

**München setzt ein klares Zeichen gegen Rassismus, Antisemitismus und Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit – Fortschreibung**

**Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 10036**

**Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses vom 25.09.2024 (VB)**

Öffentliche Sitzung

**Kurzübersicht**

zum beiliegenden Beschluss

|  |  |
|--|--|
| <b>Anlass</b>                                | In Anbetracht der Entwicklungen in Rechtsprechung und Literatur soll die mit Stadtratsbeschluss vom 02.10.2019 (München setzt ein klares Zeichen gegen Rassismus, Antisemitismus und Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit – Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 15541) in alle städtischen Zuwendungsrichtlinien, -verträge und -bescheide eingeführte Verpflichtungsklausel gegen Diskriminierung weiterentwickelt werden. |
| <b>Inhalt</b>                                | Darstellung und rechtliche Erläuterung der künftigen Vorgehensweise einschließlich der Maßnahmen zu dessen Sicherstellung und Umsetzung in den Referaten und städtischen Dienststellen.  |
| <b>Gesamtkosten / Gesamterlöse</b>           | -/-  |
| <b>Klimaprüfung</b>                          | Eine Klimaschutzrelevanz ist gegeben: Nein   |
| <b>Entscheidungsvorschlag</b>                | Die bisher verwendete Verpflichtungsklausel gegen Diskriminierung wird durch das übergeordnete Förderziel der Landeshauptstadt München einschließlich verschiedener Maßnahmen zu dessen Sicherstellung und Erreichung ersetzt.   |
| <b>Gesucht werden kann im RIS auch unter</b> | Mindestanforderungen, Zuwendungsrichtlinien, Förderrichtlinien, übergreifendes Förderziel, Antidiskriminierung, Antisemitismus   |
| <b>Ortsangabe</b>                            | -/-  |



**München setzt ein klares Zeichen gegen Rassismus, Antisemitismus und Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit – Fortschreibung**

**Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 10036**

**Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses vom 25.09.2024 (VB)**  
Öffentliche Sitzung

2 Anlagen

| <b>Inhaltsverzeichnis</b>  | <b>Seite</b> |
|--|--------------|
| I. Vortrag des Referenten .....                                    | 2            |
| 1. Ausgangslage .....  | 2            |
| 2. Künftige Vorgehensweise.....                                    | 3            |
| 2.1 Übergreifendes Förderziel .....                                | 3            |
| 2.2 Hinweisklausel im Antragsformular.....                         | 4            |
| 2.3 Ausschlussgrund in den Zuwendungsrichtlinien .....             | 5            |
| 2.4 Auflage oder Vertragsbestimmung .....                          | 6            |
| 3. Rechtliche Bewertung .....                                      | 7            |
| 3.1 Übergreifendes Förderziel.....                                 | 7            |
| 3.2 Ausschlussgrund und Auflage .....                              | 8            |
| 3.3 Bestimmtheitsgrundsatz .....                                   | 10           |
| 4. Umsetzung bei den städtischen Referaten und Dienststellen ..... | 10           |
| 5. Sonstige Aktualisierung der Mindestanforderungen .....          | 11           |
| 6. Klimaprüfung.....   | 12           |
| 7. Abstimmung mit den Querschnitts- und Fachreferaten.....         | 12           |
| II. Antrag des Referenten .....                                    | 12           |
| III. Beschluss.....  | 13           |

## I. Vortrag des Referenten

### 1. Ausgangslage

Mit Stadtratsbeschluss vom 02.10.2019 (München setzt ein klares Zeichen gegen Rassismus, Antisemitismus und Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit – Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 15541) wurden alle städtischen Referate beauftragt, eine Verpflichtungsklausel gegen rassistische, antisemitische, sexistische, LGBTIQ\*-feindliche und sonstige menschen- und demokratiefeindliche Inhalte in ihre Zuwendungsrichtlinien, -verträge und -bescheide aufzunehmen.

Seit der „documenta fifteen“ im Jahr 2022, bei der antisemitische Kunstwerke ausgestellt wurden, beschäftigt sich die rechtswissenschaftliche Literatur zunehmend mit der Frage, wie Bund, Länder und Kommunen in der öffentlichen (Kultur-) Förderung und Widmung ihrer Einrichtungen die Kunst- und Meinungsfreiheit gewährleisten und zugleich ihrem verfassungsrechtlichen Auftrag, selbst nicht zu diskriminieren und Diskriminierung durch andere nicht zu fördern, nachkommen können.

Obwohl diese Frage in letzter Zeit immer lebhafter diskutiert wird, gibt es nahezu keine einschlägigen Urteile dazu. Gleichwohl sind hier zwei aktuelle bundesgerichtliche Entscheidungen hervorzuheben, denen sich eine Tendenz dahingehend entnehmen lässt, dass auch Verpflichtungsklauseln, insbesondere wenn sie keinen Bezug zu Fördermaßnahmen oder Förderzielen aufweisen, geeignet sein können, die Freiheitsrechte in einer Weise zu beschränken, die einer eigenen gesetzlichen Grundlage bedarf.

- So hatten im Verfahren betreffend den sog. „BDS-Beschluss“ des Münchner Stadtrats sowohl der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) als auch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) ausgeführt, dass die themenbezogene Widmungsbeschränkung einer öffentlichen Einrichtung in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit eingreife (vgl. Urteil des BayVGH vom 17.11.2020, Az. 4 B 19.1358 sowie Urteil des BVerwG vom 20.01.2022, Az. 8 C 35/20). Der Schutzbereich der Meinungsfreiheit umfasse auch extremistische, rassistische und antisemitische Äußerungen. Dies gilt ungeachtet dessen, dass beispielsweise auf antisemitischen Vorstellungen beruhende politische Konzepte wegen ihrer zweifelsfrei bestehenden Unvereinbarkeit mit der Menschenwürde verfassungswidrig sind. Neben einem weiten Schutzbereich der Meinungsfreiheit legten BayVGH und BVerwG auch einen sehr weiten Eingriffsbegriff zugrunde und führten aus, dass es für die Rechtfertigung eines solchen Eingriffs an einer Gesetzesgrundlage in Form eines allgemeinen Gesetzes fehle (vgl. Berichterstattung in der Vollversammlung vom 22.03.2023, Sitzungsvorlage Nr. 20-26/V 09216).

