



VERWALTUNGSGERICHT KOBLENZ

URTEIL IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verwaltungsrechtsstreit

wegen Ordnungsrechts

hat die 3. Kammer des Verwaltungsgerichts Koblenz aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 8. Mai 2023, an der teilgenommen haben

Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht Gäbel
Richter am Verwaltungsgericht Dr. Klein
Richterin Fehl
ehrenamtliche Richterin Bezirksgeschäftsführerin Hörter
ehrenamtliche Richterin Steuerfachangestellte Klein

für Recht erkannt:

Es wird festgestellt, dass die Anordnung Nr. 15 Abs. 1 des ordnungsbehördlichen Bescheides des Beklagten vom 29. Juli 2022 anlässlich der NATURE ONE 2022 rechtswidrig war.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

Die Klägerin begehrt die Feststellung, dass eine ihr erteilte Auflage zur Durchführung der Musikveranstaltung Nature One 2022 rechtswidrig war.

Sie ist Veranstalterin von Live-Events, insbesondere von Musikfestivals. U.a. ist sie Veranstalterin des europaweit größten Musikfestivals elektronischer Musik Nature One, das vom 5. bis zum 7. August 2022 zum 26. Mal auf dem Gelände der ehemaligen Raketenbasis Pydna bei Kastellaun stattfand. Sie zeigte die geplante Veranstaltung unter dem 28. Januar 2022 bei dem Beklagten an und legte im Folgenden u.a. auf der Grundlage der Handhabung in den Vorjahren ein Veranstaltungs- und Sicherheitskonzept vor. Dieses enthielt unter der Nr. 5.5.2 folgende Regelung:

„5.5.2 Zuverlässigkeitsüberprüfung für Mitarbeitende, Partner, Dienstleister

Zur Ausstellung von personalisierten Zutrittsausweisen und/oder Zutrittsarmbändern werden die dazu notwendigen personenbezogenen Daten aller Mitarbeitenden, Partner und Dienstleister, die in der Zeit von Donnerstag, 04.08., 08.00 Uhr bis Sonntag, 07.08., 08.00 Uhr das Festivalgelände aufgrund ihrer Akkreditierungsstufe auch außerhalb der Veranstaltungszeiten betreten/befahren, im Vorfeld erhoben. Die Daten werden für eine Zuverlässigkeitsüberprüfung an die Ordnungsbehörden und von dort an die entsprechenden Stellen auf Landes- und Bundesebene übermittelt. Personen, die bei dieser Zuverlässigkeitsüberprüfung seitens der Ordnungsbehörden zum Ausschluss vorgeschlagen sind, werden auf einer „Blacklist“ erfasst und erhalten keine Akkreditierung und ggf. ein privatrechtliches Hausverbot.

Ausgenommen von dieser Zuverlässigkeitsüberprüfung sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS). Polizisten in Uniform erhalten jederzeit Zugang zum Veranstaltungsgelände. Polizisten, die das Veranstaltungsgelände in ziviler Kleidung betreten, erhalten vorab ausreichend Akkreditierungsbändchen.

Vor Ort erfolgt die Ausgabe des Zugangsbändchens ausschließlich gegen Vorlage eines gültigen Ausweises.“

Nach umfangreichem Schriftwechsel und mehreren Abstimmungsgesprächen zwischen den Beteiligten erließ der Beklagte unter dem 29. Juli 2022 eine an die Klägerin gerichtete ordnungsbehördliche Anordnung nach § 26 Abs. 7 Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (POG) mit zahlreichen Auflagen und Bestimmungen zur Durchführung der Nature One 2022. Für den Fall, dass den Auflagen/Anordnungen nicht oder nicht vollständig nachgekommen werde, drohte der Beklagte gestützt auf §§ 61, 62, 64 und 66 des Landesverwaltungsvollstreckungsgesetzes (LVwVG) die Festsetzung eines Zwangsgeldes in Höhe von 10.000,00 € an und ordnete die sofortige Vollziehung an.

Anordnung Nr. 15 lautete:

„Zugang zum abgesperrten Veranstaltungsgelände dürfen nur akkreditierte Personen gem. § 68 POG, Aufgabenträger der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben sowie Festivalbesucher mit gültiger Eintrittskarte erhalten.

Unzuverlässige Mitarbeiter/innen sind auszuschließen.

Der Veranstalter ist für die sach- und zeitgerechte Zulieferung der Daten und Umsetzung verantwortlich.

Bei den Besuchern wird eine Kontrolle/Durchsuchung zum Auffinden von Waffen, Sprengmitteln oder gefährlichen Gegenständen nach den geltenden waffen- und sprengstoffrechtlichen Bestimmungen durchgeführt (vgl. Punkt 5.3.1 des Sicherheitskonzeptes).“

Zur Begründung wurde im Bescheid ausgeführt:

„zu 15.: Die Nature One stellt mit 55.000 bis 65.000 Besuchern und ihrem speziellen Charakter, aufgrund des Veranstaltungsortes, der überwiegend aus dem Bereich der elektronischen Musikszene stammenden Besucherstruktur und der Größe eine einzigartige Veranstaltung dar. Ein Großteil der Besucher campiert auf einem angrenzenden Campinggelände. Das Festival selbst findet auf dem umzäunten Gelände des ehemaligen Raketenstützpunktes Pydna statt.

Szenetypisch und erfahrungsbasiert ist bei einer Vielzahl von Besuchern der Erwerb und Konsum von insbesondere synthetischen Drogen zu attestieren.

