

Gegen jeden Antisemitismus! - Keine Zusammenarbeit mit der antisemitischen BDS-Bewegung („boykott, divestment and sanctions“)

Berichterstattung über das Urteil des BVerwG vom 20.01.2022

Antrag Nr. 14-20 / A 03242 von Herrn StR Manuel Pretzl, Herrn StR Marian Offmann, Herrn StR Richard Quaas, Herrn StR Alexander Reissl, Herrn StR Klaus Peter Rupp, Frau StRin Julia Schönfeld-Knor, Herrn StR Horst Lischka, Frau StRin Dr. Constanze Söllner-Schaar, Herrn StR Christian Vorländer vom 11.07.2017

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 09216

Anlage

Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses des Stadtrates vom 15.03.2023 (VB)
Öffentliche Sitzung

I. Vortrag des Referenten

1. Anlass dieser Vorlage

Anlass dieser Vorlage ist der Vollzug des Stadtratsauftrags aus der Sitzung des Ferien-senats vom 22.08.2018 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 12386) sowie der Vollversammlung vom 16.12.2020. Der Stadtrat hat mit Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 02390 die Einlegung der Revision zum Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (VGH) vom 17.11.2020 beschlossen. Zugleich hat der Stadtrat die Rechtsabteilung des Direktoriums mit einem Bericht nach Abschluss des Rechtsstreits über die Überlassung bzw. Vermietung von Räumlichkeiten in städtischen Einrichtungen für Veranstaltungen im Zusammenhang mit der BDS-Kampagne beauftragt.

Die Ausführungen schildern die Begründungen der in den drei Instanzen befassten Gerichte und gehen auf die Auswirkungen des höchstinstanzlichen Urteils des Bundesverwaltungsgerichts für die künftige Vergabepaxis zu Räumen und Zuschüssen bei der Landeshauptstadt München ein.

2. Prozessverlauf

2.1 Stadtratsbeschluss

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München hat in der Vollversammlung am 13.12.2017 mit der Stadtratsvorlage Nr.14-20 / V 10165 zum Thema „Gegen jeden Antisemitismus! - Keine Zusammenarbeit mit der antisemitischen BDS-Bewegung („boykott, divest-

ment and sanctions“) Folgendes beschlossen:

„1. Der Stadtrat der Landeshauptstadt München beschließt folgende Resolution:

„Die Landeshauptstadt München bekennt sich vorbehaltlos zu ihrer historischen Verantwortung aus der Zeit der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft. Sie steht im Einklang mit den Grundpfeilern der deutschen Außenpolitik solidarisch zu Israel und bekennt sich uneingeschränkt zu Israels Recht auf Existenz und Selbstverteidigung. Gerade wegen ihrer besonderen Verantwortung aus ihrer Stadtgeschichte spricht die Landeshauptstadt München entschieden die schärfste Verurteilung aller Formen von offenem und verdecktem Antisemitismus und aller Formen religiöser oder politisch motivierter Gewalt und Diskriminierung sowie jeglicher Inhalte und Erscheinungsformen Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit aus. Jegliches Handeln der Landeshauptstadt München und ihrer städtischen Gesellschaften hat sich strikt an diesen Grundsätzen zu orientieren.“

2. Die Landeshauptstadt München übernimmt die im Vortrag des Referenten beschriebene „Arbeitsdefinition Antisemitismus“ in ihr Verwaltungshandeln.

3. Für Raumvergaben bzw. Vermietung oder Zuschüsse wird Folgendes festgelegt:

a) Organisationen und Personen, die Veranstaltungen in städtischen Einrichtungen durchführen wollen, welche sich mit Inhalten, Themen und Zielen der BDS-Kampagne¹ befassen, diese unterstützen, diese verfolgen oder für diese werben, werden von der Raumüberlassung bzw. Vermietung von Räumlichkeiten ausgeschlossen. Dies gilt entsprechend auch für die Zuschussvergabe.

b) Organisationen und Personen, die sich in der Vergangenheit positiv zur BDS-Kampagne geäußert haben oder diese unterstützen, können nur dann durch die Überlassung bzw. Vermietung von Räumlichkeiten für Veranstaltungen unterstützt werden, sofern diese sich nicht mit den Inhalten, Themen und Zielen der BDS-Kampagne befassen, diese unterstützen, diese verfolgen oder für diese werben. Dies gilt entsprechend auch für die Zuschussvergabe.

