

Juristische und finanzwirtschaftliche Evaluation der Haftungsarchitektur und Risikostruktur im Rahmen der Olympiabewerbung der Region Rhein-Ruhr 2036/2040

1. Einleitung und Untersuchungsgegenstand

Die vorliegende gutachterliche Analyse befasst sich mit den komplexen rechtlichen und finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen der geplanten Bewerbung der Region Rhein-Ruhr für die Olympischen und Paralympischen Sommerspiele in den Jahren 2036 oder 2040. Im Zentrum der Untersuchung steht die Diskrepanz zwischen den vertraglichen Standardanforderungen des Internationalen Olympischen Komitees (IOC) und den restriktiven Vorgaben des deutschen öffentlichen Rechts, insbesondere der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) und der Landeshaushaltsordnung (LHO NRW).

Die Initiative „Rhein Ruhr City“, die ursprünglich als privatwirtschaftliches Projekt begann und nun in eine staatlich flankierte Bewerbung überführt wurde, stellt ein Novum in der Geschichte olympischer Bewerbungen dar.¹ Anstelle einer einzelnen Host City tritt ein polyzentrisches Netzwerk aus 17 Kommunen in Erscheinung, wobei die Stadt Köln als „Leading City“ fungiert.² Diese dezentrale Struktur, die auf Nachhaltigkeit durch die Nutzung bestehender Sportstätten setzt, wirft jedoch präzedenzlose Fragen hinsichtlich der vertraglichen Haftungsverteilung auf. Die zentrale Fragestellung dieses Berichts betrifft die Legalität der vom IOC geforderten unbegrenzten Bürgschaft (Patronatserklärung) durch die beteiligten Gebietskörperschaften. Angesichts historischer Kostenüberschreitungen bei Olympischen Spielen, die durchschnittlich bei 179 % liegen⁴, ist zu prüfen, ob die Übernahme eines solchen „unkalkulierbaren Risikos“ mit dem haushaltsrechtlichen Spekulationsverbot und dem Gebot der Wirtschaftlichkeit vereinbar ist. Ferner wird analysiert, ob die Kommunen oder das Land Nordrhein-Westfalen (NRW) als primäre Vertragspartner fungieren müssen und welche verfassungsrechtlichen Implikationen sich daraus für die Budgethoheit der Parlamente ergeben.

Die Analyse stützt sich auf eine detaillierte Auswertung der IOC-Vertragswerke (Host City Contract), der relevanten Gesetze und Erlasse des Landes NRW sowie finanzwissenschaftlicher Studien zur Ökonomie von Großveranstaltungen.

2. Die Vertragsarchitektur des Internationalen

Olympischen Komitees (IOC)

Um die Rechtsposition der nordrhein-westfälischen Kommunen und des Landes adäquat bewerten zu können, ist eine tiefgehende Exegese des IOC-Vertragsregimes unerlässlich. Das IOC operiert auf der Basis standardisierter Verträge, die historisch als „Host City Contract“ (HCC) bekannt sind. Trotz Reformbemühungen unter der „Agenda 2020“ und der „New Norm“ bleibt der Kern der Risikoallokation – die einseitige Überwälzung finanzieller Risiken auf den Ausrichter – weitgehend unverändert.

2.1 Der Host City Contract (HCC): Rechtsnatur und Struktur

Der HCC ist ein privatrechtlicher Vertrag sui generis, der dem Schweizer Recht unterliegt, da das IOC seinen Sitz in Lausanne hat. Er regelt die Rechte und Pflichten zwischen dem IOC und den Ausrichtern der Spiele.

2.1.1 Die Vertragsparteien (Signatories)

Traditionell verlangt das IOC drei Hauptunterzeichner auf der Ausrichterseite, die eine Zwangsgemeinschaft bilden:

1. **Die Host City (Gastgebende Stadt):** Historisch war dies stets eine einzelne Stadt (z.B. London, Tokio). Das IOC hat seine Charta und die „Operational Requirements“ jedoch dahingehend flexibilisiert, dass auch „Regionen“ oder mehrere Städte als Gastgeber fungieren können.⁶ Im Fall Rhein-Ruhr stellt sich die juristische Herausforderung, wie 17 souveräne Kommunen als eine Vertragspartei agieren. Es ist davon auszugehen, dass Köln als „Leading City“ eine repräsentative Funktion übernimmt, jedoch rechtlich alle beteiligten Kommunen, die Wettkampfstätten beherbergen, in das Vertragswerk eingebunden werden müssen, um die Zugriffsmöglichkeiten des IOC auf die lokale Infrastruktur zu sichern.³
2. **Das Nationale Olympische Komitee (NOK):** In Deutschland ist dies der Deutsche Olympische Sportbund (DOSB). Der DOSB fungiert als exklusiver Franchise-Nehmer des IOC auf nationaler Ebene.⁸
3. **Das Organisationskomitee (OCOG):** Eine privatrechtliche Gesellschaft (in der Regel eine GmbH), die meist erst nach der Unterzeichnung des HCC gegründet wird und diesem dann durch Beitrittserklärung unterworfen wird. Für Rhein-Ruhr wird die Gründung einer entsprechenden Durchführungsgesellschaft erwartet, die die operativen Geschäfte leitet.⁹

2.1.2 Die Klausel der gesamtschuldnerischen Haftung (Joint and Several Liability)

Ein wesentliches Element der Risikoabsicherung des IOC ist die Vereinbarung einer gesamtschuldnerischen Haftung. Die Verträge für Tokio 2020 und die Youth Olympic Games 2028 enthalten explizite Regelungen hierzu:

„The joint and several liabilities of the Hosts, the Host NOC and the OCOG shall, in particular, apply in respect of all damages, costs and liabilities of any nature, direct or indirect, which may result from their breach of any provision of the Host Contract...“.⁹

Juristisch bedeutet dies, dass das IOC im Falle eines Vertragsbruchs oder eines finanziellen Ausfalls nach eigenem Ermessen jeden der drei Partner auf die *volle* Summe in Anspruch nehmen kann (§ 421 BGB analog). Das IOC muss sich nicht an den Verursacher halten. Für eine Kommune wie Duisburg oder Essen bedeutet dies, dass sie im Außenverhältnis zum IOC theoretisch auch für Fehlverhalten des DOSB oder Missmanagement der OCOG-Geschäftsführung in voller Höhe haftbar gemacht werden könnte. Diese Haftungserstreckung ist für öffentliche Gebietskörperschaften höchst problematisch, da sie die Kontrolle über das haftungsauslösende Ereignis teilweise aus der Hand geben.