Nach allgemeiner Gefährdungsbewertung des Landeskriminalamtes Rheinland-Pfalz stehen die Bundesrepublik Deutschland und somit auch Rheinland-Pfalz nach wie vor auch im Zielspektrum des (islamischen) Terrorismus. Wenngleich eher Veranstaltungen mit politischer Symbolkraft im Fokus gesteuerter Anschläge stehen, können insbesondere auch Volksfeste und Musikveranstaltungen unabhängig von der Größe zum Ziel eines radikalisierten Einzeltäters werden (vgl. Unterbrechung der Großveranstaltung Rock am Ring am 03.06.2017 wegen vermeintlicher Terrorgefahr). Dabei ist auch die Nutzung einfach zu beschaffener Tatmittel bzw. von Fahrzeugen einzukalkulieren. Zwar liegen zur anstehenden Veranstaltung Nature One zurzeit keine konkreten Gefährdungserkenntnisse vor. Für diese Veranstaltung wird aber, wie für alle Veranstaltungen ohne politischen Hintergrund, weiterhin von einer hohen abstrakten Gefahr ausgegangen.

Aufgrund der hohen Drogenaffinität der Besucher ist aufgrund kriminaltaktischer Erfahrungen von Handel mit und Erwerb von Betäubungsmitteln auf dem Festivalgelände und der Campingarea auszugehen. Aufgrund langjähriger polizeilicher Erfahrung sind auch regelmäßig Dienstleister des Veranstalters und Ordnungsdienstkräfte davon betroffen. Aufgrund dieser Bewertung kam man zu dem Schluss gem. § 68 Abs. 4 i.V.m. § 67 Abs. 4 POG Akkreditierungen zum Schutz von Gesundheit und Leben der Besucher durch

einen konsequenten Ausschluss drogenaffiner Dienstleister und Ordnungsdienstkräfte durchzuführen.

Mit der Kontrolle der Festivalbesucher wird die Mitführung gefährlicher oder verbotener Gegenstände, etc. ausgeschlossen.“

Nach Durchführung der Veranstaltung erhob die Klägerin unter dem 26. August 2022 Klage. Sie führt zur Begründung aus, die Anordnung in Ziffer 15 Abs. 1, wonach neben Aufgabenträgern der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben und Festivalbesuchern mit gültiger Eintrittskarte nur akkreditierte Personen gemäß § 68 POG Zugang zum abgesperrten Veranstaltungsgelände erhalten dürften, sei rechtswidrig gewesen. Nach § 68 POG könne die Polizei die Durchführung einer Zuverlässigkeitsprüfung nur verlangen, soweit nicht bereits bundesrechtliche oder landesrechtliche Regelungen eine Zuverlässigkeitsüberprüfung vorsähen. Eine solche Zuverlässigkeitsüberprüfung sei für die von der Klägerin eingesetzten Wachpersonen gewerblicher Wachunternehmen bereits nach § 34a Gewerbeordnung (GewO) bereits durchgeführt, so dass diese Personen keiner erneuten Überprüfung nach dem POG unterlägen. Im Übrigen könne die Polizei eine Zuverlässigkeitsüberprüfung zum Schutz von Veranstaltungen in nicht öffentlicher Trägerschaft nach § 68 Abs. 1 POG nur für Personen durchführen, die als Ordnungsdienst vorgesehen seien oder für die ein privilegierter Zutritt zu einer besonders gefährdeten Veranstaltung beantragt würde. Um eine solche Veranstaltung habe es sich bei der Nature One 2022 nicht gehandelt. Nach dem Gesetzeszweck solle eine Großveranstaltung wie die Nature One in erster Linie vor terroristischen Anschlägen geschützt werden. Insoweit ergebe sich aus dem Bescheid lediglich, dass für die Nature One wie für jede andere Veranstaltung ohne politischen Hintergrund eine abstrakte Gefahr, nicht jedoch eine besondere Gefährdung bestehe. Aus der von dem Beklagten angenommenen „szenetypischen und erfahrungsbasierten Drogenaffinität von Besuchern“ könne – ungeachtet des Umstands, dass es insoweit an Belegen dafür mangle – weder eine besondere Gefährdung im Sinne von § 68 Abs. 1 POG ableitet werden noch rechtfertige diese Annahme die Durchführung von Zuverlässigkeitsüberprüfungen aller Mitarbeiter und Dienstleister, um – wie der Beklagte in dem Bescheid angebe – durch den Ausschluss drogenaffiner Dienstleister und Ordnungsdienstkräfte das Leben und die Gesundheit der Besucher zu schützen. Selbst wenn man wie der Beklagte davon ausgehe, dass es sich bei der Nature One um eine besonders

gefährdete Veranstaltung handele, könnten nur solche Personen einer Zuverlässigkeitsüberprüfung unterzogen werden, für die ein privilegierter Zugang zu der Veranstaltung beantragt werde. Dieser sei entsprechend der Gesetzesbegründung von dem (allgemeinen) Zugang der Besucher abzugrenzen; insbesondere handele es sich dabei um vordefinierte Sicherheits- und Servicebereiche, die nicht der Allgemeinheit zugänglich seien. Werde der beantragte privilegierte Zutritt versagt, sei ausweislich der Gesetzesbegründung die Möglichkeit der Gewährung von Zutritt zu einem weniger sicherheitsrelevanten Bereich zu prüfen. Auf die von der Klägerin in dem vorgelegten Sicherheitskonzept vorgenommene Einteilung in mehrere abgestufte Sicherheitsbereich sei der Beklagte nicht eingegangen, sondern habe eine gesetzlich nicht vorgesehene Zuverlässigkeitsüberprüfung aller Mitarbeiter und Dienstleister verlangt.

