

Titel:

**Widerruf einer Erlaubnis für eine öffentliche Veranstaltung (Freiluftkonzert),
Fortsetzungsfeststellungsklage, Präjudizialität für Schadensersatzprozess, Unzureichende
Abstimmung des Sicherheitskonzepts mit den beteiligten Stellen, Nichterfüllung von Auflagen**

Normenketten:

LStVG Art. 19

BayVwVfG Art. 36 Abs. 2 Nr. 4

BayVwVfG Art. 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 2

VStättV

VwGO § 114

BGB § 839

Schlagworte:

Widerruf einer Erlaubnis für eine öffentliche Veranstaltung (Freiluftkonzert), Fortsetzungsfeststellungsklage, Präjudizialität für Schadensersatzprozess, Unzureichende Abstimmung des Sicherheitskonzepts mit den beteiligten Stellen, Nichterfüllung von Auflagen

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1

Die Klägerin ist die Insolvenzverwalterin über das Vermögen einer Eventagentur. Sie begehrt mit ihrer Klage die nachträgliche Feststellung der Rechtswidrigkeit eines Bescheides des Beklagten, mit dem dieser eine der Eventagentur erteilte Erlaubnis für die Durchführung einer öffentlichen Veranstaltung (Freiluftkonzert) am Festplatz in G. am ... Juli 2022 widerrufen hat.

2

Unter dem ... September 2021 zeigte die Eventagentur beim Beklagten die Durchführung der Veranstaltung „Open Air G. 2022 – Feiern im Herzen Bayerns mit Antenne Bayern“ in der Zeit von ... Juli 2022, 18:30 Uhr bis ... Juli 2022, 01:30 Uhr am Festplatz im Gemeindegebiet des Beklagten auf einer Fläche von 7.727 m² mit 8.000 zugelassenen Personen und 550 Sitzplätzen an. Dabei seien musikalische Darbietungen, Tanzveranstaltungen und Verstärkeranlagen vorgesehen. Hierbei legte die Eventagentur dem Beklagten ein Sicherheitskonzept (samt Lärmschutzkonzept, maßstabgetreuem Geländeplan sowie Park- und Wegekonzept) vor. Auf die näheren Angaben in der Behördenakte wird Bezug genommen.

3

Mit bestandskräftig gewordenem Bescheid vom ... April 2022 erteilte der Beklagte eine Erlaubnis für eine öffentliche Veranstaltung gemäß Art. 19 Abs. 3 Landesstraß- und Ordnungsgesetz (LStVG), verbunden mit mehreren „Auflagen“. Danach sind insbesondere die Rettungswege zum Veranstaltungsgelände und zu den Ausgängen während der gesamten Veranstaltung frei und unverstellt zu halten und die Vorgaben der Versammlungsstättenverordnung (VStättV) einzuhalten; weiter ist das Sicherheitskonzept mit den beteiligten Stellen abzustimmen. Die nicht rechtzeitige oder vollständige Erfüllung der „Auflagen“ stelle eine Ordnungswidrigkeit dar.

4

Mit E-Mail vom ... Mai 2022 bat der Beklagte den Veranstalter um Nachweis der Abstimmung des Sicherheitskonzepts mit den beteiligten Stellen.

5

Hierauf teilte die Eventagentur dem Beklagten mit E-Mail vom ... Juni 2022 mit, ihr Sicherheitskonzept sei mit allen „beteiligten Behörden/Dienstleitern/Ämtern besprochen und beschlossen“ worden.

6

Mit Schreiben vom ... Juni 2022 informierte der Kommandant der Feuerwehr den Beklagten, dass erstmals am Vortag ein Gespräch zwischen Veranstalter und Feuerwehr zur Sicherstellung des Brandschutzes hinsichtlich der Pyrotechnik stattgefunden habe. Bei dem Gespräch habe die Feuerwehr einen ersten Einblick in das Sicherheitskonzept erhalten, und dieses für über 8.000 Personen (Besucher und Mitarbeiter) nicht als schlüssig erachtet. Nach bisheriger Kenntnis der Planungen könne die Veranstaltung aus Sicht der Feuerwehr nicht sicher durchgeführt werden.

7

Mit E-Mail vom ... Juni 2022 übersandte der Veranstalter an die beteiligten Stellen ein überarbeitetes Sicherheitskonzept mit der Bitte, das Konzept zu bestätigen und eventuell notwendige Anpassungen mitzuteilen. Vorgelegt wurden außerdem überarbeitete Konzepte zu Lärmschutz und Parkplätzen.

8

Am ... Juni 2022 fand ein Treffen von Vertretern der Eventagentur, des Beklagten, des Landratsamts E. und der Polizeiinspektion I. sowie dem Kommandanten der Freiwilligen Feuerwehr G. statt, bei dem die Fachstellen massive sicherheitsrechtliche Bedenken insbesondere hinsichtlich der Flucht- und Rettungswege äußerten und die Durchführbarkeit der Veranstaltung in Frage stellten.

9

Mit E-Mail vom ... Juni 2022 übersandte der Veranstalter eine überarbeitete Version des Sicherheitskonzepts an den Kommandanten der Feuerwehr G., zu der dieser ihm mit E-Mail vom selben Tag seine Einschätzung und die zu erledigenden „Hausaufgaben“ mitteilte.

10

Mit E-Mail vom ... Juli 2022 teilte der Beklagte der Eventagentur mit, dass er mit der Versetzung der Elemente auf dem Skaterplatz und der Nutzung als Fluchtweg grundsätzlich einverstanden sei. Die Eignung des Bereichs als Fluchtweg bedürfe jedoch der Zustimmung weiterer Fachstellen (Landratsamt E. – Brandschutzdienststelle –, Rettungsdienst, Feuerwehr).

