

**HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE
VERWALTUNG UND FINANZEN LUDWIGSBURG**

**Veranstaltungssicherheit in Zeiten des islamistischen Terrorismus
– Problemfelder für die Ortspolizeibehörden in
Baden-Württemberg**

Master-Thesis

zur Erlangung des Grades eines
Master of Arts (M. A.)
im Master-Studiengang Public Management

vorgelegt von

Adrian Holl

Studienjahrgang 2015
Studienjahr 2017/2018

Erstgutachter: Prof. Dr. Lars Steinhorst
Zweitgutachter: Markus Jatzko (M. A.)

Abstract

Spätestens seit dem Terroranschlag auf den Berliner Weihnachtsmarkt an der Gedächtniskirche am 19. Dezember 2016 mit 12 Toten und 56 Verletzten müssen Veranstalter und Behörden über Wege nachdenken, Veranstaltungen gegen diese neue Gefahr abzusichern. Die Ortspolizeibehörden fungieren hierbei als hauptverantwortliche Stellen für die polizeiliche Gefahrenabwehr. In der Arbeit wird aufgezeigt auf Basis welcher Ermächtigungsgrundlage die Ortspolizeibehörden in Baden-Württemberg welche Maßnahmen ergreifen können oder müssen um Veranstaltungen sicher(er) zu machen und mit welchen Akteuren sie dabei interagieren. Der im Zuge dieser Arbeit entwickelte „Praxisleitfaden Veranstaltungssicherheit“ soll den Mitarbeitern der Ortspolizeibehörden den Umgang mit der Thematik zusätzlich erleichtern.

Gender-Hinweis

In diesem Dokument wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit nur die männliche Form eines Begriffs verwendet. Selbstverständlich beziehen sich die jeweiligen Begriffe sowohl auf weibliche als auch auf männliche Personen.

Inhaltsverzeichnis

Abstract.....	II
Inhaltsverzeichnis	III
Abkürzungsverzeichnis	VI
Abbildungsverzeichnis	IX
Anlagenverzeichnis	X
1 Einleitung	- 1 -
1.1 Problemstellung	- 1 -
1.2 Zielsetzung	- 2 -
1.3 Aufbau und Methodeneinsatz.....	- 3 -
2 Gefahren und Risiken bei Veranstaltungen	- 4 -
2.1 Die Begriffe Gefahr und Veranstaltungssicherheit	- 4 -
2.2 Gefahr durch islamistischen Terrorismus.....	- 7 -
2.3.1 Definition des Begriffs islamistischer Terrorismus.....	- 7 -
2.3.2 Bisherige Anschläge in der EU und in Deutschland	- 9 -
2.3.3 Angst der Bevölkerung vor islamistischem Terrorismus	- 13 -
2.3 Zwischenergebnis	- 14 -
3 Ermächtigungsgrundlagen für sicherheitsrechtliche Maßnahmen	- 16 -
3.1 Baurecht.....	- 16 -
3.1.1 Veranstaltungen innerhalb genehmigter Versammlungsstätten	- 16 -
3.1.2 Veranstaltungen außerhalb genehmigter Versammlungsstätten	- 18 -
3.2 Straßenverkehrsrecht	- 20 -
3.3 Straßenrecht	- 23 -
3.4 Gewerberecht.....	- 25 -
3.5 Gaststättenrecht	- 26 -

3.6 Allgemeines Polizeirecht	- 28 -
3.6.1 Die Polizeiverfügung auf Basis der polizeilichen Generalklausel ..	- 30 -
3.6.2 Die Polizeiverordnung angelehnt an die Muster-VaSiV	- 39 -
3.7 Zwischenergebnis	- 41 -
4 Akteure und Zuständigkeiten im Bereich der Veranstaltungssicherheit	- 43 -
4.1 Ortspolizeibehörde und Polizeivollzugsdienst	- 43 -
4.1.1 Organisation und Aufbau der Polizei in Baden-Württemberg	- 43 -
4.1.2 Zuständigkeit der Ortspolizeibehörde	- 44 -
4.1.3 Gemeindlicher Vollzugsdienst und Kommunaler Ordnungsdienst .	- 45 -
4.1.4 Zuständigkeit des Polizeivollzugsdienstes	- 48 -
4.1.5 Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Ortspolizeibehörde und Polizeivollzugsdienst	- 50 -
4.2 Veranstalter und Betreiber	- 52 -
4.2.1 Begriffliche Unterscheidung von Veranstalter und Betreiber	- 52 -
4.2.2 (Bau)Ordnungsrechtliche Gefährdungsvorbeugung	- 52 -
4.2.3 Zivilrechtliche Verkehrssicherungspflicht	- 53 -
4.2.4 Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Veranstalter und Betreiber....	- 54 -
4.3 Sonstige Behörden und Politik	- 56 -
4.4 Sanitätswachdienst, Rettungsdienst und Feuerwehr.....	- 59 -
4.5 Privater Ordnungsdienst	- 60 -
4.6 Zwischenergebnis	- 64 -
5 Maßnahmen zur Sicherung von Veranstaltungen.....	- 66 -
5.1 Das Sicherheitskonzept des Veranstalters	- 66 -
5.1.1 Entscheidung über die Notwendigkeit eines Sicherheitskonzepts ..	- 67 -
5.1.2 Schutzzieldefinition und Risikomanagement	- 69 -
5.1.3 Inhalt des Sicherheitskonzepts.....	- 73 -

5.2 Sonstige Vorkehrungen des Veranstalters	- 75 -
5.3 Maßnahmen der Ortpolizeibehörde	- 78 -
5.3.1 Einsatzplanung	- 79 -
5.3.2 Baulich/technische Sicherung gegen Terroranschlägen mit Kfz.....	- 80 -
5.3.3 Videüberwachung.....	- 83 -
5.3.4 Polizeiliche Einzelmaßnahmen gemäß §§ 26 ff. PolG.....	- 88 -
6 Gesamtergebnis	- 89 -
Anlagen.....	- 91 -
Literatur- und Quellenverzeichnis	- 114 -
Erklärung des Verfassers	- 125 -

Abkürzungsverzeichnis

a.F.	alte Fassung
BauGB	Baugesetzbuch (Bund)
BauNVO	Baunutzungsverordnung (Bund)
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BDSW	Bundesverband der Sicherheitswirtschaft
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch (Bund)
BGH	Bundesgerichtshof
BKAG	Bundeskriminalamtgesetz
BOS	Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
BremPolG	Bremisches Polizeigesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CBRN-Waffen	Chemisch, Biologisch, Radiologisch und Nuklear-Waffen
CPNI	Centre for Protection of National Infrastructure
dBA	A-bewerteter Schalldruckpegel
DLRG	Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
DVO PolG	Verordnung des Innenministeriums zur Durchführung des Polizeigesetzes
DVOWaffG	Verordnung der Landesregierung zur Durchführung des Waffengesetzes (Land Baden-Württemberg)
GastG	Gaststättengesetz (Bund)
GastVO	Verordnung der Landesregierung zur Ausführung des Gaststättengesetzes (Land Baden-Württemberg)
GemO	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
GewO	Gewerbeordnung (Bund)
GewOZuVO	Verordnung der Landesregierung über Zuständigkeiten nach der Gewerbeordnung (Land Baden-Württemberg)
GTD	Global Terrorism Database
i.S.d.	Im Sinne des/der

Kap.	Kapitel
KOD	Kommunaler Ordnungsdienst
LBG	Landesbeamtengesetz (Land Baden-Württemberg)
LBO	Landesbauordnung für Baden-Württemberg
LDSG	Landesdatenschutzgesetz
LGastG	Landesgaststättengesetz (Land Baden-Württemberg)
LHS	Landeshauptstadt
LStVG	Gesetz über das Landesstrafrecht und das Verordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Land Bayern)
LVwG	Landesverwaltungsgesetz Baden-Württemberg
LVwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz für Baden-Württemberg
MBO	Musterbauordnung (Bund)
MIK NRW	Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen
Muster-VaSiV	Muster-Veranstaltungssicherheit-Verordnung
NaCTSO	National Counter Terrorism Security Office
OBG NRW	Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden (Land Nordrhein-Westfalen)
OPB	Ortspolizeibehörde
PolG	Polizeigesetz (Land Baden-Württemberg)
PolG NRW	Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
PVD	Polizeivollzugsdienst
SOG LSA	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt
StGB	Strafgesetzbuch (Bund)
StPO	Strafprozessordnung (Bund)
StrG	Straßengesetz für Baden-Württemberg
StVG	Straßenverkehrsgesetz (Bund)
StVO	Straßenverkehrsordnung (Bund)
StVOZustG BW	Gesetz über Zuständigkeiten nach der Straßenverkehrs-Ordnung (Land Baden-Württemberg)

StVOZuVO	Verordnung des Verkehrsministeriums über Zuständigkeiten nach der Straßenverkehrs-Ordnung und der Ferienreiseverordnung (Land Baden-Württemberg)
StVZO	Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (Bund)
ThürOBG	Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Ordnungsbehörden
VGH BW	Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg
VStättVO	Versammlungsstättenverordnung (Land Baden-Württemberg)
VwV	Verwaltungsvorschrift
VwV PolG	Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums zur Durchführung des Polizeigesetzes (Land Baden-Württemberg)
VwV-StVO	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung (Bund)
WaffG	Waffengesetz

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Einheits- und Trennsystem Übersicht	30
Abbildung 2	Kriterien für die Notwendigkeit eines Sicherheitskonzepts	68
Abbildung 3	Risikomatrix	71
Abbildung 4	Risikobewältigung	72
Abbildung 5	Verwehren-Entdecken-Abhalten	77

Anlagenverzeichnis

Anlage 1 Praxisleitfaden Veranstaltungssicherheit für die Ortspolizei-
behörden in Baden-Württemberg

Anlagen auf CD:

Dokumente

Anlage 2 Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren in der
Bundesrepublik Deutschland, 2008