4. Die Stadtverwaltung und die Eigenbetriebe werden beauftragt,

1 „BDS“ steht für „boycott, divestment and sanctions“. Die BDS-Kampagne übt durch einen angestrebten umfassenden Boykott Israels, israelischer Staatsbürger und Unternehmen zur Durchsetzung ihrer politischen Ziele Druck nicht nur auf Israel aus. Der BDS-Gründungsaufruf vom 09.07.2005 fordert einen generellen Boykott, Desinvestitionen und Sanktionen gegen Israel.

- a) entsprechend den Beschlussziffern 2 und 3 künftig ihrem Handeln die unter 2.1 und 2.2 dargestellten Einschätzungen zu Grunde zu legen.
 - b) dem Stadtrat der Landeshauptstadt München im 3. Quartal 2018 über die erforderlichen und erfolgten Anpassungsmaßnahmen Bericht zu erstatten.
5. Der Oberbürgermeister wird gebeten, die städtischen Gesellschaften entsprechend den Beschlussziffern 1 bis 3 anzuweisen bzw. sich in den zuständigen Gremien hierfür einzusetzen.
6. Der Antrag Nr. 14-20 / A 03242 der CSU und der SPD vom 11.07.2017 bleibt ungegriffen.
7. Die Ziffer 4 dieses Beschlusses unterliegt der Beschlussvollzugskontrolle. Die Ziffer 5 unterliegt hinsichtlich der bei den städtischen Gesellschaften auf Anweisung erforderlichen und erfolgten Anpassungsmaßnahmen der Beschlussvollzugskontrolle. Im Übrigen unterliegt dieser Beschluss nicht der Beschlussvollzugskontrolle.“

2.2 **Verwaltungsrechtsstreit vor dem Verwaltungsgericht München (VG)**

Ein Münchner Bürger stellte im April 2018 einen Antrag auf Überlassung eines Saales im Münchner Stadtmuseum für die Diskussionsveranstaltung zum Thema „Wie sehr schränkt München die Meinungsfreiheit ein? - Der Stadtratsbeschluss vom 13.12.2017 und seine Folgen“. Dieser Antrag wurde von der Stadt unter Hinweis auf Ziffer 3 a) und 3 b) des Beschlusses vom 13.12.2017 abgelehnt. Gegen diese Ablehnung erhob der Bürger Klage zum Verwaltungsgericht München.

Das VG München hielt die Ablehnung des Antrags durch die Stadt für rechtmäßig und lehnte den Klägerantrag mit Urteil vom 12.12.2018, Az. M 7 K 18.3672 ab. Die beantragte Veranstaltung entspräche nicht dem in der Benutzungssatzung festgelegten Nutzungszweck des Saales im Stadtmuseum. Die Überlassung des Saales im Stadtmuseum für Veranstaltungen Dritter stehe unter dem Vorbehalt, dass es sich bei dieser um eine zu einer Ausstellung zugehörigen Rahmenveranstaltung handeln müsse. Auch im Übrigen befand das VG München, dass der Stadtratsbeschluss nicht gegen höherrangige Grundrechte verstößt.

2.3 **Berufungsverfahren vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof München (VGH)**

Gegen das Urteil des VG München legte der Kläger Berufung vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof München (VGH) ein. Im Berufungsurteil vom 17.11.2020, Az.4 B 19.1358 verpflichtete der VGH die Stadt, „dem Kläger für die geplante Diskussionsveranstaltung „Wie sehr schränkt München die Meinungsfreiheit ein? - Der Stadtratsbe-

schluss vom 13.12.2017 und seine Folgen“ den Zugang zum Bürgersaal Fürstenried (Züricher Straße 35, 81476 München) im Rahmen der verfügbaren Kapazitäten durch Einwirken auf den Trägerverein Bürgersaal Fürstenried e.V. zu verschaffen.“

Der Bürgersaal Fürstenried kam als einer der vom Kläger genannten städtischen Räumlichkeiten, welcher für die begehrte Diskussionsveranstaltung geeignet war, zur Überlassung in Betracht.

