

## Entscheidungsbesprechung

### Themenbezogene Widmungsbeschränkung einer kommunalen öffentlichen Einrichtung

#### 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. (Amtlicher Leitsatz)

GG Art. 5 Abs. 1 GG

BVerwG, Urt. v. 20.1.2022 – 8 C 35.20<sup>1</sup>

#### I. Einleitung und einfach-rechtliche Ausgangslage

Öffentliche Einrichtungen der Gemeinden<sup>2</sup> kommen in vielfältigen Erscheinungsformen vor,<sup>3</sup> etwa als städtische Hallenbäder, Museen, Konzertsäle, Stadthallen oder sonstige Veranstaltungsräume. Sie sind ein zentrales Instrument zur Daseinsvorsorge durch die Gemeinde und dienen insbesondere der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Betreuung der Gemeindeeinwohner.<sup>4</sup> Die Kommunalverfassungsgesetze der (Flächen-)Länder sehen allesamt vor, dass die Gemeinden entsprechende Einrichtungen innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit schaffen.<sup>5</sup> Welche Einrichtungen die Gemeinden errichten, unterliegt dabei ihrem durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten Selbstverwaltungsrecht. Zentrale Bedeutung kommt der Widmung der kommunalen Einrichtung zu. Die Widmung drückt den Willen der Gemeinde aus, dass die Einrichtung der Nutzung durch alle Einwohner zu einem bestimmten öffentlichen Zweck offensteht.<sup>6</sup> Neben dieser für

das Vorliegen einer öffentlichen Einrichtung konstitutiven Bedeutung der Widmung wird durch sie zugleich der zulässige Nutzungsrahmen der Einrichtung näher bestimmt und kann dabei durch sie auch begrenzt werden.<sup>7</sup>

Für die Gemeindeeinwohner<sup>8</sup> sehen die einschlägigen Regelungen vor, dass diese im Rahmen des geltenden Rechts berechtigt sind, die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinden zu benutzen.<sup>9</sup> Dieser Benutzungsanspruch besteht nur im Rahmen des geltenden Rechts. Nutzungen, die gegen höherrangiges Recht verstoßen, also rechtswidrig sind, sind ausgeschlossen. Dabei erlangen vorrangig Verstöße gegen einfachrechtliche Verbotsnormen Bedeutung.<sup>10</sup> Daneben setzen dem Zulassungsanspruch die Widmung selbst sowie etwaige von der Gemeinde erlassene und neben die Widmung tretende Nutzungsregelungen Grenzen.<sup>11</sup>

Nicht selten werden kommunale Einrichtungen auch für (gesellschafts-)politisch kontroverse Veranstaltungen in Anspruch genommen. Immer wieder stellt sich dabei die Frage, ob und inwieweit die Gemeinden dazu berechtigt sind, Personen den Zugang zu ihren öffentlichen Einrichtungen allein aufgrund zu erwartender unerwünschter Meinungsäußerungen zu verwehren.<sup>12</sup> Vielfach vermeiden Gemeinden diesbezügliche Konfliktlagen, indem sie ihre Räumlichkeiten durch entsprechende Widmungsbeschränkungen nur für bestimmte, nach

Kommunalrecht, 4. Aufl. 2019, Rn. 921; Peters (Fn. 4), GO NRW § 8 Rn. 8.

<sup>7</sup> Peters (Fn. 4), GO NRW § 8 Rn. 8; Erichsen/Dietlein, Kommunalrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl. 2022, Kap. 8 Rn. 20.

<sup>8</sup> Soweit die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde für Grundbesitzer und Gewerbetreibende bestehen, wird der Zulassungsanspruch regelmäßig auch auf Grundbesitzer und Gewerbetreibende, die nicht in der Gemeinde wohnen (sog. Forensen), erstreckt; zudem gilt der Benutzungsanspruch regelmäßig entsprechend für juristische Personen und Personenvereinigungen, vgl. § 10 Abs. 3 und 4 GemO BW; Art. 21 Abs. 3 und 4 BayGO; § 20 Abs. 2 und 3 HessGO; § 14 Abs. 3 KV MV; § 30 Abs. 2 und 3 NdsKomVG; § 8 Abs. 3 und 4 GO NRW; § 14 Abs. 3 und 4 GemO RLP; § 19 Abs. 2 und 3 SaarKSVG; § 10 Abs. 3 und 5 SächsGemO; § 24 Abs. 2 und 3 KVG LSA; § 18 Abs. 2 und 3 GO SH; § 14 Abs. 2 und 3 ThürKO; zur Reichweite des diesbezüglichen Benutzungsrechts näher Peters (Fn. 4), GO NRW § 8 Rn. 45 ff.

<sup>9</sup> Vgl. § 10 Abs. 2 S. 2 f. GemO BW; Art. 21 Abs. 1 BayGO; § 20 Abs. 1 HessGO; § 14 Abs. 2 KV MV; § 30 Abs. 1 NdsKomVG; § 8 Abs. 2 GO NRW; § 14 Abs. 2 GemO RLP; § 19 Abs. 1 SaarKSVG; § 10 Abs. 2 SächsGemO; § 24 Abs. 1 KVG LSA; § 18 Abs. 1 GO SH; § 14 Abs. 1 ThürKO; § 12 Abs. 1 BbgKVerf erfasst nicht „Einwohner“, sondern „Jedermann“.

<sup>10</sup> Vgl. Erichsen/Dietlein (Fn. 7), Kap. 8 Rn. 35 mit besonderem Fokus auf die drohende Begehung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten.

<sup>11</sup> Näher Erichsen/Dietlein (Fn. 7), Kap. 8 Rn. 34 ff.; Peters (Fn. 4), GO NRW § 8 Rn. 25 ff.

<sup>12</sup> Allgemein zur Problematik etwa Gern/Brüning (Fn. 6), Rn. 939; VGH Mannheim NVwZ 1990, 93 (94).

<sup>1</sup> Die Entscheidung ist online abrufbar unter <https://www.bverwg.de/de/200122U8C35.20.0> (12.7.2022) sowie auch zu finden bei BeckRS 2022, 8388.

<sup>2</sup> Auch auf Ebene der Landkreise bestehen nach vergleichbaren Bestimmungen öffentliche Einrichtungen und ein korrespondierender Nutzungsanspruch der Kreiseinwohner.

<sup>3</sup> Zum Begriff der öffentlichen Einrichtung, als die jede Zusammenfassung personeller Kräfte und sächlicher Mittel zu verstehen ist, die von der Gemeinde für bestimmte öffentliche Zwecke unterhalten wird und die durch ausdrückliche oder konkludente Widmung der bestimmungsgemäßen Nutzung durch die Einwohner bzw. einen in der Zweckbestimmung festgelegten Personenkreis zugänglich gemacht wird, wobei die Benutzung einer besonderen Zulassung bedarf, vgl. OVG Münster BeckRS 2015, 42643; Schoch, NVwZ 2016, 257 (259).