Auch wenn die erwähnten Entscheidungen keine ausdrückliche Aussage in Bezug auf die Vergabe von Zuwendungen enthalten, lässt sich ihnen eine Tendenz der Verwaltungsrechtsprechung hin zu einem weiten Verständnis von Grundrechtsschutzbereich und -eingriff entnehmen, das auch für Zuwendungsverfahren von Relevanz sein könnte.

- Darüber hinaus hat das BVerwG (vgl. Urteil des BVerwG vom 06.04.2022, Az. 8 C 9.21) das bisher bei der Landeshauptstadt München übliche Verlangen nach Abgabe einer Scientology Schutzerklärung als Voraussetzung für eine städtische Förderung als unzulässig erklärt. Insbesondere werde mit dieser Erklärung ein ausdrückliches Bekenntnis zu den Lehren von Scientology oder eine Distanzierung hiervon verlangt. Diese „Bekennnisklausel“ stelle eine Verpflichtung zur Offenba-

rung des religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnisses im Sinne des Art. 136 Abs. 3 Satz 1 WRV und damit einen zielgerichteten Eingriff in die von Art. 4 Abs. 1 und 2 GG gewährleistete negative Bekenntnisfreiheit dar, der darüber hinaus keinerlei Bezug zur Fördermaßnahme oder zu Förderzielen aufweise. Für eine Rechtfertigung dieses Eingriffs fehle es an der erforderlichen gesetzlichen Grundlage.

Derzeit wird zwar immer wieder die Schaffung möglicher gesetzlicher Grundlagen auf Bundes- und Landesebene diskutiert. Auch hat die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, das unter anderem den Gestaltungsspielraum für eine parlamentsgesetzliche Grundlage beleuchtet. Ob es tatsächlich zu einer solchen gesetzlichen Grundlage kommen wird, ist jedoch offen.

Vor diesem Hintergrund soll die bisher in den städtischen Zuwendungsrichtlinien, -verträgen und -bescheiden verwendete Verpflichtungsklausel unter Einbeziehung der aktuellen rechtswissenschaftlichen Diskussion sowie der hier genannten Urteile weiterentwickelt werden.

Sofern das BVerwG das bisher bei der Landeshauptstadt München übliche Verlangen nach Abgabe einer Scientology Schutzklärung für unzulässig erklärt hat, wurden die Referate und städtischen Dienststellen bereits vorab in eigener Zuständigkeit gebeten, diese nicht mehr zu verwenden.

## **2. Künftige Vorgehensweise**

### **2.1 Übergreifendes Förderziel**

Anstatt der bisherigen Verpflichtungsklausel konkretisiert die Landeshauptstadt München ihre Werte und Ziele sowie den ihr obliegenden kommunalen und verfassungsrechtlichen Auftrag, selbst nicht zu diskriminieren und Diskriminierung durch andere nicht zu fördern, künftig in einem übergreifenden Förderziel.

Projekte und Institutionen, die eine städtische Förderung haben möchten, müssen mit diesem in Einklang stehen.

Dieses Förderziel wird als neue Ziffer 3 in die „Mindestanforderungen Zuwendungsrichtlinien bei der Landeshauptstadt München“ (vgl. Anlage 1) wie folgt aufgenommen und soll zugleich Eingang in die Zuwendungsrichtlinien der Fachreferate finden:

### *3. Übergreifendes Förderziel*

*München ist eine weltoffene, integrative und tolerante Großstadt. Die Münchner Stadtbevölkerung ist vielfältig im Hinblick auf beispielsweise die Herkunft, Hautfarbe, Religion sowie die sexuelle und geschlechtliche Identität (LGBTIQ\* - Lesben, Schwule, Bisexuelle, trans\*, inter\*, nichtbinäre und queere Menschen). Die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Stadtleben ist selbstverständlich.*

*Die Landeshauptstadt München sieht es als ihre sozial- und gesellschaftspolitische Aufgabe, diese Vielfalt zu bewahren und ein Miteinander zu fördern, in dem alle Menschen in ihrer Verschiedenheit wertgeschätzt und Unterschiede als Bereicherung gesehen werden, in dem sich die Menschen mit Respekt und Toleranz begegnen und sich gegenseitig helfen, unterstützen und achten.*

*Sie ist sich ihrer Vorbildfunktion und ihres verfassungsrechtlichen und kommunalen Auftrags bewusst, selbst nicht zu diskriminieren und Diskriminierung durch andere nicht zu fördern.*

*Aus diesem Grund hat sich die Landeshauptstadt München zum Ziel gesetzt, mit jeder städtischen Zuwendung zu einer friedlichen, toleranten und gleichberechtigten Stadtgesellschaft beizutragen und den Schutz jeder und jedes Einzelnen vor Diskriminierung<sup>1</sup> aufgrund des Geschlechts, der ethnischen Herkunft, einer rassistischen oder antisemitischen Zuschreibung, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, einer chronischen Erkrankung, des Lebensalters, der Sprache, der sexuellen und geschlechtlichen Identität sowie des sozialen Status sicherzustellen.*

*Zur Erreichung dieses Ziels werden nur solche Projekte und Institutionen gefördert,*