- 2.3.1 Auch der VGH sah die Satzung über die Gemeinnützigkeit und Benutzung des Münchner Stadtmuseums als Rechtsgrundlage für die Ablehnung des klägerischen Überlassungsantrags an. Der VGH führt hierzu aus, dass die Satzungsregelungen klar erkennen lassen, dass „der Satzungsgeber nicht eine für beliebige Kultur- und Bildungsveranstaltungen zur Verfügung stehende Einrichtung geschaffen hat, sondern die Nutzung der Räumlichkeiten auf museumsspezifische Zwecke beschränken wollte. Dem allgemeinen Publikumsverkehr geöffnet sind die Säle des Stadtmuseums außer bei Ausstellungen nur bei damit inhaltlich zusammenhängenden, von der Museumsleitung als sinnvolle Ergänzung betrachteten Informations- oder Kulturveranstaltungen („dazugehörige Rahmenveranstaltungen“).

Die vom Kläger geplante Diskussionsveranstaltung ließ sich nicht unter diesen Widmungszweck subsumieren, so dass die **Ablehnung auf Überlassung des Saales im Stadtmuseum rechtens** war.

- 2.3.2 Jedoch hielt der VGH die Verpflichtungsklage auf **Abschluss eines Mietvertrags hinsichtlich des Bürgersaals Fürstenried für begründet:**

Zwar können die Gemeinden „durch entsprechende Widmungsbeschränkungen beispielsweise Parteien von der Nutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen generell ausschließen oder Räumlichkeiten nur für bestimmte, nach objektiven Kriterien abgrenzbare Arten von politischen oder sonstigen Veranstaltungen zur Verfügung stellen. Bei der Festlegung des Widmungszwecks haben sie jedoch das höherrangige Recht, insbesondere die Grundrechte zu beachten (vgl. Rn. 47, 48). Vorliegend umfasse der Widmungszweck des Bürgersaals die Durchführung der geplanten Veranstaltung. Der Stadtratsbeschluss vom 13.12.2017 könne dem Verschaffungsanspruch des Klägers nicht entgegengehalten werden, sondern stelle einen unzulässigen Eingriff in die Meinungsäußerungsfreiheit der potentiellen Einrichtungsbenuzter dar, Art. 5 Abs.1 Satz 1 GG. Die Widmungsbeschränkung, (die der Stadtratsbeschluss darstellt) sei nicht meinungsneutral. „Sie zielt weder auf einen nach äußerlichen Kriterien bestimmbaren Veranstaltungstyp (Vortrag, Diskussion, Filmvorführung etc.) noch auf den generellen Ausschluss eines abstrakt umrissenen Themenkreises (z.B. aller Veranstaltungen ohne konkreten örtlichen Bezug). Damit beruht der Beschluss des Stadtrats nicht auf einrichtungsbezogenen Erwägungen, sondern auf einer (negativen) inhaltlichen Bewertung der BDS-Kampagne.“

Der Grundrechtseingriff ist auch nicht gerechtfertigt. „Die Meinungsfreiheit findet nach Art. 5 Abs.2 GG ihre Grenzen in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze. Als allgemeine Gesetze im Sinne dieses Schrankenvorbehalts können nur Vorschriften gelten, die kein Sonderrecht gegen eine bestimmte Meinung schaffen und sich nicht gegen die Äußerung der Meinung als solche richten, sondern dem Schutz eines schlechthin ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung zu schützenden Rechtsguts dienen“ (BVerfG, Beschluss vom 04.11.2009 – 1 BvR 2150/08), (Rn. 54). Ein allgemeines Gesetz liegt somit nicht vor, „wenn eine inhaltsbezogene Meinungsbeschränkung sich von vornherein nur gegen bestimmte Überzeugungen, Haltungen oder Ideologien richtet.“

