Hessisches Ministerium des Innern, für Sicherheit und Heimatschutz

HESSEN

Hessisches Ministerium des Innern, für Sicherheit und Heimatschutz
Postfach 31 67 · D-65021 Wiesbaden

Geschäftszeichen:
0005-LPP-ASt-31b06-00009#2025-00001

Polizeipräsidium Nordhessen
Polizeipräsidium Osthessen
Polizeipräsidium Mittelhessen
Polizeipräsidium Frankfurt am Main
Polizeipräsidium Westhessen
Polizeipräsidium Südhessen
Polizeipräsidium Südosthessen
Hessisches Polizeipräsidium Einsatz
Hessisches Landeskriminalamt

Dst. Nr. 0005
Bearbeiter/in Frau Pauli
Durchwahl (06 11) 353 2014
E-Mail Poststelle.AbteilungLPP@innen.hessen.de
Ihr Zeichen
Ihre Nachricht

Datum 14. Mai 2025

nachrichtlich:
Hessisches Polizeipräsidium für Technik
Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit
Hauptpersonalrat der Polizei

Hessischer Städtetag
Schöne Aussicht 2
65193 Wiesbaden

Hessischer Landkreistag
Wilhelmstraße 21
65185 Wiesbaden

Hessischer Städte- und Gemeindebund e.V.
Henri-Dunant-Straße 13
63165 Mühlheim am Main

Zusammenarbeit zwischen Polizeibehörden und kommunalen Ordnungsbehörden bei der Gewährleistung der Sicherheit bei Veranstaltungen

1. Grundsätzliches

Volksfeste, Straßenfeste und andere öffentliche Veranstaltungen erfüllen im Gemeinwesen und im Rechtsstaat wichtige soziale, kulturelle und politische Funktionen. Ihre sachgerechte Durchführung unter angemessener Berücksichtigung von

Sicherheitsaspekten liegt auch im Interesse der hessischen Polizei. Ziel dieses Erlasses ist es, Handlungsunsicherheiten im Kontext der Gewährleistung der Sicherheit bei Veranstaltungen bei allen Beteiligten zu beseitigen und für die erforderliche Abwägung zwischen Sicherheitsvorkehrungen auf der einen und Umsetzbarkeit auf der anderen Seite unterstützende Hinweise zu geben. Die jeweilige Rollenverteilung von Veranstalter, kommunaler Ordnungsbehörde und der Polizei in ihrer beratenden Funktion bleibt hiervon unberührt.

2. Maßgaben für das Zusammenwirken mit Veranstaltern und kommunalen Ordnungsbehörden

Der durch das HMdI in 2013 herausgegebene Leitfaden „Sicherheit bei Großveranstaltungen“ befindet sich derzeit in Überarbeitung. In Vorgriff auf diese Überarbeitung bitte ich, bei der Zusammenarbeit mit Veranstaltern und kommunalen Ordnungsbehörden Nachfolgendes zu berücksichtigen:

a) Grundsätzliche Gefährdungslagebewertung

Zentrale Grundlagen der polizeilichen Beratung zu erforderlichen Sicherheitsmaßnahmen sind eine aktuelle Gefährdungslagebewertung und die Betrachtung individueller Rahmenbedingungen der konkreten Veranstaltung.

Dabei bildet insbesondere die jeweils aktuelle Bewertung des Bundeskriminalamtes (derzeit Lagefortschreibung Nr. 40 des BKA zur „Gefährdungslage Islamistischer Terrorismus – Gefährdungslage Deutschland“ [Stand 01.04.2024] VS-NfD) die Grundlage für eine einzelfallbezogene polizeiliche Bewertung der Veranstaltung.

Die Gefährdungslagebewertung weist aus, dass im Zielspektrum des islamistischen Terrorismus Feierlichkeiten mit westeuropäischem Charakter stehen, z. B. Weihnachtsmärkte, Faschingsumzüge, aber auch sonstige Volksfeste.

Dabei werden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer als sogenannte „weiche Ziele“

bezeichnet, die es gilt, mit einfachen Tatmitteln (u. a. Fahrzeuge jeglicher Art, Messer) zu schädigen. Ein möglicher Beratungs- und Abstimmungsprozess mit dem Veranstalter und der kommunalen Ordnungsbehörde muss von dem Charakter getragen sein, keine Standards als Notwendigkeit zu beschreiben, sondern die jeweilige Veranstaltung in den Kern der Betrachtung zu nehmen und dabei individuelle, sachgerechte und realisierbare Sicherheitsmaßnahmen zu vereinbaren.

