

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW

Abteilung Münster

Fachbereich Polizeivollzugsdienst



Bachelorthesis zum Thema:

**Existiert ein Rechtsanspruch auf Nutzung kommunaler
Einrichtungen durch Verschwörungsideologen und
Antisemiten?**

- Eine kritische Analyse aktueller Fallgestaltungen-

Vorgelegt von:

Maximilian Steindorf

Kurs: MS P 21/54

Einstellungsjahrgang: 2021

Abgabedatum: 10.05.2024

Erstgutachterin: Prof. Dr. jur. Susanne Benöhr-Laqueur

Zweitgutachter: Carsten Paals

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	1
2 Aktuelle Rechtsprechung	4
2.1 Daniele Ganser	4
2.2 Rechtsprechung im Fall Ganser	5
3 Rechtliche Betrachtung öffentlicher Einrichtungen	8
3.1 Daseinsfürsorge der Kommune	9
3.2 Die Widmung einer öffentlichen Einrichtung	11
3.3 Organisationsformen	12
3.4 Benutzungsansprüche	14
4 Nutzung öffentlicher Einrichtungen durch politische Parteien	17
5 Amtshaftung von Ratsmitgliedern	19
6 Verfassungsrechtliche Würdigung	21
6.1 Rechtsstaat Deutschland	21
6.2 Meinungsfreiheit	24
6.2.1 Schutzbereich	25
6.2.2 Eingriff und Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit	27
6.3 Der allgemeine Gleichheitssatz	30
7 Aktuelle Fallgestaltungen nach bisherigen Erkenntnissen	31
7.1 Gansers Auftritt in Dortmund	31
7.2 AfD-Parteitag in Essen 2024	35
8 Konklusion	36
9 Literaturverzeichnis	39
10 Medien	44
11 Behördliche Verlautbarungen	44

1 Einleitung

Die Geschichte Deutschlands wird unweigerlich mit dem Holocaust in Verbindung gebracht. Während zwischen 1933 und 1945 der Nationalsozialismus herrschte, wurden ganze Bevölkerungsgruppen, insbesondere Juden, systematisch entrechtet und vernichtet. Unter dem Deckmantel, es würde sich um eine „minderwertige Rasse“ handeln und getrieben von Neid und Hass, fanden die Verbrechen in dieser Zeit ihre vermeintliche Rechtfertigung.¹

Trotz dieser Vergangenheit finden antisemitische Inhalte in Deutschland auch heute noch -oder wieder- Gehör und Zustimmung. Seit dem Terrorangriff der Hamas auf Israel und dem darauf folgenden Einmarsch der israelischen Armee in den Gaza-Streifen hat sich die Anzahl polizeilich erfasster antisemitischer Delikte im Vergleich zum Vorjahr nahezu verdoppelt.² So werden Juden mit Israel in Verbindung gebracht und weltweit für das Leiden der Bevölkerung in Gaza verantwortlich gemacht.³

Des Weiteren erwachsen antisemitische Ressentiments aus wirklichkeitsfernen Verschwörungsideologien, etwa der „Jüdischen Weltverschwörung“, auch bekannt als die „Protokolle der Weisen von Zion“. Alle hundert Jahre würden sich demnach Vertreter der zwölf jüdischen Stämme treffen und über ihr Ziel der jüdischen Weltheroberung und -herrschaft debattieren.⁴ Obwohl die „Protokolle“ als Fälschung enttarnt wurden, sind sie bis heute Propagandainstrument, wurden unter anderem von Hitler als Beitrag zur nationalsozialistischen Ideologie des Judenhasses benutzt.⁵

Solche Verschwörungsideologien führen indes dazu, dass antisemitisch Denkende den Juden als „das Böse“ verstehen. Eigenes Elend und Missstände, kurz, die eigene Unzufriedenheit, wird auf den Juden projiziert.⁶

In Deutschland rührte das unter anderem vom Sozialneid her. Juden konnten als „Pioniere des Neuen“ verstanden werden, die der christlichen Bevölkerung in Deutschland im frühen 20. Jahrhundert durch ihren Bildungsvorsprung

¹ Aly, Warum die Deutschen? Warum die Juden?, S. 300f.; Friedländer, Die Jahre der Vernichtung, S. 13f.; Murmann, JuS 2024, S. 97 (99f.)

² Statista, Antisemitismus, S. 31

³ Mendel, Stellungnahme, S. 1

⁴ Benz, Antisemitismus, S. 66f.; Bock/ Schubarth, Basiswissen Verschwörungsmymen, S. 18

⁵ Benz, Die Protokolle der Weisen von Zion, S. 7; Hümmeler, Verschwörungsmymen, S. 16

⁶ Salzborn, Globaler Antisemitismus, S. 198ff.; Nocun/ Lamberty, Fake Facts, S. 19

wirtschaftlich voraus waren.⁷ Fehlende Bildung und entsprechendes Zurückbleiben konnte sich aber gut hinter der „Rassentheorie“ verstecken lassen.⁸ Bereits im 19. Jahrhundert wurde Antisemitismus mit scheinbarer Wissenschaftlichkeit unterfüttert und Juden negative „Rasseneigenschaften“ zugesprochen.⁹ Schließlich mündete diese Geisteshaltung in der auf der Wannseekonferenz besprochenen „Endlösung der Judenfrage“, sprich der systematischen Ermordung europäischer Juden.¹⁰

Antisemitismus lässt sich als Oberbegriff für jedwede Ausprägung von Judenfeindschaft definieren, die sich jahrtausendlang in der Gesellschaft entwickelt haben. Darüber hinaus lässt sich unter Antisemitismus auch die bereits angeführte Vorstellung der pseudowissenschaftlichen „Rassentheorie“ verstehen. Kurz gesagt, es geht um Hass, der sich in Worten, Taten oder Haltungen beziehungsweise einem entsprechenden Weltbild gegenüber Juden, der jüdischen Gemeinschaft oder aber Israel ausdrücken kann.¹¹

Die Verschwörungsideologie ist nur ein Begriff von vielen, wie etwa Verschwörungserzählung, -mythos oder -theorie. Eine Theorie wird allerdings bei wissenschaftlicher Widerlegung verworfen, sodass dieser Begriff eher abgelehnt wird, da Anhänger solcher „alternativen Wahrheiten“ sich eben nicht durch Gegenbeweise von ihrer Annahme abbringen lassen. Während Verschwörungsmythos und -erzählung sich auf Narrative beziehen, gleicht die Ideologie einer Mentalität, sprich das individuelle Misstrauen, die Welt als Ort der Verschwörungen wahrzunehmen und sich als „erwacht“ zu betrachten.¹²

Da eine entsprechende Geisteshaltung und die Aufnahme der Verschwörungsinhalte in das eigene Weltbild ein Verschwörungsnarrativ erst am Leben halten, soll im Rahmen dieser Arbeit von „Verschwörungsideologie“ die Rede sein. Besonders vor dem Hintergrund, dass individuelle Prozesse im Rahmen ideologisch motivierter Radikalisierungen eine große Bedeutung besitzen.¹³

⁷ Aly, Warum die Deutschen? Warum die Juden?, S. 93ff.

⁸ Aly, Warum die Deutschen? Warum die Juden?, S. 183

⁹ Benz, Antisemitismus, S. 42

¹⁰ Blume, Verschwörungsmysmen, S. 43f.

¹¹ Benz, Antisemitismus, S. 14f.; Lipstadt, Antisemitismus heute, S. 33f.; Liebscher/ Pietrzyk/ Lagodinsky/ Steinitz, NJOZ 2020, S. 897 (898)

¹² Nocun/ Lamberty, Fake Facts, S. 21ff.; Bock/ Schubarth, Basiswissen Verschwörungsmysmen, S. 17f.

¹³ Zick/ Srowig/ Roth u.a., in: Daase/ Deitelhoff/ Junk, Gesellschaft Extrem, S. 55

Im Grunde geht es um mit Gegenbeweisen nicht mehr zugängliche Vorstellungen zu gesellschaftlich relevanten Ereignissen, die einen bedrohlichen Charakter vorweisen. Beispiele sind Terroranschläge, namentlich 9/11, oder Epidemien wie durch das Coronavirus. Genauer, Spekulationen, die an dem Wahrheitsgehalt der offiziellen Erklärung über den Hergang des entsprechenden Ereignisses zweifeln. Sie richten sich in der Regel gegen einflussreiche Akteure, bei denen angenommen wird, sie hätten die nötige Macht, eine Verschwörung zu verwirklichen, der Bevölkerung gezielt zu schaden und dabei die Öffentlichkeit bewusst über ihre Bestrebungen im Unklaren zu lassen.¹⁴

Anlass dieser Ausarbeitung ist der Umstand, dass Vertreter und Verbreiter solchen Gedankenguts öffentliche Einrichtungen für ihre Veranstaltungen nutzen dürfen. Es erscheint daher relevant, sich der Frage zu widmen, wie öffentliche Träger mit der ihr obliegenden, aus der deutschen Geschichte gewachsenen, Verantwortung umgehen sollen. Gerade, wenn sie mit Recht und Gesetz an Gleichbehandlung und Meinungsfreiheit gebunden sind und solchen Veranstaltungen, solange sie sich im Widmungszweck der öffentlichen Einrichtung bewegen, Raum geben müssen. Wie lässt es sich verantworten, antisemitischem, verschwörungsideologischem Gedankengut öffentliches Gehör zu verschaffen, oder ist gerade für unseren Rechtsstaat „konstituierend“, dass auch bei solchen Inhalten keine Ausnahme gemacht werden darf?

¹⁴ *Nocun/ Lamberty, Fake Facts*, S. 16ff.,24f.; bzgl. 9/11: *Hümmler, Verschwörungsmythen*, S. 23ff.

2 Aktuelle Rechtsprechung

Um der theoretischen Arbeit einen Bezug in die Praxis zu geben, soll anhand aktueller Fallgestaltungen durch die rechtliche Würdigung geführt werden. Interessant sind dabei sowohl Daniele Ganser als natürliche Person, im Verlaufe der Ausarbeitung aber auch die politische Partei „Alternative für Deutschland“¹⁵ als juristische Person.

2.1 Daniele Ganser

Daniele Ganser ist Schweizer Historiker und Publizist. Als „Ikone der Verschwörungstheoretiker“¹⁶ und „Gallionsfigur der Putin-Vorsteher“¹⁷ verbreitet Ganser in seinen Publikationen, Beiträgen in den sozialen Netzwerken und während seiner Auftritte verschwörerische, mitunter antisemitische Inhalte.¹⁸

Er bezeichnet sich selbst als „Friedensforscher“¹⁹ und stehe als Pazifist für den Weltfrieden einer „Menschheitsfamilie“ ein.²⁰ In seinen Vorträgen geht es ihm besonders darum, über die vermeintliche Wirklichkeit aufzuklären. Die von ihm sogenannten „Mainstreammedien“ würden durch ihr, stets einen Teil der Wahrheit auslassendes und ebenso manipulierendes, „Mainstreamnarrativ“ polarisieren und jegliche Gegenauffassungen diffamieren.²¹

Konsumenten solcher Narrative würden, laut Ganser, durch gezielte Wiederholungen besagter Medien auf neuronaler Ebene konditioniert. Daher wäre es wichtig, seine Neuronen neu zu ordnen, indem man sich alternative Medien anschaut. Ganser tut dies, indem er am Beispiel des Massakers in Butscha -die prorussischen Quellen- „Anti-Spiegel“ und „RT Deutsch“ zu Rate zieht. In diesem Fall kommt er zu dem Schluss, dass die Ukraine das Massaker inszeniert hätte -was nachweislich falsch ist.²²

Aber nicht nur zum Massaker von Butscha hat Ganser eine Gegenauffassung zur offiziellen Version. Ebenso vertritt er die Ansicht, die USA hätte 9/11 inszeniert und wäre verantwortlich für den Ukrainekrieg.²³

¹⁵ im Folgenden „AfD“

¹⁶ *Frasch*, Alles, nur nicht die Wahrheit, Einleitung

¹⁷ *Frasch*, Alles, nur nicht die Wahrheit, Haupttext

¹⁸ *Mühlmann*, Umstrittener Historiker, Ganser gilt als Star der Verschwörungstheoretiker-Szene; *Frasch*, Alles, nur nicht die Wahrheit, Haupttext; *Deuker*, Daniele Gansers gutes Geschäft mit den Mythen, Einleitung, Überprüfbare Belege liefert der Historiker nicht

¹⁹ *Ganser*, Illegale Kriege, Einleitung

²⁰ *Frasch*, Alles, nur nicht die Wahrheit, Haupttext

²¹ *Mankevich*, Wie Mainstream-Medien Dich täglich belügen?!; *Ganser*, Illegale Kriege, Einleitung

²² *Frasch*, Alles, nur nicht die Wahrheit, Haupttext

²³ *Mühlmann*, Umstrittener Historiker, Ganser gilt als Star der Verschwörungstheoretiker-Szene

Seit 2023 tourt er mit dem Programm, warum Krieg in der Ukraine herrsche, durch Deutschland. Dabei finden seine dubiosen Ansichten Gefallen in den Ohren tausender Zuhörer. Veranstaltungen seien bereits lange im Voraus ausverkauft und die Besucher stünden kurz vor Beginn seiner Auftritte in einer Schlange bis zur Straße hinaus. Adrett gekleidet, sodass er auch rüberkommen könne, als ob er „das neuste iPhone“ präsentiere, vermöge er seine Audienz zu begeistern und sich seiner Aussagen anhänglich zu machen, da nun endlich mal einer die -vermeintliche- „Wahrheit“ sage.²⁴

2.2 Rechtsprechung im Fall Ganser

„[...] moderne Facetten des Antisemitismus [sind] in der breiten Bevölkerung nach wie vor verbreitet.“ Zu diesem Schluss kommt 2017 der durch den Deutschen Bundestag eingesetzte unabhängige Expertenkreis Antisemitismus.²⁵ Der Deutsche Bundestag folgerte daraus, dass der Kampf gegen Antisemitismus eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe sei und ruft Parteien, zivilgesellschaftliche Organisationen sowie die Bundesländer dazu auf, Antisemitismus sichtbar entgegenzutreten.²⁶ Dazu wird auf die Arbeitsdefinition der Internationalen Allianz für Holocaust-Gedenken verwiesen, welche verschiedene Ausprägungen von Antisemitismus verdeutlicht, sodass dieser frühzeitig erkannt und bekämpft werden könne.²⁷

Die Stadt Dortmund hat sich eben diese Arbeitsdefinition zu Herzen genommen und in ihre Grundsatzerklärung zur Bekämpfung von Antisemitismus eingebunden. Für die Stadt und ihren Rat steht fest, dass jegliche Form von Antisemitismus bereits in den Anfängen bekämpft werden müsse. In diesem Zuge machen sie deutlich, nicht mit Akteuren zusammenzuarbeiten, die antisemitisch agieren. Diesen Gruppen oder Personen würden sie keine Räumlichkeiten oder Flächen zur Verfügung stellen.²⁸

Daniele Ganser hielt dennoch am 27. März 2023 einen Vortrag in der Westfalenhalle, nachdem Dortmund mit einer Versagung seines Auftritts sowohl vor dem Verwaltungsgericht Gelsenkirchen als auch vor dem Oberverwaltungsgericht Münster gescheitert war.

²⁴ *Frasch*, Alles, nur nicht die Wahrheit, Haupttext

²⁵ BT/Drs. 18/11970, S. 281

²⁶ BT/Drs. 19/444, S. 1ff.