- die niemanden diskriminieren<sup>2</sup> und*
- die mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes, präzisiert durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 17.01.2017, Az. 2 BvB 1/13, vereinbar<sup>3</sup> sind. Neben weiteren zentralen Wertprinzipien<sup>4</sup> findet diese ihren Ausgangspunkt in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG). Die Garantie der Menschenwürde umfasst insbesondere die Wahrung personaler Individualität, Identität und Integrität sowie die elementare Rechtsgleichheit. Antisemitische, rassistische und sonstige menschenverachtende Konzepte sind mit der Menschenwürde nicht vereinbar und verstoßen deswegen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung.*

## **2.2 Hinweisklausel im Antragsformular**

Alle Antragsteller\*innen sollen bereits bei Antragstellung sehen können, welche Werte und welches übergreifende Ziel die Landeshauptstadt München mit ihren Förderungen verfolgt. Alle Antragsteller\*innen sollen sich in Ruhe überlegen und entscheiden können, ob ihre Projekte oder Institutionen mit diesem Wertekanon und damit mit dem übergeordneten Förderziel in Einklang stehen und ob sie vor diesem Hintergrund eine Förderung beantragen möchten oder nicht.

Aus diesem Grund soll in alle Antragsformulare an geeigneter Stelle folgende Hinweis-

---

<sup>1</sup> Eine Diskriminierung liegt dann vor, wenn Personen

- aufgrund des Geschlechts, der ethnischen Herkunft, einer rassistischen oder antisemitischen Zuschreibung, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, einer chronischen Erkrankung, des Lebensalters, der Sprache, der sexuellen und geschlechtlichen Identität sowie des sozialen Status,
- durch geförderte Projekte oder durch geförderte Institutionen,
- entsprechend § 3 AGG unmittelbar oder mittelbar benachteiligt, belästigt oder sexuell belästigt werden,
- ohne dass ein hinreichender sachlicher Grund vorhanden ist, der diese unterschiedliche Behandlung rechtfertigt.

<sup>2</sup> Vgl. Fußnote 1

<sup>3</sup> Der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung wird zwar im Grundgesetz mehrfach verwendet, jedoch nicht definiert. Ausgefüllt wurde der Begriff zunächst insbesondere durch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in den 1950er und -70er Jahren, die jedoch nur zum Teil geeignet waren, den Begriff zu schärfen. Der Landeshauptstadt München ist bewusst, dass der Begriff daher für seine Unschärfe kritisiert wurde, und dass ein Überstrapazieren des Begriffs als Mittel genutzt werden kann, um missliebige Kritiker\*innen zu diskreditieren. Vorliegend wird daher auf die Präzisierung des Begriffs durch das Bundesverfassungsgericht im Zuge des NPD-Verbotsverfahrens verwiesen und es werden die drei zentralen Wertprinzipien genannt, die laut dieser jüngsten Präzisierung des Begriffs von dem Begriff umfasst sind: Menschenwürdegarantie, Demokratieprinzip und Rechtsstaatsprinzip.

<sup>4</sup> Neben der Menschenwürdegarantie nennt das Bundesverfassungsgericht folgende zentrale Wertprinzipien:

- Demokratieprinzip, insbesondere die Möglichkeit gleichberechtigter Teilnahme aller Bürger\*innen am Prozess der politischen Willensbildung und die Rückbindung der Ausübung der Staatsgewalt an das Volk (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG),
- Rechtsstaatsprinzip, insbesondere die Rechtsbindung der öffentlichen Gewalt, die Kontrolle dieser Bindung durch unabhängige Gerichte sowie, dass die Anwendung physischer Gewalt den gebundenen und gerichtlicher Kontrolle unterliegenden staatlichen Organen vorbehalten ist.

klausel angebracht werden:

*Mir ist bekannt, dass es die Landeshauptstadt München als ihre sozial- und gesellschaftspolitische Aufgabe sowie als ihren verfassungsrechtlichen und kommunalen Auftrag sieht, ein Miteinander zu fördern, in dem alle Menschen in ihrer Verschiedenheit wertgeschätzt und Unterschiede als Bereicherung gesehen werden, in dem sich die Menschen mit Respekt und Toleranz begegnen und sich gegenseitig helfen, unterstützen und achten.*

*Aus diesem Grund hat sich die Landeshauptstadt München zum Ziel gesetzt, mit jeder städtischen Zuwendung zu einer friedlichen, toleranten und gleichberechtigten Stadtgesellschaft beizutragen und den Schutz jeder und jedes Einzelnen vor Diskriminierung<sup>5</sup> aufgrund des Geschlechts, der ethnischen Herkunft, einer rassistischen oder antisemitischen Zuschreibung, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, einer chronischen Erkrankung, des Lebensalters, der Sprache, der sexuellen und geschlechtlichen Identität sowie des sozialen Status sicherzustellen.*

*Um dieses übergreifende Förderziel zu erreichen, werden nur solche Projekte und Institutionen gefördert,*

- *die niemanden diskriminieren<sup>6</sup> und*
- *die mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes, präzisiert durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 17.01.2017, Az. 2 BvB 1/13, vereinbar sind. Neben weiteren zentralen Wertprinzipien<sup>7</sup> findet diese ihren Ausgangspunkt in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG). Die Garantie der Menschenwürde umfasst insbesondere die Wahrung personaler Individualität, Identität und Integrität sowie die elementare Rechtsgleichheit. Antisemitische, rassistische und sonstige menschenverachtende Konzepte sind mit der Menschenwürde nicht vereinbar und verstoßen deswegen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung.*

Bei Bedarf können die Referate und Dienststellen diese Hinweisklausel im Antragsformular entsprechend ihrer Bedürfnisse anpassen.