Vorliegend fehle es dem Stadtratsbeschluss bereits an der für ein allgemeines Gesetz im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG erforderlichen Rechtsnormqualität. Darüber hinaus ist nicht erkennbar, dass die Durchführung von Diskussions- oder Vortragsveranstaltungen zu diesem Thema regelmäßig mit der Gefahr einer Begehung strafbarer Handlungen verbunden wäre. Der VGH räumt zwar ein, dass auf antisemitischen Vorstellungen beruhende politische Konzepte wegen ihrer zweifelsfrei bestehenden Unvereinbarkeit mit der Menschenwürde (Art.1 Abs.1 GG) gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung verstießen und daher verfassungswidrig seien. In der Konsequenz [reiche aber] „diese Feststellung für sich genommen nicht aus, um entsprechende Meinungsäußerungen auch im Rahmen politischer Informations- oder Diskussionsveranstaltungen behördlicherseits von vornherein zu untersagen oder darauf einen Nutzungsausschluss zu stützen.“

Darüber hinaus stellt der VGH ausdrücklich fest, dass Äußerungen Privater unabhängig von der inhaltlichen Bewertung ihrer Richtigkeit oder Gefährlichkeit grundrechtlichen Schutz nach Art. 5 Abs. 1 GG genießen. „Das Grundgesetz baut zwar auf der Erwartung auf, dass die Bürger die allgemeinen Werte der Verfassung akzeptieren und verwirklichen; es erzwingt diese Werteloyalität aber nicht. Der Schutzbereich der Meinungsfreiheit umfasst demzufolge auch extremistische, rassistische oder antisemitische Äußerungen.“ Eingriffe seien erst dann gerechtfertigt, wenn die betreffenden Meinungsäußerungen in Rechtsgutverletzungen oder erkennbar in Gefährdungslagen umschlagen.

2.4 **Revisionsverfahren zum Bundesverwaltungsgericht (BVerwG)**

Der VGH ließ die Revision zum BVerwG wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtsache zu: Die Frage, ob der Zugang zu einer öffentlichen Einrichtung davon abhängig gemacht werden kann, ob der Bewerber in der geplanten Veranstaltung Meinungsäußerungen mit verfassungswidrigem Inhalt unterlässt bzw. für die freiheitlich demokratische Grundordnung einsteht, ist bisher höchstrichterlich nicht geklärt. Das OVG Lüneburg ließ in einer vorangegangenen Entscheidung v. 27.03.2019, Az.: 10 ME 48,19 erkennen, dass es der Kommune in diesem Fall das Recht zugesteht, den Zugang zu verweigern.

Da die Stadt (und viele andere Kommunen in Deutschland) ein großes Interesse an einer Klärung dieser Rechtsfrage hatte, beschloss die Vollversammlung des Stadtrats am 16.12.2020 die Einlegung der Revision, (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 02390).

Leider blieb die Revision der Stadt vor dem Bundesverwaltungsgericht erfolglos.

2.4.1 **Argumentation der Stadt**

Die Stadt argumentierte im Wesentlichen damit, dass das Berufungsurteil den Schutzbereich der Meinungsfreiheit unzulässig zulasten des kommunalen Selbstverwaltungsrechts ausgedehnt habe. Zudem stellt der Stadtratsbeschluss vom 13.12.2017 keinen zielgerichteten regulativen Eingriff in das Grundrecht der Meinungsfreiheit dar. Auch trifft die Stadt eine Schutzpflicht aus Art. 1 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 i.V.m. Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG, gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit nicht zu fördern. Veranstaltungen zu der für antisemitisch gehaltenen BDS-Kampagne will die Stadt keine Bühne durch die Überlassung städtischer Räume geben.

2.4.2 **Urteilsgründe**

Das BVerwG wies die Revision der Stadt mit Urteil vom 20.01.2022, zugestellt am 13.04.2022, Az. 8 C 35/20, zurück und sprach damit dem Kläger den Anspruch auf Überlassung des Bürgersaals Fürstenried für die geplante Diskussionsveranstaltung letztinstanzlich zu. Der Leitsatz der Entscheidung lautet wie folgt:

„Die Beschränkung des Widmungsumfangs einer kommunalen öffentlichen Einrichtung, die deren Nutzung allein aufgrund der Befassung mit einem bestimmten Thema ausschließt, verletzt das Grundrecht der Meinungsfreiheit.“

Das BVerwG sieht in der Entscheidung des VGH München keine Verletzung des Art. 28 Abs. 2 GG. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht sei nur im Rahmen der Gesetze gewährleistet und entlasse die Kommunen nicht aus der Bindung an die Grundrechte (Rn. 24).