²⁷ BT/Drs. 19/444, S. 2

²⁸ *Stadt Dortmund*, Grundsatzerklärung, S. 3ff.; *Stadt Dortmund*/Drs. 13434-19, S. 1f.; *Stadt Dortmund*/Drs. 12849-18, S.1

Ganser schloss zuvor einen Kontrakt mit der Westfalahallen GmbH. Diese jedoch kündigte den Vertrag wieder, nachdem öffentliche Kritik an Gansers Auftritt laut wurde.²⁹

Der Rat der Stadt Dortmund begrüßte diese Absage der Veranstaltung ausdrücklich. In dem entsprechenden Ratsbeschluss wird auf die Grundsatzklärung gegen Antisemitismus Bezug genommen, welcher sich der Rat 2019 angeschlossen hat. Entsprechend wird an dieser Stelle nochmals klargestellt, dass antisemitisch handelnden Akteuren keine Räumlichkeiten oder Flächen zur Verfügung gestellt würden. Im Ratsbeschluss wird Ganser eben solches Verhalten in der Vergangenheit unterstellt.³⁰

Die Problematik dabei: Gansers Auftritt wird vom Widmungszweck der Westfalahalle umfasst.

Die Stadt Dortmund ist Gesellschafterin der Westfalahalle und lässt diese über die Westfalahallen GmbH als „juristische Person des Privatrechts“ betreiben.³¹ Dennoch handelt es sich um eine öffentliche Einrichtung, zumal die Stadt Dortmund weiterhin hinreichende Einwirkungsmöglichkeiten auf die Westfalahalle, mitunter auf Vergabepaxis und -entscheidung hat. Die Stadt Dortmund kann die Westfalahalle somit zu den von ihr verfolgten öffentlichen Zwecken nutzen, ferner ist die Halle durch die Allgemeinheit nutzbar. Zwischen der Stadt Dortmund und der Westfalahallen GmbH wurde entsprechend ein Gesellschaftsvertrag aufgesetzt. Diesem kann entnommen werden, dass die Westfalahalle zu dem Zwecke genutzt und betrieben werden solle, Veranstaltungen aller Art durchzuführen oder deren Durchführung zu ermöglichen.³²

Gansers politisch ausgerichteter Auftritt zum Thema Ukrainekrieg befindet sich also ohne Schwierigkeiten im Rahmen der Widmung der Westfalahalle.³³

²⁹ *Stadt Dortmund/Drs. 27058-23-E1*, S. 1f.

³⁰ *Stadt Dortmund/Drs. 27058-23-E1*, S. 1f.; *Stadt Dortmund*, Niederschrift (öffentlich) über die 17. Sitzung des Rates der Stadt am 09.02.2023, zu TOP 9.12

³¹ *Stadt Dortmund*, Gesellschaftsvertrag der Westfalahallen Dortmund GmbH, S.1ff.

³² *VG Gelsenkirchen*, Beschl. v. 8.3.2023 – 15 L 230/23, BeckRS 2023, 4594, Rn. 10-15; *OVG Münster*, Beschl. v. 22.03.2023 – 15 B 244/23, NVwZ 2023, S. 774 (775), Rn. 5,8

³³ *VG Gelsenkirchen*, Beschl. v. 8.3.2023 – 15 L 230/23, BeckRS 2023, 4594, Rn. 22; *OVG Münster*, Beschl. v. 22.03.2023 – 15 B 244/23, NVwZ 2023, S. 774 (775), Rn. 6

Der Ratsbeschluss vom 03. Februar 2019, in dem sich der Stadtrat Dortmund der Grundsatzserklärung gegen Antisemitismus anschließt und auf den er sich bei der Versagung Gansers Auftritt beruft, ist, nach Ansicht beider oben genannter gerichtlicher Instanzen, nicht ausreichend, die bisherige, sich aus dem Gesellschaftsvertrag ergebende Widmung wirksam zu ändern. Begründung findet diese Feststellung darin, dass der Ratsbeschluss in seiner Allgemeinheit nicht hinreichend bestimmt genug sei und sich indes nicht unmittelbar auf die Widmung der Westfalenhalle beziehe. Darüber hinaus könne eine einfache Bezugnahme auf eine „politisch-gesellschaftliche Stellungnahme“, sprich die Grundsatzserklärung, keine, durch den Rat selbst getroffene, Entscheidung ersetzen.³⁴

Selbst im Falle einer wirksamen Widmungsänderung stünde die Auftrittsversagung im Konflikt mit dem Grundgesetz. Denn: Die Entscheidungsfreiheit in puncto Vergabep Praxis der Stadt Dortmund ist begrenzt, da es sich um eine öffentliche Einrichtung handelt. Sie kann nicht nach Gutdünken erfolgen, sondern muss sich durch sachliche Gründe rechtfertigen lassen, da sie dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsanspruch, genauer dem sich daraus ergebenden allgemeinen Willkürverbot, gerecht werden muss. Solange keine sachlichen Gründe angeführt werden können, wie etwa eine hinreichend gefestigte Gefahrenprognose, dass es zur Begehung strafbarer Handlungen kommen werde, stellt die Versagung eines Auftritts, der sich im Widmungszweck, hier der Westfalenhalle, befindet, ebenso einen nicht gerechtfertigten Eingriff in die Meinungsfreiheit dar. Im Falle Ganser konnte keine solche Gefahr begründet werden. Etwaige strafbare Handlungen, zu denen es nichtsdestotrotz hätte kommen können, müssten gegebenenfalls strafrechtlich aufgearbeitet werden -und zwar ex post.³⁵

Der Ratsbeschluss ist darüber hinaus nicht genügend, um in die Meinungsfreiheit einzugreifen. Dazu müsste es sich um ein allgemeines Gesetz handeln, sprich um ein solches, das nicht eine bestimmte Meinung betrifft, sondern dem Schutze eines Rechtsguts, unabhängig einzelner Meinungen, dient. Diese Anforderungen

³⁴ VG Gelsenkirchen, Beschl. v. 8.3.2023 – 15 L 230/23, BeckRS 2023, 4594, Rn. 23ff.; OVG Münster, Beschl. v. 22.03.2023 – 15 B 244/23, NVwZ 2023, S. 774 (775), Rn. 9ff.

³⁵ VG Gelsenkirchen, Beschl. v. 8.3.2023 – 15 L 230/23, BeckRS 2023, 4594, Rn. 34-38.; OVG Münster, Beschl. v. 22.03.2023 – 15 B 244/23, NVwZ 2023, S. 774 (775f.), Rn. 14,16,17

erfüllt der Ratsbeschluss in zweierlei Hinsicht nicht. Ihm fehlt einerseits die erforderliche Rechtssatzqualität, zumal es sich nicht um ein Gesetz handelt, und andererseits ist er nicht meinungsneutral. Im Beschluss wird nämlich konkret an bestimmte politische Meinungen und Einschätzungen eine Versagung der Nutzung von Flächen und Räumlichkeiten geknüpft. Dieses Anknüpfen nachteiliger Rechtsfolgen an einen bestimmten, nicht unbedingt strafbaren Inhalt einer Meinung ist bereits ein Eingriff in die Meinungsfreiheit.³⁶

Ferner bleibt an dieser Stelle offen, ob ein entsprechender Eingriff verhältnismäßig gewesen wäre.

Ganser kommt an dieser Stelle zudem zugute, dass ihm die Halle bereits 2021 zur Verfügung gestellt wurde und er auch vor dem Auftritt 2023 bereits eine Zusage der Westfalahallen GmbH erhalten hat. Wichtig ist dieser Umstand deshalb, da sich eine Widmung, solange sie nicht durch einen förmlichen Gemeinderatsbeschluss erfolgte, auch konkludent durch die allgemeine Vergabepaxis ergeben und ändern kann.

Der Ratsbeschluss, in dem sich der Stadtrat der Grundsatzklärung gegen Antisemitismus anschließt, ist jedenfalls, wie oben festgehalten, nicht geeignet, eine Widmungsänderung hervorzurufen.³⁷

Aus diesen Gründen wurde Ganser durch beide gerichtlichen Entscheidungen der Auftritt am 27. März 2023 in der Westfalahalle Dortmund ermöglicht.

3 Rechtliche Betrachtung öffentlicher Einrichtungen

Um die gerichtlichen Entscheidungen zu verstehen, die Ganser den Auftritt trotz Versagung durch den Betreiber der Westfalahalle ermöglicht haben, bedarf es einer näheren Betrachtung der allgemeinen rechtlichen Gestaltung. Dazu wird im Folgenden schrittweise erläutert, wann es sich um eine öffentliche Einrichtung handelt, wer einen Anspruch auf Nutzung hat und inwiefern die Kommunen ihren Einfluss darauf geltend machen können.

³⁶ OVG Münster, Beschl. v. 22.03.2023 – 15 B 244/23, NVwZ 2023, S. 774 (775f.), Rn. 13ff.

³⁷ VG Gelsenkirchen, Beschl. v. 8.3.2023 – 15 L 230/23, BeckRS 2023, 4594, Rn. 20ff.; OVG Münster, Beschl. v. 22.03.2023 – 15 B 244/23, NVwZ 2023, S. 774 (775), Rn. 7

3.1 Daseinsfürsorge der Kommune

Gemeinden und Gemeindeverbänden wird durch Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes gewährleistet, im Rahmen geltender Gesetze, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Dieses Recht der Selbstverwaltung befreit Kommunen aber nicht von der Einhaltung ihrer obliegenden Pflichten.³⁸ Der Annex „im Rahmen der Gesetze“ bedeutet unter anderem, dass sich aus dem Sozialstaatsprinzip ergebenden kommunalen Daseinsfürsorge gerecht zu werden.³⁹ Denn Gemeinden sowie Gemeindeverbände sind verpflichtet, die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen zu schaffen.⁴⁰

Was unter einer öffentlichen Einrichtung zu verstehen ist, wird weder in der Literatur noch in der aktuellen Rechtsprechung legal definiert. Dennoch ist man sich über Kernelemente einig, die eine öffentliche Einrichtung charakterisieren sollen.

Demnach handelt es sich bei einer öffentlichen Einrichtung um ein zentrales Instrument der Daseinsfürsorge durch die Kommunen gegenüber ihren Einwohnern.⁴¹ Öffentliche Einrichtungen stellen dabei entsprechend die Zusammenfassung personeller Kräfte und sächlicher Mittel dar, die zu diesem Zwecke eingesetzt werden.⁴² Gemeint ist also der Bestand an Verwaltungsmitteln, die die Kommune aufbringt, um bestimmte Leistungen für ihre Einwohner zu erbringen.⁴³

Öffentlich wird eine Einrichtung nicht etwa dadurch, dass sie im öffentlichen Interesse betrieben wird, sondern durch ihre Zurverfügungstellung an die Gemeindeeinwohner. Es müssen demnach Nutzungsmöglichkeiten geschaffen werden beziehungsweise ein solches Format der öffentlichen Einrichtung kreiert werden, welches die Nutzung zu öffentlichen Zwecken ermöglicht.⁴⁴

³⁸ *Vogelsang/ Lübking/ Ulbrich*, Kommunale Selbstverwaltung, S. 36, Rn. 26

³⁹ *Ehlers*, JURA 2012, S. 692 (692)

⁴⁰ *Held/ Winkel*, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 120; *Ehlers*, JURA 2012, S. 692 (692)

⁴¹ *Erichsen/ Dietlein*, Kommunalrecht NRW, S. 352, Rn. 3; *Ehlers*, JURA 2012, S. 692 (692); *Gern/ Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, S. 427, Rn. 918

⁴² *Peters*, in: *Dietlein/ Heusch*, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 7; *Lange*, Kommunalrecht, S. 794, Rn. 3

⁴³ *Held/ Winkel*, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 120

⁴⁴ *Erichsen/ Dietlein*, Kommunalrecht NRW, S. 352, Rn. 3

Das ist regelmäßig bei Stadthallen der Fall. Sie werden in der Literatur als Regelbeispiel für öffentliche Einrichtung angeführt und auch in der aktuellen Rechtsprechung ohne große Prüfung als solche betrachtet.⁴⁵

Allerdings sind öffentliche Einrichtungen unter dieser weiten Auffassung nicht mit Privateinrichtungen, Verwaltungseinrichtungen oder öffentlichen Sachen zu verwechseln.⁴⁶

In diesem Zusammenhang sind solche Privateinrichtungen gemeint, die von der Gemeinde wie von einer Privatperson betrieben werden und darüber hinaus nicht mindestens allen Einwohnern zur Verfügung stehen. Es handelt sich dabei um gemeindliche Wirtschaftsbetriebe. Indes können aber auch private Einrichtungen öffentlich sein. Darauf wird bei den Organisationsformen zurückgegriffen.⁴⁷

Verwaltungseinrichtungen dienen lediglich Verwaltungszwecken und werden demnach auch nicht durch die breite Allgemeinheit, sondern nur von der Verwaltung angehörigen Personen genutzt. So zum Beispiel Druckereien oder entsprechende Bibliotheken.⁴⁸

Öffentliche Sachen sind solche, die im Gemeingebrauch stehen, wie etwa Straßen oder Brücken. Allerdings können diese durch die Bürger frei benutzt werden, sie bedürfen ferner keiner Zulassung zur Benutzung, sondern stehen jedermann frei zur Verfügung.⁴⁹ Nach Lange handelt es sich aber auch bei diesen um öffentliche Einrichtungen, da sich gesetzlich lediglich die Pflicht der Kommune zur Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen ergibt. Eine Zulassungserfordernis leuchtet ihm daher nicht ein.⁵⁰

Dennoch wird gerade dieser Umstand in der weiteren Literatur als Abgrenzungsmerkmal angesehen. Demnach bedürfe es einer Zulassung, um eine öffentliche Einrichtung benutzen zu können.⁵¹ Der Sinn und Zweck von

⁴⁵ *Peters*, in: *Dietlein/ Heusch*, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 7.1; *Erichsen/ Dietlein*, Kommunalrecht NRW, S. 354, Rn. 4; *Held/ Winkel*, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 120; *Lange*, Kommunalrecht, S. 807, Rn. 30; *Ehlers*, JURA 2012, S. 692 (692); *OVG Münster*, Beschl. v. 28.6.2018 – 15 B 875/18, BeckRS 2018, 15395, Rn. 7; *OVG Münster*, Beschl. v. 12.5.2021 – 15 B 605/21, BeckRS 2021, 11070, Rn. 7

⁴⁶ *Ehlers*, JURA 2012, S. 692 (692)

⁴⁷ *Lange*, Kommunalrecht, S. 797, Rn. 10f.

⁴⁸ *Ehlers*, JURA 2012, S. 692 (693); *Gern/ Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, S. 429, Rn. 923; *Lange*, Kommunalrecht, S. 796, Rn. 8

⁴⁹ *Ehlers*, JURA 2012, S. 692 (693); *Gern/ Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, S. 429, Rn. 923

⁵⁰ *Lange*, Kommunalrecht, S. 802, Rn. 19

⁵¹ *Venherr*, in: *Kleerbaum/ Palmen*, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 184; *Gern/ Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, S. 429, Rn. 923; *Schoch*, NVwZ 2016, S. 257 (258)

Zulassungserfordernissen wird weiter bei den Benutzungsansprüchen angeführt, die Thematik in Bezug auf öffentliche Sachen hingegen außer Acht gelassen, da sich hier eher Stadthallen gewidmet werden soll.