Anlage 3 Bundesamt für Bevölkerungsschutz und
Katastrophenhilfe, 2016

Anlage 4 Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, 2010

Anlage 5 Bundesministerium des Innern, 2017

Anlage 6 Bundesstadt Bonn, 2013

Anlage 7 Centre for the Protection of National Infrastructure, 2017

Anlage 8 Centre for the Protection of National Infrastructure, 2016

Anlage 9 Deutscher Städte- und Gemeindebund, 2017

Anlage 10 Europäischer Verband der
Veranstaltungs-Centren e.V./Löhr, 2013

Anlage 11 EUROPOL, 2017

Anlage 12 Fachhochschule Köln, 2014

Anlage 13 Frankewitsch, 2014

Anlage 14 Funk, 2017

Anlage 15 Goertz, 2017

Anlage 16 a Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, 2013

Anlage 16 b Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, 2013

Anlage 17 Hunsicker, Ernst, 2017

Anlage 18 Innenministerium Baden-Württemberg, 2014

Anlage 19 Innenministerium Baden-Württemberg, 2006

Anlage 20 Innenministerium Baden-Württemberg
Landespolizeipräsidium, 2014

Anlage 21	Landeshauptstadt Kiel, 2014
Anlage 22	Landeshauptstadt München, Kreisverwaltungsreferat, HA IV – Branddirektion, 2015
Anlage 23	Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg, 2017
Anlage 24	Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen I, 2013
Anlage 25	Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen II, 2013
Anlage 26	Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt/Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt, 2012
Anlage 27	Leukert, Stephan/VON ZUR MÜHLEN'SCHE (VZM) GmbH
Anlage 28	Löhr, 2014
Anlage 29	Müller, 2017
Anlage 30	National Counter Terrorism Security Office, 2009
Anlage 31	Rat der Europäischen Union, 2002
Anlage 32	Stadt Frankfurt am Main, 2016
Anlage 33	Stadt Freiburg im Breisgau 2015
Anlage 34	Stadt Konstanz, 2013
Anlage 35	Stadt Tönisvorst I, 2016
Anlage 36	Stadt Tönisvorst II, 2016
Anlage 37 a	Städtetag Baden-Württemberg I, 2017
Anlage 37 b	Städtetag Baden-Württemberg I, 2017
Anlage 37 c	Städtetag Baden-Württemberg I, 2017
Anlage 38 a	Städtetag Baden-Württemberg II, 2017
Anlage 38 b	Städtetag Baden-Württemberg II, 2017.pdf
Anlage 38 c	Städtetag Baden-Württemberg II, 2017.pdf
Anlage 39	University of Maryland, 2017
Anlage 40	Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e.V. I, 2014

Anlage 41	Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e.V. II, 2015
Anlage 42	Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e.V. III, 2015
Anlage 43	Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e.V. IV, 2014
Anlage 44	Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e.V. V, 2014
Anlage 45	Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e.V. VI, 2015
Anlage 46	Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e.V. VII, 2012
Anlage 47	Vereinte Nationen, 2004
Anlage 48	Verwaltungsschule des Gemeindetags Baden-Württemberg, 2017
Anlage 49	vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung, 2017
Anlage 50	Wiersch/Künzer/Spielvogel, 2014
Anlage 51	Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, 2004
Anlage 52	Wolter, 2017
Anlage 53	Zimme, 2017

Internetseiten

Anlage 54	ZVW
Anlage 55	Duden
Anlage 56	GTD
Anlage 57	Landesamt für Verfassungsschutz I
Anlage 58	BPB I
Anlage 59	Landesamt für Verfassungsschutz II
Anlage 60	Landesamt für Verfassungsschutz III
Anlage 61	Spiegel
Anlage 62	RUV

Anlage 63	IM BW
Anlage 64	WM BW I
Anlage 65	WM BW II
Anlage 66	BMWI
Anlage 67	BASIGO
Anlage 68	EVVC
Anlage 69	OP-Online
Anlage 70	BPB II
Anlage 71	Ntv
Anlage 72	ProVOD
Anlage 73	N24
Anlage 74	BDSW
Anlage 75	Kölner Stadtanzeiger I
Anlage 76	Kölner Stadtanzeiger II
Anlage 77	Indutainer
Anlage 78	Peter Heinen
Anlage 79	Kings Innovation
Anlage 80	Polizei Oberbayern
Gerichtsurteile	
Anlage 81	BVerwG, 26. Februar 1974, AZ: BVerwG I C 31.72, Jurion
Anlage 82	VGH BW, 26. Juli 2012, AZ: 1 S 2603/11, openJur
Anlage 83	VGH BW, 16. Oktober 2001, AZ: 1 S 2346/00, openJur
Anlage 84	VGH BW, 25. Oktober 2012, AZ: 1 S 1401/11, Landesrecht BW
Anlage 85	BVerwG, 21. April 1989, AZ: 7 C 50.88, Jurion
Anlage 86	BGH, 25. April 1985, AZ: III ZR 53/84, Jurion
Anlage 87	Bayerischer VGH, 22. Juni 2010, AZ: 8 BV 10.182, openJur
Anlage 88	BVerwG, 26.06.1970, AZ: BVerwG VII C 77.68, Jurion
Anlage 89	VGH BW, 11. Oktober 2000, AZ: 1 S 2964/99, openJur
Anlage 90	BVerwG, 14. Mai 1985, AZ: 1 BvR 233, 341/81, beck-online
Anlage 91	BGH, 12. Februar 2015, AZ: I ZR 204/13, openJur

1 Einleitung

1.1 Problemstellung

Insbesondere die Ereignisse bei der Duisburger Loveparade 2010 mit 21 Todesopfern haben das Thema Veranstaltungssicherheit in den Fokus der Städte und Gemeinden gerückt. Die neue Bedrohungslage geht jedoch weit über die bislang bekannten Szenarien hinaus. So haben die Terroranschläge in Manchester am 22. Mai 2017, Barcelona am 17. August 2017 und New York am 31. Oktober 2017 erneut gezeigt, dass größere Menschenansammlungen auch bevorzugte Anschlagziele für islamistische Terroristen darstellen. Die Bandbreite reicht dabei von Metropolen wie der britischen Hauptstadt London (Anschlag am 04. Juni 2017) bis zu Mittelstädten wie dem fränkischen Ansbach mit 40.000 Einwohnern (Anschlag am 24. Juli 2016). Neben den bereits bekannten Attacken mit Sprengstoff, Schuss- und Stichwaffen kam es in den letzten Monaten vermehrt zu Anschlägen mit Kraftfahrzeugen (Nizza, Berlin, London, Stockholm). Dabei wurden Lastwagen oder Personenkraftwagen gezielt auf einzelne Personen und in Personengruppen gesteuert. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Weihnachtsmärkte und andere Veranstaltungen in Deutschland künftig stärker in den Fokus islamistischer Terroristen geraten. Zusätzliche Brisanz erhält die Thematik durch die Fußball Weltmeisterschaft 2018 in Russland, die erfahrungsgemäß wieder von unzähligen Public Viewings, Autokorsos und sonstigen Menschaufmärschen in nahezu allen größeren Gemeinden und Städten in Deutschland begleitet werden wird. Angesichts dieser veränderten Sicherheitslage müssen die Ortspolizeibehörden in Baden-Württemberg ihre Maßnahmen zur Sicherung von Veranstaltungen überdenken und an die neuen Gegebenheiten anpassen. Dabei darf die Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus jedoch nicht losgelöst von den „klassischen“ Gefahren, denen Veranstaltungen immer schon ausgesetzt waren und sind, betrachtet werden. Vielmehr sind die neuen Überlegungen mit den bereits vorhandenen Konzepten abzugleichen und in diese zu integrieren. Dabei gilt es, die individuellen Charakteristika jeder Veranstaltung im Rahmen einer Einzelfallbetrachtung zu berücksichtigen. Der Wunsch nach Sicherheit und Risikominimierung steht hierbei oftmals dem Bedürfnis nach einem freien, unbeschwerten Genuss der Veranstaltung entgegen. Innerhalb dieser

problematischen Gemengelage muss die Ortspolizeibehörde regelmäßig Abwägungsentscheidungen zwischen teils gegenläufigen Interessen treffen. Häufige Problemfelder sind hierbei die Wahl der korrekten Ermächtigungsgrundlage(n), das Zusammenspiel der einzelnen Akteure sowie die Auswahl und Umsetzung geeigneter Maßnahmen.

1.2 Zielsetzung

Gemäß der aufgezeigten Problemstellung geht die Master-Thesis folgender Forschungsfrage nach: Auf Basis welcher Ermächtigungsgrundlage können oder müssen die Ortspolizeibehörden in Baden-Württemberg aktuell welche Maßnahmen ergreifen, um Veranstaltungen sicher zu machen und mit welchen Behörden und sonstige Stellen interagieren sie bei der Erfüllung dieser Aufgabe? Ziel ist es nicht, „Patentlösungen“ oder einen „Königsweg“ anzubieten. Dies wäre angesichts der bei jeder Veranstaltung abweichenden Grundparameter schlichtweg unmöglich. Es geht vielmehr darum, die notwendigen Gedankengänge aus Sicht der Ortspolizeibehörde abzubilden und auf die charakteristischen Problemfelder aufmerksam zu machen. Im Fokus stehen die Ortspolizeibehörden und deren Verhältnis zum Polizeivollzugsdienst sowie den sonstigen beteiligten Behörden, Einsatzorganisationen und Privatpersonen. Die Thesis richtet sich dabei an alle Ortspolizeibehörden in Baden-Württemberg, unabhängig von der Größe der jeweiligen Kommune. Eine Staffelung nach Größenklassen wurde nicht vorgenommen, da die gesetzlich definierten Aufgaben und Befugnisse der Ortspolizeibehörden in ganz Baden-Württemberg identisch sind. Auch die Vermutung, dass sich die Veranstaltungsgröße immer an der Größe der Gemeinde ausrichtet, spiegelt sich in der Realität nicht wider. So findet beispielsweise auf der Gemarkung der Gemeinde Winterbach (Rems-Murr-Kreis) mit rund 7.600 Einwohnern das alljährliche „Zeltspektakel“ statt, für das im Jahr 2017 etwa 24.500 Karten verkauft wurden.¹ Im Hinblick auf die Tatsache, dass sich die Regelungen in den einzelnen Bundesländern teilweise unterscheiden wurde eine Eingrenzung auf Baden-Württemberg vorgenommen. Die Arbeit befasst sich mit der Veranstaltungssicherheit. Diese eindeutige Begrifflichkeit ist notwendig,

¹ Vgl. <https://www.zvw.de/inhalt.zeltspektakel-2017-das-winterbacher-wunder-eine-analyse.091d8569-acff-4386-8d53-dbf801435ba.html> [01.12.2017] (Anlage 54 auf CD).

um den sehr weit zu fassenden Sicherheitsbegriff (z.B. Sicherheit technischer Anlagen oder soziale Sicherheit) einzugrenzen. Versammlungen i.S.d. Versammlungsgesetzes werden nicht betrachtet, da es sich hierbei um ein gesondertes Rechtsgebiet handelt, welches in dieser Arbeit nicht mit hinreichender Tiefe behandelt werden könnte. Der Fokus liegt auf Veranstaltungen unter freiem Himmel, die nicht dem Anwendungsbereich der Versammlungsstättenverordnung unterfallen. Hierzu gehören beispielweise Stadtfeste, Open-Air-Konzerte, Public Viewings, Straßenfeste, Weinfeste, Festzüge, Sportveranstaltungen, Volkswanderungen, Weihnachtsmärkte, Krämermärkte, Flohmärkte, sonstige Märkte oder Messen. Bei diesen Veranstaltungen ist einerseits der Wirkradius der Ortspolizeibehörden am größten, andererseits bestehen hier die meisten Problemfelder. Dennoch wird auch auf die Versammlungsstättenverordnung eingegangen, da deren Vorgaben teilweise auch für Freiluftveranstaltungen herangezogen werden. Jede Veranstaltung birgt bestimmte Risiken und Gefahren, die es zu minimieren gilt. Der islamistische Terrorismus stellt eine neue, zusätzliche Bedrohung dar mit der die Verantwortlichen umgehen müssen.