Die Klägerin beantragt,

festzustellen, dass die Anordnung in Nr. 15 Abs. 1 des ordnungsbehördlichen Bescheides des Beklagten vom 29. Juli 2022 anlässlich der Nature One 2022 rechtswidrig war.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er trägt zur Begründung vor, Ziel der Zuverlässigkeitsüberprüfung aller eingesetzten Mitarbeiter sei es gewesen, den Drogenkonsum möglichst zu unterbinden beziehungsweise zumindest die Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz deutlich zu reduzieren. Aufgrund kriminaltaktischer Erfahrungen sei von einer hohen Drogenaffinität der Besucher auszugehen gewesen. Durch die Zuverlässigkeitsüberprüfung des gesamten eingesetzten Personals seien mehr als 200 Personen als Mitarbeitende von der Veranstaltung ausgeschlossen worden, die bereits in der Vergangenheit insbesondere im Bereich des Drogenkonsums und Drogenhandels polizeilich auffällig geworden seien. Mitarbeitende der Veranstaltung hätten außerhalb der Veranstaltungszeit die Möglichkeit, vereinfacht unerlaubte Gegenstände und Substanzen auf das Festivalgelände einzuschleusen. Außerdem könnten sie jederzeit Barzahlungen entgegennehmen ohne dadurch aufzufallen. Eine genaue Kontrolle aller Fahrzeuge auf mögliche verbotene Gegenstände oder Substanzen hätte sich demgegenüber als annähernd unmöglich

und zudem unverhältnismäßig dargestellt, so dass das Akkreditierungsverfahren das mildeste Mittel gewesen sei. Entgegen der Ansicht der Klägerin sei eine Zuverlässigkeitsüberprüfung im Sinne von § 68 Abs. 1 POG auch für das Bewachungspersonal im Sinne von § 34a GewO erforderlich. Denn eine Zuverlässigkeitsüberprüfung nach § 34a GewO erfolge nach den Vorgaben der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Vollzug des § 34 a der Gewerbeordnung und zur Bewachungsverordnung (BewachVwV) nur bei Eintritt in das Bewachungsunternehmen und sodann spätestens nach fünf Jahren seit der letzten Zuverlässigkeitsprüfung. In der Zwischenzeit sich ergebende Tatsachen würden nicht bekannt. Unabhängig davon seien die Bewertungskriterien des Akkreditierungsverfahrens für die Nature One speziell auf diese gefährdete Veranstaltung ausgerichtet. Die im Rahmen der Prüfung nach § 34a GewO gewonnenen Erkenntnisse seien im Vergleich zu dem Akkreditierungsverfahren nach § 68 POG nicht ausreichend.

Nach der Gefährdungsbeurteilung des Landeskriminalamtes handele es sich bei der Nature One um eine besonders gefährdete Veranstaltung mit einer erhöhten abstrakten Gefährdung. Aufgrund dessen habe die Polizeidirektion Koblenz mitgeteilt, dass Akkreditierungen des gesamten eingesetzten Personals zum Schutz von Gesundheit und Leben der Besucher durch einen konsequenten Ausschluss drogenaffiner Dienstleister und Ordnungsdienste durchzuführen seien. Es sei allgemein bekannt, dass viele Gäste der Nature One zum Gebrauch nicht erlaubter Betäubungsmittel neigten. Die Erforderlichkeit entsprechender behördlicher Maßnahmen zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sei daher offensichtlich. Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Veranstaltung hätten auch privilegierten Zutritt zu der Veranstaltung erhalten. Denn sie hätten in ihrer Funktion als Servicepersonal, als Bühnenbauer oder als Cateringpersonal während der Veranstaltungszeiten Zugang auch zu Bereichen, zu welchen zahlende Festivalbesucherinnen und -besucher keinen Zutritt erhielten. Dies gelte auch für Zeiten außerhalb der Veranstaltungszeiten, zum Beispiel für Anlieferung von Waren und Auffüllen von Vorräten. Die zu diesem Zweck eingesetzten Fahrzeuge würden nicht bei jedem Zugang auf das Gelände überprüft und durchsucht.

Der Beigeladene trägt vor, die Veranstaltung sei einer Gefährdungsbewertung durch das Landeskriminalamt unterzogen worden. Danach stünden die Bundesrepublik Deutschland und auch Rheinland-Pfalz nach wie vor im Zielspektrum des (islamischen) Terrorismus. Auch wenn Veranstaltungen mit politischer Symbolkraft im Fokus gesteuerter Anschläge stünden, könnten insbesondere auch Volksfeste und Musikveranstaltungen unabhängig von der Größe zum Ziel eines radikalisierten Einzeltäters werden. Von solch einer hohen abstrakten Gefahr sei auch für die Nature One 2022 auszugehen gewesen. Ziel sei immer gewesen, Gefährder von der Veranstaltung auszuschließen. In den zurückliegenden Jahren sei im Einvernehmen mit dem Veranstalter aufgrund der gesteigerten Drogenaffinität der Besucher der Gedanke der Drogenprävention in die Sicherheitsüberlegungen miteinbezogen worden. Grundlage der Zuverlässigkeitsüberprüfung sei jedoch die grundsätzlich gegebene abstrakte Gefährdung der Veranstaltung insgesamt. Von den Jahren vor der Corona-Pandemie habe sich die Zuverlässigkeitsüberprüfung im Jahr 2022 lediglich durch die deutlich größere Masse an Personaldatensätzen unterschieden. Auf die große Drogenaffinität des Publikums habe der Beigeladene die Durchführung des Akkreditierungsverfahrens nicht gestützt. Vielmehr ergebe sich die abstrakte Gefährdung der Großveranstaltung als potenzielles Anschlagziel aus den Erfahrungswerten, wie sie nach dem Terroranschlag auf die Konzertveranstaltung im Bataclan in Paris am 13. November 2015, dem Sprengstoffanschlag von Ansbach am 24. Juli 2016 während eines Musikfestivals, dem Terroranschlag auf den Berliner Weihnachtsmarkt am 19. Dezember 2016, dem Terroranschlag in Manchester am 22. Mai 2017 nach dem Konzert der Sängerin Ariana Grande sowie dem Abbruch des Festivals Rock am Ring 2017 vorlägen.

