

Der Umgang mit politisch und medial (stark) polarisierenden und extremen Veranstaltungsinhalten sowie der Zugangsanspruch zu öffentlichen Veranstaltungshäusern (sog. „Kontrahierungszwang“)

Beitrag von **Rechtsanwalt Thomas Rüsche, LL.M.**

Partner der (kanzleiLoehr – Rechtsanwälte Löhrl und Partner mbB, Bonn
Veranstaltungs- und Versammlungsstättenrecht

Veranstaltungshäuser sehen sich in jüngster Zeit einer wachsenden Anzahl **politisch und medial polarisierender Veranstaltungsanfragen** gegenüber. Dabei ist voranzustellen, dass insbesondere die Abwehrmöglichkeiten von Kommunen und ihrer kommunal beherrschten Tochtergesellschaften zur **Beschränkung des Zugangs** zu ihren Veranstaltungshäusern gegenüber „(extrem) polarisierenden Veranstaltungsinhalten“ deutlich begrenzter sind als vielfach angenommen. Sie sind regelmäßig Gegenstand gerichtlicher Entscheidungen. Im Falle einer unberechtigten betreiberseitigen Absage können insbesondere hohe Schadensersatz-Ansprüche drohen. Dennoch sollte man den **Prozess des Vertragsabschlusses** sowie die Übertragung **sicherheitskonzeptioneller Pflichten** nach Maßgabe des **§ 38 und 43 MVStättVO** proaktiv gestalten.

I. Kontrahierungszwang, Unmittelbare Grundrechtsbindung

Wie das Bundesverfassungsgericht in seiner vielbeachteten „Fraport-Entscheidung“¹ abschließend festgestellt hat, unterliegen von der öffentlichen Hand beherrschte gemischtwirtschaftliche Unternehmen in Privatrechtsform ebenso wie im Alleineigentum des Staates stehende öffentliche Unternehmen, die in den Formen des Privatrechts organisiert sind, einer **unmittelbaren Grundrechtsbindung**. Bei Veranstaltungsanfragen sind daher regelmäßig

- die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 GG,
- das Recht auf Chancengleichheit nach Art. 3 GG,
- das Recht auf Meinungs- und Kunstfreiheit nach Art. 5 GG,
- das Recht auf freie Berufsausübung nach Art. 12 GG
- sowie der besondere Schutz des Vereinswesens nach Art. 9 GG und politischer Parteien nach Art. 21 GG

zu beachten. Dies gilt insbesondere auch für solche Einrichtungen, die von einem **rechtlich verselbstständigten Träger (bspw. einer GmbH)** im Auftrag der Kommune oder des Landes betrieben werden. Letzteres ist immer dann anzunehmen, wenn es sich bei der jeweiligen „Betriebs-GmbH“ um eine (100-prozentige) Tochtergesellschaft der öffentlichen Hand handelt. Der Grund hierfür liegt darin, dass stets von einem **„bestimmenden Einfluss“** der öffentlichen Hand auf die Tätigkeit der Gesellschaft auszugehen ist².

Maßgebliche Kriterien für einen Zugangsanspruch zu einer öffentlichen Einrichtung, wie der eines von kommunaler Seite betriebenen Veranstaltungshauses, bilden insbesondere die **Kapazität**

¹ BVerfG, Urteil vom 22.02.2011 – 1 BvR 699/06, NJW 2011, 1201

² OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 12.09.1985 (7 B 69/85) u.a.

und der **Widmungszweck** der jeweiligen Location. Ungeachtet dessen, ob letztgenannter durch den Gesellschaftsvertrag oder per Satzung bestimmt ist, folgt der Widmungszweck insbesondere aus der tatsächlichen Vergabep Praxis der öffentlichen Veranstaltungsräume und -flächen.