1.3 Aufbau und Methodeneinsatz

Die Arbeit stützt sich auf die wissenschaftliche Literaturrecherche und die Rechtsaktanalyse. Der Zielsetzung folgend setzt sich die Master-Thesis in Kapitel 2 zunächst mit den Gefahren und Risiken bei Veranstaltungen auseinander. Es wird anhand bisheriger Terroranschläge in Europa und insbesondere Deutschland aufgezeigt, mit welchen Gefahrenszenarien bei Veranstaltungen gerechnet werden kann. Ergänzt wird diese Betrachtung durch eine grundlegende Heranführung an den Begriff „islamistischer Terrorismus“. In Kapitel 3 werden die zur Verfügung stehenden Rechtsnormen auf Ihre Anwendbarkeit zur Anordnung sicherheitsrechtlicher Maßnahmen überprüft. Kapitel 4 befasst sich mit den Akteuren und ihren jeweiligen Zuständigkeiten. In Kapitel 5 wird dargestellt, welche konkreten Maßnahmen ergriffen werden können, um Veranstaltungen sicher(er) zu machen. Die wesentlichen Ergebnisse werden in Kapitel 6 zusammengefasst. Für die Verwaltungspraxis ist der Master-Thesis ein Leitfaden beigefügt, die den Mitarbeitern der Ortspolizeibehörden den Umgang mit Veranstaltungen erleichtern soll.

2 Gefahren und Risiken bei Veranstaltungen

2.1 Die Begriffe Gefahr und Veranstaltungssicherheit

Der Allgemeine Gefahrenbegriff

Bei einer Gefahr handelt es sich um eine „abstrakte Möglichkeit einer Schädigung aufgrund einer objektiv vorhandenen Gefahrenquelle.“² Gefährdung hingegen kann definiert werden als das zeitlich-räumliche Zusammentreffen von Gefahr und Mensch, bei dem es aufgrund des ungehinderten Ablaufs zu einer Schädigung oder Beeinträchtigung kommen kann, ohne jedoch bestimmte Anforderungen an deren Ausmaß oder Eintrittswahrscheinlichkeit zu stellen.³ „Risiko ist dagegen die Auswirkung von Unsicherheiten auf Ziele.“⁴ Das Risiko bemisst sich nach dem Ausmaß und der Eintrittswahrscheinlichkeit einer Schädigung oder Beeinträchtigung. Das Restrisiko ist das „verbleibende Risiko, das nicht ausgeschaltet werden kann.“⁵

Der Gefahrenbegriff im PolG

Der Begriff „Gefahr“ ist im PolG nicht legaldefiniert. Nach herrschender Meinung liegt eine „Gefahr“ vor, wenn eine Sachlage oder ein Verhalten bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit Wahrscheinlichkeit ein polizeilich geschütztes Rechtsgut schädigen wird.⁶ Der speziellere Begriff der konkreten Gefahr ist insbesondere von der abstrakten Gefahr abzugrenzen. Nach ständiger Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg unterscheidet sich die abstrakte von der konkreten Gefahr nicht durch den Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts, sondern durch den Bezugspunkt der Gefahrenprognose. Eine konkrete Gefahr liegt vor, wenn in dem zu beurteilenden konkreten Einzelfall in überschaubarer Zukunft mit dem Schadenseintritt hinreichend wahrscheinlich gerechnet werden muss; eine abstrakte Gefahr ist gegeben, wenn eine

² Fachhochschule Köln, 2014, S. 12 (Anlage 12 auf CD).

³ Vgl. Fachhochschule Köln, 2014, S. 12 (Anlage 12 auf CD).

⁴ Vgl. Fachhochschule Köln, 2014, S. 12 (Anlage 12 auf CD).

⁵ <http://www.duden.de/rechtschreibung/Restrisiko> [25.09.2017] (Anlage 55 auf CD).

⁶ BVerwG, 26. Februar 1974, AZ: BVerwG I C 31.72, Jurion (Anlage 81 auf CD).

generell-abstrakte Betrachtung für bestimmte Arten von Verhaltensweisen oder Zuständen zu dem Ergebnis führt, dass mit derselben Wahrscheinlichkeit in irgend einem Einzelfall ein Schaden einzutreten pflegt, dieser Einzelfall aber ex ante noch nicht identifiziert werden kann, so dass Anlass besteht, dass die Polizeibehörde den Eintritt des Schadens mit einem generell-abstrakten Rechtssatz (= Polizeiverordnung) verhindert.⁷ Das Merkmal „hinreichende Wahrscheinlichkeit“ grenzt die konkrete/abstrakte Gefahr von der (noch)-nicht-Gefahr ab, ist im Einzelfall jedoch nicht mit endgültiger Sicherheit zu bestimmen. Bezogen auf die konkrete Situation ist von den handelnden Personen auf Basis der wahrgenommenen Tatsachengrundlagen eine Prognoseentscheidung zu treffen. Bei fehlerfreier, vertretbarer Prognose bzw. Einschätzung ist ein Einschreiten rechtmäßig. Hierbei ist allein die Bewertung „ex ante“ (=aus der Sichtweise vor dem Tätigwerden) entscheidend. Keine Bedeutung hat (entgegen älterer Auffassung) die Frage, ob tatsächlich ein Schaden eingetreten wäre.⁸ Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts folgt der Grad der hinreichenden Wahrscheinlichkeit einer Regel der umgekehrten Proportionalität. Je tiefgreifender der befürchtete Schaden (Wertigkeit des zu schützenden Rechtsguts sowie Ausmaß des drohenden Schadens), desto geringere Anforderungen müssen an die Eintrittswahrscheinlichkeit des Schadens gestellt werden.⁹ Im Hinblick auf den Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen kann auch die entferntere Möglichkeit eines Schadenseintritts ausreichen.¹⁰ Die auf die Gefahrenabwehr zielende polizeiliche Generalklausel deckt hingegen keine Maßnahmen der Gefahrenvorsorge. Schadensmöglichkeiten, die sich deshalb nicht ausschließen lassen, weil nach dem derzeitigen Wissensstand bestimmte Ursachenzusammenhänge weder bejaht noch verneint werden können, begründen keine Gefahr, sondern lediglich einen Gefahrenverdacht oder ein „Besorgnispotenzial“. Das allgemeine Gefahrenabwehrrecht bietet keine Handhabe, derartigen Schadensmöglichkeiten im Wege der Vorsorge zu begegnen.¹¹ Es ist stets anhand des Einzelfalls

⁷ VGH BW, 26. Juli 2012, AZ: 1 S 2603/11, openJur (Anlage 82 auf CD).

⁸ Vgl. Thiel, 2016, S. 99.

⁹ Vgl. Götz/Geis, 2017, S. 43.

¹⁰ VGH BW, 16. Oktober 2001, AZ: 1 S 2346/00, openJur (Anlage 83 auf CD).

¹¹ VGH BW, 25. Oktober 2012, AZ 1 S 1401/11, Landesrecht BW (Anlage 84 auf CD).

zu prüfen, welche Anforderungen das PolG an den jeweiligen Gefahrenbegriff als Grundlage für die spezifische Maßnahme stellt.¹²

Der Begriff Veranstaltungssicherheit

Der Begriff Sicherheit hat eine objektive und eine subjektive Komponente. Objektiv lassen sich Sachdimension (z.B. Grundrechte, Ökonomie, Ökologie, Gesellschaft), Referenzdimension (z.B. individueller Besucher, Besuchergruppen, Anwohner), Raumdimension (z.B. lokal, regional, landesweit, international) und Gefahrendimension (z.B. konkret, abstrakt, diffus) unterscheiden. Das objektive Gesamtbild einer Veranstaltung ergibt sich aus dem Zusammenspiel aller vier Dimensionen.¹³ Die subjektiv empfundene Veranstaltungssicherheit ist nur schwer messbar und hängt stark von den Präferenzen der jeweiligen Person ab. Gewisse Anhaltspunkte kann eine Einteilung spezifischer Situationen anhand der vier Zonen Behaglichkeit, Erträglichkeit, Lästigkeit und Unerträglichkeit liefern. Beispielsweise werden Geräusche unter 65 dBA von den meisten Menschen (noch) als behaglich empfunden, darüber als erträglich, ab 75 dBA als lästig und ab 120 dBA als unerträglich und somit definitiv als unsicher.¹⁴

Veranstaltungssicherheit kann zusammenfassend definiert werden als die Freiheit von Gefahren aller Art oberhalb eines bekannten und akzeptablen Restrisikos bei zeitlich begrenzten Vergnügungen, Vorführungen, Aufführungen, Darbietungen, insbesondere künstlerischer, geselliger, kultureller, sportlicher politischer, erzieherischer, wirtschaftlicher oder unterhaltender Art, an der eine Vielzahl von Menschen teilnehmen.¹⁵

¹² Vgl. Ruder, 2015, S. 107.

¹³ Vgl. Fachhochschule Köln, 2014, S. 13 ff. (Anlage 12 auf CD).

¹⁴ Vgl. Fachhochschule Köln, 2014, S. 19 f. (Anlage 12 auf CD).

¹⁵ Vgl. Europäischer Verband der Veranstaltungs-Centren e.V./Löhr, 2013, S. 3 (Anlage 10 auf CD).

2.2 Gefahr durch islamistischen Terrorismus

2.3.1 Definition des Begriffs islamistischer Terrorismus

Eine allgemeingültige Definition für „Terrorismus“ existiert nicht. Während über einige Zurechnungselemente wie z.B. die bewusste Anwendung von Gewalt grundsätzliche Einigkeit besteht, werden andere Merkmale, beispielsweise ob Terroristen zwangsläufig Nichtkombattant sein müssen nach wie vor diskutiert.¹⁶ Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen erinnert in seiner Resolution 1566 (2004) daran „dass Straftaten, namentlich auch gegen Zivilpersonen, die mit der Absicht begangen werden, den Tod oder schwere Körperverletzungen zu verursachen, oder Geiselnahmen, die mit dem Ziel begangen werden, die ganze Bevölkerung, eine Gruppe von Personen oder einzelne Personen in Angst und Schrecken zu versetzen, eine Bevölkerung einzuschüchtern oder eine Regierung oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen, welche Straftaten im Sinne und entsprechend den Begriffsbestimmungen der internationalen Übereinkommen und Protokolle betreffend den Terrorismus darstellen, unter keinen Umständen gerechtfertigt werden können, indem politische, philosophische, weltanschauliche, rassische, ethnische, religiöse oder sonstige Erwägungen ähnlicher Art angeführt werden [...]“¹⁷

Bezüglich der Straftaten noch deutlich detaillierter ist der Rahmenbeschluss des Rates der Europäischen Union vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung. Artikel 1 nennt u.a. Angriffe auf das Leben einer Person, die zum Tode führen können; Angriffe auf die körperliche Unversehrtheit einer Person; Entführung oder Geiselnahme; schwerwiegende Zerstörungen an einer; Kapern von Luft- und Wasserfahrzeugen oder von anderen öffentlichen Verkehrsmitteln oder Gütertransportmitteln; Herstellung, Besitz, Erwerb, Beförderung oder Bereitstellung oder Verwendung von Schusswaffen, Sprengstoffen, atomaren, biologischen und chemischen Waffen; Freisetzung gefährlicher Stoffe oder Herbeiführen von Bränden, Überschwemmun-

¹⁶ Vgl. <https://www.start.umd.edu/gtd/using-gtd/> [25.09.2017] (Anlage 56 auf CD).