3.2 Die Widmung einer öffentlichen Einrichtung

Öffentlich wird eine kommunale Einrichtung durch die ihr ergangene Widmung.⁵² Eine Widmung stellt im Grundsatz eine öffentlich-rechtliche Willenserklärung der Kommune dar, zu welchen Zwecken eine öffentliche Einrichtung benutzt werden soll und durch welchen Benutzerkreis.⁵³ Zur Einordnung als gemeindliche öffentliche Einrichtung muss der Benutzerkreis dabei mindestens die Gesamtheit der Gemeindeglieder umfassen.⁵⁴

Es bedarf unterdessen keiner Form der Widmung. Sie kann auf mehreren Wegen erfolgen. Einerseits kann sie ausdrücklich und formal durch Kreistags- oder Ratsbeschluss, Satzung wie auch in Gestalt einer Allgemeinverfügung im Sinne eines Verwaltungsaktes erfolgen. Andererseits ist aber auch möglich, konkludent durch die reine Vergabepaxis und -entscheidung, einen Widmungswillen auszudrücken. Aber auch bei Letzterem, der sogenannten faktischen Indienststellung, muss der erklärte Wille der Kommune erkennbar sein. Ein schlichtes Überlassen der Einrichtung durch Duldung reicht nicht aus, um daraus eine Widmung zu erschließen.⁵⁵

Ist eine Widmung einmal erfolgt, ist sie nicht in Stein gemeißelt. Sie kann durch die Kommune jederzeit eingeschränkt oder erweitert werden.⁵⁶ Dabei reicht es schon aus, die Vergabepaxis und -entscheidung zu ändern. Auf diese Weise zeigt sich der veränderte Wille der widmenden Kommune.⁵⁷

Sollte allerdings die erstmalige Widmung förmlich ergangen sein, etwa durch einen Beschluss, muss auch eine Änderung, sofern sie zuungunsten des

⁵² OVG Münster, Urt. v. 16.9.1975 – III A 1279/75, NJW 1976, S. 820 (821)

⁵³ Gern/Brüning, Deutsches Kommunalrecht, S. 428, Rn. 921; Held/Winkel, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 121; Erichsen/Dietlein, Kommunalrecht NRW, S. 361, Rn. 16; Ehlers, JURA 2012, S. 692 (693)

⁵⁴ Ehlers, JURA 2012, S. 692 (693); Lange, Kommunalrecht, S. 795, Rn. 6

⁵⁵ Gern/Brüning, Deutsches Kommunalrecht, S. 428, Rn. 921; Held/Winkel, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 121; OVG Münster, Urt. v. 16.9.1975 – III A 1279/75, NJW 1976, S. 820 (821)

⁵⁶ OVG Münster, Urt. v. 16.9.1975 – III A 1279/75, NJW 1976, S. 820 (822)

⁵⁷ Held/Winkel, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 121; Erichsen/Dietlein, Kommunalrecht NRW, S. 364, Rn.

Zugangsbegehrenden ausfällt, förmlich ergehen, um wirksam zu sein. Zugunsten des Zugangsbegehrenden kann die Änderung hier auch konkludent erfolgt sein.⁵⁸

Auch bei einer Widmungsänderung ist die Kommune, im Rahmen ihrer Selbstverwaltung, an die geltenden Gesetze gebunden. Die Vergabepraxis und -entscheidung darf somit nicht willkürlich erfolgen, sondern muss sich stets durch sachliche Gründe rechtfertigen lassen.⁵⁹

Im Falle, dass eine Widmung durch den neutralen Betrachter nicht eindeutig feststellbar ist, gilt in erster Linie die Vermutung, dass es sich bei einer gemeindlichen Einrichtung auch um eine öffentliche handelt, da sie in der Regel ihrer Natur nach zu öffentlichen Zwecken geschaffen und unterhalten wird. Ferner ist auf Indizien abzustellen, etwa zu welchem Zweck die Einrichtung geschaffen wurde oder auch, wie sich die Vergabepraxis und -entscheidung in der Vergangenheit gestaltet hat. Die Kommune müsste schon, um sich einer solchen Vermutung zu entledigen, einen Nachweis vorbringen, dass sich aus der Bereitstellung der Einrichtung eindeutig ergebe, sie solle als private Einrichtung betrieben werden.⁶⁰

3.3 Organisationsformen

Träger öffentlicher Einrichtungen ist grundsätzlich die kommunale Gebietskörperschaft, sprich der Kreis oder die Gemeinde.⁶¹ Dennoch verbleibt ihnen ein Wahlrecht über die Organisationsform der Einrichtungen, zumal sie diese rechtlich nicht verpflichtend in eigener Trägerschaft vorhalten müssen.⁶² Die Rede ist an dieser Stelle von sogenannten Betreibermodellen. Differenziert wird zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Organisationsformen. Im Folgenden wird, um der Zielrichtung dieser Arbeit gerecht zu werden, nur anhand gängiger Betreibermodelle dargestellt, welche Möglichkeiten sich einer Kommune hier bieten.

⁵⁸ VGH Mannheim, Beschl. v. 29.10.1997 – 1 S 2629/97, NVwZ 1998, S. 540 (541)

⁵⁹ OVG Münster, Urt. v. 16.9.1975 – III A 1279/75, NJW 1976, S. 820 (822); OVG Münster, Beschl. v. 28.6.2018 – 15 B 875/18, BeckRS 2018, 15395, Rn. 8; OVG Münster, Beschl. v. 12.5.2021 – 15 B 605/21, BeckRS 2021, 11070, Rn. 8; OVG NRW, Beschl. v. 19.5.2015 – 15 A 86/14, MMR 2015, S. 775 (775)

⁶⁰ Held/ Winkel, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 121; OVG Lüneburg, Beschl. v. 14.04.2011 – 10 ME 47/11, BeckRS 2011, 51184, Gründe II.; Gern/ Brüning, Deutsches Kommunalrecht, S. 428f., Rn. 921

⁶¹ Schoch, NVwZ 2016, S. 257 (259)

⁶² Gern/ Brüning, Deutsches Kommunalrecht, S. 430, Rn. 924; Peters, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 20; Venherm, in: Kleebaum/ Palmen, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 185

Auf der öffentlich-rechtlichen Seite kommen mehrere Varianten in Frage. Regiebetriebe unterscheiden sich im Grunde nicht von anderen Abteilungen der Gemeindeverwaltung, besitzen keine eigene Rechtspersönlichkeit, sind aber trotzdem tatsächlich verselbstständigt. Eigenbetriebe besitzen ebenso keine eigene Rechtspersönlichkeit und unterstehen der kommunalen Verwaltung, werden aber haushalts- und rechnungstechnisch gesondert geführt. Ferner können nicht-rechtsfähige Anstalten Träger öffentlicher Einrichtungen sein, die wie Regie- und Eigenbetriebe der Verwaltung unterstehen. Auch kommen rechtsfähige Anstalten infrage, die in Abgrenzung zu nicht-rechtsfähigen Anstalten eine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen.⁶³

Regie- und Eigenbetriebe sowie nicht-rechtsfähige Anstalten werden indes als „unechte“ Betreibermodelle deklariert, da sie keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen und im Grunde mit der Kommune identisch sind. Sie sind lediglich im organisatorischen Sinne ein „eigener“ Betrieb. Dem gegenüber stellt etwa eine öffentlich-rechtliche Anstalt ein „echtes“ Betreibermodell dar, da sie rechtlich von der Kommune getrennt ist.⁶⁴

Bei privatrechtlichen Organisationsformen kann die Kommune eine öffentliche Einrichtung in nicht nur einer Weise privatisieren. Sie kann zur Betreibung einer öffentlichen Einrichtung etwa eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung wählen. Man spricht dann von einer „Organisationsprivatisierung“. Oder aber sie betraut etwaige Privatpersonen mit der Aufgabenerfüllung der Einrichtung. Hier ist die Rede von einem „Verwaltungshelfer“. Unterschieden wird des Weiteren in Eigengesellschaften, welche der Kommune gehören, und Gesellschaften, an denen sich die Kommune mehrheitlich beteiligt. Ausschlaggebend für den Erhalt des Status als öffentliche Einrichtung ist, dass diese auch im Rahmen des Betriebes durch eine dritte Person weiterhin den Einwohnern der entsprechenden Kommune zur Verfügung steht und sich darüber hinaus einem öffentlichen Zweck verpflichtet.⁶⁵

⁶³ Peters, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 15.1; Erichsen/ Dietlein, Kommunalrecht NRW, S. 357, Rn. 10; Lange, Kommunalrecht, S. 803, Rn. 22; Ehlers, JURA 2012, S. 692 (694)

⁶⁴ Erichsen/ Dietlein, Kommunalrecht NRW, S. 357, Rn. 10f.

⁶⁵ Erichsen/ Dietlein, Kommunalrecht NRW, S. 358, Rn. 12; Held/ Winkel, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 121; Peters, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 15.2; Lange, Kommunalrecht, S. 803, Rn. 24; Ehlers, JURA 2012, S. 692 (694f.); BVerwG, Beschl. v. 21.7.1989 – 7 B 184/88, NJW 1990, S. 134 (134f.)

Dies sicherzustellen, ist in der Verantwortung der Kommune. Etwa in Gesellschaftsverträgen kann sie ihre, zur Durchsetzung und Gewährleistung der öffentlichen Zweckbindung und Zurverfügungstellung an die Einwohner notwendigen, Mitwirkungs- und Weisungsbefugnisse festigen.⁶⁶

3.4 Benutzungsansprüche

Benutzungsansprüche sind kommunalverfassungsrechtlich konstatiert. Beispielsweise ergeben sich Benutzungsansprüche in Nordrhein-Westfalen für öffentliche Einrichtungen des Kreises aus § 6 Absatz 2 bis 4 der Kreisordnung, für solche der Gemeinde aus § 8 Absatz 2 bis 4 der Gemeindeordnung. Allerdings darf der Begriff der „Berechtigung“, wie er dort verwendet wird, nicht täuschen. Denn im Rahmen des Selbstverwaltungsrechts der Kommune kommt dieser nicht nur die Entscheidungsfreiheit zu, welche öffentlichen Einrichtungen sie für erforderlich hält, sondern auch die Befugnis zur Regelung von Art und Umfang der Benutzung. Diese „Anstaltsgewalt“ schreibt der Kommunalverfassung daher einen eher deklaratorischen Charakter zu.⁶⁷

Das bedeutet, die Gemeinde- und Kreisordnungen sichern den Einwohnern keine unmittelbare Benutzungserlaubnis, sondern einen Anspruch auf Zulassung zur Benutzung im Rahmen der durch die Widmung der Einrichtung ergangenen Nutzungsbestimmungen.⁶⁸ Das tun sie für ausnahmslos alle Einwohner der Kommune. Darüber hinaus auch für sogenannte Forensen, solche, die in einer Kommune Grund besitzen oder Gewerbe betreiben, ohne dort zu wohnen. Gleiches gilt für juristische Personen und Personenvereinigungen.⁶⁹

Eine Kommune darf diese gebotenen Zulassungsansprüche nicht ignorieren und kann sich dementsprechend in ihrer Widmung entweder auf Ortsansässige beschränken oder aber den Benutzerkreis auch auf Ortsfremde erweitern. Zudem geht es auch darum, den Nutzungsumfang zu regeln, sodass ein

⁶⁶ Peters, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 15.3; Ehlers, JURA 2012, S. 692 (694); Venherm, in: Kleebaum/ Palmen, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 185

⁶⁷ Lange, Kommunalrecht, S. 813f., Rn. 44; Held/ Winkel, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 122; Erichsen/ Dietlein, Kommunalrecht NRW, S. 368, Rn. 27

⁶⁸ Venherm, in: Kleebaum/ Palmen, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 186

⁶⁹ im Folgenden „Ortsansässige“

Benutzungszulassungsanspruch nur dann wirksam ist, wenn sich im Rahmen der Zweckbindung bewegt wird.⁷⁰

Insofern geht es dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsanspruch auch nicht grundsätzlich zuwider, sollte sich eine Kommune, an sachlichen Gründen orientiert, auf das gebotene Mindestmaß des Benutzerkreises beschränken, sprich auf Ortsansässige.⁷¹

In der Praxis lohnt es sich in vielen Fällen für eine Kommune, auch Ortsfremden Zulassungsanspruch zu gewähren, etwa zu Zwecken einer angemessenen Auslastung der Einrichtung sowie auch zur Erfüllung überlokaler Funktionen.⁷²

Da sich Ortsfremde aber nicht auf den Zulassungsanspruch aus der Kommunalverfassung berufen können, ergibt sich dieser mit beschriebener Praxis aus einer etwaigen Widmung, die den Benutzerkreis überregional ausdehnt.⁷³

Benutzungsansprüche sind nicht abhängig von der Organisationsform der öffentlichen Einrichtung.

Während ein Zulassungsbegehrender gegenüber einer Kommune in der Regel einen Zulassungsanspruch auf Benutzung geltend macht, gestaltet sich das in privatrechtlicher Ausgestaltung der Einrichtung problematisch. Solange einer öffentlichen Einrichtung keine eigene Rechtspersönlichkeit inhärent ist und sie demnach von der Kommune „getragen“ wird, kann die Kommune einem Zulassungsbegehren unmittelbar gerecht werden.⁷⁴

Sollte sie ihre öffentliche Einrichtung allerdings über ein rechtlich von der Kommune getrenntes Betreibermodell laufen lassen, geht ein Zulassungsanspruch ins Leere, weil die Gemeinde oder der Kreis nicht mehr der unmittelbare Einrichtungsträger ist. Dennoch besteht ein Anspruch auf Zulassung, dergestalt, dass ein Verschaffungsanspruch entsteht. Die Kommune

⁷⁰ *Venherm*, in: Kleebaum/ Palmen, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 186; *Schoch*, NVwZ 2016, S. 257 (262)

⁷¹ *Lange*, Kommunalrecht, S. 815, Rn. 47; *Peters*, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 38f.; *Erichsen/ Dietlein*, Kommunalrecht NRW, S. 369, Rn. 29; *Schoch*, NVwZ 2016, S. 257 (262)

⁷² *Gern/ Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, S. 429, Rn. 921

⁷³ *Peters*, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 38

⁷⁴ *Peters*, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 35; *Held/ Winkel*, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 123

muss in diesem Sinne ihre Mitwirkungs- und Weisungsbefugnisse gegen den Betreiber zur Geltung bringen, um einen Zulassungsanspruch durchzusetzen.⁷⁵

Bewegt sich ein Zulassungsbegehrender mit der beabsichtigten Nutzung der Einrichtung nicht mehr im Widmungszweck, kann er höchstens eine Sondernutzung beantragen, da ein Anspruch auf Zulassung nur im Rahmen der Zweckbestimmung der öffentlichen Einrichtung besteht.⁷⁶

3.5 Nutzungsverletzungen

Zulassungsbegehren, die sich im Rahmen der Widmung bewegen, muss in der Regel stattgegeben werden. Wenn sich eine Verletzung bei solchen Begehren überhaupt rechtfertigen lässt, dann durch sachliche Gründe. Infrage kommen hier beabsichtigt rechtswidrige Nutzungen, diese sind aber bereits ihrer Natur nach nicht zulassungsfähig.⁷⁷

Zu einer solchen Annahme bedarf es allerdings einer entsprechenden Gefahrenprognose, die mit Sicherheit zu erwartende Rechtsverstöße, etwa strafbare Beleidigungen oder Volksverhetzung durch den Zulassungsbegehrenden beziehungsweise den Veranstalter, begründen kann. Lediglich ein Gefahrenverdacht reicht nicht aus. Gehen solche Gefahren von dritten Personen aus, ist gegen diese gesondert und gefahrenabwehrrechtlich vorzugehen, es begründet sich mithin keine Verletzung der Veranstaltung.⁷⁸

Indessen sind der Kommune oder dem Betreiber unliebsame Meinungen kein sachlicher Grund und rechtfertigen in diesem Zuge keine Verletzung.⁷⁹