2.2 Die Patronatserklärung (Shortfall Guarantee)

Das IOC verlangt explizit eine Garantie für die Abdeckung jeglicher finanzieller Defizite („shortfall guarantee“). Diese Forderung ist in ihrer Absolutheit ein Unikum im Rechtsverkehr mit der öffentlichen Hand.

2.2.1 Inhalt und Umfang der Garantie

Die Garantie umfasst typischerweise:

- **Deckung des operativen Defizits:** Sollte das OCOG (Organisationskomitee) mehr ausgeben als es einnimmt (z.B. durch geringere Sponsoring Erlöse oder Ticketverkäufe), muss die öffentliche Hand die Differenz ausgleichen.
- **Infrastrukturkosten:** Kostenüberschreitungen bei Bauprojekten (Non-OCOG-Budget) fallen ohnehin in die Last der Eigentümer (Städte/Land), werden aber durch den HCC vertraglich zementiert.
- **Steuerbefreiungen:** Der Gastgeber verpflichtet sich oft, IOC-Einnahmen steuerfrei zu stellen oder anfallende Steuern zu übernehmen.⁹

2.2.2 Die „Indemnification Clause“ (Schadloshaltung)

Besonders kritisch für die kommunale Haftung ist die Klausel zur Schadloshaltung. Der Vertrag für Tokio 2020 (§ 9) und analoge Dokumente verpflichten die Stadt und das OCOG, das IOC von *jeglichen* Ansprüchen Dritter freizustellen („indemnify and hold harmless“), die aus der Durchführung der Spiele resultieren.⁹

Dies umfasst Ansprüche von:

- Sponsoren und Broadcastern (z.B. bei Ausfall oder Störung der Spiele).
- Zuschauern (z.B. bei Unfällen).
- Rechteinhabern (z.B. bei Verletzung von Markenrechten).

Die Formulierung „resulting from... all acts or omissions“⁹ ist extrem weit gefasst. Sie inkludiert auch Risiken, die nicht direkt durch die Stadt verursacht wurden. Faktisch fungiert die Host City als Versicherer des IOC. Das IOC schließt in seinen Verträgen explizit aus, selbst für Schäden zu haften, selbst wenn diese im Kontext seiner eigenen Veranstaltungen entstehen. Für die Kommunen NRWs bedeutet dies die Übernahme eines Risikos, das versicherungsmathematisch kaum zu beziffern ist.

2.3 Entwicklungen durch die „New Norm“ und Agenda 2020

Das IOC hat unter Präsident Thomas Bach Reformen wie die „Olympic Agenda 2020“ und die „New Norm“ eingeführt, die Flexibilität erhöhen und Kosten senken sollen.¹¹

- **Flexibilität:** Der „Future Host Questionnaire“⁷ erlaubt nun die Bewerbung von Regionen, was das Rhein-Ruhr-Konzept erst ermöglichte.
- **Risiko:** Kritiker und juristische Analysen weisen jedoch darauf hin, dass der Kern der finanziellen Haftung unangetastet blieb. Die „New Norm“ betrifft operative Standards (z.B. Größe der Venues), ändert aber nichts an der vertraglichen Letztverantwortung des Gastgebers für Defizite.¹³ Der „Knebelvertrag“-Charakter (Oppressive Contract), wie er von Kritikern bezeichnet wird, bleibt in den Haftungsklauseln bestehen.¹⁵

2.4 Menschenrechtsklauseln als neues Haftungsrisiko

Neuere Versionen des HCC beinhalten Klauseln zur Einhaltung von Menschenrechten und Anti-Korruptions-Standards.¹⁶

- **Inhalt:** Die Ausrichter verpflichten sich, die Spiele im Einklang mit internationalen Menschenrechtsstandards durchzuführen (z.B. UN Guiding Principles on Business and Human Rights).
- **Juristische Implikation:** Während dies politisch begrüßenswert ist, schafft es juristisch neue Haftungstatbestände. Dritte könnten versuchen, aus diesen Klauseln Ansprüche gegen die Stadt oder das OCOG abzuleiten, wenn es beispielsweise zu Zwangsumsiedlungen oder Arbeitsrechtsverletzungen auf Baustellen kommt. Zwar fehlt oft ein direkter Durchsetzungsmechanismus für Dritte, aber die Vertragsverletzung gegenüber dem IOC wäre gegeben.¹⁶

3. Analyse der Bewerberstruktur Rhein-Ruhr

Die spezifische Konstellation der Bewerbung Rhein-Ruhr unterscheidet sich signifikant von klassischen, monozentrischen Bewerbungen.

3.1 Das polyzentrische Modell und die Einbindung der Kommunen

Das Konzept sieht vor, 17 Kommunen in Nordrhein-Westfalen einzubinden.¹⁹ Zu den Kernstädten gehören Köln, Düsseldorf, Dortmund, Essen und Duisburg, ergänzt um Städte wie Aachen, Bochum, Bonn, Gelsenkirchen, Krefeld, Leverkusen, Mönchengladbach, Oberhausen und Recklinghausen.³

- **Vorteil:** Nutzung bestehender Infrastruktur (95 % der Sportstätten vorhanden).
- **Herausforderung:** Die Koordination von 17 Stadträten und Verwaltungen. Jede Kommune hat eigene Haushaltssatzungen, eigene politische Mehrheiten und spezifische finanzielle Restriktionen.

