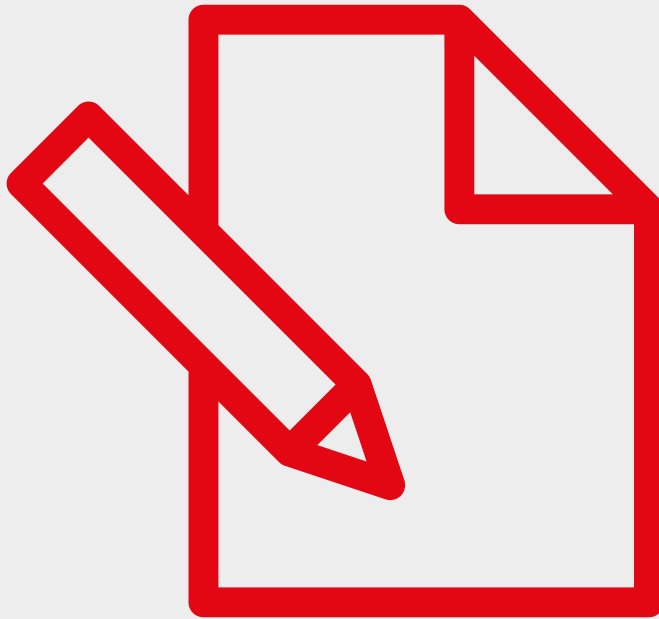




Stadt Köln



Leitfaden zum Umgang mit der Anmietung von öffentlichen Räumen durch extremistische, rassistische und antisemitische Gruppen

Inhalt

I. Worum geht es? 3

- 1. Extremistische, rassistische und antisemitische Gruppen – wer ist gemeint? 3
- 2. Das Eintreten für Menschenrechte und Demokratie ist keine Cancel Culture. 5
- 3. Nutzen und Ziele von Veranstaltungen extremistischer Gruppen 6

II. Rechtliche Rahmenbedingungen bei der Vermietung öffentlicher Einrichtungen einer Gemeinde (in NRW). 7

- 1. Was sind öffentliche Einrichtungen der Gemeinde? 8
- 2. Wer hat einen Anspruch auf die Nutzung öffentlicher Einrichtungen? 10
 - a) Politische Parteien. 10
 - b) Vereine und andere Gruppierungen 12
- 3. Unter welchen Voraussetzungen besteht ein Anspruch auf die Nutzung einer
öffentlichen Einrichtung (Anspruchsgrenzen)? 13
 - a) Benutzung nur im Rahmen der Widmung. 14
 - b) Benutzung nur im Rahmen der (gesetzlichen) Regelungen. 15
 - c) Benutzung nur im Rahmen der Kapazitäten 16

III. Vorfeldmaßnahmen – Verhinderung der Anmietung von öffentlichen Räumen. 17

- 1. Gestaltungsmöglichkeiten im Vorfeld von Mietanfragen 17
 - a) Widmung der Räumlichkeiten. 17
 - b) Gestaltung der Benutzungsordnung. 19
 - c) Nicht: Flucht ins Privatrecht durch Privatisierung der Einrichtung bei fehlender
Einwirkungsmöglichkeit. 20
- 2. Überprüfung der konkreten Mietanfrage 20
 - a) Einholung von Informationen über die Szene 20
 - b) Einordnung der geplanten Veranstaltung. 21
 - c) Prüfung von zu erwartenden Straftaten/Ordnungswidrigkeiten. 21
 - d) Prüfung des erforderlichen örtlichen Bezugs 23
- 3. Vertragsgestaltung bei nicht zu umgehendem Vertragsschluss 24

IV. Akutmaßnahmen – Abwehr des Missbrauchs der Anmietung . .25

- 1. Kündigungsmöglichkeiten nutzen und aktenkundig machen 25**
- 2. Hausverbot erteilen 26**
- 3. Straftaten, Ordnungswidrigkeiten und sonstige Verstöße im Blick behalten 27**
- 4. Sonstige gefahrenabwehrrechtliche Maßnahmen 27**

V. Hinweise und Adressen28

I. Worum geht es?

In mehreren Resolutionen und Beschlüssen hat der Rat der Stadt Köln sich klar für eine offene, solidarische und gleichberechtigte Stadtgesellschaft ausgesprochen und deutlich gemacht, dass es in Köln keine Räume für Extremismus, Rassismus und Antisemitismus geben darf. Zum einen sind damit kommunikative und diskursive Räume gemeint. Zum anderen wird immer wieder gefordert, dass menschenverachtender Ideologie in Köln auch tatsächlich kein Raum zur Verfügung gestellt werden sollte.

Dieser Leitfaden richtet sich allen voran an Mitarbeitende von Kommunen, die mit der Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen zu nicht-städtischen Zwecken befasst sind. Er soll Möglichkeiten aufzeigen, für Demokratie, Vielfalt und Menschenrechte auch im Zuge der Vermietung von öffentlichen Einrichtungen einzustehen. Im Fokus steht hierbei insbesondere die Nutzung öffentlicher Räumlichkeiten für Veranstaltungen von extremistischen, rassistischen und antisemitischen Gruppen.

Dazu werden die rechtlichen Rahmenbedingungen dargestellt, die für die Vermietung von öffentlichen Einrichtungen gelten und sodann die in diesem Rahmen bestehenden Handlungsoptionen aufgezeigt und bewertet, die den Verantwortlichen zur Verfügung stehen, um eine Anmietung durch die genannten Gruppen unattraktiv zu machen oder bestenfalls zu unterbinden.

1. Extremistische, rassistische und antisemitische Gruppen – wer ist gemeint?

Es bestehen unterschiedliche Vorstellungen vom Inhalt des Begriffs Extremismus. Welche Phänomene, Gruppen und Personen dieser Leitfaden im Wesentlichen adressiert, soll deshalb vorangestellt kurz erläutert werden. Dabei liegt der Fokus dieses Leitfadens auf der rechtlichen Bedeutungserörterung der vorstehenden Begrifflichkeiten.

Im rechtlichen Sinne liegt dem Begriff des Extremismus ein Verständnis zugrunde, das von Bestrebungen ausgeht, die auf die Abschaffung der freiheitlich demokratischen Grundordnung gerichtet sind¹. Dabei ist die angestrebte Zielrichtung dahingehend, ob linksextreme, rechts-extreme, religiös-extreme oder extreme Einstellungen anderer Art verfolgt werden, unerheblich. Maßgeblich ist allein das Ziel der Abschaffung der freiheitlich demokratischen Grundordnung. Ob Personen oder Organisationen als extremistisch im Rechtssinne einzustufen sind, bedarf einer einzelfallbezogenen Auswertung.

¹ Vgl. Weber, Rechtswörterbuch, 33. Ed. 2024, Extremismus; Ullrich, JZ 2016, 169, 172 f.

Hierzu ist das Auftreten dieser Personen und Organisationen in den Blick zu nehmen. Anhaltspunkte für extremistische Zielsetzungen können etwa aus Äußerungen dieser Personengruppen unter Berücksichtigung ihres Deutungskontextes folgen². Hinzukommen muss allerdings ein Aktivitätselement, das nicht zwangsläufig die Schwelle der Gewaltanwendung überschreiten muss³.

Aufgrund ihrer besonderen praktischen Bedeutung bedürfen die Kategorien „Rechtsextremismus“, „Rassismus“ und „Antisemitismus“ einer näheren Erörterung in diesem Leitfadens, ohne dass der Anwendungsbereich dieser Empfehlungen allein auf sie beschränkt ist.

Unter Rechtsextremismus im Sinne dieses Leitfadens werden nach der auf Gerd Jaschke zurückzuführenden Definition „Einstellungen, Handlungen und unterschiedliche politische Strömungen [verstanden] [...], deren verbindendes Element Ungleichwertigkeitsvorstellungen sind und die nach ethnischer Homogenität von Völkern streben“⁴. Kurz: Menschen, die sich extrem rechts verorten, stehen dem Gleichheitsgebot des Grundgesetzes diametral gegenüber. Bei diesem Verständnis von Rechtsextremismus wird der ideologische Gehalt des Phänomens fokussiert. Zentrale Ideologieelemente der extremen Rechten sind unter anderem: Rassismus in verschiedensten Ausprägungen, Antisemitismus, Chauvinismus, Nationalismus, Sozialdarwinismus, Verharmlosung des Nationalsozialismus, Sexismus, Heteronormativität, Queerfeindlichkeit, Antifeminismus und die Befürwortung autoritärer Herrschaftsformen.

Nach dem Deutschen Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung ist Rassismus eine „Ideologie sowie eine diskursive und soziale Praxis, in der Menschen (1) aufgrund von äußerlichen Merkmalen in verschiedene Gruppen eingeteilt werden (Kategorisierung), denen (2) per „Abstammung“ verallgemeinerte, verabsolutierte und unveränderliche Eigenschaften zugeschrieben werden (Generalisierung und Rassifizierung), die (3) bewertet und (zum Vorteil der eigenen Gruppe) mit sozialen Rangstufen verbunden werden (Hierarchisierung), womit (4) ungleiche Behandlungen und gesellschaftliche Macht- und Dominanzstrukturen reproduziert und begründet werden (Legitimierung)“⁵.

Entsprechend der Definition der International Holocaust Remembrance Alliance ist Antisemitismus „eine bestimmte Wahrnehmung von Jüdinnen und Juden, die sich als Hass gegenüber Jüdinnen und Juden ausdrücken kann. Der Antisemitismus richtet sich in Wort oder Tat gegen jüdische oder nicht-jüdische Einzelpersonen und/oder deren Eigentum sowie gegen jüdische Gemeindeinstitutionen oder religiöse Einrichtungen. Darüber hinaus kann auch der Staat Israel, der dabei als jüdisches Kollektiv verstanden wird, Ziel solcher Angriffe sein.“⁶

2 Vgl. Ullrich, JZ 2016, 169, 173; BVerfG, Beschl. v. 04.02.2010 – 1 BvR 369/04, NJW 2010, 2193, 2194; BVerfG, Beschl. v. 19.12.2007 – 1 BvR 967/05, NJW 2008, 1654, 1655.