11

Am ... Juli 2022 ließ der Veranstalter dem Beklagten sowie weiteren Fachstellen ein erneut überarbeitetes 257-seitiges Sicherheitskonzept (samt neuem Lärmschutzkonzept) zukommen und beantragte, dieses zur Veranstaltungserlaubnis zu übernehmen, sofern alle Beteiligten dem Konzept zustimmten. Ferner bat er den Beklagten um schnellstmögliche Rückmeldung, um die Fristen der Lieferanten einhalten zu können.

12

Bei einem von der Eventagentur initiierten Treffen am ... Juli 2022 auf dem Festplatz in G. in Anwesenheit von Vertretern des Beklagten und weiterer Fachstellen wurde unter konkreter Benennung der offenen Punkte festgestellt, dass auch unter Berücksichtigung des überarbeiteten Sicherheitskonzepts die Veranstaltung aus sicherheitsrechtlichen Gründen nicht zugelassen werden könne. Möglich sei allenfalls eine Veranstaltung mit 2.000 Besuchern.

13

Mit Schreiben vom ... Juli 2022 teilte das Landratsamt E. – Brandschutzdienststelle – der Eventagentur mit, dem überarbeiteten Sicherheitskonzept könne nicht zugestimmt werden, da aufgrund der hohen Personenzahl erhebliche Bedenken bezüglich der Sicherheit der Besucher bestünden.

14

Mit Schreiben vom ... Juli 2022 gab das Landratsamt E. – Sachgebiet Umweltschutz – an, der Durchführung des Freiluftkonzerts könne aus immissionsschutzrechtlicher Sicht nicht zugestimmt werden, da auch nach dem überarbeiteten Sicherheits- und Lärmschutzkonzept der Schutz umliegender Anwohner vor schädlichen Umwelteinwirkungen nicht gegeben sei.

15

Mit E-Mail vom ... Juli 2022 gab die Polizeiinspektion I. an, auf der Grundlage des am ... Juli 2022 übersandten Sicherheitskonzepts bestünden erhebliche Bedenken dagegen, dass die Veranstaltung mit circa 8.000 Teilnehmern ohne Gefährdung für Leben und Gesundheit durchgeführt werden könne.

16

Mit Schriftsatz vom ... Juli 2022 bestellten sich die Bevollmächtigten der Eventagentur und forderten den Beklagten auf, bis spätestens ... Juli 2022, 8 Uhr, zu bestätigen, dass die Veranstaltung abgehalten werden könne.

17

Der Beklagte informierte die Bevollmächtigten mit E-Mail vom ... Juli 2022 von der Widerrufsabsicht und gab ihnen die Möglichkeit zur Äußerung bis 14 Uhr des Folgetages.

18

Die Bevollmächtigten der Eventagentur erwiderten mit E-Mail vom ... Juli 2022, dass für einen Widerruf bzw. eine Rücknahme der Erlaubnis keine Rechtsgrundlage bestehe. Aus Art. 19 Abs. 4 LStVG ergebe sich ein Anspruch auf Erteilung der Erlaubnis, wenn keine Versagungsgründe vorliegen. Die gesetzlichen Vorgaben zum Lärmschutz seien eingehalten. Etwaige Bedenken seien erforderlichenfalls über Nebenbestimmungen zu klären.

19

Der Beklagte antwortete mit Schreiben vom ... Juli 2022, die Erlaubnis stehe unter der aufschiebenden Bedingung, dass das Sicherheitskonzept mit den zuständigen Behörden abgestimmt sein müsse. Da dies nicht der Fall sei, sei die Bedingung nicht eingetreten. Selbst wenn die Nebenbestimmung eine Auflage darstelle, sei diese nicht erfüllt worden, weil die Fachstellen dem bis ... Juli 2022 vorgelegten Sicherheitskonzept nicht hätten zustimmen können. Zur Vorlage eines ordnungsgemäßen und abgestimmten, die Vorgaben der VStättV eingehaltenden (Sicherheits-)Konzepts werde eine letzte Frist bis ... Juli 2022 gesetzt, andernfalls werde die Erlaubnis widerrufen.

20

Mit Schriftsatz vom ... Juli 2022 trugen die Bevollmächtigten der Eventagentur vor, dass weder der Wortlaut des Bescheides vom ... April 2022 noch die zugrundeliegende gesetzliche Bestimmung die Behauptung trage, die Erlaubnis stehe unter der (aufschiebenden) Bedingung, dass das Sicherheitskonzept mit den zuständigen Behörden abgestimmt sei. Das Sicherheitskonzept sei vielmehr explizit zum Bestandteil des Bescheides gemacht worden. Ein mit allen Behörden abgestimmtes Sicherheitskonzept habe es bereits im Oktober 2021 gegeben. Bis ... Juni 2022 habe der Veranstalter den Beklagten – Ordnungsamt, Bauhof –, die Wasserwacht als zuständige Sanitätsdienststelle, das Landratsamt E. – Straßenverkehrsbehörde – und den Landrat über die Veranstaltung informiert. Der Eventagentur sei bei dem Treffen am ... Juli 2022 keine Möglichkeit eingeräumt worden, das Sicherheitskonzept im Detail vorzustellen. Das Sicherheitskonzept weise keine Mängel auf. Eine weitere Überarbeitung sei weder zeitlich möglich noch erforderlich; insbesondere seien die Anforderungen der VStättV erfüllt.