### **2.3 Ausschlussgrund in den Zuwendungsrichtlinien**

Die Verantwortung für die Erreichung des übergreifenden Förderziels trägt die Bewilligungsbehörde. Sie darf nur solche Projekte und Institutionen fördern, die mit dem übergreifenden Förderziel in Einklang stehen.

Sollten bei Antragstellung für eine Förderung oder Weiterförderung konkrete Anhaltspunkte vorliegen, dass die geförderten Projekte oder die geförderten Institutionen nicht oder nicht mehr mit dem übergreifenden Förderziel in Einklang stehen, ist diesen nachzugehen. Sofern eine Prüfung ergibt, dass Tatsachen diese Annahme rechtfertigen, kann eine (Weiter-) Förderung ganz oder teilweise abgelehnt werden.

---

<sup>5</sup> Vgl. Fußnote 1

<sup>6</sup> Vgl. Fußnote 1

<sup>7</sup> Vgl. Fußnote 4

Bei Projektförderungen können sich solche Tatsachen zum einen aus dem Projekt selbst ergeben (z.B. aus dem Thema einer Veranstaltung, deren Förderung beantragt wurde), zum anderen – wenn der Antrag von einer juristischen Person (z.B. e.V., gGmbH, gUG) oder einem Zusammenschluss von Personen (z.B. GbR, nicht eingetragener Verein, Initiative) gestellt wird – aus der sonstigen Tätigkeit sowie den Zielen des\*der Antragsteller\*in.

Dementsprechend soll in Ziffer 6 a der (nicht stadtratspflichtigen) „Mindestanforderungen Zuwendungsrichtlinien bei der Landeshauptstadt München“ (vgl. Anlage 1) sowie in den Förderrichtlinien der Referate und Dienststellen an geeigneter Stelle folgende Klausel aufgenommen werden:

#### *6. Ausschluss der (Weiter-) Förderung*

*Eine (Weiter-) Förderung kann insbesondere dann ganz oder teilweise abgelehnt werden, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass*

- a. die geförderten Projekte und die geförderten Institutionen nicht oder nicht mehr mit dem übergreifenden Förderziel in Einklang stehen.*

*Insbesondere dürfen die geförderten Projekte und die geförderten Institutionen niemanden aufgrund des Geschlechts, der ethnischen Herkunft, einer rassistischen oder antisemitischen Zuschreibung, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, einer chronischen Erkrankung, des Lebensalters, der Sprache, der sexuellen und geschlechtlichen Identität sowie des sozialen Status diskriminieren<sup>8</sup>.*

*Die geförderten Projekte und die geförderten Institutionen müssen außerdem mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes, präzisiert durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17.01.2017, Az. 2 BvB 1/13, vereinbar sein. Neben weiteren zentralen Wertprinzipien<sup>9</sup> findet diese ihren Ausgangspunkt in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG). Die Garantie der Menschenwürde umfasst insbesondere die Wahrung personaler Individualität, Identität und Integrität sowie die elementare Rechtsgleichheit. Antisemitische, rassistische und sonstige menschenverachtende Konzepte sind mit der Menschenwürde nicht vereinbar und verstoßen deswegen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung.*

## **2.4 Auflage oder Vertragsbestimmung**

Um die Erreichung des übergreifenden Förderziels sicherzustellen, sollte darüber hinaus in die Zuwendungsbescheide nachfolgende Auflage bzw. in die Zuwendungsverträge eine dementsprechende Vertragsbestimmung aufgenommen werden:

*Die Landeshauptstadt München hat sich zum Ziel gesetzt, mit jeder städtischen Zuwendung zugleich zu einer friedlichen, toleranten und gleichberechtigten Stadtgesellschaft beizutragen.*

*Um dieses übergreifende Förderziel zu erreichen, dürfen die geförderten Projekte und die geförderten Institutionen niemanden aufgrund des Geschlechts, der ethni-*

---

<sup>8</sup> Vgl. Fußnote 1

<sup>9</sup> Vgl. Fußnote 4



*schen Herkunft, einer rassistischen oder antisemitischen Zuschreibung, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, einer chronischen Erkrankung, des Lebensalters, der Sprache, der sexuellen und geschlechtlichen Identität sowie des sozialen Status diskriminieren<sup>10</sup>.*

*Die geförderten Projekte und die geförderten Institutionen müssen außerdem mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes, präzisiert durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17.01.2017, Az. 2 BvB 1/13, vereinbar sein. Neben weiteren zentralen Wertprinzipien<sup>11</sup> findet diese ihren Ausgangspunkt in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG). Die Garantie der Menschenwürde umfasst insbesondere die Wahrung personaler Individualität, Identität und Integrität sowie die elementare Rechtsgleichheit. Antisemitische, rassistische und sonstige menschenverachtende Konzepte sind mit der Menschenwürde nicht vereinbar und verstoßen deswegen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung.*

### 3. Rechtliche Bewertung

#### 3.1 Übergreifendes Förderziel

Die Kommune ist bei der Entscheidung darüber, welcher Personenkreis durch freiwillige finanzielle Zuwendungen gefördert werden soll, weitgehend frei. Zwar darf sie ihre Leistungen nicht nach unsachlichen Gesichtspunkten, also nicht willkürlich, verteilen. Sachbezogene Gesichtspunkte stehen ihr jedoch in sehr weitem Umfang zur Verfügung. Solange die Regelung sich auf eine der Lebenserfahrung nicht geradezu widersprechende Würdigung der jeweiligen Lebensverhältnisse stützt und insbesondere der Kreis der von der Maßnahme Begünstigten sachgerecht abgegrenzt ist, kann sie verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden.<sup>12</sup>