3 Vgl. Ullrich, JZ 2016, 169, 173; BVerfG, Beschl. v. 24.05.2005 – 1 BvR 1072/01, BVerfGE 113, 63, 81 f.; BVerfG, Beschl. v. 18.05.2009 – 2 BvR 2202/08, NJW 2009, 2805; BVerwG, Urt. v. 14.05.2014 – 6 A 3/13, NVwZ 2014, 1573.

4 Vgl. Jaschke, in BMB 2020: Inhaltliche und methodische Grundsätze, S. 18.

5 Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung 2022: Rassistische Realitäten, S. 16.

6 International Holocaust Remembrance Alliance 2016: <https://holocaustremembrance.com/resources/arbeitsdefinition-antisemitismus>.

Aber nicht alle Akteur*innen, die von diesem Leitfaden erfasst werden sollen, weisen die genannten Ideologeelemente in Reinkultur oder ein geschlossenes extrem rechtes Weltbild auf. Zudem geben sich manche Gruppen nach außen demokratisch, nutzen jedoch eine populistische, auf „das Volk“ bezogene Rhetorik, die sich gegen Politiker*innen und Medien richtet. Andere wiederum hängen antisemitischen Verschwörungserzählungen an, verstehen sich aber selbst als „antirassistisch“. Wiederum andere sehen antifeministische oder queerfeindliche Töne als quasi „natürlich“ und somit nicht als „rechts“ an. Gerade dort, wo unterschiedliche Strömungen zusammenwirken, lassen sich diese nicht immer trennscharf abgrenzen und bestimmten Kategorien zuordnen. Auch bewegt sich vieles nicht im Bereich der Strafbarkeit.

So sind die roten Linien nicht immer einfach zu benennen und die Frage, wann einer Gruppe kein Raum gegeben werden sollte, ist letztlich immer wieder neu zu diskutieren.

2. Das Eintreten für Menschenrechte und Demokratie ist keine Cancel Culture

„Man darf ja gar nichts mehr sagen...“. Mit solchen und ähnlichen Aussagen sehen sich Vermieter*innen, die Vermietungsanfragen kritisch prüfen und bestimmte Veranstaltungen nicht in ihren Räumen haben wollen, immer wieder konfrontiert. Tatsächlich ist die Meinungsfreiheit in Deutschland keinesfalls bedroht. Bürger*innen können und dürfen verschiedene Positionen zu aktuellen Themen im Netz oder im analogen Leben jederzeit vertreten. Gleichzeitig bedeutet Meinungsfreiheit nicht, dass es ein Recht gibt, menschenverachtende oder demokratiefeindliche Positionen zu äußern, ohne dass diesen widersprochen wird.

Wird eine Absage von Räumen an rechte Akteur*innen diskutiert, fällt oft das Schlagwort „Cancel Culture“. Dabei handelt es sich um einen rechten Kampfbegriff, der suggeriert, dass jegliche Äußerungen oder Personen, die nicht dem „woken“ (englisch: „wach“ = diskriminierungssensibel) Zeitgeist entsprechen, aus dem öffentlichen oder digitalen Raum verbannt werden sollen. Mit diesem Vorwurf soll das Engagement gegen Ungleichwertigkeitsvorstellungen delegitimiert werden. Zudem wollen rechte Akteur*innen sich dabei selbst als Opfer einer vermeintlich linken und liberalen Dominanz inszenieren.

Richtig ist jedoch: das Eintreten für Demokratie, Vielfalt und Menschenrechte ist keine Beschneidung der Meinungsfreiheit.

3. Nutzen und Ziele von Veranstaltungen extremistischer Gruppen

Nutzen und Ziele von Veranstaltungen extremistischer Art unterscheiden sich je nach Organisator*in und Veranstaltungsformat. Dies lässt sich an Beispielen extrem rechter, rassistischer und antisemitischer Gruppen illustrieren, gilt aber gleichsam für alle eingangs benannten Gruppen, die extremistische Zielrichtungen verfolgen.

So kann es zum Beispiel für eine Gruppe von demokratiefeindlichen Reichsbürger*innen von Nöten sein, sich an einem unbekannten Ort zu einer nichtöffentlichen Veranstaltung zu treffen, um Anonymität zu wahren.

Außerdem wissen rechte Akteur*innen, dass ihnen städtische Räumlichkeiten oder Orte, die mit öffentlichen Geldern gefördert werden, nicht für NS-Propaganda oder Konzerte von Neonazi-Bands zur Verfügung gestellt werden. Es könnte deshalb sein, dass sie sich einen unverfänglichen Namen geben, der nur Fachleuten ein Begriff ist. Eine einfache Internet-recherche liefert allerdings meist ausreichend Ergebnisse, um diese Gruppierungen einordnen zu können. Bei eher konspirativ agierenden Gruppen können Vermieter*innen aber mitunter auch bewusst getäuscht werden. Versammlungen oder Schulungsveranstaltungen könnten beispielsweise als „Weihnachtsfeier“ oder „privates Fest“ angemeldet und Konzerte als „private Geburtstagsfeier mit Live-Band“ deklariert werden. Bei Vortragsveranstaltungen kann von „Heimatvereinen“ oder „geschichtlichen Arbeitskreisen“ die Rede sein.

Demgegenüber kann es für eine extrem rechte Partei wichtig sein, eine öffentlichkeitswirksame Veranstaltung an einem zentralen oder symbolischen Ort abzuhalten, um sich sichtbar in der Stadtgesellschaft zu positionieren und als demokratisch wahrgenommen zu werden. Beispielsweise mit Blick auf den Dom als Symbol für das als Ideal verklärte christliche Abendland oder in der Innenstadt, um damit sinnbildlich einen Platz in der Mitte der Gesellschaft einzunehmen. In diesem Fall wäre ein Verschleiern des Vorgehens nicht zweckmäßig.

Ähnliche Ziele verfolgen auch organisierte rassistische und antisemitische Gruppen – auch wenn sie inhaltlich anders aufgestellt sein mögen. Die Beispiele gelten daher auch für antidemokratische Zusammenhänge jenseits der extremen Rechten.

Typische Veranstaltungsformate sind beispielsweise:

- Parteitage und Mitgliederversammlungen (obligatorische Veranstaltung, teilweise öffentliche Inszenierung der Beteiligung am demokratischen Politikbetrieb)
- Öffentliche Informationsveranstaltungen (Mitgliedergewinnung, Normalisierung (extrem) rechter Ideologie)
- Interne Schulungs- und Vortragsveranstaltungen (ideologische Festigung von Mitgliedern, Vermittlung von Tools für die politische Arbeit)
- Kulturveranstaltungen wie Volks- und Familienfeste (vermitteln vermeintliche Harmlosigkeit, Gemeinschaftsgefühl)
- Feiern und Konzerte (Gemeinschaftsgefühl, Gelder für die politische Arbeit)
- Vermeintlich unpolitische Stammtische und Sportveranstaltungen (niedrigschwelliges Angebot für potenziell Interessierte)

II. Rechtliche Rahmenbedingungen bei der Vermietung öffentlicher Einrichtungen einer Gemeinde (in NRW)

Um einen rechtssicheren Umgang mit Nutzungsanfragen von extremistischen, rassistischen und antisemitischen Gruppen zu ermöglichen, werden im Folgenden die rechtlichen Rahmenbedingungen dargestellt, die für die Vermietung von öffentlichen Einrichtungen gelten. Denn anders als zwischen zwei Privatpersonen gilt bei der Anmietung von öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde der Grundsatz der Vertragsfreiheit nicht. Vielmehr besteht unter bestimmten Voraussetzungen eine Nutzungsberechtigung öffentlicher Einrichtungen.

Vordergründig relevant ist hier § 8 Absatz 2, 1. Halbsatz der Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen (GO NRW), der ganz allgemein bestimmt: „Alle Einwohner einer Gemeinde sind im Rahmen des geltenden Rechts berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde zu benutzen (...)“.

Diese Regelung findet ihre Berechtigung in der Stellung der Gemeinden als Teil des Staates und der damit verbundenen Bindung an rechtsstaatliche Prinzipien sowie die Grundrechte, wie insbesondere die Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz.

Darüber hinaus bestimmt § 5 Absatz 1 Satz 1 des Parteiengesetzes (PartG), dass, wenn ein Träger öffentlicher Gewalt Parteien Einrichtungen zur Verfügung stellt oder andere öffentliche Leistungen gewährt, alle Parteien gleichbehandelt werden sollen.

Um das in diesem Leitfaden thematisierte Problem – den Umgang mit der Anmietung öffentlicher Einrichtungen der Gemeinde durch extremistische Gruppen – konkret zu beleuchten und den handelnden Entscheidungsträger*innen eine sichere Einschätzung zu ermöglichen, wer unter welchen Umständen welche Räumlichkeiten nutzen darf, werden im Folgenden zunächst drei zumindest für den Benutzungsanspruch nach § 8 GO NRW sehr wesentliche Fragen geklärt:

- Was sind öffentliche Einrichtungen der Gemeinde (1.)?
- Wer hat einen Anspruch auf die Nutzung öffentlicher Einrichtungen (2.)?
- Unter welchen Voraussetzungen besteht ein Anspruch auf die Nutzung einer öffentlichen Einrichtung (3.)?

1. Was sind öffentliche Einrichtungen der Gemeinde?

Unter einer **Einrichtung** versteht man nach ständiger Rechtsprechung alle personellen und sachlichen Mittel, die eine Gemeinde zum Zwecke tatsächlicher Leistungserbringung und in einer gewissen daraus resultierenden Eigenständigkeit einsetzt⁷. Hierzu gehören solche Gegenstände oder eine Gesamtheit von Gegenständen, die von der Gemeinde für bestimmte öffentliche Zwecke durch ausdrückliche oder konkludente Widmung den Einwohner*innen beziehungsweise einem in der Zweckbestimmung festgelegten Personenkreis zur bestimmungsgemäßen Nutzung zugänglich gemacht werden⁸.

Konkret bedeutet das, dass nicht nur Einrichtungen im gemeinen Sprachgebrauch, wie etwa Räume, Säle und Hallen unter diesen Begriff fallen - auch elektronische Informationssysteme⁹ oder Internetseiten¹⁰ können erfasst sein.