Erfüllt der Zulassungsbegehrende die durch die Widmung festgelegten Nutzungsbestimmungen der Einrichtung nicht, besteht kein Zulassungsanspruch.⁸⁰ Grundsätzlich mag ihm dieser gegebenenfalls zustehen, wird aber durch die Nutzungsbestimmungen eingeschränkt. Ferner kann auch

⁷⁵ Peters, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 36f.; Held/ Winkel, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 123; Schoch, NVwZ 2016, S. 257 (263)

⁷⁶ Peters, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 37; OVG NRW, Beschl. v. 19.5.2015 – 15 A 86/14, MMR 2015, S. 775 (775)

⁷⁷ Peters, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 26; Lange, Kommunalrecht, S. 827, Rn. 73; Ehlers, JURA 2012, S. 692 (697); OVG NRW, Beschl. v. 19.5.2015 – 15 A 86/14, MMR 2015, S. 775 (775)

⁷⁸ Peters, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 28; Erichsen/ Dietlein, Kommunalrecht NRW, S. 369, Rn. 35; BVerwG, Urt. v. 28.6.2004 – 6 C 21/03, BeckRS 2004, 25030, Gründe II. 1. a)

⁷⁹ Erichsen/ Dietlein, Kommunalrecht NRW, S. 369, Rn. 31

⁸⁰ Gern/ Brüning, Deutsches Kommunalrecht, S. 437, Rn. 937; Peters, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 24; Held/ Winkel, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 122; Ehlers, JURA 2012, S. 692 (697)

ein bereits bewilligtes Zulassungsbegehren wieder versagt werden, sollte der Begehrende die Anforderungen im Nachhinein nicht mehr erfüllen.⁸¹

Zweckbestimmung und Benutzerkreis können zwar wie bereits festgestellt jederzeit durch die Kommune geändert werden, allerdings darf dies nicht dazu (aus-)genutzt werden, ungewünschte Veranstaltungen zu versagen. In Anbetracht des Gleichheitsgrundsatzes und der Chancengleichheit Zugangsbegehrender muss sich an sachlichen Gründen orientiert werden.⁸²

Öffentliche Einrichtungen bieten nicht unermesslich viel Platz und können folglich nicht immer allen Zulassungsbegehren gleichzeitig gerecht werden. Für den Fall solcher Überlastungen der Kapazitäten muss die Kommune im Vorhinein transparente Auswahlkriterien dekretieren. In Betracht kommt hier etwa das Prioritätsprinzip, sprich zeitlich vorgelagerten Zulassungsbegehren Vortritt zu gewähren. Auch denkbar ist es, die Begehren in einer Reihenfolge zuzulassen, dass Abwechslung im Veranstaltungsprogramm entsteht. Deutlich wird hier, dass auch die Auswahlkriterien keinesfalls willkürlich aufgestellt werden dürfen, sondern sich anhand sachlicher Aspekte finden lassen müssen.⁸³

Die Annahme, eine Veranstaltung könne aufgrund kapazitiver Auslastung versagt werden, ist ausgeschlossen. Höchstens ließe sie sich in adäquatem Maße verschieben. Der Zulassungsanspruch wandelt sich an dieser Stelle in einen Teilhabeanspruch an den verfügbaren Einrichtungskapazitäten, dem im Rahmen einer ermessensfehlerfreien Auswahlentscheidung auch nachgekommen werden muss.⁸⁴

4 Nutzung öffentlicher Einrichtungen durch politische Parteien

Der Frage von Zulassungsansprüchen zur Benutzung öffentlicher Einrichtungen kommt hinsichtlich politischer Parteien eine besondere Bedeutung zu. Beispielsweise lässt die Messe Essen gerade prüfen, ob ein Vertragsrücktritt in Bezug auf den Bundesparteitag der Alternative für Deutschland möglich ist.⁸⁵

⁸¹ *Peters*, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 30; *OVG NRW*, Beschl. v. 19.5.2015 – 15 A 86/14, MMR 2015, S. 775 (775)

⁸² *Held/ Winkel*, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 122; *OVG NRW*, Beschl. v. 19.5.2015 – 15 A 86/14, MMR 2015, S. 775 (775)

⁸³ *Peters*, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 33ff.; *Schoch*, NVwZ 2016, S. 257 (265)

⁸⁴ *Peters*, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 33; *Ehlers*, JURA 2012, S. 692 (697)

⁸⁵ *Münter*, Essen gegen AfD-Parteitag, Einleitung

Um der kommunalen Daseinsfürsorge gerecht zu werden, ist es nicht erforderlich, öffentliche Einrichtungen für Veranstaltungen politischer Parteien zur Verfügung zu stellen. Entsprechend kann die Widmung derartige Veranstaltungen auch ausschließen.⁸⁶

Sollte sich aber eine politische Partei mit ihrem Zulassungsbegehren im Rahmen der Nutzungsbestimmungen der Einrichtung bewegen, etwa weil sich das aus der ausdrücklichen Widmung oder aber konkludent aus der Vergabepaxis ergibt, kann ihre Veranstaltung nicht versagt werden. Stellt eine Kommune ihre öffentliche Einrichtung einmal politischen Parteien zur Verfügung, erwächst daraus eine konkludente Widmung, zumal eine Widmungsänderung jederzeit und auch formlos möglich ist. Gleichzeitig entsteht dadurch wegen der Selbstbindung der Verwaltung der Anspruch auf Gleichbehandlung nach Artikel 3 Absatz 1 und 3 Grundgesetz, ferner auf Chancengleichheit durch § 5 Absatz 1 des Parteigesetzes. Damit ist eine örtliche Anbindung der Partei ohne Belang. Für das Funktionieren eines demokratischen Rechtsstaates ist dies von elementarer Wichtigkeit.⁸⁷

Auch hier gilt insofern, eine Widmungsänderung kann Veranstaltungen politischer Parteien jederzeit wieder vom Nutzungsumfang ausschließen, aber darf diese Praxis auch hier kein Mittel sein, unliebsame Veranstaltungen zu verhindern, etwa weil dem Ruf der Stadt geschadet werden könnte oder weil verfassungsfeindliche Tendenzen des Zulassungsbegehrenden stutzig machen. Abseits einer Widmungsänderung ist es legitim, Veranstaltungen zu versagen, wenn die zugangsbegehrende politische Partei verfassungswidrig ist. Diese Feststellung darf aber gemäß Artikel 21 Absatz 4 Grundgesetz nur durch das Bundesverfassungsgericht, nicht durch eine Kommune selbst, ergehen.⁸⁸

Versagungen von Veranstaltungen politischer Parteien bedürfen ebenso wie Veranstaltungen aller anderen Art, auch und gerade wenn sie sich im Nutzungsumfang befinden, stets einer sachlichen Rechtfertigung. Es reicht

⁸⁶ *Gern/ Brünig*, Deutsches Kommunalrecht, S. 437, Rn. 937; *Held/ Winkel*, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 124

⁸⁷ *Lange*, Kommunalrecht, S. 815, Rn. 48; *Gern/ Brünig*, Deutsches Kommunalrecht, S. 437, Rn. 936; *Erichsen/ Dietlein*, Kommunalrecht NRW, S. 369, Rn. 30; *Pabst*, Staats- und Europarecht, S. 63f.; *Bätge*, in: *Sensburg*, Staats- und Europarecht, Rn. 106f.; *OVG Münster*, Beschl. v. 22.03.2023 – 15 B 244/23, NVwZ 2023, S. 774 (775), Rn. 7; *BVerwG*, Beschl. v. 21.7.1989 – 7 B 184/88, NJW 1990, S. 134 (135)

⁸⁸ *Held/ Winkel*, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 124; *Erichsen/ Dietlein*, Kommunalrecht NRW, S. 369, Rn. 31; *Peters*, in: *Dietlein/ Heusch*, Kommunalrecht NRW, § 8 GO NRW, Rn. 29f.; *OVG Lüneburg*, Beschl. v. 14.04.2011 – 10 ME 47/11, BeckRS 2011, 51184, Gründe II.

zumindest nicht aus, eine Versagung damit zu begründen, dass Gegendemonstrationen erwartet würden oder gleichzeitig stattfindende Veranstaltungen gestört würden. Im Rahmen praktischer Konkordanz muss hier eine die Grundrechte aller Betroffenen bedienende Lösung gefunden werden.⁸⁹

5 Amtshaftung von Ratsmitgliedern

Ratsmitglieder üben, im Sinne der repräsentativen Demokratie, ein freies Mandat aus. Das heißt, sie sind in ihrem Handeln insoweit unabhängig, als sie sich an geltendem Recht und einer dem Wohl der Gemeinde und ihrer Gesamtbevölkerung dienenden Überzeugung orientieren. Insofern ist eine Bindung an Fraktion oder Wählerschaft nicht existent. Möglich ist hingegen die sogenannte Fraktionsdisziplin, sich entsprechend auf freiwilliger Basis der Mehrheitsmeinung der eigenen Fraktion unterzuordnen, was der Funktionsfähigkeit des Rates dienen soll. Allerdings wird aus der genannten Freiwilligkeit deutlich, dass jedes Ratsmitglied sich stets für das eigene Handeln verantworten muss. Bedeutsam ist dieser Umstand gerade deshalb, da Ratsmitgliedern weder Indemnität noch Immunität zustehen, wie das etwa bei Abgeordneten der Fall ist.⁹⁰

Die Staatsgewalt ist gemäß des Rechtsstaatsprinzips an das Recht und Gesetz gebunden. Ratsmitglieder handeln in ihrem Amt, als Teil der Exekutive, öffentlich-rechtlich, sodass dieses Prinzip auch für sie Anwendung findet. Während der Staat und seine Organe also entsprechend diese Verantwortung tragen, darf der Bürger sich im Grunde darauf verlassen, die eigenen Rechte zumindest nicht ohne Rechtfertigung durch staatliches Handeln verletzt zu sehen.⁹¹

Sollte sich dennoch ein solcher Fall ergeben, kommt die Amtshaftung zum Tragen. Verletzt ein Ratsmitglied die eigene Amtspflicht, haftet er in der Regel nämlich nicht persönlich, sondern genießt als Amtswalter staatlichen Schutz. In diesem „Außenverhältnis“, sprich durch staatliches Handeln nimmt eine dritte

⁸⁹ OVG Münster, Beschl. v. 22.03.2023 – 15 B 244/23, NVwZ 2023, S. 774 (775), Rn. 8,17,18; OVG Münster, Beschl. v. 12.5.2021 – 15 B 605/21, BeckRS 2021, 11070, Rn. 10-14

⁹⁰ Frenzen, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 43 GO NRW, Rn. 6; Pabst, Staats- und Europarecht, S. 78

⁹¹ Hartmann/ Tieben, JA 2014, S. 401 (401); Jarass, in: Jarass/ Pieroth, Grundgesetz, Art. 20, Rn. 53; Pabst, Staats- und Europarecht, S. 28

Person Schaden, ist der Staat gemäß Artikel 34 Absatz 1 Grundgesetz für den erlittenen Schaden verantwortlich.⁹²

Anders gestaltet sich dies aber, sollte durch staatliches Handeln, hier durch einen Ratsbeschluss, ein staatliches Organ, hier die Gemeinde, finanziell zu Schaden kommen.⁹³

In diesem „Innenverhältnis“ kann der Amtswalter, sollte er in mindestens grob fahrlässiger Weise kausal für den Schadenseintritt sein, in Regress genommen werden. Entsprechend gilt das auch für den Bürgermeister. Grob fahrlässig bedeutet, gemessen an einem sorgfältig handelnden Durchschnittsbeamten, der eigenen Sorgfaltspflicht nicht nachgekommen zu sein. Jedes Ratsmitglied muss sich vor einer Handlung sorgfältig vorbereiten, etwa fehlendes Sachverständnis durch Einholung von Sachkunde oder Expertisen durch Sachverständige ausbessern. Kausal handelt ein Ratsmitglied bereits dann, wenn er für einen entsprechenden die Gemeinde schädigenden Ratsbeschluss stimmt.⁹⁴

In der Praxis gestaltet es sich aber eher schwierig, entsprechende Beweise für haftungsbegründendes verantwortliches Handeln vorzubringen.⁹⁵

Nichtsdestotrotz liegt es, sofern eine gewisse Erfolgsvermutung der Geltendmachung von Schadensersatz besteht, nicht im freien Ermessen des Rates, über das „Ob“ einer Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen zu befinden. Obgleich Ersatzansprüche durch Ratsbeschluss geltend gemacht werden, orientiert sich eine Entscheidung an rechtlichen Maßstäben, die Gemeinde kann demnach nicht grundsätzlich auf Ersatzansprüche verzichten, sie muss sich ferner wirtschaftlich verhalten, darf also mögliche Einnahmen durch Schadensersatz nicht ignorieren. Sollte sich der Rat einer Anspruchserhebung verweigern, obwohl sie rechtlich geboten scheint, muss die Kommunalaufsichtsbehörde intervenieren und für die Durchsetzung der Ansprüche sorgen.⁹⁶

⁹² Frenzen, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 43 GO NRW, Rn. 20; Hartmann/ Tieben, JA 2014, S. 401 (405); Held/ Winkel, Gemeindeordnung NRW, § 43 GO NRW, S. 224; BGH, Urt. v. 27.4.1981 – III ZR 71/79, NJW 1981, S. 2122

⁹³ Frenzen, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 43 GO NRW, Rn. 21

⁹⁴ Frenzen, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 43 GO NRW, Rn. 22f.; Hartmann/ Tieben, JA 2014, S. 401 (405)

⁹⁵ Frenzen, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 43 GO NRW, Rn. 27

⁹⁶ Frenzen, in: Dietlein/ Heusch, Kommunalrecht NRW, § 43 GO NRW, Rn. 21; Held/ Winkel, Gemeindeordnung NRW, § 8 GO NRW, S. 224

6 Verfassungsrechtliche Würdigung

Im totalitären Regime des Nationalsozialismus standen den Bürgern keine Grundrechte zu. Der Führer, Adolf Hitler, konnte sein menschenverachtendes Wirklichkeitsbild in einem mörderischen System uneingeschränkt verwirklichen. Vor diesem Hintergrund kommt der heutigen Verfassungsgeschichte besondere Bedeutung zu. Sie ist mehr als relevant für die Frage nach einem Benutzungsanspruch auf kommunale öffentliche Einrichtungen von solchen Personen, die die Ideen des Nationalsozialismus wieder aufgreifen oder verschwörerisches Gedankengut verbreiten -wenn auch subtil.