Es besteht auch weitgehend Einigkeit, dass es einer Kommune freisteht, die Vergabe von Zuwendungen mit übergreifenden politischen Zielen zu verbinden, die entweder Teil der eigenen Aufgabenwahrnehmung sind oder in diese integriert werden können (vgl. Ziffer 2.1). Dabei sind sie keinem Neutralitätsmaßstab verpflichtet.<sup>13</sup> Die Hinzunahme zusätzlicher Kriterien für eine Auswahlentscheidung stellt auch im Bereich von Kunst und Kultur nicht per se eine Verletzung von Freiheitsrechten dar. Eine solche Kriterienverschiebung berührt noch keine Rechte potenzieller Zuwendungsempfänger\*innen.<sup>14</sup>

Übereinstimmung besteht außerdem darüber, dass weder die Kunst- noch die Meinungsfreiheit noch andere Freiheitsgrundrechte dem Einzelnen einen Anspruch auf staatliche oder kommunale Zuwendung gewähren, auch nicht auf die Fortsetzung einer bereits gewährten Zuwendung, soweit diese nicht unter einen Vertrauenstatbestand fällt.<sup>15</sup> Dem Fehlen eines Anspruchs entspricht das Fehlen eines Bestandsschutzes. Die einmal erfolgte Förderung verstetigt sich nicht wegen des Schutzes zum Beispiel der Kunst- oder Meinungsfreiheit. Der Kommune steht es vielmehr frei, Zuwendungen zu verlängern oder sich selbst, etwa durch Vertrag, auf die Möglichkeit einer Verlängerung nach bestimmten Krite-

<sup>10</sup> Vgl. Fußnote 1

<sup>11</sup> Vgl. Fußnote 4

<sup>12</sup> Vgl. z.B. BVerfG, U.v. 20.4.2004 – 1 BvR 905/00, 1 BvR 1748/99 – juris Rn. 61; ebenso etwa Wollenschläger, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 255.

<sup>13</sup> Vgl. Gutachten Prof. Möllers, Grundrechtliche Grenzen und grundrechtliche Schutzgebote staatlicher Kulturförderung, Seite 25.

<sup>14</sup> Vgl. Gutachten Prof. Möllers, zur Zulässigkeit von präventiven Maßnahmen der Bekämpfung von Antisemitismus und Rassismus in der staatlichen Kulturförderung, Seite 8.

<sup>15</sup> Vgl. Gutachten Prof. Möllers, Grundrechtliche Grenzen und grundrechtliche Schutzgebote staatlicher Kulturförderung, Seite 20.

rien zu verpflichten.<sup>16</sup>

Dementsprechend kann die zuwendungsgebende Kommune im Rahmen des ihr eingeräumten Ermessens darüber bestimmen, was Förderziel und Förderzweck sind, welche Ausgaben sie dem Fördergegenstand zuordnet und welcher Personenkreis konkret begünstigt werden soll.

Nach Auffassung der Landeshauptstadt München muss es einer Kommune vor diesem Hintergrund gestattet sein, ihre Werte und Ziele sowie den ihr obliegenden kommunalen und verfassungsrechtlichen Auftrag in einem übergreifenden Förderziel zu konkretisieren und ihren Förderungen zugrunde zu legen.

Die Festlegung eines übergreifenden Förderziels in den städtischen Zuwendungsrichtlinien begründet nach hiesigem Dafürhalten daher noch keinen Grundrechtseingriff, sondern stellt vielmehr ein legitimes politisches Gestaltungsmittel dar.

### 3.2 Ausschlussgrund und Auflage

Nachdem die Bewilligungsbehörde die Verantwortung für die Erreichung des Förderziels trägt und nur solche Maßnahmen fördern darf, die mit dem übergreifenden Förderziel in Einklang stehen, muss es ihr auch möglich sein, dessen Zielerreichung bei der Vergabe ihrer Zuwendungen zu überprüfen. Dies hat zur Konsequenz, dass eine (Weiter-) Förderung insbesondere dann ganz oder teilweise abgelehnt werden kann, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine Übereinstimmung mit dem übergreifenden Förderziel nicht oder nicht mehr gewährleistet ist (vgl. Ziffer 2.3).

In aller Regel haben Antragsteller\*innen weder aus dem Gesetz noch aus Freiheitsgrundrechten (z.B. der Meinungsfreiheit oder der Kunstfreiheit) einen individuellen Anspruch auf Gewährung der Zuwendung, sodass eine solche (teilweise) Ablehnung den Schutzbereich dieser Grundrechte auch nicht berührt.<sup>17</sup>

Sobald sich eine Kommune dafür entschieden hat, bestimmte Projekte oder Institutionen zu fördern, muss sie sicherstellen, dass bei der Umsetzung einer solchen Entscheidung die Grundrechte der Zuwendungsempfänger\*innen beachtet werden und im Bedarfsfall u.a. kunst- und/oder meinungsimmanente Kriterien zur Anwendung kommen.<sup>18</sup>

Gerichtlich nicht geklärt und in der Rechtswissenschaft umstritten ist vor diesem Hintergrund die Frage, in welchem Umfang Kommunen ihre Zuwendungsbescheide ohne derzeit vorhandene spezielle gesetzliche Grundlage mit Nebenbestimmungen versehen dürfen, welche an die Zuwendungsempfänger\*innen bestimmte, selbständige Verhaltensanforderungen (beispielsweise die Abgabe eines Bekenntnisses zu bestimmten Werten<sup>19</sup>) stellen:

Zuwendungen sind freiwillige Leistungen der Kommune, die als Begünstigung keiner gesetzlichen Grundlage bedürfen, sondern – ggf. auf der Grundlage der einschlägigen Zuwendungsrichtlinien – nach billigem Ermessen im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel gewährt werden. Werden solche freiwilligen Leistungen mit einer Nebenbestimmung

---

<sup>16</sup> Vgl. Gutachten Prof. Möllers, Grundrechtliche Grenzen und grundrechtliche Schutzgebote staatlicher Kulturförderung, Seite 21.