Der zu überprüfende Personenkreis sei aus Sicht des Beigeladenen zutreffend und ermessensfehlerfrei ausgewählt worden. Die Zuverlässigkeitsüberprüfung nach der Gewerbeordnung könne die für die Nature One durchzuführende Zuverlässigkeitsüberprüfung nicht ersetzen, da § 34a GewO nicht auf die Zuverlässigkeit bezogen auf die hier zu betrachtende gefährdete Veranstaltung abstelle. Der Beigeladene habe bei der Zuverlässigkeitsüberprüfung auf die Frage der zuverlässigen Aufgabenerfüllung der zu akkreditierenden Personen im Sinne der Gefahrenabwehr abgestellt. Dabei sei es um die Frage gegangen, ob man es mit schweren oder schwersten Gewalttätern, Sexualstraftätern oder Drogenhändlern beziehungsweise mit bereits registrierten Gefährdern zu tun gehabt habe.

Der Beigeladene stellt keinen Antrag.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die zwischen den Beteiligten gewechselten und zur Gerichtsakte gereichten Schriftsätze, die elektronisch übermittelte Verwaltungsakte des Beklagten sowie die Verwaltungsakte des Beigeladenen (ein Ordner) verwiesen, die vorgelegen haben und Gegenstand der mündlichen Verhandlung und Entscheidungsfindung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

Die Klage hat Erfolg.

I. Sie ist als Fortsetzungsfeststellungsklage gemäß § 113 Abs. 1 Satz 4 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) zulässig.

Die hier angegriffene Auflage betreffend die Zuverlässigkeitsüberprüfung aller Mitarbeiter hat sich gemäß § 43 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Landesverwaltungsverfahrensgesetz vor Erhebung der Klage erledigt. Denn diese Regelung ist mit dem Abschluss der Nature One 2022, auf die sich der Auflagenbescheid des Beklagten bezog, am 7. August 2022 gegenstandslos geworden.

Die Auflage ist im Wege der Fortsetzungsfeststellungsklage auch isoliert angreifbar, denn bei Anordnungen gemäß § 26 Abs. 7 Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (POG) handelt es sich ebenso wie bei Anordnungen im Zusammenhang mit der Durchführung einer Versammlung um ein „Auflagenbündel“. Die einzelnen Anordnungen stellen selbständige Verwaltungsakte dar, da es mangels Genehmigungserfordernis der Veranstaltung an einem Hauptverwaltungsakt fehlt (vgl. Rühle, Polizei- und Ordnungsrecht Rheinland-Pfalz, 9. Auflage 2023, S. 152; Stein, Versammlungsrecht, 2. Auflage, Rn. 270).

Die Klägerin ist klagebefugt nach § 42 Abs. 2 VwGO, weil eine Beeinträchtigung ihrer aus Art. 12 Abs. 1 Grundgesetz (GG) folgenden Gewerbefreiheit bzw. ihres nach Art. 14 Abs. 1 GG gewährleisteten Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb durch die streitgegenständliche Beschränkung möglich erscheint.

Insoweit trägt sie vom Beklagten unbestritten vor, bei der Veranstaltung eingesetzte Dienstleister hätten bereits angekündigt, aufgrund des aufwendigen Prozederes im Zusammenhang mit dem Akkreditierungsverfahren in Zukunft nicht mehr mit ihr zusammenarbeiten zu wollen, so dass sie Gefahr laufe, Geschäftspartner zu verlieren und die Veranstaltung in der bisherigen Gestalt nicht weiter führen zu können, was angesichts der Größe des Musikfestivals mit ca. 60.000 bis 65.000 Besuchern einen erheblichen Eingriff in ihren Betrieb bedeute.

Sie hat auch ein berechtigtes Interesse an der begehrten Feststellung der Rechtswidrigkeit der streitgegenständlichen Auflage. Ein solches ergibt sich aus dem Gesichtspunkt der Wiederholungsgefahr angesichts der für den 4. bis 6. August dieses Jahres geplanten Nature One 2023, da hinreichend sicher zu erwarten ist, dass der Beklagte auf die Anzeige der Veranstaltung hin eine auf gleichartigen Erwägungen beruhende Entscheidung betreffend das Akkreditierungsverfahren treffen wird. Zwar haben die Beteiligten in der mündlichen Verhandlung vorgetragen, sie befänden sich bereits in Gesprächen über das Sicherheitskonzept der diesjährigen Veranstaltung und es würden Überlegungen angestellt, um die Anzahl der zu überprüfenden Personen zu reduzieren. Zu einem Entfall der Wiederholungsgefahr und damit des Fortsetzungsfeststellungsinteresses führt dies indes nicht. Denn dabei handelt es sich nach dem übereinstimmenden Vortrag aller Beteiligten lediglich um Vorüberlegungen, um den tatsächlichen Schwierigkeiten zu begegnen, die sich bei der Veranstaltung im Jahr 2022 vornehmlich aus der Kürze der für die Zuverlässigkeitsüberprüfung zur Verfügung stehenden Zeit sowie insbesondere daraus ergeben hatten, dass die Klägerin angesichts von Mitarbeiter-Ausfällen infolge der Nachwirkungen der Corona-Pandemie deutlich mehr Personen zur Überprüfung gemeldet hatte als letztlich bei der Veranstaltung tätig wurden. Dass für die diesjährige Veranstaltung Zuverlässigkeitsüberprüfungen lediglich für einen beschränkten Mitarbeiterkreis vorgesehen werden sollen, trägt auch der Beklagte nicht vor.

II. Die Klage ist auch begründet. Die allein angegriffene Auflage Nr. 15 Abs. 1 des angefochtenen Bescheides vom 29. Juli 2022 war rechtswidrig und verletzte die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 und 4 VwGO analog).

1. Rechtsgrundlage der angegriffenen Auflage sind § 26 Abs. 7, § 68 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit § 67 POG.