3.2 Die Rolle der „Leading City“ Köln

Köln wurde im Update des Konzepts als „Leading City“ definiert.²

- **Funktion:** Dies dient primär der Kanalisierung der Kommunikation mit dem IOC und der

Repräsentation.

- **Haftungsrechtlich:** Es ist unwahrscheinlich, dass Köln die Haftung für die anderen 16 Kommunen übernimmt. Eine solche „Fremdhaftung“ wäre kommunalrechtlich unzulässig (Verbot der Wahrnehmung fremder Aufgaben ohne Kostenerstattung). Vielmehr müssen alle Kommunen, die als Austragungsort fungieren („Venue Cities“), vertraglich eingebunden werden, sei es direkt im HCC oder durch Back-to-Back-Verträge mit der Durchführungsgesellschaft.

3.3 Die privatwirtschaftliche Genese („Rhein Ruhr City GmbH“)

Die Initiative startete als rein privatwirtschaftliches Projekt („Rhein Ruhr City 2032“), initiiert durch Michael Mronz und finanziert durch Unternehmen wie Evonik, Daimler und RAG-Stiftung.¹

- **Transformation:** Für die offizielle Bewerbung ist der Übergang in eine öffentlich-rechtlich legitimierte Struktur notwendig. Private Initiativen können keine staatlichen Garantien (Sicherheit, Visa, Zollfreiheit) abgeben.
- **Durchführungsgesellschaft:** Es wird erwartet, dass eine neue GmbH gegründet wird, an der die Kommunen und das Land beteiligt sind. Die Geschäftsführung dieser GmbH unterliegt strengen Haftungspflichten (§ 43 GmbHG), was bei einer Unterfinanzierung sofortige Nachschusspflichten der Gesellschafter auslöst.²²

4. Juristische Analyse: Zulässigkeit der Haftungsübernahme durch Kommunen (GO NRW)

Ein Kernpunkt der Anfrage betrifft die Legalität der Unterzeichnung einer unbegrenzten Bürgschaft durch die 17 Kommunen unter Berücksichtigung der Gemeindeordnung NRW (GO NRW).

4.1 Das Spekulationsverbot und § 86 GO NRW

Gemäß § 86 Abs. 1 GO NRW sind Kommunen verpflichtet, ihr Vermögen pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten.

„Die Gemeinde darf Vermögensgegenstände nur erwerben, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist... Sie hat ihr Vermögen pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten.“ In Verbindung mit der Rechtsprechung zu Finanzderivaten und Fremdwährungskrediten (vgl. „Swap-Urteile“ des BGH) hat sich der Grundsatz etabliert, dass Kommunen keine Geschäfte mit **unkalkulierbarem Risiko** eingehen dürfen (Spekulationsverbot).

- **Anwendung auf die Patronatserklärung:** Die vom IOC geforderte „Shortfall Garantie“ deckt *sämtliche* Kostenüberschreitungen ab. Da diese Überschreitungen theoretisch unbegrenzt sein können (siehe durchschnittlich 179 % Kostensteigerung bei Olympia ⁴), handelt es sich juristisch zweifelsfrei um ein unkalkulierbares Risiko. Es gibt keinen „Cap“ (Obergrenze).
- **Rechtsfolge:** Der Abschluss eines Vertrages, der eine Kommune einem unbegrenzten

finanziellen Risiko aussetzt, ist mit den Grundsätzen der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung unvereinbar. Eine solche Verpflichtung verstößt gegen das Gebot der Haushaltswahrheit und -klarheit (§ 75 GO NRW), da das Risiko nicht im Haushalt veranschlagt werden kann.

4.2 Restriktionen für Bürgschaften (§ 86 Abs. 4 GO NRW)

Das kommunale Haushaltsrecht in NRW (§ 86 Abs. 4 GO NRW i.V.m. § 87 GO NRW) erlaubt die Übernahme von Bürgschaften nur unter strikten Voraussetzungen:

1. **Erfüllung öffentlicher Aufgaben:** Dies wäre bei Sportförderung noch gegeben.
2. **Bestimmtheit:** Die Verpflichtung muss der Höhe nach bestimmt sein. Eine unbegrenzte Bürgschaft widerspricht dem Bestimmtheitsgrundsatz.
3. **Genehmigungspflicht:** Solche Rechtsgeschäfte bedürfen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde (Bezirksregierung).
4. **Verbot bei Unwirtschaftlichkeit:** Die Aufsichtsbehörde *muss* die Genehmigung versagen, wenn die Verpflichtung die dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde gefährdet.

4.3 Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Rhein-Ruhr-Kommunen

Ein entscheidender Faktor ist die Bonität der unterzeichnenden Kommunen. Viele Städte im Ruhrgebiet (z.B. Duisburg, Oberhausen, Gelsenkirchen, Essen, Dortmund) befinden oder befanden sich im „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ oder weisen eine hohe Verschuldung (Liquiditätskredite) auf.¹

- **Faktische Unmöglichkeit:** Eine Kommune, die keinen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorweisen kann oder sich in der Haushaltssicherung befindet, darf keine *freiwilligen* Leistungen übernehmen, die unkalkulierbare Risiken bergen. Die Ausrichtung Olympischer Spiele ist eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe, keine Pflichtaufgabe.
- **Aufsichtsrechtliche Konsequenz:** Die Bezirksregierungen (Düsseldorf, Köln, Arnsberg, Münster) wären rechtlich gezwungen, eine unbegrenzte Patronatserklärung einer überschuldeten Kommune wie Duisburg zu untersagen. Eine Genehmigung wäre ermessensfehlerhaft und rechtswidrig.

