Titel:

# Festsetzung als Volksfest, Nachträgliche Auflagen, Aufstellen von Betonelementen, Konkrete Gefahr terroristischer Anschläge

Normenketten:

GewO § 60b

GewO § 69

GewO § 69a Abs. 2

Schlagworte:

Festsetzung als Volksfest, Nachträgliche Auflagen, Aufstellen von Betonelementen, Konkrete Gefahr terroristischer Anschläge

Fundstelle:

BeckRS 2024, 42310

## Tenor

I. Soweit die Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt wurde, wird das Verfahren eingestellt.

II. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

III. Der Kläger hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

IV. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.

Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

## Tatbestand

1

Der Kläger, ein eingetragener Verein, der seit Langem das alljährlich stattfindende … …fest veranstaltet, begehrt die Feststellung, dass die von der Beklagten für die …feste 2018 und 2019 getroffenen Sicherheitsauflagen hinsichtlich des Aufstellens von Betonelementen rechtswidrig waren.

2

Mit bestandskräftigem Bescheid vom 10. Mai 2017 setzte die Beklagte gegenüber dem Kläger das …fest … für die Jahre 2017 bis 2021 als Volksfest unter Auflagen fest. Unter anderem wurde unter Nummer VI. b) 10 beauflagt, dass am Haupteingang Höhe K.straße sowie vor dem Eingang im K.weg nach Absprache mit dem Amt für Sicherheit und Ordnung sowie dem Amt für Brand- und Katastrophenschutz ausreichende Betonsperren zur Verhinderung von Anschlägen mit Kraft- und Lastkraftwagen zu errichten sind. Die genaue Anzahl (neun Betonelemente vor dem Haupteingang K.straße und acht Betonelemente vor dem Eingang …straße) und Positionierung wurde bei Ortsterminen am 18. Juli und 14. August 2017 zwischen Vertretern des Klägers und der Beklagten sowie der örtlichen Polizei vereinbart.

3

Im Rahmen von Ortsbesichtigungen am 7. September 2017 und 19. Juni 2018 wurde zwischen Vertretern des Klägers und der Beklagten sowie der örtlichen Polizeiinspektion über eine Ergänzung der Betonsperren um zwei Elemente vor dem Zugang K.weg auf Höhe der Häuserkante K.weg 3, um zwei bis drei Elemente in der …straße sowie um ein bis zwei Schaustellerfahrzeuge vor dem Zugang gegenüber dem K.bad gesprochen [Bl. 15, 17 f. der Behördenakte].

4

Mit Schreiben vom 9. August 2018 teilte das Polizeipräsidium Oberbayern Süd der Beklagten mit, bei einer Begehung sei eine Bewertung der Zufahrsperren erfolgt. Dabei habe man die Notwendigkeit weiterer Erfordernisse erkannt. Die Modifizierungen seien bei einem Ortstermin am 19. Juni 2018 unter den Gesichtspunkten der Sicherheit, der Effektivität und des Katastrophenschutzes besprochen worden. Das

Polizeipräsidium empfehle der Beklagten ergänzende Sperrelemente im Bereich des K.wegs, zusätzliche Elemente in der …straße sowie im Bereich des Zugangs K.bad wegen der schwierigen Verkehrssituation anstatt möglicher Betonsperren die Aufstellung schwerer Lkw (Schaustellerfahrzeuge) [Bl. 26 f. der Behördenakte].

5
Mit Änderungsbescheid vom 13. August 2018 änderte die Stadt … den Festsetzungsbescheid vom 10. Mai 2017 wie folgt:

„I. Nach Nr. 10 unter Punkt VI. a) des Bescheides werden folgende Auflagen hinzugefügt:

11. Zugang K.weg: Auf Höhe der Häuserkante K.weg 3 sind zwei Betonelemente von der Gehwegkante weg in Richtung Fahrbahn aufzustellen. Die genaue Position ist mit dem Amt für Sicherheit und Ordnung sowie dem Amt für Brand- und Katastrophenschutz abzusprechen.“

12. …straße: In der …straße sind zwei bis drei Elemente auf der rechten Fahrbahnhälfte (aus Richtung Friedhof kommend) auf Höhe des Vorfahrtsschildes zu errichten. Die genaue Positionierung ist mit dem Amt für Verkehrswesen abzusprechen.