2. Formelle Rechtmäßigkeitsbedenken bestehen nicht. Insbesondere war der Beklagte für die streitgegenständliche Anordnung zuständig. Bei der Nature One wurden in den Jahren vor der Corona-Pandemie bis zu 65.000 Besucher verzeichnet, so dass die Veranstaltung als Großveranstaltung im Sinne von § 26 Abs. 1 Satz 1 POG zu qualifizieren ist. Zuständige Behörde für Maßnahmen der Gefahrenvorsorge und Gefahrenabwehr einer solchen Großveranstaltung ist gemäß § 26 Abs. 2 Satz 2 POG die Kreisordnungsbehörde (§ 104 Abs. 2 POG).

3. Materiell-rechtlich erweist sich die streitgegenständliche Auflage indes als unverhältnismäßig und damit rechtswidrig.

Nach § 26 Abs. 7 POG kann die zuständige Behörde zur Durchführung einer öffentlichen Veranstaltung Anordnungen treffen, soweit dies zur Verhütung einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung insbesondere zum Schutz der Veranstaltungsteilnehmer vor Gefahren für Leben oder Gesundheit erforderlich ist (Gefahrenvorsorge). Gemäß § 68 POG kann die Polizei, soweit bundesrechtliche oder besondere landesrechtliche Vorschriften keine Zuverlässigkeitsüberprüfung vorsehen, eine Zuverlässigkeitsüberprüfung bei Personen durchführen, die als Ordnungsdienst für eine öffentliche Veranstaltung in nicht öffentlicher Trägerschaft vorgesehen sind, oder für die ein privilegierter Zutritt zu einer besonders gefährdeten Veranstaltung in nicht öffentlicher Trägerschaft beantragt wird.

Diesen Vorgaben entspricht die Anordnung des Beklagten, wonach Zugang zum abgesperrten Veranstaltungsgelände neben den Aufgabenträgern der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben sowie den Festivalbesuchern mit gültiger Eintrittskarte nur gemäß § 68 POG akkreditierte Personen erhalten dürfen, nicht. Zur Durchführung einer Zuverlässigkeitsüberprüfung aller auf dem Veranstaltungsgelände eingesetzten Mitarbeiter, wie sie der Beklagte mit der streitgegenständlichen Auflage Nr. 15 gefordert hat, ermächtigt § 68 Abs. 1 POG nicht. Auf der Grundlage von § 68 Abs. 1 POG dürfen weder Zuverlässigkeitsüberprüfungen für Wachpersonen eines gewerblichen Bewacherunternehmens durchgeführt werden (a) noch durfte der Beklagte für alle

weiteren Mitarbeiter eine Zuverlässigkeitsüberprüfung mit der Begründung fordern, für sämtliche Mitarbeiter sei ein privilegierter Zutritt zu einer besonders gefährdeten Veranstaltung beantragt (b). Zwar können Personen, die als Ordnungsdienst für eine öffentliche Veranstaltung in nichtöffentlicher Trägerschaft vorgesehen sind, grundsätzlich von der Polizei einer Zuverlässigkeitsüberprüfung unterzogen werden. Insoweit ergeben sich aus der angefochtenen Anordnung jedoch keinerlei Ermessenserwägungen (c).

a) Nach § 68 Abs. 1 POG kann eine Zuverlässigkeitsüberprüfung von der Polizei nur durchgeführt werden, soweit nicht bereits bundesrechtliche oder besondere landesrechtliche Vorschriften eine Zuverlässigkeitsüberprüfung vorsehen. Dies ist im Hinblick auf Wachpersonen eines gewerblichen Bewacherunternehmens im Sinne des § 34a GewO, wie sie die Klägerin in Gestalt von drei Wachunternehmen (vgl. Bl. 12 Ziffer 9.1 des Sicherheitskonzepts der Klägerin, Bl. 28 der Verwaltungsakte) beauftragt hat, jedoch der Fall. Denn nach Abs. 1 Satz 1 dieser Vorschrift bedarf, wer gewerbsmäßig Leben oder Eigentum fremder Personen bewachen will (Bewachungsgewerbe), der Erlaubnis der zuständigen Behörde. Dabei darf der Gewerbetreibende gemäß Abs. 1a der Vorschrift mit der Durchführung von Bewachungsaufgaben nur Personen (Wachpersonen) beschäftigen, die die erforderliche Zuverlässigkeit besitzen. Bei Wachpersonen, die Bewachungen nach Satz 2 Nummer 5 – Bewachungen von zugangsgeschützten Großveranstaltungen wie der Nature One – auch in nicht leitender Funktion wahrnehmen, ist die Zuverlässigkeit im Sinne von § 34a Abs. 1 Satz 4 GewO (vgl. § 34a Abs. 1a Satz 7) zu überprüfen, § 34a Abs. 1a Satz 5 GewO. Sind damit Wachpersonen, die wie vorliegend von einem gewerblichen Wachdienst zur Bewachung von zugangsgeschützten Großveranstaltungen eingesetzt werden, nach bundesrechtlichen Vorgaben vor Aufnahme ihrer Tätigkeit bereits einer Zuverlässigkeitsüberprüfung unterzogen, scheidet eine zusätzliche polizeiliche Überprüfung, wie sie Nr. 15 des angefochtenen Auftragsbescheides vorsieht, aus.