<sup>4</sup> Peters, in: Dietlein/Heusch (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, Stand: 1.6.2022, GO NRW, § 8 Rn. 1.

<sup>5</sup> Vgl. § 10 Abs. 2 S. 1 GemO BW; § 2 Abs. 2 BbgKVerf; § 19 Abs. 1 HessGO; § 2 Abs. 2 KV MV; § 4 S. 2 NdsKomVG; § 8 Abs. 1 GO NRW; § 2 Abs. 2 S. 1 GemO RLP, § 5 Abs. 2 SaarKSVG; § 2 Abs. 1 SächsGemO; § 4 KVG LSA; § 17 Abs. 1 GO SH; § 1 Abs. 4 S. 1 ThürKO; zu Bayern vgl. Art. 83 Abs. 1 BayVerf.

<sup>6</sup> Ehlers, Jura 2012, 692 (693); Gern/Brüning, Deutsches

objektiven Kriterien abgrenzbare Veranstaltungstypen zur Verfügung stellen. Soweit entsprechende Widmungsregelungen bestimmte Nutzungsarten generell nach allgemeinen Kriterien (z.B. allgemein parteipolitische Veranstaltungen) oder einem abstrakt umrissenen Themenkreis (z.B. Veranstaltungen ohne konkreten örtlichen Bezug) ausschließen, wurde dies von der Rechtsprechung weitgehend akzeptiert.<sup>13</sup> In neuerer Zeit versuchen verschiedene Gemeinden, die Nutzung kommunaler Einrichtungen zusätzlich dadurch zu steuern, dass die Überlassung der Einrichtung zur Befassung mit bestimmten Themenstellungen über entsprechende Beschränkungen im Rahmen der Widmung ausgeschlossen wird. Darüber, ob derartige themenspezifische Widmungsbeschränkungen rechtlich zulässig sind, hat nunmehr das BVerwG mit dem hier zu besprechenden Urteil vom 20.1.2022 entschieden.

## II. Sachverhalt

Anlass für den vom BVerwG zu entscheidenden Fall bot ein Beschluss des Münchener Stadtrats vom 13.12.2017 unter dem Titel „Gegen jeden Antisemitismus! – Keine Zusammenarbeit mit der antisemitischen BDS-Bewegung“<sup>14</sup>. Bei der BDS-Bewegung handelt es sich um eine transnationale Bewegung, die unter dem Leitsatz „Boycott, Divestment and Sanctions“ u.a. zu Boykottaktionen gegen Israel (insbesondere gegen israelische Waren und Dienstleistungen, israelische Künstler, Wissenschaftler sowie Sportler) aufruft und nach ihrem Selbstverständnis den Staat Israel wirtschaftlich, kulturell und politisch isolieren will, um eine Veränderung der Politik Israels gegenüber den Palästinensern zu erreichen.<sup>15</sup> Vor dem Hintergrund dieser allumfassenden Ausrichtung gegen den Staat Israel hat die BDS-Bewegung im politischen Raum erheblichen Gegenwind erfahren und ist vielfach als antisemitisch eingestuft worden,<sup>16</sup> wobei diese Bewertung der BDS-Bewegung nicht zuletzt angesichts des Fehlens verfestigter organisatorischer Strukturen und der damit einherge-

henden heterogenen Zusammensetzung ihrer Anhängerschaft und Positionierung im Detail keineswegs unumstritten ist.<sup>17</sup> Dieser Gegenwind beschränkt sich nicht auf resolutionsartige Verurteilungen der BDS-Kampagne durch den Bundestag oder verschiedene Länderparlamente,<sup>18</sup> sondern ist auch auf kommunaler Ebene zu verzeichnen.<sup>19</sup> Hier haben verschiedene Gemeinden die Entscheidung getroffen, der BDS-Bewegung oder Gruppierungen, die die Ziele der Kampagne verfolgen, finanzielle Unterstützung und die Vergabe von kommunalen Räumen zu verweigern.

Ähnlich verfuhr auch der Rat der Stadt München mit seinem hier streitgegenständlichen Beschluss. Darin bekannte sich der Stadtrat zunächst zu seiner Solidarität mit dem Staat Israel und verurteilte jegliche Erscheinungsform des offenen und des verdeckten Antisemitismus (Ziff. 1 des Beschlusses). Anknüpfend an diese „politische Grundsatzentscheidung“ sah der Ratsbeschluss in Ziff. 3 Festlegungen für Raumvergaben vor. Konkret wurde bestimmt, dass Organisationen und Personen, die Veranstaltungen in städtischen Einrichtungen durchführen wollten, welche sich „mit den Inhalten, Themen und Zielen der BDS-Kampagne befassen, diese unterstützen, diese verfolgen oder für diese werben“ sollten, von der Raumüberlassung bzw. Vermietung von Räumlichkeiten ausgeschlossen bleiben sollten.<sup>20</sup> Für die Vergabe von Zuschüssen wurde Entsprechendes angeordnet. Die Stadtverwaltung und die Eigenbetriebe wurden beauftragt, diese Vorgaben bei ihrem Handeln zugrunde zu legen (Ziff. 4 des Beschlusses).

Angesichts dieses Beschlusses bat der Kläger (im Folgenden K) das Stadtmuseum München um Überlassung eines Saales für eine Diskussionsveranstaltung zum Thema „Wie sehr schränkt München die Meinungsfreiheit ein? – Der Stadtratsbeschluss vom 13.12.2017 und seine Folgen“. Das Stadtmuseum lehnte die Vermietung seiner Räumlichkeiten für die geplante Veranstaltung unter Hinweis auf den Stadtratsbeschluss ab, an dessen Festlegungen es gebunden sei: Zwar handele es sich nicht im eigentlichen Sinne um eine Unterstützungsveranstaltung zur BDS-Bewegung, sondern um die Durchführung eines öffentlichen Streitgesprächs zu dem Stadtratsbeschluss; es sei aber davon auszugehen, dass die geplante Diskussion nicht ohne eine Thematisierung von BDS sowie deren Inhalten, Themen und Zielen auskomme.<sup>21</sup>

<sup>13</sup> Vgl. insoweit ausführlich *Knierim*, Belastende Benutzungsregelungen, 2021, S. 169 ff. m.w.N. aus der Rspr.

<sup>14</sup> Der Beschluss ist im vollen Wortlaut und mit Begründung abrufbar unter

<https://risi.muenchen.de/risi/sitzungsvorlage/detail/4672899>

(12.7.2022) und in den für den Fall relevanten Auszügen zitiert in BVerwG BeckRS 2022, 8388 Rn. 1.

<sup>15</sup> Vgl. näher zur BDS-Kampagne etwa

<https://www.bpb.de/themen/antisemitismus/dossier-antisemitismus/328693/antisemitismus-in-der-bds-kampagne/>

(12.7.2022), dort freilich mit Plädoyer für eine Einstufung als antisemitisch (vgl. zur str. Frage dieser Einordnung Fn. 17); zur rechtlichen Bewertung von Boykott-Aktionen in Supermärkten am Maßstab der EMRK etwa EGMR NVwZ 2021, 137 (Baldassi u.a./Frankreich).