Das BVerwG bestätigte vollumfänglich die Ausführungen des VGH (s.o.), dass die durch den Stadtratsbeschluss vorgenommene Widmungsbeschränkung kommunaler Einrichtungen das Grundrecht der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs.1 GG) verletzt. Der Stadtratsbeschluss sei nicht meinungsneutral, sondern knüpfe nachteilige Rechtsfolgen, nämlich den Ausschluss von der Nutzung öffentlicher kommunaler Einrichtungen, an absehbare Meinungsäußerungen zur BDS-Kampagne oder zu deren Inhalten, Zielen und Themen.

In den Schutzbereich des Grundrechtes der Meinungsfreiheit fallen alle Meinungsäußerungen, unabhängig davon, „ob die Äußerung begründet oder grundlos, emotional oder

rational ist, als wertvoll oder wertlos, gefährlich oder harmlos eingeschätzt wird. Die Bürger sind dabei rechtlich auch nicht gehalten, die der Verfassung zugrunde liegenden Wertsetzungen persönlich zu teilen“. Für Meinungen „ist das Element der Stellungnahme und des Dafürhaltens kennzeichnend. Insofern lassen sie sich auch nicht als wahr oder unwahr erweisen.“ (Rn. 18).

Dieser Grundrechtseingriff sei verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. Er werde nicht durch die Schranke der allgemeinen Gesetze (Art. 5 Abs. 2 GG) gedeckt. Dem Stadtratsbeschluss fehle schon die erforderliche Rechtssatzqualität. Außerdem treffe er keine meinungsneutrale Regelung, „sondern richtet sich gegen jede Meinung zum Thema BDS-Kampagne und schließt damit alle Meinungsäußerungen zu einem bestimmten Thema aus“ (Rn. 21).

Der Eingriff sei auch nicht gerechtfertigt, weil er dem Schutz eines auch sonst in der Rechtsordnung geschützten Rechtsguts diene. Art. 5 Abs. 2 GG ermächtigt erst zu Eingriffen, wenn Meinungsäußerungen die rein geistige Sphäre des Für-richtig-Haltens verlassen und in Rechtsgutverletzungen oder erkennbar in Gefährdungslagen umschlagen. „Nach den bindenden Feststellungen des VGH bestehen keine Anhaltspunkte, dass die Durchführung von Diskussionsveranstaltungen, die sich mit der BDS-Kampagne befassen, regelmäßig mit der Gefahr strafbarer Handlungen, etwa Äußerungsdelikten nach § 130 oder § 185 StGB, verbunden wäre. Ebenso wenig liegen nach den Feststellungen des VGH gegenwärtig Anhaltspunkte vor, dass die im Bundesgebiet entfalteten Aktivitäten der auf den Staat Israel zielenden Boykottbewegung eine die Friedlichkeitsgrenze überschreitende gezielte Stimmungsmache gegen die jüdische Bevölkerung in Deutschland oder gar ein Aufstacheln zum Hass gegen diese Personengruppe umfassen könnten“ (Rn. 21).

Art. 5 Abs.1 und 2 GG gewährleistet die Freiheit der Meinung als Geistesfreiheit unabhängig von der inhaltlichen Bewertung ihrer Richtigkeit oder Gefährlichkeit. Er erlaubt nicht den staatlichen Zugriff auf die Gesinnung, sondern ermächtigt erst dann zum Eingriff, wenn Meinungsäußerungen die rein geistige Sphäre des Für-richtig-Haltens verlassen und in Rechtsgutverletzungen oder erkennbar in Gefährdungslagen umschlagen. Dies ist der Fall, wenn sie den öffentlichen Frieden als Friedlichkeit der öffentlichen Auseinandersetzung gefährden und so den Übergang zu Aggression oder Rechtsbruch markieren“ (Rn. 20).

