

Leitsätze zum Verfahren 6 B 919/23:

Titel: Gaststättenrechtliche Untersagung des Eritrea-Festivals in Gießen

1. Den Organisatoren einer Veranstaltung, bei der gewerbsmäßig auch alkoholische Getränke und Speisen zum Verzehr an Ort und Stelle angeboten werden sollen und die hierfür nach dem Hessischen Gaststättengesetz (HGastG) vom 28. März 2012 und damit nach dem Willen des Hessischen Landesgesetzgebers für den vorübergehenden Betrieb ihres Gaststättengewerbes keiner Genehmigung bedürfen, ist nach § 4 Abs. 1 HGastG die Ausübung des Gaststättengewerbes – und damit insbesondere die gewerbsmäßige Bewirtschaftung – zu versagen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sich die Organisatoren als unzuverlässig erweisen.
2. Prüfungsmaßstab des Gerichts bei einer Untersagungsverfügung im Gaststättenrecht aufgrund einer befürchteten Unzuverlässigkeit ist allein die Frage, ob zu erwarten ist, dass der Gastgewerbetreibende (hier: der Veranstalter des Festivals) das Gastgewerbe ordnungsgemäß betreiben wird. Bei Veranstaltungen mit Bewirtung ist ein maßgebliches Kriterium bei dieser Beurteilung, ob der Veranstalter die Sicherheit seiner Gäste in Zusammenarbeit mit der Polizei gewährleisten kann. Auf politische Zielsetzungen der Veranstaltung sowie außerhalb der Veranstaltung drohende Gefahren ohne hinreichenden gastwirtschaftlichen Bezug kommt es im Gaststättenrecht nicht an.
3. Die zur Abwehr (rein) gaststättenbezogener Gefahren im Sinne des § 4 Abs. 1 HGastG beabsichtigte Untersagung des vorübergehenden Betriebs eines Gaststättengewerbes durch den hierfür zuständigen Magistrat wegen einer etwaigen Unzuverlässigkeit des Gaststättenbetreibers erweist sich grundsätzlich als rechtmäßig, wenn die Gaststättenbetreiber gegen Anordnungen nach § 10 Abs. 2 HGastG verstoßen oder mit hinreichender Gewissheit verstoßen werden.

4. Eine Untersagungsverfügung nach § 4 Abs. 1 HGastG wegen fehlender Zuverlässigkeit eines Gaststättenbetreibers erweist sich hingegen als rechtswidrig, wenn dieser sämtliche in einem bestandskräftigen Bescheid festgelegten Anordnungen befolgt.
5. Wenn dem Veranstalter durch die Ordnungsbehörde gaststättenrechtlich aufgegeben wird, für die Veranstaltung einen Sanitätsdienst vorzuhalten, ohne dass ihm eine Frist für den Nachweis der Beauftragung des Sanitätsdienstes gesetzt wird, und der Sanitätsdienst zu Beginn der Veranstaltung zur Verfügung steht, ist die diesbezügliche Anordnung erfüllt.
6. Ein Verstoß gegen eine Anordnung im Sinne des § 10 Abs. 2 HGastG liegt ferner nicht vor, wenn die Vorgaben derart pauschal und unbestimmt sind, dass auch ein sachkundiger Adressat dem Wortlaut der Anordnung keine inhaltlich konkrete Handlungsanweisung entnehmen kann.
7. Der vorübergehende Betrieb eines Gaststättengewerbes kann auch nicht im Hinblick auf ein der Ordnungsbehörde aufgrund aktueller Entwicklungen unzureichend erscheinendes Sicherheitskonzept des Gastgewerbetreibenden untersagt werden, wenn dieser gemäß einer im Vorfeld erfolgten gemeinsamen Absprache nicht nur mit der Ordnungsbehörde, sondern insbesondere auch der Polizei das Sicherheitskonzept unter Orientierung an entsprechenden Konzepten aus vorangegangenen Jahren professionell erstellen lässt und die Behörde aufgrund ihrer neueren Einschätzung der Sicherheitslage keine neuen, gesteigerten Sicherheitsanordnungen verfügt, sondern ihre geänderte Sichtweise ohne vorherige Ankündigung erst in der Untersagungsverfügung mitteilt.