21

Auf Nachfrage des Beklagten teilten das Landratsamt E. – Brandschutzdienststelle – mit E-Mail vom ... Juli 2022, das Landratsamt E. – Sachgebiet Öffentliche Sicherheit und Ordnung – mit E-Mail vom ... Juli 2022, der Kommandant der Freiwilligen Feuerwehr G. mit E-Mail vom ... Juli 2022 und der Zweckverband für Rettungsdienst und Feuerwehralarmierung Region I. (ZRF) mit E-Mail vom ... Juli 2022 mit, der Veranstalter habe sein Sicherheitskonzept mit den jeweiligen Fachstellen vor dem ... Juni 2022 nicht abgestimmt. Das Landratsamt E. – Hochbau – äußerte mit E-Mail vom ... Juli 2022, eine Anfrage zur Nutzung der Turnhalle als Notunterkunft sei nicht gestellt worden. Weiter teilte das Landratsamt E. – Sachgebiet Umweltschutz – mit Schreiben vom ... Juli 2022 mit, das Vorhaben sei aus immissionsschutzfachlicher Sicht noch nicht zustimmungsfähig.

22

Mit für sofort vollziehbar erklärtem Bescheid vom ... Juli 2022, den Bevollmächtigten am Folgetag zugestellt, widerrief der Beklagte die mit Bescheid vom ... April 2022 erteilte Erlaubnis für die Durchführung einer öffentlichen Veranstaltung am ... Juli 2022. Der Widerruf wurde auf Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG) gestützt. Zur Begründung wurde ausgeführt, die

Eventagentur habe die Auflagen aus dem Bescheid vom ... April 2022 nicht erfüllt. Weder liege ein mit den zuständigen Fachstellen abgestimmtes Sicherheitskonzept vor noch könnten die Rettungswege ständig freigehalten werden – unter anderem wegen der Kreuzung von Flucht- und Rettungswegen. Der Beklagte mache daher von dem eingeräumten Ermessen dahingehend Gebrauch, die Erlaubnis zu widerrufen. Auch wenn dem Antragsteller möglicherweise ein wirtschaftlicher Schaden und eine Beschädigung seines Rufes entstehen könne, stehe dem Beibehalt der Erlaubnis die Gefährdung von Leib und Leben bei Durchführung der Veranstaltung entgegen. Ein milderer Mittel sei nicht ersichtlich.

23

Hiergegen erhob die Eventagentur am ... Juli 2022 durch ihre Bevollmächtigten Klage zum Verwaltungsgericht München und beantragte unter Verweis auf die Ausführungen im Verwaltungsverfahren, den Bescheid aufzuheben. Mit Schriftsatz vom ... Oktober 2022 stellten die Bevollmächtigten die Klage in eine Fortsetzungsfeststellungsklage um. Sie beantragen nunmehr,

festzustellen, dass der Bescheid des Beklagten vom ... Juli 2022 rechtswidrig war.

24

Zur Begründung tragen sie vor, ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse bestehe unter mehreren Gesichtspunkten (konkrete Wiederholungsgefahr, Rehabilitationsinteresse und Vorbereitung eines Amtshaftungsprozesses).

25

Mit Schriftsatz vom 21. Februar 2023 beantragte der Beklagte,

die Klage abzuweisen.

26

Zur Begründung wiederholte er die Ausführungen im verfahrensgegenständlichen Bescheid. Die Eventagentur habe die Auflagen trotz Fristsetzung nicht erfüllt.

27

In der mündlichen Verhandlung vom 25. Mai 2023 teilte die Klägerin mit, dass inzwischen das Insolvenzverfahren über das Vermögen der Eventagentur eröffnet worden sei; sie führe das Verfahren als Insolvenzverwalterin fort. Weiter wurde der ehemalige Geschäftsführer der Eventagentur informatorisch gehört. Die Parteien erklärten, zu den im Verfahren relevanten Gesichtspunkten, insbesondere zur fachlichen Vertretbarkeit des Sicherheitskonzepts und zur Thematik der Kreuzung von Rettungs- und Fluchtwegen, weiter vorzutragen. Auf das Sitzungsprotokoll wird Bezug genommen.

28

Mit Schriftsatz vom 6. Juli 2023 vertieften die Bevollmächtigten der Klägerin ihre Ausführungen zur Frage nach dem Fortsetzungsfeststellungsinteresse. Ob die Erlaubnis mit Nebenbestimmungen in Form von Auflagen oder Bedingungen verbunden gewesen sei, könne dahinstehen, da die Eventagentur diese erfüllt habe. Zum einen liege eine ausreichende Information der Fachstellen – wenn auch nicht der Feuerwehr – vor, zum anderen sei das Sicherheitskonzept ausreichend gewesen. Bei der Ermessensausübung seien die erforderliche konkrete Gefahrenprognose und die Feststellung, ob die Veranstaltung unter Auflagen durchgeführt werden könnte, unterblieben. Verhältnismäßigkeitsüberlegungen seien nicht angestellt worden. Da ein ausreichendes Sicherheitskonzept vorgelegen habe, sei allein die fehlende Abstimmung mit anderen Behörden kein Grund für die Untersagung der Veranstaltung gewesen. Überdies sei der Widerruf auf eine unrichtige Rechtsgrundlage gestützt worden; allenfalls hätte eine Untersagung der Veranstaltung oder eine Rücknahme der Erlaubnis erfolgen können.

29

Der Beklagte übersandte mit Schriftsatz vom 20. Juli 2023 ergänzende Stellungnahmen der Polizeiinspektion I. vom ... Juni 2023, des Landratsamts E. – Brandschutzdienststelle – vom ... Juni 2023, des ZRF vom ... Juni 2023 und der Feuerwehr G. vom ... Juli 2023.