<sup>16</sup> Vgl. zur Einstufung als antisemitisch und zur an diese Bewertung anknüpfenden Verurteilung durch den Deutschen Bundestag BT-Drs. 19/10191; dazu VG Berlin BeckRS 2021, 29696; auch verschiedene Landtage haben vergleichbare Beschlüsse gefasst, vgl. etwa Landtag NRW, LT-Drs. 17/3577; dazu VerfGH NRW BeckRS 2020, 37662; Landtag Thüringen, LT-Drs. 6/5886.

<sup>17</sup> Vgl. insoweit etwa *Schulz*, KommJur 2020, 245; *Zechlin*, KJ 55 (2021), 31.

<sup>18</sup> Vgl. Fn. 16.

<sup>19</sup> Vgl. mit Beispielen etwa *Schulz*, KommJur 2022, 245; teilweise fanden sich entsprechende Regelungen auf kommunaler Ebene schon vor den Stellungnahmen des Bundestags und der Länderparlamente.

<sup>20</sup> Zugleich wurde festgelegt, dass Organisationen und Personen, soweit sich diese in der Vergangenheit positiv zur BDS-Kampagne geäußert oder diese unterstützt hatten, nur dann durch die Überlassung bzw. Vermietung von Räumlichkeiten für Veranstaltungen unterstützt werden durften, sofern diese sich nicht mit den Inhalten, Themen und Zielen der BDS-Kampagne befassen, diese unterstützen, diese verfolgen oder für diese werben.

<sup>21</sup> Vgl. insoweit den Tatbestand in der vorangehenden Ent-

K erhob daraufhin Klage auf Überlassung der Räumlichkeiten im Münchener Stadtmuseum für die geplante Diskussionsveranstaltung, hilfsweise in einem anderen städtischen Raum. Während das VG München die Klage vollumfänglich abwies,<sup>22</sup> hatte K vor dem VGH München<sup>23</sup> und dem BVerwG<sup>24</sup> immerhin mit seinem Hilfsantrag Erfolg. In der Folge wurde die Stadt München verpflichtet, K für die geplante Diskussionsveranstaltung den Zugang zu einem Bürgeraal im Rahmen der verfügbaren Kapazitäten durch Einwirkung auf den Trägerverein des Saals zu verschaffen.

### III. Kernpunkte und Bewertung der Entscheidung

Hatte das BVerwG im Kern über die Zulässigkeit einer themenbezogenen Widmungsbeschränkung kommunaler Einrichtungen zu entscheiden (dazu 2.), bietet das Verfahren – zumal in Zusammenschau mit den Entscheidungen der Vorinstanzen – darüber hinaus allgemein prüfungsrelevante Erkenntnisse zur Geltendmachung des Anspruchs auf Zulassung zu einer kommunalen Einrichtung, die vorab kurz vorgestellt werden sollen (dazu 1.).

#### 1. Allgemeines zur Geltendmachung des Zulassungsanspruchs

##### a) Öffentlich-rechtlicher Charakter des Zulassungsanspruchs

K hatte seine Klage auf Zulassung zunächst bei den Zivilgerichten erhoben, weil er für die Benutzung der Räumlichkeiten des Stadtmuseums einen Mietvertrag abschließen wollte. Das Landgericht hatte die Klage dann jedoch gem. § 17a Abs. 2 GVG an das Verwaltungsgericht verwiesen.<sup>25</sup> Hintergrund dieser Verweisung ist die Unterscheidung zwischen dem „Ob“ der Zulassung zu einer kommunalen Einrichtung und der konkreten Ausgestaltung des Nutzungsverhältnisses. Während die Frage der Zulassung selbst – aufgrund der Eigenschaft als kommunale und damit „öffentliche“ Einrichtung – stets öffentlich-rechtlicher Natur ist und damit von den Verwaltungsgerichten zu entscheiden ist, kann die Gemeinde das Nutzungsverhältnis, also die konkreten Modalitäten der Nutzung der Einrichtung, öffentlich-rechtlich oder privat-rechtlich ausgestalten.<sup>26</sup> Auch wenn sich die Gemeinde zu einer privatrechtlichen Ausgestaltung des Nutzungsverhältnisses entscheidet und für die Nutzung selbst ein Mietvertrag mit der Gemeinde (oder dem Einrichtungsträger) abzuschließen ist, bleibt die Frage der Zulassung zu der Einrichtung öffentlich-rechtlicher Natur und ist – bei verweigerter Zulassung – vor den Verwaltungsgerichten zu klären.<sup>27</sup>

##### b) Zulassungsausschluss durch nutzungsartbezogene satzungsmäßige Widmungsbeschränkung

Die Entscheidung des BVerwG befasst sich in der Sache nur noch mit dem Hilfsantrag des K, der auf die Überlassung

einer anderen städtischen Räumlichkeit für die geplante Diskussionsveranstaltung, konkret eines Bürgersaals, gerichtet war. Zum Verständnis lohnt aber auch ein kurzer Blick auf den von K mit seiner Klage im Hauptantrag geltend gemachten Anspruch auf Zulassung zu den Räumlichkeiten des Stadtmuseums, der bereits von den Vorinstanzen abgelehnt worden war. Hintergrund war insoweit, dass das Zulassungsbegehren des K – auch unabhängig von dem Beschluss des Stadtrats vom 17.12.2017 – nicht von der satzungsmäßig festgelegten Zweckbestimmung dieser kommunalen Einrichtung gedeckt war.<sup>28</sup> Nach der für das Stadtmuseum maßgeblichen Benutzungssatzung dient es der Förderung der Kunst, der Kultur, der Volksbildung und der Heimatpflege, wobei die Erfüllung dieser Zwecke nach der Satzung insbesondere durch die Veranstaltung von Ausstellungen und dazugehörigen Rahmenveranstaltungen wie Vorträgen, Konzerten oder Theatervorstellungen erfolgt. Hieraus folgerten VG und VGH, dass die Nutzung der Räumlichkeiten auf museumsspezifische Zwecke beschränkt sei. Insbesondere seien die Säle des Stadtmuseums außer bei Ausstellungen nur bei „dazugehörigen Rahmenveranstaltungen“, also bei damit inhaltlich zusammenhängenden (und von der Museumsleitung als sinnvolle Ergänzung betrachteten) Informations- und Kulturveranstaltungen, dem allgemeinen Publikumsverkehr geöffnet. Ein ausstellungsunabhängiger Zulassungsanspruch zu den Räumen des Stadtmuseums bestehe deshalb nicht, sodass die Räumlichkeiten nicht für beliebige Kultur- oder Bildungsveranstaltungen zur Verfügung stünden. Das Zulassungsbegehren war danach nicht von der satzungsmäßig festgelegten Zweckbestimmung des Stadtmuseums gedeckt.