Es gilt, mit Pragmatismus und Augenmaß gemeinsam Sicherheitsmaßnahmen zu definieren, die der entsprechenden Gefährdungslagebewertung Rechnung tragen und angemessen sowie umsetzbar sind.

b) Erforderlichkeit eines Sicherheitskonzeptes

Eine normative Pflicht zur Erstellung eines Sicherheitskonzeptes ergibt sich in Hessen aus § 43 der Hessischen Richtlinie über den Bau und Betrieb von Versammlungsstätten (H-VStättR). Hierzu muss zunächst der Anwendungsbereich nach § 1 H-VStättR eröffnet sein und es müssen die Voraussetzungen des § 43 H-VStättR vorliegen, was bei einer Mehrzahl der Großveranstaltungen der Fall sein dürfte.

Darüber hinaus kann im Rahmen einer Genehmigungserteilung für die zuständige Gefahrenabwehrbehörde die rechtliche Möglichkeit bestehen, mittels Auflagen ein Sicherheitskonzept zu verlangen, wenn eine Veranstaltung nach spezifischen Rechtsvorschriften (z. B. GewO, Straßenverkehrsrecht) erlaubnispflichtig ist.

c) Verfahrensweise bei Veranstaltungen ohne Sicherheitskonzept

Üblicherweise findet auch bei kleineren Veranstaltungen ohne Erforderlichkeit eines Sicherheitskonzeptes ein Austausch zwischen kommunaler Ordnungsbehörde und Polizei statt. Hier kommt bei der Frage, welche konkreten Sicherheitsmaßnahmen aus polizeilicher Sicht erforderlich sind, dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz eine besondere Bedeutung zu. Auch bei solchen kleineren Festen oder Umzügen ist grundsätzlich eine Gefährdungslagebewertung erforderlich, die Sicherheitsvorkehrungen können dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgend jedoch auf ein unabdingbar

erforderliches Maß beschränkt werden.

d) Verkehrssicherungspflicht des Veranstalters

Veranstalter ist derjenige, der die Idee und das Konzept für die Veranstaltung entwickelt, sie organisiert und die Finanzierung sicherstellt. Er kann eine natürliche oder eine juristische Person (Wirtschaftsunternehmen, Verein, Kommune etc.) sein.

Der Veranstalter ist für die Sicherheit der Veranstaltung verantwortlich. Die Sorgfaltspflichten, die der Veranstalter einzuhalten hat, folgen aus seiner Verkehrssicherungspflicht. Eine gesetzliche Definition der Verkehrssicherungspflicht gibt es nicht. In § 823 Abs. 1 BGB ist geregelt, dass derjenige, der vorsätzlich oder fahrlässig das Leben, den Körper, die Gesundheit, die Freiheit, das Eigentum oder ein sonstiges Recht eines anderen widerrechtlich verletzt, dem anderen zum Ersatz des daraus entstehenden Schadens verpflichtet ist. Ausgehend von der Frage, in welchem Tun oder Unterlassen eine derartige Pflichtverletzung gesehen werden kann, haben die Gerichte den Grundsatz entwickelt, dass derjenige, der eine Gefahrenquelle für andere eröffnet (hier durch das Abhalten einer Veranstaltung), alle erforderlichen Sicherheitsmaßnahmen zu ergreifen hat, um die Teilnehmerinnen und Teilnehmer vor vorhersehbaren Gefahren zu schützen (Verkehrssicherungspflicht).

Eine absolute Sicherheit kann und muss nicht gewährleistet werden. Der Bundesgerichtshof (BGH) hat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass nicht jeder abstrakten Gefahr vorbeugend begegnet werden kann. Ein allgemeines Verbot, andere nicht zu gefährden, sei – so der BGH – utopisch. Deshalb müsse nicht für alle denkbaren Möglichkeiten eines Schadenseintritts Vorsorge getroffen werden. Ausreichend seien diejenigen Sicherheitsvorkehrungen, die ein verständiger, umsichtiger, vorsichtiger und gewissenhafter Angehöriger der betroffenen Verkehrskreise für ausreichend halten darf, um andere Personen vor Schäden zu bewahren und die den Umständen nach (wirtschaftlich) zuzumuten sind (BGH, Urteil vom 19. Januar 2021, VI ZR 194/18, juris, Rn. 9; vgl. auch OLG Koblenz, Beschluss vom 19. Dezember 2013, 3 U 985/13, juris, Rn. 27; LG Trier, Urteil vom 5. Juni 2001, 1 S 18/01, NJW-RR 2001, S. 1470 f.).