Hieraus folgt nach der ständigen höchstrichterlichen Rechtsprechung, dass Veranstalter einen Anspruch auf Zugang zur öffentlichen Einrichtung (also bspw. eines Veranstaltungshauses) geltend machen können (sog. **Kontrahierungszwang**), wenn

- die angefragten Räumlichkeiten nicht anderweitig vergeben sind,
- die Personenkapazität und
- der Widmungszweck der öffentlichen Einrichtung gewahrt wird
- und die Veranstaltung im Rahmen des geltenden Rechts stattfindet, also keine verfassungsfeindlichen oder strafrechtlich relevanten Inhalte konkret zu erwarten sind oder sonstige Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung drohen.

I. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Januar 2022

Wie jüngst im **Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Januar 2022³** festgestellt wurde, verletzt die Beschränkung des Widmungsumfangs einer kommunalen Einrichtung, die deren Nutzung allein aufgrund der Befassung mit einem bestimmten Thema ausschließt das Grundrecht der **Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 GG**.

Inhaltlich musste sich das Gericht mit der sog. **BDS-Kampagne** (*Boycott, Divestment and Sanctions* = BDS) auseinandersetzen, die nach längeren politischen Diskussionen zu folgendem Stadtratsbeschluss einer süddeutschen Großstadt führte:

„Für Raumvergaben bzw. Vermietung oder Zuschüsse wird Folgendes festgelegt:

*a) Organisationen und Personen, die Veranstaltungen in städtischen Einrichtungen durchführen wollen, **welche sich mit den Inhalten, Themen und Zielen der BDS-Kampagne befassen**, diese unterstützen, diese verfolgen oder für diese werben, **werden von der Raumüberlassung bzw. Vermietung von Räumlichkeiten ausgeschlossen**. Dies gilt entsprechend auch für die Zuschussvergabe. ...“*

Hierzu heißt es im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts:

„Dass die streitgegenständliche Widmungsbeschränkung den Schutzbereich der Meinungsfreiheit berührt, begegnet keinen Zweifeln. (...) Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistet jedermann das Recht, seine Meinung frei zu äußern und zu verbreiten. Meinungen sind durch die subjektive Beziehung des Einzelnen zum Inhalt seiner Aussage geprägt. Für sie ist das Element der Stellungnahme und des Dafürhaltens kennzeichnend. Insofern lassen sie sich auch nicht als wahr oder unwahr erweisen. Sie genießen den Schutz des Grundrechts, ohne dass es darauf ankommt, ob die Äußerung begründet oder grundlos, emotional oder rational ist, als wertvoll oder wertlos, gefährlich oder harmlos eingeschätzt wird. Die Bürger sind dabei rechtlich auch nicht gehalten, die der Verfassung zugrunde liegenden Wertsetzungen persönlich zu teilen.

³ Vgl. u.a. BVerwGE Urteil vom 20. Januar 2022 – 8 C 35.20

Das Grundgesetz baut zwar auf der Erwartung auf, dass die Bürger die allgemeinen Werte der Verfassung akzeptieren und verwirklichen, erzwingt die Werteloyalität aber nicht. Es vertraut auf die Kraft der freien Auseinandersetzung als wirksamste Waffe auch gegen die Verbreitung totalitärer und menschenverachtender Ideologien (BVerfG, Beschluss vom 4. November 2009 - 1 BvR 2150/08 - BVerfGE 124, 300 <320>). Die Meinungsfreiheit ist nicht erst dann berührt, wenn das grundrechtlich geschützte Verhalten selbst eingeschränkt oder untersagt wird. Es genügt, dass nachteilige Rechtsfolgen daran geknüpft werden (BVerfG, Beschlüsse vom 19. Mai 1992 - 1 BvR 126/85 - BVerfGE 86, 122 Rn. 20 und vom 27. August 2019 - 1 BvR 811/17 - juris Rn. 18). (...)

Dabei ist zu berücksichtigen, dass Art. 5 Abs. 1 und 2 GG die Freiheit der Meinung als Geistesfreiheit unabhängig von der inhaltlichen Bewertung ihrer Richtigkeit oder Gefährlichkeit gewährleistet. Er erlaubt 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. Dies ist der Fall, wenn sie den öffentlichen Frieden als Friedlichkeit der öffentlichen Auseinandersetzung gefährden und so den Übergang zu Aggression oder Rechtsbruch markieren (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 4. November 2009 - 1 BvR 2150/08 - BVerfGE 124, 300 <335>, vom 22. Juni 2018 - 1 BvR 673/18 - juris Rn. 24 und vom 7. Juli 2020 - 1 BvR 479/20 - juris Rn. 14).“

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind auch extrem polarisierende künstlerische Darstellungen und Meinungen vom Schutzbereich der Meinungsfreiheit zunächst umfasst und dürfen nicht zum alleinigen Anlass genommen werden, einen Künstler bzw. ein Programm von der Nutzung öffentlicher Einrichtungen auszuschließen.