¹⁷ Vereinte Nationen, 2004, S. 61 (Anlage 47 auf CD).

gen oder Explosionen, wenn dadurch das Leben von Menschen gefährdet wird; Störung oder Unterbrechung der Versorgung mit Wasser, Strom oder anderen lebenswichtigen natürlichen Ressourcen, wenn dadurch das Leben von Menschen gefährdet wird.¹⁸

Die von der University of Maryland betriebene Global Terrorism Database hat für ihre Datenerhebung im Zeitraum 1970 bis 1997 folgende Definition zugrunde gelegt: „Die Androhung oder tatsächliche Anwendung von illegaler Gewalt durch einen nichtstaatlichen Akteur, um ein politisches, wirtschaftliches, religiöses oder soziales Ziel durch Angst, Zwang oder Einschüchterung zu erreichen.“¹⁹ Neben den in dieser grundlegenden Definition benannten Faktoren muss nach aktueller Auffassung der GTD noch mindestens eines der folgenden zwei Kriterien erfüllt sein, um ein Ereignis in die Datenbank mit aufzunehmen: 1. Es müssen Beweise für die Absicht vorliegen, einer über die eigentlichen Anschlagopfer hinausgehenden Öffentlichkeit eine Botschaft zu vermitteln, um diese einzuschüchtern; 2. Die Tat muss außerhalb des Kontextes der legitimen Kriegsführung ausgeführt werden.²⁰

Gemäß der Definition der Verfassungsschutzbehörden der Bundesrepublik Deutschland ist „Terrorismus [...] der nachhaltig geführte Kampf für politische Ziele, die mit Hilfe von Anschlägen auf Leib, Leben und Eigentum anderer Menschen durchgesetzt werden sollen, insbesondere durch schwere Straftaten, wie sie in § 129a Abs. 1 StGB genannt sind, oder durch andere Straftaten, die zur Vorbereitung solcher Straftaten dienen.“²¹

Pfahl-Traughber liefert zusammenfassend folgende Definition: „Es geht dabei um alle Formen von politisch motivierter Gewalt, die von nichtstaatlichen Akteuren in systematischer Form mit dem Ziel des psychologischen Einwirkens auf die Bevöl-

¹⁸ Vgl. Rat der Europäischen Union, 2002, S. 2 (Anlage 31 auf CD).

¹⁹ <https://www.start.umd.edu/gtd/using-gtd/> [25.09.2017] (Anlage 56 auf CD).

²⁰ Vgl. University of Maryland, 2017, S.10 (Anlage 39 auf CD).

²¹ https://www.verfassungsschutz.de/de/service/glossar/_IT [25.09.2017] (Anlage 57 auf CD).

kerung angewendet werden und die dabei die Möglichkeit des gewaltfreien und legalen Agierens als Handlungsoption ausschlagen sowie die Angemessenheit, Folgewirkung und Verhältnismäßigkeit des angewandten Mittels ignorieren.“²²

Islamismus stellt eine religiös motivierte Form des politischen Extremismus dar. Islamisten betrachten die Schriften und Gebote des Islam, d.h. Koran und Sunna (zur Nachahmung empfohlene Handlungsweisen und Aussagen des Propheten Mohammed) nicht nur als Regeln für die private Religionsausübung, sondern auch als Handlungsanweisungen für eine Staats- und Gesellschaftsordnung. Kernelement dieses Gedankenguts ist die Vorstellung, alle Staatsgewalt könne ausschließlich von Allah im Sinne einer gottgewollten Ordnung ausgehen. Islamistische Bestrebungen richten sich damit gegen die Wertvorstellungen des Grundgesetzes, insbesondere gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung (u.a. Volkssouveränität, freie Meinungsäußerung, Trennung von Staat und Religion, Gleichberechtigung).^{23,24}

Unter islamistischem Terrorismus versteht man den nachhaltig geführten Kampf für islamistische Ziele, die durch Anschläge auf Leib, Leben und Eigentum anderer Menschen erzwungen werden sollen.²⁵

2.3.2 Bisherige Anschläge in der EU und in Deutschland

Laut dem EU-Terrorismusreport 2017 von Europol wurden im Jahr 2016 insgesamt 135 Menschen bei 13 islamistischen Anschlägen in der Europäischen Union getötet. Die Gefahr ging hierbei sowohl von unabhängigen Einzeltätern, als auch von Personen aus, die Anweisungen und Unterstützung von Terrororganisationen wie dem IS oder Al-Qaida erhalten hatten. In Deutschland kam es im Jahr 2016 zu insgesamt 7 terroristischen Anschlägen mit islamistischem Hintergrund. Am 26. Februar griff ein fünfzehnjähriges Mädchen aus Marokko in Hannover einen Bundespolizisten mit einem Küchenmesser an und verletzte ihn schwer. Wenige Wochen

²² <http://www.bpb.de/apuz/228864/terrorismus-merkmale-formen-und-abgrenzungsprobleme?p=all> [25.09.2017] (Anlage 58 auf CD).

²³ Vgl. https://www.verfassungsschutz.de/de/service/glossar/_II [25.09.2017] (Anlage 59 auf CD).

²⁴ Vgl. Bundesministerium des Innern, 2017, 2017, S.154 (Anlage 5 auf CD).

²⁵ Vgl. https://www.verfassungsschutz.de/de/service/glossar/_II [25.09.2017] (Anlage 60 auf CD).

später, am 16. April, explodierte eine Bombe in einem Gebetshaus der Sikh-Gemeinde in Essen und verletzte drei Menschen.²⁶ Am 10. Mai stach in Grafing ein Islamist auf Passanten ein. Dabei starb eine Person und drei weitere wurden verletzt. Am 19. Mai tötete ein Pakistaner eine 70-jährige Frau in ihrer Wohnung und hinterließ ein Schreiben mit islamistischen Inhalten.²⁷ Am 18. Juli griff ein siebzehnjähriger afghanischer Flüchtling die Passagiere eines Regionalzugs zwischen Treuchtlingen und Würzburg mit einer Axt an. 5 Personen wurden dabei schwer verletzt. Wenige Tage später, am 24. Juli, zündete ein siebenundzwanzigjähriger Syrer in Ansbach vor dem Eingang zu einem Musikfestival eine Rucksackbombe und tötete sich hierdurch selbst und verletzte insgesamt zwölf Menschen, drei davon schwer. Der bislang schwerste islamistische Terroranschlag in Deutschland ereignete sich am 19. Dezember. Der vierundzwanzigjährige Tunesier Anis Amri fuhr mit einem Lastwagen auf das Gelände des Berliner Weihnachtsmarkts an der Gedächtniskirche und tötete dabei zwölf Menschen und verletzte 56.^{28,29} Die hohe Anzahl der gescheiterten, vereitelten und abgeschlossenen islamistischen Anschläge im Jahr 2016 und die ebenfalls hohe Anzahl an Verhaftungen von Terrorismusverdächtigen deuten darauf hin, dass eine Bedrohungslage grundsätzlich für alle Länder der EU besteht. Mitgliedstaaten, die Teil der Koalition gegen den IS in Syrien/ Irak sind, sind besonders stark gefährdet. Dient ein Land als Rückzugsort oder Transitland für Kämpfer, ist das Risiko für einen terroristischen Anschlag tendenziell geringer.³⁰ Alle 2016 in Deutschland verübten Anschläge sind Einzeltätern oder Kleinstgruppen zuzuordnen. Die Radikalisierung hin zum Terroristen erfolgt häufig im Salafismus. Diese Strömung stützt sich dabei nicht auf die Traditionen und Strukturen der Herkunftsländer, sondern ist ein Produkt der westlichen Gesellschaft.³¹ Salafisten betrachten sich als Verfechter eines unverfälschten Islam und streben die Errichtung eines „Gottesstaats“ nach den Regeln der Scharia an. Die mit der freiheitlich demokratischen Grundordnung nicht vereinbare Ideologie stützt

²⁶ Vgl. Bundesministerium des Innern, 2017, S. 155 (Anlage 5 auf CD).

²⁷ Vgl. Hunsicker, 2017, S. 600 (Anlage 17 auf CD).

²⁸ Vgl. EUROPOL, 2017, S. 21-25 (Anlage 11 auf CD).

²⁹ Vgl. Bundesministerium des Innern, 2017, S. 155 (Anlage 5 auf CD).

³⁰ Vgl. EUROPOL, 2017, S. 25 (Anlage 11 auf CD).

³¹ Vgl. Bundesministerium des Innern, 2017, S. 157 f. (Anlage 5 auf CD).

sich dabei vornehmlich auf die selektive Auslegung klassischer Werke der islamischen Rechtsliteratur, die grundsätzlich eine hohe Gewaltneigung gegenüber Nichtmuslimen aufweisen.³² Etwa 24.400 Personen konnten im Jahr 2016 islamistischen Gruppierungen zugeordnet werden. Innerhalb der Szene ist aktuell eine Verschiebung des Kräfteverhältnisses hin zu gewaltbereiten Gruppierungen und eine damit einhergehende Verschärfung der Gefährdungslage zu verzeichnen.³³ Der Verfassungsschutzbericht 2016 stellt heraus, dass sich „durch die Anschläge [...] das Bedrohungsszenario durch den IS in Deutschland konkretisiert [hat]. Alle Anschläge des Jahres 2016 in Deutschland sind dem IS zuzurechnen. Deutschland steht im Fokus des islamistischen Terrorismus. Auch zukünftig kann es jederzeit zu einem terroristischen Ereignis in Deutschland kommen.“³⁴ Auch 2017 wurden Terroranschläge mit islamistischem Hintergrund in Deutschland und der EU verübt. Am 28. Juli tötete ein 26-jähriger in einem Hamburger Supermarkt einen Menschen mit einem Messer und verletzte weitere Personen.³⁵ Neben Kleinstgruppen (sog. Hit-Teams), die aus dem Ausland gesteuert werden, stellen selbstradikalisierte Einzeltäter ohne Organisationsbezug (ggf. durch den IS inspiriert), Rückkehrer, oder radikalisierte Flüchtlinge das größte Risiko für einen islamistisch motivierten Anschlag dar.³⁶ Vielen der Einzeltäter gelingt es nicht, sich erfolgreich einer real existierenden Gruppe anzuschließen, weshalb die virtuelle Gemeinschaft einen hohen Stellenwert einnimmt. So erhielten die Attentäter von Würzburg, Ansbach und Hannover gezielt Informationen von sog. „Instruktoren“ des IS in Syrien.³⁷ Ende 2016 waren mehr als 890 Personen bekannt, die in Richtung Syrien/Irak gereist sind, um dort u.a. auf Seiten des IS an Kampfhandlungen teilzunehmen oder anderweitig zu unterstützen. Etwa 30 % der ausgereisten Personen befinden sich aktuell wieder in Deutschland. Aufgrund der zunehmenden militärischen Erfolge gegen den IS ist künftig mit mehr Rückkehrern zu rechnen. Das Gefährdungspotenzial der Rückkehrer ist nur schwer zu bewerten. In jedem Fall muss davon ausgegangen

³² Vgl. Bundesministerium des Innern, 2017, S. 180 (Anlage 5 auf CD).