Für die Zwecke dieses Leitfadens sind indes nur solche Einrichtungen relevant, die den entsprechenden Gruppen das Abhalten von Veranstaltungen zur Vermittlung ihres Anliegens ermöglichen. Dies sind vor allem die Räumlichkeiten der Gemeinde im eigentlichen Sinne, also insbesondere Stadt- und Mehrzweckhallen beziehungsweise -räume, Theater, Schulen und Jugendfreizeitstätten, Sporthallen und Museen.

Außerdem muss es sich um eine Einrichtung der **Gemeinde** handeln¹¹. Nur auf die Benutzung von Einrichtungen der Gemeinde besteht der oben dargestellte Anspruch aus § 8 GO NRW¹².

Um eine Einrichtung der Gemeinde handelt es sich zweifelsfrei, wenn die Gemeinde Eigentümerin der Einrichtung ist und die Einrichtung selbst in einer Rechtsform des öffentlichen Rechts betreibt¹³.

Dasselbe gilt für Einrichtungen von Eigengesellschaften oder Beteiligungsgesellschaften der Gemeinde, sofern sich die private Betreibergesellschaft mehrheitlich im Eigentum der Gemeinde befindet („Keine Flucht ins Privatrecht“)¹⁴. Davon ist bei einer Beteiligung von mehr als 50% auszugehen¹⁵.

7 Vgl. VGH München Beschl. v. 10.10.2013 – 4 CE 13.2125, BeckRS 2013, 23011; VG Köln, Beschl. v. 03.07.2014 – 14 L 1046/14, Rn. 17, juris; Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2022, § 2 Rn. 250; VG Minden, Beschl. v. 10.10.1991 – 10 L 1305/91; Köster, KommJur 2007, 244, 245.

8 Vgl. VG Köln, Beschl. v. 12.09.2019 – 14 L 1765/19, Rn. 13, juris; Köster, KommJur 2007, 244, 245.

9 Vgl. VG Münster, Urt. v. 19.11.2013 – 1 K 1589/12, Rn. 16, juris.

10 Vgl. OVG Münster, Beschl. v. 19.05.2015 – 15 A 86/14.

11 Vgl. Axer, NVwZ 1996, 114, 115.

12 Vgl. Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2022, § 2 Rn. 276.

13 Vgl. Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2022, § 2 Rn. 276.

14 Vgl. Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2022, § 2 Rn. 277; Köster, KommJur 2007, 244, 255.

15 Vgl. BVerfG, Urt. v. 22.02.2011 – 1 BvR 699/06, BVerfGE 128, 226, 250; BVerwG, Urt. v. 27.05.2009 – BVerwG 8 C 10.08; Bader, Jura 2009, 940, 942.

Um keine Einrichtung der Gemeinde handelt es sich hingegen bei einer sogenannten echten Privatisierung der Einrichtung, wenn also die Gemeinde den Betrieb der Einrichtung vollständig an eine*n private*n Dritte*n übertragen hat und sie auch keine maßgebliche Einwirkungsmöglichkeit mehr auf die Betreibergesellschaft hat (Beteiligung von weniger als 51%). Auch kommunale Zuschüsse für von privaten Dritten betriebene Einrichtungen führen nicht dazu, dass die Einrichtung als gemeindlich zu qualifizieren ist¹⁶.

Aber auch wenn es sich nach diesen Maßstäben im Ergebnis um eine Einrichtung der Gemeinde handelt, ist diese Einrichtung noch nicht aus sich heraus öffentlich. Es ist durchaus möglich, dass sie nicht zur Benutzung durch die Öffentlichkeit zur Verfügung steht. Eine Einrichtung wird nämlich erst dann **öffentlich**, wenn sie von der Gemeinde für die Benutzung durch die Einwohner*innen zur Erfüllung eines öffentlichen Zwecks gewidmet ist¹⁷.

Diese Widmung kann durch Rechtsnorm (zum Beispiel Satzung) oder durch einen dinglichen Verwaltungsakt (§ 35 Satz 2 VwVfG NRW), also einen förmlichen Widmungsakt erfolgen¹⁸. Die Widmung öffentlicher Einrichtungen ist aber auch formlos, etwa durch die Regelung in einer Benutzungsordnung, und sogar durch konkludentes Handeln möglich¹⁹. Entscheidend für eine konkludente Widmung ist der nach außen erkennbare Behördenwille, dass die Einrichtung einem bestimmten Zweck dienen soll²⁰.

Fehlt es an einer eindeutigen, förmlichen Erklärung, kann ein derartiger Behördenwille aus Indizien, wie etwa dem erkennbaren Zweck der Einrichtung, der bisherigen Vergabep Praxis oder der faktischen Handhabung durch die Gemeinde hergeleitet werden – zum Beispiel im Fall der tatsächlichen Eröffnung eines städtischen Parks²¹. Sollte auch nach Indizien ein Erklärungswille hinsichtlich der Natur der jeweiligen Einrichtung nicht feststellbar sein, besteht nach der Rechtsprechung eine Vermutungsregel, dass für die Allgemeinheit nutzbare kommunale Einrichtungen auch „öffentliche“ Einrichtungen sind²².

16 Vgl. BVerwG, Urt. v. 06.04.2005 - 8 CN 1/03; BVerwG NVwZ 2005, 963, SächsOVG, Urt. v. 18.06.2009 - 4 B 383/09.

17 Vgl. VG Köln, Beschl. v. 12.09.2019 - 14 L 1765/19, Rn. 13, juris; BeckOK KommunalR NRW/Peters, 26. Ed. 1.12.2023, GO NRW, § 8 Rn. 8-10.

18 Vgl. OVG Münster, Urt. v. 16.09.1975 - III A 1279/75, NJW 1976, 820, 822; Axer, NVwZ 1996, 114, 116; Köster, KommJur 2007, 244, 245; Hettich, NVwZ 2023, 1689, 1690.

19 Hettich, NVwZ 2023, 1689 ff.

20 Vgl. OVG Münster, Urt. v. 16.09.1975 - III A 1279/75; Axer, NVwZ 1996, 114, 116.

21 Vgl. VGH München, Beschl. v. 21.01.1988 - 4 CE 8703882; VGH Mannheim, Beschl. v. 29.10.1997 - 1 S 2629/97.

22 Vgl. OVG Münster, Urt. v. 16.09.1975 - III A 1279/75.

Bereits an dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die Widmung einer Einrichtung zu öffentlichen Zwecken nicht zwangsläufig bedeuten muss, dass die Einrichtung für jeglichen von der Öffentlichkeit verfolgten Zweck nutzbar ist. Widmungen können sich auf eine bestimmte Art und Weise der Nutzung beziehungsweise auf eine Nutzung zu bestimmten öffentlichen Zwecken beschränken²³. Eine Widmung kann aber auch allgemein die Benutzung durch die Öffentlichkeit zu sämtlichen Zwecken vorsehen.

Grundsätzlich – auch bei mitunter divergierender Zweckbestimmung – für die Benutzung durch die Öffentlichkeit gewidmet sind beispielsweise Museen, Schwimmbäder, Schulen, Büchereien und so weiter.

2. Wer hat einen Anspruch auf die Nutzung öffentlicher Einrichtungen?

Mit Blick auf die in diesem Leitfaden zu thematisierende Problematik ist vor allem die Frage von Relevanz, ob und wann Personenvereinigungen, insbesondere politische Parteien, Fraktionen sowie deren jeweilige Organisationseinheiten, politische Vereine oder sonstige politisch tätige Gruppen einen Anspruch auf die Nutzung einer öffentlichen Einrichtung haben.

a) Politische Parteien

Politische Parteien haben – vorbehaltlich etwaiger Widmungsbeschränkungen (siehe hierzu unter III. 1. a)) – grundsätzlich einen Anspruch auf die Benutzung öffentlicher Einrichtungen.

- Einen einfachgesetzlichen Anspruch auf die Benutzung öffentlicher Einrichtungen haben gemäß § 8 Absatz 2 GO NRW sämtliche Einwohner*innen der Gemeinde. Dazu gehören nicht nur natürliche Personen. Nach § 8 Absatz 4 GO NRW gilt der Benutzungsanspruch auch für alle juristischen Personen des Privatrechts (eingetragene Vereine, Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH), Kommanditgesellschaften (KG), Aktiengesellschaften (AG)) und des öffentlichen Rechts (Anstalten, Stiftungen, Körperschaften) sowie Personenvereinigungen (zum Beispiel nicht rechtsfähige Vereine und Gesellschaften des bürgerlichen Rechts (GbR)), die ihren Sitz in der Gemeinde haben²⁴. Der in § 8 Absatz 4 GO NRW normierte örtliche Bezug zur Gemeinde erlangt in diesen Fällen also besondere Bedeutung²⁵.

Danach ist klar, dass Ortsverbände von Parteien, die ihren Sitz in der Gemeinde haben, aus § 8 Absatz 2 in Verbindung mit Absatz 4 GO NRW im Grundsatz einen Anspruch auf Benutzung von gemeindlichen öffentlichen Einrichtungen haben, da sie unmittelbar zu dem in dieser Vorschrift genannten Personenkreis gehören²⁶. Ausreichend ist hingegen nicht, dass einzelne Mitglieder der Partei oder etwa der*die Vorsitzende ihren Wohnsitz in der Gemeinde haben²⁷.

²³ Vgl. Axer, NVwZ 1996, 114, 116; Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2022, § 2 Rn. 273.

²⁴ Vgl. Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2022, § 2 Rn. 271.

²⁵ Köster, KommJur 2007, 244.

²⁶ Vgl. OVG Münster, Ur. v. 16.09.1975 – III A 1279/75, NJW 1976, 820, 822.

²⁷ Vgl. OVG Saarlouis, Beschl. v. 18.02.2009 – 3 B 33/09; VGH Mannheim, Ur. v. 09.05.1988 – 1 S 355/87.

- Darüber hinaus besteht ein verfassungsrechtlich verankerter Anspruch von Parteien auf die gleichberechtigte Benutzung öffentlicher Einrichtungen. Dieser Anspruch ergibt sich aus § 5 Absatz 1 PartG in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 und Artikel 21 Grundgesetz (GG)²⁸.