13. Zugang gegenüber K.bad, Höhe E.Straße: In der Grünfläche entlang der Baumreihe sind ein bis zwei Schaustellerfahrzeuge (schwere Zugmaschinen) aufzustellen. Die Schutzmaßnahmen zum Baumschutz des Grünflächenamts sind dabei zu beachten.

14. Die Lage der vorgenannten Sperren ergibt sich aus beiliegendem Lageplan, der Bestandteil des Bescheides ist.

II. Für die Ziffer I dieses Bescheides wird die sofortige Vollziehung angeordnet.

III. Die übrigen Regelungen des Festsetzungsbescheides vom 10.05.2017 bleiben unberührt.

IV. Für diesen Bescheid werden keine Kosten erhoben.

Der Änderungsbescheid, der nicht mit einer Rechtsbehelfsbelehrungversehen war, wurde dem Kläger am 14. August 2018 zugestellt.

6
Zur Begründung führt die Beklagte im Wesentlichen aus, aufgrund der polizeilichen Gefährdungsbewertung des … …festes bestehe eine ernstzunehmende Gefahr, dass vergleichbare Anschläge, wie sie in der Vergangenheit in Würzburg, Ansbach oder Berlin durchgeführt wurden, auch in … vorkommen. Somit sei eine Gefahr für Leben oder Gesundheit der Veranstaltungsteilnehmer sowie eine Bedrohung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gegeben. Die ergänzenden Beton- und Einfahrtssperren seien eine sinnvolle und logische Ergänzung, um das gesamte Veranstaltungsgelände optimal vor möglichen Gefährdungen (z.B. Anschläge) zu schützen. Die Anordnung weiterer Absperrmaßnahmen ergehe im öffentlichen Interesse. Der Schutz der Veranstaltungsteilnehmer vor Gefahren für Leben oder Gesundheit im Anschlagsfall sei höher anzusiedeln als mögliche wirtschaftliche Interessen des Veranstalters. Die Maßnahme sei auch verhältnismäßig, da sie dem Veranstalter vom Umfang her zumutbar sei und keine große Einschränkung des Festbetriebs nach sich ziehe. Auch würden sich die Kosten der Zusatzmaßnahmen in Grenzen halten und sich nach Einschätzung der Beklagten im Bereich eines niedrigen vierstelligen Betrags bewegen. Dies sei dem Veranstalter angesichts der positiven wirtschaftlichen Gesamtsituation des … …festes zuzumuten.

7
Mit Schriftsatz seines Bevollmächtigten vom … Juni 2019, bei Gericht eingegangen am 13. Juni 2019, ließ der Kläger hiergegen Klage erheben und zunächst beantragen, festzustellen, dass der Änderungsbescheid der Beklagten vom 13. August 2018 zum Festsetzungsbescheid vom 10. Mai 2017 hinsichtlich der Sicherheitsauflagen für das … …fest 2017 und 2018 rechtswidrig war, sowie den Änderungsbescheid vom 13. August 2018 hinsichtlich der Sicherheitsauflagen für das … …fest für 2019, 2020 und 2021 aufzuheben. Zuletzt ließ der Kläger beantragen,

festzustellen, dass der Änderungsbescheid der Beklagten vom 13. August 2018 zum Festsetzungsbescheid vom 10. Mai 2017 hinsichtlich der Sicherheitsauflagen für das … …fest 2018 und 2019 rechtswidrig war.