6.1 Rechtsstaat Deutschland

Was 1848/9 als erster Entwurf einer gesamtdeutschen und modernen Verfassung Grundrechte beinhaltet, nämlich die sogenannte Paulskirchenverfassung, trat nie richtig in Kraft. Der preußische König, Friedrich Wilhelm IV., weigerte sich, die für ihn vorgesehene Kaiserkrone aus der Hand des Volkes anzunehmen, da dies bedeutet hätte, die Volkssouveränität anzuerkennen. Schließlich wäre ihm auch lediglich ein Vetorecht zugekommen, die Gesetzgebung sollte dem Reichstag zustehen.⁹⁷

Über Grundrechte der Bürger wurde dann erst wieder 1918 in der Weimarer Republik geredet, nachdem der erste Weltkrieg verloren war und Kaiser Wilhelm II. nach den Protesten und Aufständen der Novemberrevolution abdankte.⁹⁸

Die Weimarer Reichsverfassung wies jedoch konstruktive Mängel auf und ermöglichte es, die Gesetzgebungskompetenz zu Zwecken des Krisenmanagements vom Reichstag auf die Regierung zu übertragen und Grundrechte außer Kraft zu setzen. Hitler nutzte dies, um die Verfassung durch ein Ermächtigungsgesetz zu ändern und so seinen totalitären Führerstaat aufzubauen, in dem Grundrechte keinen Platz mehr hatten.⁹⁹

⁹⁷ Jäkel, JA 2019, S. 231 (242); Kalb, in: Voigt, Aufbruch zur Demokratie, S. 317,333; Korioth, Staatsrecht I, Rn. 22ff.; Pabst, Staats- und Europarecht, S. 4f.; Wesel, Geschichte des Rechts, S. 441

⁹⁸ Höreth, in: Voigt, Aufbruch zur Demokratie, S. 401; Korioth, Staatsrecht I, Rn. 29; Pabst, Staats- und Europarecht, S. 6; Wesel, Geschichte des Rechts, S. 487; Schröder, Rechtsgeschichte, Rn. 662,672

⁹⁹ Korioth, Staatsrecht I, Rn. 34,38f.; Pabst, Staats- und Europarecht, S. 6f.; Strenge, JoJZG 2013, S. 1 (1f.); Feldkamp, Der Parlamentarische Rat 1948-1949, S. 19; Wesel, Geschichte des Rechts, S. 490,502f.,566; Schröder, Rechtsgeschichte, Rn. 727; Kroeschell, Rechtsgeschichte Deutschlands, S. 70f.; Murmann, JuS 2024, S. 97 (98)

Deutschland verlor den zweiten Weltkrieg und die alliierten Besatzermächte machten sich Gedanken über die zukünftige politische und staatsrechtliche Organisation Deutschlands.¹⁰⁰ Da aber besonders zwischen den Westmächten und der Sowjetunion Uneinigkeit herrschte, kam es nur zum Zusammenschluss der durch die Westmächte besetzten Zonen, der sogenannten Trizone. Gemeinsam mit den Benelux-Staaten berieten die Westmächte in der Sechsmächtekonferenz 1948 über eine vorläufige politische Neuordnung Westdeutschlands, die als Londoner Empfehlungen als Vorlage des Grundgesetzes dienten. Im Vordergrund stand dabei, Westdeutschland zu stabilisieren und nationalsozialistischen wie kommunistischen Ideologien keinen Raum zu lassen. In diesem Zuge sollte aus dem totalitären, zentralisierten Führerstaat ein föderales und rechtsstaatliches System werden, das sich von der Unrechtsherrschaft des Nationalsozialismus bewusst absetzt, wobei die Verhinderung eines Wiedererstarkens des totalitär nationalsozialistischen Deutschlands für die Alliierten im Fokus stand.¹⁰¹

Das Grundgesetz stellte schließlich, durch den Parlamentarischen Rat final ausgearbeitet, ein Provisorium dar, ebenso wie Westdeutschland selbst, denn das Ziel war eine gesamtdeutsche Staatsbildung mit entsprechender gesamtdeutscher Verfassung. 1949 trat das Grundgesetz dann in den elf Ländern der westlichen Besatzungszonen in Kraft.¹⁰²

Eine demokratische Legitimation durch das Volk erhielt das Grundgesetz erst im Rahmen des Einigungsvertrages 1990 während der Wiedervereinigung Deutschlands. Das Grundgesetz behielt in diesem Zuge aber seinen Namen.¹⁰³

Zielsetzung des Grundgesetzes war zur Zeit der Schaffung -und ist es wohl heute noch- die „[...] bewusste Auseinandersetzung mit den Schwächen der Weimarer Reichsverfassung und ihrer Perversion in der Zeit des Nationalsozialismus [...]“.¹⁰⁴ Kurzum, nationalsozialistische Staatsstrukturen sollten nunmehr keine Möglichkeit finden, sich in Deutschland auszuprägen. An ihrer statt sollte die freiheitlich demokratische Grundordnung Deutschland demokratisieren, ihren Bürgern subjektive Rechtspositionen und Freiheit gewährleisten. Besonders

¹⁰⁰ *Wesel*, Geschichte des Rechts, S. 527

¹⁰¹ *Korioth*, Staatsrecht I, Rn. 40; *Pabst*, Staats- und Europarecht, S. 7; *Feldkamp*, Der Parlamentarische Rat 1948-1949, S. 19; *BVerfGE* 124, 300 (328); *Kroeschell*, Rechtsgeschichte Deutschlands, S. 195ff.

¹⁰² *Korioth*, Staatsrecht I, Rn. 42; *Wesel*, Geschichte des Rechts, S. 567f.; *Schröder*, Rechtsgeschichte, Rn. 783

¹⁰³ *Pabst*, Staats- und Europarecht, S. 8; *Wesel*, Geschichte des Rechts, S. 567

¹⁰⁴ *Korioth*, Staatsrecht I, Rn. 45

deutlich wird diese Zielsetzung am Aufbau der Verfassung. Die Grundrechte werden nämlich ganz zuvorderst nach der Präambel angeführt. Zudem sind sie und die Verfassungsprinzipien durch die Ewigkeitsklausel nach Artikel 79 unabänderbar.¹⁰⁵

Die Verfassungsprinzipien stellen die elementaren Wesensmerkmale eines Staates dar und finden sich für Deutschland in Artikel 20 des Grundgesetzes.¹⁰⁶ In ihnen wird ganz besonders die Abgrenzung zum zentralstaatlichen Gefüge des nationalsozialistischen Unrechtsstaates deutlich. Etwa ein föderales System, das den einzelnen Bundesländern, beschränkt durch das Homogenitätsprinzip nach Artikel 28, Verfassungsautonomie einräumt.¹⁰⁷ Insofern sind die Länder in erster Linie selbst für ihre Verfassungsgebung zuständig, dürfen dabei aber nicht den im Grundgesetz statuierten Grundsätzen des Rechtsstaates zuwider handeln.¹⁰⁸ Auf diese Weise entsteht ein zweigliedriges Staatsgebilde und die Entscheidungs- und Staatsgewalt wird auf das ganze Bundesgebiet zerstreut und in viele verschiedene Hände gelegt. Die Gewaltenteilung grenzt in diesem Zusammenhang den Rechtsstaat Deutschland von einer Alleinherrschaft durch einen Despoten ab. Im Vordergrund steht dabei der Grundgedanke der gegenseitigen Kontrolle und Hemmung der Staatsgewalten.¹⁰⁹ Unter die Gewaltenteilung und föderalen Strukturen kann auch die Selbstverwaltung der Kommunen subsumiert werden, welche ihren Beitrag zur Stärkung der dezentralen Staatsstruktur leistet.¹¹⁰

Nötig ist das vor allem deshalb, da der Staat, mit Thomas Hobbes gesprochen, als „Leviathan“ oder Souverän die Selbstverteidigungsfähigkeit des einzelnen Bürgers in sich aufnimmt und in seiner Herrschaftsgewalt, im Sinne eines Gewaltmonopols, vereinigt.¹¹¹ Die Gewährleistung von Rechtssicherheit und das Anstreben von Gerechtigkeit grenzen Deutschland in diesem Zuge als Verfassungsstaat von einem bloßen Staat ab. Denn Deutschland begrenzt seine Herrschaftsgewalt und schützt die subjektiven Rechte des Einzelnen durch die unabänderlichen Grundrechte, die dem Einzelnen zuteilwerden und sie vor ungerechtfertigten oder gar willkürlichen Eingriffen der Staatsgewalt schützen. Hier greift der Vorbehalt des Gesetzes und der Grundsatz der

¹⁰⁵ *Korioth*, Staatsrecht I, Rn. 46f.,56; *Köbler*, Deutsche Rechtsgeschichte, S. 268; *Bätge*, in: Sensburg, Staats- und Europarecht, Rn. 69

¹⁰⁶ *Pabst*, Staats- und Europarecht, S. 12; *Bätge*, in: Sensburg, Staats- und Europarecht, Rn. 68

¹⁰⁷ *Pabst*, Staats- und Europarecht, S. 10; *Korioth*, Staatsrecht I, Rn. 48

¹⁰⁸ *Pabst*, Staats- und Europarecht, S. 13f.; *Starck/Paulus*, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 5, Rn. 15

¹⁰⁹ *Bätge*, in: Sensburg, Staats- und Europarecht, Rn. 136; *Pabst*, Staats- und Europarecht, S. 23

¹¹⁰ *Vogelsang/ Lübking/ Ulbrich*, Kommunale Selbstverwaltung, S. 34, Rn. 22

¹¹¹ *König*, Niccolò Machiavelli, S.243

Verhältnismäßigkeit. Der Staat bedarf also stets einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage, um einen Eingriff rechtfertigen zu können und muss das Übermaßverbot beachten.¹¹²

Zur Standfestigkeit dieses Schutzes vor staatlichem Handeln steht dem Bürger der Weg der Verfassungsklage vor dem Bundesverfassungsgericht offen.¹¹³

Bedeutsam ist auch der Umstand, dass Deutschland seinen Bürgern in Abgrenzung zum nationalsozialistischen Regime nicht nur Schutzrechte an sich einräumt, sondern auch Minderheitenschutz gewährleistet, um zu verhindern, dass die Mehrheitsmeinung ihre Entscheidungsgewalt ausnutzt, um Minderheiten zu unterdrücken.¹¹⁴

Konstituierend sind dabei etwa die Kommunikationsgrundrechte als sogenannte Minderheitsgrundrechte wie die Meinungs- und Versammlungsfreiheit.¹¹⁵ Erstere ist im Rahmen dieser Arbeit von besonderer Bedeutung und soll im Folgenden näher beleuchtet werden.

6.2 Meinungsfreiheit

Die Meinungsfreiheit ergibt sich aus Artikel 5 Absatz 1 des Grundgesetzes. Sie gehört zu den konstitutiven Merkmalen eines westlichen Verfassungsstaates und grenzt diesen insofern von einem ihre Bürger kontrollierenden NS-Staat ab, als Kommunikationsfreiheit herrscht.¹¹⁶ Im Dritten Reich stellte das sogenannte „Heimtückegesetz“ der NSDAP kritisch gesinnte Äußerungen unter Strafe und erstickte oppositionelle Gedanken damit im Keim.¹¹⁷ Nicht nur als Grundrecht in Deutschland findet die Freiheit der Meinung den Stellenwert als wesentliche Bedingung der individuellen Persönlichkeitsentfaltung und Voraussetzung eines funktionierenden freiheitlich demokratischen Staates.¹¹⁸ Auch wird sie als Menschenrecht verstanden, ist genauer gesagt in Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention statuiert und wurde indes auch durch den Europäischen Gerichtshof als allgemeiner Rechtsgrundsatz im Unionsrecht

¹¹² Schwarz, NJW 2023, S. 275 (277), Rn. 12; Pabst, Staats- und Europarecht, S. 35

¹¹³ Köbler, Deutsche Rechtsgeschichte, S. 269f.; Korioth, Staatsrecht I, Rn. 46; BVerfGE 7, 198 (209)

¹¹⁴ Bätge, in: Sensburg, Staats- und Europarecht, Rn. 101f.; Korioth, Staatsrecht I, Rn. 111f., 145

¹¹⁵ Korioth, Staatsrecht I, Rn. 46

¹¹⁶ Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz, Artikel 5 I, II, Rn. 1, 4f.; Starck/ Paulus, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 5, Rn. 280; Dreier, JZ 1994, S. 741

¹¹⁷ Murmann, JuS 2024, S. 97 (100)

¹¹⁸ Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz, Artikel 5 I, II, Rn. 16

anerkannt.¹¹⁹ Ebenso verankert ist die Meinungsfreiheit in Artikel 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Insofern nehmen die Kommunikationsgrundrechte, namentlich die Meinungsfreiheit, in allen EU-Mitgliedsstaaten eine „überragende Stellung im Grundrechtsgefüge“ ein.¹²⁰ Bedeutung wird der Meinungsfreiheit gerade daher zugesprochen, da sie in gewissem Sinne die Grundlage jeder Freiheit überhaupt sei und für eine freiheitlich demokratische Grundordnung schlechthin konstituierend.¹²¹

6.2.1 Schutzbereich

Die Meinungsfreiheit steht jedermann zu, Deutschen wie Ausländern oder Staatenlosen, natürlichen wie juristischen Personen, etwa politische Parteien.¹²²

Nichtsdestotrotz darf damit nicht die Neutralität der staatlichen Hoheitsorgane geschwächt werden. Daher können sich staatliche Organe und juristische Personen des öffentlichen Rechts in der Ausübung der ihr aufgegebenen Ämter nicht auf die Meinungsfreiheit berufen, sprich bei amtlichen Äußerungen.¹²³ Dieser Ausnahme kommt gerade Bedeutung zu, als dass Kommunen nicht nach Belieben Veranstaltungen und Auftritte versagen können, gerade weil ihre Meinung dafür kein mit Entscheidungsgewalt ausgestattetes Argument ist.

Ziel des Freiheitsrechtes ist es, im Sinne einer pluralistischen Gesellschaft den Prozess einer freien öffentlichen Meinungsbildung sowie eine Meinungsvielfalt zu ermöglichen.¹²⁴ In diesem Sinne wird auf der einen Seite eine Meinungsäußerung an sich und auf der anderen Seite die Meinungsverbreitung geschützt. So ist entsprechend der gesamte Prozess der Meinungsweitergabe beziehungsweise der gesamte Kommunikationsprozess geschützt. Entsprechend fällt auch in den Schutzbereich, auf andere effektiv meinungsbildend wirken zu können.¹²⁵

¹¹⁹ *EuGH*, Urt. v. 17.1.1984 – C-43/82, C-63/82, BeckRS 2004, 71186, Rn. 34; *EuGH*, Urt. 13.12.2001 – C-340/00 P, BeckRS 2001, 161515, Rn. 18; *Starck/ Paulus*, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 5, Rn. 26,31

¹²⁰ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz, Artikel 5 I,II, Rn. 34

¹²¹ *BVerfGE* 7, 198 (208); *BVerfGE* 27, 71 (81f.); *Bumke/ Voßkuhle*, Casebook, Rn. 617

¹²² *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz, Artikel 5 I,II, Rn. 114; *BVerfGE* 90, 241 (246); *Starck/ Paulus*, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 5, Rn. 13,72

¹²³ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz, Artikel 5 I,II, Rn. 119; *BVerfGE*, Urt. v. 18.04.1997 – 8 C 5/96, NVwZ 1997, 1220 (1221); *RhPfVerfGH*, Beschl. v. 21.5.2014 – VGH A 39/14, KommJur 2014, 451 (452f.)

¹²⁴ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz, Artikel 5 I,II, Rn. 46f.; *Starck/ Paulus*, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 5, Rn. 61,72

¹²⁵ *BVerfGE* 7, 198 (210); *BVerfGE* 57, 295 (319); *Starck/ Paulus*, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 5, Rn. 99

Eine Meinung ist dabei etwas Subjektives, ein Stellung beziehendes Dafürhalten im Sinne einer präskriptiven, sprich persönlichen, Ansicht, Auffassung, Überzeugung oder Wertung. Entsprechend weit gefasst ist auch der Schutzbereich. Es kommt gerade nicht darauf an, ob eine Meinung richtig oder falsch, wahr oder unwahr, harmlos oder beleidigend ist. Sie kann sogar rechts- oder linksextremistisch sein.¹²⁶

Auch Tatsachenbehauptungen fallen in den Schutzbereich, sofern die ihr innewohnenden Wertungsanteile im Vordergrund stehen und sie der Meinungsbildung dienen können. Tatsachen sind nämlich Grundlage jeder Meinungsbildung.¹²⁷

Gerade dieser weite Schutzbereich ermöglicht es dem Einzelnen, dem eigenen Mitteilungsbedürfnis uneingeschränkt nachkommen zu können.

