

Denk' ich an Musicals in der Nacht, dann bin ich um den Schlaf gebracht! Müssen Stadthallen an Jedermann zu jeder Zeit bedingungslos vermieten?

Ein Beitrag zum Thema „Kontrahierungszwang“ von RA Ulrich Poser, Hamburg, www.musiclawyer.de

In letzter Zeit werden einige Mitglieder des Europäischen Verbandes der Veranstaltungs-Centren e.V. (EVVC e.V.) von einer Tourneeveranstalterin scharf angegangen, wenn es um die Frage geht, ob sie ihre Räumlichkeiten, d.h. Hallen für eine bestimmte Musicalproduktion mietweise zur Verfügung stellen oder nicht. In einem anderen Fall wurde eine Gemeinde bereits auf Abschluss eines Mietvertrages verklagt.

Es stellt sich somit zunächst die Frage, ob Hallen ohne „wenn und aber“ an Jedermann zu jeder Zeit vermieten müssen. Wie ist zu verfahren, wenn eine einzelne Produktion in qualitativer Hinsicht umstritten ist? Muss die Halle trotzdem zur Verfügung gestellt werden oder kann die Halle ablehnen? Eine Pflicht zur Vermietung ohne „wenn und aber“ könnte nur aus einem derart weitreichenden Abschluss- oder Kontrahierungszwang resultieren, aufgrund dessen die Halle in jeder denkbaren Konstellation an Jedermann jederzeit für jede Produktion vermieten muss.

1. Für rein private Unternehmen gilt der Grundsatz der Privatautonomie, d.h. jede rein privat organisierte Halle kann frei entscheiden, ob und an wen sie vermietet oder nicht. Ein zivilrechtlicher Kontrahierungszwang existiert lediglich in Teilbereichen der Daseinsvorsorge (Personenbeförderung, Energieversorgung). Dazu gehört die Vermietung einer Halle für ein Musical nicht.

2. Da bei Beteiligung städtischer Eigenbetriebe und Betriebs-GmbHs (hinter denen die jeweilige Gemeinde als Mehrheitsgesellschafterin steht), öffentliches Recht einschlägig ist, kann man zunächst einen Blick auf die landesrechtlichen Gemeindeordnungen werfen. Rein exemplarisch sieht § 20 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) vor, dass lediglich die Einwohner der Gemeinden und ortsansässige Unternehmen im Rahmen der bestehenden Vorschriften berechtigt sind, die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde zu benutzen.

Diesbezüglich hat das Thüringer Oberverwaltungsgericht mit Beschluss aus dem Jahre 2004 aber entschieden, dass es allein auf die gesetzlichen Vorschriften der Gemeindeordnungen nicht ankommt. Ein öffentlich-rechtlicher Widmungsakt kann nämlich auch stillschweigend in der tatsächlichen Öffnung einer Einrichtung für die Benutzung durch die Allgemeinheit liegen. Der Umfang der Widmung bestimmt sich in diesen Fällen nach der tatsächlich feststellbaren Nutzung in der Vergangenheit.

Diese Auffassung deckt sich mit einer Entscheidung eines süddeutschen Verwaltungsgerichts (VG) aus dem Jahre 1995, wonach sich die Maßstäbe für die Überlassung einer Halle und die Grenzen einer Nutzungsberechtigung aus der andauernden Überlassungs- und Nutzungspraxis ergeben.

Hallen, die in der Vergangenheit auch an ortsfremde Unternehmen (z.B. Musicalveranstalter) vermietet haben, können sich nicht auf die

Vorschriften in der Gemeindeordnung berufen, wonach nur an ortsansässige Unternehmen vermietet wird. Die Begründung liegt darin, dass derjenige, der über das Gesetz hinausgeht, daran aufgrund des grundgesetzlichen Gleichheitssatzes mit der Folge gebunden ist, dass auch überregionale Unternehmen anspruchsberechtigt sein können.

3.a) Es ist allerdings zu beachten, dass der Halle bei der Entscheidung, wann im Einzelfall an wen vermietet wird, stets eine sachgerechte Ermessensausübung, d.h. ein Ermessensspielraum zusteht. Einen jederzeitigen Anspruch auf Vermietung ohne jegliches „wenn und aber“ sieht das deutsche Recht nicht vor.

Keine Diskussion kann entstehen, wenn aufgrund der Durchführung der Veranstaltung eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung hervorgerufen wird. Eine solche liegt vor, wenn gesetzliche Vorschriften (u.a. sicherheitsrechtliche Vorschriften wie die der Versammlungsstättenverordnung, Strafgesetze, öffentlich-rechtliche Vorschriften, arbeitsrechtliche Vorschriften etc.) oder absolute Rechtsgüter (Eigentum, körperliche Unversehrtheit) verletzt werden oder drohen verletzt zu werden. In diesem Falle darf die Halle von vornherein nicht vermieten.

Bei Beantwortung der Frage, ob ein anfragendes Unternehmen ein Recht auf einen bestimmten Termin hat, darf die Halle ihr Ermessen sachgerecht ausüben.