Soweit der Beklagte vorträgt, bei der gewerblichen Zuverlässigkeitsüberprüfung handele es sich lediglich um eine allgemeine Überprüfung, die zum einen über seit der letzten Überprüfung geänderte Erkenntnisse keinen Aufschluss gebe und zum anderen Besonderheiten der konkreten Veranstaltung nicht in den Blick

nehme, dringt er damit nicht durch. Abgesehen davon, dass sich die Zuverlässigkeitsüberprüfung nach § 34a Abs. 1 GewO betreffend mit der Bewachung von Großveranstaltungen beauftragten Personen mit der nach § 68 in Verbindung mit § 67 POG vorgesehenen Zuverlässigkeitsüberprüfung weitgehend und insbesondere im Hinblick auf den Abgleich mit Daten des Verfassungsschutzes deckt, sollte die Einführung von § 34a GewO ausweislich der Gesetzesbegründung insbesondere dem Umstand Rechnung tragen, dass private Bewachungsunternehmen zunehmend bei Großveranstaltungen sowie zur Bewachung von Flüchtlingsunterkünften eingesetzt werden. Da es sich dabei um Einsatzbereiche handelt, bei denen es durch unqualifizierte Gewerbetreibende zu erheblichen Schädigungen von Leben und Gesundheit von Personen sowie der öffentlichen Sicherheit und Ordnung kommen kann, wurde eine Abfrage bei der zuständigen Verfassungsschutzbehörde eingeführt, damit im Bereich des sensiblen Bewachungsgewerbes auch Erkenntnisse der Verfassungsschutzbehörden über rechtsradikale, islamistische oder sonstige extremistische Bestrebungen in die Beurteilung der Zuverlässigkeit des Gewerbetreibenden einbezogen werden können (vgl. BT-Drs. 18/8558, S. 15). Dementsprechend nennt auch die Gesetzesbegründung zum Landesgesetz zur Änderung des Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes sowie beamtenrechtlicher Vorschriften, mit denen (u.a.) die §§ 26, 67 und 68 POG neu gefasst wurden, als bereits gesetzlich geregelte Fälle von Sicherheits- und Zuverlässigkeitsüberprüfungen neben dem Landes-sicherheitsüberprüfungsgesetz ausdrücklich § 34a GewO (s. LT-Drs 17/12072, S. 146).

Dass § 68 POG nicht zur Durchführung einer Zuverlässigkeitsüberprüfung für gewerbliche Wachdienste ermächtigt, ergibt sich neben dem in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck gebrachten Willen des Gesetzgebers auch in gesetzes-systematischer Hinsicht. So verpflichtet § 26 Abs. 4 POG den Veranstalter einer öffentlichen Großveranstaltung, spätestens drei Monate vor Veranstaltungsbeginn neben der Vorlage eines Sicherheitskonzeptes einen Ordnungsdienst für die Veranstaltung vorzusehen oder Wachpersonen eines gewerblichen Bewacherunternehmens im Sinne des § 34a GewO zu beauftragen. Diese Verpflichtung greift § 68 Abs. 1 POG auf, ermächtigt die Polizei jedoch zu einer Zuverlässigkeitsüberprüfung nicht für die einer Prüfung nach § 34a GewO von vornherein unterliegenden Wachdienste, sondern ausdrücklich nur für Personen, die als Ordnungsdienst für eine öffentliche Veranstaltung in nicht öffentlicher

Trägerschaft vorgesehen sind.

Mit seiner gegenteiligen Auffassung setzt sich der Beklagte im Übrigen auch in Widerspruch zu der „Polizeiliche(n) Konzeption – Aufgabenwahrnehmung im Akkreditierungsverfahren“ des Ministeriums des Innern und für Sport, wonach für Überprüfungsmaßnahmen im Sinne der Konzeption (lediglich) Personen in Betracht kommen, die als Ordnungsdienst für eine öffentliche Veranstaltung vorgesehen sind beziehungsweise einen privilegierten Zutritt zu einer besonders gefährdeten Veranstaltung erhalten sollen (vgl. dort Seite 9 Mitte).

b) Die streitgegenständliche Auflage erweist sich darüber hinaus auch deshalb als unverhältnismäßig und deshalb rechtswidrig, weil die Zuverlässigkeitsüberprüfung nach § 68 Abs. 1 POG für Personen, für die ein privilegierter Zutritt zu einer besonders gefährdeten Veranstaltung beantragt ist, nicht zur Überprüfung *aller* auf dem Veranstaltungsgelände eingesetzten Mitarbeiter unabhängig von Art und Ausmaß der Zugangsmöglichkeiten ermächtigt. Zwar handelt es sich bei der Nature One um eine besonders gefährdete Veranstaltung im Sinne von § 68 Abs. 1 POG (aa), jedoch besteht nicht für sämtliche Mitarbeiter eine privilegierte Zutrittsmöglichkeit, die die vorgesehene Zuverlässigkeitsüberprüfung rechtfertigen könnte (bb).

aa) Bei der Nature One 2022 handelte es sich um eine besonders gefährdete Veranstaltung im Sinne von § 68 Abs. 1 POG.

Ausweislich der Gesetzesbegründung (vgl. LT-Drs. 17/12072, S. 77) können sich besondere Gefahren für eine Veranstaltung insbesondere aus einer hohen Personendichte, der Zusammensetzung der Besuchergruppen, dem Veranstaltungsgelände oder Erkenntnissen der Sicherheitsbehörden ergeben (vgl. § 26 Abs. 5 Satz 3 POG). Als Musterbeispiel einer besonders gefährdeten Veranstaltung wird die Fußballweltmeisterschaft 2006 angeführt, die teilweise auch in Kaiserslautern ausgetragen wurde. Weitere Kriterien einer besonderen Gefährdung einer privaten Veranstaltung können nach der Gesetzesbegründung etwa deren Art und Bedeutung (regional, national, international), deren Beachtung in der medialen Berichterstattung, deren politische, religiöse oder anderweitige Symbolkraft, Besonderheiten des Veranstaltungsorts (bauliche Lage, Nähe zu

gefährdeter Infrastruktur), das Verhalten und die Kooperationsbereitschaft des Veranstalters, die Anwesenheit von besonders gefährdeten Persönlichkeiten sowie Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden in Bezug auf die allgemeine (Sicherheits-) politische Lage im In- und Ausland sein.