Dabei gilt es hervorzuheben, dass im Einzelfall Nutzungen grundsätzlich nur dann ausgeschlossen werden können, wenn sie **gegen höherrangiges Recht** verstoßen, etwa wenn im Rahmen der beabsichtigten Veranstaltung aufgrund konkreter Anhaltspunkte Verstöße gegen die Äußerungsdelikte des **§ 130 StGB (Volksverhetzung)** oder des **§ 185 StGB (Beleidigung)** zu erwarten sind⁴. Die konkrete **Darlegungslast** in Bezug auf solche Vorwürfe obliegt dem Betreiber des jeweiligen Veranstaltungshauses und ihren Aufsichtsgremien, also in der Regel der Kommune, wenn es sich um eine öffentliche Einrichtung handelt.

II. (Unwirksame) strafbewehrte Selbstverpflichtung – „Stadt Essen vs. AfD“

Zuletzt musste die Stadt Essen der Partei Alternative für Deutschland (AfD) die Grugahalle für deren 15. Bundesparteitag der AfD am 29. und 30. Juni 2024 zur Verfügung stellen, wie das **Verwaltungsgericht Gelsenkirchen** in einem aktuellen Beschluss vom 29. Mai 2024 (AZ.: 15 L 888/24) feststellte.

⁴ vgl. u.a. Schulz, KommJur 2020, 245 (246 f.); zur Beweislast in diesen Fällen OVG Lüneburg BeckRS 2019, 4710.)

Die Stadt durfte laut Gericht den Zugang nicht von der Abgabe einer „**strafbewehrten Selbstverpflichtungserklärung**“ abhängig machen, wie dies der Rat der Stadt Essen in seinem Ratsbeschluss vom 29. Mai 2024 zunächst verlangt hatte.

Die AfD stellte am 11. Juni 2024 einen Antrag auf Erlass einer entsprechenden einstweiligen Anordnung, mit dem sie von der Stadt Essen verlangte, Zugang zur Grugahalle zu erhalten, wie er ihr zuvor durch Veranstaltungsvertrag vom 20. Januar 2023 mit der Messe Essen GmbH gewährt worden war.

Der **Rat der Stadt Essen** hatte am 29. Mai 2024 beschlossen, die **Messe Essen GmbH** solle am Vertrag nur festhalten, wenn die AfD eine sog. „strafbewehrte Selbstverpflichtungserklärung“ abgeben würde, mit der gewährleistet werden sollte, dass keine strafbaren Äußerungen durch Teilnehmer oder Besucher des Parteitages getätigt werden. Nachdem die AfD diese Erklärung nicht abgegeben hatte, hatte die Messe Essen GmbH den **Rücktritt vom Veranstaltungsvertrag** erklärt.

Nach der Entscheidung des Verwaltungsgerichts hatte die AfD einen **Anspruch auf Gleichbehandlung** bei der Zulassung zu öffentlichen Einrichtungen wie der Grugahalle, die für solche Veranstaltungen gewidmet ist. Sie durfte nicht anders behandelt werden als andere politische Parteien, die Zugang zur Grugahalle begehren.

Der Zugang dürfe nur versagt werden, wenn bei Nutzung die Gefahr der Begehung strafbarer Handlungen besteht. An den **Wahrscheinlichkeitsgrad für die Gefahr der Begehung strafbarer Handlungen** durch Äußerungsdelikte auf einer Veranstaltung einer politischen Partei, deren Verfassungswidrigkeit das Bundesverfassungsgericht nicht festgestellt hat, seien im Rahmen der anzustellenden **Gefahrenprognose strenge Anforderungen** zu stellen. Denn eine darauf gestützte Versagung des Zugangs zu einer öffentlichen Einrichtung greife in den verfassungsrechtlich garantierten **Anspruch auf Chancengleichheit politischer Parteien aus Art. 21, Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz** ein.