30

Mit Schriftsatz vom 8. Oktober 2024 nahm der Beklagte nochmals in rechtlicher Hinsicht Stellung. Die Klage sei bereits unzulässig, da kein Fortsetzungsfeststellungsinteresse gegeben sei. Eine Wiederholungsgefahr müsse im Verhältnis der Beteiligten des anhängigen Verfahrens bestehen. Dies scheide hier schon wegen des Insolvenzverfahrens über das Vermögen der Klägerin aus. Im Hinblick auf ein Rehabilitationsinteresse

sei schon fraglich, ob von dem streitgegenständlichen Bescheid eine Stigmatisierungswirkung ausgehe. Jedenfalls dauere eine solche in Anbetracht der Tatsache, dass die Klägerin nicht mehr am Markt tätig sei, nicht mehr an. Die (ehemaligen) Geschäftsführer und Gesellschafter seien nicht Parteien des Rechtsstreits und auch nicht Empfänger des Bescheides. Ansprüche aus Amtshaftung stünden der Klägerin nicht zu, da sie nicht um Eilrechtsschutz nachgesucht habe, was gemäß § 839 Abs. 3 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) zum Ausschluss der (behaupteten) Ersatzpflicht führe. Die Klage sei zudem unbegründet. Es sei falsch, dass das vorgelegte Sicherheitskonzept mit den maßgeblichen Behörden abgestimmt gewesen sei. Ein Protokoll des (Vorab-)Termins vom ... Oktober 2021 (zu dem mit der als Anlage K 4 vorgelegten E-Mail eingeladen worden sei) gebe es nach eigener Aussage des ehemaligen Geschäftsführers der Eventagentur in der mündlichen Verhandlung vom 25. Mai 2023 nicht. Dieser habe zudem eingeräumt, dass Feuerwehr und Rettungsdienst bei diesem Termin nicht anwesend (und auch nicht eingeladen) gewesen seien. Seitens der Polizeiinspektion sei im Hinblick auf das Sicherheitskonzept kein Einverständnis erklärt worden. Die Eventagentur sei für die Erfüllung der Auflagen im Bescheid und für die Sicherheit – insbesondere auch für die Einhaltung der VStättV – selbst verantwortlich gewesen. Sie habe auch in der Folge kein Sicherheitskonzept vorgelegt, das den behördlichen und gesetzlichen Anforderungen genügt habe. Die Voraussetzungen für den Widerruf der Erlaubnis hätten vorgelegen. Die Eventagentur habe mit Schreiben ihrer Bevollmächtigten vom ... Juli 2022 deutlich gemacht, dass sie die notwendigen Voraussetzungen für eine sichere Veranstaltung nicht schaffen wolle.

31

In der mündlichen Verhandlung vom 28. November 2024 erklären die Beteiligten übereinstimmend, dass beim Treffen am ... Juli 2022 eine Veranstaltung mit höchstens 2.000 Personen von allen Behördenvertretern als rechtlich möglich betrachtet worden sei, der ehemalige Geschäftsführer der Eventagentur jedoch erklärt habe, hieran im Hinblick auf die Anzahl der bereits verkauften Karten kein Interesse zu haben. Er habe dem Beklagten mitgeteilt, eine Bereitschaft seinerseits zur Durchführung der Veranstaltung bestehe erst ab mindestens 4.000 Besuchern. Der ehemalige Geschäftsführer der Eventagentur erklärte weiter, der Beklagte habe ihm im Jahr 2017 am selben Platz bereits eine Veranstaltung mit 2.500 Teilnehmern genehmigt. Der finanzielle Schaden für die insolvente GmbH betrage 200.000 EUR zuzüglich eines entgangenen Gewinns in Höhe von 125.000 EUR nach Steuern. Gemäß § 41 Abs. 3 VStättV habe lediglich eine Anzeigepflicht gegenüber der Feuerwehr bestanden, keine Pflicht zur Abstimmung oder Erlaubniseinholung. Nach Art. 20 Abs. 1 Bayerisches Rettungsdienstgesetz (BayRDG) habe auch nicht er, sondern der Beklagte den ZRF zu informieren gehabt. Ein Absprachetermin mit den örtlich zuständigen Sicherheitsbehörden habe am ... Oktober 2021 stattgefunden. Der Beklagte führte aus, bei den „beteiligten Stellen“ im Erlaubnisbescheid habe es sich um Feuerwehr, Polizei, Rettungsdienst, Landratsamt E. – Sachgebiet öffentliche Sicherheit und Ordnung – und Landratsamt E. – Brandschutzdienststelle – gehandelt. Der Widerrufsbescheid enthalte keine Ausführungen dazu, weshalb die Erlaubnis nicht für eine Veranstaltung mit 2.000 Personen aufrechterhalten worden sei, da der ehemalige Geschäftsführer der Eventagentur erklärt habe, 4.000 Personen müssten mindestens möglich sein, da er bereits 3.500 Karten verkauft habe und zudem Karten für Ehrengäste ausgegeben worden seien. Er bessere sein in dem Bescheid ausgeübtes Ermessen jedoch insoweit nach, wie folgt: „Ein milderer Mittel wäre möglicherweise die Begrenzung der zulässigen Besucherzahl auf 2000 Personen. Die Vertreter der am Termin vom ... Juli 2022 beteiligten Behörden teilten mit, dass eine Veranstaltung mit 2000 Personen möglich sein könnte. Der Veranstalter hat einer Reduzierung der Besucherzahl auf 2000 Personen in der Besprechung jedoch nicht zugestimmt, sondern ausgeführt, es seien bereits 3500 Karten verkauft und zudem Karten für Ehrengäste ausgegeben worden, 4000 Personen müssten möglich sein. Der Markt G. hat dem Veranstalter mit Schreiben vom ... Juli 2022 Gelegenheit gegeben, ein überarbeitetes Sicherheitskonzept vorzulegen und in diesem Schreiben die Aussage der am Termin vom ... Juli 2022 beteiligten Behörden zitiert, dass eine Veranstaltung für 2000 Besucher möglich sein könnte. Dazu hat die Bevollmächtigte des Veranstalters in ihrem Schreiben vom ... Juli 2022 ausgeführt, dass eine Veranstaltung für 8000 Besucher beantragt und auch genehmigt worden sei. Die Gemeinde hatte bereits seit Oktober 2021 Kenntnis von der Größe der geplanten Veranstaltung. Möglicherweise wäre bei Verzicht auf Feuerwerk und Foodtrucks eine Veranstaltung mit einer Besucherzahl von 2500 Besuchern möglich gewesen, aber auch diese Besucherzahl liegt unter der vom Veranstalter geforderten Mindestbesucherzahl von 4000 Personen.“

