

Telefon: 0 233-27969  
Telefax: 0 233-21136

**Referat für Arbeit und  
Wirtschaft**  
Beteiligungsmanagement  
Weitere Beteiligungen

**Roger Waters Konzert – Gesellschafterweisung an die  
Olympiapark GmbH**

**Antrag Nr. 20-26 / A 03673 von Herrn StR Manuel Pretzl vom 28.02.2023**

**Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 04964**

**Beschluss des Ausschusses für Arbeit und Wirtschaft am  
14.03.2023 (VB)**  
Öffentliche Sitzung

**Kurzübersicht**  
zur beiliegenden Beschlussvorlage

<b>Anlass</b>	Antrag Nr. 20-26 / A 03673 von der CSU-FW-Fraktion im Stadtrat vom 28.02.2023
<b>Inhalt</b>	Vor dem Hintergrund antisemitischer und verschwörungstheoretischer Äußerungen, wird vorgeschlagen, das geplante Konzert von Roger Waters am 21.05.2023 in der Olympiahalle abzusagen. Die Hintergründe werden in der Vorlage erörtert.
<b>Gesamtkosten/ Gesamterlöse</b>	-/-
<b>Entscheidungsvorschlag</b>	Der Oberbürgermeister wird beauftragt, die Geschäftsführung der Olympiapark München GmbH anzuweisen, das geplante Konzert von Roger Waters abzusagen.
<b>Gesucht werden kann im RIS auch nach</b>	Olympia Park München GmbH, Weisungsrecht, kritische Veranstaltung, Konzertabsage
<b>Ortsangabe</b>	Olympiapark

**Roger Waters Konzert – Gesellschafterweisung an die Olympiapark GmbH**

**Antrag Nr. 20-26 / A 03673 von Herrn StR Manuel Pretzl vom 28.02.2023**

**Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 04964**

**Vorblatt zur Beschlussvorlage des Ausschusses für Arbeit und Wirtschaft am  
14.03.2023 (VB)**

Öffentliche Sitzung

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>I. Vortrag des Referenten</b>	<b>1</b>
1. Ausgangslage	1
2. Information zum Zugang zu öffentlichen Einrichtungen	2
3. Informationen zum Vertragsschluss	4
4. Informationen zur Handhabung anderer Veranstaltungsstätten	4
5. Schadensersatzpflicht	6
6. Fazit	8
<b>II. Antrag des Referenten</b>	<b>10</b>
<b>III. Beschluss</b>	<b>11</b>

**Roger Waters Konzert – Gesellschafterweisung an die  
Olympiapark GmbH**

**Antrag Nr. 20-26 / A 03673 von Herrn StR Manuel Pretzl vom 28.02.2023**

6 Anlagen

**Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 04964**

**Beschluss des Ausschusses für Arbeit und Wirtschaft am 14.03.2023 (VB)**  
Öffentliche Sitzung

**I. Vortrag des Referenten**

Die CSU-FW-Fraktion im Stadtrat hat am 28.02.2023 den (Dringlichkeits-)Antrag Nr. 20-26 / A 03673 gestellt (Anlage 1), wonach der Oberbürgermeister als Gesellschafter der Olympiapark München GmbH (OMG) aufgefordert werden soll, die OMG anzuweisen, die bestehenden Verträge mit dem Veranstalter des geplanten Roger Waters Konzert am 21.05.2023 zu kündigen.

Die Dringlichkeit wurde vom Stadtrat in seiner Sitzung am 01.03.2023 nicht zuerkannt. Der Antrag solle in dieser Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Wirtschaft behandelt werden.

**1. Ausgangslage**

Am 21.05.2023 ist in der Olympiahalle ein Konzert von Roger Waters geplant. Veranstalterin ist die FKP Scorpio Konzertproduktionen GmbH.

Entscheidungserheblich für die geplante Absage ist das Wirken des Künstlers. Hierzu hat die Fachstelle für Demokratie Folgendes mitgeteilt:

„Roger Waters verbreitet immer wieder antisemitische und verschwörungsideologische Inhalte. Neben seinem Engagement für antisemitische Boykottkampagnen gegen Israel bedient er beispielsweise das antisemitische Narrativ einer „ungemein mächtigen jüdischen Lobby“ oder zieht Parallelen zwischen Israel und dem Nationalsozialismus. Neuerdings verbreitet er zudem Verschwörungsideologien, die den brutalen russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine relativieren und rechtfertigen. Seine Konzerte nutzt er immer wieder als Bühne für seine politische Propaganda.“

Im Übrigen wird auf die als Anlage 2 beigefügte Stellungnahme der FgR verwiesen.

## **2. Information zum Zugang zu öffentlichen Einrichtungen**

### **2.1. Zwei-Stufen-Theorie**

Bei der Zulassung zu einer öffentlichen Einrichtung unterliegt die OMG öffentlichem Recht. Ein möglicher Anspruch auf Zulassung ist daher grundsätzlich vor dem Verwaltungsgericht einklagbar.

Die Zwei-Stufen-Theorie unterscheidet eine öffentlich-rechtliche erste Stufe der Entscheidung über das „Ob“ des Zugangs oder der Zulassung zu einer öffentlichen Einrichtung, von der zweiten Stufe, über das „Wie“ der Ausgestaltung der Zulassung oder des Nutzungsverhältnisses.

Während die erste Stufe stets öffentlich-rechtlich ist, besteht bei der zweiten Stufe grundsätzlich ein Wahlrecht. Da die OMG als GmbH geführt wird, ist die zweite Stufe privatrechtlich.

Die erste Stufe wird durch die Widmung konkretisiert.

### **2.2. Widmung**

Die Widmung definiert die Zweckbestimmung der Einrichtung; sie kann grundsätzlich durch Satzung, einen einfachen Gemeinderatsbeschluss, Verwaltungsakt oder faktisches Handeln (z. B. die Vergabep Praxis) erfolgen; sie ist an eine bestimmte Form nicht gebunden.

Bei der OMG wurden jedoch in der Vergangenheit zur Rechtssicherheit Widmungsänderungen stets durch Stadtratsbeschluss durchgeführt.

Derzeit existieren grundsätzlich keine einschlägigen Widmungsbeschränkungen hinsichtlich der Veranstaltungen im Olympiapark.

### **2.3. Rechtliche Ausführungen der OMG**

Die OMG erreichen oftmals Anfragen von Künstlern, die sich aufgrund ihrer öffentlich ausgesprochenen Meinung oder öffentlich vertretenen Ansichten kontrovers und polarisierend in der öffentlichen Diskussion befinden.

Sobald die OMG eine Anfrage eines - nach erster summarischer Bewertung - kritischen Künstlers erreicht, wird die LHM miteinbezogen; die Fachstelle für Demokratie der LHM bzw. das Betreuungsreferat der OMG, das RAW werden beteiligt.

Die OMG holte auch Stellungnahmen ein, insbesondere seitens der Rechtsabteilung des Direktoriums der LHM sowie bezüglich einzelner Künstler\*innen seitens der Fachstelle für Demokratie. Zudem wurde ein Gutachten einer auf Veranstaltungen spezialisierten Rechtsanwaltskanzlei beauftragt, welches der Vorlage beiliegt (Anlage 3).

Zu den rechtlichen Grenzen der Beschränkung des Zugangs zu öffentlichen Veranstaltungsräumen für medial oder politisch „polarisierende“ Veranstaltungsinhalte



gilt laut OMG zusammengefasst Folgendes:

- a) Die OMG fällt als kommunal beherrschte Tochtergesellschaft der LHM unter die öffentlichen Einrichtungen und unterliegt damit der unmittelbaren Grundrechtsbindung.
- b) Wird eine öffentliche Einrichtung von einer juristischen Person des Privatrechts betrieben, die über die Nutzungsvergabe entscheidet, wandelt sich der kommunalrechtliche Zulassungsanspruch in einen sogenannten Verschaffungsanspruch, den die Kommune durch Einwirken auf den Träger zu erfüllen hat. Die im Zivilrecht grundsätzlich vorherrschende Vertragsfreiheit hat bei öffentlichen Einrichtungen, wozu auch die OMG zählt, dem Zulassungs-/Verschaffungsanspruch zu weichen.
- c) Die OMG unterliegt nur dann nicht dem Kontrahierungszwang, wenn die Veranstaltung dem Widmungszweck entspricht und
  - Kapazitätsgrenzen vorliegen,
  - mit strafbaren Handlungen zu rechnen ist,
  - der Künstler nachweislich unzuverlässig ist (z.B. Zahlungsrückstände vorliegen).