Der Veranstalter kann und muss insofern nicht für alle denkbaren, entfernten Möglichkeiten eines Schadenseintritts Vorsorge treffen. Er muss nur diejenigen Vorkehrungen treffen, die nach den Sicherungserwartungen des jeweiligen Verkehrskreises im Rahmen des wirtschaftlich Zumutbaren geeignet sind, Gefahren von Dritten abzuwenden.

e) Zufahrtschutz

Eine zentrale Frage bei Veranstaltungen im öffentlichen Raum betrifft den Zufahrtschutz. Dieser dient dem Schutz vor sog. Überfahrtaten sowie vor fahrlässig verursachten Unfällen, etwa durch unangepasste Geschwindigkeit, medizinische Notfälle oder Substanzmittelmissbrauch. Vom Zufahrtschutz zu unterscheiden sind verkehrsrechtliche Anordnungen zur Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs.

Unter Überfahrtaten sind zielgerichtete Anschläge von Terroristen oder psychisch kranken Personen zu verstehen, die ein Fahrzeug als Waffe missbrauchen, um Menschen zu verletzen oder zu töten. Vorrangige Ziele von Überfahrtaten sind Menschenansammlungen, wie sie bei Veranstaltungen im Freien, aber auch aus zahlreichen anderen Anlässen möglich sind (etwa bei Einkaufsaktivitäten in Fußgängerzonen oder bei Versammlungen).

Es stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang ein Zufahrtschutz bei einer Veranstaltung erforderlich und damit aus polizeilicher Sicht zu empfehlen ist. Grundsätzlich kann auch eine kleinere Veranstaltung Ziel eines solchen Angriffs sein. Angesichts des geringen Risikos ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der Ausgestaltung der Sicherheitsmaßnahmen jedoch besonders zu beachten: Es ist weder realistisch noch notwendig, jede Veranstaltung umfassend zu schützen. Gerade bei Umzügen mit vielen Zufahrtsmöglichkeiten ist ein lückenloser Schutz faktisch nicht umsetzbar. Das verbleibende Risiko ist dem allgemeinen Lebensrisiko zuzurechnen.

Aktuell sind – auch aufgrund der Erfahrungen der Vergangenheit – bei Veranstaltungen, bei denen die zu erwartende Besucherzahl 15.000 Personen

übersteigt, grundsätzlich technische Sperren zur Sicherung der Zufahrten zu empfehlen, da diese Veranstaltungen regelmäßig aufgrund des hohen Besucheraufkommens und der daraus regelmäßig resultierenden überörtlichen Bedeutung von erhöhter Relevanz sind. Dazu zählen insbesondere größere Weihnachtsmärkte und Faschingsumzüge.

Bei Veranstaltungen unterhalb dieser Schwelle ist die polizeiliche Beratung zu „Ob“ und „Wie“ des Zufahrtschutzes von den Umständen des Einzelfalls (Größe, symbolische Bedeutung, politische oder gesellschaftliche Bedeutung, örtliche Gegebenheiten) abhängig.

Insbesondere kleinere Feste oder Umzüge mit weniger als 5.000 Personen und ohne hohe Personendichte oder besondere Bedeutung können, sofern keine konkreten Hinweise auf eine Gefährdung vorliegen, in der Regel ohne Zufahrtschutz stattfinden. Falls nur bestimmte Bereiche – etwa Start- oder Zielzonen – eine hohe Dichte aufweisen, kann ein begrenzter Schutz auf diese Bereiche sinnvoll sein.

Sofern seitens der Polizei die Verwendung von Zufahrtschutzelementen empfohlen wird, beinhaltet diese Empfehlung grundsätzlich – insbesondere bei fest verbauten Sperren im Rahmen der städtebaulichen Kriminalprävention – die Nutzung geprüfter und zertifizierter Produkte.

Welche Sperren im Einzelfall auch aus polizeilicher Sicht Verwendung finden können, ist anhand der örtlichen Gegebenheiten und unter Berücksichtigung ordnungsbehördlicher und polizeilicher Expertise zu entscheiden. Auch nicht zertifizierte Sperren (z. B. Abrollcontainer oder große Fahrzeuge) können zum Schutz von Veranstaltungen gegen Überfahrtaten geeignet sein.

Im Auftrag

Paschek