4.4 Zwischenfazit zur kommunalen Haftung

Es ist rechtlich für die Kommunen unzulässig, die vom IOC geforderte unbegrenzte Patronatserklärung im Außenverhältnis allein zu unterzeichnen. Eine solche Unterschrift wäre u.U. nichtig (§ 134 BGB i.V.m. öffentlichem Recht) oder würde zur sofortigen Intervention der Aufsichtsbehörden führen. Bürgermeister, die eine solche Erklärung ohne Absicherung unterzeichnen, setzten sich dem Risiko der persönlichen Haftung (Regress) und disziplinarrechtlicher Konsequenzen aus.

5. Befugnis und Risiken des Landes

Nordrhein-Westfalen und des Bundes

Da die Kommunen als primäre Risikoträger ausfallen, verlagert sich die Last zwangsläufig auf die nächsthöheren Ebenen: das Land NRW und den Bund.

5.1 Die Notwendigkeit der Haftungsfreistellung (Indemnification)

Um die Kommunen in die Lage zu versetzen, den HCC formell zu unterzeichnen (was das IOC verlangt), müssen sie *im Innenverhältnis* von den finanziellen Risiken freigestellt werden.

- **Mechanismus:** Land und Bund geben gegenüber den Kommunen eine Garantie ab, dass sie alle aus dem HCC resultierenden Zahlungsverpflichtungen übernehmen.
- **Praxis:** Dieses Vorgehen wurde bereits bei der Kostenübernahme für die Ratsbürgerentscheide (85 % Land, 15 % Kommune) praktiziert.²³ Für die Spiele selbst muss diese Quote für das Defizitrisiko faktisch 100 % betragen (abzüglich eines definierten städtischen Eigenanteils für lokale Investitionen).

5.2 Landeshaushaltsordnung (LHO NRW) und Verfassungsrecht

Auch das Land NRW unterliegt haushaltsrechtlichen Schranken.

5.2.1 § 39 LHO NRW (Gewährleistungen)

Gemäß § 39 LHO NRW bedarf die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, einer **Ermächtigung durch Landesgesetz**.²⁵

- In der Regel erfolgt dies durch das jährliche Haushaltsgesetz.
- Für ein Risiko der Dimension Olympia (Milliardenhöhe) reicht eine pauschale Ermächtigung nicht aus. Es bedarf eines spezifischen Gesetzes („Olympiagesetz“ oder Einzelplan-Ermächtigung), das das Parlament verabschieden muss.

5.2.2 Verfassungsrechtliche Grenzen (Budgethoheit)

Das Budgetrecht ist das „Königsrecht“ des Parlaments. Das Parlament darf seine Entscheidungsgewalt über Einnahmen und Ausgaben nicht entkernenen, indem es unbegrenzte Blanko-Garantien an Dritte (hier das IOC) ausstellt.

- **Das Dilemma:** Das IOC verlangt „unlimited“. Das deutsche Verfassungsrecht verlangt „Bestimmtheit“ und „Parlamentsvorbehalt“.
- **Lösungsansatz:** In der Staatspraxis (z.B. bei der Bewerbung München 2018) werden solche Garantien dennoch abgegeben. Juristisch wird oft argumentiert, dass das Risiko zwar theoretisch unbegrenzt, aber faktisch eingrenzbar sei. Zudem wird oft ein „Deckel“ im Innenverhältnis definiert oder politisch kommuniziert, der aber gegenüber dem IOC unwirksam ist.
- **Risiko:** Der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages und Verfassungsrechtler weisen darauf hin, dass eine völlig unbegrenzte Haftungsübernahme verfassungsrechtlich bedenklich ist.²⁷ Sollte es zu einem „Gau“ kommen (Kostenexplosion wie in Montreal 1976), könnte die Verfassungsmäßigkeit der Garantie nachträglich in Frage gestellt

werden.

5.3 Memorandum of Understanding (MoU)

Im Dezember 2023 und in Folgevereinbarungen (Dezember 2025) wurde ein „Memorandum of Understanding“ zwischen dem DOSB, dem Bund, den beteiligten Bundesländern und den Städten unterzeichnet.²⁹

- **Rechtsnatur:** Ein MoU ist in der Regel eine politische Absichtserklärung und noch kein zivilrechtlich einklagbarer Vertrag.
- **Funktion:** Es bereitet die verbindlichen Finanzierungsvereinbarungen vor. Kritisch ist hierbei, dass der Bund eine Mitfinanzierung nur unter Vorbehalt der Haushaltslage zusagt, während das IOC harte Garantien verlangt. Die Diskrepanz zwischen politischem Wollen („Wir wollen die Spiele“) und rechtlichem Können („Wir dürfen keine Blankoschecks ausstellen“) wird hier überbrückt, oft durch vage Formulierungen, die erst kurz vor der Vergabe in harte Verträge gegossen werden.

5.4 EU-Beihilferecht

Die Finanzierung durch das Land NRW unterliegt dem EU-Beihilferecht (Art. 107 AEUV).

- **Wirtschaftliche Tätigkeit:** Da Olympische Spiele Einnahmen generieren (Tickets, TV), agiert der Ausrichter als Marktteilnehmer.
- **Staatliche Beihilfe:** Die Übernahme von Verlusten ist eine staatliche Beihilfe. Diese muss bei der EU-Kommission notifiziert werden. Die Kommission genehmigt dies meist unter dem Aspekt der Kultur- oder Sportförderung, prüft aber genau, ob Wettbewerbsverzerrungen entstehen (z.B. bei der Vergabe von Bauaufträgen oder der Nutzung der Stadien nach den Spielen).³⁰

6. Finanzwirtschaftliche Risikoanalyse

Die juristische Zulässigkeit korreliert stark mit der ökonomischen Risikobewertung. Wäre das Risiko vernachlässigbar, wären die rechtlichen Hürden niedriger. Die Empirie zeigt jedoch das Gegenteil.