Vor diesem Hintergrund sind grundsätzlich auch stark polarisierende Meinungen von Künstler\*innen bzw. entsprechende Veranstaltungsinhalte vom Schutzbereich der Meinungsfreiheit umfasst und dürfen nicht zum alleinigen Anlass genommen werden, eine\*n Künstler\*in bzw. deren/dessen Programm von der Nutzung öffentlicher Einrichtungen auszuschließen. Diese Einschätzung wird auch von der Rechtsabteilung des Direktoriums geteilt (siehe Anlage 6).

Die Bewertung, ob eine Partei oder eine Organisation als verfassungsfeindlich gewertet und damit von der Nutzung ausgeschlossen werden kann, steht laut OMG allein dem Bundesverfassungsgericht zu. Der OMG obliegt hier keine Zuständigkeit zu beurteilen, welchen Künstler\*innen der Auftritt verwehrt werden sollte.

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.

Auch aus einer Klausel in den Allgemeinen Veranstaltungsbedingungen bzw. der Benutzungsordnung der Einrichtung der OMG, wonach diesen Benutzern, die verfassungsfeindliche, jugendgefährdende oder sittenwidrige Ziele oder Zwecke verfolgen, nicht zur Verfügung steht, kann sich nichts anderes ergeben.

### **3. Informationen zum Vertragsschluss**

Die OMG informiert wie folgt:

- Anfragen seitens des Managements/Veranstalters des Künstlers seit 09.06.2021
- Einbindung der LHM über die Fachstelle für Demokratie und Rechtsabteilung Direktorium am 08.07.2021 mit dem Ergebnis, dass der Künstler nicht zugelassen wird, solange das Verfahren bzgl. des BDS Stadtratsbeschlusses nicht final entschieden ist
- Urteil vom Bundesverwaltungsgericht vom 20.01.2022 mit dem Ergebnis, dass der BDS-Stadtratsbeschluss rechtswidrig ist
- September 2022: Tickets gehen in den Vorverkauf
- Oktober 2022: Anfrage an den Veranstalter bzgl. Absage aufgrund der öffentlichen Haltung des Künstlers bzgl. des Ukraine/Russland Kriegs. Rückmeldung seitens des Veranstalters, dass die vergangenen Shows politisch korrekt waren und die Aussagen von der Meinungsfreiheit gedeckt sind

Nach Auskunft der OMG würde eine Konzertabsage Schadensersatzansprüche auslösen.

Die OMG hat kurzfristig die Kanzlei Löhr beauftragt, ein „Positionspapier“ zum Umgang mit entsprechenden Veranstaltungsformaten zu erarbeiten; das Papier liegt dem Beschluss als Anlage 4 bei.

Zuletzt diskutierte der Aufsichtsrat in der 160. Sitzung am 16.12.2022 die Beteiligung des Aufsichtsrats bei kritischen Veranstaltungsanfragen. Anlass waren auch hier die o.g. Anfragen von Künstlern.

Bereits in der 150. Aufsichtsratssitzung am 12.12.2019 wurde der Aufsichtsrat mit der Thematik befasst. Im Ergebnis bestand Einigkeit, dass Künstler zugelassen werden müssen, solange sie nicht die Grenzen zum Strafrecht überschreiten. Darüber hinaus fand am 03.12.2018 eine Schulung seitens der Fachstelle für Demokratie zum Thema Antisemitismus statt; insbesondere wurde hier auf den - zwischenzeitlich gerichtlich für rechtswidrig erklärten - Stadtratsbeschluss „Gegen jeden Antisemitismus!“ vom 13.12.2017 eingegangen. Die Fachstelle für Demokratie empfahl der OMG, sich selbst zu positionieren, indem sie sich ggf. von etwaigen polarisierenden Aussagen distanziert und zudem Vertragsklauseln aufnimmt, wonach keine rassistischen, fremdenfeindlichen, antisemitischen, homophoben, gewaltverherrlichenden Inhalte/Material/Symboliken verbreitet werden dürfen bzw. geduldet werden. Dies setzte die OMG um.

### **4. Informationen zur Handhabung anderer Veranstaltungsstätten**

#### **4.1. Stattfindende Konzerte**

Die Geschäftsführung der OMG hat auf Bitte der Aufsichtsratsvorsitzenden bei den

Geschäftsführungen der entsprechenden Veranstaltungsstätten in Hamburg, Berlin und Köln nachgefragt, wie diese mit dem Konzert von Roger Waters umgehen. Eine Absage kommt für diese drei Standorte nicht in Frage; bei den drei Hallen handelt es sich um privat geführte Hallen.

Lanxess Arena Köln

Betreibergesellschaft: Arena Management GmbH

Die Firma wird konsolidiert abgebildet im Konzernabschluss der Firma CTS Eventim AG & Co. KGaA.

Eigentümer: "Mirae Asset Global Investments" aus Korea und der in Hongkong ansässigen "Junson Capital"

Barclays Arena, Hamburg

Betreibergesellschaft: Anschutz Entertainment Group Arena Hamburg GmbH

Eigentümer: Anschutz Entertainment Group (AEG)

Mercedes Benz Arena, Berlin

Betreibergesellschaft: ASM Global

Eigentümer: Anschutz Entertainment Group (AEG)

Presseanfragen (u.a. dpa) beantworten die Barclays Arena in Hamburg und die Mercedes-Benz Arena in Berlin laut OMG wie folgt:

„Die Barclays Arena (Hamburg) / die Mercedes-Benz Arena (Berlin) verurteilt jede Form des Antisemitismus. Die Arena kann von Veranstalter\*innen und Unternehmen gemietet werden und ist nur in Ausnahmefällen Veranstalterin. Grundsätzlich hat sich die Arena immer bemüht, Künstlern und Künstlerinnen eine offene Plattform und ein Umfeld zu bieten, in dem sie ihre Ansichten unzensuriert und unvoreingenommen äußern können. Diese Ansichten sind dabei ausschließlich deren eigene und repräsentieren nicht die Ansichten der Arena bzw. des Betreibers.

Im konkreten Fall von Herrn Waters sind wir uns seiner öffentlichen Äußerungen und der damit verbundenen Berichterstattung bewusst. Aber im Einklang mit unserem oben beschriebenen Prinzip planen wir, unsere vertraglichen Verpflichtungen mit dem Veranstalter, der unsere Arena gebucht hat, zu erfüllen.“

Die LANXESS Arena in Köln führt laut OMG wie folgt aus:

„Die LANXESS Arena ist seit 24 Jahren ein von Diversität geprägter Veranstaltungsort für Künstler:innen und Gäste unterschiedlichster Herkunft, Weltanschauung, Religion, Generation, Ethnizität sowie anderer Merkmale und trägt dadurch zu Inklusion und Antidiskriminierung in einer multikulturellen Gesellschaft bei.

Die LANXESS Arena wird grundsätzlich vom jeweiligen Veranstalter einer Tournee

gemietet, der ggf. einen lokalen Veranstalter für die operative Abwicklung hinzuzieht. Der örtliche Veranstalter und wir als Hallenbetreiber haben keinen Einfluss auf das Booking der Künstler:innen, oder an einer direkten Kommunikation mit diesen. Als LANXESS Arena ist unser Vertragspartner in diesem Fall der örtliche Veranstalter. Die von uns veranlasste Prüfung des Vertrages durch eine renommierte Anwaltskanzlei hat ergeben, dass es derzeit keine rechtliche Basis für eine außerordentliche Kündigung des entsprechenden Mietverhältnisses gibt.“

#### 4.2. Geplante Konzertabsage in Frankfurt

Mittlerweile haben die Stadt Frankfurt am Main und das Land Hessen als Gesellschafter der Messe Frankfurt GmbH erklärt, dass sie die Geschäftsführung der Messe Frankfurt GmbH, als Geschäftsführer der Messe Frankfurt Venue GmbH anweisen werden, als Geschäftsführer der Messe Frankfurt Venue GmbH, den zwischen der Messe Frankfurt Venue GmbH und dem Konzertveranstalter geschlossenen Vertrag zur Durchführung der Veranstaltung „Roger Waters 2023 Konzert“ in der Festhalle Frankfurt am Main am 28.05.2023 aus wichtigem Grund außerordentlich zu kündigen.

Nach Rücksprache der OMG mit der Messe Frankfurt könnte sich ein Schadenersatzanspruch des Veranstalters Regress seitens Roger Waters zwischen 2,5 – 3 Mio. Euro bewegen. Dies ist die Größenordnung, falls es um den reinen Ausfall der Show geht. Für wahrscheinlicher wird von der OMG das Szenario gehalten, dass Roger Waters seinen Auftritt einklagen wird; hat er damit Erfolg, wird erwartet, dass Schadenersatz für entgangene Einnahmen, z. B. nicht verkaufter Tickets etc., geltendgemacht wird.

### 5. Schadenersatzpflicht

#### 5.1. Vertragliche Kündigungsmöglichkeit

Die OMG hat gegenüber dem Veranstalter nur ein außerordentliches Kündigungsrecht aus wichtigem Grund.