Danach können auch Bundes- und Landesverbände politischer Parteien, die ihren Sitz nicht im Gemeindegebiet haben und deren Benutzungsanspruch sich somit nicht unmittelbar aus § 8 Absatz 2 GO NRW ergibt, grundsätzlich einen Benutzungsanspruch geltend machen. Dies gilt aber nur dann, wenn die Einrichtungen für politische Veranstaltungen jeglicher Art (also auch für Veranstaltungen der Bundes- und Landesverbände von Parteien) grundsätzlich zur Verfügung gestellt werden beziehungsweise in der Vergangenheit bereits zur Verfügung gestellt wurden. Denn der sich aus § 5 Absatz 1 PartG sowie der sich allgemein aus Artikel 3 GG ergebende Anspruch ist nur auf Gleichbehandlung gerichtet, gewährt aber kein originäres Benutzungsrecht²⁹. Dieser Gleichbehandlungsanspruch gilt auch für die im Rat der Gemeinde vertretenen oder für den Rat kandidierenden Parteien, die formal nicht unter das PartG fallen. Wählergemeinschaften und Einzelkandidat*innen hingegen sind nicht erfasst. Hier könnte sich ein Anspruch allenfalls aus Artikel 3 GG in Verbindung mit der Selbstbindung der Verwaltung ergeben, sollte speziell diesen Gruppen bereits in der Vergangenheit eine Anmietung ermöglicht worden sein³⁰.

Steht die öffentliche Einrichtung – vorbehaltlich von der Gemeinde vorgenommener Widmungs- oder sonstiger Beschränkungen (siehe unter III. 1.) – regionalen und gegebenenfalls auch überregionalen politischen Parteien zur Verfügung, sind Gemeinden verpflichtet, alle Parteien formal gleich zu behandeln. Das gebietet die in Artikel 21 GG verankerte Chancengleichheit der Parteien sowie das allgemeine Gleichbehandlungsgebot aus Artikel 3 GG.

Ausnahme: Verbotene Parteien

Selbstverständlich gilt das Gleichbehandlungsgebot nicht für solche politischen Parteien, die vom Bundesverfassungsgericht verboten wurden. Ein Parteiverbot existiert derzeit für keine aktive politische Partei, auch nicht für die NPD, die im Juni 2023 in „Die Heimat“ umbenannt wurde. Verbotene Parteien gehören also nicht zu den Anspruchsberechtigten – weder des Benutzungsanspruchs nach § 8 GO NRW noch des Gleichbehandlungsanspruchs nach § 5 PartG. Solange ein solches Verbot, für das gemäß Artikel 21 Absatz 4 GG in Verbindung mit §§ 13 Nr. 2, 43 ff. Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) ausschließlich das Bundesverfassungsgericht zuständig ist, jedoch nicht ausgesprochen wurde, ist das parteipolitische Gleichbehandlungsgebot durch die Gemeinden zu wahren, auch wenn sich eine Partei am Rande des politischen Spektrums bewegen mag³¹.

28 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 26.08.2016 – 2 BvQ 46/16; OVG Münster, Beschl. v. 28.06.2018 – 15 B 875/18; VG Münster, Beschl. v. 23.07.2020 – 1 L 598/20, NWVBI 2020, 526; Köster, KommJur 2007, 244, 246.

29 Vgl. hierzu: BVerfG, Beschl. v. 07.03.2007 – 2 BvR 447/07.

30 Vgl. OVG Münster Beschl. v. 30.4.2004 – 15 A 1130/04, BeckRS 2004, 22274.

31 Vgl. Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2022, § 2 Rn. 274.

Exkurs: Notwendige Differenzierung zwischen Parteien und Fraktionen

Bei einer Fraktion handelt es sich um einen Zusammenschluss von Abgeordneten in einem Entscheidungsgremium, sprich um die Repräsentat*innen der Parteien im Parlament, im Rat oder in sonstigen Entscheidungsgremien³².

Mit Blick auf den Benutzungsanspruch aus § 8 GO NRW gilt, dass eine Fraktion nur dann anspruchsberechtigt ist, wenn sie den für diesen Anspruch erforderlichen örtlichen Bezug zur Gemeinde aufweist, sprich es sich um eine Gemeinderatsfraktion im Sinne des § 56 Absatz 1 GO NRW handelt³³.

Auf den Gleichbehandlungsanspruch aus § 5 Absatz 1 Satz 1 PartG hingegen kann sich eine Fraktion nicht berufen, da sie weder eine Partei noch ein Gebietsverband einer Partei ist, sondern bloßer Zusammenschluss einzelner Parteirepräsentant*innen³⁴.

Eine Fraktion – auch wenn sie einem überregionalen Entscheidungsgremium angehört – kann sich jedoch immer auch auf den Gleichbehandlungsanspruch aus Artikel 3 Absatz 1 GG in Verbindung mit der Selbstbindung der Verwaltung berufen. Ein Benutzungsanspruch steht ihr hiernach dann zu, wenn die öffentliche Einrichtung bereits in der Vergangenheit auch (überregionalen) Fraktionen zur Verfügung gestellt wurde³⁵.

Schließlich kann die Unterscheidung zwischen Veranstaltungen, die von politischen Fraktionen eines gewählten Gremiums abgehalten werden, und solchen der Partei, die hinter der Fraktion steht, mitunter dann erforderlich sein, wenn es um die Nutzung der durch Steuergelder finanzierten Infrastruktur des jeweiligen Gremiums, also beispielsweise von Räumlichkeiten des Gemeinderats, geht. Denn diese Infrastruktur steht innerhalb des Gremiums lediglich den Fraktionen zur Verfügung, um ihren fraktionspezifischen Aufgaben gerecht werden zu können. Sie darf lediglich zu Zwecken der Fraktionsarbeit genutzt werden. Soll die Infrastruktur etwa durch die hinter der Fraktion stehende Partei zu Zwecken der Parteiarbeit genutzt werden, die in keinem Zusammenhang mit der Fraktionsarbeit stehen, würde diese Zweckbestimmung umgangen.

b) Vereine und andere Gruppierungen

Auch Vereine und andere Gruppierungen können einen Anspruch auf Benutzung einer öffentlichen Einrichtung haben.

Denn auch sie gehören zu den gemäß § 8 Absatz 2, Absatz 4 GO NRW berechtigten juristischen Personen und Personenvereinigungen.

³² Vgl. Weber, Rechtswörterbuch, 33. Ed. 2024, Fraktion; Meyer, NVwZ 2024, 534, 535.

³³ VG Minden, Urt. v. 09.09.2022 – 2 K 3680/19.

³⁴ Vgl. Minden, Urt. v. 09.09.2022 – 2 K 3680/19; VG Gelsenkirchen, Beschl. v. 08.04.2019 – 15 L 530/19; VG Stuttgart, Beschl. v. 10.11.2020 – 7 K 5431/20.

³⁵ Vgl. OVG Münster, Beschl. v. 28.06.2018 – 15 B 875/18; VG Gelsenkirchen, Beschl. v. 08.04.2019 – 15 L 530/19.

Zu beachten ist (auch) hier in besonderem Maße, dass ein Bezug zum örtlichen Einzugsbereich der Gemeinde erforderlich ist. Ein solcher Bezug kann beispielsweise darin bestehen, dass der Sitz in der Gemeinde liegt. Ebenso kann es ausreichen, dass der Verein oder die Gruppierung Grundbesitz in der Gemeinde hat oder hier ein Gewerbe betreibt (vergleiche § 8 Absatz 3, Absatz 4 GO NRW). Hierbei muss die begehrte Nutzung aber in einem sachlichen Bezug zu dem Grundbesitz beziehungsweise dem Gewerbebetrieb im Gemeindegebiet stehen³⁶. Ausreichend ist hingegen nicht, dass einzelne Mitglieder ihren Wohnsitz in der Gemeinde haben.

Ist ein solcher Bezug nicht gegeben, besteht kein Benutzungsanspruch. Zu beachten ist jedoch, dass die Gemeinde ortsfremden Vereinen und Personen(vereinigungen) nach Ermessen Zugang zu ihren öffentlichen Einrichtungen gestatten kann. Dann ist sie jedoch an den Gleichheitssatz aus Artikel 3 Absatz 1 GG gebunden, der gemäß Artikel 19 Absatz 3 GG auch für juristische Personen gilt. Für andere Ortsfremde kommt dann ein Anspruch aus Artikel 3 Absatz 1 GG in Verbindung mit der Selbstbindung der Verwaltung in Betracht³⁷.

Ausnahme: Verbotene Vereine

Ebenso wie im Fall von Parteien, die vom Bundesverfassungsgericht verboten wurden, gilt auch für Vereine, dass kein Benutzungsanspruch besteht, sofern der Verein gemäß § 3 Vereinsgesetz vom insofern zuständigen Bundesinnenministerium verboten wurde.

3. Unter welchen Voraussetzungen besteht ein Anspruch auf die Nutzung einer öffentlichen Einrichtung (Anspruchsgrenzen)?

Der Benutzungsanspruch aus § 8 Absatz 2 GO NRW besteht jedoch nicht schrankenlos, sondern nur „im Rahmen des geltenden Rechts“.

Das bedeutet, dass eine Benutzung der öffentlichen Einrichtung nicht gegen den Widmungszweck der Einrichtung oder gegen Gesetze verstoßen darf³⁸.

Hält sich die beabsichtigte Nutzung im Rahmen des geltenden Rechts, besteht ein gebundener Anspruch auf Benutzung der Einrichtung, das heißt die Gemeinde muss Zugang gewähren. Es kann aber auch in diesen Fällen rein tatsächliche Gründe geben, die einem Benutzungsanspruch entgegenstehen und der Gemeinde die Möglichkeit eröffnen, den Anspruch nur nach pflichtgemäßem Ermessen zu erfüllen.

