

Problem: Überlassung gemeindlicher Räume für AfD-Wahlkampfveranstaltung mit Martin Sellner

Einordnung: Kommunalrecht

VG Karlsruhe, Beschluss vom 18.02.2026

14 K 1528/26

VGH Mannheim, Beschluss vom 21.02.2026

1 S 357/26

EINLEITUNG

Veranstaltungen zum Migrationskonzept der AfD führen immer wieder zu gerichtlichen Auseinandersetzungen, insbesondere wenn der Rechtsextremist Martin Sellner daran teilnimmt. Die Beschlüsse des VG Karlsruhe und des VGH Mannheim verdeutlichen exemplarisch, wie schwierig es für Gemeinden und Städte ist, solche Veranstaltungen zu verhindern. Die Darstellung der Beschlüsse konzentriert sich auf die examensrelevanten Aussagen der Gerichte.

SACHVERHALT

Der Antragsteller ist Einwohner der Stadt Ettlingen in Baden-Württemberg, die ein Veranstaltungsgebäude namens „Kasino“ als öffentliche Einrichtung unterhält. In diesem Gebäude finden u.a. auch Veranstaltungen politischer Parteien statt. Zur Durchführung einer AfD-Wahlkampfveranstaltung schlossen der Antragsteller und die Stadt einen Mietvertrag, in dem auf die „Allgemeinen Veranstaltungsbedingungen zur Nutzung von städtischen Versammlungsstätten (AVB)“ verwiesen wird. Nach Ziffer 14.2. e) der AVB darf die Stadt vom Vertrag zurücktreten, wenn der Veranstalter bei Vertragsabschluss verschweigt, dass die Veranstaltung durch eine „radikale, politische, religiöse oder scheinreligiöse“ Vereinigung durchgeführt wird oder entsprechende Veranstaltungsinhalte aufweist. Unter Berufung auf diese Klausel trat die Stadt mit sofortiger Wirkung vom Mietvertrag zurück, als sie erfuhr, dass die geplante Veranstaltung zu dem Thema „Remigration! Theorie und Praxis“ abgehalten werden soll und der von ihr als Rechtsextremist bezeichnete Martin Sellner daran teilnehmen könnte. Sie sieht in diesen beiden Umständen eine wesentliche Vertragspflichtverletzung durch den Antragsteller, die sie zum Rücktritt berechtige. Der Antragsteller beruft sich hingegen auf seinen kommunalrechtlich verbürgten Zugangsanspruch zu den öffentlichen Einrichtungen der Stadt. Dieser Argumentation hält die Stadt entgegen, es liege eine zivilrechtliche Streitigkeit vor, weil sich die Wirksamkeit des erklärten Rücktritts, der Nutzungszweck des „Kasino“ und der Benutzerkreis aus den AVB ergäben.

Frage 1: Handelt es sich bei der Auseinandersetzung zwischen dem Antragsteller und der Stadt um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit im Sinne des § 40 I 1 VwGO?

Frage 2: Stehen dem Zugangsanspruch des Antragstellers die AVB oder gesetzliche Beschränkungen entgegen?

LEITSÄTZE (DER REDAKTION):

1. Streitigkeiten über die Beendigung des Benutzungsverhältnisses einer öffentlichen Einrichtung sind zivilrechtlicher Natur, wenn sich die Beendigungstatbestände auf Umstände im Zusammenhang mit dem vertraglichen Nutzungsverhältnis beschränken wie z.B. Nichtzahlung des Mietzinses oder Nichteinhaltung der Nutzungszeiten.
2. Veranstaltungen zum Thema „Remigration“ und die Teilnahme des Rechtsextremisten Martin Sellner können in öffentlichen Einrichtungen einer Gemeinde nicht per se unterbunden werden.

LÖSUNG

Frage 1:

Zwei-Stufen-Theorie

„[...] Die Rechtsnatur einer Streitigkeit bestimmt sich danach, welchen **Charakter** das **Rechtsverhältnis** hat, in dem die **geltend gemachten Ansprüche wurzeln**. Bei Rechtsfragen um die **Nutzung** einer **öffentlichen Einrichtung** richtet sich die Frage nach dem **Zugang** zu dieser nach gefestigter Rechtsprechung nach **öffentlichem Recht**, Fragen nach den **Nutzungsmodalitäten** sind hingegen **zivilrechtlicher Natur**. Denn das Recht auf Zulassung zu einer öffentlichen Einrichtung ist von der Rechtsnatur des Benutzungsverhältnisses zu unterscheiden und gehört immer dem öffentlichen Recht an, wenn in einem öffentlich-rechtlichen Sonderrechtssatz ein Recht auf Benutzung der Einrichtung gegenüber dem Betreiber der Einrichtung eingeräumt ist.