Die OMG lässt sich vom Veranstalter zusichern, dass die Veranstaltung u. a. keine antisemitischen Inhalte hat – kommt es zu solchen, hat die OMG ein fristloses Kündigungsrecht und der Veranstalter müsste eine Vertragsstrafe bezahlen.

Die Zahlung, die der Veranstalter an die OMG leistet, setzt sich aus dem Nutzungsentgelt für die Halle zzgl. sämtlicher veranstaltungsrelevanter Sach- und Dienstleistungen zusammen.

## 5.2. Höhe des potenziellen Schadensersatzes

Folgende Entwicklungen hält die OMG für möglich:

### Schadensersatzforderungen

Die Höhe möglicher Haftungsansprüche im Fall einer unbegründeten betreiberseitigen Absage wird im deutlich sechsstelligen/ggf. siebenstelligen Euro-Bereich einzuordnen sein; genauer wird dies von der OMG nicht konkretisiert. Hierbei handelt es sich laut OMG insbesondere um folgende mögliche Schadensersatz-Positionen:

- Rückzahlung vereinbarter Nutzungsentgelte (Miete etc.) gegenüber Gastveranstaltern
- Schadensersatz wegen vergeblicher Aufwendungen von Gastveranstaltern im Rahmen des zu erwartenden Schadens (Agenturleistungen, Werbung, Planungskosten, Künstler-/ Rednerhonorare).
- Des Weiteren können Kosten für mögliche Ersatzanmietungen (Ausweich-Location) beschränkt auf den Mietpreis einer vergleichbaren lokalen Veranstaltungsstätte liegenden Kosten geltend gemacht werden.
- Zusätzlich bestehen u.a. folgende Schadensersatzansprüche auf Seiten Dritter:
  - 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.)
  - Aussteller
    - Rückzahlung von Teilnahmegebühren
    - Schadensersatz aus entgangenem Gewinn
    - Schadensersatz auf Rückzahlung „vergeblicher“ Aufwendungen, wie Standaufbau, Personalkosten, Reise-/Hotelkosten (bei kurzfristiger Absage)
  - Dienstleister (Ordnungsdienst, Hostessendienst etc.)
    - Zahlung der vereinbarten Vergütung (bei kurzfristiger Absage)

Unabhängig von einer konkreten Darlegung seines Schadens anhand der vorbezeichneten Schadensposten, hat der Veranstalter laut OMG 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 Vollauslastung der Veranstaltungsstätte 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.

Gerichtlicher Verschaffungsanspruch gegen die LHM

Wird eine öffentliche Einrichtung von einer juristischen Person des Privatrechts betrieben, die über die Nutzungsvergabe entscheidet, wandelt sich der kommunalrechtliche Zulassungsanspruch in einen Verschaffungsanspruch um, den die Kommune durch Einwirken auf den Träger zu erfüllen hat.

Ein Abhängigmachen dieses Zugangs- bzw. Verschaffungsanspruchs von bestimmten Meinungen oder Gesinnungen würde laut OMG zumindest das Grundrecht der Meinungsfreiheit verletzen. Das Primat der Meinungsfreiheit gilt selbst im Falle von verschwörungsideologischen oder rassistischen Meinungen und selbst bei vergangenen antisemitischen Äußerungen (soweit die Grenze zur Strafbarkeit nach den Allgemeinen Gesetzen nicht überschritten wird).

Der Künstler könnte sich den Zugang daher klageweise verschaffen, wenn er Erfolg mit einem evtl. gerichtlichen Vorgehen hat.

## **6. Fazit**

### **6.1. Konzert von Roger Waters am 21.05.2023**

Die Stellungnahme der Fachstelle für Demokratie macht insbesondere deutlich, dass Roger Waters immer wieder antisemitische und verschwörungsideologische Inhalte verbreitet.

Am 5. September 1972 hatten palästinensische Terroristen bei den Olympischen Spielen in München die israelische Mannschaft überfallen. Elf Mitglieder des Teams und ein Polizist wurden getötet.

Bundesinnenministerin Nancy Faeser entschuldigte sich auf der Gedenkveranstaltung zum 50. Jahrestag des Attentats auf die israelische Olympiamannschaft in Fürstentfeldbruck für die zahlreichen Versäumnisse Deutschlands: „Es ist ein Attentat, das tiefe Wunden hinterlassen hat. Quälende Fragen sind viel zu lange offengeblieben. Aufklärung, Aufarbeitung, Transparenz, Übernahme von Verantwortung – an all dem fehlte es viel zu lange. Dem sind wir uns als heutige Bundesregierung sehr bewusst und haben deshalb gehandelt“. Es



sei in der Tat beschämend, dass die Aufarbeitung nicht längst erfolgt sei. Deshalb sei es ihr wichtig, dafür eine unabhängige Kommission aus deutschen und israelischen Historikern einzusetzen, so Faeser. Die Innenministerin blickte aber auch nach vorn: „Wir können einen neuen Anfang wagen: Sie reichen uns die Hände und wir können Sie ergreifen.“ (Quelle: Die Bundesregierung; <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/jahrestag-olympia-attentat-72-2082112>; abgerufen am 08.03.2023, 10.33 Uhr, Anlage 5)

Auch Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier fand deutliche Worte: „Wir können nicht wiedergutmachen, was geschehen ist, auch nicht, was Sie an Abwehr, Ignoranz und Unrecht erfahren und erlitten haben. Das beschämt mich. Ich bitte Sie als Staatsoberhaupt dieses Landes und im Namen der Bundesrepublik Deutschland um Vergebung für den mangelnden Schutz der israelischen Athleten damals bei den Olympischen Spielen in München und für die mangelnde Aufklärung danach; dafür, dass geschehen konnte, was geschehen ist.“ (Quelle: Die Bundesregierung; <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/jahrestag-olympia-attentat-72-2082112>; abgerufen am 08.03.2023, 10.33 Uhr, Anlage 5)

Bundeskanzler Olaf Scholz ist froh und erleichtert, dass es gelungen ist, eine Einigung mit den Hinterbliebenen zu finden, die den Familien der Opfer den Weg zur Teilnahme an dieser Gedenkfeier geebnet hat. Der israelische Präsident Herzog sieht die Einigung als „einen wichtigen, gerechten und moralischen Schritt“. Er rief die Anwesenden auf: „Lassen Sie uns die Erinnerung für die Opfer des schrecklichen Attentats für immer in unseren Herzen tragen“. Herzog dankte Präsident Steinmeier bei dieser Gedenkveranstaltung ausdrücklich für seine großen Anstrengungen und seine ehrliche Entschuldigung, die „unsere Herzen berührt hat“. (Quelle: Die Bundesregierung; <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/jahrestag-olympia-attentat-72-2082112>; abgerufen am 08.03.2023, 10.33 Uhr, Anlage 5)

Dies zeigt deutlich, dass insbesondere der Olympiapark auch mit dem Staat und dem Volk Israels verbunden ist. Insofern sollte in diesem Umfeld kein Konzert eines Künstlers stattfinden, welcher sich antisemitischer Boykottkampagnen gegen Israel bedient bzw. oder Parallelen zwischen Israel und dem Nationalsozialismus zieht.

Dem hält die Rechtsabteilung des Direktoriums Folgendes entgegen:

„Im Übrigen wird in einem möglichen Prozess aller Voraussicht nach nicht damit argumentiert werden können, dass die Olympiahalle bzw. der Olympiapark ein „historisch belasteter Ort“ sei und die Veranstaltung deshalb abgesagt werden dürfe. Zwar hat in München 1972 das „Olympia-Attentat“ stattgefunden, welches sich spezifisch gegen die israelische Mannschaft richtete. Allerdings wäre – wird ein Eingriff in die Meinungsfreiheit wie im BDS-Verfahren bejaht – auch insoweit eine gesetzliche Grundlage erforderlich, die bestimmte Veranstaltungen in der Olympiahalle beschränkt oder verbietet. Eine spezifische gesetzliche Regelung zu

„belasteten Orten“ und Kommunikationsgrundrechten gibt es soweit ersichtlich aber nur in den Versammlungsgesetzen. Dort werden „belastete“ Orte aber spezifisch eingeschränkt auf Orte, denen ein an die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft erinnernder Sinngehalt mit gewichtiger Symbolkraft zukommt und auch nur dann, wenn eine Beeinträchtigung der Würde der Opfer zu besorgen ist oder eine unmittelbare Gefahr einer erheblichen Verletzung grundlegender sozialer oder ethischer Anschauungen besteht.“ Auf Anlage 6 wird verwiesen.