³³ Vgl. Bundesministerium des Innern, 2017, S. 159 f. (Anlage 5 auf CD).

³⁴ Bundesministerium des Innern, 2017, S. 156 (Anlage 5 auf CD).

³⁵ Vgl. <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/hamburg-barmbek-was-bisher-ueber-den-messerangriff-bekannt-ist-a-1160246.html> [15.11.2017] (Anlage 61 auf CD).

³⁶ Vgl. Bundesministerium des Innern, 2017, S. 161 (Anlage 5 auf CD).

³⁷ Vgl. Bundesministerium des Innern, 2017, S. 167 f. (Anlage 5 auf CD).

werden, dass sie weiterhin an ihrer islamistischen Grundhaltung festhalten. Ihre Fähigkeit, sich unauffällig in westlichen Staaten zu bewegen (z.B. durch den legalen Besitz westlicher Identitätsdokumente), ideologische Indoktrinierung sowie militärische Ausbildung erhöhen des Sicherheitsrisiko. Im Zuge der Aufarbeitung der Anschläge in Paris (2015) und Brüssel (2016) konnte eine grenzüberschreitende Vernetzung von Rückkehrern aus Syrien und dem Irak in Europa mit Verbindungen in den Nahen Osten nachgewiesen werden.³⁸ Der IS nutzt darüber hinaus den Flüchtlingsstrom nach Europa, um Attentäter zu entsenden. Auch wenn sich der Zustrom asylsuchender Menschen mittlerweile deutlich abgeschwächt hat, ist Deutschland immer noch das Ziel von Menschen aus den Kriegs- und Krisengebieten des Nahen Ostens, Südasiens und Afrikas. Es muss davon ausgegangen werden, dass sich darunter weitere aktive und ehemalige Mitglieder, Unterstützer und Sympathisanten terroristischer Organisationen sowie Einzelpersonen mit extremistischer Gesinnung und/oder islamistisch motivierte Kriegsverbrecher befinden können. Erwiesen ist, dass drei der Anschläge in Deutschland im Jahr 2016 (Treuchtlingen/ Würzburg, Ansbach, Berlin) von Asylsuchenden verübt wurden.³⁹ Bei der Einschätzung der aktuellen Gefährdungslage dürfen jedoch nicht nur die tatsächlich verübten Anschläge betrachtet werden. Auch die vereitelten Planungen unterstreichen die hohe Gefährdungssituation durch islamistische Terroristen. So wurden am 13. September 2016 in Schleswig-Holstein und Niedersachsen im Rahmen eines Antiterrorereinsatzes drei syrische Asylsuchende festgenommen. Die mutmaßlichen IS Angehörigen werden verdächtigt, als Flüchtlinge getarnt nach Europa gereist zu sein, um dort entweder einen bereits erhaltenen Auftrag auszuführen oder sich für weitere Instruktionen bereitzuhalten. Am 8. und 10. Oktober 2016 wurde in der Wohnung eines syrischen Asylsuchenden hochexplosiver Sprengstoff aufgefunden, den dieser mutmaßlich für einen Anschlag einsetzen wollte. Am 2. November 2016 wurde in Berlin ein aus Tunesien stammender Operateur des IS festgenommen. Er war getarnt als syrischer Flüchtling 2015 eingereist. Am 8. November 2016 wurden in Niedersachsen 5 Mitglieder eines Rekrutierungs-/Radikalisierungsnetzwerkes festgenommen.⁴⁰ Die Terrorismusforschung geht aktuell davon aus, dass Al-Qaida,

³⁸ Vgl. Bundesministerium des Innern, 2017, S. 169, 171, 172 (Anlage 5 auf CD).

³⁹ Vgl. Bundesministerium des Innern, 2017, S. 172 (Anlage 5 auf CD).

⁴⁰ Vgl. Bundesministerium des Innern, 2017, S. 176 (Anlage 5 auf CD).

IS und islamistische Einzeltäter mit ihren Taten beabsichtigen, „Angst und Schrecken“ in der Zivilbevölkerung zu verbreiten. Als priorisierte Ziele kommen dabei infrage: Große Menschenmengen (z.B. bei Konzerten und Weihnachtsmärkten), Öffentliche Verkehrsmittel (z.B. Bahnhöfe und Flughäfen), öffentliche Einrichtungen mit symbolischem Charakter (z.B. Kirchen, Schulen, Behörden, Synagogen) sowie kritische Infrastruktur (z.B. Strom- und Wasserversorgung). Als Tat- und Wirkmittel kommen u.a. in Betracht: Hieb- und Stoßwaffen, Werkzeuge wie Äxte und Macheten, Kleinwaffen, Handfeuerwaffen, primitive Mittel wie Steine (z.B. geworfen von Autobahnbrücken), selbstgebaute Sprengsätze (teilweise in Verbindung mit Nägeln und Metallsplintern) CBRN-Waffen.⁴¹

2.3.3 Angst der Bevölkerung vor islamistischem Terrorismus

Die 2017 bereits zum 26. Mal durchgeführte Langzeitstudie des R+V-Infocenters „Ängste der Deutschen“ zeigt, dass annähernd Dreiviertel aller Deutschen sich davor fürchten, Opfer eines Terroranschlags zu werden. Die Angst vor Terrorismus wird seit 1996 ermittelt. Der Vergleich zeigt, dass sich die Sorge nach den Anschlägen auf das World Trade Center in New York 2001 von im Durchschnitt 25 % der Vorjahre (1996-2000) zunächst auf 36 % (2002) und schließlich im Jahr 2003 auf 58 % mehr als verdoppelt hat. Nach den Anschlägen in Paris und Brüssel ist der Wert 2016 auf das bisherige Rekordhoch von 73 % gestiegen und lag damit auf Rang 1, gefolgt von der Angst vor politischem Extremismus (68 %), Spannungen durch Zuzug von Ausländern (67 %), Überforderung durch Flüchtlinge (66 %), Kosten für Steuerzahler durch EU-Schuldenkrise (65 %), Überforderung der Politiker (65 %) und der Angst im Alter ein Pflegefall zu werden (57 %). Auch 2017 steht die Angst vor Terrorismus mit 71 % wieder auf Platz 1.⁴² Die Statistik zeigt sehr deutlich, dass zumindest ein subjektives Unsicherheitsgefühl in der Bevölkerung vorhanden ist. Auch die im Ranking folgenden Ängste weisen einen sehr engen Bezug zu Flüchtlingen, Ausländern und Extremismus auf. Dabei spielt es auch keine Rolle, dass die Wahrscheinlichkeit in Europa Opfer eines terroristischen Anschlags zu werden rein rechnerisch nur marginal gestiegen ist. Denn die Grenze

⁴¹ Vgl. Goertz, 2017, S. 16 f. (Anlage 15 auf CD).

⁴² Vgl. <https://www.ruv.de/presse/aengste-der-deutschen/grafiken-die-aengste-der-deutschen> [25.09.2017] (Anlage 62 auf CD).

zwischen akzeptablen und nicht akzeptablen Risiken wird durch das subjektive Empfinden der Veranstaltungsbesucher und der Gesellschaft bestimmt. In diesem Kontext geht es um Bauchgefühl und nicht um statistische Werte. Das Risiko, auf dem Weg zur Veranstaltung in einen Verkehrsunfall verwickelt zu werden ist ungleich größer als in der Warteschlange vor dem Veranstaltungsgelände Opfer eines Bombenanschlags oder einer Messerattacke zu werden. Der Unterschied beider Szenarien liegt jedoch darin begründet, dass das Risiko eines Autounfalls weithin akzeptiert wird, Gefahren durch Terroranschläge hingegen als inakzeptabel angesehen werden.⁴³ Die Thematik ist also offenbar in den Köpfen der Deutschen sehr präsent und sollte bei den Überlegungen der Ortspolizeibehörden im Kontext der Veranstaltungssicherheit in jedem Fall berücksichtigt werden

2.3 Zwischenergebnis

Die bisherigen Anschläge in der EU und Deutschland deuten darauf hin, dass darüber hinaus eine Gefahr durch islamistische Terroranschläge gegeben ist. Weiche Ziele mit großer öffentlicher und symbolischer Wirkung sind besonders gefährdet. Die Tatmittel sind dabei ebenso vielfältig und reichen von herkömmlichen Hieb- und Stoßwaffen über Lkw bis hin zu CBRN-Waffen. Eine Eingrenzung oder ein Ausschluss bestimmter Ziele oder Tatmittel ist nicht möglich. Es muss grundsätzlich mit einer großen Bandbreite gerechnet werden. In der Bevölkerung besteht daher nachweislich eine große Verunsicherung. Ein hoher Prozentsatz hat Angst Opfer eines Terroranschlags zu werden. Auch offizielle Stellen warnen vor der Gefahr. So weist das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg darauf hin, dass „die islamistisch motivierten Terroranschläge in Deutschland im Jahr 2016 verdeutlichen, dass für Deutschland und damit auch Baden-Württemberg eine anhaltend hohe abstrakte Gefährdung besteht.“⁴⁴ Für die Ortspolizeibehörde ist das zuständige Polizeirevier die erste Anlaufstelle für eine aktuelle Ge-

⁴³ Vgl. Zimme, 2017, S. 12 f. (Anlage 53 auf CD).

⁴⁴ <https://im.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse-und-oeffentlichkeitsarbeit/pressemitteilung/pid/bilanz-2016-politisch-motivierte-kriminalitaet-in-baden-wuerttemberg/> [18.11.2017] (Anlage 63 auf CD).

fährdungseinschätzung. In nun folgenden Kapitel wird erörtert, welche Ermächtigungsgrundlagen zur Verfügung stehen um Maßnahmen im Sinne der Gefahrenabwehr zu treffen.