<sup>17</sup> Vgl. Gutachten Prof. Möllers, zur Zulässigkeit von präventiven Maßnahmen der Bekämpfung von Antisemitismus und Rassismus in der staatlichen Kulturförderung, Seite 8.

<sup>18</sup> Vgl. Gutachten Prof. Möllers, Grundrechtliche Grenzen und grundrechtliche Schutzgebote staatlicher Kulturförderung, Seite 25.

<sup>19</sup> Als Beispiel sei hier die zurückgenommene Berliner Verpflichtung genannt, sich u.a. zu einer vielfältigen Gesellschaft zu bekennen, sich gegen jedwede Diskriminierung und Ausgrenzung zu stellen und alles Notwendige zu veranlassen, damit die Fördergelder in keinem Fall der Finanzierung von terroristischen oder extremistischen Vereinigungen dienen.

versehen, wie beispielsweise einer Auflage, bedarf im Regelfall auch die Auflage keiner spezialgesetzlichen Grundlage, solange auf die Begünstigung selbst kein Anspruch besteht.

Diese Auffassung wird vom BVerwG und in der Rechtswissenschaft zunehmend für die Fälle in Frage gestellt, in denen die Nebenbestimmung geeignet ist, einen eigenen Eingriff in ein Grundrecht darzustellen.<sup>20</sup> Ein solcher eigener Grundrechtseingriff soll insbesondere dann gegeben sein, wenn die Nebenbestimmung, ohne Bezug zu den Förderzielen oder zum Förderzweck, eine selbständige Verhaltens-, Bekenntnis- oder Erklärungspflicht begründet. Dies beschränke die Freiheitsausübung und stelle einen eigenen Eingriff dar, mit einer grundrechtlich relevanten selbständigen Beschwer, die einer eigenen gesetzlichen Grundlage bedürfe. Diskutiert wird dies beispielsweise im Zusammenhang mit Verpflichtungsklauseln, sich auf eine bestimmte Art und Weise zu äußern oder nicht zu äußern oder in diesem Sinne aktiv zu werden.<sup>21</sup> Gerade das isolierte Einfordern eines Bekenntnisses zu bestimmten Werten wird kritisch gesehen, da hier ein Eingriff in die negative Meinungsfreiheit (Freiheit, seine Meinung nicht äußern bzw. offenlegen zu müssen) besonders naheliegend erscheint. Ein isoliertes Bekenntnis enthält die hier vorgeschlagene Lösung jedoch bewusst nicht.

Vorliegend soll mit der Auflage (vgl. Ziffer 2.4), die eine Nebenbestimmung darstellt, vielmehr die Erreichung des übergreifenden Förderziels sichergestellt werden. Das übergreifende Förderziel konkretisiert nicht nur die Werte und Ziele der Landeshauptstadt München, sondern gewährleistet auch die Umsetzung des der Landeshauptstadt München obliegenden kommunalen und sich aus Art. 3 Abs. 3 GG ergebenden verfassungsrechtlichen Auftrags, selbst nicht zu diskriminieren und Diskriminierung durch andere nicht zu fördern.

Gerade vor dem Hintergrund, dass das Grundgesetz als Gegenentwurf zur nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft konzipiert wurde, kommt diesem Diskriminierungsverbot eine ganz besondere Bedeutung und Gewichtung zu.

Nach Auffassung der Landeshauptstadt München muss es einer Kommune gestattet sein, diesen ihr obliegenden verfassungsrechtlichen und vorliegend zum übergreifenden Förderziel erhobenen Auftrag umzusetzen und Zuwendungen zumindest mit solchen Nebenbestimmungen zu versehen, die

- sicherstellen sollen, dass die gewährte Zuwendung das übergreifende Förderziel erreicht und damit der Erfüllung des ihr obliegenden verfassungsrechtlichen Auftrags aus Art. 3 Abs. 3 GG dient,
- Pflichten benennen, denen Geförderte schon aus geltendem Recht unterliegen, wie zum Beispiel aus dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz,
- sicherstellen sollen, dass bei der Durchführung des geförderten Projekts bestimmte Grundsätze, im Einklang mit dem übergreifenden Förderziel eingehalten werden und/oder
- keine selbständige, förderzielunabhängige Verhaltens-, Bekenntnis- oder Erklärungspflicht begründen.

Anderenfalls wäre es der Landeshauptstadt München nicht möglich, die Erreichung des übergreifenden Förderziels und damit des ihr obliegenden verfassungsrechtlichen Auftrags zu gewährleisten.

Vielmehr bestünde die Gefahr, dass eine Kommune mangels derzeit vorhandener spezi-

<sup>20</sup> Vgl. Gutachten Prof. Möllers, zur Zulässigkeit von präventiven Maßnahmen der Bekämpfung von Antisemitismus und Rassismus in der staatlichen Kulturförderung, Seite 13.

<sup>21</sup> Vgl. Fußnote 19

algesetzlicher Regelungen gezwungen sein könnte, gegen den ihr obliegenden verfassungsrechtlichen Auftrag zu verstoßen, weil sie ab dem Zeitpunkt der Zuwendungsvergabe hinnehmen müsste, wenn sich von ihr geförderte Projekte in der Umsetzung als diskriminierend bzw. rassistisch oder antisemitisch herausstellen.

Ob die Gerichte diese Ansicht teilen, ist derzeit offen, da es weder einschlägige Urteile noch dahingehende Überlegungen aus der Rechtswissenschaft gibt.