Problematisch wird es erst, wenn erwiesen unwahre Tatsachen behauptet, objektive falsche Zitate¹²⁸ gebracht oder evident geschichtliche Tatsachen verdreht werden¹²⁹, ferner auch bei bewusst unwahren Tatsachenbehauptungen, also bei Lügen, deren Unwahrheit bereits zum Zeitpunkt der Äußerung unzweifelhaft feststeht.¹³⁰ Etwa die Leugnung der Judenverfolgung im Dritten Reich stellt eine Tatsachenbehauptung dar, die erwiesen unwahr ist, und genießt daher nicht den Schutz durch die Meinungsfreiheit.¹³¹

Allerdings dürften nicht zu hohe Anforderungen an die Wahrheitspflicht gestellt werden, da sonst die freie Meinungsäußerung ins Leere liefe.¹³² Hinzu kommt, dass die Meinungsfreiheit in erster Linie ein Abwehrrecht gegen staatliches Handeln ist und grundsätzlich keine Pflichten an den Grundrechtsträger stellt.¹³³

Etwa verlässt Schmähkritik den Schutzbereich der Meinungsfreiheit, weil es hier nur darum geht, eine Sache oder Person zu verunglimpfen, nicht um eine Auseinandersetzung mit dieser.¹³⁴

¹²⁶ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz, Artikel 5 I,II, Rn. 62; *BVerfGE* 61, 1 (8f.); *Starck/ Paulus*, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 5, Rn. 73f.

¹²⁷ *BVerfGE* 61, 1 (9); *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz, Artikel 5 I,II, Rn. 63

¹²⁸ *BVerfGE* 54, 208 (219)

¹²⁹ *BVerfGE* 90, 241 (249)

¹³⁰ *BVerfGE* 90, 241 (254); *BVerfGE* 61, 1 (8)

¹³¹ *BVerfGE* 90, 241 (249)

¹³² *BVerfGE* 54, 208 (219f.)

¹³³ *Starck/ Paulus*, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 5, Rn. 12,67

¹³⁴ *BVerfGE* 82, 272 (283f.)

Meinungsäußerungen, die eine „rein geistige“ Wirkung übersteigen, um jemand anderem eine Meinung aufzuzwingen beziehungsweise der Äußerung entsprechenden Nachdruck zu verleihen, verlassen den grundrechtlichen Schutzbereich. Denn durch zusätzliche Mittel der aktiven Machtausübung, wie Gewaltakte, kann die innere Freiheit der Meinungsbildung nachhaltig beeinträchtigt werden.¹³⁵

6.2.2 Eingriff und Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit

Einen Eingriff in die Meinungsfreiheit stellt jedes staatliche Handeln dar, das eine Meinungsäußerung oder -verbreitung verbietet, beeinträchtigt, behindert oder gebietet.¹³⁶ Gebieten insofern, als auch die negative Meinungsfreiheit geschützt ist, also keine Meinung haben oder verbreiten zu müssen.¹³⁷ Alle Versuche staatlichen Handelns, bestimmte Meinungen auszugrenzen, führen zu sogenanntem „Meinungsrichtertum“, gegen das sich Artikel 5 mit dem Ziel der autonomen und freimütigen Meinungskundgabe und -bildung gerade richtet.¹³⁸

Als Anspruch an einen zu rechtfertigenden Eingriff kommt der Forderung nach einem allgemeinen Gesetz größte Bedeutung zu. Das den Eingriff ermächtigende Gesetz muss also zunächst die erforderliche Rechtssatzqualität vorweisen, wie etwa parlamentarische Gesetze, Rechtsverordnungen oder Satzungen es tun. Ratsbeschlüsse reichen jedenfalls nicht aus. Darüber hinaus darf das Gesetz nicht an eine bestimmte Meinung anknüpfen, sondern muss schlechthin dem Schutze eines bestimmten Rechtsguts dienen, welches der Meinungsfreiheit zum Schutze eines Gemeinschaftswertes vorgehen kann. „Kann“ bedeutet dabei lediglich, dass es möglich ist, nicht jedoch, dass es im Einzelfall unbedingt der Fall sein muss. Diese Ansicht ergibt sich aus der sogenannten Kombinationslehre des Bundesverfassungsgerichtes, welches in dieser Lehre verschiedene Ansichten über die Deutung eines „allgemeinen“ Gesetzes vereint hat.¹³⁹

¹³⁵ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz, Artikel 5 I,II, Rn. 73; *Starck/ Paulus*, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 5, Rn. 94; *BHG*, Urt. 24.1.1984 – VI ZR 37/82, NJW 1984, S. 1226 (1229)

¹³⁶ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz, Artikel 5 I,II, Rn. 121,124; *Starck/ Paulus*, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 5, Rn. 267

¹³⁷ *Starck/ Paulus*, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 5, Rn. 67f.

¹³⁸ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz, Artikel 5 I,II, Rn. 62

¹³⁹ *Nolte/ Tams*, JuS 2004, S. 199 (200); *BVerfGE* 7, 198 (209f.); *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz, Artikel 5 I,II, Rn. 136; *Bumke/ Voßkuhle*, Casebook, Rn. 688

Eine Ausnahmeregelung besteht allerdings im Umgang mit der „Ausschwitz-Lüge“. Bei der Affirmation der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft wird aufgrund der Geschichte des nationalsozialistischen Deutschlands eine Ausnahme vom Verbot des Sonderrechts gemacht. Meinungsäußerungen, die den Schrecken und das einzigartige Unrecht unter nationalsozialistischer Herrschaft guthießen, verdienen keinen verfassungsrechtlichen Schutz. Insofern kann § 130 Strafgesetzbuch als Sonderrecht, da es eine bestimmte Meinung, die „Ausschwitz-Lüge“, betrifft, dennoch die Meinungsfreiheit einschränken.¹⁴⁰

Zur Schmähkritik sei § 185 Strafgesetzbuch genannt. Geschützt wird hier die persönliche Ehre und diese kann gerade durch Meinungsäußerungen verletzt werden, sodass auch diese Strafnorm die Meinungsfreiheit einzuschränken vermag, zumal der Ehrschutz in Artikel 5 auch ausdrücklich als Schranke ausgewiesen wird.¹⁴¹ Schmähkritik und Formalbeleidigungen treten regelmäßig hinter dem Persönlichkeitsschutz zurück.¹⁴² Schlichte Herabsetzungen und harsche persönliche Vorwürfe sind im Zweifel geschützt, im Übrigen kommt es auf eine Beurteilung im Einzelfall an, welches Rechtsgut vorgeht. Jedenfalls bei Herabsetzungen, die gegen eine ganz bestimmte individualisierte Person gerichtet sind und auch ausdrücklich ausgesprochen werden, hat der Ehrschutz Vorrang.¹⁴³

Auch kommen zur Einschränkung der Meinungsfreiheit entgegenstehendes Verfassungsgut oder Grundrechte Dritter infrage. Bedeutsam ist hier, mit Blick auf den vom Deutschen Rechtsstaat abzugrenzenden Nationalsozialismus, besonders die Würde des Menschen, zumal sie den obersten Wert des grundrechtlichen Wertesystems darstellt und folgerichtig mit Artikel 1 an erster Stelle steht.¹⁴⁴ So vermag eine nationalsozialistische Äußerung, etwa indem anderen Menschen die Würde verkannt wird, sei es aus rassistischen oder antisemitischen Beweggründen, die Menschenwürde zu verletzen. Dies ist aber nicht bei jeder dem Nationalsozialismus gewidmeten Äußerung der Fall.¹⁴⁵

¹⁴⁰ *BVerfGE* 124, 300 (321,328, 331); *Starck/ Paulus*, in: *Huber/ Voßkuhle*, Grundgesetz, Art. 5, Rn. 280,294f.; *BVerfG*, Beschl. v. 22.6.2018 – 1 BvR 673/18, NJW 2018, S. 2858 (2859), Rn. 23, *Bumke/ Voßkuhle*, Casebook, Rn. 624, 692

¹⁴¹ *BVerfGE* 93, 266 (290f.)

¹⁴² *BVerfGE* 90, 241 (248)

¹⁴³ *Bumke/ Voßkuhle*, Casebook, Rn. 703

¹⁴⁴ *BVerfGE* 30, 173 (193); *BVerfGE* 6, 32 (41); *Hülsmann*, RdA 2022, S. 228 (230); *Starck/ Paulus*, in: *Huber/ Voßkuhle*, Grundgesetz, Art. 5, Rn. 279

¹⁴⁵ *Starck/ Paulus*, in: *Huber/ Voßkuhle*, Grundgesetz, Art. 5, Rn. 280

Dementsprechend kommt es auf die Betrachtung und Beurteilung im Einzelfall an.

Stets muss ein Eingriff verhältnismäßig sein. So muss ein legitimer Zweck verfolgt werden, der nicht allein Meinungsinhalte behindern will, dazu geeignet und erforderlich und schließlich mit Blick auf die Bedeutung der Kommunikationsgrundrechte angemessen sein muss.¹⁴⁶

Zum Tragen kommt hier im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung die Wechselwirkungstheorie, der zufolge im Ergebnis das Recht der Meinungsfreiheit gegebenenfalls zurücktreten muss, wenn schutzwürdige Interessen von einem höheren Stellenwert verletzt werden. Indes kommt es zu einer Güterabwägung im Einzelfall unter verfassungskonformer Auslegung wegen des besonderen Stellenwerts der Meinungsfreiheit für die freiheitlich demokratische Grundordnung. Die Meinungsfreiheit solle nämlich gerade nicht durch jegliches allgemeines Gesetz beliebig eingeschränkt werden können. Insofern findet eine Wechselwirkung statt, als ein allgemeines Gesetz die Meinungsfreiheit zwar beschränken kann, dieser Beschränkung aber Grenzen gesetzt sind -je nach Betrachtung des Einzelfalls. Dadurch soll der Wertgehalt der Meinungsfreiheit bewahrt und das Grundrecht nicht übermäßig eingeeengt werden.¹⁴⁷ Somit sind etwa Volksverhetzung und Beleidigungen eng auszulegen. Die Meinungsfreiheit begrenzt daher die Strafbarkeit obiger Delikte, welche wiederum entsprechend die Meinungsfreiheit beschränken können -je nach Einzelfall.¹⁴⁸

Schlussendlich soll noch Erwähnung finden, dass ein Zensurverbot herrscht, dieses als schlichtweg unverhältnismäßig erscheint und der freien Meinungsäußerung zuwider läuft. Gemeint ist eine Vorzensur, sprich vor einer Meinungsäußerung oder -verbreitung eine staatliche Genehmigung einholen zu müssen. Im Endeffekt hätte eine solche Pflicht auch nichts mehr mit einer freiheitlich demokratischen Grundordnung zu tun, da es gerade um die Freiheit

¹⁴⁶ BVerfGE 124, 300 (331f.); BVerfGE 77, 65 (75)

¹⁴⁷ BVerfGE 7, 198 (208f.); BVerfGE 124, 300 (332); Nolte/ Tams, JuS 2004, S. 199 (200); Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz, Artikel 5 I,II, Rn. 159; Starck/ Paulus, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 5, Rn. 287; Bumke/ Voßkuhle, Casebook, Rn. 695

¹⁴⁸ Starck/ Paulus, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 5, Rn. 76; BVerfGE 124, 300 (320f.)

der Meinungsäußerung und -verbreitung und dessen Förderung geht, nicht um deren Hemmung.¹⁴⁹

6.3 Der allgemeine Gleichheitssatz

Auch das sich aus Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes ergebende allgemeine Gleichheitsrecht stellt „eine tragende Säule des demokratischen Verfassungsstaates“ dar. Der Gleichheitssatz versteht sich als Garantie der rechtlichen Gleichstellung aller Menschen, ferner als Grundsatz der Gerechtigkeitsvorstellung der freiheitlich demokratischen Grundordnung.¹⁵⁰

In Abgrenzung zum Dritten Reich verbietet Absatz 3 des Grundgesetzes der staatlichen Gewalt, an persönliche Merkmale rechtliche Unterschiede zu knüpfen. Etwa eine politische Überzeugung zu haben, darf folglich nicht zu einer Ungleichbehandlung führen. Dieses Diskriminierungsverbot verkörpert den Grundgedanken der egalitären, sprich politischen wie sozialen, Gleichheit im Sinne eines Minderheitenschutzes.¹⁵¹

Rechtliche Ungleichbehandlungen müssen stets durch einen hinreichend sachlichen Grund gerechtfertigt werden. Entsprechend liegt ein Eingriff vor, wenn zwischen den von demselben Hoheitsträger ungleich behandelten Personen keine derartigen Unterschiede vorliegen, dass sich eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen ließe. Kurz, Gleiches muss gleich behandelt werden.¹⁵² Da sich Personen, Gegenstände und Sachverhalte niemals vollständig gleichen werden, muss auf den Vergleichsanlass abgestellt werden, also inwiefern Gemeinsamkeiten oder Unterschiede im Einzelfall Relevanz besitzen.¹⁵³

Das Bundesverfassungsgericht erkennt aus dem Gleichheitssatz ein allgemeines Willkürverbot. Alle Träger öffentlicher Gewalt sind daran in ihrem Zuständigkeitsbereich gebunden.¹⁵⁴ Ungleichbehandlungen dürfen nur stattfinden, wenn ein ausreichender sachlicher Grund besteht. Sachfremde Erwägungen reichen dazu explizit nicht aus.¹⁵⁵ Da der Gleichheitssatz als

¹⁴⁹ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz, Artikel 5 I,II, Rn. 170, 218; *BVerfGE* 33, 52 (72)

¹⁵⁰ *Bumke/ Voßkuhle*, Casebook, Rn. 451

¹⁵¹ *Bumke/ Voßkuhle*, Casebook, Rn. 499, 501

¹⁵² *BVerfGE* 55, 72 (88); *Bumke/ Voßkuhle*, Casebook, Rn. 451ff.; *Wollenschläger*, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 3, Rn. 68,80,93

¹⁵³ *Wollenschläger*, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 3, Rn. 44ff.

¹⁵⁴ *BVerfGE* 122, 1 (25); *Wollenschläger*, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 3, Rn. 59

¹⁵⁵ *BVerfGE* 54, 117 (125)

Menschenrecht Deutschen und auch Ausländern zugutekommt, bedarf es gerade für eine Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit eines hinreichend sachlichen Grundes.¹⁵⁶

7 Aktuelle Fallgestaltungen nach bisherigen Erkenntnissen

Die bisher gewonnenen Erkenntnisse sollen im Folgenden einen Praxisbezug erhalten. Dafür soll nochmals auf die aktuellen Fallgestaltungen eingegangen werden.

7.1 Gansers Auftritt in Dortmund

Daniele Ganser konnte in Dortmund gerichtlich erwirken, die Westfalenhalle für seine Veranstaltung benutzen zu können. Anfangs hatte er über die Nema Entertainment GmbH einen Vertrag mit der Westfalenhallen GmbH geschlossen. Von diesem zurückzutreten und Ganser den Auftritt zu versagen, ist aus vielerlei Hinsicht nicht umsetzbar -wie gerichtlich auch hinlänglich festgestellt.

An die Widmung einer öffentlichen Einrichtung sind keine formalen Voraussetzungen geknüpft. Gerichtlich wurde entsprechend festgestellt, dass die in der Grundsatzklärung gegen Antisemitismus festgehaltene Benutzungsabsicht den erkennbaren Willen der Stadt Dortmund als verantwortliche Kommune darstellt. Auch verweist der Stadtrat selbst auf diese Resolution. Demnach ist die Westfalenhalle für „Veranstaltungen aller Art“ gewidmet. Ganser bewegt sich folgerichtig mit einem politischen Vortragsthema im Widmungsrahmen. Da ihm die Halle zuvor bereits zur Verfügung gestellt wurde, lässt sich an dieser Stelle auch eine, seinen Vortrag erfassende, Vergabep Praxis und -entscheidung erkennen.