Das RAW schließt sich insbesondere auf Grund der oben zitierten Aussagen von Bundespräsident, Bundeskanzler und Bundesinnenministerin anlässlich der Gedenkveranstaltung zum 50. Jahrestag des Olympia-Attentates nicht der Ansicht der Rechtsabteilung des DIR an.

#### 6.2. Weiteres Vorgehen zur Widmung

Es wird angeregt, dass sich der Aufsichtsrat in seiner nächsten Sitzung mit der Thematik der kritischen Veranstaltungen nochmals befasst und eine konkrete Empfehlung für eine Anpassung der Widmung der Veranstaltungsstätten im Olympiapark abgibt.

Basierend auf der Empfehlung des Aufsichtsrates wird das RAW eine öffentliche Stadtratsvorlage mit einer Widmungsänderung einbringen; die Vorlage wird mit dem DIR abgestimmt.

Die Anhörungsrechte eines Bezirksausschusses sind nicht gegeben.

In die Sitzungsvorlage wurden Stellungnahmen von der Olympiapark München GmbH, der Fachstelle für Demokratie sowie der Rechtsabteilung des Direktoriums eingearbeitet.

Eine fristgerechte Vorlage war nicht möglich, da die erforderlichen Abstimmungen noch nicht abgeschlossen waren. Die Behandlung in der heutigen Sitzung ist zwingend notwendig, weil im Falle einer Konzertabsage der Stadtrat umgehend entscheiden muss, um zeitnah zu handeln und mögliche Schäden gering zu halten.

Der Korreferent des Referates für Arbeit und Wirtschaft, Herr Stadtrat Manuel Pretzl, und der Verwaltungsbeirat für das Beteiligungsmanagement, Herr Stadtrat Sebastian Weisenburger, haben jeweils einen Abdruck der Sitzungsvorlage erhalten.

## II. Antrag des Referenten

1. Der Oberbürgermeister wird beauftragt, die Geschäftsführung der Olympiapark München GmbH anzuweisen, das für den 21.05.2023 geplante Konzert von Roger Waters in der Olympiahalle abzusagen und dazu den zwischen der Olympiapark



München GmbH und der FKP Scorpio Konzertproduktionen GmbH, Hamburg, geschlossenen Vertrag zur Durchführung der Veranstaltung „Roger Waters 2023 Konzert“ in der Olympiahalle unverzüglich aus wichtigem Grund außerordentlich zu kündigen.

2. Der Antrag Nr. 20-26 / A 03673 von der CSU-FW-Fraktion vom 28.02.2023 ist hiermit geschäftsordnungsgemäß erledigt.
3. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

**III. Beschluss**  
nach Antrag.

Die endgültige Beschlussfassung über den Beratungsgegenstand obliegt der Vollversammlung des Stadtrates.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der/Die Vorsitzende

Der Referent

Ober-/Bürgermeister/-in  
ea. Stadtrat/-rätin

Clemens Baumgärtner  
Berufsm. StR

- IV. Abdruck von I. mit III.**  
über Stadtratsprotokolle (D-II/V-SP)  
an das Direktorium – Dokumentationsstelle (2x)  
an die Stadtkämmerei  
an das Revisionsamt  
z.K.

**V. Wv. RAW-FB5-SG2** S:\FB5\Olympiapark\3-Gremien\1 Stadt\1 Stadtrat\2 Anträge\2023\20-26A09209CSU FW RogerWalters  
Beschl.rtf  
zur weiteren Veranlassung.

Zu V.

1. Die Übereinstimmung des vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
2. An Olympiapark München GmbH

z.K.

Am

## DRINGLICHKEITSANTRAG

An Herrn  
Oberbürgermeister  
Dieter Reiter

Rathaus, Marienplatz 8, 80331 München



28.02.2023

### DRINGLICHKEITSANTRAG für die Vollversammlung am 01.03.2023

#### Roger Waters Konzert – Gesellschafterweisung an die Olympiapark GmbH

Der Oberbürgermeister als Gesellschafter der Olympiapark GmbH (OMG) wird aufgefordert, gegenüber der OMG eine Gesellschafterweisung auszusprechen, nach derer die bestehenden Verträge mit dem Veranstalter des geplanten Roger Waters Konzert am 21.05.2023 gekündigt werden sollen.

#### Begründung

Roger Waters, besser bekannt als der ehemalige Frontman der Musikgruppe Pink Floyd fiel in der Öffentlichkeit sowie im Rahmen seiner Konzerte immer wieder mit antisemitischen Äußerungen auf. Seine Kritik richtet sich in erster Linie gegen den Staat Israel. Mehrfach habe er einen kulturellen Boykott Israels gefordert. In seinen Konzerten verwendete er regelmäßig einen Ballon in der Form eines Schweins mit Abbildungen des Davidsterns. Zudem äußerte sich Waters zum Ukraine Krieg. Nach Einschätzung der städtischen Fachstelle für Demokratie seinen seine Äußerungen zum russischen Angriffskrieg durchzogen von Verschwörungsmaythen. "Dies auf einer städtischen Bühne ist fachlich gesehen unerträglich", so Miriam Heigl. In Anbetracht dessen und des Tätigwerdens anderer Städte Deutschlands fordert die CSU/FW-Stadtratsfraktion den Münchner Oberbürgermeister auf, analog zu Frankfurt, der OMG eine Gesellschafterweisung zur Kündigung des Vertrags mit dem Konzertveranstalter zu übermitteln.

**Manuel Pretzl**

Fraktionsvorsitzender





Datum: 07.03.2023  
Telefon: 0 233-92642  
Telefax: 0 233-27458  
fgr@muenchen.de

**Direktorium**  
Fachstelle für Demokratie  
D-FgR

**Sitzungsvorlage 20-26 / V 09209**  
**Roger Waters Konzert – Gesellschafterweisung an die Olympiapark GmbH**  
**Stellungnahme FgR**

Zum o.g. Stadtratsantrag nimmt die Fachstelle für Demokratie wie folgt Stellung:

Roger Waters verbreitet immer wieder antisemitische und verschwörungsideologische Inhalte. Neben seinem Engagement für antisemitische Boykottkampagnen gegen Israel bedient er beispielsweise das antisemitische Narrativ einer „ungemein mächtigen jüdischen Lobby“ oder zieht Parallelen zwischen Israel und dem Nationalsozialismus. Neuerdings verbreitet er zudem Verschwörungsideologien, die den brutalen russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine relativieren und rechtfertigen. Seine Konzerte nutzt er immer wieder als Bühne für seine politische Propaganda. Im Folgenden findet sich eine Auswahl entsprechender Aussagen von Roger Waters im Zeitraum 2013 bis 2023:

Klassischer Antisemitismus:

- „**The Jewish lobby is extraordinary powerful here** [in the United States of America] and particularly in the industry that I work in (...).“<sup>1</sup>

Israelbezogener Antisemitismus (Gleichsetzung von Israel und dem Nationalsozialismus):

- „The situation in Israel / Palestine, with the occupation, the ethnic cleansing and the systematic racist apartheid Israeli regime is unacceptable. So for an artist to go and play in a country that occupies other people's land and oppresses them the way Israel does, is plain wrong. They should say no. I would not have played for the Vichy government in occupied France in the Second World War, I would not have played in Berlin either during this time. Many people did, back in the day. **There were many people that pretended that the oppression of the Jews was not going on. From 1933 until 1946 (sic!). So this is not a new scenario. Except that this time it's the Palestinian People being murdered.**“<sup>2</sup>
- „The **parallels with what went on in the 30's in Germany are so crushingly obvious** that it doesn't surprise me that the movement that both you and I are involved in is growing every day.“<sup>3</sup>

Eine weitere Zusammenstellung antisemitischer und israelfeindlicher Äußerungen von Roger Waters findet sich auch auf der Homepage der Anti-Defamation League (ADL), einer US-amerikanischen Organisation, die seit 1913 gegen die Diskriminierung und Diffamierung von Jüdinnen und Juden eintritt:

<https://www.adl.org/resources/fact-sheet/roger-waters-his-own-words>

<sup>1</sup> <https://www.counterpunch.org/2013/12/06/an-interview-with-pink-floyds-roger-waters/>

<sup>2</sup> Ebd.

<sup>3</sup> Ebd.