Unterlässt die Ordnungsbehörde über Wochen die Prüfung eines vom Veranstalter fristgerecht eingereichten, professionell erstellten Sicherheitskonzepts und setzt ihm dann eine Frist von lediglich einem Tag zur Nachbesserung, so kann sie seine gaststättenrechtliche Unzuverlässigkeit nicht darauf stützen, dass er nicht alle – erst jetzt konkretisierten – Anforderungen fristgemäß erfüllt habe.

6. Senat
6 B 919/23

8 L 1603/23.GI



HESSISCHER VERWALTUNGSGERICHTSHOF
BESCHLUSS

In dem Verwaltungsstreitverfahren

des ... e. V., vertreten durch den Vorstand,
...

Antragsteller und Beschwerdegegner,

bevollmächtigt: Rechtsanwälte Prof. Dr. Ralf Höcker und Kollegen,
Friesenplatz 1, 50672 Köln,

gegen

die Universitätsstadt Gießen, vertreten durch den Magistrat, Ordnungsamt,
Berliner Platz 1, 35390 Gießen,

Antragsgegnerin und Beschwerdeführerin,

wegen Gaststättenrechts

hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof - 6. Senat - durch

Vorsitzende Richterin am Hess. VGH ...,
Richter am Hess. VGH ...,
Richter am Hess. VGH ...

am 7. Juli 2023 beschlossen:

Die Beschwerde der Antragsgegnerin gegen den Beschluss des
Verwaltungsgerichts Gießen vom 5. Juli 2023 - 8 L 1603/23.GI - wird
zurückgewiesen.

Die Antragsgegnerin hat die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu tragen.

Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 7.500 € festgesetzt.

Gründe:

1. Die Beschwerde der Antragsgegnerin vom 6. Juli 2023 gegen den im Tenor bezeichneten Beschluss ist zulässig (§ 146 Abs. 1 und Abs. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO), insbesondere ist sie fristgemäß im Sinne von § 147 Abs. 1 VwGO und § 146 Abs. 4 Satz 1 VwGO eingelegt und hinreichend begründet worden.
2. In der Sache hat sie allerdings keinen Erfolg. Die gemäß § 146 Abs. 4 S. 4 VwGO zur Begründung der Rechtsfehlerhaftigkeit des erstinstanzlichen Beschlusses von der Antragsgegnerin vorgetragene Argumente rechtfertigen eine Änderung der angefochtenen Entscheidung nicht. Der Senat hat auch darüber hinaus keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken gegen die angefochtene Entscheidung. Vielmehr nimmt er nach Maßgabe der nachfolgenden Ergänzungen gemäß § 122 Abs. 2 S. 3 VwGO auf diese Bezug.
3. Das Verwaltungsgericht hat zu Recht festgestellt, dass die Begründung für die streitgegenständliche gaststättenrechtliche Untersagung nach § 4 Abs. 1 des Hessischen Gaststättengesetzes (HGastG) nicht tragfähig ist. Die in dem Bescheid vom 28. Juni 2023 erhobenen Vorwürfe vermögen die Annahme der Unzuverlässigkeit des Antragstellers bzw. seiner handelnden Organe nicht zu begründen. Weder zum Zeitpunkt seines Erlasses noch zum gegenwärtigen Zeitpunkt lässt sich mit hinreichender Sicherheit feststellen, dass der Antragsteller nicht die Gewähr dafür bietet, dass er das für das diesjährige vom 7. bis 9. Juli 2023 geplante „X...-Festival“ gemäß § 6 HGastG angezeigte Gastgewerbe ordnungsgemäß betreiben wird. Insofern vermag insbesondere das Vorbringen der Antragsgegnerin in ihrer Beschwerdebegründung vom 6. Juli 2023, in der sie weiterhin einen – im nach ihrer Ansicht maßgeblichen Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung – fehlenden Sanitätsdienst sowie ein unzureichendes Sicherheitskonzept beanstandet, eine Fehlerhaftigkeit der angegriffenen Entscheidung des Verwaltungsgerichts nicht aufzuzeigen.