3 Ermächtigungsgrundlagen für sicherheitsrechtliche Maßnahmen

3.1 Baurecht

3.1.1 Veranstaltungen innerhalb genehmigter Versammlungsstätten

Das Baurecht gliedert sich in das Bauplanungsrecht und das Bauordnungsrecht. Das Bauordnungsrecht ist in der LBO und in ihren Folgeverordnungen geregelt. Es regelt die Errichtung und Änderung baulicher Anlagen mit dem Ziel, dass die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, insbesondere Leben und Gesundheit, geschützt werden. Das Bauordnungsrecht befasst sich hierbei beispielsweise mit Abstandsflächen, verkehrsmäßiger Erschließung, Standsicherheit, Verkehrssicherheit, Brandschutz.⁴⁵ Das Bauplanungsrecht hingegen befasst sich mit der Bauleitplanung (u.a. Flächennutzungspläne, Bebauungspläne, städtebauliche Entwicklung) die Zulässigkeit von Vorhaben (ob und was gebaut werden darf) und die Bodenordnung (Schaffung zweckmäßig gestalteter Grundstücke).⁴⁶

Bauliche Anlagen unterliegen in Deutschland einem Genehmigungsvorbehalt. Eine Baugenehmigung ist nach § 58 LBO grundsätzlich zu erteilen, wenn dem genehmigungspflichtigen Vorhaben keine von der Baurechtsbehörde zu prüfenden öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen. Die Zulässigkeit von Bauvorhaben im Allgemeinen sind in den §§ 29-38 BauGB geregelt. Die §§ 1-15 BauNVO regeln die Zulässigkeit in den verschiedenen Baugebieten.⁴⁷ Rechtsgrundlage für den Erlass der VStättVO sind § 73 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 sowie Abs. 2 LBO. Bei der VStättVO handelt es sich laut Begründung und Erläuterung zur VStättVO um eine Durchführungsverordnung zur LBO und somit um keine abgeschlossene Regelung. Die Bestimmungen der LBO werden durch die VStättVO modifiziert und konkretisiert. Für

⁴⁵ Vgl. <https://wm.baden-wuerttemberg.de/de/bauen/baurecht/bauordnungsrecht/> [11.10.2017] (Anlage 64 auf CD).

⁴⁶ Vgl. <https://wm.baden-wuerttemberg.de/de/bauen/baurecht/bauplanungsrecht/> [11.10.2017] (Anlage 65 auf CD).

⁴⁷ Vgl. Funke/Müller, 2009 S. 184.

Tatbestände, für welche die VStättVO keine speziellen, erleichternden oder erschwerenden Regelungen enthält, gilt die LBO weiterhin.

Die VStättVO gilt gemäß § 1 für Versammlungsstätten mit Versammlungsräumen, die einzeln mehr als 200 Besucher fassen. Sie gelten auch für Versammlungsstätten mit mehreren Versammlungsräumen, die insgesamt mehr als 200 Besucher fassen, wenn diese Versammlungsräume gemeinsame Rettungswege haben. Sie gilt ebenso für Versammlungsstätten im Freien mit Szenenflächen, deren Besucherbereich mehr als 1.000 Besucher fasst und ganz oder teilweise aus baulichen Anlagen besteht sowie Sportstadien, die mehr als 5.000 Besucher fassen. Ist ein Besucherbereich durch eine Abschränkung abgegrenzt, so erfüllt dies nach der Begründung und Erläuterungen zu § 1 VStättVO bereits das Merkmal der baulichen Anlage. Eine Versammlungsstätte im Freien besteht teilweise aus baulichen Anlagen, wenn der Zugang oder Ausgang durch Öffnungen in fest oder vorübergehend errichteten baulichen Anlagen, wie Einfriedungen oder Abschränkungen, gesteuert wird.

Gemäß § 43 Abs. 1 VStättVO hat der Betreiber ein Sicherheitskonzept aufzustellen und einen Ordnungsdienst einzurichten sofern es die Art der Veranstaltung fordert. Die Regelung stützt sich auf § 3 MBO. Demnach sind Anlagen so anzuordnen, zu errichten, zu ändern und in Stand zu halten, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere Leben, Gesundheit und die natürlichen Lebensgrundlagen, nicht gefährdet werden. Demnach ist ein Sicherheitskonzept Betriebsbedingung für jede Versammlungsstätte.⁴⁸ Nach § 43 Abs. 2 VStättVO hat der Betreiber für Versammlungsstätten mit mehr als 5.000 Besucherplätzen im Einvernehmen mit den für Sicherheit oder Ordnung zuständigen Behörden, erforderlichenfalls unter beratender Zuziehung von Polizei, Feuerwehr und Rettungsdiensten, zwingend ein Sicherheitskonzept aufzustellen.⁴⁹ Nach der Begründung und Erläuterungen zu § 43 VStättVO soll durch die Mitwirkung der Behörden sichergestellt werden, dass die öffentlich-rechtlichen Vorschriften beachtet werden und Festsetzungen, z. B. die

⁴⁸ Vgl. Starke/Scherer/Buschhoff, 2007, S. 175.

⁴⁹ Zum Inhalt des Sicherheitskonzepts siehe Kap. 5.1.3.

Anzahl der erforderlichen Ordnungskräfte, sich an den sicherheits- und ordnungsrechtlichen Bedürfnissen und nicht etwa an wirtschaftlichen Erwägungen ausrichten.⁵⁰ Darüber hinaus ist zu beachten, dass sich der Betrieb derart großer Versammlungsstätten weit über deren Grundstücksgrenzen auswirkt. Der Einwirkungsbereich erstreckt sich beispielsweise auf den gesamten Verkehrsraum der Umgebung. Weil sich diese Bereiche dem unmittelbaren Zugriff des Betreibers entziehen, ist mit den zuständigen Behörden Einvernehmen herzustellen. Einvernehmen bedeutet auch in diesem Zusammenhang Zustimmung.⁵¹

3.1.2 Veranstaltungen außerhalb genehmigter Versammlungsstätten

Bei Veranstaltungen außerhalb von Versammlungsstätten und sonstigen baulichen Anlagen kommen regelmäßig die Regelungen zu den sog. fliegenden Bauten zum Tragen. Fliegende Bauten sind gemäß § 69 Abs. 1 LBO bauliche Anlagen, die geeignet und bestimmt sind, an verschiedenen Orten wiederholt aufgestellt und abgebaut zu werden, also z.B. Fahrgeschäfte, nicht ortsfeste Tribünen, Schaubuden oder Festzelte. Fliegende Bauten benötigen nach Abs. 2, bevor sie erstmals aufgestellt und in Gebrauch genommen werden, einer Ausführungsgenehmigung. Nach Abs. 6 dürfen Fliegende Bauten nur in Gebrauch genommen werden, wenn ihre Aufstellung der Baurechtsbehörde des Aufstellungsortes unter Vorlage des Prüfbuches angezeigt ist.

Gemäß Begründung und Erläuterungen zu § 1 VStättVO fallen Großveranstaltungen auf öffentlichen Straßen oder öffentlichen oder privaten Grünflächen, die nicht eingezäunt sind und daher jederzeit und ungehindert über öffentliche Verkehrsflächen betreten oder verlassen werden können, auch dann nicht unter den Anwendungsbereich der VStättVO, wenn sie Szenenflächen oder Tribünen haben. In diesem Fall ist das Bauordnungsrecht nur auf die baulichen Anlagen der Szenenflächen und Tribünen (z. B. Richtlinie über Fliegende Bauten) anzuwenden. Dies schließt nicht aus, dass sich die für Großveranstaltungen zuständigen Ordnungsbehörden bei der Genehmigung derartiger Großveranstaltungen an den Vorschriften der

⁵⁰ Vgl. auch Löhr/Gröger, 2006, S. 355.

⁵¹ Vgl. Starke/Scherer/Buschoff, 2007, S. 175.

VStättVO orientieren. Eine gute Kenntnis der VStättVO ist aus Sicht des Verfassers somit auch für die Ortspolizeibehörde vorteilhaft. Derartige Auflagen könnten auch von der Straßenbaubehörde z.B. bei der straßenrechtlichen Sondernutzungsgenehmigung für eine Veranstaltung auf einer gewidmeten Straßenfläche gemacht werden. Verlangen die jeweils für Sicherheit und Ordnung zuständigen Behörden aus sicherheitsrechtlichen Gründen bauliche Absperrungen zur Begrenzung der Besucherzahlen oder zur Steuerung der Besucherströme, dann hat dies zur Folge, dass die VStättVO anzuwenden ist.⁵²

Die Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e.V. stellt fest, dass es derzeit keine gesetzliche Regelung gibt, die ein Sicherheitskonzept außerhalb des Geltungsbereichs der VStättVO vorschreibt. Es wird jedoch empfohlen die dortigen Kriterien anzuwenden. Ein Anhaltspunkt für eine entsprechende behördliche Anordnung kann sein wenn eine bestimmte Schwelle der Risikoanalyse überschritten wird.⁵³ Hierfür ist jedoch eine länderspezifische Rechtsgrundlage erforderlich, wie sie beispielsweise im bayrischen Landesstraßen- und Verordnungsgesetz zu finden ist.⁵⁴ Auch das Land Thüringen hat eine vergleichbare Vorschrift erlassen.⁵⁵

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass eine Anwendung der VStättVO nur bei Versammlungsstätten möglich ist. Dies hat zur Folge, dass nur innerhalb dieses recht engen Anwendungsbereichs ein Sicherheitskonzept verlangt werden kann. Bei allen anderen Veranstaltungen kann man sich zwar an ihrem Wortlaut orientieren, eine Pflicht hierfür besteht jedoch nicht. Dementsprechend muss die Sicherheit bei diesen Veranstaltungen durch andere Rechtsgrundlagen, insbesondere dem Straßenverkehrs-/ Straßenrecht, dem Gewerbe-/ Gaststättenrecht sowie dem Allgemeinen Polizeirecht. gewährleistet werden. Dabei liegt es im Ermessen

⁵² Vgl. auch Löhr/Gröger, 2006, S. 87.

⁵³ Zum Risikomanagement siehe Kap. 5.1.2.

⁵⁴ Vgl. Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e.V. V, 2014, S. 6 (Anlage 44 auf CD).

⁵⁵ Zu LStVG und ThürOBG siehe Kap. 3.6.1.

der zuständigen Behörde, welche Bestimmungen der VStättVO hilfsweise herangezogen werden.⁵⁶ Insgesamt ist die Schutztauglichkeit des Baurechts im Hinblick auf Veranstaltungen eingeschränkt.⁵⁷

3.2 Straßenverkehrsrecht

Das Straßenverkehrsrecht regelt den Verkehr auf Straßen in ordnungsrechtlicher Hinsicht. Es ist darauf ausgerichtet, Gefahren, Behinderungen und Belästigungen, die mit dem Straßenverkehr verbunden sind, zu minimieren.⁵⁸ Hierzu gehört beispielsweise die Festlegung von Geschwindigkeitsbeschränkungen und die damit verbundene Anordnung von Verkehrszeichen.