36 BeckOK KommunalR NRW/Peters, 26. Ed. 1.12.2023, GO NRW § 8 Rn. 45-46.

37 Vgl. Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2022, § 2 Rn. 282-285.

38 Vgl. Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2022, § 2 Rn. 273.

a) Benutzung nur im Rahmen der Widmung

Wie bereits ausgeführt, wird eine Einrichtung einer Gemeinde erst dann zu einer öffentlichen Einrichtung, wenn sie von der Gemeinde für die Benutzung durch die Einwohner*innen zur Erfüllung eines öffentlichen Zwecks gewidmet ist³⁹.

Diese Widmung kann dabei ganz allgemein gehalten sein und grundsätzlich jegliche Benutzung der Einrichtung zu jedem Zweck und zu jeder Zeit umfassen. Die Gemeinde hat jedoch auch die Möglichkeit, den Widmungszweck weiter zu konkretisieren⁴⁰.

Sie kann etwa bestimmen, dass die öffentliche Einrichtung für politische Veranstaltungen überhaupt nicht zur Verfügung steht. Denn eine generelle Verpflichtung, öffentliche Einrichtungen für politische Veranstaltungen zur Verfügung zu stellen, besteht in den allermeisten Fällen nicht. Aufgrund der verfassungsrechtlich in Artikel 28 Absatz 2 GG verankerten Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden steht ihr diese Entscheidung grundsätzlich frei⁴¹.

Darüber hinaus kann sie aber auch kleinteiligere Regelungen treffen und etwa festlegen, dass die öffentliche Einrichtung nur tagsüber von 9–18 Uhr für Veranstaltungen zur Verfügung steht.

Sind politische Veranstaltungen ganz allgemein nicht vom Widmungszweck der Einrichtung erfasst, besteht kein Anspruch auf Benutzung der Einrichtung durch Parteien oder sonstige politische Gruppen. Besteht ein solcher Anspruch aber mangels entsprechender Widmungskonkretisierung dem Grunde nach, muss sich die Partei oder politische Gruppe darüber hinaus an den Rahmen halten, der durch sonstige mögliche Begrenzungen des Widmungszwecks gezogen wurde.

Welche Möglichkeiten sich der Gemeinde mit Blick auf die Widmung ihrer Einrichtungen bieten, um unerwünschte Veranstaltungen zu verhindern, wird näher unter III. 1. a) erläutert.

³⁹ Köster, KommJur 2007, 244, 245.

⁴⁰ Vgl. Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2022, § 2 Rn. 273; Köster, KommJur 2007, 244, 245.

⁴¹ OVG Bautzen, NVwZ 2002, 615,

b) Benutzung nur im Rahmen der (gesetzlichen) Regelungen

Weiter versteht sich von selbst, dass die Benutzung von öffentlichen Einrichtungen untersagt werden darf, wenn bei der Benutzung gegen geltende Gesetze verstoßen wird.

Da eine Bereitstellung der öffentlichen Einrichtung aber in diesen Fällen bereits stattgefunden hat und der Gemeinde dann nur noch repressive Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, darf die Gemeinde auch im Vorfeld einer Raumüberlassung diese unter Verweis auf konkret zu erwartende Gewalt- oder (politisch motivierte) Straftaten ablehnen⁴².

Denn bei zu erwartenden Verstößen gegen Nutzungsbedingungen oder bei anderweitig zu befürchtenden Rechtsverletzungen ist die Gemeinde aus § 8 GO NRW berechtigt, Maßnahmen zu ergreifen, die den ordnungsgemäßen Betrieb und den Widmungszweck einer von ihr betriebenen öffentlichen Einrichtung sicherstellen⁴³.

Eine derartige Gefahrenprognose muss sich aber auf konkrete Tatsachen stützen, das heißt auf Vorfälle beziehungsweise Verurteilungen der Veranstaltungsmitwirkenden in der Vergangenheit, bei denen eine Wiederholung zu erwarten ist. Ebenfalls können bekannte, konkrete Ankündigungen von Straftaten für den Zeitraum der Veranstaltung herangezogen werden.

Hierbei gilt jedoch zu beachten, dass die Strafbarkeit von Äußerungen und sonstigen Handlungen der Mitglieder der Gruppe oder anderen Mitwirkenden eindeutig und gerichtlich festgestellt worden sein muss, um eine Ablehnung des Zugangs rechtswirksam begründen zu können⁴⁴.

Im Einzelfall kann die Gemeinde also auch unter diesem Aspekt eine Raumvermietung ablehnen (siehe näher unter III. 2. c)).

Schließlich haben viele öffentliche Einrichtungen eine Benutzungsordnung. Die hierin festgelegten Nutzungsbedingungen muss selbstverständlich auch eine Partei oder andere Gruppierung bei der Anmietung der Einrichtung beachten.

Inwiefern der Gemeinde mit Blick auf die Gestaltung ihrer Benutzungsordnung Möglichkeiten eröffnet werden, eine Raumvermietung an ungewünschte Gruppen zumindest unattraktiv zu machen, wird unter III. 1. b) näher erläutert.

42 Vgl. Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2022, § 2 Rn. 275; VGH Mannheim, Beschl. v. 20.05.1987 – 1 S 1278/87, NJW 1987, 2698; VGH Kassel, Beschl. v. 24.02.1993 – 6 TG 414/93, NJW 1993, 2331.

43 Vgl. OVG Münster, Beschl. v. 19.05.2015 – 15 A 86/14.

44 BayVGh, BayVBl. 1993, 567.

c) Benutzung nur im Rahmen der Kapazitäten

Schließlich kann ein Benutzungsanspruch aus rein tatsächlichen Gründen ausscheiden. Dies gilt insbesondere dann, wenn die öffentliche Einrichtung für den von der Partei, dem Verein oder der sonstigen Gruppierung gewünschten Zeitraum aus Kapazitätsgründen nicht mehr zur Verfügung steht⁴⁵.

Wenn die Kapazitätsgrenzen der öffentlichen Einrichtungen erreicht sind, wandelt sich der gebundene Benutzungsanspruch um in einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Auswahlentscheidung⁴⁶. Das bedeutet, dass die Gemeinde auswählen darf, wem sie die öffentliche Einrichtung zur Verfügung stellt. Ganz frei ist sie in ihrer Entscheidung allerdings nicht. In der Rechtsprechung haben sich hier bestimmte Kriterien herausgebildet (beispielsweise der Losentscheid oder das Prioritätsprinzip), die die Gemeinde ihrer Entscheidung zu Grunde legen muss und die die Gerichte auch überprüfen können⁴⁷.

Im Ergebnis bedeutet dies:

- Haben Gemeinden ihre Einrichtungen für öffentliche, insbesondere politische Zwecke gewidmet, müssen sie sie allen interessierten (nicht verbotenen) Parteien und sonstigen politischen Akteur*innen mit einem Bezug zum Gemeindegebiet im Rahmen der verfügbaren Kapazität zur Verfügung stellen.
- Dabei dürfen Gemeinden den Kreis der Nutzungsberechtigten nicht von vornherein auf bestimmte Parteien oder Vereine beschränken, sondern müssen den Grundsatz der Gleichbehandlung wahren.
- Für politische Akteur*innen ohne Bezug zum Gemeindegebiet gilt der Grundsatz der Gleichbehandlung.
- Für alle Nutzenden gilt, dass sie sich an geltende Gesetze sowie etwaige Benutzungsordnungen der Einrichtungen halten müssen.

45 Vgl. OVG Münster, Beschl. v. 19.05.2015 – 15 A 86/14; Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2022, § 2 Rn. 273; Spitzlei, JA 2020, 372 ff.

46 Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2022, § 2 Rn. 284; Spitzlei, JA 2020, 372, 373 f.

47 Vgl. zu weiteren Kriterien wie dem Rotationsprinzip oder dem Kriterium „bekannt und bewährt“ Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2022, § 2 Rn. 273, oder Spitzlei, JA 2020, 372, 374 ff.

III. Vorfeldmaßnahmen – Verhinderung der Anmietung von öffentlichen Räumen

Aus den vorstehenden Erläuterungen wird deutlich, dass Gemeinden mit Blick auf ihre Stellung als Teil des an die Grundrechte gebundenen Staates allen politischen Parteien und anderen Gruppierungen im gleichen Umfang Zugang zu ihren als öffentlich gewidmeten Einrichtungen gewähren müssen. Die Handlungsspielräume der Gemeinden, den Anspruch einer ihr unter politischen Gesichtspunkten unerwünschten Gruppierung abzuwehren, sind begrenzt.

Wie die insofern begrenzten Spielräume dennoch möglichst umfassend genutzt werden können, um bestenfalls wenige Treffpunkte für extremistische, rassistische und antisemitische Gruppen zu schaffen, wird im Nachfolgenden erläutert.

1. Gestaltungsmöglichkeiten im Vorfeld von Mietanfragen

a) Widmung der Räumlichkeiten

Zunächst wird beleuchtet, welche Möglichkeiten die Gemeinde hat, durch Begrenzung des Widmungsumfangs für eine öffentliche Einrichtung Einfluss auf die Anmietung durch unerwünschte Personen und Gruppen zu nehmen.

Die Einschränkung des Widmungsumfangs muss nicht bereits gleichzeitig mit dem Widmungsakt, der die Einrichtung zu einer öffentlichen Einrichtung gemacht hat, erfolgt sein. Eine Einschränkung ist auch im Nachhinein möglich, gilt dann aber nur für die Zukunft. Ebenso gilt, wie auch für die Widmung an sich, dass eine Einschränkung nicht nur förmlich, sondern durchaus auch konkludent möglich ist, etwa durch eine bestimmte, durch das zuständige Kommunalorgan abgesegnete Vergabepraxis.



Das geht:

Um die Nutzung öffentlicher Einrichtungen für politische Veranstaltungen zu begrenzen, besteht die Möglichkeit, den Widmungsumfang dadurch zu beschränken, dass

- politische Veranstaltungen
 - generell,
 - teilweise (zum Beispiel ausdrücklich nur für von § 8 GO erfasste Parteien (Ortsverbände) und Fraktionen der Gemeinde),
 - für einen bestimmten Zeitraum (zum Beispiel nur oder nicht im Vorfeld von Wahlen) oder
 - für „unechte“ Parteien wie Wählergruppen

ausgeschlossen werden. Dies kann auch dann erfolgen, wenn die Räumlichkeiten der Einrichtung in der Vergangenheit für politische Veranstaltungen uneingeschränkt zur Verfügung standen. Eine solche Umwidmung darf dann aber nur Wirkung für zukünftige, nicht für bereits gestellte Nutzungsanfragen entfalten.