### **3.3 Bestimmtheitsgrundsatz**

Die hier vorgeschlagene Lösung genügt auch dem Bestimmtheitsgrundsatz. Danach müssen Nebenbestimmungen so bestimmt sein, dass die Adressat\*innen wissen, welches Tun und/oder Unterlassen von ihnen erwartet wird.

Aus diesem Grund orientieren sich die im übergreifenden Förderziel verwendeten Begrifflichkeiten und daraus abgeleiteten Verpflichtungen am Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz, am Berliner Landesantidiskriminierungsgesetz<sup>22</sup> sowie am Urteil des BVerfG im NPD-Verbotsverfahren, in dem der Begriff der freiheitlich demokratischen Grundordnung präzisiert wurde (vgl. Urteil des BVerfG vom 17.01.2017, Az. 2 BvB 1/13).

## **4. Umsetzung bei den städtischen Referaten und Dienststellen**

Die Landeshauptstadt München gewährt ihre Zuwendungen auf der Grundlage der „Mindestanforderungen Zuwendungsrichtlinien bei der Landeshauptstadt München“ (vgl. Anlage 1). Diese Mindestanforderungen stellen eine verwaltungsinterne Handlungsleitlinie dar, die von den Referaten und Dienststellen in ihre spezifischen Zuwendungsrichtlinien, ergänzt um jeweilige fachspezifische Zuwendungsvoraussetzungen, übernommen werden.

In Fortschreibung des Stadtratsbeschlusses vom 02.10.2019 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 15541) wird in den Mindestanforderungen die bisher verwendete Verpflichtungsklausel gegen Diskriminierung durch das übergeordnete Förderziel der Landeshauptstadt München einschließlich der unter Ziffer 2 aufgeführten Maßnahmen zu dessen Sicherstellung und Erreichung ersetzt.

Die Referate und städtischen Dienststellen übernehmen anstatt der bisher verwendeten Verpflichtungsklausel gegen Diskriminierung das übergeordnete Förderziel der Landeshauptstadt München einschließlich der unter Ziffer 2 aufgeführten Maßnahmen zu dessen Sicherstellung und Erreichung in ihre referatsspezifischen Zuwendungsrichtlinien, -verträge und -bescheide. Bei Bedarf können die Referate und Dienststellen die Maßnahmen entsprechend ihren Bedürfnissen anpassen. Sollten fachspezifische Gründe gegen eine vollständige Verwendung der unter Ziffer 2 aufgeführten Maßnahmen sprechen, können die Referate und städtischen Dienststellen im Einzelfall in eigener Verantwortung von der Verwendung einzelner Maßnahmen absehen.

Unabhängig davon, ob die referatsspezifischen Zuwendungsrichtlinien im Einzelfall stadtratspflichtig sind oder nicht, erfolgt die Anpassung der referatsspezifischen Zuwendungsrichtlinien, -verträge und -bescheide durch die Referate und städtischen Dienststellen im Rahmen des Vollzugs des vorliegenden Stadtratsbeschlusses, ohne dass es einer erneuten Stadtratsbefassung bedarf.

---

<sup>22</sup> Das Berliner Landesantidiskriminierungsgesetz verwendet im Gegensatz zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz nicht den umstrittenen Begriff „Rasse“, sondern spricht von rassistischen Zuschreibungen und erfasst auch Diskriminierungen aufgrund einer chronischen Erkrankung sowie des sozialen Status.

Nachdem es sich bei den „Mindestanforderungen Zuwendungsrichtlinien bei der Landeshauptstadt München“ um eine spezielle verwaltungsinterne Dienstanweisung der Landeshauptstadt München handelt, erfolgen alle künftigen Fortschreibungen wieder wie bisher mit Verfügung des Oberbürgermeisters.

Die Anpassung der referatsspezifischen Zuwendungsrichtlinien, -verträge und bescheide erfolgt nach Möglichkeit der Referate und städtischen Dienststellen bis zum 01.03.2025.

## 5. Sonstige Aktualisierung der Mindestanforderungen

Im Rahmen des Abstimmungsprozesses haben einige Referate und städtischen Dienststellen um Aktualisierung einzelner Ziffern in den Mindestanforderungen gebeten.

Dementsprechend wurde in den Mindestanforderungen der Anwendungsbereich weiter konkretisiert. Außerdem wurde der Begriff „Münchner Förderformel“ aufgrund der Änderung des Fördersystems durch „Münchner Kitaförderung“ ersetzt.

Außerdem wurde in die Mindestanforderungen eine Klarstellung aufgenommen, dass

- Projekte und Institutionen nur im Rahmen der vorhandenen Haushaltsmittel gefördert werden können,
- Projekte und Institutionen ihre Arbeit auch an der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie der Europäischen Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene im Rahmen der vorhandenen Mittel orientieren,
- bei der Entscheidung über die Aufhebung einer Bewilligung die Grundrechte der Zuwendungsnehmer\*innen (insbesondere Kunstfreiheit und Meinungsfreiheit) sowie der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu berücksichtigen sind.

Weiter wurde aufgenommen, dass die zweckentsprechende Verwendung aller eingesetzten Mittel auch mittels Belege in digitaler Form nachgewiesen werden kann und Bewilligungen und Ablehnungen von Förderanträgen künftig in digitaler Form möglich sind.

Sollten Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass es im Zusammenhang mit der Förderung zur Verwirklichung von Straftatbeständen oder zur Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung kommen wird oder gekommen ist, die der\*dem Zuwendungsnehmer\*in zuzurechnen ist, kann künftig eine (Weiter-) Förderung ausgeschlossen oder widerrufen werden.