In Rechtsprechung und Literatur ist umstritten, ob die satzungsmäßig festgelegte Widmungsbeschränkung auch ohne eine entsprechende Änderung der satzungsrechtlichen Grundlagen durch eine abweichende Verwaltungsübung erweitert (oder, hier freilich nicht relevant, beschränkt) werden kann.<sup>29</sup> Eine solche, zu einer nachträglichen Widmungserweiterung führende Verwaltungspraxis konnten die Gerichte im Hinblick auf das Stadtmuseum allerdings schon im Ansatz nicht erkennen,<sup>30</sup> sodass der von K geltend gemachte Anspruch auf Überlassung von Räumlichkeiten des Stadtmuseums zum Scheitern verurteilt war.

<sup>28</sup> Vgl. hierzu VGH München BeckRS 2020, 32734 Rn. 33 ff.; ebenso vorgehend das VG München BeckRS 2018, 36638 Rn. 20 ff., dort jeweils auch zur Einordnung des Stadtmuseums als kommunale Einrichtung.

<sup>29</sup> Gegen eine solche Möglichkeit etwa VGH Mannheim NVwZ-RR 2015, 148 (149); Lange, DVBl. 2014, 753 (754); offenlassend OVG Magdeburg DVBl. 2012, 591; unproblematisch ist eine nachträgliche konkludente Widmungsänderung, wenn eine entsprechende Widmungsbeschränkung nicht rechtssatzmäßig festgelegt wurde; zur Möglichkeit eines Anspruchs auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über einen Antrag auf Sonderbenutzung jenseits des Widmungszwecks vgl. BVerwG NJW 1993, 609 (610); Peters (Fn. 4), GO NRW § 8 Rn. 37 ff.

<sup>30</sup> VGH München BeckRS 2020, 32734 Rn. 37 f.

scheidung des VGH München BeckRS 2020, 32734 Rn. 5 f.

<sup>22</sup> VG München BeckRS 2018, 36638.

<sup>23</sup> VGH München BeckRS 2020, 32734.

<sup>24</sup> BVerwG BeckRS 2022, 8388.

<sup>25</sup> Vgl. VG München BeckRS 2018, 36638 Rn. 4.

<sup>26</sup> Peters (Fn. 4), GO NRW § 8 Rn. 20.

<sup>27</sup> Gern/Brüning (Fn. 6), Rn. 931.

In prozessualer Hinsicht kann der Kläger einem Scheitern seiner Klage infolge entsprechender Widmungsbeschränkungen dadurch entgehen, dass er – wie im hier zu besprechenden Fall K – hilfsweise die Zulassung zu einer anderen städtischen Räumlichkeit im Rahmen der dort verfügbaren Kapazität begehrt. Das ergibt für den Kläger natürlich nur dann Sinn, wenn es für die von ihm geplante Veranstaltung nicht auf den konkreten Veranstaltungsort ankommt. Ein Benutzungsanspruch kann aber nur in Bezug auf eine konkrete öffentliche Einrichtung festgestellt werden.<sup>31</sup> Insbesondere kann der Anspruchsteller nicht verlangen, dass die Gemeinde ihm die Auswahlentscheidung abnimmt und eine bestimmte Einrichtung anbietet. Es kommt daher nicht in Betracht, hilfsweise allgemein die Überlassung eines anderen städtischen Raums zu verlangen.<sup>32</sup> Vielmehr muss sich auch ein hilfsweise geltend gemachter Zulassungsanspruch auf konkret benannte kommunale Einrichtungen beziehen.<sup>33</sup> Das kann einen Anspruchsteller vor nicht unerhebliche praktische Probleme stellen, da für ihn häufig nicht erkennbar sein wird, welche konkreten Räumlichkeiten einer kommunalen Einrichtung als alternativer Veranstaltungsort in Betracht kommen. Soweit entsprechende Informationen nicht schon aus allgemein zugänglichen Quellen erlangt werden können, zeigt der VGH hier einen sachgerechten Ausweg aus dieser Informationsasymmetrie auf:<sup>34</sup> Der Anspruchsteller kann von der Gemeinde unter Berufung auf den kommunalrechtlichen Zulassungsanspruch Auskunft über den aktuellen Einrichtungsbestand, über den jeweiligen Widmungsumfang sowie – soweit erforderlich – über die noch freien Nutzungszeiten begehren.<sup>35</sup> Dies verschafft ihm die Möglichkeit, eine tragfähige Grundlage für die gerichtliche Verfolgung seines Begehrens zu erlangen.

### *c) Geltendmachung des Zulassungsanspruchs bei verselbständigter organisatorischer Trägerschaft der Einrichtung*

Im hiesigen Fall hatte K hilfsweise die Zulassung zu einem Bürgersaal begehrt, dessen Widmungszweck auch privat organisierte Veranstaltungen zu kommunalpolitischen Themen umfasste. Allerdings hatte die Stadt den laufenden Betrieb des Bürgersaals und damit auch die Entscheidung über die Nutzungsvergabe einem privatrechtlich organisierten Trägerverein überlassen. In welcher Organisationsform eine Gemeinde öffentliche Einrichtungen unterhält, ist ihr durch die Kommunalverfassungsgesetze nicht vorgegeben.<sup>36</sup> Sie muss

<sup>31</sup> So ausdrücklich VGH München BeckRS 2020, 32734 Rn. 40.

<sup>32</sup> Die vom VG München aufgeworfenen Bedenken im Hinblick auf die fehlende Bestimmtheit eines so gefassten Zulassungsbegehrens (vgl. VG München BeckRS 2018, 36638 Rn. 24) griff der VGH hier nicht mehr auf, sondern ließ den Antrag an der Frage des materiellen Anspruchsinhalts scheitern.

<sup>33</sup> VGH München BeckRS 2020, 32734 Rn. 40.

<sup>34</sup> Vgl. zur Problematik auch *Birner*, BayVBl. 2021, 164 (165).

<sup>35</sup> VGH München BeckRS 2020, 32734 Rn. 40; erfüllt die Gemeinde diesen kommunalrechtlichen Auskunftsanspruch nicht, dürften dem Anspruchsteller auch insoweit eigenständige Rechtsschutzmöglichkeiten zu Gebote stehen.