32

Die Bevollmächtigte der Klägerin stellte einen bedingten Beweisantrag auf Einholung eines Sachverständigengutachtens für den Fall, dass das Gericht von der Untauglichkeit des Sicherheitskonzepts vom ... Juli 2022 ausgehen wollte, zum Beweis der Tatsache, dass die Veranstaltung auf dessen Grundlage ohne Gefährdung und Beeinträchtigung von Rechtsgütern Dritter hätte durchgeführt werden können.

33

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte und die vorgelegten Behördenakten sowie auf die Protokolle der mündlichen Verhandlungen vom 25. Mai 2023 und vom 28. November 2024 Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

34

Die Klage hat keinen Erfolg, da sie zwar zulässig (1.), aber unbegründet (2.) ist.

35

1. Die Klage ist als Fortsetzungsfeststellungsklage zulässig, da die Anfechtungsklage gegen den Widerrufsbescheid als belastenden Verwaltungsakt ursprünglich zulässig erhoben wurde, dieser sich danach durch Zeitablauf erledigt hat und die Klägerin ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse hat.

36

Für ein solches Fortsetzungsfeststellungsinteresse ist ein schutzwürdiges Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Art erforderlich, wobei es Sache des Klägers ist, die Umstände darzulegen, aus denen sich das Fortsetzungsfeststellungsinteresse ergibt (vgl. BVerwG, U.v. 15.11.1990 – 3 C 49.87 – juris Rn. 24 ff.; Schübel-Pfister in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 113 Rn. 109). In der Rechtsprechung haben sich im Wesentlichen vier Hauptfallgruppen herausgebildet, bei deren Vorliegen regelmäßig ein berechtigtes Feststellungsinteresse zu bejahen ist: Die Fälle der Wiederholungsgefahr, die Fälle einer fortdauernden grundrechtsrelevanten Beeinträchtigung, die Vorbereitung eines Amtshaftungs- oder Entschädigungsprozesses sowie Fälle eines Rehabilitationsinteresses (vgl. BVerwG, U.v. 16.5.2013 – 8 C 14/12 – juris Rn. 20 ff.; BVerwG, U.v. 21.1.2015 – 10 C 11/14 – juris Rn. 12 ff.).

37

Hier hat die Klägerin jedenfalls ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse aufgrund der Vorbereitung eines Amtshaftungs- bzw. Entschädigungsprozesses.

38

Dafür genügt bereits die ernstliche Absicht, einen Schadensersatzanspruch wegen Amtspflichtverletzung (§ 839 BGB i.V.m. Art. 34 Grundgesetz), einen unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruch oder sonstige Haftungs- bzw. Schadensersatzansprüche bei den ordentlichen Gerichten geltend zu machen (Schübel-Pfister in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 113 Rn. 114). Die Absicht, einen solchen Prozess führen zu wollen, hat die Klägerin hinreichend deutlich dargelegt.

39

Es spricht auch nichts dafür, dass eine solche Klage offensichtlich aussichtslos wäre, was zum Wegfall eines berechtigten Interesses führen würde (BVerwG, U.v. 18.10.1985 – 4 C 21.80 – juris Rn. 20 ff.). Für eine offensichtliche Aussichtslosigkeit genügt es nicht einmal, wenn der Misserfolg im zivilrechtlichen Haftungsprozess wahrscheinlich ist; offensichtliche Aussichtslosigkeit liegt nur dann vor, wenn der geltend gemachte Anspruch unter keinem denkbaren rechtlichen Gesichtspunkt besteht und sich dies ohne eine ins Einzelne gehende Würdigung aufdrängt (stRspr BVerwG, U.v. 20.6.2013 – 8 C 39.12 – juris Rn. 41 m.w.N.; Schübel-Pfister in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 113 Rn. 116).

40

Die Klägerin hat im Schriftsatz vom 6. Juli 2023 Ausführungen zu ihrem Schaden gemacht und diese in den mündlichen Verhandlungen vom 25. Mai 2023 und 28. November 2024 vertieft. Demnach sei ihr ein Schaden in Höhe von 200.000 EUR zuzüglich eines entgangenen Nachsteuergewinns von 125.000 EUR entstanden. Dies erscheint aufgrund der Größenordnung der ursprünglich genehmigten und geplanten Veranstaltung auch glaubhaft. Es drängt sich auf, dass der Klägerin im Zusammenhang mit der abgesagten Veranstaltung ein erheblicher wirtschaftlicher Schaden entstanden ist, den sie gegebenenfalls zu liquidieren versucht.