8
Zur Klagebegründung führt der Kläger im Wesentlichen aus, in den Jahren 2017 und 2018 habe er die Auflagen erfüllt. Für die Aufstellung der zusätzlichen Betonsperren würden jährliche Kosten von mindestens 1.200 Euro anfallen. Der Änderungsbescheid sei rechtswidrig, da keine konkrete Gefahrenlage vorliege und der Kläger nicht Störer bzw. Verursacher der (abstrakten) Gefahr sei. Voraussetzung für eine Auflage nach § 69a Abs. 2 Gewerbeordnung (GewO) sei eine konkrete Gefahrenlage. Eine nur abstrakte Gefahr, die von Veranstaltungen einer bestimmten Art ausgehe, sei nicht ausreichend. Eine konkrete Gefahrenlage sei beim … …fest nicht gegeben. Es lägen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass ein konkreter Anschlag geplant sei. Aus der Begründung des Bescheids, in der auf vergleichbare Anschläge in Würzburg, Ansbach und Berlin Bezug genommen werde, ergebe sich, dass sich die polizeiliche Gefährdungsbewertung auf die abstrakte Gefahrenlage beziehe, die von Massenveranstaltungen allgemein ausgehe. Zudem fehle es an der polizei- und ordnungsrechtlichen Verantwortlichkeit des Klägers als Veranstalter für die (abstrakte) Gefahrenlage. So sei der Kläger kein Handlungsstörer, da die Veranstaltung des Volksfestes nicht die Gefahr eines Anschlags verursache, sondern diese auf dem eigenverantwortlichen Verhalten Dritter beruhe. Auch sei der Kläger kein Zustandsstörer, da die abstrakte Gefahr eines Anschlags nicht von der Veranstaltung selbst ausgehe, sondern von potentiellen Attentätern. Schließlich sei der Kläger nicht Zweckveranlasser, da es nicht Sinn und Zweck der Veranstaltung sei, Anschläge zu provozieren, sondern ein friedliches und sicheres Volksfest durchzuführen. Für die Inanspruchnahme des Klägers gebe es auch keine andere Rechtsgrundlage. Insoweit nimmt der Kläger auf ein im Auftrag des Deutschen Schaustellerbunds erstelltes Gutachten des Prof. Dr. P. vom 4. Dezember 2017 Bezug. Das Gewerberecht als Sonderordnungsrecht ziele allein darauf ab, Gefahren abzuwehren, die von gewerblichen Betätigungen bzw. von im Gewerbe tätigen Personen sowie von technischen oder baulichen Anlagen ausgehen, hingegen sei die Abwehr von Gefahren, die von außen auf das Gewerbe einwirken wie Terror- und Anschlagsgefahren, angesichts des Gewaltmonopols genuine Hoheitsaufgabe des Staates. Die Kosten hierfür könnten nicht auf private Veranstalter abgewälzt werden. Der Bescheid habe sich zwischenzeitlich erledigt. Die …feste 2018 und 2019 hätten bereits stattgefunden. Für die Jahre 2020 und 2021 habe die Beklagte den Festsetzungsbescheid mit Bescheiden vom 28. April 2020 und 18. Juni 2021 aufgrund der Corona-Pandemie aufgehoben. Der Kläger habe ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit, da er einen Anspruch gegen die Beklagte auf Erstattung der verauslagten Kosten habe. Zudem bestehe Wiederholungsgefahr.

9
Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

10
Zur Begründung führt die Beklagte im Wesentlichen aus, Rechtsgrundlage für die nachträglichen Auflagen sei § 69a Abs. 2 i.V.m. § 60b GewO. Die Auflagen würden dem Schutz der Veranstaltungsteilnehmer vor Gefahren für Leben und Gesundheit dienen. Aus der Gefahrenprognose im Vorfeld der Veranstaltung ergebe sich, dass eine konkrete Gefahr für Leben und Gesundheit der Veranstaltungsteilnehmer sowie für die öffentliche Sicherheit bestehe. Hierfür sei nicht erforderlich, dass bereits konkrete Drohungen hinsichtlich der Vornahme eines Terroranschlags bekannt seien. Da sich Anschläge des Islamischen Staates und seiner Sympathisanten in letzter Zeit in Europa und der Welt gehäuft hätten und gerade auch auf sogenannte weiche Ziele erfolgt seien, bestehe auch für regionale Veranstaltungen und Volksfeste wie das … …fest eine ernstzunehmende Gefahr. Das Polizeipräsidium Oberbayern Süd gehe entsprechend der Einschätzungen des Bundeskriminalamts und des Bayerischen Landeskriminalamts von einer anhaltend hohen Gefahr von Anschlägen durch islamistisch motivierte Täter für die Bundesrepublik Deutschland aus. Diese Gefahr bestehe bundesweit und es sei typischerweise unkontrollierbar, wo sie sich realisiere. Aufgrund dessen habe die Polizei die Errichtung von Betonsperren empfohlen, wie es bei anderen vergleichsweisen Veranstaltungen in Bayern mittlerweile üblich sei. Diese seien gerade zur Vermeidung der immer wieder in Deutschland und Europa auftretenden Anschläge durch Kraft- und Lastkraftfahrzeuge ein geeignetes und verhältnismäßiges Mittel, den Schutz der Besucher vor derartigen Anschlägen zu gewährleisten. Die Konstellation in … dürfte auch im Hinblick auf die Größe des Festes in Bayern einmalig sein. Der Kläger sei richtiger Adressat der Maßnahme, da er als Veranstalter für die Planung und Durchführung des …festes verantwortlich sei und eine sichere Durchführung zu gewährleisten habe. Die

Auflagen seien auch verhältnismäßig. Der finanzielle Aufwand von ca. 1.200 Euro sei im Vergleich zu den Einnahmen aus dem Volksfest deutlich untergeordnet.