Relativierung bzw. Legitimierung des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine:

- „Vielleicht sollte ich das nicht, aber ich bin jetzt offener für das, was Putin tatsächlich sagt. Unabhängigen Stimmen zufolge regiert er behutsam und trifft Entscheidungen auf Grundlage eines Konsenses, der innerhalb der Regierung der Russischen Föderation vorherrscht.“
- „Er hat eine, wie er es immer noch nennt, „militärische Spezialoperation“ gestartet. Er leitete sie auf einer Basis von Gründen ein, die, wenn ich sie richtig verstanden habe, folgende sind: Erstens will er den potenziellen Völkermord an der russischsprachigen Bevölkerung im Donbass verhindern. Zweitens: Er will den Faschismus in der Ukraine bekämpfen.“
- „Putin hat immer betont, dass er kein Interesse daran habe, die Westukraine zu übernehmen – oder in Polen oder in ein anderes Land jenseits der Grenze einzufallen. Was er damit sagen will, ist, dass er die russischsprachige Bevölkerung in den Teilen der Ukraine schützen will, in denen jene sich durch die rechtsextremen Regierungen in Kiew nach dem Maidan-Putsch bedroht fühlt. Ein Putsch, von dem weithin angenommen wird, dass er von den USA orchestriert wurde.“
- „Wie kann ich sicher sein, dass die USA nicht riskieren, einen Atomkrieg mit China zu beginnen? Sie provozieren die Chinesen bereits, indem sie sich in Taiwan einmischen. Am liebsten würden sie zuerst Russland vernichten.“
- „Die Provokationen der USA und der Nato vor dem Februar 2022 waren extrem und sehr schädlich für die Interessen aller einfachen Menschen in Europa.“
- „Ich boykottiere Russland nicht, das wäre lächerlich. Ich spiele 38 Konzerte in den USA. Wenn ich irgendein Land aus politischen Gründen boykottieren würde, dann wären es die USA. Sie sind der Hauptaggressor.“
- *Wenn man den Konflikt neutral betrachtet, muss man Putin als den Aggressor sehen. Glauben Sie, wir sind alle einer Gehirnwäsche unterzogen worden? (Interviewfrage)*  
„Ja, das tue ich in der Tat, definitiv. Gehirnwäsche, Sie sagen es.“
- „Was allen im Westen erzählt wird, ist das Narrativ der „unprovozierten Invasion“. Hm? Jeder, der nur halbwegs bei Verstand ist, kann erkennen, dass der Konflikt in der Ukraine über alle Maßen provoziert wurde. Es ist wahrscheinlich die am meisten provozierte Invasion aller Zeiten.“<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Alle Zitate stammen aus folgendem Interview: <https://www.berliner-zeitung.de/kultur-vergnuegen/debatte/roger-waters-bringt-eure-regierungen-dazu-den-krieg-zu-beenden-li.313044?afterPayment=true>



**(kanzleiLoehr**

Waldburgstraße 12  
D-53177 Bonn

www.kanzleiloehr.de  
tel +49 228 931 991 46  
fax +49 228 931 991 47

Besprechungs-/ Konferenzadresse  
WORLD CONFERENCE CENTER  
Platz der Vereinten Nationen 2  
D-53113 Bonn  
tel +49 228 926 713 90

Rechtsanwalt  
mobil +49 171 6332 562  
hr@kanzleiloehr.de

Rechtsanwalt che, LL.M.  
mobil +49 171 1633 256  
@kanzleiloehr.de

Rechtsanwalt Timon Löhr  
mobil +49 171 3533 256  
lr@kanzleiloehr.de

(kanzleiLoehr | Waldburgstraße 12 | D-53177 Bonn

**Olympiapark München GmbH**  
Spiridon-Louis-Ring 21

80809 München

Bonn, den 22.11.22

## Stellungnahme

Rechtliche Grenzen bei der Beschränkung  
des Zugangs zu öffentlichen Veranstaltungsräumen  
für medial oder politisch „polarisierende“ Veranstaltungsinhalte

## I. Ausgangslage/Fragestellung

Die KanzleiLoehr wurde mit einer Darstellung der grundsätzlichen Grenzen bei der Beschränkung des Zugangs zu öffentlichen Veranstaltungsräumen für medial oder politisch „polarisierende“ Veranstaltungsinhalte und Künstler durch Kommunen und kommunal beherrschte Tochtergesellschaften beauftragt.

## II. Rechtliche Stellungnahme

Die Regelungsmöglichkeiten von Kommunen und kommunal beherrschten Tochtergesellschaften zur Beschränkung des Zugangs zu Ihren Veranstaltungsräumen und -flächen für „polarisierende“ Veranstaltungsinhalte und Künstler sind deutlich begrenzter als vielfach angenommen.

### 1. Beschränkung des Zugangsanspruch – Grenzen der Grundrechtsbindung

Wie das Bundesverfassungsgericht abschließend in seiner vielbeachteten „**Fraport-Entscheidung**“ (vgl. BVerfG, Urteil vom 22.02.2011 – 1 BvR 699/06, NJW 2011, 1201) 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**. Dies gilt insbesondere für solche Einrichtungen, die von einem rechtlich verselbständigten Träger (bspw. der Olympiapark München GmbH) im Auftrag der Stadt betrieben werden. Letzteres ist immer dann anzunehmen, wenn es sich bei der jeweiligen Betriebs-GmbH um eine (100-prozentige) Tochtergesellschaft der Stadt handelt. Der Grund hierfür liegt darin, dass stets von einem „bestimmenden Einfluss“ der Stadt auf die Tätigkeit der Gesellschaft auszugehen ist (u.a. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 12.09.1985 (7 B 69/85)).

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

Wie zuletzt im **Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Januar 2022 (Az. 8 C 35.201)** 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**. So heißt es im Urteil:

*„Dass die streitgegenständliche Widmungsbeschränkung den Schutzbereich der Meinungsfreiheit berührt, begegnet keinen Zweifeln. Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG schützt nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Meinungen, also Äußerungen, die durch das Element der Stellungnahme und des Dafürhaltens geprägt sind. Diese fallen stets in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit, ohne dass es darauf ankäme, ob sie sich als wahr oder unwahr erweisen, ob sie begründet oder grundlos, emotional oder rational sind, ob sie als wertvoll oder wertlos, gefährlich oder harmlos*



*eingeschätzt werden. Auch wenn das Grundgesetz auf der Erwartung aufbaut, dass die Bürger die allgemeinen Werte der Verfassung akzeptieren und verwirklichen, erzwingt es diese Werteloyalität nicht; der Schutzbereich erfasst demzufolge sogar extremistische, rassistische oder antisemitische Äußerungen.“*

Vor diesem Hintergrund sind grundsätzlich auch stark polarisierende Meinungen von Künstlern bzw. entsprechende Veranstaltungsinhalte vom Schutzbereich der Meinungsfreiheit umfasst und dürfen nicht zum alleinigen Anlass genommen werden, einen Künstler bzw. dessen Programm von der Nutzung öffentlicher Einrichtungen auszuschließen. Als Beispiel hierfür dienen auch stark polarisierende Meinungen von Künstlern, bspw. zu den Ursachen und Umständen des Ukraine-Krieges.<sup>1</sup>

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 sind. (vgl. u.a. Schulz, KommJur 2020, 245 (246 f.); zur Beweislast in diesen Fällen OVG Lüneburg BeckRS 2019, 4710.) Die konkrete Darlegungslast in Bezug auf solche Vorwürfe obliegt der Stadt bzw. der von Ihr beherrschten Tochtergesellschaft.

## **2. Besonderheiten bei parteipolitischen Veranstaltungen**

Politischen Parteien steht nach Art. 3 GG i.V.m. Art. 21 GG ein Anspruch auf Chancengleichheit mit anderen Parteien zu. Diesen Anspruch können alle Parteien geltend machen, solange sie nicht nach Art. 21 Abs. 2, 4 GG vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt wurden. Damit steht auch links- oder rechtsextremen Parteien ein Anspruch auf Gleichbehandlung zu, sofern die betroffenen Veranstaltungsräume als öffentliche Einrichtungen bereits anderen Parteien zu parteipolitischen Veranstaltungszwecken überlassen wurden. Handelt es sich beim Antragsteller um einen politischen Ortsverband, kommt außerdem ein kommunalrechtlicher Zugangsanspruch in Betracht.

## **3. Weitere Grenzen der Rechtsprechung**

Nachfolgend soll zudem auf weitere Grenzen der Rechtsprechung in Bezug auf die Ablehnung oder Absage „polarisierender“ Veranstaltungsinhalte hingewiesen werden:

- Die Bewertung, ob eine Partei oder eine Organisation als **verfassungsfeindlich** und damit von der Nutzung ausgeschlossen werden kann, steht indes 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 diese Benutzern, die verfassungsfeindliche, jugendgefährdende oder sittenwidrige Ziele oder Zwecke

---

<sup>1</sup> Vgl. u.a. Artikel – Magazin - Rollings Stone „Roger Waters glaubt die Ukraine könnte ihn töten lassen“, <https://www.rollingstone.de/roger-waters-russland-krieg-ukraine-2501601/>, zuletzt eingesehen am 22.11.2022.