Zulässiger Grund für die Ablehnung eines bestimmten Termins kann z.B. die „Überfrachtung des kulturellen Angebots“ sein. Ein süddeutsches Verwaltungsgericht bestätigt in einem gleich gelagerten Fall, dass die Halle u.a. folgende Aspekte bei ihrer Ermessensentscheidung zur Vergabe der Halle berücksichtigen darf:

- Überfrachtung des kulturellen Angebots in der Gemeinde dadurch verursachtes Sinken der Besucherzahlen aller Veranstaltungen
- Verhinderung einer abträglichen Verdichtung der Veranstaltungen

Eine Halle kann somit im Einzelfall berechtigt sein, einen bestimmten Termin u.a. mit vorgenannten Argumenten abzulehnen.

Konkurrenzgesichtspunkte und kommunalpolitische Erwägungen sollten und dürfen – nach der Entscheidung des VG – nicht in die Ermessensentscheidung einfließen; es dürfen ausschließlich veranstaltungsspezifische Gesichtspunkte berücksichtigt werden.

3.b) Es existieren im Hinblick auf die Problematik „fehlerfreie Ermessensentscheidung“ eine Reihe einschlägiger Urteile; zumeist geht es in den Urteilen um einen im Ansatz vergleichbaren Sachverhalt: Die Zulassung von Stand-Bewerbern zu Wochenmärkten. Hier Auszüge:

(1) Nach dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof steht der die

wenigen Standplätze vergebenden Stadt grundsätzlich ein weites Auswahlermessen zu. Berücksichtigt werden dürfen die Argumente „Attraktivität des Marktes“, „Bevorzugung von Bewerbern mit neuen Angeboten“.

(2) Nach dem VG Stuttgart gilt: Die Beurteilung der Attraktivität der einzelnen Bewerber um einen Standplatz auf dem Markt, welche sich am Veranstaltungszweck zu orientieren hat, hängt letztendlich von der subjektiven Bewertungsentscheidung des Veranstalters ab, dem insofern ein Beurteilungsspielraum zukommt. Welche konkreten Gesichtspunkte er hierbei, ggf. für die einzelnen Sparten gesondert heranzieht, liegt in seinem Ermessen.

(3) Hessischer Verwaltungsgerichtshof: Es besteht keine Ermessensbindung für die Gemeindeverwaltung dahingehend, dass bei Vergabe öffentlicher Einrichtungen (hier: Gemeindesaal) grundsätzlich nur nach der zeitlichen Reihenfolge des Antragseingangs vorzugehen ist.

(4) Das VG Gießen führt in einem neueren Beschluss zur Problematik „Zulassung zu einem Volksfest“ u.a. wie folgt aus: Bei mehreren Bewerbern, die dieselben Warenarten anbieten und auch ansonsten vergleichbar sind, kann die Zulassung eines Bewerbers zu einem Volksfest abgelehnt werden, wenn (...) die Kriterien der Attraktivität sowie der ausgewogenen Vielseitigkeit berücksichtigt werden (...).

Die Ermessensentscheidung der vermietenden Halle sollte ausschließlich veranstaltungsspezifische Gesichtspunkte berücksichtigen. Unbedenklich in diesem Sinne ist das Kriterium „bekannt und bewährt“. Es darf jedoch auch im Falle der Vermietung einer Stadthalle nicht zum alleinigen Verteilungsmaßstab gemacht werden. Die Attraktivität oder Anziehungskraft einer Veranstaltung und die Ausgewogenheit des Angebotes der Halle sind u.a. sachgerechte Auswahlkriterien bei der Vermietung einer Halle.

Ergebnis:

Rein private Vermieter müssen im Regelfall an niemanden vermieten. Sie können frei entscheiden ob und an wen sie vermieten; es gilt der Grundsatz der Privatautonomie. Eine Halle, deren Zulassungsanspruch öffentlichem Recht unterliegt, muss nicht „ohne wenn und aber“ an Jedermann jederzeit vermieten. Es steht ihr bei der Frage an wen und wann vermietet wird, ein Beurteilungs- und Ermessenspielraum zu. Die Entscheidung muss jedoch – um nicht rechtswidrig zu sein - ermessensfehlerfrei sein. Auswahlkriterium kann u.a. die Attraktivität des Angebots sein. Gesetzt den (fiktiven) Fall, eine Produktion wäre in qualitativer Hinsicht derart umstritten, dass ihre Attraktivität auch nach Auffassung des erkennenden Verwaltungsgerichts gegen Null konvergiert, sind Konstellationen denkbar, in welchen die Verantwortlichen einer Halle bereits insoweit zur Ablehnung der Vermietanfrage berechtigt sein können. Dies muss erst recht gelten, wenn im jeweils zu entscheidenden Einzelfall die Schwelle zur Geschäfts- und Imageschädigung der eigenen Halle überschritten sein sollte. Es existiert im öffentlichen Recht kein Verbot, Schaden vom eigenen Haus abwenden zu dürfen.