11
Der Vertreter des öffentlichen Interesses beantragt,

die Klage abzuweisen.

12
Das Gericht hat am 11. Juni 2024 zur Sache mündlich verhandelt. In der mündlichen Verhandlung erklärte der Bevollmächtigte des Klägers die Hauptsache für erledigt, soweit es die Veranstaltungsjahre 2020 und 2021 betrifft. Die Vertreter der Beklagten stimmten der Erledigungserklärung zu. Eine Einigung über die Kostentragung erfolgte nicht. Der Klägerbevollmächtigte stellte klar, dass es sich bei seinem schriftsätzlich angekündigten Klageantrag um ein Schreibversehen handelt, soweit darin auch das Jahr 2017 bezeichnet war.

13
Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte und die vorgelegte Behördenakte sowie die Niederschrift über die mündliche Verhandlung vom 11. Juni 2024 Bezug genommen.

## Entscheidungsgründe

I.

14
Soweit die Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt wurde, ist das Verfahren in entsprechender Anwendung des § 92 Abs. 3 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) einzustellen.

II.

15
Im Übrigen hat die Klage keinen Erfolg. Sie ist zwar zulässig, aber unbegründet.

16
1. Die Klage ist zulässig.

17
a) Die Fortsetzungsfeststellungsklage nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO ist statthaft. Gemäß § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO spricht das Gericht in dem Fall, dass sich der Verwaltungsakt vorher durch Zurücknahme oder anders erledigt hat, auf Antrag durch Urteil aus, dass der Verwaltungsakt rechtswidrig gewesen ist, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an dieser Feststellung hat. Mit der Durchführung der …feste 2018 und 2019 hat sich der streitgegenständliche Bescheid diesbezüglich erledigt, und zwar hinsichtlich des …festes 2018 bereits vor Klageerhebung und hinsichtlich des …festes 2019 nach Klageerhebung.

18
b) Da der streitgegenständliche Bescheid vom 13. August 2018 nicht mit einer Rechtsbehelfsbelehrungversehen war, konnte die Klage gemäß § 58 Abs. 2 Satz 1 VwGO innerhalb eines Jahres seit Zustellung erhoben werden. Die am … Juni 2019 erhobene Klage wahrt diese mit Zustellung des Bescheids am 14. August 2018 beginnende Jahresfrist.

19
c) Der Kläger hat auch ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse i.S.d. § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann das berechtigte Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit eines erledigten Verwaltungsakts, das nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Fortsetzungsfeststellungsklage ist, rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Natur sein. Es ist typischerweise in den anerkannten Fallgruppen der Wiederholungsgefahr, des Rehabilitationsinteresses sowie der Absicht zum Führen eines Schadensersatzprozesses gegeben (vgl. BVerwG, U.v. 24.4.2024 – 6 C 2.22 – juris Rn. 16). Im vorliegenden Fall kann der Kläger geltend machen, dass Wiederholungsgefahr besteht, also die Gefahr, dass die Beklagte die angegriffenen Auflagen bei Festsetzung der …feste der nächsten Jahre erneut beauflagt. Wie sich aus dem am 7. Juli 2022 ergangenen Bescheid der Beklagten zur Festsetzung der …feste 2022 bis 2026 ergibt, in dem die Beklagte

erneut die Aufstellung von Betonsperren und Schaustellerfahrzeugen beauflagt hat, ist diese Befürchtung nicht unbegründet.

20
2. Die Klage hat aber in der Sache keinen Erfolg. Der streitgegenständliche Bescheid vom 13. August 2018 war rechtmäßig.

21
a) Der Bescheid vom 13. August 2018 ist formell rechtmäßig ergangen.