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)*

#### **4. Haftungsrisiken im Fall einer unbegründeten betreiberseitigen Absage**

Die Höhe möglicher Haftungsansprüche im Fall einer unbegründeten betreiberseitigen Absage kann je nach Art und Umfang der jeweiligen Veranstaltung im deutlich sechsstelligen Euro-Bereich liegen. Hierbei handelt es sich insbesondere um folgende mögliche Schadensersatz-Positionen:

- **Rückzahlung vereinbarter Nutzungsentgelte (Miete etc.) gegenüber Gastveranstaltern**
- **Schadensersatz wegen vergeblicher Aufwendungen** von Gastveranstaltern im Rahmen des zu erwartenden Schadens (Agenturleistungen, Werbung, Planungskosten, Künstler-/ Rednerhonorare).

- Des Weiteren können **Kosten für mögliche Ersatzanmietungen (Ausweich-Location)** beschränkt auf den über dem Mietpreis der LOKHALLE liegenden Kosten geltend gemacht werden.
- Zusätzlich bestehen u.a. folgende Schadensersatzansprüche auf Seiten Dritter:
  - **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.)
  - **Aussteller**
    - Rückzahlung von Teilnahmegebühren
    - Schadensersatz aus entgangenem Gewinn
    - Schadensersatz auf Rückzahlung „vergeblicher“ Aufwendungen wie Standaufbau, Personalkosten, Reise-/Hotelkosten (bei kurzfristiger Absage)
  - **Dienstleister (Ordnungsdienst, Hostessendienst etc.)**
    - Zahlung der vereinbarten Vergütung (bei kurzfristiger Absage)

Unabhängig von einer konkreten Darlegung seines Schadens, anhand der vorbezeichneten Schadensposten, hat 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 Vollauslastung der Veranstaltungsstätte 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.

---

(KanzleiLoehr

Bonn, den 22. November.2022



## Roger Waters und andere... „extrem(e) polarisierende Künstler“

### Die kommunalpolitisch angeordnete Beschränkung des Zugangs zu öffentlichen Veranstaltungshallen

Rechtsanwälte Volker Löhr und Thomas Rüsche, LL.M. (KanzleiLoehr)  
Bonn, den 01. März 2023

Die Abwehrmöglichkeiten von Kommunen und ihrer kommunal beherrschten Tochtergesellschaften zur Beschränkung des Zugangs zu ihren Veranstaltungshallen gegenüber „extrem(en) polarisierenden Künstlern und Veranstaltungsinhalten“ sind deutlich begrenzter als vielfach angenommen. Sie sind regelmäßig Gegenstand gerichtlicher Entscheidungen.

Wie zuletzt im **Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Januar 2022<sup>1</sup>** 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 von **Roger Waters**, (Mitbegründer von Pink Floyd) unterstützten **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:

„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. Das Grundgesetz baut zwar auf der Erwartung auf, dass

<sup>1</sup> BVerwGE Urteil vom 20. Januar 2022 – 8 C 35.20



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).“

Auch extrem polarisierende künstlerische Darstellungen und Meinungen sind 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 sind<sup>2</sup>. Die konkrete Darlegungslast in Bezug auf solche Vorwürfe obliegt dem/der Betreiber:In der Veranstaltungshalle und ihren Aufsichtsgremien, also in der Regel der Kommune, wenn es sich um eine öffentliche Einrichtung handelt.

Wie das Bundesverfassungsgericht in seiner vielbeachteten „Fraport-Entscheidung“<sup>3</sup> 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**. Dies gilt insbesondere auch für solche Einrichtungen, die von einem rechtlich verselbstständigten Träger (bspw. einer

<sup>2</sup> vgl. u.a. Schulz, KommJur 2020, 245 (246 f.); zur Beweislast in diesen Fällen OVG Lüneburg BeckRS 2019, 4710.)

<sup>3</sup> BVerfG, Urteil vom 22.02.2011 – 1 BvR 699/06, NJW 2011, 1201



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 ist<sup>4</sup>.

Maßgebliche Kriterien für einen Zugangsanspruch zu einer öffentlichen Einrichtung, wie der eines von kommunaler Seite betriebenen Veranstaltungshauses, bilden insbesondere die **Kapazität** und der **Widmungszweck** der jeweiligen Halle. Ungeachtet dessen, ob letztgenannter durch den Gesellschaftsvertrag oder per Satzung bestimmt ist, folgt der Widmungszweck insbesondere aus der tatsächlichen Vergabepaxis der öffentlichen Veranstaltungsräume und -flächen.

### Vergleichbare Grenzbereiche in der Politik

- 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 (parteilichen) 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.“*

<sup>4</sup> OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 12.09.1985 (7 B 69/85) u.a.



*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)*

### **Haftungsrisiken durch Kündigung bestehender Veranstaltungsverträge**

Eine außerordentliche Kündigung von Veranstaltungsverträgen 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 Kündigung des Veranstaltungs-/Mietvertrags 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 Vollauslastung 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.

Vor dem Hintergrund der beachtlichen Haftungsrisiken müssen Geschäftsführer kommunaler Veranstaltungshallen genau abwägen, ob sich die Kündigung eines „extremen Künstlers“ mit den „**Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung**“ vereinbaren lässt. Da ihnen als Entscheidungsträger regelmäßig auch besondere Vermögensbetreuungspflichten obliegen, sollten Sie keinesfalls leichtfertig bestehende Verträge aufkündigen. Es gilt stets die Rechtsprechung der obersten deutschen Gerichte im Auge zu behalten, auch wenn sie in der politischen Auseinandersetzung zuweilen wenig Beachtung finden.

### **Deklaratorische 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 deklaratorisch Charakter besitzt.

#### Beispiel:

- Der Veranstalter ist nicht berechtigt, die Versammlungsstätte zur Durchführung von Veranstaltungen zu nutzen, auf denen verfassungs- oder gesetzeswidriges Gedankengut dargestellt und/oder verbreitet wird, sei es vom Veranstalter selbst, von seinen Künstlern oder von Besucher/n/innen der Veranstaltung.
  
- Der Veranstalter bekennt, dass die Veranstaltung keine rechtsextremen, rassistischen, antisemitischen oder antidemokratischen Inhalte aufweist. Das heißt, dass insbesondere weder in Wort noch in Schrift die Freiheit und Würde des



Menschen verächtlich gemacht noch Symbole, die im Geist verfassungsfeindlicher oder verfassungswidriger Organisationen stehen oder diese repräsentieren, verwendet oder verbreitet werden dürfen.

- Ein Verstoß gegen die vorgenannten Pflichten kann eine wesentliche Vertragspflichtverletzung darstellen, welche die Betreiberin/Vermieterin berechtigt, den Vertrag außerordentlich zu kündigen oder vom Vertrag zurückzutreten. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass der Veranstalter bei Vertragsabschluss, verschwiegen hat, dass die Veranstaltung entsprechende Inhalte aufweist.
- Sollte durch Teilnehmende der Veranstaltung gegen vorgenannte Bestimmungen verstoßen werden, hat der Veranstalter für die Unterbindung der Handlung unverzüglich Sorge zu tragen. Sollte der Veranstalter dieser Pflicht nicht nachkommen, ist die Betreiberin/Vermieterin im Rahmen ihres Hausrechts zur Ersatzvornahme und als „ultima ratio“ zum Ablauf der Veranstaltung berechtigt.
- Die Betreiberin/ Veranstalterin behält sich vor, bei allen Veranstaltungen, in den überlassenen Veranstaltungsräumen und -flächen oder in sonstiger Form ein Statement gegen Diskriminierungen jeglicher Art, insbesondere Antisemitismus, und für Demokratie zu setzen.

---

(KanzleiLoehr

Bonn, den 01. März 2023



Anlage 5

Die  
Bundesregierung

Olympia-Attentat 1972

## Deutschland bittet um Vergebung

Am Montag fand in Fürstfeldbruck die Gedenkveranstaltung zum 50. Jahrestag des Olympia-Attentates statt. Bundesinnenministerin Nancy Faeser und Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier entschuldigten sich im Namen Deutschlands für das Versagen der Behörden. Weiter versprach die Innenministerin weitere Aufarbeitung und Aufklärung.



Innenministerin Nancy Faeser und der bayerische Ministerpräsident beim Stillen Gedenken.

*Foto: Bundesregierung/Bergmann*

Bundesinnenministerin Nancy Faeser entschuldigte sich auf der Gedenkveranstaltung zum 50. Jahrestag des Attentats auf die israelische



Olympiamannschaft am Montag in Fürstfeldbruck für die zahlreichen Versäumnisse Deutschlands: „Es ist ein Attentat, das tiefe Wunden hinterlassen hat. Quälende Fragen sind viel zu lange offengeblieben. Aufklärung, Aufarbeitung, Transparenz, Übernahme von Verantwortung – an all dem fehlte es viel zu lange. Dem sind wir uns als heutige Bundesregierung sehr bewusst und haben deshalb gehandelt“. Es sei in der Tat beschämend, dass die Aufarbeitung nicht längst erfolgt sei. Deshalb sei es ihr wichtig, dafür eine unabhängige Kommission aus deutschen und israelischen Historikern einzusetzen, so Faeser. Die Innenministerin blickte aber auch nach vorn: „Wir können einen neuen Anfang wagen: Sie reichen uns die Hände und wir können Sie ergreifen.“

Am 5. September 1972 hatten palästinensische Terroristen bei den Olympischen Spielen in München die israelische Mannschaft überfallen. Elf Mitglieder des Teams und ein Polizist wurden getötet.