4. Mit Bescheid vom 31. Mai 2023 hatte die Antragsgegnerin dem Antragsteller unter Ziffer 6 der Verfügung u. a. aufgegeben, während der Durchführung der Veranstaltung einen Sanitätsdienst zu stellen, bestehend aus einem Notarzt, zehn Helfern, zwei Krankentransport- und einem Rettungswagen. Eine Frist für den Nachweis, dass ein Sanitätsdienst beauftragt wurde, hatte sie ihm nicht gesetzt. Es war somit aus Sicht des Antragstellers ausreichend, zu Beginn der Veranstaltung einen entsprechenden Sanitätsdienst vorzuhalten.
5. Der Antragsteller hatte ferner entgegen dem Vorbringen der Antragsgegnerin fristgemäß am 12. Juni 2023 das von ihm nach Ziffer 2 der Anordnungen vom 31. Mai 2023 geforderte und als „Notfall- und Räumungskonzept“ bezeichnete Sicherheitskonzept vorgelegt (Bl. 109 der Behördenakten – BA). Mit der Erstellung beauftragt hatte er die Y... GmbH, die Betreiberin des Ausstellungszentrums A...-hallen, in denen die Veranstaltung stattfinden soll und die für ihre Mieter einen Komplettservice inklusive eines professionellen Veranstaltungsmanagements anbietet (<https://www.Y...de/>). Es war – wie offenbar bei der gemeinsamen Besprechung der Beteiligten mit der Polizei am 22. Mai 2023 vereinbart (Bl. 109 BA, Bl. 303 der Gerichtsakten - GA) – angelehnt an die in früheren Jahren – ebenfalls von der Y... GmbH – für das „X...-Festival“ erstellten und von der Antragsgegnerin damals gebilligten Konzepte.
6. Den Eingang des Konzepts hatte die Antragsgegnerin – aus welchen Gründen auch immer – nicht zur Kenntnis genommen und hörte den Antragsteller stattdessen mit E-Mail vom 23. Juni 2023 unter Fristsetzung zum 26. Juni 2023 zur beabsichtigten Untersagung der gastgewerblichen Tätigkeit unter Hinweis auf „konsequente Verstöße gegen die Verpflichtungen aus der sofort vollziehbaren Anordnung vom 31. Mai 2023“ an. Dabei verwies sie darauf, dass weder ein Sicherheitskonzept vorgelegt, noch die Beauftragung eines Sanitätsdienstes nachgewiesen worden sei (Bl. 256 GA).
7. Als sie von dem Antragsteller auf ihren Irrtum hingewiesen wurde, bemängelte sie das eingereichte Konzept mit E-Mail vom 26. Juni 2023 (Bl. 109 BA), wobei sie zwischen Notfall- und Sicherheitskonzept differenzierte. Sie führte u. a. aus, in dem Notfallkonzept müssten zur Orientierung für die beauftragten Sicherheits- und Sanitätsdienste sowie externen Rettungskräfte die Maßnahmen, die auf einen

eingetretenen Störfall zu erfolgen hätten, wie Durchsagetexte und Sammelplätze, beschrieben werden. Das Konzept reiche auch im Hinblick auf die aktuelle Lage bei weitem nicht mehr aus. Dabei teilte sie dem Antragsteller aber nicht mit, dass sie von der Polizei am 23. Juni 2023 darüber informiert worden war, dass im Netz Aufrufe von Regimegegnern zu exzessiver Gewaltausübung gegenüber Veranstaltungsteilnehmern aufgetaucht waren und diese mit der Anreise einer mittleren dreistelligen Zahl von gewaltbereiten Störern rechnete. Sie setzte dem Antragsteller eine Frist bis zum Folgetag, um die Konzepte anzupassen und zu ergänzen. Außerdem monierte sie noch am selben Tag in einer weiteren E-Mail unter Fristsetzung zum 27. Juni 2023, es seien noch bestimmte Angaben in dem Sicherheitskonzept detailliert zu ergänzen (Flächenplan, der bis zum 3. Juli 2023 nachgereicht werden könnte, Erläuterungen zur Zaunanlage, zu den geforderten Vereinzelungsanlagen und zum eingesetzten Sanitätsdienst, Bl. 303 GA) und forderte in allgemeiner Form, dass zumindest die Anordnungen vom 31. Mai 2023 bei dem aktuellen Sicherheitskonzept berücksichtigt würden.