22
Zwar erfolgte vor Bescheidserlass keine förmliche Anhörung des Klägers, jedoch wurde dieser insbesondere im Rahmen der Ortsbesichtigungen vom 7. September 2017 und 19. Juni 2018, bei denen über die Ergänzung der Betonsperren um zwei Elemente vor dem Zugang K.weg, um zwei bis drei Elemente in der …straße sowie um ein bis zwei Schaustellerfahrzeuge vor dem Zugang gegenüber dem K.bad gesprochen wurde, am Verfahren beteiligt. Dabei hatte der Kläger Gelegenheit, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. Damit ist dem Erfordernis des Art. 28 Abs. 1 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG) Genüge getan.

23
b) Der Bescheid vom 13. August 2018 war auch materiell rechtmäßig.

24
Rechtsgrundlage der dem Kläger mit Bescheid vom 13. August 2018 auferlegten nachträglichen Auflagen war § 69a Abs. 2 i.V.m. § 60b Gewerbeordnung (GewO). Danach kann die zuständige Behörde im öffentlichen Interesse, insbesondere wenn dies zum Schutz der Veranstaltungsteilnehmer vor Gefahren für Leben oder Gesundheit oder sonst zur Abwehr von erheblichen Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung erforderlich ist, die Festsetzung eines Volksfestes mit Auflagen verbinden; unter denselben Voraussetzungen ist auch die nachträgliche Aufnahme, Änderung und Ergänzung von Auflagen zulässig.

25
aa) Der Kläger war der richtige Adressat des Bescheids vom 13. August 2018.

26
Mit dem streitgegenständlichen Bescheid vom 13. August 2018 wurde der Bescheid vom 10. Mai 2017, mit dem die Beklagte das … …fest gemäß § 69 Abs. 1 GewO für die Jahre 2017 bis 2021 als Volksfest festgesetzt hat, gemäß § 69a Abs. 2 GewO um nachträgliche Auflagen ergänzt. Die Festsetzung einer Veranstaltung nach § 69 Abs. 1 GewO ist ein Verwaltungsakt, der gegenüber dem antragstellenden Veranstalter ergeht (vgl. BT-Drs. 7/3859 S. 13 zu § 69 Abs. 1 GewO). Demnach kann sich auch die Ergänzung des Festsetzungsbescheids um nachträgliche Auflagen nach § 69a Abs. 2 GewO nur an den Veranstalter der Veranstaltung richten, im vorliegenden Fall also an den Kläger als Veranstalter der … …feste 2018 und 2019. Auf die Frage, ob der Kläger Störer im Sinne des Sicherheitsrechts war, kommt es folglich nicht an.

27
bb) Die Festsetzung der Auflagen erfolgte im öffentlichen Interesse und diente dem Schutz der Veranstaltungsteilnehmer vor Gefahren für Leben und Gesundheit.

28
Die Gefahr i.S.d. § 69a Abs. 2 GewO muss sich auf eine konkrete Gefahrenlage beziehen (vgl. Heß in Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung, Stand Dezember 2023, § 69a Rn. 8a). Eine konkrete Gefahr liegt vor, wenn in dem zu beurteilenden konkreten Einzelfall irgendwann, freilich in überschaubarer Zukunft, mit einem Schadenseintritt hinreichend wahrscheinlich gerechnet werden muss. Dabei muss die im konkreten Fall bevorstehende Gefahr keineswegs unmittelbar bevorstehen, vielmehr kann der Eintritt des Schadens möglicherweise noch Jahre auf sich warten lassen und gleichwohl die Gefahr konkret sein. Hinsichtlich des Grades der Wahrscheinlichkeit muss je nachdem, welches Schutzgut auf dem Spiel steht, differenziert werden. Ist der möglicherweise eintretende Schaden sehr groß, dann können an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts entsprechend geringere Anforderungen gestellt werden. Das bedeutet, dass bei der Gefahr besonders großer Schäden auch die entfernte Möglichkeit eines Schadenseintritts genügt (vgl. BVerwG, U.v. 26.6.1970 – IV C 99.67 – juris Rn. 14 f.).

29
Dies zugrunde gelegt ist die Beklagte im Zeitpunkt des Bescheidserlasses zu Recht von einer konkreten Gefahr für Leben und Gesundheit der Besucher des … …festes aufgrund von terroristischen Anschlägen durch Kraft- oder Lastkraftwagen ausgegangen. An dieser zutreffenden Gefahrenprognose für das … …fest hat sich auch im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung nichts geändert.