6.1 Die Oxford Olympics Study: Empirische Datenlage

Die „Oxford Olympics Study“ (Flyvbjerg et al.) gilt als Referenz für die Bewertung von Olympia-Risiken.⁴

Zentrale Erkenntnisse für Rhein-Ruhr:

- **Kostenüberschreitung:** Olympische Spiele haben die höchste durchschnittliche Kostenüberschreitung aller Megaprojekte. Der Durchschnitt liegt bei **172 %** (real).
- **Konsistenz:** 100 % aller Spiele überschreiten ihr Budget. Es ist statistisch extrem unwahrscheinlich („Black Swan“), dass die Spiele im Budget bleiben.
- **Trend:** Trotz „New Norm“ steigen die Kosten eher. Paris 2024 zeigt bereits signifikante Abweichungen (Kostenstand ca. 8,7 Mrd. USD, ca. 115 % Überschreitung real).¹⁴

Die folgende Tabelle illustriert das Risiko anhand historischer Daten:

Spiele	Geplantes Budget (Bid)	Reale Endkosten	Überschreitung	Haupttreiber
London 2012	£4.2 Mrd.	£8.4 Mrd.	101 %	Sicherheit, Regeneration
Sotschi 2014	\$10.3 Mrd.	\$51 Mrd.	289 %	Infrastruktur, Korruption
Tokio 2020	\$7.3 Mrd.	~\$15-20 Mrd.	> 100 %	Verschiebung (COVID), Baukosten
Paris 2024	€6.6 Mrd.	~\$9-10 Mrd. (Schätzung)	> 50 %	Sicherheit, Inflation

6.2 Differenzierung der Budgets: OCOG vs. Non-OCOG

Für die Risikoanalyse in NRW muss strikt zwischen zwei Budgets unterschieden werden:

1. OCOG-Budget (Organisationskomitee):

- *Finanzierung:* Privat (IOC-Zuschuss, Sponsoren, Tickets).
- *Ziel:* Ausgeglichenheit.
- *Risiko:* Einnahmeausfälle (z.B. Rezession, mangelndes Sponsoreninteresse).
- *Haftung:* Hier greift die Patronatserklärung direkt.

2. Non-OCOG-Budget (Infrastruktur & Sicherheit):

- *Finanzierung:* Öffentliche Hand (Land/Bund/Kommunen).
- *Inhalt:* Verkehrswege, Sicherheit, dauerhafte Sportstätten.
- *Risiko Rhein-Ruhr:* Auch wenn 95 % der Stätten existieren, ist dies der größte Risikoblock.
 - **Sicherheit:** Die Verteilung auf 17 Städte vervielfacht den Sicherheitsaufwand. Anstatt einen „Olympic Park“ zu sichern, müssen 17 Innenstädte und die Transportwege dazwischen (RRX, Autobahnen) gesichert werden. Dies treibt die Personalkosten für Polizei und Private Security massiv in die Höhe.
 - **Logistik:** Der Transport von 10.500 Athleten und Millionen Zuschauern zwischen Köln, Dortmund und Essen erfordert eine Taktung und Zuverlässigkeit des ÖPNV, die das aktuelle System in NRW nicht leisten kann. Investitionen in den ÖPNV (Signalanlagen, Fahrzeuge) landen im Non-OCOG-Budget und belasten den Landeshaushalt direkt.

6.3 Das „Gigantismus“-Risiko trotz Dezentralität

Kritiker wie der Bund der Steuerzahler und der BUND warnen davor, dass die „Nachhaltigkeitserzählung“ Kosten verschleiert.¹³

- **Renovierungsstau:** Viele der „bestehenden“ Hallen in NRW (z.B. Westfalenhalle, Grugahalle) sind sanierungsbedürftig. Um olympischen Standards (Broadcast-Lighting, Barrierefreiheit, VIP-Bereiche) zu genügen, sind hunderte Millionen Euro Investition

nötig.

- **Temporäre Bauten:** Für Sportarten ohne feste Halle (z.B. Beachvolleyball, Klettern, 3x3 Basketball) müssen temporäre Arenen errichtet werden. Diese kosten Geld, haben aber keinen Nachnutzungswert („Sunk Costs“).

7. Demokratische Legitimation und der Ratsbürgerentscheid 2026

Die rechtliche und politische Durchsetzbarkeit der Bewerbung hängt maßgeblich von der Zustimmung der Bevölkerung ab.

7.1 Der Ratsbürgerentscheid (§ 26 GO NRW)

Für den **19. April 2026** sind in allen beteiligten Kommunen Ratsbürgerentscheide angesetzt.²³

- **Verfahren:** Der Rat einer Gemeinde beschließt mit 2/3-Mehrheit (oder einfacher Mehrheit, je nach Satzung/Fallkonstellation), die Entscheidung über die Bewerbung an die Bürger zu delegieren.
- **Rechtswirkung:** Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines endgültigen Ratsbeschlusses (§ 26 Abs. 8 GO NRW). Er ist bindend (meist für 2 Jahre).
- **Quorum:** Damit der Entscheid gültig ist, muss die Mehrheit der Abstimmenden zustimmen, UND diese Mehrheit muss mindestens 10 % (in Großstädten) bis 20 % der Wahlberechtigten betragen (Zustimmungsquorum).

7.2 Die Kosten und Finanzierung der Abstimmung

Die Kosten für die Durchführung der Abstimmung (Briefwahlunterlagen, Auszählung) sind erheblich.