8. Am 27. Juni 2023 erhielt die Antragsgegnerin von der Y... GmbH im Auftrag des Antragstellers ein überarbeitetes kombiniertes Notfall-, Räumungs- und Sicherheitskonzept samt Lageplan übersandt, das u. a. nähere Darlegungen zum Umgang mit einem etwaigen Massenansturm von Verletzten und ein neues Kapitel zu präventiven Maßnahmen zur Absicherung der Veranstaltung enthielt, darunter Angaben zur Freiflächennutzung sowie Beschreibungen der – verstärkten – Zaunanlage und der geplanten Vereinzelungsanlagen (Bl. 309 ff., insb. 312 f., 315 GA). Im Nachgang übersandte ihr noch der Antragsteller über seinen Prozessbevollmächtigten den verlangten Nachweis über die Beauftragung eines der Anordnung entsprechend ausgestatteten Sanitätsdienstes. Dabei bat er um Mitteilung, sofern die Einreichung weiterer Unterlagen erforderlich sei, und um Nennung eines Ansprechpartners bei der Polizei, um sich mit dieser abstimmen zu können (Bl. 316, 324 ff. GA).
9. Stattdessen reagierte die Antragsgegnerin darauf mit der streitgegenständlichen Untersagungsverfügung vom 28. Juni 2023. Ihr Vorwurf, der Antragsteller sei nicht willens oder in der Lage, die Anordnungen vom 31. Mai 2023 in dem Sicherheitskonzept vollständig umzusetzen, und es an die veränderte Gefahrenlage anzupassen, ist vor diesem Hintergrund nicht nachvollziehbar. Von der Einschätzung

der Bedrohungslage durch die Antragsgegnerin und die Polizei aufgrund der konkreten Drohungen gegen die Veranstaltung erfuhr der Antragsteller erst durch den Bescheid vom 28. Juni 2023 und konnte sie deshalb nicht berücksichtigen. Das einzige Defizit, das die Antragsgegnerin dem Antragsteller im Hinblick auf die Erfüllung der Anordnungen vom 31. Mai 2023 konkret vorzuhalten vermag, besteht darin, dass er in seinem Sicherheitskonzept keine Kriterien benannt habe, wann durch ihn welche Maßnahmen getroffen werden sollten (Ziffer 2). Diese Formulierung ist aber nicht hinreichend bestimmt und wurde später nur dahingehend erläutert, dass damit etwa Durchsagetexte und Sammelplätze gemeint seien. Soweit beides in dem zuletzt aktualisierten Konzept nicht konkret angesprochen wurde, hat dies nicht das Gewicht, dass sich darauf eine Untersagung stützen ließe, zumal der Antragsteller auch stets seine Bereitschaft zu Nachbesserungen bekundet und mehrfach um unverzügliche Unterrichtung gebeten hatte, falls das Konzept den Ansprüchen der Antragsgegnerin noch nicht genüge und nachgesteuert werden müsse (z. B. Bl. 110 BA, Bl. 316 GA). Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass sich die Antragsgegnerin erstmals am 26. Juni 2023 mit dem vorgelegten Konzept befasste und dann nur einen Tag zur Nachbesserung gewährte. Ihre Kritik daran blieb teilweise zu pauschal, als dass der Antragsteller im Einzelnen hätte erkennen können, was von ihm verlangt wird. Sie hat damit den Antragsteller ohne ausreichende Hilfestellung unter extremen Zeitdruck gesetzt, der angesichts der bis zum Beginn der Veranstaltung noch verbleibenden Zeit und ihrer eigenen Versäumnisse nicht zu rechtfertigen war. Dass der Antragsteller mit seinem Widerspruch vom 30. Juni 2023 ein umfassend überarbeitetes und an die verschärfte Sicherheitslage angepasstes Sicherheitskonzept vom 29. Juni 2023 vorlegte, unterstreicht, wie auch schon die Aktualisierung vom 26./27. Juni 2023, dass er den an ihn gestellten Anforderungen nachzukommen bemüht ist, wenn sie ihm verständlich kommuniziert werden. Im Übrigen hat die Antragsgegnerin keinen als milderer Mittel gegenüber einer Untersagung gebotenen Versuch unternommen, die von ihr für erforderlich gehaltene Nachbesserung des Konzepts mit dem in Ziffer 14 des Bescheids vom 31. Mai 2023 angedrohten Zwangsgeld zu erzwingen.

