



Bezirksregierung Köln, 50606 Köln

Herrn
Markus Beisicht
Aufbruch Leverkusen im Rat
der Stadt Leverkusen
Gartenstraße 3
51379 Leverkusen

Datum: 24. April 2023
Seite 1 von 5

Aktenzeichen:
31.1-10.1-67/2023

Auskunft erteilt:
Herr Leopold

juergen.leopold@bezreg-
koeln.nrw.de
Zimmer: H 362
Telefon: (0221) 147 - 2279
Fax: (0221) 147 - 3507

Kommunalaufsicht

Beanstandung eines Ratsbeschlusses aus der Sitzung vom 30.03.2023

Ihr Schreiben vom 03.04.2023

Zeughausstraße 2-10,
50667 Köln

Sehr geehrter Herr Beisicht,

DB bis Köln Hbf,
U-Bahn 3,4,5,16,18
bis Appellhofplatz

mit Schreiben vom 03.04.2023 erbitten Sie eine Überprüfung des vom Rat der Stadt Leverkusen in der Sitzung am 30.03.2023 zu der Vorlage 2023/2138 gefassten Beschlusses, die KSL anzuweisen, keine Auftritte von russischen Künstlerinnen und Künstlern an städtischen Veranstaltungsorten in Leverkusen zuzulassen, solange der Krieg in der Ukraine andauert. Der Beschluss sieht zudem vor, dass von dem Verbot solche Künstlerinnen und Künstler ausgenommen werden, welche sich klar und deutlich gegen den Angriffskrieg ihres Landes auf die Ukraine ausgesprochen haben.

Besuchereingang (Hauptpforte):
Zeughausstr. 8

Telefonische Sprechzeiten:
mo. - do.: 8:30 - 15:00 Uhr

Besuchstermine nur nach tele-
fonischer Vereinbarung

Landeshauptkasse NRW:
Landesbank Hessen-Thüringen
IBAN:
DE59 3005 0000 0001 6835 15
BIC: WELADEDXXX
Zahlungssavise bitte an zentrale-
buchungsstelle@
brk.nrw.de

Sie sind der Auffassung, dass der Beschluss gegen das Diskriminierungsverbot des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) verstoße. Das AGG schütze insbesondere Personengruppen vor einer Benachteiligung aufgrund ihrer ethnischen Herkunft. Eine Umsetzung des Ratsbeschlusses diskriminiere und stigmatisiere russische Kulturschaffende und verstoße gegen das Recht auf Gleichbehandlung. Sie haben deshalb den Oberbürgermeister der Stadt Leverkusen aufgefordert, den Beschluss zu beanstanden.

Hauptsitz:
Zeughausstr. 2-10, 50667 Köln
Telefon: (0221) 147 – 0
Fax: (0221) 147 - 3185
USt-ID-Nr.: DE 812110859

poststelle@brk.nrw.de
www.bezreg-koeln.nrw.de



Eine Pflicht zur Beanstandung gemäß § 54 Abs. 2 Satz 1 GO NRW setzt voraus, dass der kritisierte Ratsbeschluss gegen geltendes Recht verstößt. Das ist nicht der Fall.

Zu dem bei Ratsbeschlüssen zu beachtenden geltenden Recht im Sinne des § 54 Abs. 2 GO NRW gehören sämtliche Bundes- und Landesgesetze einschließlich Rechtsverordnungen, aber auch Ortsrecht sowie unmittelbar anwendbares Europarecht. Ebenso sind von der Gemeinde untergesetzliche Rechtsnormen (wie Verwaltungsvorschriften) zu beachten, soweit diese eine Bindungswirkung entfalten. Auch Ermessensmissbrauch und Ermessensüberschreitung stellen eine Gesetzesverletzung dar¹. Somit wäre ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot aus dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) des Bundes vom 14.08.2006² grundsätzlich geeignet, eine Beanstandungspflicht auszulösen.

Mit dem Beschluss über die Vorlage 2023/2138 hat der Rat der Stadt Leverkusen die bestehende Widmung für die (im Beschluss nicht konkret genannten) öffentlichen Einrichtungen konkretisiert, die Künstlerinnen und Künstlern Auftrittsmöglichkeiten bieten. Darunter fallen in diesem Zusammenhang diejenigen Einrichtungen, die zur Erbringung von Leistungen im Rahmen der kulturellen Betreuung ihrer Einwohner von der Stadt Leverkusen bereitgestellt werden (§ 8 Abs. 1 GO NRW) und durch einen gemeindlichen Widmungsakt der allgemeinen Benutzung zugänglich gemacht werden. Dabei bedürfte es keiner förmlichen Widmung der Gemeinde, es genügt auch konkludentes Handeln³. Stellt eine Kommune eine öffentliche Einrichtung im Rahmen der jeweiligen Widmung für die Durchführung von bestimmten Veranstaltungen zur Verfügung, entsteht dadurch auch jenseits der einfachgesetzlichen Bestimmungen ein Gleichbehandlungsanspruch aus Art. 3 GG in seiner Ausprägung als allgemeines Willkürverbot in Verbindung mit dem Grundsatz der Selbstbindung

¹ vgl. Held/Becker/Winkel, Kommunalverfassungsrecht NRW, Anm. 2.2 zu § 54 GO

² BGBl. I. S. 1897, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes v. 19.12.2022, BGBl. I S.2510

³ Held/Becker/Winkel, Kommunalverfassungsrecht NRW, Anm. 2.1 zu § 8 GO; OVG Lüneburg,



der Verwaltung.⁴ Dieser Gleichbehandlungsgrundsatz besteht allerdings nur im Rahmen der Widmung, bei deren Abfassung die Kommune insbesondere bei freiwilligen Einrichtungen einen weiten Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Voraussetzungen, Bedingungen und Art der Benutzung hat⁵. Die Widmung muss ihrerseits gleichwohl höherrangiges Recht wie etwa das Diskriminierungsverbot des AGG beachten.