- **Beispiel Duisburg:** Geschätzte Kosten ca. 580.000 Euro.
- **Beispiel Dortmund:** Geschätzte Kosten ca. 1,2 Millionen Euro.²⁴
- **Kostenteilung:** Das Land NRW hat zugesagt, **85 %** dieser Kosten zu übernehmen. Die Kommunen tragen 15 % (in Duisburg ca. 87.000 Euro, in Dortmund ca. 180.000 Euro).²³
- **Juristische Bedeutung:** Diese Kostenübernahme durch das Land ist ein Indiz für die oben beschriebene Haftungsübernahme. Das Land erkennt an, dass die Kommunen das Projekt aus eigenen Mitteln nicht stemmen können.

7.3 Die Fragestellung und das Transparenzrisiko

Die Abstimmungsfrage wurde vom Land NRW einheitlich formuliert.

Wortlaut (Beispiel Leverkusen):

„Sind Sie dafür, dass sich die Stadt [Name] an der gemeinsamen Bewerbung der Region Rhein/Ruhr [...] beteiligt?“³⁴

- **Rechtliches Risiko:** Die Rechtsprechung verlangt, dass die finanzielle Tragweite für den Bürger erkennbar ist. Wenn die „unbegrenzte Haftung“ oder die genaue

Kostenverteilung zum Zeitpunkt der Abstimmung (April 2026) noch unklar ist oder verschwiegen wird, könnte die Abstimmung wegen Täuschung oder mangelnder Information angefochten werden.

- **Vorbild Hamburg/München:** Bei gescheiterten Referenden (Hamburg 2015, München 2013) war die Unklarheit über die Kosten ein Hauptgrund für das „Nein“.³⁷
- **Informationsbroschüre:** Die Kommunen sind verpflichtet, Pro und Contra neutral darzustellen. Eine einseitige Werbung („Dafür sein ist alles“ Kampagne²) in amtlichen Broschüren wäre unzulässig und könnte den Entscheid ungültig machen.

7.4 Das „Flickenteppich“-Szenario

Da 17 Kommunen individuell abstimmen, besteht ein operatives Risiko.

- **Szenario:** Köln stimmt zu, aber Dortmund (Schauplatz für Handball/Fußball?) lehnt ab.
- **Folge:** Das Gesamtkonzept müsste umgeplant werden. Wenn wichtige Venues wegfallen, stimmen die Kostenkalkulationen nicht mehr. Dies könnte juristisch dazu führen, dass die positiven Beschlüsse der anderen Städte hinfällig werden, da die Geschäftsgrundlage (das gemeinsame Konzept) entfallen ist. Eine landesweite Abstimmung wäre rechtssicherer gewesen, wurde aber zugunsten der lokalen Verankerung verworfen.

8. Zusammenfassende juristische Bewertung und Handlungsempfehlung

8.1 Beantwortung der Kernfragen des Auftrags

1. Sind die Kommunen direkt Vertragspartner?

Ja. Nach den IOC-Statuten und dem HCC müssen die „Host Cities“ Vertragspartner sein. Da das IOC Zugriff auf die lokale Infrastruktur benötigt, müssen die 17 Kommunen (oder zumindest die Venue Cities) den Vertrag unterzeichnen. Köln als „Leading City“ fungiert als Koordinator, kann aber nicht die vertraglichen Verpflichtungen anderer Gebietskörperschaften rechtswirksam übernehmen (Verbot der Fremdverpflichtung).

2. Ist das Unterzeichnen der unbegrenzten Bürgschaft durch Kommunen legal?

Nein. Die direkte, unabgesicherte Unterzeichnung einer unbegrenzten Patronatserklärung verstößt gegen **§ 86 GO NRW** (Spekulationsverbot, Verbot unkalkulierbarer Risiken) und **§ 75 GO NRW** (Haushaltsgrundsätze). Angesichts der prekären Haushaltslage vieler Rhein-Ruhr-Kommunen (Stärkungspakt) wäre eine solche Verpflichtung *ultra vires* und genehmigungsunfähig durch die Kommunalaufsicht.

Lösung: Die Legalität kann nur hergestellt werden, wenn die Kommunen vor Unterzeichnung eine rechtsverbindliche **Freistellungserklärung (Haftungsübernahme)** durch das Land NRW und den Bund erhalten. Damit haften sie formal im Außenverhältnis, tragen aber wirtschaftlich kein Risiko im Innenverhältnis.

3. Befugnis des Landes zur Unterzeichnung:

Das Land NRW besitzt die Befugnis, muss aber die **Budgethoheit des Parlaments** wahren. Eine unbegrenzte Garantie bedarf zwingend einer gesetzlichen Ermächtigung (§ 39 LHO NRW), idealerweise durch ein spezielles „**Olympiagesetz**“.

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Unbestimmtheit der Haftungssumme bestehen fort, werden aber politisch meist durch den Verweis auf den „nationalen Nutzen“ überbrückt.

8.2 Juristische Analyse der finanziellen Risiken

Die Analyse zeigt, dass das finanzielle Risiko **strukturell hoch und asymmetrisch verteilt** ist:

- **Eintrittswahrscheinlichkeit von Mehrkosten:** Nahezu 100 %.
- **Höhe des Risikos:** Historisch ca. 179 % über Budget. In absoluten Zahlen ein Risiko von mehreren Milliarden Euro für den NRW-Landeshaushalt.
- **Risikotreiber:** Die Dezentralität (17 Städte) treibt die operativen Kosten (Sicherheit/Logistik) überproportional, was in den OCOG-Budgets oft unterschätzt wird.
- **Haftungsfalle:** Die „Indemnification Clause“ macht den Steuerzahler zum Rückversicherer für kommerzielle Risiken des IOC und Dritter.