Das Gericht konnte **keine hinreichende Tatsachengrundlage** erkennen, die die erforderliche hohe Wahrscheinlichkeit von Rechtsverletzungen hätte begründen können.

III. Beispiele vergleichbarer Grenzen der Rechtsprechung

- Die Bewertung, ob eine Partei oder eine Organisation als **verfassungsfeindlich** und damit von der Nutzung ausgeschlossen werden kann, steht allein dem Bundesverfassungsgericht zu und gerade nicht der jeweiligen Stadt bzw. Gemeinde. Ebenso wenig kann einer Partei oder einer Organisation der Zugang zu einer öffentlichen Einrichtung mit der Begründung verweigert werden, die Veranstaltung schade ggf. dem Ansehen der Stadt (u.a. Bayrischer VGH, Beschluss v. 22.02.1990, Az. 4 AE 90. 371, Rn. 23 ff., juris).
- Auch aus einer **Klausel in den Allgemeinen Veranstaltungsbedingungen** bzw. der Benutzungsordnung der Einrichtung, wonach diesen Benutzern, die verfassungsfeindliche, jugendgefährdende oder sittenwidrige Ziele oder Zwecke verfolgen, nicht zur Verfügung

steht, kann sich nichts anderes ergeben (u.a. VG Gießen, Beschluss v. 20.12.2017, Az. 8 L 9187/17.GI, Rn. 33, juris).

- Des Weiteren ist eine Kündigung des Veranstaltungsvertrags, aufgrund **drohender Proteste** auf dem Veranstaltungsgelände unzulässig, da es Aufgabe der Sicherheitsbehörden ist, durch geeignete Maßnahmen die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten (VG Neustadt (Weinstraße), Beschluss v. 19.10.2016 Az. L 899/16, Rn. 35 ff., juris).
- Ebenso dürfen dem Veranstalter vertraglich nicht die **Ankündigung und Werbung** für seine Veranstaltung untersagt werden (VG Neustadt (Weinstraße), Beschluss v. 19.10.2016 Az. L 899/16, Rn. 39 ff., juris).
- Auch die generelle Einstufung einer (parteipolitischen) Veranstaltung als **Risikoveranstaltung** wird von der Rechtsprechung zurückgewiesen. So führt das Oberverwaltungsgericht Münster mit Beschluss v. 11.04.19 (Az. 15 B 481/19) aus:

„Die Beschwerde bleibt auch erfolglos, soweit die Antragsgegnerin weiter vorträgt, es handle sich bei der geplanten Veranstaltung der Antragstellerin um eine „Risikoveranstaltung“. Konkrete Anhaltspunkte für eine von der Veranstaltung ausgehende Gefahr trägt die Antragsgegnerin nicht vor.“

Die Befürchtung, dass es anlässlich der geplanten Veranstaltung zu Gegendemonstrationen kommen werde, rechtfertigt nicht die Versagung der Zulassung zu der öffentlichen Einrichtung. Es ist Aufgabe der (Polizei- und Ordnungs-)Behörden, Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren und eingetretene Störungen zu beseitigen. Die mit einer Veranstaltung verbundenen Risiken liegen im Bereich dessen, was in einer auf Demokratie und Meinungsfreiheit beruhenden Rechtsordnung als Begleiterscheinung öffentlicher politischer Auseinandersetzungen prinzipiell in Kauf genommen werden muss. Etwas anderes würde nur dann Platz greifen, wenn Tatsachen vorlägen, die die Befürchtung rechtfertigten, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung mit polizeilichen Mitteln nicht aufrechterhalten werden könnte, also im Fall eines so genannten polizeilichen Notstands.“ (vgl. auch OVG Münster, Beschluss vom 28. Juni 2018 - 15 B 875/18 - juris Rn. 9)

IV. Haftungsrisiken bei Loslösung von bestehenden Veranstaltungsverträgen

Eine Loslösung von bestehenden Veranstaltungsverträgen bspw. durch **Kündigung oder Rücktritt** muss stets mit den durch die Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen vereinbar sein. Sie stehen nicht zur freien Disposition eines durch die öffentliche Hand beherrschten Veranstaltungshauses und können auch nicht durch Satzungsbeschlüsse oder Vertragsbedingungen (AGB) ausgehebelt werden.