Zentrale Aussage

Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 20.05.2016, OVG 6 L 34.15, juris Rn 3-7

Dies gilt auch, wenn das Benutzungsverhältnis durch einen privatrechtlichen Vertrag ausgestaltet wird. Wird ein solcher privatrechtlicher Benutzungsvertrag gekündigt, bedarf es daneben keines öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaktes; **Streitigkeiten über die Beendigung des Benutzungsverhältnisses sind (nur) dann zivilrechtlicher Natur, wenn sich die Beendigungstatbestände auf Umstände im Zusammenhang mit dem vertraglichen Nutzungsverhältnis beschränken, also die öffentlich-rechtlich zu beurteilende Frage des Zugangs nicht nachträglich unmittelbar berühren.** [...]

§ 10 II GemO Bad.-Württ.:

„Die Gemeinde schafft in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen. Die Einwohner sind im Rahmen des geltenden Rechts berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde nach gleichen Grundsätzen zu benutzen. Sie sind verpflichtet, die Gemeindelasten zu tragen.“

Der **Anspruch auf Zugang** zu öffentlichen Einrichtungen richtet sich nach **§ 10 Abs. 2 GemO**, folgt also aus einem öffentlich-rechtlichen Sonderrechtssatz. Zwar ist dieser Zugangsanspruch hier bereits in Gestalt des Mietvertrages unter dem 26.01.2026 umgesetzt worden. Das bedeutet jedoch **nicht**, dass **Fragen nach der Beendigung dieses Mietvertrages stets zivilrechtlicher Natur** sind und deshalb stets von den ordentlichen Gerichten zu entscheiden wären; vielmehr sind nach der dargestellten Rechtsprechung, der sich die Kammer anschließt, **nach Vertragsschluss herangezogene Beendigungsgründe, die das öffentlich-rechtliche Nutzungsverhältnis betreffen, einer verwaltungsgerichtlichen Klärung zugänglich.**

Subsumtion

Davon ist hier auszugehen: Die von der Antragsgegnerin angeführten Beendigungsgründe stellen gerade nicht auf – zivilrechtlich zu beurteilende – Umstände aus dem Vertragsverhältnis ab, wie es etwa bei einer **Nichtzahlung des Mietzinses**, der **Nichteinhaltung der Nutzungszeiten** oder ähnlichen, die **Modalitäten der Überlassung betreffenden Umständen** der Fall wäre, **sondern** stehen in **unmittelbarem Zusammenhang mit der Zulassungsentscheidung**. Die angeführten Umstände betreffen insbesondere die Frage, inwieweit der Antragsteller mit einer Wahlkampfveranstaltung, auch soweit diese das Thema der „Remigration“ zum Gegenstand hat, Zugang zu der öffentlichen Einrichtung der Antragsgegnerin erhält, bzw. ob der zunächst gewährte Zugang unter diesen Voraussetzungen wieder versagt werden kann. Insoweit **betrifft** diese Frage **zwar zeitlich nicht (mehr) das „Ob“ eines Zugangs** zu einer öffentlichen Einrichtung, **denn der Antragsteller hat bereits Zugang** in Gestalt des Mietvertrages **erhalten, sondern**

Beispiele für eine zivilrechtliche Streitigkeit

die **umgekehrte Fallgestaltung**, „ob“ dem Antragsteller „nicht (mehr)“ Zugang zu einer öffentlichen Einrichtung zu gewähren ist; hierzu beruft sich die Antragsgegnerin auf Gründe, die mit der vorgelagerten Zulassungsentscheidung im Zusammenhang stehen, indem sie geltend macht, dass die beabsichtigte Nutzung vom Widmungszweck der Halle nicht mehr gedeckt sei. Eine solche, als „**actus contrarius**“ erfolgte Rückgängigmachung der Zulassung aus Gründen, die im Zusammenhang mit der dem Benutzungsvertrag vorgelagerten Zulassungsentscheidung stehen, ist öffentlich-rechtlicher Natur. [...]“

Demnach liegt eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit im Sinne des § 40 I 1 VwGO vor.

Frage 2:

1. Beschränkung durch die AVB

„Wie vom Verwaltungsgericht angenommen stehen dem Zugangsanspruch des Antragstellers die Allgemeinen Veranstaltungsbedingungen (AVB) der Antragsgegnerin voraussichtlich nicht entgegen. **Ziff. 14.2 e) AVB** räumt der Antragsgegnerin zwar ein Rücktrittsrecht für den Fall ein, dass der Veranstalter bei Vertragsabschluss verschwiegen hat, dass die Veranstaltung durch eine „**radikale**, politische, religiöse oder scheinreligiöse“ Vereinigung durchgeführt wird oder entsprechende Veranstaltungsinhalte aufweist. **Eine darin möglicherweise liegende Einschränkung des Widmungszwecks der öffentlichen Einrichtung ist aber**, worauf bereits das Verwaltungsgericht zutreffend hingewiesen hat, **nicht hinreichend bestimmt**. Insbesondere gilt dies für die Beschränkung hinsichtlich „**radikaler**“ Vereinigungen oder Veranstaltungsinhalte. Insoweit bleibt weitgehend [...] **unklar** und für den jeweiligen Nutzer nicht nachvollziehbar, **welche Veranstaltungsinhalte von einer entsprechenden Widmungseinschränkung erfasst wären**. **Ohnehin darf die Antragsgegnerin die Zulassung zu einer ihrer öffentlichen Einrichtungen grundsätzlich nicht davon abhängig machen, dass bei einer vorgesehenen Veranstaltung eine politische Meinungsäußerung überhaupt oder mit einem bestimmten Inhalt unterbleibt.**“

Problem: Bestimmtheit

Beschränkung des Widmungszwecks?