Dementsprechend ist in der von dem Beklagten zugrunde gelegten allgemeinen Gefährdungsbewertung des Landeskriminalamtes Rheinland-Pfalz ausgeführt (wiedergegeben u.a. im Schreiben an den Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit vom 12. April 2022, Bl. 6 der vom Beigeladenen vorgelegten Verwaltungsakte), dass die Bundesrepublik Deutschland und somit auch Rheinland-Pfalz nach wie vor auch im Zielspektrum des (islamischen) Terrorismus stünden. Wenngleich eher Veranstaltungen mit politischer Symbolkraft im Fokus gesteuerte Anschläge stünden, könnten insbesondere auch Volksfeste und Musikveranstaltungen unabhängig von der Größe zum Ziel eines radikalisierten Einzeltäters werden, wie sich aus der Unterbrechung der Großveranstaltung Rock am Ring am 3. Juni 2017 wegen vermeintlicher Terrorgefahr gezeigt habe. Dabei sei auch die Nutzung einfach zu beschaffender Tatmittel beziehungsweise von Fahrzeugen einzukalkulieren. Zwar lägen zur anstehenden Veranstaltung Nature One derzeit keine konkreten Gefährdungserkenntnisse vor; für die Veranstaltung werde aber – wie für alle Veranstaltungen ohne politischen Hintergrund – weiterhin von einer hohen abstrakten Gefahr ausgegangen.

Anhaltspunkte für Zweifel an dieser Gefährdungsbeurteilung des Landeskriminalamtes vermag die Kammer nicht zu erkennen. Soweit die Klägerin insoweit vorträgt, die angeführte hohe abstrakte Gefahr reiche für die Einordnung der Nature One als gefährdete Veranstaltung nicht, ist ihr entgegenzuhalten, dass § 26 Abs. 1 POG in Verbindung mit § 68 Abs. 1 POG bereits Maßnahmen im Bereich der Gefahrenvorsorge ermöglicht. Einer konkret bevorstehenden Gefahr für die betreffende Veranstaltung bedarf es gerade nicht. Handelt es sich damit aus den vom Landeskriminalamt angeführten Gründen um eine besonders gefährdete Veranstaltung, weist die Kammer, ohne dass es darauf noch entscheidungserheblich ankäme, darauf hin, dass es sich entgegen der Ansicht des Beklagten bei der Nature One nicht bereits deshalb um eine besonders gefährdete Veranstaltung gehandelt haben dürfte, weil die Besucher des Festivals sowie die eingesetzten Ordnungskräfte eine besondere Drogenaffinität aufwiesen. Wie sich aus der Gesetzesbegründung sowie

der Gefährdungsbewertung des LKA ergibt, soll die Zuverlässigkeitsüberprüfung von Mitarbeitern mit privilegiertem Zugang insbesondere der besonderen Gefährdung einer Veranstaltung durch einen terroristischen Anschlag begegnen, wie sie sich in der Vergangenheit u.a. bei Anschlägen auf das Bataclan in Paris, auf das Ariana-Grande-Konzert in Manchester und auf den Weihnachtsmarkt auf dem Breitscheidplatz in Berlin realisiert hat. Dabei handelt es sich vordringlich um die Abwehr terroristischer Anschläge. Zu Maßnahmen der Bekämpfung des Drogenhandels und den Gefahren des Drogenkonsums, die zwar Leben und Gesundheit der jeweiligen Konsumenten, jedoch nicht die Musikveranstaltung als solche gefährden, ermächtigt § 68 Abs. 1 POG jedoch nicht (vgl. in diesem Zusammenhang auch den Rechtsgedanken des § 71 POG, wonach Gefahrenabwehrverordnungen nicht lediglich den Zweck haben dürfen, den allgemeinen Ordnungsbehörden die ihnen obliegenden Aufgaben zu erleichtern).

bb) Handelt es sich damit bei der Nature One aufgrund der Gefährdungseinschätzung des Landeskriminalamtes um eine besonders gefährdete Veranstaltung, fehlt es für die von dem Beklagten geforderte Zuverlässigkeitsüberprüfung aller Mitarbeiter an dem weiteren Erfordernis des privilegierten Zutritts der zu überprüfenden Mitarbeiter. Dies folgt bereits aus dem Wortlaut von § 68 Abs. 1 POG. Denn privilegierten Zugang zu einer Veranstaltung hat nicht „jedermann“. Vielmehr ist der Begriff des privilegierten Zugangs abzugrenzen von dem allgemeinen Zugang, wie er den (regulären) Besuchern zur Verfügung steht. Da reguläre Besucher nur der sich aus dem Sicherheitskonzept ergebenden Eingangskontrolle unterliegen, setzt die Durchführung einer weitergehenden Zuverlässigkeitsüberprüfung von Mitarbeitern voraus, dass diese auch in weiterem Umfang Zugang zu Einrichtungen auf dem Veranstaltungsgelände haben als der normale Festivalbesucher. Diese erweiterten – privilegierten – Zutrittsmöglichkeiten sind zeitlich (außerhalb der Öffnungszeiten des Veranstaltungsgeländes für jedermann) und/oder räumlich denkbar (bspw. Zugang zu Bühnen, zum Backstage-Bereich, zu Strom-, Wasser- und sonstigen Versorgungseinrichtungen, zu pyrotechnische Einrichtungen, zur Veranstaltungszentrale und zu ähnlichen sicherheitsrelevanten Bereichen). Unterliegt der einfache Festivalbesucher lediglich einer Kontrolle am Eingang, kann für Mitarbeiter, die sich auf dem Festivalgelände (lediglich) in denselben Bereichen wie die Besucher bewegen und aufgrund ihrer Funktion auch nicht in sicherheitsrelevanten Bereichen eingesetzt sind, wie dies bspw. im Hinblick

auf die Tätigkeit an einem Merchandise-, Getränke- bzw. Imbissverkaufsstand o.ä. der Fall ist, keine Zuverlässigkeitsüberprüfung nach § 68 Abs. 1 POG gefordert werden.