## Bitte um Vergebung

Auch Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier fand deutliche Worte: „Wir können nicht wiedergutmachen, was geschehen ist, auch nicht, was Sie an Abwehr, Ignoranz und Unrecht erfahren und erlitten haben. Das beschämt mich. Ich bitte Sie als Staatsoberhaupt dieses Landes und im Namen der Bundesrepublik Deutschland um Vergebung für den mangelnden Schutz der israelischen Athleten damals bei den Olympischen Spielen in München und für die mangelnde Aufklärung danach; dafür, dass geschehen konnte, was geschehen ist.“

## Erleichterung über Einigung

Bundeskanzler Olaf Scholz ist froh und erleichtert, dass es gelungen ist, eine Einigung mit den Hinterbliebenen zu finden, die den Familien der Opfer den Weg zur Teilnahme an dieser Gedenkfeier geebnet hat. Der israelische Präsident Herzog sieht die Einigung als „einen wichtigen, gerechten und



moralischen Schritt“. Er rief die Anwesenden auf: „Lassen Sie uns die Erinnerung für die Opfer des schrecklichen Attentats für immer in unseren Herzen tragen“. Herzog dankte Präsident Steinmeier bei dieser Gedenkveranstaltung ausdrücklich für seine großen Anstrengungen und seine ehrliche Entschuldigung, die „unsere Herzen berührt hat“.

## Umfassende Aufarbeitung

Die Bundesregierung schafft 50 Jahre nach dem Attentat die Voraussetzungen dafür, ein sehr schmerzhaftes Kapitel in der gemeinsamen deutsch-israelischen Geschichte aufzuarbeiten und angemessen zu würdigen. Hierzu hat sie gemeinsam mit den Familien der Hinterbliebenen ein Drei-Säulen-Konzept erarbeitet.

Die Bundesregierung setzt dafür eine unabhängige Kommission von deutschen und israelischen Historikerinnen und Historikern ein. Diese Kommission schafft Transparenz und sorgt dafür, dass bislang Verdecktes aufgearbeitet wird. Konkret nimmt diese Kommission nach Sichtung und Bearbeitung aller verfügbaren Quellen eine neue wissenschaftliche Bewertung der Ereignisse vor und formuliert etwaigen weitergehenden Forschungsbedarf.

Die Bundesregierung leistet den Hinterbliebenen des Attentats gemeinsam mit der bayerischen Regierung und der Landeshauptstadt München eine angemessene Entschädigung als Anerkennung für ihr jahrzehntelanges Leid. Damit stellt sich die Bundesrepublik Deutschland ihrer Verantwortung gegenüber den Opfern und den Hinterbliebenen.

Montag, 5. September 2022



Anlage 6

Datum: 08.03.2023  
Telefon: 0 233-26006  
Telefax: 0 233-28606

**Direktorium**  
Rechtsabteilung  
D-R

y@muenchen.de

Sitzungsvorlage 20-26 / V 09209 Roger Waters Konzert - Gesellschafterweisung an die Olympiapark GmbH

## I. Vormerkung

Die Rechtsabteilung des Direktoriums wurde kurzfristig um Stellungnahme zum Dringlichkeitsantrag der Fraktion CSU mit Freie Wähler vom 01.03.2023 in o.g. Angelegenheit gebeten.

Aus Sicht von D-R bestünden insb. die folgenden rechtlichen Möglichkeiten, gegen eine Kündigung durch die OMG vorzugehen:

1. Klage oder einstweiliges Rechtsschutzverfahren gg. Kündigung vs. OMG (aus Zivilrecht oder aus unmittelbarer Grundrechtsbindung)
2. Klage oder einstweiliges Rechtsschutzverfahren vs. LHM gerichtet auf Durchsetzung des Zulassungsverschaffungsanspruches durch Einwirken gegenüber OMG (aus Verwaltungsrecht / Kommunalverfassungsrecht)
3. Spätere Klage auf Schadensersatz gg. OMG und/oder LHM
4. Beschwerde bei der Rechtsaufsicht

### 1. Zivilrecht

In Bezug auf die zivilrechtliche Rechtslage verstehen wir die uns bekannten Ausführungen der OMG und der dort beauftragten Rechtsanwälte so, dass sich eine außerordentliche Kündigung vss. nicht begründen lässt und das für den Fall, dass eine unbegründete Kündigung ausgesprochen wird, mit hohen Schadensersatzansprüchen gerechnet wird.

Die Anwälte der OMG scheinen zudem der Auffassung zu sein, dass sich ein Kontrahierungszwang mit Roger Waters bzw. dem Konzertveranstalter bereits aus der unmittelbaren Bindung der OMG an die Grundrechte ergibt.

Beschließt der Stadtrat eine Gesellschafterweisung, so würde ein Vollzug des Beschlusses die Gesellschaft nach dieser Einschätzung zum Vertragsbruch zwingen. Der Beschluss würde damit verlangen, dass auf einen Rechtsbruch durch die OMG hingewirkt wird.

Ob bzw. inwieweit einer möglichen Schadensersatzklage gegen die OMG ggf. mit einer „Dulde und Liquidiere“-Argumentation“ (entsprechend § 839 Abs. 3 BGB) entgegengetreten werden könnte, falls die Gegenseite nicht schon gegen die Kündigung selbst vorgeht, wurde offenbar bislang nicht näher untersucht. Darüber hinaus wurde bislang nicht untersucht, ob ein Kontrahierungszwang unter kartellrechtlichen Gesichtspunkten besteht. Ein solcher könnte sich aus §§ 18 Abs. 1 Nr. 2, 19 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1 GWB ergeben, soweit der OMG eine marktbeherrschende Stellung in München zugesprochen wird. Dies würde voraussetzen, dass die OMG keinem wesentlichen Wettbewerb in München ausgesetzt ist, weil es z.B. keine Veranstaltungshallen vergleichbarer Größe und Ausstattung in München gibt. Diese Untersuchungen müssten ggf. noch von der Gesellschaft angestellt werden, soweit aus Sicht RAW entscheidungserheblich.

## 2. Kommunalrechtlicher Zulassungsanspruch

Es bestehen derzeit nicht auszuräumende kommunalverfassungsrechtliche Bedenken gegen die beantragte Gesellschafterweisung.

Stand heute muss D-R davon ausgehen, dass ein einklagbarer, kommunalrechtlicher Zulassungsverschaffungsanspruch gegenüber der Stadt besteht, den die LHM durch Einwirken auf die OMG zu erfüllen hätte. Es besteht insoweit eine (grundrechtlich verbürgte) Rechtspflicht der Stadt, das Konzert zu ermöglichen. Eine Weisung gegenüber der OMG, dass Konzert abzusagen, würde dieser Rechtspflicht diametral entgegenlaufen.

Dies ergibt sich aus den folgenden Erwägungen:

### a. Grundsätzlicher Anspruch auf Zulassung zu öffentlichen Einrichtungen

Im Rahmen von Widmung und Kapazität von öffentlichen Einrichtungen besteht grundsätzlich ein Zulassungsanspruch. Die Rechtsprechung stützt diesen Anspruch bei Gemeindeangehörigen auf Art. 21 BayGO, bei Ortsfremden wird der Anspruch aus dem Gleichheitssatz abgeleitet.

Wird eine öffentliche Einrichtung von einer juristischen Person des Privatrechts betrieben, die über die Nutzungsvergabe entscheidet (wie hier), wandelt sich dieser kommunalrechtliche Zulassungsanspruch in einen Verschaffungsanspruch, den die Kommune nach der Rechtsprechung durch Einwirken auf den Einrichtungsträger (hier OMG) zu erfüllen hat.

### b. Bedeutung des BDS-Verfahrens

Die Grenzen des kommunalrechtlichen Zulassungsanspruchs wurden zuletzt im so genannten BDS-Verfahren höchstrichterlich geklärt. Dort hat der BayVGH folgenden amtlichen Leitsatz aufgestellt:

*„Die Gemeinden sind nicht befugt, Bewerbern den Zugang zu ihren öffentlichen Einrichtungen allein wegen zu erwartender unerwünschter Meinungsäußerungen zu verwehren.“*

(VGH München (4. Senat), Urteil vom 17.11.2020 – 4 B 19.1358)

Zwar sind nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung auf antisemitischen Vorstellungen beruhende politische Konzepte zweifelsfrei mit der Menschenwürdegarantie unvereinbar. Sie verstoßen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung und sind daher verfassungswidrig.