3. **Folgen für den Stadtratsbeschluss vom 13.12.2017**

- 3.1 Aus all dem folgt, dass die Regelungen der **Ziffer 3 a) und Ziffer 3 b)** des Beschlusses des Stadtrats vom 13.12.2017 unwirksam sind und künftig einer Raumvergabe nicht mehr entgegengehalten werden können.

Für die städtischen Gesellschaften gilt dies über die Ziffer 5 des Stadtratsbeschlusses vom 13.12.2017.

Das Direktorium hat die Referate am 01.02.2022 hierüber schriftlich informiert. Die LHM stellt demnach Räume für die vom Stadtratsbeschluss erfassten Veranstaltungen im Rahmen der jeweiligen Widmung zur Verfügung. Dies gilt auch für städtische Gesellschaften.

- 3.2 Weiter ist dem Berufungs- und dem Revisionsurteil zu entnehmen, dass nur die Festlegung grundgesetzkonformer Widmungszwecke – wie im Fall der Benutzungssatzung des Stadtmuseums die Beschränkung auf museale Zwecke bzw. zu einer Ausstellung gehörend – den Anspruch auf Überlassung von städtischen Räumen gemäß Art. 21 BayGO in zulässiger Weise einschränken kann. In keinem Fall darf eine Widmung die Meinungsfreiheit unmittelbar oder mittelbar einschränken.

Will die Stadt präventiv tätig werden, d.h. einen Antrag auf Raumüberlassung nicht gewähren, dann müsste sie Bewerber*innen im Vorfeld durch allgemeine Gesetze geschützte erkennbare Gefährdungslagen oder erwartbare Rechtsgutverletzungen nachweisen. Die Beweislast hierfür liegt immer bei der Stadt.

- 3.3 Weder der VGH noch das BVerwG haben in ihren jeweiligen Entscheidungen die weiteren Ziffern 1, 2, 4 und 5 des Stadtratsbeschlusses explizit rechtlich bewertet. Dies ist auch insofern nachvollziehbar, da diese Ziffern - Ziffer 1 (Resolution), Ziffern 2, 4, 5 (Übernahme der Arbeitsdefinition „Antisemitismus“ der IHRA in das Verwaltungshandeln der Stadt, ihrer Eigenbetriebe und ihrer Gesellschaften) keine Rechtsgrundlage für den vom Kläger geltend gemachten Zulassungsanspruch für eine bestimmte Veranstaltung im Zusammenhang mit BDS darstellten. Jedoch spricht das Urteil des BVerwG ohne Unterscheidung nach den einzelnen Ziffern dieses Beschlusses ganz allgemein vom „Stadtratsbeschluss“, der nicht meinungsneutral sei, sondern sich gegen jedwede Meinung zum Thema BDS-Kampagne richte und damit alle Meinungsäußerungen zu einem bestimmten Thema ausschließe (vgl. Rn. 21). Es ist daher erforderlich, eine Wertung der weiteren Ziffern des Stadtratsbeschlusses vom 13.12.2017 vorzunehmen.

Ziffer 1 des Beschlusses bleibt nach Prüfung der Rechtsabteilung des Direktoriums weiterhin wirksam. Einer Resolution fehlt eine rechtliche Außenwirkung, da sie ein politisches Statement der die Resolution tragenden Stadtratsmitglieder darstellt und keine Rechtsgrundlage für grundrechtseinschränkende Entscheidungen ist.

Ziffern 2, 4 und 5 haben nach Prüfung der Rechtsabteilung des Direktoriums künftig insoweit Bestand, soweit sie sich als Internum an die Stadtverwaltung, die Eigenbetriebe und an die städtischen Gesellschaften, die „Arbeitsdefinition Antisemitismus“ in ihrer

Arbeit zu beachten, richten. Die Beschäftigten der Stadtverwaltung, der Eigenbetriebe und der städtischen Gesellschaften sollen in die Lage versetzt werden, antisemitische Vorfälle zu erkennen.