<sup>36</sup> Vgl. OVG Münster BeckRS 2017, 106426 Rn. 8; OVG

diese nicht in eigener Trägerschaft vorhalten, sondern kann auch öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich verselbständigte Dritte in die Leistungserbringung einbinden und mit der Einrichtungsträgerschaft betrauen.<sup>37</sup> Das hat allerdings Rückwirkungen auf den Zulassungsanspruch. Dieser besteht zwar fort, kann aber von der Gemeinde nicht unmittelbar erfüllt werden, da diese gar nicht mehr selbst über die Zulassung entscheidet. Trotzdem kann sich die Gemeinde durch die organisatorische Ausgliederung der Einrichtungsträgerschaft nicht dem kommunalverfassungsrechtlichen Zulassungsanspruch entziehen. Vielmehr wandelt sich der Zulassungsanspruch in einen gegen die Gemeinde gerichteten Verschaffungsanspruch, den diese durch Einwirkung auf den Träger – hier also den Trägerverein des Bürgersaals – zu erfüllen hat.<sup>38</sup>

Diese Anspruchsumstellung hat prozessuale Folgewirkungen, die insbesondere auch in Prüfungsarbeiten zu berücksichtigen sind: Anders als die Zulassung selbst, die als Verwaltungsakt i.S.d. § 35 S. 1 LVwVfG anzusehen ist und im Wege der Anfechtungsklage gem. § 42 Abs. 1 Var. 1 VwGO erstritten werden kann, wird der Verschaffungsanspruch durch schlicht-hoheitliches Handeln der Gemeinde erfüllt, sodass insoweit die allgemeine Leistungsklage gegen die Gemeinde statthafte Klageart ist. Macht der Anspruchsteller gegen die Gemeinde klageweise einen unbedingten Antrag auf Zulassung geltend, so wird darin im Rahmen einer Auslegung des Klagebegehrens (vgl. § 88 VwGO) in der Regel die Geltendmachung des Verschaffungsanspruchs zu sehen sein.<sup>39</sup>

### *2. Zulässigkeit der themenbezogenen Nutzungsbeschränkung durch den Stadtrat?*

Nach diesen allgemeinen Grundsätzen konnte K für die Durchführung der von ihm geplanten Diskussionsveranstaltung eine Überlassung des Bürgersaals verlangen. Deshalb stellte sich zentral die Frage, ob die Benutzung der städtischen Einrichtung mit dem Stadtratsbeschluss in zulässiger Weise beschränkt worden war und so den an sich bestehenden Zulassungsanspruch des K ausschließen konnte. Das BVerwG hat dies – dem vorgehenden Urteil des VGH München folgend, aber gegen das VG München – in der Sache verneint. Zwar enthalte der Stadtratsbeschluss eine den Zulassungsanspruch dem Grunde nach ausschließende nachträgliche Widmungsbeschränkung; diese erweise sich allerdings als mit höherrangigem Recht unvereinbar und sei deshalb unwirksam. Im Einzelnen sind dabei folgende Aspekte hervorzuheben:

#### *a) Einordnung des Stadtratsbeschlusses als nachträgliche Widmungsbeschränkung*

Eine Beschränkung der zulässigen Nutzung(en) einer von der Gemeinde vorgehaltenen öffentlichen Einrichtung kann sich aus der Widmung der Einrichtung ergeben oder aus den zur Ausgestaltung des Nutzungsverhältnisses festgelegten Benut-

Münster BeckRS 2018, 3178 Rn. 9; *Peters* (Fn. 4), GO NRW § 8 Rn. 15.

<sup>37</sup> *Erichsen/Dietlein* (Fn. 7), Kap. 8 Rn. 9 ff.

<sup>38</sup> VGH München BeckRS 2020, 32734 Rn. 43; *Gern/Brüning* (Fn. 6), Rn. 934.

<sup>39</sup> Vgl. VGH München BeckRS 2020, 32734 Rn. 43.

zungsbedingungen. Schränkt eine Gemeinde – wie hier die Stadt München mit Ziff. 3 des Ratsbeschlusses vom 13.12.2017 – die Nutzungsmöglichkeiten einer gemeindlichen Einrichtung ein, ist also zunächst zu klären, ob es sich um eine Widmungsbeschränkung oder um eine einschränkende Nutzungsregelung handelt.<sup>40</sup> Dafür kommt es auf den konkreten materiellen Gehalt der betreffenden Regelung an: Enthält diese Modalitäten einer prinzipiell zulässigen Nutzung – etwa die Öffnungszeiten, eine bei der Einrichtungsnutzung zu beachtende Kleiderordnung oder die Aufteilung der Einrichtungskapazitäten zwischen verschiedenen zulässigen Nutzungsarten –, betrifft dies allein das „Wie“ der Einrichtungsnutzung und stellt folglich eine Benutzungsregelung dar. Demgegenüber sind Regelungen, die den Einrichtungszweck als solchen konkretisieren und Personen allein wegen einer bestimmten Benutzungsabsicht von der Zulassung ausschließen, auf das „Ob“ der Nutzung und damit auf den Widmungsumfang bezogen, sodass es sich um Widmungsbeschränkungen handelt.<sup>41</sup> Wenngleich die trennscharfe Abgrenzung mitunter nicht ganz unproblematisch sein kann,<sup>42</sup> lag die Einordnung des Stadtratsbeschlusses auf der Hand: Nach Ziff. 3 des Beschlusses kommt eine Raumvergabe an Bewerber, die sich in einer geplanten Veranstaltung in irgendeiner Form mit der BDS-Kampagne befassen wollen, nicht in Betracht. Anknüpfend an den Zweck der Benutzung wird daher eine bestimmte Nutzungsart ausgeschlossen, sodass Ziff. 3 eine unmittelbar für alle öffentlichen Einrichtungen der Stadt München geltende Beschränkung der zulässigen Nutzungsarten und damit eine (nachträgliche) Widmungsbeschränkung enthält.<sup>43</sup>

*b) Vereinbarkeit der themenbezogenen Widmungsbeschränkung mit höherrangigem Recht*

Zentraler Streitpunkt blieb demnach, ob die themenbezogene Widmungsbeschränkung, die in dem generellen Ausschluss von sich mit der BDS-Kampagne befassenden Veranstaltungen

<sup>40</sup> Die Unterscheidung ist nicht rein technischer Natur, sondern kann durchaus maßgebliche Folgen etwa für die Frage haben, welcher Rechtsweg zu beschreiten ist, vgl. *Gern/Brüning* (Fn. 6), Rn. 932.

<sup>41</sup> Ähnlich liegt es bei Regelungen, die den Benutzerkreis der Einrichtung nach persönlichen Merkmalen eingrenzen.

<sup>42</sup> Abgrenzungsprobleme können sich insoweit insbesondere dann stellen, wenn Regelungen über das „Wie“ der Nutzung inhaltlich so ausgestaltet sind, dass sie – jedenfalls faktisch – einen bestimmten Nutzerkreis dauerhaft ausschließen, wie das z.B. bei dem Verbot des Tragens eines sog. Burkini in städtischen Schwimmbädern der Fall sein kann.

<sup>43</sup> Anders als entsprechenden Beschlüssen des Bundestages oder der Länderparlamente ist dem Beschluss des Stadtrats nicht lediglich der Charakter einer politischen Resolution oder Willensbekundung zuzumessen, selbst wenn die politische Grundsatzentscheidung unter Ziff. 1 des Beschlusses sogar ausdrücklich als Resolution bezeichnet war; für eine entsprechende Einordnung des Beschlusses des Landtags NRW und auch eines vergleichbaren Ratsbeschlusses etwa VG Köln BeckRS 2019, 22246 Rn. 17; zu der Entscheidung vgl. auch *Heusch/Dickten*, NVwZ 2020, 358 (636).

liegt, mit höherrangigem Recht vereinbar ist. Als maßgeblichen Bewertungsmaßstab zog das BVerwG die Meinungsfreiheit heran (hierzu aa), wohingegen anderen Grundrechten in der Entscheidung – anders als noch in den Vorinstanzen – nur untergeordnete Bedeutung beigemessen wurde (hierzu bb).