(BVerfG „NPD-Verbotsverfahren“ 2 BvB 1/13 Rn. 541 und BayVGH a.a.O. Rn. 56).

Diese „Verfassungswidrigkeit der Gesinnung“ reicht - nach Ansicht der Gerichte - aber für sich genommen nicht aus, um entsprechende Meinungsäußerungen behördlicherseits von vornherein zu untersagen oder auf vergangene oder erwartbare Meinungsäußerungen einen Nutzungsausschluss zu stützen.

(BayVGH a.a.O Rn. 56)

Äußerungen Privater genießen grundrechtlichen Schutz nach Art. 5 Abs. 1 GG unabhängig von der inhaltlichen Bewertung ihrer Richtigkeit oder Gefährlichkeit. Das Grundgesetz baue zwar auf der Erwartung auf, dass die Bürger die allgemeinen Werte der Verfassung akzeptie-



ren und verwirklichen; es erzwingt diese Werteloyalität aber nicht. Der Schutzbereich der Meinungsfreiheit umfasse daher auch „extremistische, rassistische oder antisemitische Äußerungen“.

(BayVGH a.a.O Rn. 57 unter Berufung auf BVerfG, B.v. 7.7.2020 - 1 BvR 479/20)

Bekanntermaßen hatte die von der Stadt gegen diese Entscheidung des BayVGH eingelegte Revision vor dem Bundesverwaltungsgericht keinen Erfolg (BVerwG Urt. v. 20.1.2022 – 8 C 35.20). Zwar wird die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts von einzelnen Stimmen in der Literatur kritisiert, es erscheint aber nahezu ausgeschlossen, in diesem Bereich kurzfristig eine Änderung der Rechtsprechung zu erreichen.

Eine Absage des Konzerts käme (außerhalb von nachweisbarer Kapazitätserschöpfung oder Unzuverlässigkeit des Veranstalters) unter Zugrundelegung der Rechtsprechung von VGH und BVerwG wohl allenfalls in Betracht, wenn die LHM / OMG nachweisen könnte, dass die Durchführung von Konzerten von Roger Waters regelmäßig mit der Gefahr strafbarer Handlungen, wie Volksverhetzung oder Beleidigung, verbunden ist bzw. mit einer die Friedlichkeitsgrenze überschreitende gezielten Stimmungsmache gegen die jüdische Bevölkerung in Deutschland oder gar einem Aufstacheln zum Hass gegen diese Personengruppe (iSv § 130 Abs. 1 Nr. 1 StGB) gerechnet werden müsste.

Bei D-R liegen aktuell keine ausreichenden Nachweise dafür vor, dass das anstehende Konzert von Roger Waters mit der Gefahr strafbarer Handlungen, wie Volksverhetzung oder Beleidigung, verbunden wäre bzw. mit einer die Friedlichkeitsgrenze überschreitende gezielten Stimmungsmache gegen die jüdische Bevölkerung in Deutschland oder gar einem Aufstacheln zum Hass gegen diese Personengruppe (iSv § 130 Abs. 1 Nr. 1 StGB) gerechnet werden müsste. Eine strafrechtliche Verurteilung von Roger Waters ist hier nicht bekannt. Auch die von der Fachstelle für Demokratie bislang in Bezug auf Roger Waters gelieferten Beiträge lassen aus unserer Sicht einen sicheren Nachweis konkret hinsichtlich zu erwartender strafbarer Handlungen bzw. entsprechender Äußerungen auf Konzerten nicht zu.

Im Übrigen wird in einem möglichen Prozess aller Voraussicht nach nicht damit argumentiert werden können, dass die Olympiahalle bzw. der Olympiapark ein „historisch belasteter Ort“ sei und die Veranstaltung deshalb abgesagt werden dürfe. Zwar hat in München 1972 das „Olympia-Attentat“ stattgefunden, welches sich spezifisch gegen die israelische Mannschaft richtete. Allerdings wäre – wird ein Eingriff in die Meinungsfreiheit wie im BDS-Verfahren bejaht - auch insoweit eine gesetzliche Grundlage erforderlich, die bestimmte Veranstaltungen in der Olympiahalle beschränkt oder verbietet. Eine spezifische gesetzliche Regelung zu „belasteten Orten“ und Kommunikationsgrundrechten gibt es soweit ersichtlich aber nur in den Versammlungsgesetzen. Dort werden „belastete“ Orte aber spezifisch eingeschränkt auf Orte, denen ein an die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft erinnernder Sinngehalt mit gewichtiger Symbolkraft zukommt und auch nur dann, wenn eine Beeinträchtigung der Würde der Opfer zu besorgen ist oder eine unmittelbare Gefahr einer erheblichen Verletzung grundlegender sozialer oder ethischer Anschauungen besteht.

### **c. Weitere verfassungsrechtliche Aspekte**

Öffentliche Einrichtungen sind zudem zur Wahrung des Gleichheitsgrundsatzes nach Art. 3 Abs.1 und Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG verpflichtet. Demnach darf niemand *„wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen und politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden“*.

Im „BDS-Verfahren“ wurde vom BayVGH auch ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleich-

heitssatz bejaht, der aber im konkreten Fall nach Meinung des BVerwG hinter Art. 5 Abs. 1 GG zurücktrete, weil sich die unterschiedliche Behandlung von Veranstaltungen in der Differenzierung wegen zu erwartender Meinungsäußerungen erschöpfe.

(VGH aaO. Rn. 61; BVerwG aaO Rn. 23)

Zudem könnte in einem öffentlich-rechtlichen Streitverfahren vss. auch mit einem Verstoß gg. Art. 5 Abs. 3 GG (Kunstfreiheit) argumentiert werden. Hier ist neben dem „Werkbereich“ auch der so genannte „Wirkbereich“ geschützt. Unter den Werkbereich fallen die für das künstlerische Endprodukt notwendigen Handlungen und damit der Entstehungsprozess. Der Wirkbereich hingegen schützt die Möglichkeit der Zurschaustellung des Kunstwerkes (Verbreitung, Veröffentlichung). Träger dieses Grundrechts ist daher nicht nur derjenige, der das Kunstwerk herstellt, sondern auch die Person, die das Kunstwerk der Öffentlichkeit zugänglich macht wie z. B. ein Verleger, Filmproduzent, Geschäftsführer eines Buchverlages oder der Konzertveranstalter. Im kürzlich veröffentlichten Gutachten des Staatsrechtlers Prof. Dr. Christoph Möllers (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/gutachten-moellers-2160104>) wird in Bezug auf die Kunstfreiheit das Folgende ausgeführt:

*„Kunstfreiheit und staatliche Pflicht müssen von Verfassungs wegen in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden. Die Freiheit der Kunst kann auch in Fällen rassistischer oder antisemitischer Tendenzen im Rahmen der Verhältnismäßigkeit vor staatlichen Zugriffen schützen. Das ist der freiheitliche Skandal der grundgesetzlichen Ordnung.“ (S. 49)*

Das Gutachten nennt im Weiteren auch ein plastisches Beispiel aus der Kommunalverwaltung:

*„Der Gemeinderat beschließt, ein bestimmtes umstrittenes Stück vom Spielplan des Städtischen Theaters zu nehmen und beauftragt den zuständigen Magistratsbeamten mit der Umsetzung.“ (S.22)*

[...]

*„Praktisch geht es bei der Prüfung solcher Maßnahmen weniger um die Kontrolle von Gesetzlichkeit und Verhältnismäßigkeit, sondern um die Frage, ob die Kunstfreiheit in ihrem Schutzbereich berührt ist oder nicht. In unserem ersten Fall ist dies klar gegeben. Das Verbot betrifft den künstlerischen Programmbereich, in den die politischen Organe nicht eingreifen dürfen, ohne die Kunstfreiheit zu verletzen. Der Beschluss des Gemeinderats verstößt gegen das Grundgesetz und ist damit nichtig.“ (S.23)*

Die Gegenseite wird sich ggf. zusätzlich noch auf Art 12 GG (Berufsfreiheit) berufen können.

### **3. Hinweis**

Die aktuell vertretene Einschätzung kann sich noch ändern, u.a. falls weitere Erkenntnisse der OMG oder die rechtliche Begründung aus Frankfurt bekannt werden sollten. Selbstverständlich könnte die Rechtslage in Zukunft auch anders zu beurteilen sein, falls es in den anderen deutschen Veranstaltungsorten (die vor München bespielt werden sollen) zu Straftaten kommt.

Gez.

## **II. Wv. sofort**