30
Ihrer Gefahrenprognose legte die Beklagte richtigerweise zunächst die Einschätzungen des Bundeskriminalamts und des Bayerischen Landeskriminalamts zugrunde, wonach sich Anschläge des Islamischen Staates und seiner Sympathisanten in Europa auch auf sogenannte weiche Ziele gehäuft haben und weiterhin von einer anhaltend hohen Gefahr von Anschlägen durch islamistisch motivierte Täter für die Bundesrepublik Deutschland auszugehen ist. Vor allem in den Jahren 2015 bis 2017 kam es zu folgenschweren Anschlagsgeschehen in Westeuropa (November 2015 in Paris, März 2016 in Brüssel, August 2017 in Barcelona), die auf die Entwicklungen im Konflikt in Syrien und im Irak sowie auf das Erstarken des sog. Islamischen Staats (IS) zurückzuführen sind. Insbesondere im Jahr 2016 wurde die Bundesrepublik Deutschland zum Schauplatz diverser islamistischer Anschläge: So wurde im Februar 2016 ein Polizist in Hannover durch eine Messerattacke verletzt, im April 2016 ereignete sich ein Sprengstoffanschlag in Essen, im Juli 2016 gab es einen Angriff mit einer Axt in einem Zug in Würzburg und im Juli 2016 erfolgte ein versuchter Sprengstoffanschlag in Ansbach. Der Anschlag mit den bislang meisten Todesopfern und Verletzten in Deutschland ereignete sich am 19. Dezember 2016 in Berlin, als ein islamistischer Terrorist einen Sattelzug in die Menschenmenge auf dem Weihnachtsmarkt am B.platz steuerte. Auch die Ereignisse der folgenden Jahre verdeutlichen eine bis heute anhaltende Bedrohungslage durch den islamistischen Terrorismus. Dies belegen unter anderem die Anschlagsserie in Waldkraiburg im Frühling 2020, der Messerangriff in Dresden im Oktober 2020, der Messerangriff in einem Zug im Landkreis Neumarkt im November 2021 sowie die Messerangriffe in Duisburg im April 2023 (vgl. www.bka.de/DE/DasBKA/OrganisationAufbau/Fachabteilungen/Islamistischmoti-vierterTerrorismusExtremismus/IslamistischmotivierterTerrorismusExtremismus – zuletzt abgerufen am 18. Oktober 2024).

31
Desweiteren legte die Beklagte ihrer Gefahrenprognose die Einschätzung des Polizeipräsidiums Oberbayern Süd vom 9. August 2018 hinsichtlich des … …festes zugrunde. Danach habe die Polizei bei einer Begehung nach dem …fest 2017 die bereits erfolgten Zufahrsperren bewertet und die Notwendigkeit weiterer Erfordernisse erkannt. Konkret empfahl das Polizeipräsidium Oberbayern Süd ergänzende Sperrelemente im Bereich des K.wegs und der …straße sowie im Bereich des Zugangs K.bads aufgrund der schwierigen Verkehrssituation anstatt möglicher Betonsperren die Aufstellung schwerer Lkw (Schaustellerfahrzeuge).

32
Das … …fest wird jedes Jahr 16 Tage lang von Ende August bis Anfang September veranstaltet und gilt als das größte Volksfest Südostbayerns. Die beiden Bierzelte bieten Sitzplätze für 16.500 Gäste. Pro Jahr kommen rund eine Million Besucher zum … …fest (vgl. www. …html; www. … – jeweils zuletzt abgerufen am 18. Oktober 2024). Das … …fest findet auf der straßenverkehrlich gut erreichbaren L.wiese statt, die außerhalb von Veranstaltungen als Großparkplatz genutzt wird. Vor dem Hintergrund des hohen Bekanntheitswerts, der großen Anzahl an Besuchern sowie der straßenverkehrlich gut erreichbaren innerstädtischen Lage stellt das … …fest geradezu ein „Postkartenziel“ mit einem hohen Wiedererkennungswert und damit angesichts des zu erwartenden großen Potentials an medialer Aufmerksamkeit ein besonders reizvolles Ziel für einen terroristischen Anschlag dar (vgl. Fehn in Möllers, Wörterbuch der Polizei, 3. Auflage 2018 zu Großveranstaltung – Kriminalität und Terror).