41

Zwar ist dem Beklagten zuzugeben, dass ein Schadensersatzanspruch entsprechend § 839 Abs. 3 BGB von vornherein aussichtslos ist, wenn der Kläger schuldhaft unterlassen hat, den Schaden durch Gebrauch eines Rechtsmittels – hier konkret im Wege vorläufigen Rechtsschutzes – abzuwenden (BVerwG, U.v. 29.11.2012 – 2 C 6/11 – juris Rn. 12 a.E.; Riese in Schoch/Schneider, VwGO, 46. EL August 2024, § 113 Rn. 133). Ob allerdings der subjektive Tatbestand von § 839 Abs. 3 BGB vorliegend erfüllt ist, d.h. die Eventagentur es vorsätzlich oder fahrlässig unterlassen hat, den Schaden durch Gebrauch eines Rechtsmittels abzuwenden, kann von hier aus nicht abschließend beurteilt werden. Nach der glaubhaften Erklärung der Klägerin hatte sie im Hinblick auf die in diesem Zeitraum exponentiell ansteigenden Kosten wegen ablaufender Kündigungs- und Rücktrittsfristen der Lieferanten und Subunternehmer und im Hinblick auf die Zeit, die auch ein Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz doch mindestens in Anspruch genommen hätte, gute Gründe, hiervon Abstand zu nehmen. Möglicherweise durfte sie sich vor dem Hintergrund ihrer allgemeinen Schadensminderungspflicht (vgl. § 254 BGB) hierzu sogar verpflichtet fühlen. Dies zu klären ist jedoch Gegenstand und Aufgabe eines entsprechenden Schadensersatzprozesses vor den ordentlichen Gerichten.

42

2. Allerdings ist die Fortsetzungsfeststellungsklage unbegründet, da der angefochtene Widerrufsbescheid vom ... Juli 2022 rechtmäßig war und die Klägerin nicht in ihren Rechten verletzt hat (§ 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO).

43

2.1. Der formell rechtmäßige, nach ordnungsgemäßer Anhörung ergangene Widerruf wurde zutreffend auf Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BayVwVfG gestützt. Der Beklagte war nicht verpflichtet, eine Untersagung nach Art. 19 Abs. 5 Satz 2 LStVG auszusprechen. Diese Norm hebt systematisch auf Veranstaltungen ab, die keiner Erlaubnis bedürfen (Art. 19 Abs. 1 und 2 LStVG), so dass etwaigen Gefahren weder im Rahmen der Erlaubniserteilung noch von deren Widerruf begegnet werden kann. Die hier geplante Veranstaltung bedurfte einer Erlaubnis nach Art. 19 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 LStVG, die auch erteilt wurde, so dass der Beklagte (rechtsfehlerfrei) über deren Widerruf entscheiden konnte. Ob eine Untersagung nach Art. 19 Abs. 5 Satz 2 LStVG ebenfalls möglich gewesen und an welche Voraussetzungen diese geknüpft wäre, kann hier dahinstehen.

44

2.2. Die Tatbestandsvoraussetzungen eines Widerrufs nach Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BayVwVfG lagen im maßgeblichen Zeitpunkt des Bescheidserlasses vor. Nach dieser Vorschrift darf ein rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakt, auch nach dem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft widerrufen werden, wenn mit dem Verwaltungsakt eine Auflage verbunden ist und der Begünstigte diese nicht oder nicht innerhalb einer ihm gesetzten Frist erfüllt hat. Mit der Erlaubnis vom ... April 2022 waren Auflagen verbunden, welche die Eventagentur als Begünstigte auch nach Fristsetzung durch den Beklagten nicht erfüllt hat.

45

Das Gericht geht dabei davon aus, dass es sich bei der Verpflichtung zur Abstimmung des Sicherheitskonzepts mit den beteiligten Stellen, der Einhaltung der Vorgaben der VStättV und der Verpflichtung, die Rettungswege zum Veranstaltungsgelände und zu den Ausgängen während der gesamten Veranstaltung frei und unverstellt zu halten, um Auflagen im Sinne von Art. 36 Abs. 2 Nr. 4 BayVwVfG handelt, nicht um Bedingungen im Sinne von Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG. Der Beklagte wollte die Eventagentur bei der Erteilung der Erlaubnis zur Einhaltung der Nebenbestimmungen zwingen, um eine ordnungsgemäße und sichere Veranstaltung zu gewährleisten, ist aber nicht davon ausgegangen, dass es sich dabei um ein Ereignis handeln würde, dessen Eintritt ungewiss wäre. Vielmehr hat er ursprünglich angenommen, der Veranstalter würde diesen Pflichten nachkommen. Es handelte sich auch nicht um eine Inhaltsbestimmung. Inhaltsbestimmungen sind Regelungen, die den Inhalt des Verwaltungsaktes unmittelbar verändern, näher ausgestalten oder spezifizieren (U. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2022, § 36 Rn. 93; Mann in Landmann/Rohmer UmweltR, 105. EL September 2024, BImSchG § 12 Rn. 113). Hier wurde aber eine Erlaubnis erteilt, ohne die darin formulierte Rechtsgewährung unmittelbar zu verändern, da die Erlaubnis so, wie sie beantragt wurde, auch erteilt wurde. Es wurden in ihrem Zusammenhang lediglich Pflichten an den Begünstigten adressiert, was

klassischer Gegenstand einer Auflage ist (U. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2022, § 36 Rn. 83).

46

Das Gericht geht zudem davon aus, dass die Eventagentur ihrer daraus resultierenden Verpflichtung zur Abstimmung des Sicherheitskonzepts mit den beteiligten Stellen, der Einhaltung der Vorgaben der VStättV und der Verpflichtung, die Rettungswege zum Veranstaltungsgelände und zu den Ausgängen während der gesamten Veranstaltung frei und unverstellt zu halten, nicht nachgekommen ist und sie daher Auflagen aus der Erlaubnis vom ... April 2022 nicht erfüllt hat.