*aa) Verstoß der Widmungsbeschränkung gegen die Meinungsfreiheit*

*(1) Vorliegen eines Eingriffs in die Meinungsfreiheit*

Dass die Streitgegenständliche Widmungsbeschränkung den Schutzbereich der Meinungsfreiheit berührt, begegnet keinen Zweifeln. Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG schützt nach st. Rspr. des BVerfG Meinungen, also Äußerungen, die durch das Element der Stellungnahme und des Dafürhaltens geprägt sind.<sup>44</sup> Diese fallen stets in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit, ohne dass es darauf ankäme, ob sie sich als wahr oder unwahr erweisen, ob sie begründet oder grundlos, emotional oder rational sind, ob sie als wertvoll oder wertlos, gefährlich oder harmlos eingeschätzt werden.<sup>45</sup> Auch wenn das Grundgesetz auf der Erwartung aufbaut, dass die Bürger die allgemeinen Werte der Verfassung akzeptieren und verwirklichen, erzwingt es diese Werteloyalität nicht; der Schutzbereich erfasst demzufolge sogar extremistische, rassistische oder antisemitische Äußerungen.<sup>46</sup> Unabhängig von der Frage, ob die BDS-Kampagne als antisemitisch einzustufen ist, unterfallen demnach auch diese Meinungsäußerungen dem Schutz von Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG.<sup>47</sup>

Es stellte sich daher die entscheidende Frage, ob der Stadtratsbeschluss in seiner konkreten Ausgestaltung einen Eingriff in die Meinungsfreiheit begründet. Das ist insoweit nicht ganz eindeutig, als es sich bei der Zulassung zur Nutzung kommunaler Einrichtungen um einen Fall der Leistungsverwaltung handelt. In diesem Sinne stellt die Festlegung des Nutzungszwecks der Einrichtung im Rahmen der Widmung – einschließlich etwaiger Beschränkungen des zugelassenen Nutzungsrahmens – lediglich die Konkretisierung des sich aus den Kommunalverfassungsgesetzen ergebenden teilhaberechtlichen Nutzungsanspruchs der Einwohner dar und weist keinen genuinen Eingriffscharakter auf.<sup>48</sup> Auch mit der themenbezogenen Einschränkung des Nutzungsrechts greift der Staat zunächst nicht im klassischen Sinne beschränkend auf die Freiheitsausübung des Einzelnen zu, sondern knüpft die Gewährung staatlicher Leistungen an bestimmte Voraussetzungen.

Vor diesem Hintergrund hatte das Verwaltungsgericht in seiner erstinstanzlichen Entscheidung noch eine Eingriffsqua-

<sup>44</sup> BVerwG BeckRS 2022, 8388 Rn. 18.

<sup>45</sup> BVerfGE 65, 1 (41); 90, 241 (247); 93, 266 (289); 124, 300 (320); *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz, Kommentar, 16. Aufl. 2020, Art. 5 Rn. 5.

<sup>46</sup> BVerwG BeckRS 2022, 8388 Rn. 18.

<sup>47</sup> BVerwG BeckRS 2022, 8388 Rn. 18; vgl. auch *Grabenwarter*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz, Kommentar, 68. Lfg., Stand: Januar 2013, Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 Rn. 66 ff.

<sup>48</sup> So *Erichsen/Dietlein* (Fn. 7), Kap. 3 Rn. 39; *Knierim* (Fn. 13), S. 169 ff.

lität der Widmungsbeschränkung verneint:<sup>49</sup> Ziel des Stadtratsbeschlusses sei es, sämtliche städtische Räumlichkeiten nicht mehr für Veranstaltungen zur Verfügung zu stellen, die sich – befürwortend oder kritisch – mit den Inhalten und Zielen der BDS-Kampagne befassen.<sup>50</sup> Dies sei nicht final und unmittelbar gegen eine bestimmte Meinung im Zusammenhang mit den Themen der BDS-Kampagne gerichtet. Es werde weder das Bilden noch das Haben, Äußern und Verbreiten befürwortender wie kritischer Meinungen zu den Inhalten der BDS-Kampagne in städtischen Räumen untersagt oder gar verboten. Die Erörterung des gesamten Themenkomplexes der BDS-Kampagne in den städtischen Räumen werde nicht ausgeschlossen; vielmehr beziehe sich die Einschränkung ausschließlich auf das Überlassen der städtischen Räume an Veranstalter von öffentlich allgemein zugänglichen Veranstaltungen. Einer Einzelperson sei es weiterhin möglich, städtische Räume aufzusuchen und dort ihre Meinung – auch zum Themenkomplex der BDS-Kampagne – zu äußern, zu verbreiten oder sich diese dort zu bilden.<sup>51</sup> Auch in seiner Funktion als Leistungs- bzw. Teilhaberecht verpflichtete das Grundrecht der Meinungsfreiheit eine Kommune nicht dazu, öffentliche Einrichtungen vorzuhalten oder einmal gegebene Möglichkeiten der Meinungsäußerung beizubehalten, damit ein Einwohner weiterhin seine Meinung auf eine bestimmte Art äußern kann.<sup>52</sup>

Diese Feststellungen sind zwar für sich genommen nicht unzutreffend, gehen aber am wesentlichen Kernproblem des Falles vorbei. Denn auch wenn es an einem finalen und unmittelbaren Eingriff in die Meinungsfreiheit fehlen mag, so ist doch nicht zu verkennen, dass der hier Streitgegenständlichen Widmungsbeschränkung spezifische Belastungswirkung im Hinblick auf die Meinungsäußerung in Bezug auf die BDS-Kampagne zukommt. Dies hat das BVerwG zutreffend herausgearbeitet: Die Meinungsfreiheit ist nicht erst dann berührt, wenn das grundrechtlich geschützte Verhalten selbst eingeschränkt oder untersagt wird; es genügt vielmehr, dass an das betreffende Verhalten nachteilige Rechtsfolgen geknüpft werden.<sup>53</sup> Eine solche Wirkung sah das BVerwG im Hinblick auf die vom Stadtrat vorgenommene Widmungsbeschränkung zu Recht als gegeben an: Der Stadtratsbeschluss unterbinde Meinungsäußerungen zur BDS-Kampagne zwar nicht unmittelbar. Mit dem Ausschluss von der Benutzung öffentlicher Einrichtung knüpfe er aber eine nachteilige Rechtsfolge an die zu erwartende Kundgabe von Meinungen zur BDS-Kampagne oder zu deren Inhalten, Zielen oder Themen. Damit werde eine meinungsbildende Auseinandersetzung zu diesem Themenkomplex behindert. Insoweit liege ein mittelbarer Eingriff in die Meinungsfreiheit vor.<sup>54</sup> Diese Bewertung liegt auf der Linie der Dogmatik zum modernen Eingriffsbegriff und bildet die Grundrechtsrelevanz der themenspezifischen

Widmungsbeschränkung überzeugend ab. Zudem wird so auch die Trennlinie erkennbar zu einer Widmungsbeschränkung für nach äußerlichen Kriterien bestimmbare Veranstaltungstypen oder für abstrakt umrissene Themenkreise. Denn entsprechende Regelungen sind für sich genommen meinungsneutral und entfalten im Hinblick auf Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG gerade keine grundrechtsspezifische Relevanz.