8.3 Strategische Empfehlungen

Um die Bewerbung rechtssicher zu gestalten, sind folgende Schritte zwingend:

1. **Verabschiedung eines Olympiagesetzes:** Vor den Referenden 2026 sollte der Landtag NRW ein Gesetz verabschieden, das die Kostenübernahme und Haftungsfreistellung der Kommunen verbindlich regelt. Dies schafft Transparenz für die Bürger und Rechtssicherheit für die Räte.
2. **Transparente Kostenschätzung:** Die „Non-OCOG“-Kosten (Sicherheit, ÖPNV) müssen realistisch und inklusive Risikopuffer kommuniziert werden, um die Anfechtbarkeit der Ratsbürgerentscheide zu vermeiden.
3. **Konsortialvertrag:** Ein detaillierter Vertrag zwischen den 17 Kommunen, dem Land und dem Bund muss regeln, was passiert, wenn einzelne Städte im Referendum „Nein“ sagen (Exit-Szenarien).

Abschließend lässt sich feststellen: Die Bewerbung Rhein-Ruhr ist ein juristischer Kraftakt. Sie ist nur realisierbar, wenn das Land NRW bereit ist, als „Bad Bank“ für alle finanziellen Risiken der Kommunen einzustehen und das Parlament bereit ist, seine Budgetkontrolle zugunsten vertraglicher Verpflichtungen gegenüber dem IOC teilweise aufzugeben.

Tabellenverzeichnis:

- Tabelle 1: Historische Kostenüberschreitungen bei Olympischen Spielen (Kapitel 6.1)

Abkürzungsverzeichnis:

- DOSB: Deutscher Olympischer Sportbund
- GO NRW: Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen
- HCC: Host City Contract
- IOC: Internationales Olympisches Komitee
- LHO NRW: Landeshaushaltsordnung Nordrhein-Westfalen
- OCOG: Organising Committee for the Olympic Games

- OOC: Non-OCOG Capital Costs (Investitionskosten außerhalb des Organisationskomitees)

Referenzen

1. Rhein Ruhr City 2032: Privatwirtschaftliche Initiative zur möglichen Bewerbung Olympischer und Paralympischer Spiele in Nordrhe, Zugriff am Januar 29, 2026, https://www.duesseldorf.de/fileadmin/Amt13/presseanhang/180418Pressemitteilung_RRC_2032_2018-04-18.pdf
2. Olympiabewerbung KölnRheinRuhr | Landessportbund Nordrhein-Westfalen e.V., Zugriff am Januar 29, 2026, <https://www.lsb.nrw/unsere-themen/olympiabewerbung-koelnrheinruhr>
3. Olympische und Paralympische Spiele an Rhein und Ruhr: Update Konzept, Zugriff am Januar 29, 2026, <https://www.sportland.nrw/olympische-und-paralympische-spiele-rhein-und-ruhr-update-konzept>
4. Cost overruns of the Olympic Games 1960-2024. - ResearchGate, Zugriff am Januar 29, 2026, https://www.researchgate.net/figure/Cost-overruns-of-the-Olympic-Games-1960-2024_tbl2_381469681
5. London Olympics on track to be 'most costly Games ever' | University of Oxford, Zugriff am Januar 29, 2026, <https://www.ox.ac.uk/news/2012-06-25-london-olympics-track-be-most-costly-games-ever>
6. Bids for the 2036 Summer Olympics - Wikipedia, Zugriff am Januar 29, 2026, https://en.wikipedia.org/wiki/Bids_for_the_2036_Summer_Olympics
7. future host questionnaire, Zugriff am Januar 29, 2026, <https://stillmed.olympics.com/media/Documents/Olympic-Games/Future-Host/Future-Host-Questionnaire-Summer-YOG.pdf>
8. Zugriff am Januar 29, 2026, <https://www.dosb.de/aktuelles/news/detail/dosb-beschliesst-weiteren-weg-zur-olympiabewerbung#:~:text=Das%20beschloss%20die%202022.,%2C%20mit%2099%2C79%20Prozent.>
9. Host City Contract – Games of the XXXII Olympiad in 2020, Zugriff am Januar 29, 2026, <https://www.2020games.metro.tokyo.lg.jp/hostcitycontract-EN.pdf>
10. Host Contract – Principles 5th Winter Youth Olympic Games 2028 – January 2025 1, Zugriff am Januar 29, 2026, <https://stillmed.olympics.com/media/Documents/Olympic-Games/Youth-Olympic-Games/Dolomiti-Valtellina-2028/YOG-2028-Host-Contract.pdf>
11. IPC welcomes IOC's host city requirements - Paralympic.org, Zugriff am Januar 29, 2026, <https://www.paralympic.org/news/ipc-welcomes-ioc-s-host-city-requirements>
12. IOC Strategic Framework On Human rights - Milano Cortina 2026, Zugriff am Januar 29, 2026, <https://stillmed.olympics.com/media/Documents/Beyond-the-Games/Human-Rights>