47

2.2.1. So hat sie die Auflage, die Rettungswege zum Veranstaltungsgelände und zu den Ausgängen festzulegen und während der gesamten Veranstaltung frei und unverstellt zu halten, nicht erfüllt. Wie sich aus allen vorgelegten Sicherheitskonzepten ergibt, würden sich Rettungs- und Fluchtwege im Ernstfall mehrfach kreuzen. Schon nach der planerischen Festlegung der Eventagentur ist diese Auflage damit nicht erfüllt. Damit hat sie zugleich gegen § 31 Abs. 2 VStättV verstoßen, der ebenfalls das ständige Freihalten der Rettungswege in der Versammlungsstätte vorsieht. Ein weiterer Verstoß gegen die VStättV liegt darin, dass sämtliche der im zuletzt vorgelegten Sicherheitskonzept vom ... Juli 2022 vorgesehenen Fluchtwege, soweit sie nicht schon Rettungswege kreuzen, nicht unmittelbar oder über Verkehrsflächen auf dem Grundstück auf öffentliche Verkehrsflächen führen, wie es § 6 Abs. 1 Satz 1 VStättV verlangt. Beim Sammelplatz 1 handelt es sich um eine zwischen einer zweigleisigen Bahnstrecke und dem Pyrotechnik-Abbrennplatz gefangene landwirtschaftliche Aufwuchsfläche. Von dort wird der Fluchtweg weitergeführt über Flächen, die auf dem Luftbild im Sicherheitskonzept als bebaut und teilweise mit Heckengehölzen bewachsen dargestellt sind, wobei sich aus dem Sicherheitskonzept nicht ergibt, ob dies alles entfernt werden darf, und endet auf einem Parkplatz an der nordwestlichen Ecke des Veranstaltungsgeländes. Auch bei diesem ergibt sich die Befugnis zur Benutzung nicht aus dem Sicherheitskonzept vom ... Juli 2022. Zudem treffen dort auch die Fluchtwege aus dem nördlichen Bereich des Veranstaltungsgeländes ein. Nach einer teilweisen Vermischung beider Fluchtwege werden diese zunächst wieder getrennt, wobei ein Fluchtweg unmittelbar neben der zweigleisigen Bahnstrecke entlanggeführt wird, um sich sodann weiter westlich ebenfalls unter ungeklärter Überwindung von Heckengehölzen auf einer teilweise bewachsenen Brache wieder zu vereinen und schließlich im hinteren Bereich eines Gewerbeobjektes mit Parkplatz zu enden. Hinsichtlich all dieser Flächen ist nicht geklärt, inwieweit die Eventagentur berechtigt ist, diese zu benutzen und gegebenenfalls vorhandene Hindernisse zu beseitigen. Auch zur Eignung dieser Flächen (beispielsweise zur Bodenbeschaffenheit) verhält sich das Sicherheitskonzept nicht. Kein einziger Fluchtweg, soweit er nicht schon Rettungswege kreuzt, führt also unmittelbar oder über Verkehrsflächen auf dem Grundstück zu öffentlichen Verkehrsflächen.

48

2.2.2. Schließlich hat die Eventagentur gegen die Pflicht zur Abstimmung des Sicherheitskonzeptes mit den beteiligten Stellen verstoßen. Zwar ist ihr zuzugeben, dass sich aus der Auflage unmittelbar nicht ergibt, welches die beteiligten Stellen sind. Aus § 43 Abs. 2 Satz 1 VStättV, der wegen der Auflage, die Vorgaben der VStättV einzuhalten, ohnedies maßgeblich war, ergibt sich aber die Verpflichtung des Veranstalters, ein Sicherheitskonzept im Einvernehmen mit den für Sicherheit oder Ordnung zuständigen Behörden, insbesondere der Polizei, der Feuerwehr und der Rettungsdienste aufzustellen. In Abgrenzung zum Begriff des Benehmens ist zur Herstellung eines Einvernehmens die Zustimmung aller Beteiligten erforderlich (Weber in Rechtswörterbuch, 33. Ed. 2024, „Einvernehmen“; Gröpl in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 105. EL August 2024, Art. 89 Rn. 141 m.w.N. zur Verwendung dieser Begriffe in der Rechtsprechung). Keine einzige der dort genannten Stellen zeigte sich aber mit den von der Eventagentur vorgelegten Sicherheitskonzepten einverstanden, wobei sie für ihre ablehnende Haltung jeweils sachliche Gründe anführten. Das bloße Inkennntnissetzen Anderer, sei es auch in einem gemeinsamen Termin, genügt für ein Abstimmen bzw. ein Einvernehmen gerade nicht, auch dann nicht, wenn das Sicherheitskonzept – wie die Klägerin meint – lückenlos und tragfähig wäre. Deshalb liegt auch hierin wieder zugleich ein Verstoß gegen die Auflage, das Sicherheitskonzept mit den beteiligten Stellen abzustimmen, als auch gegen die Vorgaben der VStättV. An dieser Verpflichtung ändert nichts, dass zusätzlich auch der Beklagte gemäß Art. 20 Abs. 1 Satz 1 BayRDG verpflichtet war, den ZRF über die Erteilung der Erlaubnis zu informieren, worauf die Klägerin zutreffend hinweist.