- anderen Nutzungen oder Veranstaltungsarten (zum Beispiel kulturellen) Vorrang vor politischen Veranstaltungen eingeräumt wird. Hierdurch kann unter Umständen eine politische Veranstaltung, auch wenn sie bereits früher als die kulturelle Veranstaltung angemeldet wurde, verhindert werden, sofern die später angemeldete kulturelle Veranstaltung nicht bloß zum Zwecke der Verhinderung der politischen Veranstaltung „vorgeschoben“ wurde.



Das geht nicht:

Nicht zulässig ist es hingegen,

- den Widmungsumfang dergestalt zu beschränken, dass die Nutzung der Einrichtung durch eine bestimmte Gruppe oder Partei ausgeschlossen wird. Dies würde einen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz darstellen. Auch eine Regelung, die den potenziellen Nutzerkreis auf die im Rat vertretenen Parteien beziehungsweise Fraktionen beschränkt, ist unzulässig.
- die Nutzung der Einrichtung allein aufgrund der Befassung mit einem bestimmten Thema auszuschließen. Ein solches Vorgehen würde das Grundrecht auf Meinungsfreiheit verletzen. Die Gemeinden sind nicht befugt, Bewerber*innen den Zugang zu ihren öffentlichen Einrichtungen allein aufgrund zu erwartender, unerwünschter Meinungsäußerungen zu verwehren.
- eine Widmungsbeschränkung – etwa den Ausschluss sämtlicher politischer Veranstaltungen – vorzunehmen, wenn hierdurch die positive Bescheidung eines bereits eingegangenen bescheidungsfähigen Antrags einer extremistischen Partei oder Gruppe auf Benutzung beziehungsweise Anmietung der Einrichtung verhindert werden soll. In diesem Fall liegt ein Verstoß gegen das Willkürverbot vor, der die Widmungsbeschränkung unwirksam macht. Eine Umwidmung beziehungsweise die Einschränkung des Widmungsumfangs gilt also immer nur für zukünftige Nutzungsanfragen.

Da hiernach eine Differenzierung zwischen demokratischen und nicht-demokratischen, extremistischen und nicht-extremistischen (mit Ausnahme verbotener) Parteien und sonstigen Gruppierungen unzulässig ist, stellt sich die Frage, wie die Gemeinde durch eine Widmungseinschränkung überhaupt eine Anmietung durch extremistische, rassistische oder antisemitische Parteien oder sonstige Gruppierungen verhindern kann?

Denkbar wäre ein genereller Ausschluss der Nutzung zu politischen Zwecken in der Konstellation, in der die entsprechende Einrichtung in der Vergangenheit selten oder nie von demokratischen Parteien zwecks Abhaltung von Veranstaltungen genutzt wurde oder es sich um eine Einrichtung handelt, die aus Sicht von beispielsweise rechtsextremen Gruppierungen einen repräsentativen Ort darstellt. In diesen Fällen würde der generelle Ausschluss von politischen oder parteipolitischen Veranstaltungen dazu führen, dass die Einschränkung im Wesentlichen zu Nachteilen für die unerwünschten Gruppierungen führt.

Zu beachten ist jedoch, dass ein solches Vorgehen möglichst auf Einzelfälle beschränkt werden sollte. Denn in einer pluralistischen, demokratischen Gesellschaft ist es durchaus wünschenswert, dass politische Parteien, Vereine und sonstige gesellschaftspolitische Gruppen die Möglichkeit haben, sich zur gemeinsamen Arbeit zu versammeln und ihren Anliegen Geltung zu verschaffen. Im Einzelfall kann der generelle Ausschluss von politischen Veranstaltungen zumindest für Parteien sogar unzulässig sein, nämlich dann, wenn ihnen wegen der Vielzahl von Widmungseinschränkungen im Gemeindegebiet letztlich keine Räumlichkeiten zur Verfügung stehen und somit keine Möglichkeit zur Durchführung von notwendigen Veranstaltungen besteht.

b) Gestaltung der Benutzungsordnung

Auch durch entsprechende Gestaltung der Benutzungsordnung beziehungsweise der Nutzungsbedingungen einer öffentlichen Einrichtung kann die Gemeinde im Einzelfall eine Anmietung durch unerwünschte Gruppierungen verhindern.

In einer solchen Benutzungsordnung können etwa die Öffnungszeiten der Einrichtungen festgelegt werden, die die Nutzung der Einrichtung für politische Parteien und Gruppierungen unattraktiv machen. Dies gilt dann aber natürlich für sämtliche Gruppierungen unterschiedslos.

Bei einer solchen Vorgehensweise gilt es stets zu prüfen, welche Nutzungsbedingungen sich für die Einrichtungen anbieten, je nachdem von wem und zu welchen Zwecken sie regelmäßig benutzt werden.

So kann die Gestaltung des für die Veranstaltung zur Verfügung gestellten Raums – etwa durch das Aufhängen von Plakaten mit bestimmten Botschaften –, verbunden mit dem in der Benutzungsordnung geregelten Verbot, diese Gestaltung zu verändern, bestimmte Gruppierungen von einer Anmietung abhalten.

Schließlich empfiehlt es sich, eine Ausschlussregelung hinsichtlich Veranstaltungen mit extremistischem Gedankengut aufzunehmen – nicht zuletzt, um hierdurch klar Position zu beziehen. In der erst kürzlich beschlossenen Neufassung der Allgemeinen Nutzungsbedingungen für die Nutzung von Schulräumen der Stadt Köln zu nichtschulischen Zwecken ist etwa geregelt:

„Eine Überlassung ist ausgeschlossen, sofern die Räumlichkeiten zur Durchführung von Veranstaltungen genutzt werden sollen, bei denen die hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass auf diesen politisch extremistisches, rassistisches, antisemitisches, radikalislamistisches, sexistisches, gewaltverherrlichendes oder menschenfeindliches sowie verfassungswidriges oder verfassungsfeindliches Gedankengut dargestellt oder verbreitet wird, sei es von der Vertragspartei selbst, seinen / ihren Mitgliedern oder von Besuchern / Besucherinnen der Veranstaltung.“

c) Nicht: Flucht ins Privatrecht durch Privatisierung der Einrichtung bei fehlender Einwirkungsmöglichkeit

Keine wirksame beziehungsweise empfehlenswerte Gestaltungsoption ist hingegen die oben unter II. 1. b) angesprochene echte Privatisierung der Einrichtung. Zwar entfällt in diesen Fällen der gebundene Anspruch der politischen Parteien und sonstigen Gruppierungen auf unterschiedslose Bereitstellung der Einrichtung. Denn im Gegensatz zu Gemeinden als Teil des Staates sind Private angesichts der im Zivilrecht geltenden Abschlussfreiheit nicht dazu verpflichtet, alle Parteien und Gruppierungen gleich zu behandeln.

Es ist jedoch zu beachten, dass eine echte Privatisierung in diesem Sinne nur dann vorliegt, wenn der Gemeinde keine Einwirkungsmöglichkeiten auf den*die private*n Dritte*n verbleiben. Die Gemeinde darf also den*die Private*n in diesem Fall nicht anweisen, die Einrichtung nicht an unerwünschte Gruppierungen zu vermieten. Das Risiko, dass der*die private Dritte die Einrichtung letztendlich doch an eine unerwünschte Partei oder Gruppierung vermietet, trägt hier also die Gemeinde, da sie „die Zügel aus der Hand gegeben“ hat. Dieses Risiko mag im Einzelfall klein sein. Zu berücksichtigen ist aber auch, dass es durchaus im Interesse der Gemeinde sein dürfte, ihren Einfluss auf ihre soziale, wirtschaftliche und kulturelle Infrastruktur nicht durch vielzählige Privatisierungen einzubüßen.

2. Überprüfung der konkreten Mietanfrage

Geht ein konkreter Zulassungsantrag beziehungsweise eine konkrete Mietanfrage bei der Gemeinde oder der jeweiligen Einrichtung ein, gibt es eine Reihe von Aspekten, die im Blick behalten werden sollten, um die Anfrage bereits im Vorfeld einordnen und gegebenenfalls ablehnen zu können.

a) Einholung von Informationen über die Szene

Um die Veranstaltung bestmöglich einordnen und hieraus Schlüsse für ein mögliches weiteres Vorgehen ziehen zu können, sollten möglichst umfassende Informationen zu der anfragenden Person beziehungsweise Gruppe eingeholt werden. Extrem rechte und demokratiefeindliche Akteur*innen etwa können nicht verallgemeinert als „die rechte Szene“ beschrieben werden.

Erforderlich ist ein genaues Hinsehen. Im Rahmen dieses Leitfadens wird jedoch bewusst auf eine nähergehende Beschreibung der rechten Szene oder Gruppierungen aus anderen extremistischen Spektren verzichtet. Denn extremistische Einstellungen und politische Zugehörigkeiten anhand von äußeren Merkmalen zu erkennen ist schwierig bis unmöglich. Zuletzt hat die Entwicklung des Protestmilieus rund um die Corona-Pandemie oder auch die Debatte zum Nahostkonflikt gezeigt, wie unterschiedlich extremistische, rassistische oder antisemitische Haltungen in Erscheinung treten können.

Hilfe bei der Einordnung bestimmter Marken, Symbolen oder Abzeichen kann das Internet oder die Mobile Beratung gegen Rechtsextremismus bieten. Hinweise und Adressen finden sich im letzten Teil der Broschüre unter V.

b) Einordnung der geplanten Veranstaltung

Um die geplante Veranstaltung konkret einordnen zu können, sollte die Mietanfrage sorgfältig geprüft werden. Politische Parteien, Vereine und sonstige Gruppierungen werden öffentliche Einrichtungen zwar regelmäßig für originär politische Veranstaltungen nutzen. Jedoch sollte ein Augenmerk auch auf solche Veranstaltungen gerichtet werden, die möglicherweise nicht auf den ersten Blick als politisch einzuordnen sind (siehe hierzu die Auflistung unter I. 3.).