- <https://www.olympic.org/strategic-framework-on-human-rights>
13. BUNDposition: Olympische Sommerspiele 2032 in der ... - Bund NRW, Zugriff am Januar 29, 2026, https://www.bund-nrw.de/fileadmin/nrw/dokumente/Landesplanung/2021_02_25_BUNDposition_Olympia_2032.pdf
 14. The Oxford Olympics Study 2024: Are Cost and Cost Overrun at the Games Coming Down?, Zugriff am Januar 29, 2026, <https://ideas.repec.org/p/arx/papers/2406.01714.html>
 15. Deutsche Olympiabewerbung für 2036 – Pro- und Contra-Argumente, Zugriff am Januar 29, 2026, <https://www.bundestag.de/resource/blob/995432/WD-10-049-23-pdf.pdf>
 16. Human Rights Violations & The Olympic Games - crdsc-sdrcc.ca, Zugriff am Januar 29, 2026, https://www.crdsc-sdrcc.ca/eng/documents/SydneyPrince_SportsPaper_Final.pdf
 17. Olympics: Host City Contract Requires Human Rights, Zugriff am Januar 29, 2026, <https://www.hrw.org/news/2017/02/28/olympics-host-city-contract-requires-human-rights>
 18. An Olympic embrace? A critical evaluation of the IOC's commitment to human rights - LJMU Research Online, Zugriff am Januar 29, 2026, <https://researchonline.ljmu.ac.uk/id/eprint/22678/1/An%20Olympic%20embrace%20%20A%20critical%20evaluation%20of%20the%20IOC%20s%20commitment%20to%20human%20rights.pdf>
 19. Unsere Städte. Unsere Spiele. Olympia & Paralympics Rhein-Ruhr, Zugriff am Januar 29, 2026, <https://olympiabewerbung.nrw/>
 20. Germany unveils 13-city plan for 2032 Olympics - InsideTheGames, Zugriff am Januar 29, 2026, <https://www.insidethegames.biz/articles/1052850/germany-unveils-13-city-plan-for-2032-olympics>
 21. Olympia-Bewerbung 2032 in NRW – Streitpunkt Bürgerbeteiligung - Deutschlandfunk, Zugriff am Januar 29, 2026, <https://www.deutschlandfunk.de/olympia-bewerbung-2032-in-nrw-streitpunkt-buergerbeteiligung-100.html>
 22. Der Gesellschaftsvertrag der GmbH – Teil 29 – Haftung des Geschäftsführers gegenüber der GmbH - brennecke-rechtsanwaelte.de, Zugriff am Januar 29, 2026, https://www.brennecke-rechtsanwaelte.de/Der-Gesellschaftsvertrag-der-GmbH-Teil-29-Haftung-des-Geschaeftsfuehrers-gegenueber-der-GmbH_213212
 23. Ratsbürgerentscheid Olympia | Stadt Duisburg, Zugriff am Januar 29, 2026, <https://www.duisburg.de/allgemein/fachbereiche/ratsbuengerentscheid-olympia.php>
 24. Olympia | dortmund.de, Zugriff am Januar 29, 2026, <https://www.dortmund.de/themen/engagement-und-buerger-innenbeteiligung/olympia/>
 25. 39 Gewährleistungen, Kreditzusagen - LHO NRW - LexMea, Zugriff am Januar 29, 2026, <https://lexmea.de/en/gesetz/lho-nrw/39>

26. SGV § 39 Gewährleistungen, Kreditzusagen | RECHT.NRW.DE, Zugriff am Januar 29, 2026,
https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_detail?sg=0&menu=1&bes_id=4825&anw_nr=2&aufgehoben=N&det_id=711819
27. Haftung von Bundesministern - Deutscher Bundestag, Zugriff am Januar 29, 2026,
<https://www.bundestag.de/resource/blob/1100502/WD-3-038-25.pdf>
28. Olympiaschutzgesetz in Deutschland Hintergrund, Umsetzungspraxis und Folgeprobleme Sachstand - Deutscher Bundestag, Zugriff am Januar 29, 2026,
<https://www.bundestag.de/resource/blob/410172/WD-10-038-15-pdf.pdf>
29. Memorandum of Understanding, Zugriff am Januar 29, 2026,
https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/sport/memorandum-of-understanding.pdf?__blob=publicationFile&v=5
30. Historisch: Beurteilung kommunaler Bürgschaften im Hinblick auf das europäische Beihilferecht Gem. RdErl. d. Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit, u. d. Innenministeriums v. 5.3.2001 | RECHT.NRW.DE, Zugriff am Januar 29, 2026,
https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?print=1&anw_nr=1&aufgehoben=J&keyword=&bes_id=1476
31. [1607.04484] The Oxford Olympics Study 2016: Cost and Cost Overrun at the Games - arXiv, Zugriff am Januar 29, 2026, <https://arxiv.org/abs/1607.04484>
32. Bund der Steuerzahler erinnert an beispiellose Steuergeldverschwendung bei Bewerbung um Olympia 2000, Zugriff am Januar 29, 2026,
<https://www.steuerzahler.de/publikationen/detail/bund-der-steuerzahler-erinnert-an-beispiellose-steuergeldverschwendung-bei-bewerbung-um-olympia-2000/>
33. Ob in Hamburg, Berlin, München oder Rhein-Ruhr: Olympia bringt mehr Schaden als Nutzen - Bund NRW, Zugriff am Januar 29, 2026,
<https://www.bund-nrw.de/presse/detail/news/ob-in-hamburg-berlin-muenchen-oder-rhein-ruhr-olympia-bringt-mehr-schaden-als-nutzen/>
34. Ratsbürgerentscheid Olympiabewerbung ab 2036 - Stadt Leverkusen, Zugriff am Januar 29, 2026,
<https://www.leverkusen.de/rathaus/wahlen/ratsbuengerentscheid-zur-olympiabewerbung-ab-2036>
35. Zugriff am Januar 29, 2026,
<https://www.essen.de/essenaktuell/olympia.de.jsp#:~:text=F%C3%BCr%20wann%20ist%20der%20Ratsb%C3%BCrgerentscheid,2036%2C%202040%20oder%202044%20abstimmen.>
36. Allgemeines zum Ratsbürgerentscheid Olympische Spiele an Rhein ..., Zugriff am Januar 29, 2026,
<https://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/wahlen/74329/index.html>
37. Olympia-Referendum in Hamburg: Volksabstimmungen sind nicht käuflich!, Zugriff am Januar 29, 2026,
<https://www.mehr-demokratie.de/nachrichten/einzelansicht/olympia-referendum-in-hamburg-volksabstimmungen-sind-nicht-kaeufligh>