Nur kurz geht das BVerwG in diesem Zusammenhang auf den Umstand ein, dass der Stadtratsbeschluss den Ausschluss von der Nutzung kommunaler Einrichtungen an absehbare Meinungsäußerungen zur BDS-Kampagne gleich welcher Richtung knüpft.<sup>55</sup> Die Stadt hatte hieraus gefolgert, der Widmungsbeschränkung komme keine meinungsbehindernde Funktion zu, da von ihr nicht nur befürwortende Äußerungen, sondern jegliche Äußerungen zur BDS-Kampagne negativ betroffen seien.<sup>56</sup> Richtigerweise kann aber auch eine solche Regelungskonstruktion, die das eigentliche, gegen die BDS-Kampagne befürwortende Meinungskundgaben gerichtete Regelungsziel zudem kaum verhüllt, die meinungsspezifische Belastungswirkung der Widmungsbeschränkung und die daraus folgende Grundrechtsrelevanz nicht ausschließen.<sup>57</sup>

## (2) Mangelnde Rechtfertigung

Aus der Eingriffsqualität der Widmungsbeschränkung folgt, dass der Stadtratsbeschluss den Nutzungsrahmen der kommunalen Einrichtung nur dann wirksam beschränken kann, wenn er am Maßstab von Art. 5 Abs. 2 GG gerechtfertigt werden kann. Dafür ist erforderlich, dass es sich um ein allgemeines Gesetz handelt, das in materieller Hinsicht den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes genügt.<sup>58</sup> Das BVerwG sieht diese Anforderungen aus verschiedenen Gründen nicht als erfüllt an.

Schon in formaler Hinsicht sei eine Rechtfertigung unmöglich. Denn es fehle dem Ratsbeschluss an der nach Art. 5 Abs. 2 GG erforderlichen Rechtssatzqualität.<sup>59</sup> Diese zutreffende Feststellung ist unmittelbare Konsequenz der Bejahung der Eingriffsqualität der Widmungsbeschränkung. Solange die Widmung die zulässige Nutzung einer kommunalen Einrichtung lediglich konkretisiert und damit die Grundrechtsverwirklichung durch die Benutzung der kommunalen Einrichtung im Rahmen der Leistungsverwaltung erst ermöglicht, bedarf es keiner gesonderten gesetzlichen Grundlage; vielmehr können entsprechende – auch den Nutzungsrahmen beschränkende – Regelungen auf die ungeschriebene Regelungsbefugnis des Einrichtungsträgers zur Festlegung des

<sup>49</sup> VG München BeckRS 2018, 36638 Rn. 37 ff.

<sup>50</sup> VG München BeckRS 2018, 36638 Rn. 37.

<sup>51</sup> VG München BeckRS 2018, 36638 Rn. 37; vgl. zu diesem Aspekt auch *Glaser*, KommJur 2021, 164 (167).

<sup>52</sup> VG München BeckRS 2018, 36638 Rn. 38 f.

<sup>53</sup> BVerwG BeckRS 2022, 8388 Rn. 18.

<sup>54</sup> BVerwG BeckRS 2022, 8388 Rn. 19.

<sup>55</sup> BVerwG BeckRS 2022, 8388 Rn. 19.

<sup>56</sup> Vgl. in diese Richtung auch *Glaser*, KommJur 2021, 164 (166).

<sup>57</sup> So unter Bezugnahme auf die mangelnde Meinungsneutralität der Widmungsbeschränkung auch VGH München BeckRS 2020, 32734 Rn. 51.

<sup>58</sup> Vgl. zu den Rechtfertigungsanforderungen allgemein *Starck/Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2018, Art. 5 Rn. 269 ff.; *Sachs*, Verfassungsrecht II, 3. Aufl. 2017, Kap. 17 Rn. 54 ff.

<sup>59</sup> BVerwG BeckRS 2022, 8388 Rn. 21; ähnlich auch VG Köln BeckRS 2019, 22246 Rn. 15.

Widmungszwecks (sog. Anstaltsgewalt) gestützt werden.<sup>60</sup> Anders liegt es aber, wenn der Widmungsbeschränkung aufgrund ihrer spezifischen Ausgestaltung Eingriffscharakter zukommt. In diesem Fall reicht die allgemeine gemeindliche Befugnis zur Regelung des Widmungsrahmens nicht aus; der Vorbehalt des Gesetzes – und auch die grundrechtlichen Gesetzesvorbehalte – fordern vielmehr eine formalgesetzliche Grundlage für solchermaßen grundrechtsbeschränkende Widmungsbestimmungen.<sup>61</sup> Ein schlichter Stadtratsbeschluss genügt diesen Anforderungen nicht.

Daneben treffe der Ratsbeschluss keine allgemeine Regelung i.S.d. Art. 5 Abs. 2 GG. Nach den verfassungsrechtlichen Anforderungen kann die Meinungsfreiheit nur durch ein „allgemeines Gesetz“ beschränkt werden, also durch eine Regelung, die nicht eine Meinung als solche verbietet und sich nicht gegen die Äußerung der Meinung als solche richtet, sondern die dem Schutz eines schlechthin ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung zu schützenden Rechtsguts dient.<sup>62</sup> Ist die Regelung – wie hier die themenbezogene Widmungsbeschränkung – nicht meinungsneutral, sondern knüpft sie an den Inhalt einer Meinungsäußerung an, ist das Kriterium der Allgemeinheit des Gesetzes nur dann gegeben, wenn die Norm dem Schutz eines auch sonst in der Rechtsordnung geschützten Rechtsguts dient.<sup>63</sup> Ist dies der Fall, ist in der Regel zu vermuten, dass das Gesetz nicht gegen eine bestimmte Meinung gerichtet ist, sondern allgemein auf die Abwehr von Rechtsgutverletzungen zielt.<sup>64</sup> Damit steht dem Vorliegen einer allgemeinen Regelung i.S.d. Art. 5 Abs. 2 GG zwar nicht schon der Umstand entgegen, dass die Widmungsbeschränkung gegen jedwede Meinung zum Thema BDS-Kampagne gerichtet ist und alle Meinungsäußerungen zu diesem Thema ausschließt. Allerdings vermag das BVerwG zu Recht nicht zu erkennen, dass die Satzungsbeschränkung dem Schutz eines auch sonst in der Rechtsordnung geschützten Rechtsgutes dient. Dabei knüpft es an die Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs an. Dieser hatte keine greifbaren Anhaltspunkte dafür gefunden, 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 und damit eine hinreichend konkrete Gefährdung des Schutzguts der öffentlichen Ordnung

<sup>60</sup> Vgl. dazu *Erichsen/Dietlein* (Fn. 7), Kap. 6 Rn. 39 ff.