Auch für diese mitunter kulturell geprägten Veranstaltungen gelten zunächst die gleichen Grundsätze wie für andere Veranstaltungen politischer Parteien, Vereine und Gruppierungen. Halten sie sich im Rahmen der Widmung, der Benutzungsordnung, der Gesetze und der Kapazitäten, können sie aus Gleichbehandlungsgründen nicht abgelehnt werden.

Mit Blick auf musikalische und kulturelle Veranstaltungen eröffnen sich aber gegebenenfalls besondere Möglichkeiten der behördlichen Gefahrenabwehr (Näheres hierzu unter IV. 4. bei den möglichen Akutmaßnahmen).

Exkurs: Baurechtliche Zulässigkeit der Veranstaltung

Auch sollte im Blick behalten werden, dass nicht jede Veranstaltung öffentlich-rechtlich zulässig ist. Die Veranstaltung muss insbesondere die Grenzen des öffentlichen Baurechts beachten. Ein Benutzungsanspruch kann demnach ausscheiden, wenn die Veranstaltung etwa aufgrund der zeitlichen Dauer oder ihres Umfangs und damit einhergehenden Lärmemissionen nicht von der für das Objekt geltenden Baugenehmigung gedeckt ist.

c) Prüfung von zu erwartenden Straftaten/Ordnungswidrigkeiten

Wie oben erläutert, kann der konkrete Verdacht, dass die Benutzung der öffentlichen Einrichtung mit Gesetzesverstößen – insbesondere der Begehung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten – einhergeht, der Gemeinde die Möglichkeit eröffnen, eine Nutzungsanfrage abzulehnen⁴⁸.

48 Vgl. Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2022, § 2 Rn. 275; VGH Mannheim, Beschl. v. 20.05.1987 – 1 S 1278/87, NJW 1987, 2698; VGH Kassel, Beschl. v. 24.02.1993 – 6 TG 414/93, NJW 1993, 2331.

Um dem Erfordernis einer konkreten Verdachtsprognose gerecht zu werden, muss die Gemeinde über dezidierte Informationen über zu erwartende Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten verfügen. Die Straftaten beziehungsweise Ordnungswidrigkeiten müssen zudem grundsätzlich den Organisator*innen zuzurechnen sein. Durch einzelne Teilnehmende verübte Straftaten beziehungsweise Ordnungswidrigkeiten reichen hingegen nicht aus. Die Anforderungen an die Darlegungslast für eine Verweigerung des Zugangs aus Gründen der Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sind weitgehend und unterliegen einem strengen Prüfungsmaßstab⁴⁹.

Straftaten, die im Zusammenhang mit extrem rechten Veranstaltungen vorkommen können, sind vor allem Verstöße gegen die §§ 86 und 86a Strafgesetzbuch (StGB) („Verbreitung von Propagandamitteln verfassungswidriger Organisationen“, „Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen“). Diese Straftatbestände können dann als erfüllt angesehen werden, wenn Parolen und Grußformen benutzt werden wie „Sieg Heil“ oder „Deutschland erwache“. Erforderlich ist hierbei aber stets eine Einzelfallbetrachtung, bei der viele weitere Faktoren eine Rolle spielen. Verfassungswidrige Kennzeichen sind beispielsweise das Hakenkreuz (auch seitenverkehrt und im Negativ), Doppel-Sigrune (das Symbol der SS) und Sigrune. Auch hierzu finden sich Hinweise im Teil V. des Leitfadens.

Außerdem können Reden, die auf Veranstaltungen gehalten werden, gegebenenfalls den Straftatbestand der „Volksverhetzung“ (§ 130 StGB) erfüllen. Der Straftatbestand des § 130 StGB kann etwa erfüllt sein, wenn jemand den Holocaust billigt, leugnet oder verharmlost. Dies wiederum kann auch dann der Fall sein, wenn Verschwörungsanhänger*innen oder Coronaleugner*innen einen politischen Widerspruch als quasi eine neue Form der Shoah darstellen. Dies ist jedoch im Zweifelsfall gerichtlich zu klären.

Darüber hinaus gibt es Straftatbestände, die nicht zwangsläufig als politisch einzustufen sind. Im Rahmen von Veranstaltungen kann es vor allem zu Beleidigungen, Verleumdungen und übler Nachrede (§§ 185, 186, 187 StGB) kommen. Zudem können Sachbeschädigungen (§ 303 StGB) oder gar Körperverletzungen (§ 223 StGB) relevant werden.

Eine Ordnungswidrigkeit ist etwa die Verunreinigung von öffentlichen Anlagen oder Verkehrsflächen; das heißt nicht im Veranstaltungsraum selbst, sondern beispielsweise auf dem Gehweg vor der Räumlichkeit. Ein „Klassiker“ ist auch die Ruhestörung im Sinne des § 117 Absatz 1 Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG).

Die mögliche Begehung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten sollte darüber hinaus auch dann im Blick behalten werden, wenn es bereits zum Abschluss eines Mietvertrags gekommen ist. Denn sie kann eine Unterbindung der Veranstaltung zur Folge haben oder (bei entsprechenden Klauseln im Vertrag) eine Vertragsstrafe nach sich ziehen (siehe zudem bei den Hinweisen zur Vertragsgestaltung (siehe unter III. 3. und IV. 3.).

⁴⁹ Köster, KommJur 2007, 244, 247.

Exkurs: Begehung von Straftaten bzw. Ordnungswidrigkeiten durch Dritte:

Nur ganz ausnahmsweise kann die Untersagung der Benutzung einer öffentlichen Einrichtung in Betracht gezogen werden, wenn die Begehung von Straftaten und/oder Ordnungswidrigkeiten nicht auf den*die Veranstalter*in zurückzuführen ist, sondern auf Dritte, etwa politische Gegner*innen. Dies jedoch allenfalls dann, wenn eine ernste Gefahr droht und Schäden auf andere Weise nicht abgewehrt werden können. Das dürfte nur in absoluten Ausnahmefällen anzunehmen sein⁵⁰.

Exkurs: Einstufung als Risikoveranstaltung

Auch die Einstufung einer Veranstaltung als Risikoveranstaltung wegen zu erwartender Gegendemonstrationen kann allein kein Grund sein, eine Vermietung abzulehnen⁵¹. Denn es ist Aufgabe der Polizei- und Ordnungsbehörden, Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren und eingetretene Störungen zu beseitigen. Die mit einer politischen Veranstaltung verbundenen Risiken liegen im Bereich dessen, was in einer auf Demokratie und Meinungsfreiheit beruhenden Rechtsordnung als Begleiterscheinung öffentlicher politischer Auseinandersetzungen prinzipiell in Kauf genommen werden muss.

Ob die Einstufung als Risikoveranstaltung zur Folge haben kann, dass der die Benutzung begehrenden Gruppe etwa nur die wesentlich teurere Vermietung der gesamten Einrichtung anstelle einzelner Räumlichkeiten mit der Begründung angeboten wird, dass die übrigen Räumlichkeiten wegen des potenziellen Sicherheitsrisikos nicht an andere Interessent*innen vermietet werden könnten, ist zweifelhaft. Erforderlich wäre dafür in jedem Fall eine anhand konkreter Anhaltspunkte begründete Erwartung risikobehafteter Begleiterscheinungen der Veranstaltung sowie der Nachweis, dass angesichts dessen eine anderweitige Vermietung der übrigen Räumlichkeiten ausscheidet.

d) Prüfung des erforderlichen örtlichen Bezugs

Bei der Überprüfung der konkreten Mietanfrage sollte schließlich darauf geachtet werden, dass der*die Interessent*in einen örtlichen Bezug zum Gemeindegebiet nachweisen kann. Denn sofern die Widmung nicht ausdrücklich auch eine Benutzung durch Parteien oder Gruppierungen mit überörtlichem Bezug erlaubt oder eine solche Benutzung in der Vergangenheit bereits gewährt wurde, besteht grundsätzlich nur in diesem Fall ein Benutzungsanspruch bezüglich der Einrichtung.

Sollte dieser Bezug sich nicht ohne weiteres erschließen, bietet es sich an, hier konkret bei dem*der Interessent*in nachzufragen beziehungsweise entsprechende Informationen einzuholen.

50 Köster, KommJur 2007, 244, 246; vgl. VGH Kassel, Beschl. v. 12.12.1985 – 2 TG 2397/85, NJW 1986, 2660 ff; vgl. zur umstrittenen Rechtsfigur des Zweckveranlassers OVG Hamburg, Beschl. v. 13.04.2012 – 4 Bs 78/12; Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 9. Aufl. 2022, § 3 Rn. 80 ff.

51 Vgl. OVG Münster, Beschl. v. 28.06.2018 – 15 B 875/18.

3. Vertragsgestaltung bei nicht zu umgehendem Vertragsschluss

Angesichts der aufgezeigten begrenzten Möglichkeiten einer Gemeinde, die Anmietung von öffentlichen Einrichtungen durch extremistische, rassistische und antisemitische Gruppen im Vorhinein zu verhindern, stellt sich die Anschlussfrage, welche Vorkehrungen bei einem nicht zu vermeidenden Mietvertragsschluss getroffen werden können, um den Missbrauch der Anmietung und der Einrichtung von vornherein zu unterbinden oder zu beschränken.

Dabei empfiehlt es sich zunächst, bei der künftigen Mietvertragspartei Informationen zum Zweck, Inhalt und Umfang der geplanten Veranstaltung einzuholen. Dies ermöglicht nicht nur die Einordnung der Tendenz der Veranstaltung. Auch kann dadurch ein Nachweis geführt werden für den Fall, dass sich im Nachhinein herausstellt, dass falsche und/oder irreführende Angaben zur Veranstaltung gemacht wurden. Dann wiederum kann der Vertrag gegebenenfalls unter erleichterten Bedingungen gekündigt werden (siehe unter IV. 1.).