49

Für die Vornahme des Widerrufs ist es nicht erforderlich, dass zur Erfüllung der Auflage eine erneute Frist gesetzt und dabei der Widerruf angedroht wird, wenn eine Frist bereits in der Auflage enthalten ist. Da die Auflage der ordnungsgemäßen und sicheren Durchführung der Veranstaltung dienen sollte, musste sie jedenfalls bis zum Beginn der Veranstaltung erfüllt sein. Die Bevollmächtigten der Eventagentur teilten spätestens mit ihrem Schriftsatz vom ... Juli 2022 an den Beklagten mit, diese werde ihr Sicherheitskonzept nicht weiter überarbeiten. Damit war bereits klar, dass die Eventagentur die Auflage nicht (mehr) erfüllen würde. Zudem hat der Beklagte die Eventagentur mit Schreiben vom ... Juli 2022 über die Widerrufsabsicht informiert und ihr mit Schreiben vom ... Juli 2022 eine Frist bis ... Juli 2022, 14:00 Uhr, gesetzt. Diese Frist war auch nicht zu kurz, da die Eventagentur zur Erfüllung der Auflagen bereits seit dem Erlass des Erlaubnisbescheides am ... April 2022 verpflichtet war. Zudem hat sie selbst mit Schreiben vom ... Juli 2022 auf die besondere Eilbedürftigkeit hingewiesen, um die Fristen der Lieferanten einhalten zu können.

50

2.3. Die Entscheidung des Beklagten, die Erlaubnis zu widerrufen, erfolgte auch ermessensfehlerfrei und unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

51

Der Beklagte hat in seinem Bescheid vom ... Juli 2022 Ermessen ausgeübt und dabei den möglicherweise entstehenden wirtschaftlichen Schaden und eine Rufschädigung der Eventagentur abgewogen gegen die Gefährdung von Leib und Leben Dritter bei einer Durchführung der Veranstaltung. Der Beklagte setzte sich auch mit der Frage auseinander, ob ein milderes Mittel als der Widerruf der Erlaubnis ersichtlich sei. Er verneinte dies im Hinblick darauf, dass die Eventagentur ihr Sicherheitskonzept bis zuletzt als ausreichend angesehen habe und Verstößen gegen die VStättV lediglich die Qualität einer Ordnungswidrigkeit habe beimessen wollen.

52

Diese Ermessensausübung ist nicht zu beanstanden. Bei dieser Güterabwägung besteht auf Grund der hochwertigen Rechtsgüter von Leben und Gesundheit einer Vielzahl von Menschen grundsätzlich eine starke Vorprägung. Der Bescheid stellt im Sachverhalt den Abstimmungsprozess hinsichtlich des Sicherheitskonzeptes dar. Ebenso wird ausgeführt, welche Stellen hierzu welche Kritik vorgebracht hatten. Der Bescheid stellt außerdem dar, dass die Eventagentur jedenfalls mit Schreiben ihrer Bevollmächtigten vom ... Juli 2022 erklärt habe, dass ein mit allen maßgeblichen Behörden abgestimmtes Sicherheitskonzept bereits seit Oktober 2021, überarbeitet am ... Juli 2022, vorliege und eine erneute Überarbeitung weder zeitlich möglich noch erforderlich sei, obwohl die beteiligten Stellen dies mehrfach und glaubhaft verneinten. Der Bescheid fasst außerdem die wesentlichen Sicherheitsmängel nochmals knapp, aber konkret zusammen. Vor diesem Hintergrund erscheint die Abwägung der widerstreitenden Interessen und Rechtsgüter im Bescheid als ausführlich genug.

53

Ein milderes Mittel hätte auch nicht darin gelegen, die Erlaubnis – gegebenenfalls unter Untersagung von Pyrotechnik und einer Verringerung der Anzahl an Foodtrucks – für maximal 2.000 oder 2.500 Besucher aufrechtzuerhalten. Dies wurde der Eventagentur am ... Juli 2022 vorgeschlagen, ohne dass diese sich hierum bemüht hätte. Sie hat stattdessen, was ihr ehemaliger Geschäftsführer auch in der mündlichen Verhandlung vom 28. November 2024 bestätigte, erklärt, dass und weshalb sie hieran kein Interesse habe. Es hätte sich daher nicht um ein möglicherweise im Antrag auf Erlaubnis einer Veranstaltung mit 8.000 Besuchern enthaltenes Minus, auf das der Beklagte im Rahmen des Widerrufs möglicherweise hätte zurückkommen können, sondern um ein Aliud gehandelt, welches für die Eventagentur erklärtermaßen wertlos gewesen wäre. Da dies dem zwischen ihr und dem Beklagten vor Erlass des Widerrufsbescheides besprochenen Sachstand entsprach, waren hierzu auch keine Ausführungen im Bescheid zu erwarten. Der Beklagte musste sich nicht zu Anträgen verhalten, die nicht gestellt waren.

54

Auf die Frage, ob die Beklagte in der Lage wäre, ihre Ermessenserwägungen nachzubessern, woran es im Hinblick auf die hier vorliegende prozessuale Konstellation als Fortsetzungsfeststellungsklage jedenfalls Zweifel gibt (vgl. zum Streitstand BayVGH, U.v. 10.7.2018 – 10 B 17.1996 – juris Rn. 46), kommt es daher nicht an, sodass diese Frage offenbleiben kann.

55

3. Dem in der mündlichen Verhandlung bedingt gestellten Beweisantrag der Klagepartei war somit nicht nachzugehen. Das Urteil beruht nicht auf der Feststellung, das Sicherheitskonzept vom ... Juli 2022 sei nicht ausreichend gewesen, um die Veranstaltung ohne Gefährdung und Beeinträchtigung von Rechtsgütern Dritter durchzuführen, sondern darauf, dass die Eventagentur Auflagen aus der Erlaubnis nicht eingehalten hat (siehe 2.). Deshalb kam es auf die durch die Einholung eines Sachverständigengutachtens zu beweisende Tatsache nicht an.

56

4. Die Klägerin hat als unterlegene Beteiligte nach § 154 Abs. 1 VwGO die Kosten des Verfahrens zu tragen.

57

5. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit resultiert aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 Zivilprozessordnung (ZPO).