33
Soweit der Kläger ausführt, es lägen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass ein konkreter Anschlag geplant sei, schließt dies das Vorliegen einer konkreten Gefahrenlage nicht aus. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts muss die im konkreten Fall bevorstehende Gefahr keineswegs unmittelbar bevorstehen, vielmehr kann der Eintritt des Schadens möglicherweise noch Jahre auf sich warten lassen und gleichwohl die Gefahr konkret sein. Gerade angesichts der von einem terroristischen Anschlag auf das … …fest mit einem Kraft- oder Lastkraftwagen ausgehenden Gefahr für die gewichtigen Schutzgüter des Lebens und der Gesundheit einer Vielzahl an Menschen genügt zur Annahme einer hinreichenden

Wahrscheinlichkeit auch die entfernte Möglichkeit eines Schadenseintritts (vgl. BVerwG, U.v. 26.6.1970 – IV C 99.67 – juris Rn. 14 f.).

34
cc) Aus dem Vorbringen des Klägers, das Gewerberecht als Sonderordnungsrecht ziele allein darauf ab, Gefahren abzuwehren, die von gewerblichen Betätigungen bzw. von im Gewerbe tätigen Personen sowie von technischen oder baulichen Anlagen ausgehen, hingegen sei die Abwehr von Gefahren, die von außen auf das Gewerbe einwirken wie Terror- und Anschlagsgefahren, angesichts des Gewaltmonopols genuine Hoheitsaufgabe des Staates, ergibt sich nichts anderes.

35
Entgegen der Auffassung des Klägers zielt das Gewerberecht nicht nur darauf ab, Gefahren abzuwehren, die von der gewerblichen Tätigkeit selbst ausgehen. So kann beispielsweise gemäß § 18 Abs. 1 Gaststättengesetz i.V.m. § 8 Bayerische Gaststättenverordnung eine Sperrzeitverlängerung für eine Schank- und Speisewirtschaft bei Vorliegen besonderer örtlicher Verhältnisse erfolgen, wobei sich die besonderen örtlichen Verhältnisse aus atypischen Umständen der Umgebung (z.B. sicherheitsrechtlicher Brennpunkt) ergeben können und mit der konkreten Gaststätte, ihrem Betreiber oder ihren Gästen nichts zu tun haben müssen. Auch der Vorschrift des § 69a GewO ist eine Beschränkung auf Gefahren, die von der Veranstaltung selbst ausgehen, nicht zu entnehmen. Vielmehr wird in den Gesetzesmaterialien zu § 69a Abs. 1 Nr. 3 GewO beispielhaft der Schutz der Veranstaltungsteilnehmer vor Gefahren für Leben oder Gesundheit bei Überschwemmungsgefahr, also einer von außen auf die Veranstaltung einwirkenden Gefahr, genannt (vgl. BT-Drs. 7/3859 S. 14).

36
Das Gewaltmonopol des Staates bedeutet nicht, dass der (passive) Selbstschutz ausgehebelt wäre. Vielmehr besteht neben der staatlichen Gefahrenabwehr die Obliegenheit eines jeden, selbst Sicherungsmaßnahmen, insbesondere präventiver Art, zu ergreifen. Hierunter fällt unter anderem auch die Ausübung des Hausrechts. Diese Maßnahmen stehen nicht in Konkurrenz zum staatlichen Gewaltmonopol, sondern dienen, insbesondere im beruflichen bzw. gewerblichen Bereich, der Schadens- und Haftungsbeschränkung auch gegenüber Dritten. Mit der Inpflichtnahme des Klägers als Veranstalter der … …feste 2018 und 2019 wird nicht die dem Staat als Kehrseite seines Gewaltmonopols obliegende Schutzpflicht ausgehöhlt. Denn diese gebietet nicht die ausschließliche Wahrnehmung der Sicherung der Veranstaltung durch den Staat. Vielmehr müssen die vom Staat und die vom Veranstalter selbst wahrzunehmenden Sicherungsaufgaben ermessensgerecht voneinander abgegrenzt werden (vgl. BVerwG, B.v. 23.11.2006 – 3 B 26.06 – juris Rn. 3 zu § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 LuftSiG).

37
dd) Ermessensfehler liegen nicht vor, § 114 Abs. 1 VwGO. Auch unter Berücksichtigung der Interessen des Klägers sind die Auflagen verhältnismäßig.