Ziel des AGG ist gemäß § 1, Benachteiligungen aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität zu verhindern oder zu beseitigen. Entgegen der missverständlichen Überschrift enthält § 1 AGG keine bloße Bestimmung des Auslegungsziels, sondern eine Vorverlagerung von notwendigen Tatbestandsmerkmalen der Verbotsnorm des § 7 AGG.⁶ Die Aufzählung ist abschließend.⁷ Die Vorschrift legt für das gesamte Gesetz diejenigen Merkmale fest, bei deren Vorliegen eine daran anknüpfende Differenzierung dem Verdacht begegnen muss, eine unzulässige Benachteiligung darzustellen. Von den genannten Merkmalen kommen vorliegend lediglich die der „Rasse“ und der „ethnischen Herkunft“ in Betracht.

Sowohl das AGG als auch Art. 19 AEUV⁸ wie auch die EU-Richtlinie 2000/43/EG⁹ verwenden beide Begriffe nebeneinander, um einen möglichst umfassenden Anwendungsbereich sicherzustellen, der alle Benachteiligungen erfasst, die durch die Zugehörigkeit zu einer von der Mehrheitsgesellschaft als fremd wahrgenommenen Gruppierung beeinflusst werden können. Ihre Verwendung in einem Rechtstext erscheint insofern problematisch, da zur Subsumtion Kriterien entwickelt werden müssen, die eine scheinbar legitimierende Wirkung entfalten können. Zur Inhaltsbestimmung der Begriffe können die im internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierungen

⁴ OVG NRW, Beschluss vom 22.03.2023, 15 B 244/23

⁵ OVG Lüneburg, Beschluss vom 18.06.2018, 10 ME 207/18

⁶ Vgl. Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht; AGG § 1, Rdnr. 1

⁷ LAG Düsseldorf 16.9.2011, NZA-RR 2012, 127

⁸ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

⁹ vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft



(7.3.1966 BGBl. 1969 II 961) näher umschriebenen Kriterien zur Feststellung einer Benachteiligung wegen „Rasse oder ethnischer Herkunft“ herangezogen werden: Hautfarbe, Abstammung, ethnischer Ursprung. Angeknüpft werden muss danach an ein Merkmal, das Personen dauerhaft aufweisen, und das zur rassistischen Kategorisierung genutzt wird.¹⁰

Grundsätzlich versteht man unter einer *ethnischen Gruppierung* Bevölkerungsteile, die durch gemeinsame Herkunft, Geschichte, Kultur oder Zusammengehörigkeitsgefühl verbunden sind.¹¹ Auf die Staatsangehörigkeit kommt es hierbei nicht an.¹²

Zur Begründung ihres dem Ratsbeschluss zugrundeliegenden Antrags führt die FDP-Fraktion aus, dass aus Rücksicht auf in Leverkusen lebender Menschen, die aus der Ukraine geflüchtet sind und als Zeichen der Solidarität mit der Ukraine während des Angriffskrieges (durch Russland), städtische Veranstaltungsorte für Gastauftritte von Künstlerinnen und Künstlern aus Russland nicht zur Verfügung stehen sollen. Die Widmungseinschränkung soll also gerade diejenigen treffen, deren russische Staatszugehörigkeit zwar leicht festzustellen, aber anders als bei einer Benachteiligung wegen einer ethnischen Herkunft für Außenstehende nicht ohne weiteres erkennbar ist.

Die im Antrag formulierte Ausnahmeregelung mag wegen der möglichen Nachteile in der Heimat für diejenigen, die eine entsprechende Erklärung abgeben, problematisch erscheinen. Sie belegt aber die Zielrichtung (keine Solidarisierung mit dem durch die russische Staatsführung initiierten Angriffskrieg) der Widmungseinschränkung. In der Sitzung (TOP 57) hat die Fraktionsvorsitzende der FDP hervorgehoben, dass die durch Kunstschaaffende geäußerte Zustimmung zum Angriffskrieg ein Motiv für den Ratsantrag war. Mit der vorgesehenen Ausnahme, die von der Fraktionsvorsitzenden in ihrem Redebeitrag ausdrücklich mit dem „russischen Pass“ in Verbindung gebracht wurde, wird gerade der Anschein vermieden, dass Herkunft oder Kultur der wahre Grund für den Ausschluss sein könnten.

¹⁰ Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, AGG § 1, Rdnr. 4 m.w.Nachw.

¹¹ BAG, Urt. v. 21.06.2012, 8 AZR, 364/11

¹² LAG Schleswig-Holstein, 13.11.2012, 2 SA 217/12; Münchner Kommentar zum BGB, AGG § 1, Rdnrn. 17ff



Eine Beanstandung des Ratsbeschlusses erscheint vor diesem Hintergrund nicht geboten.

Datum: 24. April 2023
Seite 5 von 5

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag


(Leopold)