c) Erweist sich die angefochtene Auflage danach bereits deshalb als unverhältnismäßig, weil der Beklagte im Ergebnis für sämtliche von der Klägerin auf dem Veranstaltungsgelände beschäftigten Mitarbeiter die Durchführung einer Zuverlässigkeitsüberprüfung angeordnet hat, ist der Vollständigkeit halber festzustellen, dass § 68 Abs. 1 POG zwar zur Durchführung einer Zuverlässigkeitsüberprüfung von als Ordnungsdienst eingesetzten Personen ermächtigt. Jedoch handelt es sich auch insoweit um eine Ermessensvorschrift. In dieser Hinsicht ist auch in den „Anwendungshinweisen für Planung, Verfahren, Durchführung und Nachbereitung“ betreffend die „Gefahrenvorsorge und Gefahrenabwehr bei öffentlichen Veranstaltungen unter freiem Himmel in Rheinland-Pfalz“ des Ministeriums des Innern und für Sport (Version 1.1, Stand: 26. Mai 2021) ausgeführt, dass Ordnungsdienstkräfte für die Wahrnehmung der ihnen zugewiesenen Aufgaben geeignet und zuverlässig sein müssen. Soweit die Ordnungsdienstkräfte, die für Personen- und Taschenkontrollen sowie für die Bewachung fremden Eigentums eingesetzt werden, nach den Anwendungshinweisen nicht ohnehin über einen Qualifikationsnachweis nach § 34a GewO verfügen müssen (und damit keiner zusätzlichen Zuverlässigkeitsprüfung unterliegen, s.o.), soll betreffend die übrigen Ordnungsdienstkräfte frühzeitig mit der Polizei abgesprochen werden, ob für diese im Rahmen der konkreten Veranstaltung in sicherheitsrelevanten Bereichen eingesetzten Kräfte eine Notwendigkeit besteht, sie im Vorfeld einer Zuverlässigkeitsüberprüfung zu unterziehen (vgl. S. 65 der Anwendungshinweise). Dass der Beklagte vorliegend Ermessenserwägungen dahingehend angestellt hat, ob bzw. welche Kräfte des Ordnungsdienstes einer Sicherheitsüberprüfung unterzogen werden sollten, ergibt sich aus der Begründung der angefochtenen Auflage nicht. Vielmehr beschränkt sich die Begründung zu der Anordnung Nr. 15 insoweit darauf, auf die hohe Drogenaffinität der Besucher sowie darauf zu verweisen, dass aufgrund kriminaltaktischer Erfahrungen von Handel mit und Erwerb von Betäubungsmitteln auf dem Festivalgelände und der Campingarea auszugehen sei. Aufgrund langjähriger polizeilicher Erfahrung seien regelmäßig auch Dienstleister des Veranstalters und Ordnungsdienstkräfte davon betroffen, die

konsequent hätten ausgeschlossen werden sollen. Ungeachtet dessen, dass diese Begründung entgegen § 68 Abs. 1 POG nicht zwischen Ordnungsdienstkräften und Dienstleistern (für die ein privilegierter Zugang zu der Veranstaltung beantragt sein muss) unterscheidet, vermag der Hinweis auf den Schutz von Gesundheit und Leben der Besucher vor Gefahren durch Drogenkonsum eine Zuverlässigkeitsüberprüfung aus sicherheitsrechtlichen Gesichtspunkten wie oben dargelegt nicht zu tragen.

Nach alledem war der Klage stattzugeben und die begehrte Feststellung zu treffen, dass die angefochtene Verfügung rechtswidrig war.

4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs.1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO in Verbindung mit § 708 Nr. 11, § 711 Zivilprozessordnung.

Rechtsmittelbelehrung

Die Beteiligten können **innerhalb eines Monats** nach Zustellung des Urteils die **Zulassung der Berufung** durch das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz **beantragen**. Dabei müssen sie sich durch einen Rechtsanwalt oder eine sonstige nach Maßgabe des § 67 VwGO vertretungsbefugte Person oder Organisation vertreten lassen.

Der Antrag ist bei dem **Verwaltungsgericht Koblenz**, Deinhardpassage 1, 56068 Koblenz, schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument zu stellen. Er muss das angefochtene Urteil bezeichnen. In den Fällen des § 55d VwGO ist ein **elektronisches Dokument** nach Maßgabe des § 55a VwGO zu übermitteln.

Innerhalb **von zwei Monaten** nach Zustellung des Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem **Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz**, Deinhardpassage 1, 56068 Koblenz, schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument einzureichen. In den Fällen des § 55d VwGO ist ein **elektronisches Dokument** nach Maßgabe des § 55a VwGO zu übermitteln.

Die Berufung kann nur zugelassen werden, wenn

1. ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen,
2. die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,
3. die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
4. das Urteil von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder
5. ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

gez. Gäbel

gez. Dr. Klein

gez. Fehl

Beschluss

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 5.000,-- € festgesetzt (§§ 52, 63 Abs. 2 GKG).

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diese Entscheidung steht den Beteiligten und den sonst von der Entscheidung Betroffenen die **Beschwerde** an das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz zu, wenn der Wert des Beschwerdegegenstands 200,00 € übersteigt.

Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn sie **innerhalb von sechs Monaten**, nachdem die Entscheidung zur Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, eingelegt wird.

Die Beschwerde ist bei dem **Verwaltungsgericht Koblenz**, Deinhardpassage 1, 56068 Koblenz, schriftlich, nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument oder zu Protokoll der Geschäftsstelle einzulegen. In den Fällen des § 55d VwGO ist ein **elektronisches Dokument** nach Maßgabe des § 55a VwGO zu übermitteln.

gez. Gäbel

gez. Dr. Klein

gez. Fehl