Die Höhe möglicher Haftungsansprüche im Fall einer unbegründeten Loslösung vom Veranstaltungs-/Mietvertrag kann je nach Art und Umfang der jeweiligen Veranstaltung im **deutlich sechsstelligen Euro-Bereich** liegen. Hierbei handelt es sich insbesondere um mögliche Schadensersatz-Positionen wegen:

- **Rückzahlung** vereinbarter Nutzungsentgelte (Miete etc.) gegenüber Gastveranstaltern
- **Schadensersatz wegen vergeblicher Aufwendungen** von Gastveranstaltern im Rahmen des zu erwartenden Schadens (Agenturleistungen, Werbung, Planungskosten, Künstler-/Rednerhonorare).
- **Kosten für mögliche Ersatzanmietungen (Ausweich-Location)** beschränkt auf die über dem ursprünglichen Mietpreis liegenden Kosten.

Zusätzlich bestehen unmittelbare und mittelbare Schadensersatzrisiken in folgenden Bereichen, die entsprechend durchschlagen können:

- **Publikum/Veranstaltungsbesucher**
 - Rückzahlung von Eintrittsgeldern
 - Schadensersatz auf Rückzahlung von Vorverkaufsgebühren
 - Schadensersatz auf Rückzahlung „vergeblicher“ Aufwendungen z.B. Reise-/Hotelkosten (bei kurzfristiger Absage)
- **Künstler**
 - Künstlergage
 - Schadensersatz auf Rückzahlung „vergeblicher“ Aufwendungen wie Promotion, Reise-/Hotelkosten (bei kurzfristiger Absage)
- **Sponsoren, Werbeträger (Programmhefte etc.)**
 - Rückzahlung Sponsoringleistungen, Entgelte für Werbung
 - Schadensersatz gegenüber Werbeträgern (u.U.)
- **Dienstleister (Ordnungsdienst, Hostessendienst etc.)**
 - Zahlung der vereinbarten Vergütungen

Unabhängig von einer konkreten Darlegung seines Schadens besitzt der Veranstalter grundsätzlich auch die Möglichkeit einer **fiktiven Schadensberechnung**. Diese stellt u.a. auf die erwartbaren Erlöse aus der Veranstaltung und damit auf den entgangenen Gewinn ab. Dabei kann je nach Einzelfall von einer Vollausslastung der Halle ausgegangen werden, die sich bspw. durch vergleichbare Veranstaltungen des Veranstalters, insbesondere solche die bereits früher in den jeweiligen Veranstaltungsräumen und -flächen durchgeführt wurden, begründen lässt.

V. Mögliche Handlungsoptionen

1. **Grundsatzserklärungen:** Eine klare Haltung zur Ablehnung extremistischer und rassistischer Redner und Künstler lässt sich in einer **Präambel oder Grundsatzserklärung in Vertragsbedingungen** verankern. Die Wirksamkeit bemisst sich jedoch stets an den dargestellten Grundsätzen der Rechtsprechung, so dass sie in der Regel nur **deklaratorischen Charakter** besitzt.
2. **Vertragsstrafen:** Spätestens, wenn Künstler, Redner oder Teilnehmer polarisierende und gegebenenfalls strafrechtlich relevante Äußerungen im Rahmen einer Veranstaltung

tätigen, ist eine konkrete Abwägungsentscheidung von Veranstaltern und Betreibern über die angemessene Reaktion erforderlich. Um auf solche Vorfälle vorbereitet zu sein, bietet sich die Einführung einer **Vertragsstrafen-Regelung** an, welche Fremdveranstaltern klare Rahmenbedingungen für angemessene Reaktionen gegenüber Störern vorgibt. Eine solche Regelung gibt Betreibern die Möglichkeit einer vertraglichen Sanktion bei unangemessenen Reaktionen auf strafbare Äußerungen der anwesenden Redner oder Veranstaltungsteilnehmer. Durch eine gut aufgebaute Vertragsstrafen-Regelung kann dabei differenzierter auf entsprechendes Fehlverhalten des Veranstalters reagiert werden als lediglich mit einem Veranstaltungsabbruch als „ultima ratio“.