<sup>61</sup> *Erichsen/Dietlein* (Fn. 7), Kap. 6 Rn. 39 ff.; im Zusammenhang mit dem Verbot der Verwendung von Grabmalen aus ausbeuterischer Kinderarbeit in einer städtischen Friedhofssatzung auch BVerwGE 148, 133 (144); kritisch insoweit aber etwa *Birner*, BayVBl. 2021, 164 (167).

<sup>62</sup> BVerfG NJW 2019, 3567 (3569); *Schwarz*, JA 2017, 241 (243).

<sup>63</sup> BVerfGE 124, 300 (322); 113, 63 (79); 117, 244 (260); 120, 180 (200); *Jarass* (Fn. 44), Art. 5 Rn. 67.

<sup>64</sup> BVerfGE 124, 300 (322); insoweit kommt auch ein Schutz des öffentlichen Friedens oder der öffentlichen Ordnung in Betracht, die dann freilich jeweils im Lichte der Meinungsfreiheit zu bestimmen sind.

vorliegen könnte.<sup>65</sup> Auch für die Annahme, dass die Durchführung von Diskussionsveranstaltungen, die sich mit der BDS-Kampagne befassen, regelmäßig mit der Gefahr strafbarer Handlungen (z.B. gem. § 130 StGB oder § 185 StGB) verbunden wäre, fehle es an einer hinreichenden Tatsachengrundlage.<sup>66</sup> Allein die von der Stadt angenommene antisemitische Grundtendenz der geplanten Veranstaltungen könne – solange die genannten Schwellen nicht überschritten seien – den Zugang zu kommunalen Einrichtungen nicht verweigern. Das liegt auf der Linie der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung und überzeugt auch in der Sache.

#### *c) Vereinbarkeit der Widmungsbeschränkung mit höherrangigem Recht im Übrigen*

In den Vorinstanzen war auch die Vereinbarkeit der themenbezogenen Widmungsbeschränkung mit der Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) und dem Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) thematisiert worden.<sup>67</sup> Das BVerwG greift diese Aspekte aus Konkurrenzgesichtspunkten nicht mehr auf. Der Stadtratsbeschluss unterbinde die Nutzung öffentlicher Einrichtungen nicht für die Veranstaltungsform der Versammlung, sondern nur für solche Veranstaltungen, bei denen Meinungsäußerungen zum Thema der BDS-Kampagne zu erwarten seien. Damit richte sich der Eingriff zuvörderst gegen das Grundrecht der Meinungsfreiheit, hinter die Art. 8 Abs. 1 GG in dieser Konstellation zurücktrete.<sup>68</sup> Ähnlich lag die Bewertung in Bezug auf Art. 3 Abs. 1 GG: Da sich die unterschiedliche Behandlung von Veranstaltungen, die sich mit den Inhalten, Themen und Zielen der BDS-Kampagne befassen, und sonstigen Veranstaltungen zu kommunalpolitischen Themen in der Differenzierung wegen zu erwartender Meinungsäußerungen erschöpfe, trete eine etwaige Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes hinter die Meinungsfreiheit zurück.<sup>69</sup>

#### **IV. Ergebnis**

Das BVerwG hat in seiner Entscheidung die Grenzen themenspezifischer Widmungsbeschränkungen für den Zugang zu kommunalen Einrichtungen konkretisiert. Es kommt – vor dem Hintergrund seiner bereits etablierten Rechtsprechung zur möglichen Grundrechtsrelevanz von Widmungsbeschränkungen erwartungsgemäß – zu der Feststellung, dass diesbezüglichen Widmungsregelungen Eingriffscharakter zukommt und sie deshalb den grundrechtsspezifischen Rechtfertigungsanforderungen genügen müssen. Entsprechende Regelungsmöglichkeiten der Kommunen sind damit deutlich begrenzter als vielfach angenommen, was dem Grundrechtsschutz – auch wenn es im Angesicht der konkret in Rede stehenden inhaltli-

<sup>65</sup> VGH München BeckRS 2020, 32734 Rn. 59.

<sup>66</sup> BVerwG BeckRS 2022, 8388 Rn. 21.

<sup>67</sup> Vgl. etwa VGH München BeckRS 2020, 32734 Rn. 60 f.; VG München BeckRS 2018, 36638 Rn. 31 ff. und Rn. 41 ff.

<sup>68</sup> BVerwG BeckRS 2022, 8388 Rn. 22.

<sup>69</sup> BVerwG BeckRS 2022, 8388 Rn. 23; für das Vorliegen einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung in vergleichbaren Konstellationen etwa VG Köln BeckRS 2019, 22246 Rn. 12 ff.; *Schulz*, KommJur 2020, 245 (248).

chen Positionierungen zum Teil schwer erträglich erscheinen mag – letztlich zuträglich ist. Hervorzuheben ist dabei insbesondere, dass im Einzelfall weiterhin Nutzungen – auch ohne entsprechende Widmungsbeschränkung – ausgeschlossen werden können, wenn sie gegen höherrangiges Recht verstoßen, etwa wenn im Rahmen der beabsichtigten Veranstaltung aufgrund konkreter Anhaltspunkte Verstöße gegen die Äußerungsdelikte des § 130 StGB oder des § 185 StGB zu erwarten sind.<sup>70</sup> Für die Praxis wird damit in einigen streitigen Fragen Klarheit geschaffen. Zugleich wird in Anbetracht der vielgestaltigen Widmungsbeschränkungen in den Kommunen, die nicht selten auch auf die konkrete inhaltliche Ausrichtung der Nutzung Bezug nehmen,<sup>71</sup> weiterer gerichtlicher Klärungsbedarf bestehen. Für Prüfungsarbeiten ist damit ein höchst relevantes Feld eröffnet.

*Akad. Rat a.Z. Sascha D. Peters, Düsseldorf*

---

<sup>70</sup> Zur Frage, ob eine Ablehnung der Zulassung auch dann in Betracht kommt, wenn im Rahmen der begehrten Nutzung Äußerungen zu befürchten sind, die verfassungsfeindlichen Charakter haben, sich gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung richten oder eine Verletzung von Art. 1 Abs. 1 GG zur Folge hätten, vgl. *Schulz*, KommJur 2020, 245 (246 f.); zur Beweislast in diesen Fällen OVG Lüneburg BeckRS 2019, 4710.

<sup>71</sup> Vgl. zu Fallgestaltungen, in denen Gemeinden rassistische, sexistische und andere vergleichbare problematische (aber nicht unbedingt rechtswidrige) Veranstaltungen von der Benutzung ihrer öffentlichen Versammlungsräume ausschließen etwa *Glaser*, KommJur 2021, 164 (168).