Sodann kann die richtige Vertragsgestaltung dabei helfen, den nachträglichen Missbrauch des Gastrechts zu unterbinden oder zu ahnden und gleichzeitig weitere Vermietungen für die Zukunft zu verhindern. Hierzu finden Sie unter dem unten abgebildeten QR-Code Hinweise zu einer sorgfältigen Vertragsgestaltung sowie Mietvertrags-Musterklauseln.



www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf30/hinweise-zur-sorgfaeltigen-vertragsgestaltung-bei-der-vermietung-von-raeumlichkeiten.pdf

IV. Akutmaßnahmen – Abwehr des Missbrauchs der Anmietung

Sollte es bei der durchgeführten Veranstaltung zu einem Missbrauch des Gastrechts, beispielsweise einer Abweichung vom Widmungsumfang, von den Nutzungsbedingungen oder etwa zu der Begehung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten kommen, stehen einige Möglichkeiten zur Verfügung, um diesen Missbrauch abzuwehren und bestenfalls für die Zukunft zu unterbinden.

1. Kündigungsmöglichkeiten nutzen und aktenkundig machen

Zunächst sei hier die bereits angesprochene Kündigung des Mietvertrags genannt. Eine Kündigung des Mietvertrags kann – neben den sonstigen im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) geregelten Fällen – auch fristlos aus wichtigem Grund erfolgen.

Ein wichtiger Grund liegt etwa vor, wenn der*die Veranstalter*in zum Umfang oder Zweck der Veranstaltung im Vorfeld falsche Angaben gemacht hat und diese vertraglich festgehalten wurden (siehe hierzu in den Hinweisen zur sorgfältigen Vertragsgestaltung). Relevant kann aber auch eine von den gemachten Angaben abweichende Bewerbung der Veranstaltung im Vorfeld ihrer Durchführung sein. Die Veranstaltung sollte also genauestens im Blick behalten werden, um mögliche Vertragsbrüche identifizieren und die vorhandenen Kündigungsmöglichkeiten nutzen zu können.

Zu beachten ist aber, dass vor einer außerordentlichen Kündigung gegebenenfalls eine Abmahnung an den*die Vertragspartner*in erforderlich werden kann. Insbesondere bei der festgestellten Begehung von Straftaten kann eine Kündigung im Einzelfall auch ohne vorherige Abmahnung wirksam sein.

Die Kündigung ist an den*die Vertragspartner*in beziehungsweise die vertraglich vereinbarte Ansprechperson zu richten. Es empfiehlt sich, die schriftliche Form zu wählen und die Kündigung nach Möglichkeit nicht alleine zu übergeben. Ein Duplikat der Kündigung sollte behalten sowie Zeitpunkt und Zeug*innen der Übergabe notiert werden.

Bestandteil der Kündigung sollte die Forderung sein, die Räume „unverzüglich“ geräumt zu übergeben. Damit sind faktisch eine (Rück-)Übertragung des Hausrechts auf den den*die Vermieter*in sowie ein Veranstaltungsabbruch (zumindest in den gemieteten Räumlichkeiten) verbunden. Die Weigerung zur Räumung kann eine Straftat (§ 123 StGB „Hausfriedensbruch“) sein. Da es sich hierbei um ein absolutes Antragsdelikt handelt, wird die Strafverfolgungsbehörde ohne Strafantrag des*der Vermieter*in nicht tätig.

Schließlich sollten eine erfolgte Kündigung sowie deren Hintergründe aktenkundig gemacht werden. Sollten dieselben Veranstalter*innen sich in der Zukunft erneut um die Anmietung der konkreten Räumlichkeiten bewerben, kann das bekannte vergangene Verhalten dazu berechtigen, eine Anmietung ohne Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz abzulehnen.

Beachte: Bei einer unbefugten, vom vereinbarten Zweck abweichenden Nutzung kann gleichzeitig eine Täuschung über die tatsächliche Nutzung der Räumlichkeiten vorliegen. Sofern dies auf der Vorspiegelung falscher Tatsachen beruht, kann der Vertrag gegebenenfalls wegen arglistiger Täuschung angefochten werden.

2. Hausverbot erteilen

Weiter kann es zur Vermeidung einer späteren Anmietung öffentlicher Räumlichkeiten durch bestimmte Personen oder Personengruppen ratsam sein, bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen Hausverbote zu erteilen und diese aktenkundig zu machen. Sollten also vor, während oder nach der Veranstaltung Verhaltensweisen einzelner Teilnehmer*innen oder Veranstalter*innen beobachtet werden, die eine nachhaltige Störung des widmungsgemäßen Betriebs der öffentlichen Einrichtung mit sich bringen (wenn die fragliche Person beispielsweise Mitarbeitende beleidigt, bedroht oder sie sich sonst aggressiv verhält oder wiederholt gegen die Haus-/Benutzungsordnung verstößt), kann die Erteilung eines Hausverbots ratsam sein. Denn wenn ein Hausverbot gegen eine Person besteht, kann dies ein Grund zur Ablehnung des Benutzungsanspruchs auch für die Zukunft sein.

Dabei muss allerdings beachtet werden, dass die Erteilung eines Hausverbots gegenüber dem*der Mietvertragspartner*in grundsätzlich nur nach ausgesprochener fristloser Kündigung erfolgen kann, da der Mietvertrag ein Nutzungsrecht gewährt. Hierzu ist ebenso das Vorliegen eines wichtigen Grundes erforderlich. Die Gründe für die Kündigung fallen dann häufig mit denen für die Erteilung des Hausverbots zusammen.

3. Straftaten, Ordnungswidrigkeiten und sonstige Verstöße im Blick behalten

Sollte es während der Veranstaltung zu der Begehung von Straftaten kommen oder jedenfalls der Verdacht im Raum stehen, wird dazu geraten, dies entsprechend bei den Strafverfolgungsbehörden anzuzeigen beziehungsweise, wenn erforderlich, einen Strafantrag zu stellen.

Ein Strafantrag ist beispielsweise zwingend erforderlich beim Straftatbestand des Hausfriedensbruchs oder der Beleidigung und regelmäßig auch in Fällen von Sachbeschädigungen. Aber auch sonstige Straftaten, bei denen es keines Strafantrags bedarf, sollten in jedem Fall den Strafverfolgungsbehörden zur Kenntnis gebracht werden. Man spricht dann von einer bloßen Strafanzeige. Denn durch die Anzeige und eine mögliche spätere Verurteilung können Tatsachen begründet werden, aufgrund derer eine erneute Vermietung an den*dieselbe Mieter*in versagt werden kann.

Gleiches gilt für Verstöße gegen den Widmungsumfang oder die Benutzungsordnung der Einrichtung. Auch die Dokumentation derartiger Verstöße kann die Ablehnung einer Nutzungsanfrage in der Zukunft erleichtern.

4. Sonstige gefahrenabwehrrechtliche Maßnahmen

Sollte eine Veranstaltung entweder generell musikalischer Art sein oder musikalisch angereichert werden, besteht gegebenenfalls die Möglichkeit des Verbots bestimmter Lieder oder der Erteilung von Auflagen. Hat die Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz ein Medium aufgrund einer Entscheidung der Prüfstelle für jugendgefährdende Medien in die Liste jugendgefährdender Medien aufgenommen, gelten mit Bekanntmachung der Indizierung im Bundesanzeiger für die Verbreitung weitreichende Beschränkungen. So dürfen entsprechende Lieder auf der Veranstaltung nicht für unter 18-Jährige zugänglich gemacht werden. Kann ein*e Veranstalter*in dies nicht gewährleisten, so macht er*sie sich möglicherweise strafbar.

Schließlich kann es gerade in Fällen von Veranstaltungen mit kulturellem Einschlag zum Zwecke der Gefahrenabwehr gegebenenfalls gerechtfertigt sein, ein Alkoholverbot auszusprechen, das darüber hinaus die Nutzung der Einrichtung unattraktiv machen kann. Geprüft werden sollte außerdem, ob diese Veranstaltungen nicht rein kommerzieller Natur sind. Für Letztere gelten andere Regelungen, die weitergehende Beschränkungsmöglichkeiten eröffnen.

V. Hinweise und Adressen

Mobile Beratung gegen Rechtsextremismus im Regierungsbezirk Köln:

www.mbr-koeln.de

Mobile Beratung gegen Rechtsextremismus Nordrhein-Westfalen:

www.mobile-beratung-nrw.de/

Weitere Hinweise

NinA NRW:

nina-nrw.de/codes-und-symbole/

MBT Bremen: Versteckte Zeichen:

bundesverband-mobile-beratung.de/publikationen/

[versteckte-zeichen-zur-erkennung-rechtsextremer-symbole/](http://bundesverband-mobile-beratung.de/publikationen/versteckte-zeichen-zur-erkennung-rechtsextremer-symbole/)

BMB: Was daran rechts ist. Verschwörungsideologien erkennen, einordnen und begegnen:

bundesverband-mobile-beratung.de/publikationen/

[was-daran-rechts-ist-verschwuerungsideologien-erkennen-einordnen-und-begegnen/](http://bundesverband-mobile-beratung.de/publikationen/was-daran-rechts-ist-verschwuerungsideologien-erkennen-einordnen-und-begegnen/)

Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz:

www.bzkg.de/bzkg/indizierung/was-wird-indiziert

Landeshauptstadt München: Anmietungen durch Rechtsextreme. Schutz für Kommunen und Vermieter:

stadt.muenchen.de/dam/jcr:86fe3884-cfb5-44f9-8039-c1d9d6def0fd/

[AnmietungBroschuuere2020_final_web.pdf](http://stadt.muenchen.de/dam/jcr:86fe3884-cfb5-44f9-8039-c1d9d6def0fd/AnmietungBroschuuere2020_final_web.pdf)

Verfassungsschutz Thüringen: Handlungsleitfaden für kommunale Entscheidungsträger in Thüringen zum Umgang mit Extremisten und weiteren demokratiegefährdenden

Phänomenen, 4. Auflage 01/2024:

verfassungsschutz.thueringen.de/fileadmin/Publikationen/Flyer_und_

[Broschueren/240202_handlungsleitfaden_01.pdf](http://verfassungsschutz.thueringen.de/fileadmin/Publikationen/Broschueren/240202_handlungsleitfaden_01.pdf)



Stadt Köln

Die Oberbürgermeisterin

Amt für Recht, Vergabe und Versicherungen
Amt für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

Gestaltung
Zentrale Dienste der Stadt Köln

13-ST/518-24/30/12.2024