10. Auch wenn es darauf nicht ankommt, weil für die Beurteilung grundsätzlich der Zeitpunkt der Behördenentscheidung maßgeblich ist, erschließt sich dem Senat nicht ohne weiteres, warum auch dieses umfangreiche Konzept nach Meinung der Antragsgegnerin den Sicherheitsbedürfnissen nicht genügt, obwohl sich aus den

Akten nicht entnehmen lässt, dass die Polizei Bedenken gegen die Durchführung der Veranstaltung erhoben hätte und sich nicht imstande sehen würde, den Schutz der Teilnehmenden sicherzustellen. Bedenken wurden allerdings von dem Sanitätsdienst geäußert, der den Vertrag mit dem Antragsteller fristlos kündigte, nachdem er Recherchen zu dem Gefahrenpotential der Veranstaltung angestellt hatte und zum Schluss gekommen war, dass wesentlich mehr Sanitätspersonal benötigt würde. Insoweit hat jedoch die Antragsgegnerin keine höheren Anforderungen gestellt, so dass offenbleiben kann, ob der Antragsteller aus gaststättenrechtlicher Sicht diesbezüglich in höherem Maße in die Pflicht genommen werden könnte.

11. Auch aus der Kündigung des Sanitätsdienstes B... GmbH lässt sich keine Unzuverlässigkeit folgern. Selbst wenn man mit der Antragsgegnerin die Auffassung vertreten wollte, dass die spätere Kündigung des am 27. Juni 2023 verpflichteten Sanitätsdienstes in die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Untersagungsverfügung vom 28. Juni 2023 einzubeziehen ist, ändert sich daran nichts. Mangels Fristsetzung zu dieser Bestimmung in dem Bescheid vom 31. Mai 2023 – anders als bei dem Sicherheitskonzept, dem Flächenplan, der namentlichen Benennung der Sicherheitskräfte, dem Programmablauf etc. – hat der Antragsteller ohnehin Zeit bis zum Beginn der Veranstaltung, um seiner diesbezüglichen Verpflichtung nachzukommen. Erst dann können daraus ggf. für ihn negative Schlüsse gezogen werden. Darauf hat das Verwaltungsgericht zutreffend abgestellt. Soweit die Antragsgegnerin dem Antragsteller am 26. Juni 2023 formlos eine Frist bis zum darauffolgenden Tag zum Nachweis der Beauftragung eines Sanitätsdienstes gesetzt hatte, war diese bereits zu kurz bemessen angesichts des langen Zuwartens der Antragsgegnerin und der Schwierigkeit der Aufgabe, für eine solch kritische Veranstaltung einen geeigneten Sanitätsdienst zu finden. Hinzu kommt, dass der Antragsteller die Frist sogar eingehalten hatte. Dass die Fa. B... GmbH später den Vertrag kündigte, lässt vor diesem Hintergrund nicht auf eine Unzuverlässigkeit des Antragstellers schließen.
12. Mittlerweile hat der Antragsteller zudem einen neuen Sanitätsdienst engagiert. Diesbezüglich wäre allerdings spätestens zu Veranstaltungsbeginn noch zu klären, ob in dem vorgelegten Angebot der Fa. C... zu der Besetzung des Rettungswagens auch, wie von der Antragsgegnerin angeordnet, ein Notarzt zählt.

13. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts gemäß §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1 und 2, 47 GKG folgt der nicht angegriffenen erstinstanzlichen Streitwertfestsetzung. Eine Vorwegnahme der Hauptsache, die Anlass zu einem höheren Streitwert geben könnte, ist mit der vorliegenden Entscheidung hinsichtlich der Beurteilung der gaststättenrechtlichen Zuverlässigkeit nicht verbunden.
14. Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, §§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

...

...

...

Für den nach Beschlussfassung
an der Beifügung seiner Unterschrift
gehinderten Richter am
Hess. VGH ...