38
Die nachträgliche Ergänzung der Festsetzung eines Volksfestes um Auflagen gemäß § 69a Abs. 2 GewO steht im Ermessen der Behörde. Die Beklagte hat das ihr zustehende Ermessen erkannt und das Interesse des Klägers gegen den Schutz der Veranstaltungsteilnehmer vor Gefahren für Leben oder Gesundheit im Falle eines Anschlags abgewogen.

39
Das Aufstellen der Betonelemente beim Eingang K.weg und in der …straße sowie der Schaustellerfahrzeuge beim Zugang K.bad ist geeignet, erforderlich und angemessen, im Falle eines Anschlags mit einem Kraft- oder Lastkraftwagen die Gefahren für Leben und Gesundheit der Besucher des …festes zu minimieren. Angesichts der gewichtigen Schutzgüter des Lebens und der Gesundheit einer Vielzahl von Volksfestbesuchern überwiegt das öffentliche Interesse das private Interesse des Klägers, die Veranstaltung ohne die im streitgegenständlichen Bescheid beauflagte Aufstellung von vier bis fünf weiteren Betonelementen und ein bis zwei Schaustellerfahrzeugen durchführen zu können. Die Betonelemente bzw. Schaustellerfahrzeuge beeinträchtigen die Durchführung des …festes nicht, insbesondere wird bei der vorgesehenen Positionierung im öffentlichen Straßen- bzw. Grünflächenbereich das dem Kläger zur Verfügung stehende Festgelände nicht verkleinert. Auch hat die Beklagte berücksichtigt, dass im Bereich des Zugangs K.bad das Aufstellen von ein bis zwei Schaustellerfahrzeugen in der Grünfläche angesichts der Verkehrssituation in diesem Bereich das im Vergleich zum Aufstellen von Betonelementen mildere Mittel

darstellt, das hinsichtlich des Schutzes der …festbesucher vor Anschlägen mit Kraft- oder Lastkraftwagen gleich effektiv ist. Auch wurde die Anzahl der aufzustellenden Betonelemente aus Verhältnismäßigkeitsgründen auf zwei Betonelemente vor dem Eingang K.weg und zwei bis drei Betonelemente im Bereich der …straße beschränkt. Vor dem Hintergrund der mit den zusätzlich aufzustellenden Betonelementen und Schaustellerfahrzeugen zu erzielenden Verringerung der Gefahr der Verletzung der wichtigen Schutzgüter des Lebens und der Gesundheit einer Vielzahl von Festbesuchern und der nach den Erfahrungen der Beklagten aus den letzten Jahren zu erwartenden Einnahmen aus dem …fest sind die vom Kläger geschätzten Kosten für die Aufstellung der zusätzlichen Betonsperren und Schaustellerfahrzeuge in Höhe von ca. 1.200 Euro pro Jahr deutlich untergeordnet. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass der Kläger als Veranstalter des …festes von den zusätzlichen Sperren profitiert, weil diese zu einem gesteigerten Sicherheitsgefühl der Volksfestbesucher und damit zu einer höheren Frequentierung des … …festes beitragen. Damit stehen die mit den streitgegenständlichen Auflagen verbundenen Kosten in einer angemessenen Relation zu dem wirtschaftlichen Ergebnis, das der Kläger als Veranstalter auch dank dieser Auflagen erzielen kann (vgl. BVerwG, U.v. 29.3.2019 – 9 C 4.18 – juris Leitsatz 4 zu Veranstaltergebühr).

40

Die Kostenentscheidung beruht hinsichtlich des für erledigt erklärten Teils der Klage auf § 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Danach entscheidet das Gericht im Falle der Erledigung des Rechtsstreits in der Hauptsache nach billigem Ermessen über die Kosten des Verfahrens, wobei der bisherige Sach- und Streitstand zu berücksichtigen ist. Billigem Ermessen entspricht es im vorliegenden Fall, die Kosten hinsichtlich des erledigten Teils der Klage dem Kläger aufzuerlegen, da dieser aus den vorstehenden Gründen, die gleichermaßen für die Jahre 2020 und 2021 gelten, bei Fortsetzung des Verfahrens unterlegen wäre. Im Übrigen beruht die Kostenentscheidung auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung folgt aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.