Gemäß § 29 Abs. 2 StVO bedürfen Veranstaltungen, für die Straßen mehr als verkehrsüblich in Anspruch genommen werden, insbesondere Kraftfahrzeugrennen, der Erlaubnis. Das ist der Fall, wenn die Benutzung der Straße für den Verkehr wegen der Zahl oder des Verhaltens der Teilnehmenden oder der Fahrweise der beteiligten Fahrzeuge eingeschränkt wird; Kraftfahrzeuge in geschlossenem Verband nehmen die Straße stets mehr als verkehrsüblich in Anspruch. Zu den weiteren erlaubnispflichtigen Veranstaltungen zählen nach der VwV-StVO zu § 29 sonstige motorsportliche Veranstaltungen, Radrennen, Mannschaftsfahrten und vergleichbare Veranstaltungen, Radtouren (sofern mehr als 100 Teilnehmer oder erhebliche Verkehrsbeeinträchtigungen zu erwarten sind), Volksmärsche, Volksläufe (wenn mehr als 500 Personen teilnehmen oder das überörtliche Straßennetz beansprucht wird) sowie Umzüge u.a. bei Volksfesten. Ortsübliche Prozessionen und andere ortsübliche kirchliche Veranstaltungen sowie kleinere örtliche Brauchtumsveranstaltungen werden als verkehrsüblich und somit nicht erlaubnispflichtig angesehen. Nicht erlaubt werden dürfen Ballon-Begleitfahrten, Fahrten mit Motorschlitten, Stockcarrennen, Autovernichtungs- oder Karambolagerennen sowie vergleichbare Veranstaltungen. Zwar werden Straßenfeste weder vom Gesetz noch von der VwV

⁵⁶ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg Landespolizeipräsidium, 2014, S. 9 (Anlage 20 auf CD).

⁵⁷ Vgl. Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen I, 2013, S. 25 (Anlage 24 auf CD).

⁵⁸ Vgl. Herber, 2010 S. 187.

ausdrücklich benannt, doch ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass die Veranstaltung nicht mit der Benutzung zu Verkehrszwecken zusammenhängen muss und auch „stationäre“ Veranstaltungen unter die Regelungen des § 29 Abs. 2 StVO fallen. Es ist ausreichend, wenn die Inanspruchnahme der Straße mit einem gewissen Aufwand und Umfang verbunden ist. Der Begriff der Veranstaltung ist dabei weit zu verstehen.⁵⁹

§ 29 Abs. 2 S. 3, § 46 Abs. 3 StVO eröffnet der Straßenverkehrsbehörde die Möglichkeit, die Erlaubnis mit Auflagen zu verbinden. Die VwV-StVO zu § 29 gibt zahlreiche Auflagen vor, die Auflistung ist jedoch nicht abschließend. So ist beispielsweise eine ausreichende Zahl von Ordnern (RN 31, 46) und ein Sanitätsdienst (RN 47, 65) vorzuhalten sowie für ausreichenden Feuerschutz (RN 47, 65) zu sorgen. Darüber hinaus ist die Installation hygienischer Anlagen zu verlangen (RN 47, 65). Auf das Erholungs- und Ruhebedürfnis der Bevölkerung ist besonders Rücksicht zu nehmen. Veranstaltungen, die geeignet sind, die Nachtruhe der Bevölkerung zu stören, dürfen für die Zeit von 22.00 bis 6.00 Uhr nicht erlaubt werden (RN 16). In den Erlaubnisbescheid ist zudem aufzunehmen, dass der Straßenbaulastträger und die Erlaubnisbehörde keinerlei Gewähr dafür übernehmen, dass die Straßen samt Zubehör durch die Sondernutzung uneingeschränkt benutzt werden können und den Straßenbaulastträger im Rahmen der Sondernutzung keinerlei Haftung wegen Verletzung der Verkehrssicherungspflicht trifft (RN 19). § 32 Abs. 1 Nr., Abs. 2 S. 1 StVZO gibt als maximal zulässige Maße von Fahrzeugen in der Breite 2,55 m und in der Höhe 4,00 m an. Bei land- oder forstwirtschaftlichen Arbeitsgeräten und Zugmaschinen, Sonderfahrzeugen mit auswechselbaren land- oder forstwirtschaftlichen Anbaugeräten sowie Fahrzeugen mit angebauten Geräten für die Straßenunterhaltung beträgt die maximale Breite 3,00 m. Diese Maße sollten als Orientierungswerte bei der Bemessung von Rettungswegen nicht unterschritten werden, damit Feuerwehr- und Rettungsfahrzeuge das Veranstaltungsgelände im Ernstfall ungehindert befahren können. In der Praxis hat sich zudem die Bestimmung eines verantwortlichen Leiters, eine rechtzeitige Anwohnerbenachrichtigung (z.B. durch Briefkasteneinwurf, Amtsblatt, Tagespresse, Website oder Social Media), Auflagen

⁵⁹ Vgl. BVerwG, 21. April 1989, AZ: 7 C 50.88, Jurion (Anlage 85 auf CD).

zum unbehinderten Zugang zu Grundstücken, Beachtung der Feuerwehrflächen gemäß VwV Feuerwehrflächen sowie das Verbot von beschädigenden Verankerungen (Straßenbelag) und dauerhaften farblichen Kennzeichnungen als sinnvoll erwiesen. Zu einem etwaigen Sicherheitskonzept trifft die VwV-StVO allerdings keine Aussage. Praxisrelevant ist zudem die Möglichkeit nach § 46 StVO Ausnahmegenehmigungen zu erteilen und mit Auflagen zu versehen. Infrage kommen beispielsweise Regelungen zu § 32 Abs. 1 StVO (Verkehrshindernisse wie z.B. Bierische und Verkaufsstände) oder § 33 Abs. 1 StVO (Betrieb von Lautsprechern sowie Feilbieten von Waren und Leistungen). Als Ausnahme von Verboten oder Beschränkungen, die durch Vorschriftzeichen, Verkehrseinrichtungen oder Anordnungen nach § 45 Abs. 4 StVO kommt u.a. die Befahrung von Fußgängerzonen infrage. Es empfiehlt sich eine Auflage mit aufzunehmen, die das Fahren mit Schrittgeschwindigkeit außerhalb der Veranstaltungszeiten vorschreibt.

§ 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG ermächtigt das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur über die sonstigen Maßnahmen u.a. zur Erhaltung der Sicherheit und Ordnung auf den öffentlichen Straßen, zur Verhütung einer über das verkehrsübliche Maß hinausgehenden Abnutzung der Straße sowie zur Verhütung von Belästigungen Rechtsverordnungen zu erlassen. Die Vorschrift bildet somit die Ermächtigungsgrundlage zum Erlass der StVO. Sie nennt in c) bis i) exemplarisch einschlägige Sachverhalte. Eine Berücksichtigung anderer Schutzgüter ist zwar nicht ausgeschlossen, die Ermächtigung ist jedoch auf vergleichbare Sachverhalte begrenzt.⁶⁰ Bislang ist gerichtlich nicht entschieden, ob die Versagung der Erlaubnis hinsichtlich sämtlicher Gefahrenquellen und Schutzgüter begründbar wäre. Da es sich beim Straßenverkehrsrecht um sachlich begrenztes Ordnungsrecht handelt, ist von einer lediglich eingeschränkten Zuständigkeit der Straßenverkehrsbehörde auszugehen.⁶¹ Die Landeshauptstadt Kiel sieht dahingegen in § 29 Abs. 2 StVO eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für die Forderung eines Sicherheitskonzepts.⁶² Zu beachten ist, dass die StVO nur für Straßen gilt, auf denen jedermann

⁶⁰ Vgl. Hentschel/König/Dauer, 2017, S. 153.

⁶¹ Vgl. Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen I, 2013, S. 26 (Anlage 24 auf CD).

⁶² Vgl. Landeshauptstadt Kiel, 2014, S. 16 (Anlage 21 auf CD).

offenstehender Verkehr stattfindet, unabhängig davon, ob es sich um eine gewidmete Straße oder eine Privatstraße handelt.⁶³ Deutlich wird dies auch in der VwV-StVO zu § 1. Demnach findet öffentlicher Verkehr auch auf nicht gewidmeten Straßen statt, wenn diese mit Zustimmung oder unter Duldung des Verfügungsberechtigten tatsächlich allgemein benutzt werden.⁶⁴ Findet die Veranstaltung hingegen z.B. auf einem abgesperrten Privatparkplatz statt, findet die StVO keine Anwendung.

3.3 Straßenrecht

Das Straßenrecht regelt die Rechtsverhältnisse an öffentlichen Straßen in sachrechtlicher Weise. Es legt also fest, unter welchen Bedingungen und in welchem Umfang öffentliche Straßen benutzt werden dürfen. Zum Regelungsbereich gehören u.a. Widmung, Einstufung und Einziehung, Anbauverbote, Anbaubeschränkungen, Neubau, Ausbau, Straßenbaulast, Straßenaufsicht sowie Sondernutzung als Abgrenzung zum Gemeingebrauch.⁶⁵

Nach § 16 Abs. 1 StrG bedarf die Benutzung einer Straße über den Gemeingebrauch hinaus (Sondernutzung) der Erlaubnis. Gemäß § 13 Abs. 1 StrG handelt es sich bei Gemeingebrauch um den Gebrauch der öffentlichen Straßen durch jedermann im Rahmen der Widmung und der Straßenverkehrsvorschriften innerhalb der verkehrsüblichen Grenzen. Kein Gemeingebrauch liegt vor, wenn durch die Benutzung einer öffentlichen Straße der Gemeingebrauch anderer unzumutbar beeinträchtigt wird. Der Inhalt des Gemeingebrauchs bestimmt sich in erster Linie durch die Widmung. Wird die Widmung überschritten liegt eine Sondernutzung vor. Hiervon abzugrenzen sind Fälle des unzulässigen Gemeingebrauchs (z.B. Befahren von Gehwegen mit Kfz) sowie Fälle bei denen der Gemeingebrauch i.S.d. § 21 StrG nicht beeinträchtigt wird. Bei innerörtlichen Straßen und Plätzen wurde der Begriff des kommunikativen Verkehrs entwickelt, der den Kommunikationsgrundrechten Raum verschafft. So unterfällt z.B. das Verweilen zum Alkoholgenuss, (passives)

⁶³ Vgl. Herber, 2010 S. 186.

⁶⁴ Ebenso: BGH, 25. April 1985, AZ: III ZR 53/84, Jurion (Anlage 86 auf CD).

⁶⁵ Vgl. Herber, 2010 S. 187.