Dementsprechend werden die Ziffern 2, 4 und 5 des Beschlusses der Vollversammlung vom 13.12.2017, Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 10165 insofern abgeändert, als dass die „Arbeitsdefinition Antisemitismus“ von den Beschäftigten der Stadtverwaltung, der Eigenbetriebe und der städtischen Gesellschaften ausschließlich verwaltungsintern übernommen wird, um antisemitische Vorfälle erkennen zu können.

Der Beschluss kann jedoch keine Grundlage mehr dafür bieten, dass nachteilige Rechtsfolgen an das Innehaben oder vergangene Äußern einer Meinung geknüpft werden, soweit nicht bereits die allgemeinen (Straf-)Gesetze entgegenstehen:

„Die Meinungsfreiheit ist nicht erst dann berührt, wenn das grundrechtlich geschützte Verhalten selbst eingeschränkt oder untersagt wird. Es genügt, dass nachteilige Rechtsfolgen daran geknüpft werden“. (BVerwG aaO, Rn. 18 a.E).

- 3.4 Vor dem Hintergrund des vorangegangenen VGH Urteils im Berufungsverfahren, wonach der Schutzbereich der Meinungsfreiheit auch extremistische, rassistische oder antisemitische Äußerungen umfasst (vgl. Rn. 57), sind alle bisher in der städtischen Praxis verwendeten Regelungen und Vertragsklauseln, vor allem bei der **Raumvergabe**, auf ihre Vereinbarkeit hin zu überprüfen und bei Bedarf entsprechend anzupassen bzw. abzuändern.

In Bezug auf **Zuschuss- oder Zuwendungsverfahren** enthält das vorangegangene VGH-Urteil keine ausdrückliche Aussage, da Zuwendungen nicht Streitgegenstand des Verfahrens waren. Allerdings sind auch in den Zuschuss- und Zuwendungsverfahren die Grundrechte und damit einhergehend der Schutzbereich der Meinungsfreiheit zu beachten.

- 3.5 Veranstaltungen im Zusammenhang mit antisemitischen, rassistischen, rechtsextremistischen etc. Inhalten können weiterhin zulässigerweise untersagt werden, soweit die Stadt den Nachweis führen kann, dass ein Verstoß gegen eine anderweitige, rechtskonforme, d.h. **einrichtungsbezogene Widmungsbeschränkung** vorliegt oder eine entsprechende **Gefahrenprognose** die Verletzung von allgemeinen (Straf-)Gesetzen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit erwarten lässt.

4. Fazit und Ausblick

Auch nach dem Urteil des BVerwG gibt es keinen Anspruch auf Schaffung einer öffentlichen Einrichtung oder Gewährung einer Zuwendung. Es gibt auch keinen Anspruch auf die Fortsetzung eines bereits gewährten Zuschusses, soweit diese nicht unter einen Vertrauensschutztatbestand (zum Beispiel aufgrund einer vorangegangenen Zusage) fällt. Hier bleibt es bei dem Gestaltungsspielraum der Kommunen, in welchem Umfang, für welchen Benutzerkreis und mit welcher Zweckbestimmung sie öffentliche Einrichtungen schaffen und Zuwendungen gewähren möchte.

Allerdings haben die Kommunen bei der Festlegung sowie bei einer nachträglichen Änderung des Widmungszwecks nach dem Urteil des BVerwG die Freiheitsgrundrechte, vorliegend die Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG, zu beachten. Gleiches gilt für das Zuschussverfahren.

Sofern der Widmungszweck oder eine nachträgliche Beschränkung der Widmung einer öffentlichen Einrichtung in die Meinungsfreiheit eingreift, bedarf es einer parlamentarischen Grundlage, die als „allgemeines Gesetz“ meinungsneutral gefasst sein muss. Das Gesetz muss zudem durch verfassungsrechtliche Belange gerechtfertigt sein. Solche Belange sind beispielsweise Persönlichkeitsrechtsverletzungen Dritter oder die Sicherung des öffentlichen Friedens, deren Gefährdung sich dann aus einem aktuellen oder bevorstehenden Rechtsbruch bzw. einer erkennbaren Gefährdungslage ergeben muss. Einzige Ausnahme hiervon ist die in § 130 Abs. 4 StGB unter Strafe gestellte Holocaust-Leugnung, die jedoch keine allgemeine Ausnahme in Bezug auf die Bewertung des Nationalsozialismus oder antisemitischer Äußerungen begründet (vgl. BVerfG, Beschluss vom 07.07.2020, Az. 1 BvR 479/20).