Außerdem haben sich durch die Einführung des übergreifenden Förderziels einige Formulierungen in der bisherigen Präambel der Mindestanforderungen als redundant erwiesen, sodass die Präambel entsprechend angepasst wurde. Die bisher in der Präambel geregelte Zuwendungsfähigkeit von Ausgaben für den Einsatz für Demokratie und Menschenrechte ist nun in Ziffer 7 geregelt (vgl. Anlage 1).

Unabhängig davon, ob die referatsspezifischen Zuwendungsrichtlinien im Einzelfall stadtratspflichtig sind oder nicht, erfolgt die Umsetzung der hier genannten Aktualisierung der Mindestanforderungen im Bedarfsfall durch die Referate und städtischen Dienststellen im Rahmen des Vollzugs des vorliegenden Stadtratsbeschlusses, ohne dass es einer erneuten Stadtratsbefassung bedarf.

Nachdem es sich bei den „Mindestanforderungen Zuwendungsrichtlinien bei der Landeshauptstadt München“ um eine spezielle verwaltungsinterne Dienstanweisung der Landeshauptstadt München handelt, erfolgen alle künftigen Fortschreibungen wieder wie bisher mit Verfügung des Oberbürgermeisters.

## **6. Klimaprüfung**

Es liegt keine Klimarelevanz vor.

## **7. Abstimmung mit den Querschnitts- und Fachreferaten**

Die Beschlussvorlage ist mit dem Baureferat, Direktorium D-I-ZV, Gesundheitsreferat, IT-Referat, Kulturreferat, Kommunalreferat, Kreisverwaltungsreferat, Mobilitätsreferat, Personal- und Organisationsreferat (vgl. Anlage 2), Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Referat für Klima und Umweltschutz, Sozialreferat, Referat für Arbeit und Wirtschaft, Referat für Bildung und Sport sowie der Fachstelle für Demokratie, der Gleichstellungsstelle für Frauen, der Koordinierungsstelle zur Gleichstellung von LGBTIQ\*, der Fachstelle für migrationsgesellschaftliche Diversität, Sozialreferat und Fachsteuerung migrationsgesellschaftliche Diversität im Büro der 3. Bürgermeisterin und dem Behindertenbeirat abgestimmt. Die Stadtkämmerei hat die Beschlussvorlage zur Kenntnis genommen.

## **Anhörung des Bezirksausschusses**

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

Die Verwaltungsbeirätin der Rechtsabteilung des Direktoriums, Frau Stadträtin Stöhr, hat einen Abdruck der Beschlussvorlage erhalten.

## **II. Antrag des Referenten**

1. In Fortschreibung des Stadtratsbeschlusses vom 02.10.2019 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 15541) wird in den „Mindestanforderungen Zuwendungsrichtlinien bei der Landeshauptstadt München“ die bisher verwendete Verpflichtungsklausel gegen Diskriminierung durch das unter Ziffer 2.1 beschriebene übergeordnete Förderziel der Landeshauptstadt München einschließlich der unter Ziffer 2 des Vortrags des Referenten näher beschriebenen Maßnahmen zu dessen Sicherstellung und Erreichung ersetzt.
2. Die Referate und städtischen Dienststellen werden beauftragt, in ihren referatsspezifischen Zuwendungsrichtlinien, -verträgen und -bescheiden die bisher verwendete Verpflichtungsklausel gegen Diskriminierung durch das unter Ziffer 2.1 beschriebene übergeordnete Förderziel der Landeshauptstadt München einschließlich der unter Ziffer 2 des Vortrags des Referenten aufgeführten Maßnahmen zu dessen Sicherstellung und Erreichung nach Möglichkeit bis zum 01.03.2025 zu ersetzen.

3. Die Anpassung der referatsspezifischen Zuwendungsrichtlinien, -verträge und -bescheide im Sinne von Ziffer 2 des Antrags erfolgt im Rahmen des Vollzugs des vorliegenden Stadtratsbeschlusses, ohne dass es einer erneuten Stadtratsbefassung bedarf. Im Bedarfsfall erfolgt die Anpassung der referatsspezifischen Zuwendungsrichtlinien, -verträge und -bescheide an die unter Ziffer 5 des Vortrags des Referenten genannte Aktualisierung der Mindestanforderungen ebenfalls im Rahmen des Vollzugs des vorliegenden Stadtratsbeschlusses, ohne dass es einer erneuten Stadtratsbefassung bedarf.
4. Der 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 Vorsitzende

Der Referent

Oberbürgermeister

Dieter Reiter  
Oberbürgermeister

### **IV. Abdruck von I. mit III.**

über Stadtratsprotokolle (D-II/V-SP)

**an das Direktorium – Dokumentationsstelle  
an das Revisionsamt  
z. K.**

**V. Wv. Direktorium D-R**

1. Die Übereinstimmung des vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
2. An das Direktorium
  - An das Baureferat
  - An das Gesundheitsreferat
  - An das IT-Referat
  - An das Kulturreferat
  - An das Kommunalreferat
  - An das Kreisverwaltungsreferat
  - An das Mobilitätsreferat
  - An das Personal- und Organisationsreferat
  - An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung
  - An das Referat für Klima und Umweltschutz
  - An die Stadtkämmerei
  - An das Sozialreferat
  - An das Referat für Arbeit und Wirtschaft
  - An das Referat für Bildung und Sport
  - An die Fachstelle für Demokratie
  - An die Fachstelle für migrationsgesellschaftliche Diversität, Sozialreferat und Fachsteuerung migrationsgesellschaftliche Diversität im Büro der 3. Bürgermeisterin
  - An die Gleichstellungsstelle für Frauen
  - An die Koordinierungsstelle zur Gleichstellung von LGBTIQ\*
  - An den Behindertenbeirat

z. K.

Am