Pauschale Unterbindung von Meinungsäußerungen ist unzulässig

2. Gesetzliche Beschränkungen

„Der Zugangsanspruch nach § 10 Abs. 2 Satz 2 GemO besteht nur **im Rahmen des geltenden Rechts**. **Knüpft die Zugangsverweigerung an Veranstaltungsinhalte an, die** dem Schutzbereich der **Meinungsfreiheit** (und mit Blick auf den Veranstalter der **Versammlungsfreiheit**) **unterfallen, müssen** jedoch schon aufgrund des hohen Gewichts der betroffenen Grundrechte **konkrete Anhaltspunkte** dafür **bestehen**, dass eine **Rechtsverletzung** – insbesondere in Gestalt von Äußerungsdelikten – **droht**. Eben solche Anhaltspunkte hat die Antragsgegnerin mit Blick auf das Thema „Remigration“ [...] nicht dargetan. [...]“

Rechtsverstoß durch die Nutzung: Hohe Anforderungen bzgl. Meinungsäußerungen

Entsprechendes gilt jedoch auch im Fall einer etwaigen Teilnahme von Herrn Martin Sellner. Soweit das Verwaltungsgericht in diesem Fall eine überwiegende Wahrscheinlichkeit für die Verbreitung extremistischer und rassistischer Inhalte sieht und auf das gegen die Menschenwürde

Teilnahme von Martin Sellner

verstoßenden „Remigrationskonzept“ von Martin Sellner hinweist, ergibt sich hieraus für sich genommen noch keine Rechtfertigung der Einschränkung des Zugangsanspruchs des Antragstellers.

Schutzwirkung der Meinungsfreiheit

„Wunsiedel-Respr.“ des BVerfG

Der Schutzbereich der Meinungsfreiheit umfasst die Freiheit der Meinung als Geistesfreiheit unabhängig von der inhaltlichen Bewertung ihrer Richtigkeit oder Gefährlichkeit. **Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 GG erlaubt** dabei nicht den staatlichen Zugriff auf die Gesinnung, sondern ermächtigt erst **dann** zum **Eingriff**, wenn Meinungsäußerungen die rein geistige Sphäre des Für-richtig-Haltens verlassen und in **Rechtsgutverletzungen oder erkennbar in Gefährdungslagen** umschlagen. **Es bedarf insoweit einer individualisierbaren konkret fassbaren Gefahr einer Rechtsverletzung.**

Subsumtion

Dafür, dass diese Gefahrenschwelle bei einer Teilnahme oder eines Auftritts von Herrn Martin Sellner erreicht würde, sind von der Antragsgegnerin keine hinreichenden Anhaltspunkte dargelegt. Weder hat sich die Antragsgegnerin konkret mit einzelnen aus ihrer Sicht zu erwartenden Äußerungen auseinandergesetzt noch dargelegt, dass es in der Vergangenheit bei der Teilnahme an Wahlkampfveranstaltungen zu Äußerungsdelikten gekommen ist. [...]

Vereinzelte unzulässige Meinungsäußerungen schließen Zugangsanspruch nicht aus

Schließlich ist auch **nicht ersichtlich**, dass **entsprechende Äußerungen die Veranstaltung als Ganzes prägen** und damit gegebenenfalls bereits den Zugangsanspruch des Antragstellers als solches begrenzen könnten. Dem Anliegen des Verwaltungsgerichts, dem Interesse der Antragsgegnerin an der Verhinderung von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehend von möglichen Meinungsäußerungen während der geplanten Versammlung gerecht zu werden, ist demgegenüber bezogen auf den konkreten Verlauf der Veranstaltung bereits über die Regelungen des **§§ 5, 13 VersG** Rechnung getragen. Für eine weitergehende Anordnung im streitgegenständlichen Verfahren über den Anspruch auf Zugang zu einer öffentlichen Einrichtung ist in einer solchen Fallgestaltung kein Raum.“

Verhältnis zum Versammlungsrecht

Folglich stehen dem Zugangsanspruch des Antragstellers weder die AVB noch gesetzliche Beschränkungen entgegen.

FAZIT

Die Beschlüsse zeigen zweierlei: Zum einen kann die Anwendung der Zwei-Stufen-Theorie erhebliche Schwierigkeiten bereiten, wenn die Verweigerung der Nutzung einer öffentlichen Einrichtung mit einem Verstoß gegen Bestimmungen des Mietvertrages begründet wird. Zum anderen ist es für Gemeinden und Städte nicht einfach möglich, durch Klauseln im Mietvertrag den öffentlich-rechtlich begründeten Zugangsanspruch auszuhebeln. Letzteres wird in jüngster Zeit jedoch vermehrt versucht, um politisch unerwünschte Veranstaltungen aus den gemeindlichen Einrichtungen rauszuhalten.