Grundsätzlich kommt ein Anspruch auf Zulassung zur Benutzung nur Ortsansässigen zugute, da es um die kommunale Daseinsfürsorge geht. Andererseits kann der benutzungsberechtigte Personenkreis durch die Kommune erweitert werden, was hier durch eine derart offene Widmung unfraglich der Fall ist. Hierbei gehen die Nutzungsbestimmungen durch eine Widmung dem

¹⁵⁶ BVerfGE 130, 240 (253); Wollenschläger, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 3, Rn. 64,159

kommunalverfassungsrechtlichen Benutzungsanspruch vor, da dessen Aufgabe eher die Sicherung des Anspruchs auf mindestens alle Einwohner deklariert, nicht aber die Kommune dahingehend einzuschränken vermag, den Benutzerkreis nicht auch auf Ortsfremde zu erweitern.

Entsprechend lässt sich aus diesen Umständen ein Verschaffungsanspruch Gansers ableiten. Dortmund schloss mit der Westfalahallen GmbH, juristische Person des Privatrechts, einen entsprechenden Gesellschaftsvertrag, um den Bürgern die Stadthalle als öffentliche Einrichtung weiterhin zu öffentlichen Zwecken zur Verfügung zu stellen, ohne die Halle eigens betreiben zu müssen. Entsprechend handelte es sich um ein „echtes“ Betreibermodell, bei dem die Westfalahallen GmbH in eigener Rechtspersönlichkeit dasteht. Die Stadt Dortmund ist derweil alleinige Gesellschafterin der Westfalahallen Unternehmensgruppe GmbH.¹⁵⁷ Auf diesem Wege verbleibt die Stadt Dortmund in der Position, auf die Halle einwirken zu können und sowohl öffentliche Zweckbindung als auch Zurverfügungstellung an die Einwohner Dortmunds durchsetzen zu können. Ferner zeigt das auch der Umstand, dass der Gesellschaftsvertrag selbst einem Ratsbeschluss der Stadt Dortmund entspringt und der Stadtrat daran Änderungen vornehmen kann.¹⁵⁸

Eine Absage könnte nur unter sachlicher Begründung ergehen. Eine der Kommune unliebsame Meinung anzuführen, reicht keinesfalls aus, zumal sich die Kommune in Ausübung amtlicher Tätigkeiten, hier der Vergabe von Veranstaltungsräumlichkeiten, nicht auf die Meinungsfreiheit berufen kann. Sie hat unvoreingenommen zu entscheiden. Somit ist auch der Annex in der Grundsatzerklärung der Stadt Dortmund, öffentliche Einrichtungen keinen antisemitischen Akteuren zur Verfügung zu stellen, gegenstandslos.

Eine hinreichend gefestigte Gefahrenprognose, dass Ganser zu Straftaten aufrufen oder während der Veranstaltung strafbare Äußerungen tätigen werde, könnte zwar einen sachlichen Grund darstellen, wurde aber im Fall Ganser nicht überzeugend vorgebracht. Erschwerend kommt hinzu, dass antisemitische Äußerungen beziehungsweise Beleidigungen, in Anknüpfung an die

¹⁵⁷ *Westfalahallen Unternehmensgruppe*, Über uns, Unternehmensstruktur

¹⁵⁸ *Stadt Dortmund*, Gesellschaftsvertrag der Westfalahallen Dortmund GmbH, S.1,11

Wechselwirkungstheorie, restriktiv auszulegen sind und nicht jede kritische Äußerung den Schutzbereich der Meinungsfreiheit verlässt.

Ganser kommt diese Meinungsfreiheit auch als Schweizer zu, da es sich um ein Jedermann-Grundrecht handelt, das insofern auch Ganser als nichtdeutsche Person schützt.

An dieser Stelle kann auf das Bundesverfassungsgericht verwiesen werden. Dieses hat zum weiten Schutzbereich der Meinungsfreiheit nämlich ausgeführt, dass das Grundgesetz auf die „Kraft der freien Auseinandersetzung als wirksamste Waffe auch gegen die Verbreitung totalitärer und menschenverachtender Ideologien“ vertraue. Es besteht keine Pflicht, Loyalität zur Verfassung zu beweisen, sodass selbst nationalsozialistisches Gedankengut nicht von vornherein aus dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit herausfällt.¹⁵⁹ Das gilt selbst für eine Meinungsäußerung, die Rechte Dritter verletzt. Maßgeblich ist hier der Zweck der Äußerung. Umso eher es bei der Meinungsäußerung um einen Beitrag zum geistigen Meinungskampf in einer öffentlich relevanten Sache geht und nicht um die eigennützige Beeinträchtigung der Rechte des Dritten, hat das verletzte Rechtsgut zurückzutreten und die Meinungsäußerung ihre Legitimation. Hier wird vom Bundesverfassungsgericht die Regel angeführt, dass im Zweifel die Vermutung für die Zulässigkeit der öffentlichen Rede spricht.¹⁶⁰

Dies verdeutlicht umso mehr, wie hoch die Hürde ist, die eine Äußerung nehmen muss, um aus dem Schutzbereich der Meinungsfreiheit herauszufallen. Gansers in der Vergangenheit getätigten antisemitischen beziehungsweise verschwörungsideologischen Ansichten sind dazu wohl kaum in der Lage. Ganser gibt sich als Wissenschaftler, stellt etwa beim Ukrainekrieg nicht das „Ob“ des Krieges, sondern das „Warum“ in den Vordergrund. Er zweifelt also nicht die Tatsache an, dass Krieg herrscht, sondern versucht, die Audienz von seiner Sicht auf die Umstände des Krieges zu überzeugen. Gerade diese meinungsbildende Wirkung ist grundrechtlich geschützt.

Ganser steht öffentlich in der Kritik, antisemitische Ansichten zu pflegen, doch ist nicht ersichtlich, warum solche Ansichten Einzug in seinen Vortrag zum Thema des Ukrainekriegs finden sollten. Natürlich kann nicht ausgeschlossen werden,

¹⁵⁹ BVerfGE 124, 300 (320); Starck/ Paulus, in: Huber/ Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 5, Rn. 280

¹⁶⁰ BVerfGE 7,198 (212); BVerfGE 61,1 (11)

dass Ganser in irgendeiner Weise dennoch antisemitische Äußerungen fallen lässt, aber ihm kann das keineswegs als sicher unterstellt werden. In Anlehnung an das Zensurverbot ist es auch illegitim, seine Äußerungen vorher prüfen zu lassen. Ganser ist frei in dem, was er sagen möchte, bis er auf die Grenzen der Meinungsfreiheit stößt. Das allerdings ex ante, also im Vorhinein, hinreichend begründet anzunehmen, scheint nicht realistisch, sondern eher willkürlich.

Unter Bezugnahme auf Gansers dubiose Äußerungen und vergangenes Verhalten kann sich indes keine, an sachlichen Gründen orientierte, Versagung rechtfertigen lassen. Etwaige strafbare Äußerungen, die den Schutzbereich verlassen, müssen im Einzelfall beurteilt werden. Diese Praxis erscheint aber frühestens während des Auftretts machbar, realistischer gesehen, gemessen am Umfang einer begründungsfähigen Einschätzung, eher nach der Veranstaltung im Rahmen strafrechtlicher Aufarbeitung.

Ferner wird Ganser auch durch den Gleichbehandlungsanspruch aus Artikel 3 Grundgesetz geschützt, da es sich auch hier um ein Grundrecht handelt, dass allen Personen, auch Ausländern, zukommt. Zwar ist eine Ungleichbehandlung zwischen Deutschen und Ausländern nicht per se ausgeschlossen, müsste sich dafür aber ein sachlicher Grund finden lassen. Im Fall Ganser ist ein solcher Grund nicht ersichtlich. Wie auch gerichtlich festgestellt wurde, ergibt sich aus der bisherigen Vergabepaxis und -entscheidung der Westfalenhalle ein Verschaffungsanspruch. Ganser diesen aufgrund seiner Staatsangehörigkeit verweigern zu wollen, erscheint nicht überzeugend. Ferner handelt es sich auch bei der politisch ausgerichteten Veranstaltung Gansers in Relation mit anderen Veranstaltungen „aller Art“, die in der Westfalenhalle stattfinden, um wesentlich Gleiches, jedenfalls ist kein relevanter Unterschied erkennbar. In der Folge darf für Ganser kein Nachteil entstehen. Dies gewinnt nochmals an Bedeutung, da der Gleichheitssatz gerade in Bezug auf das „Haben“ einer politischen Ansicht ein Diskriminierungsverbot gebietet. Ganser darf nicht verboten werden, eine politische Ansicht zu haben. Dass er sie äußert und verbreitet wird dann wiederum durch die Meinungsfreiheit geschützt.

Bezug soll auch auf die fragliche Amtshaftung genommen werden. Die AfD wies den Oberbürgermeister der Stadt Dortmund nach ergangenen Urteilen der

gerichtlichen Instanzen darauf hin, jene Ratsmitglieder, die für den rechtswidrigen Ratsbeschluss verantwortlich sind, für Schäden, die die Kommune durch die Kosten des Verfahrens erlitten hat, in Regress zu nehmen.¹⁶¹ Zumindest kann hier gesagt werden, dass die Ratsmitglieder sich vor ihrer Stimmabgabe eine entsprechende Expertise über die Rechtsfähigkeit ihres Beschlusses hätten einholen müssen, zumal die AfD diesbezügliche Bedenken vor Ergehen der Absage kundgetan hat.¹⁶² Ferner erscheint es auch als offensichtlich, dass sich eine Veranstaltungsversagung nicht auf vage Vermutungen oder unliebsame Wertevorstellungen stützen kann. Zur Amtshaftung sei abschließend zu sagen, dass es durchaus möglich erscheint, Ratsmitglieder für der Kommune im Innenverhältnis entstandene finanzielle Schäden in Regress zu nehmen. Gerade für etwaige in der Zukunft liegende Entscheidungen könnte sich das verschärfend darstellen, da ein „sorgfältig handelnder Durchschnittsbeamter“ sicherlich die aktuellen Gerichtsentscheidungen über die Rechtswidrigkeit einer entsprechenden Auftrittsversagung verfolgt hat. Der Rat hat indes im Sinne der Wirtschaftlichkeit bei einer Erfolgsvermutung Schadensersatzansprüche auch geltend zu machen -ob gewollt oder nicht.

7.2 AfD-Parteitag in Essen 2024

Die Entwicklung über den Parteitag der Alternative für Deutschland in Essen 2024 bleibt abzuwarten. Sollte die Messe Essen bereits für andere Veranstaltungen politischer Parteien zur Verfügung gestellt worden sein, ergibt sich daraus ein Anspruch der AfD auf Zulassung zur Benutzung. Neben dem grundrechtlichen Gleichbehandlungsanspruch und der Meinungsfreiheit auf der einen Seite, ergibt sich der Anspruch unmittelbar aus § 5 Absatz 1 des Parteigesetzes. Dort wird die Chancengleichheit der Parteien bei der Vergabe von öffentlichen Einrichtungen explizit angeführt.

Sollte Essen eine Versagung begründen wollen, so ginge dies nur dann, wenn das Bundesverfassungsgericht zuvor die Verfassungswidrigkeit der Partei feststellen würde oder aber die Messe Essen Veranstaltungen politischer

¹⁶¹ *Stadt Dortmund*/Drs. 34199-24, S. 1f.

¹⁶² *Stadt Dortmund*/Drs. 27047-23-E1, S. 1f.; *Stadt Dortmund*, Niederschrift (öffentlich) über die 17. Sitzung des Rates der Stadt am 09.02.2023, zu TOP 10.14

Parteien ausschließt. Solch eine Ausnahme in der Widmung muss allerdings zuvor deutlich erkennbar sein, entweder durch Vergabepraxis und -entscheidung oder aber durch eine schriftliche Fixierung. Der Gedanke, die Widmung noch rechtzeitig vor der Veranstaltung der AfD zu ändern, ist abwegig, da sich die Kommune auf diese Weise des Verdachts aussetzen würde, politisch motiviert eine Versagung durch Widmungsänderung begründen zu wollen. Dieses Verdachtes könnte sich Essen dann nur noch durch Vorlegung von Beweisen entledigen, die solch ein das Gebot der Neutralität verletzendes Handeln ausschließen.

8 Konklusion

Die gar unbegreiflichen geschichtlichen Umstände, namentlich der beiden Weltkriege und des Holocaust, haben am Ende zu einem rechtsstaatlichen Deutschland geführt, das seinen Bürgern Grundrechte zugesteht und sich in seiner Staatsgewalt selbst zurücknimmt. Eine konstituierende Grundlage für die Freiheit der Bürger und der gerechten Umstände des gesellschaftlichen Miteinanders ist die Meinungsfreiheit. Niemandem darf die eigene Meinung verwehrt, unterdrückt oder eine fremde aufgezwungen werden. Auch und gerade Minderheiten werden in dem Erhalt und der Verbreitung ihrer Ansichten geschützt. Eine Meinung muss dabei auch nicht unbedingt verfassungstreu sein, sie darf oppositionelle Gedanken beinhalten.

Entsprechend dürfen auch verschwörungsideologische Einstellungen Einzug in den Meinungsdiskurs der Öffentlichkeit finden und zur Meinungsvielfalt beitragen, solange sie nicht den sehr weit gesteckten Schutzbereich der Meinungsfreiheit verlassen. Gerade durch Verschwörungsnarrative wird nicht an einem Ereignis an sich gezweifelt, sondern dessen Hergang, wie er öffentlich proklamiert wird, in Frage gestellt. Es handelt sich bei Aussagen zu Schuld und Verantwortung für historische Ereignisse um komplexe Beurteilungen, die nicht als Tatsachenbehauptungen abgetan werden können, sondern im Bereich einer Meinungsäußerung verbleiben.¹⁶³

¹⁶³ BVerfGE 90, 241 (249f.)

Antisemitische Äußerungen sind ebenfalls nicht per se strafbar.¹⁶⁴ Antisemitismus ist ein nicht eindeutig definierter Begriff, um verschiedene Formen des Judenhasses zu beschreiben. Welche Äußerungen am Ende etwa nach den Paragrafen 130 oder 185 Strafgesetzbuch als Schmähung oder Volksverhetzung strafbar sind, ist die eine Frage, die andere, ob die strafbare Äußerung wiederum ausreicht, um die Meinungsfreiheit zu beschränken. Im Vorhinein einer Veranstaltung mag es nicht oder nur sehr schwer möglich sein, anzunehmen, dass es zu einer strafbaren, die Meinungsfreiheit einschränkenden Äußerung kommen wird.

Der Einzelne kann sich zwar von subjektiven Empfindungen leiten lassen und sich beunruhigenden Ansichten im Sinne der öffentlichen Meinungsbildung entgegenstellen. Das gilt aber nicht für staatliche Hoheitsorgane oder juristische Personen öffentlichen Rechts in der Ausübung ihrer Ämter. Sie sind an Recht und Gesetz gebunden und müssen ihrer Verpflichtung zur Neutralität gerecht werden. Kommunen müssen also ihre Meinung und Wertevorstellung bei der Vergabe von Räumlichkeiten öffentlicher Einrichtungen in den Hintergrund stellen und anhand sachlicher, also eben nicht subjektiver, Elemente Entscheidungen treffen.