Hier werden nun die Landesgesetzgeber stärker in die Pflicht genommen. Sie müssen – in Abhängigkeit von der Intensität des jeweiligen Grundrechtseingriffs – hinreichend bestimmte kommunalgesetzliche Rechtsgrundlagen dafür schaffen, in welchen Fällen, unter welchen Voraussetzungen und mit welcher Zielsetzung die Kommunen einmal gewidmete öffentliche Einrichtungen ganz oder teilweise entwidmen dürfen.

Denkbar sind hier Rechtsgrundlagen, wonach beispielsweise Veranstaltungen, auf denen Hate Speech zu erwarten ist, von der Vergabe von Veranstaltungsräumen ausgeschlossen werden können.

Bis dahin verfügen die Kommunen nur über die an konkrete Gefahrenlagen anknüpfenden Handlungsoptionen (vgl. Art. 6 LStVG, Art. 11 PAG).

In der Folge können der Antrag Nr. 14-20 / A 03242 der Stadtratsfraktionen von CSU und SPD vom 11.07.2017 als geschäftsordnungsgemäß erledigt und die Beschlussvollzugskontrolle aus den Beschlüssen der Vollversammlung vom 13.12.2017 zur Sitzungsvorlage Nr.14-

20 / V 10165 und des Feriensenats vom 22.08.2018 zur Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 12386 aufgehoben werden. Der Stadtrat hatte auf Vorschlag des Direktoriums den Aufgriff des Stadtratsantrags und eine Beschlussvollzugskontrolle beschlossen, um dem Anliegen Nachdruck zu verleihen. Diese Beschlussteile sind als Folge der BVerwG-Entscheidung nicht mehr erforderlich.

Die Beschlussvorlage ist mit dem Kulturreferat und im Direktorium mit der Fachstelle für Demokratie und D-I-Zentrale Verwaltungsangelegenheiten (ZV) abgestimmt.

Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Der Verwaltungsbeirätin, Frau Stadträtin Sibylle Stöhr ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

II. Antrag des Referenten

1. Vom Vortrag wird Kenntnis genommen.

Ziffer 1 des Beschlusses der Vollversammlung vom 13.12.2017, Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 10165 bleibt bestehen.

Ziffer 3 des Beschlusses der Vollversammlung vom 13.12.2017, Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 10165 wird aufgrund des Urteils des BVerwG aufgehoben.

Ziffern 2, 4 und 5 des Beschlusses der Vollversammlung vom 13.12.2017, Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 10165 werden insofern abgeändert, als dass die „Arbeitsdefinition Antisemitismus“ von den Beschäftigten der Stadtverwaltung, der Eigenbetriebe und der städtischen Gesellschaften ausschließlich verwaltungsintern übernommen wird, um antisemitische Vorfälle zu erkennen.

2. Der Antrag Nr. 14-20 / A 03242 der CSU und der SPD vom 11.07.2017 ist hiermit geschäftsordnungsmäßig erledigt.
3. Die Beschlussvollzugskontrolle im Beschluss der Vollversammlung des Münchner Stadtrats vom 13.12.2017 zur Sitzungsvorlage Nr.14-20 / V 10165 und im Beschluss des Feriensenats vom 22.08.2018 zur Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 123861 wird aufgehoben.
4. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Die endgültige Beschlussfassung über den Beratungsgegenstand obliegt der Vollversammlung des Stadtrates.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Ober-/Bürgermeister/-in
ea. Stadtrat/-rätin

Dieter Reiter
Oberbürgermeister

IV. Abdruck von I. mit III.

über die Stadtratsprotokolle

an das Direktorium – Dokumentationsstelle
an das Direktorium – Fachstelle für Demokratie
an das Direktorium – D-I-ZV
an das Kulturreferat

z. K.

V. Wv. Direktorium – Rechtsabteilung