Entscheidend bei einer Vertragsstrafen-Regelung sind klare Eckpunkte: Verstöße müssen eindeutig definiert sein, einschließlich gesetzeswidriger, diskriminierender oder verfassungsfeindlicher Inhalte. Der Veranstalter muss verpflichtet werden, Maßnahmen zu ergreifen, um Verstöße zu unterbinden, beispielsweise durch Ausschluss von Teilnehmern oder den Abbruch der Veranstaltung. Reagiert der Veranstalter nicht angemessen, kann eine Vertragsstrafe bis zu einem **definierten Maximalbetrag pro Verstoß** festgelegt werden, die **nach billigem Ermessen** von der Betreiberin festgesetzt und im Streitfall gerichtlich überprüft werden kann.

3. **Sicherheitskonzeption:** Abschließend sollten im Einzelfall **sicherheitskonzeptionelle Anforderungen** nach Maßgabe des **§ 38 Abs. 1 und § 43 MVStättVO** zur Gewährleistung der Besuchersicherheit sowie zum Schutz des öffentlichen Eigentums in Betracht gezogen werden. Diese bedürfen stets einer vorherigen **Sicherheitsbeurteilung** der jeweiligen Veranstaltung bevor mögliche Termine und Vertragsangebote an den Veranstalter übersandt werden können. Für die Sicherheitsbeurteilung empfehlen sich **Datenblätter zur Abfrage sicherheitsrelevanter Veranstaltungsdaten und -inhalte**.

Nach der Bewertung ist es entscheidend, die entsprechenden sicherheitskonzeptionellen Pflichten rechtswirksam, durch die Aufnahme **konkreter und individueller Vertragsregelungen**, auf den Veranstalter zu übertragen. Diese Übertragung hat bereits **mit Vertragsabschluss** zu erfolgen, da eine nachträgliche Aufnahme entsprechender Pflichten in aller Regel vom Veranstalter abgelehnt wird und auch nicht mehr durchgesetzt werden kann.

Bonn, den 26. September 2024

Für die Prüfung und Ausarbeitung geeigneter Vertragsregelungen, Sicherheitskonzepte sowie für Workshops und Schulungen, u.a. zum „Umgang mit polarisierenden Events“ steht Ihnen die KanzleiLoehr gerne jederzeit zur Verfügung.

Zum Autor: Rechtsanwalt Thomas Rüsche, LL.M.



Thomas Rüsche ist Rechtsanwalt und Partner der **(kanzleiLoehr – Rechtsanwälte Löhr und Partner mbB** aus Bonn und arbeitet schwerpunktmäßig in den Bereichen **Versammlungsstätten- und Veranstaltungsrecht**. Als **Fachanwalt für Informationstechnologierecht** betreut er zusätzlich veranstaltungsspezifische Fragen des Datenschutz-, Medien- und IT-Rechts.

Auf die Expertise der **KanzleiLoehr** verlassen sich mehr als 250 Städte, Kommunen, private Veranstaltungszentren, Veranstalter, die größten deutschen Messegesellschaften, Kongresszentren, Fußballstadien, Rennstrecken und Festivals.

Themenschwerpunkte sind dabei, die Umsetzung der MVStättVO in die betriebliche Organisation, Vertragswesen und AGB rund um die Versammlungsstätte, Sicherheitskonzepte für Veranstaltungen, Räumungskonzepte, Krisenkonzepte, Krisenorganisation, Veranstaltungsleitung, rechtskonforme Strukturierung der Verantwortlichkeiten für Veranstaltungen, Schulungen von Geschäftsführungen und Mitarbeitern in den vorgenannten Feldern.