Nach den ergangenen und bereits angeführten gerichtlichen Entscheidungen erscheint es geradezu dilettantisch, noch immer Versagungen prüfen zu lassen oder Veranstaltungen abzusagen, obwohl der Zulassungsbegehrende einen Nutzungsanspruch hat und keine sachlichen Gründe für eine Versagung vorliegen. Dieses Prozedere hat allerhöchstens eine Wirkung, und zwar eine öffentliche. Gansers Auftritt wurde medial innerviert, umso mehr, da er vor Gericht Erfolg hatte. Die Stadt Dortmund könnte hier orientierungslos und unprofessionell in der Ausübung ihrer Ämter wirken, infolgedessen das Bürgervertrauen in staatliches Handeln senken und verschwörerischen Ideologien Vorschub leisten. Schließlich kann auch angenommen werden, dass Ganser sich durch sein Auflehnen gegen die politischen Entscheidungsträger noch mehr Anhänger verschafft hat. Im Grunde hat Dortmund mit ihrer Versagung und Beschwerde vor dem Oberverwaltungsgericht das Gegenteil ihres eigentlichen Ziels erreicht, nämlich Gansers Auftritt nicht versagt, sondern

¹⁶⁴ *Liebscher/ Pietrzyk/ Lagodinsky/ Steinitz*, NJOZ 2020, S. 897 (899)

ihn medial in Szene gesetzt. Als derjenige, der von dem „Mainstream“ vermeintlich verschwiegene Wahrheiten aufdecke, mag es seinen Anhängern gerade noch überzeugender vorkommen, wenn staatliche Organe Ganser an der Äußerung seiner Meinungen hindern wollen.

Der Stellenwert der freien Rede wird besonders bewusst, sobald sie fehlt. Wenn nicht das Neutralitätsgebot sowie das allgemeine Willkürverbot Kommunen in ihrer Selbstverwaltung binden und die Kommunikationsfreiheiten keinen so wertvollen Kern der deutschen Verfassung darstellen würden, könnte eine Kommune ihre Entscheidungsgewalt über die Benutzung öffentlicher Einrichtungen ungebremst ausnutzen. Ein politisch rechts dominierter Stadt- oder Gemeinderat könnte dann der Verfassung positiv eingestellte oder gegen rechts aufklärende Veranstaltungen in öffentlichen Einrichtungen einfach versagen. Besonders vor dem Hintergrund, dass Wertevorstellungen, die mit der Verfassung brechen, längst keine Seltenheit mehr sind. Das verdeutlichen etwa die Umfragewerte der AfD. Die rechtspopulistische Partei ist nach derzeitigen Umfragewerten eine der stärksten in Deutschland.¹⁶⁵

Die gegenwärtigen Proteste und Kundgebungen gegen die AfD, Neonazismus, Rassismus und Antisemitismus verkörpern indessen wohl das, was sich das Bundesverfassungsgericht unter der „Kraft der freien Auseinandersetzung als wirksamste Waffe auch gegen die Verbreitung totalitärer und menschenverachtender Ideologien“ vorstellt. Solche Ansichten lassen sich nicht dadurch effektiv verhindern, dass sie verboten werden. Gerade ein Verbot könnte zu noch mehr Verdruss solcher führen, die mit aktuellen politischen Entscheidungen und Entwicklungen nicht einverstanden sind, und gegebenenfalls eine Radikalisierung fördern. Sinnvoller erscheint, auch im Sinne der freiheitlich demokratischen Grundordnung, Meinungen freien Lauf zu lassen, eine Meinungsvielfalt zu ermöglichen und nur im zu rechtfertigenden Einzelfall eine Meinung vom Grundrechtsschutz auszuschließen. Insofern sind Zulassungsbegehrende, die mit ihrer beabsichtigten Nutzung in den Widmungszweck der öffentlichen Einrichtung fallen, in der Lage, ihren Anspruch auch durchzusetzen.

¹⁶⁵ Statista, Politik: Parteien in Deutschland, S. 17

9 Literaturverzeichnis

Aly, Götz, Warum die Deutschen? Warum die Juden? Gleichheit, Neid und Rassenhass 1800-1933, 2. Auflage, Frankfurt am Main 2018

Benz, Wolfgang, Antisemitismus, Präsenz und Tradition eines Ressentiments, Schwalbach am Taunus 2015

Benz, Wolfgang, Die Protokolle der Weisen von Zion, Die Legende von der jüdischen Weltverschwörung, 2. Auflage, München 2011

Blume, Michael, Verschwörungsmysen - Woher sie kommen, was sie anrichten, wie wir ihnen begegnen können, 2. Auflage, Ostfildern 2020

Bock, Sophia/ Schubarth, Wilfried, Basiswissen Verschwörungsmysen, Ein Leitfadens für Lehrende und Lernende, Stuttgart 2022

Bumke, Christian/ Voßkuhle, Andreas, Casebook Verfassungsrecht, 8. Auflage, Tübingen 2020

Daase, Christopher/ Deitelhoff, Nicole/ Junk, Julian (Hrsg.), Gesellschaft Extrem, Was wir über Radikalisierung wissen, Frankfurt am Main 2019

Deuker, Oliver, Daniele Gansers gutes Geschäft mit den Mysen, zdf heute v. 10.03.2023, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/daniele-ganser-ukraine-hannover-historiker-100.html>, abgerufen am 05.04.2024

Dietlein, Johannes/ Heusch, Andreas (Hrsg.), Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, Kommentar, München 2020

Dreier, Horst, Grenzen demokratischer Freiheiten im Verfassungsstaat, JZ 1994, S. 741-800

Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band I, Artikel 1-19, 3. Auflage, Tübingen 2013

Ehlers, Dirk, Rechtsprobleme der Nutzung kommunaler öffentlicher Einrichtungen – Teil 1, JURA 2012, S. 692-700

Ericksen, Hans-Uwe/ Dietlein, Johannes, Kommunalrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, 3. Auflage, Siegburg 2022

Feldkamp, Michael F., Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Die Entstehung des Grundgesetzes, Göttingen 2019

Frasch, Dennis, Alles, nur nicht die Wahrheit: Ein Abend unter Verschwörungstheoretikern, NZZ v. 08.04.2023,
<https://www.nzz.ch/gesellschaft/ein-abend-mit-verschwoerungstheoretiker-daniele-ganser-ld.1815354>, abgerufen am 05.04.2024

Friedländer, Saul, Die Jahre der Vernichtung, Band 2: Das Dritte Reich und die Juden 1939-1945, 2. Auflage, München 2006

Ganser, Daniele, Illegale Kriege, Wie die NATO-Länder die UNO sabotieren, Eine Chronik von Kuba bis Syrien, Frankfurt am Main 2022

Gern, Alfons/ Brüning, Christoph, Deutsches Kommunalrecht, 4. Auflage, Baden-Baden 2019

Hartmann, Bernd J./ Tieben, Samuel, Amtshaftung, JA 2014, S. 401-407

Held, Friedrich Wilhelm/ Winkel, Johannes (Hrsg.), Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 5. Auflage, Wiesbaden 2020

Huber, Peter M./ Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 7. Auflage, München 2018

Hülsmann, Marie-Luisa, Grenzen der Meinungsfreiheit im Arbeitsverhältnis, RdA 2022, S. 228-235

Hümmeler, Holm Gero, Verschwörungsmythen, Wie wir mit verdrehten Fakten für dumm verkauft werden, Stuttgart 2019

Jarass, Hans D./ Pieroth, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 18. Auflage, München 2024

Jäkel, Marcel, Die >>Paulskirchenverfassung<< der Frankfurter Nationalversammlung, Umstände und Grundzüge ihrer Entstehung, Inhalte und historischen Bedeutung, JA 2019, S. 231-243

Kleerbaum, Klaus-Viktor/ Palmen, Manfred (Hrsg.), Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Kommentar für die kommunale Praxis, 3. Auflage, Recklinghausen 2019

Korioth, Stefan, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht unter Berücksichtigung europäischer und internationaler Bezüge, 5. Auflage, Stuttgart 2020

Kroeschell, Karl, Rechtsgeschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert, Göttingen 1992

Köbler, Gerhard, Deutsche Rechtsgeschichte, Ein systematischer Grundriss, 6. Auflage, München 2005

König, René, Niccolò Machiavelli, Zur Krisenanalyse einer Zeitenwende, 2. Auflage, Wiesbaden 2022

Lange, Klaus, Kommunalrecht, 2. Auflage, Tübingen 2019

Liebscher, Doris/ Pietrzyk, Kristin/ Lagodinsky, Sergey/ Steinitz, Benjamin, Antisemitismus im Spiegel des Rechts, Zur Berücksichtigung aktueller Ausdrucksweisen des Antisemitismus in der deutschen Rechtsprechung, NJOZ 2020, S. 897-902

Lipstadt, Deborah, Antisemitismus heute, Wie Hass und Vorurteile global erstarken, München 2019

Mendel, Meron, Stellungnahme, Thema: „Dritter Bericht der Bundesregierung zur weltweiten Lage der Religions- und Weltanschauungsfreiheit (Berichtszeitraum 2020 bis 2022),
<https://www.bundestag.de/resource/blob/999930/6f0be5499136bab2486dfabd989798d/Stellungnahme-Mendel.pdf>, abgerufen am 03.05.2024

Murmann, Uwe, Strafrecht im Nationalsozialismus, Eine Einführung, JuS 2024, S. 97-111

Mühlmann, Sophie, Umstrittener Historiker: Wer ist Daniele Ganser?, NDR v. 09.03.2023, <https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/Umstrittener-Historiker-Wer-ist-Daniele-Ganser,ganser114.html>, abgerufen am 05.04.2024

Münten, Thomas, Essen gegen AfD-Parteitag: Die Ungewollten, Stadt prüft Durchführungsverbot, zdf heute v. 23.01.2024,
<https://www.zdf.de/nachrichten/politik/deutschland/afd-bundesparteitag-essen-grugahalle-protest-100.html>, abgerufen am 18.04.2024

Nocun, Katharina/ Lamberty, Pia, Fake Facts, Wie Verschwörungstheorien unser Denken bestimmen, Köln 2020

Nolte, Martin/ Tams, Christian J., Grundfälle zu Art. 5 I 1 GG, JuS 2004, S. 199-202

Pabst, Heinz-Joachim, Staats- und Europarecht, 5. Auflage, Witten 2019

Salzborn, Samuel, Globaler Antisemitismus, Eine Spurensuche in den Abgründen der Moderne, Bonn 2019

Schoch, Friedrich, Rechtsprechungsentwicklung, Zugang zu kommunalen Einrichtungen, NVwZ 2016, S. 257-265

Schröder, Rainer, Rechtsgeschichte, 10. Auflage, Münster 2015

Schwarz, *Kyrill-Alexander*, Rechtsstaat und ziviler Ungehorsam, NJW 2023, S. 275-280

Sensburg, *Patrick Ernst* (Hrsg.), Staats- und Europarecht, 3. Auflage, Stuttgart 2023

Statista (Hrsg.), Antisemitismus, Politik & Gesellschaft, <https://de.statista.com/statistik/studie/id/112143/dokument/antisemitismus-in-deutschland-und-weltweit/>, abgerufen am 03.05.2024

Statista (Hrsg.), Politik: Parteien in Deutschland, Politik & Gesellschaft, <https://de.statista.com/statistik/studie/id/6564/dokument/parteien-in-deutschland-statista-dossier/>, abgerufen am 01.05.2024

Strenge, *Irene*, Das Ermächtigungsgesetz vom 24. März 1933, JoJZG 2013, S. 1-46

Vogelsang, *Klaus/ Lübking, Uwe/ Ulbrich, Ina-Maria*, Kommunale Selbstverwaltung, Rechtsgrundlagen – Organisation – Aufgaben – Neue Steuerungsmodelle, 3. Auflage, Berlin 2005

Voigt, *Rüdiger* (Hrsg.), Aufbruch zur Demokratie, Die Weimarer Reichsverfassung als Bauplan für eine demokratische Republik, Baden-Baden 2020

Wesel, *Uwe*, Geschichte des Rechts, Von den Frühformen bis zur Gegenwart, 5. Auflage, München 2022

Westfalahallen Unternehmensgruppe, Über uns, <https://www.westfalahallen-gruppe.de/unternehmen/ueber-uns/>, abgerufen am 16.04.2024

10 Medien

Mankevich, Maxim, Wie Mainstream-Medien Dich täglich belügen?! Daniele Ganser, Teil 2/2, <https://www.youtube.com/watch?v=NrbOF7TsMuc>, abgerufen am 05.04.2024

11 Behördliche Verlautbarungen

Stadt Dortmund/Drs. 12849-18,
[https://rathaus.dortmund.de/dosys/gremrech.nsf/0/778C15B6DEE89B6EC1258346006EF6E4/\\$FILE/Resolution.docx.pdf](https://rathaus.dortmund.de/dosys/gremrech.nsf/0/778C15B6DEE89B6EC1258346006EF6E4/$FILE/Resolution.docx.pdf), abgerufen am 07.04.2024

Stadt Dortmund/Drs. 13434-19,
[https://rathaus.dortmund.de/dosys/gremrech.nsf/0/EAD1F65061FB2C88C125839A0032A8F9/\\$FILE/VorlageDS%2313434-19.doc.pdf](https://rathaus.dortmund.de/dosys/gremrech.nsf/0/EAD1F65061FB2C88C125839A0032A8F9/$FILE/VorlageDS%2313434-19.doc.pdf), abgerufen am 07.04.2024

Stadt Dortmund/Drs. 27047-23-E1,
[https://rathaus.dortmund.de/dosys/gremrech.nsf/0/C0E16EF2A249192DC125894F00439B9A/\\$FILE/ZEAFDF%2327047-23-E1.doc.pdf](https://rathaus.dortmund.de/dosys/gremrech.nsf/0/C0E16EF2A249192DC125894F00439B9A/$FILE/ZEAFDF%2327047-23-E1.doc.pdf), abgerufen am 07.04.2024

Stadt Dortmund/Drs. 27058-23-E1,
[https://rathaus.dortmund.de/dosys/gremrech.nsf/0/DB7A7CC4B51ABFA5C125895000570489/\\$FILE/ZEGMF%2327058-23-E1.doc.pdf](https://rathaus.dortmund.de/dosys/gremrech.nsf/0/DB7A7CC4B51ABFA5C125895000570489/$FILE/ZEGMF%2327058-23-E1.doc.pdf), abgerufen am 07.04.2024

Stadt Dortmund/Drs. 34199-24,
https://sessionnet.krz.de/dortmund/bi/vo0050.asp?_kvonr=507310, abgerufen am 07.05.2024

Stadt Dortmund, Gesellschaftsvertrag der Westfalahallen Dortmund GmbH,
[https://rathaus.dortmund.de/dosys/gremrech2.nsf/0/9577369022CCFF51C1257F4F00548103/\\$FILE/Anlage_DSNr%2003621-16.pdf](https://rathaus.dortmund.de/dosys/gremrech2.nsf/0/9577369022CCFF51C1257F4F00548103/$FILE/Anlage_DSNr%2003621-16.pdf), abgerufen am 16.04.2024

Stadt Dortmund, Grundsatzklärung des Netzwerkes zur Bekämpfung von Antisemitismus in Dortmund,

<https://www.dortmund.de/themen/rechtsextremismus/antisemitismus/>,

abgerufen am 06.04.2024

Stadt Dortmund, Niederschrift (öffentlich) über die 17. Sitzung des Rates der Stadt am 09.02.2023,

<https://rathaus.dortmund.de/dosys/doRat.nsf/NiederschriftXP.xsp?action=open>

[Document&documentId=49C4725A5DEEA032C12589C20024DF5A](https://rathaus.dortmund.de/dosys/doRat.nsf/NiederschriftXP.xsp?action=open), abgerufen

am 07.04.2024