Betteln oder Sammlung von Unterschriften zumindest dann noch dem Gemeingebrauch, wenn keine nachhaltige Einwirkung gegeben ist. Dahingegen ist es in der Rechtsprechung anerkannt, dass z.B. das Anbringen von Plakattafeln oder das Aufstellen von Tischen und Zelten eine Sondernutzung darstellt.⁶⁶ Die Regelung des § 18 Abs. 3 S. 2 a.F., wonach die Sondernutzungserlaubnis mit Auflagen verbunden werden konnten, ist seit der Gesetzesnovellierung 1987 entfallen, da sie aufgrund des § 36 Abs. 2 LVwVfG obsolet geworden war.⁶⁷ Demnach darf unbeschadet des Absatzes 1 ein Verwaltungsakt nach pflichtgemäßem Ermessen mit einer Bestimmung erlassen werden, durch die dem Begünstigten ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorgeschrieben wird (Auflage) und/oder einem Vorbehalt der nachträglichen Aufnahme, Änderung oder Ergänzung einer Auflage. Hierbei ist zu beachten, dass zwischen den Auflagen und der Verkehrsfunktion sowie der Widmung der Straße ein sachlicher Zusammenhang bestehen muss.⁶⁸ Der Ermessensspielraum der Behörde hat sich dabei an den gleichen Maßstäben auszurichten wie bei der Erteilung der Genehmigung. Der Erlaubnisvorbehalt dient dazu, den Gemeingebrauch nicht wesentlich zu beeinträchtigen. Auflagen können sich unter dieser Prämisse insbesondere auf folgende Schutzziele beziehen: Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, Schutz vor Abgasen und Lärm, Wahrung des Straßen- und Stadtbilds sowie Schutz der Straße selbst.⁶⁹

Eine Ermächtigungsgrundlage für allgemein sicherheitsrechtliche Auflagen lässt sich aus dem Straßenrecht jedoch nicht ableiten.⁷⁰ Einschränkend im Sinne der Veranstaltungssicherheit wirkt sich ebenso aus, dass das Straßenrecht nur für Straßen gilt, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind.⁷¹ So können bei Veranstaltungen auf Privatflächen keine straßenrechtlichen Auflagen erteilt werden. Auch für Stra-

⁶⁶ Vgl. Lorenz/Will, 2005, RN 16 ff. zu § 16 StrG.

⁶⁷ Vgl. Schnebelt/Kromer, 2013, S. 122 f.

⁶⁸ Vgl. Schnebelt/Kromer, 2013, S. 123.

⁶⁹ Vgl. Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen I, 2013, S. 29 (Anlage 24 auf CD).

⁷⁰ Vgl. Bayerischer VGH, 22. Juni 2010, AZ: 8 BV 10.182, openJur (Anlage 87 auf CD).

⁷¹ Vgl. Herber, 2010, S. 186.

ßen und Wege zur eigentlichen Veranstaltung kann das Straßenrecht nicht angewendet werden, sofern diese widmungsgemäß benutzt werden.⁷² Ist nach den Vorschriften des Straßenverkehrsrechts eine Erlaubnis für eine übermäßige Straßenbenutzung oder eine Ausnahmegenehmigung erforderlich so bedarf es gemäß § 16 Abs. 6 S. 1 StrG keiner Erlaubnis. Die straßenverkehrsrechtliche Erlaubnis oder Ausnahmegenehmigung schließt die straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis mit ein.⁷³ Die für die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis zuständige Behörde ist nach § 16 Abs. 6 S. 2, 3 StrG lediglich anzuhören und deren Auflagen in die Erlaubnis aufzunehmen. § 16 StrG greift unter Umständen dann, wenn es sich nicht um eine Veranstaltung i.S.d. § 29 Abs. 2 StVO handelt. Dies ist beispielsweise bei der Verteilung von Handzetteln auf Gehwegen der Fall.⁷⁴ Insofern spielt das Straßenrecht im Kontext der Veranstaltungssicherheit eine eher untergeordnete Rolle.

3.4 Gewerberecht

Die Gewerbeordnung fungiert als zentrales Gesetz des Wirtschaftsverwaltungsrechts. Sie gibt für alle gewerblichen Tätigkeiten einen Ordnungsrahmen vor und ist zugleich eine entscheidende Grundlage für die Gewerbeüberwachung.⁷⁵

Gemäß § 69 Abs. 1 GewO hat die zuständige Behörde auf Antrag des Veranstalters Messen, Ausstellungen, Großmärkte, Wochenmärkte, Spezialmärkte und Jahrmärkte festzusetzen. Dies gilt gemäß § 60 b GewO auch für Volksfeste. Für den Veranstalter hat die Festsetzung eines Marktes den Vorteil, dass für ihn die Marktprivilegien gelten. Diese sind in Nr. 3.4.3 der Allgemeine Verwaltungsvorschrift für den Vollzug des Titels IV der Gewerbeordnung näher beschrieben⁷⁶. Demnach müssen die Teilnehmer an der Marktveranstaltung ihr Gewerbe nicht anmelden (§ 14 GewO) und benötigen auch keine Reisegewerbekarte (§ 55 GewO). Statt der allgemeinen Ladenschlusszeiten gelten die im Festsetzungsbescheid genannten

⁷² Vgl. Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen I, 2013, S. 29 (Anlage 24 auf CD).

⁷³ Vgl. Lorenz/Will, 2005, RN 37 zu § 13 StrG.

⁷⁴ Vgl. BVerwG, 26.06.1970, AZ: BVerwG VII C 77.68, Jurion (Anlage 88 auf CD).

⁷⁵ Vgl. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Mittelstand/gewerberecht.html> [29.10.2017] (Anlage 66 auf CD).

⁷⁶ Diese ist in Baden-Württemberg nicht mehr gültig, wird in der Verwaltungspraxis aber teilweise noch herangezogen.

Öffnungszeiten und die gesetzlich festgelegten Privilegien des § 10 Abs. 1 Nr. 9 Arbeitszeitgesetz. Nach § 69 a Abs. 1 GewO ist der Antrag u.a. abzulehnen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Antragsteller oder eine der mit der Leitung der Veranstaltung beauftragten Personen die für die Durchführung der Veranstaltung erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzt, oder die Durchführung der Veranstaltung dem öffentlichen Interesse widerspricht, insbesondere der Schutz der Veranstaltungsteilnehmer vor Gefahren für Leben oder Gesundheit nicht gewährleistet ist oder sonstige erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu befürchten sind. Gemäß § 69 a Abs. 2 GewO kann die zuständige Behörde im öffentlichen Interesse, insbesondere wenn dies zum Schutz der Veranstaltungsteilnehmer vor Gefahren für Leben oder Gesundheit oder sonst zur Abwehr von erheblichen Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung erforderlich ist, die Festsetzung mit Auflagen verbinden.

Im Rahmen einer Festsetzung kann die Behörde also weitgehende Auflagen insbesondere zum Schutz der Besucher erlassen und auf diese Weise vom Veranstalter weitreichende Sicherheitsmaßnahmen einfordern. Sofern der Veranstalter allerdings keine Festsetzung beantragt, besteht seitens der Behörde keinerlei Eingriffsmöglichkeit über die GewO. Das Gleiche gilt für Veranstaltungsarten, die nicht in den §§ 64 ff. aufgeführt sind.⁷⁷

3.5 Gaststättenrecht

Das Gaststättenrecht ist aus der GewO ausgegliedertes *lex specialis*.⁷⁸ Gemäß § 1 LGastG gilt das Gaststättengesetz in der Fassung vom 20. November 1998 (BGBl. I S. 3419) als Landesrecht fort. Baden-Württemberg hat das Bundesgesetz somit unverändert übernommen und lediglich um zwei Paragraphen ergänzt.⁷⁹ Besonders relevant im Kontext von Veranstaltungen ist § 12 GastG. Demnach kann aus besonderem Anlass der Betrieb eines erlaubnisbedürftigen Gaststättengewerbes unter

⁷⁷ Vgl. Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen I, 2013, S. 22 (Anlage 24 auf CD).

⁷⁸ Vgl. Metzner, 2002, S. 16.

⁷⁹ Aus Gründen der Vereinfachung wird lediglich das („Bundes“)Gaststättengesetz zitiert.

erleichterten Voraussetzungen vorübergehend auf Widerruf gestattet und dem Gewerbetreibenden jederzeit Auflagen erteilt werden. Diese Gestattung ist von der gaststättenrechtlichen (Dauer-)Erlaubnis gemäß § 2 GastG abzugrenzen. Im Gegensatz zu dieser erfordert die Gestattung einen besonderen Anlass, d.h. ein zeitlich begrenztes, außergewöhnliches Ereignis von kurzer Dauer bei dem die gastronomische Tätigkeit nur Annex eines anderen Ereignisses sein darf. Hiervon erfasst sind beispielsweise Schützenfeste, Winzerfeste, sonstige Vereins- und Gesellschaftsfeste, Umzüge, Tagungen, Werbeveranstaltungen, Bierfeste, Weinfeste, Sportveranstaltungen, Sommerfeste, Volksfeste und sonstige Veranstaltungen mit Ansammlungen großer Menschenmengen.⁸⁰ Es kann also davon ausgegangen werden, dass § 12 GastG bei den allermeisten Veranstaltungen im Sinne dieser Master-Thesis einschlägig ist. Nach § 4 GastG ist die Erlaubnis u.a. zu versagen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Antragsteller die für den Gewerbebetrieb erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzt, die Räumlichkeiten nicht den Anforderungen zum Schutze der Gäste und der Beschäftigten gegen Gefahren für Leben, Gesundheit oder Sittlichkeit entsprechen oder schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes für die Allgemeinheit zu befürchten sind. Der Schutzzweck und Schutzbereich des § 4 GastG bleibt auch bei Erteilung der Gestattung vollumfänglich erhalten.⁸¹ Gleiches gilt für den Erlass von Auflagen. Da das GastG keine näheren Bestimmungen zum Inhalt der Auflagen enthält, sind die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit anzuwenden. Gemäß § 36 Abs. 3 LVwVfG dürfen Auflagen dem Zweck des Verwaltungsaktes nicht zuwiderlaufen. Generell kommen Auflagen zum Schutz der Gäste, Beschäftigten und der Nachbarschaft in Betracht.⁸² Konkret denkbar sind beispielsweise Auflagen zur Freihaltung von Rettungswegen für Einsatzkräfte⁸³ oder die Einrichtung von Schutzvorrichtungen gegen Unwetter.⁸⁴

⁸⁰ Vgl. Metzner, 2002, S. 403 ff.

⁸¹ Vgl. Metzner, 2002, S. 401.

⁸² Vgl. Metzner, 2002, S. 409.

⁸³ Vgl. Michel/Kienzle, 1999, S. 408.

⁸⁴ Vgl. Metzner, 2002, S. 408.

Es besteht somit ein gewisser Handlungsspielraum für die Heranziehung des GastG im Sinne der Veranstaltungssicherheit. Allerdings finden sich weder in der einschlägigen Literatur, noch in der Rechtsprechung Hinweise für eine vollumfängliche Ausgestaltung aller sicherheitsrelevanter Aspekte auf Basis des GastG. Nach Ansicht des Verfassers kann beispielsweise weder ein Sicherheitskonzept vom Veranstalter gefordert, noch Maßnahmen zum Schutz vor terroristischen Anschlägen getroffen werden.

3.6 Allgemeines Polizeirecht

Das Polizei- und Ordnungsrecht verpflichtet die Polizei und die Ordnungsbehörden zur Wahrnehmung der Aufgaben der Gefahrenabwehr und überträgt ihnen die hierfür erforderlichen Eingriffsbefugnisse. Das Polizei- und Ordnungsrecht ist von der Ermittlung und Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten abzugrenzen, da diese dem Strafprozess- und Ordnungswidrigkeitenrecht unterfallen⁸⁵. Es trägt als besonderes Verwaltungsrecht zur Gewährleistung der inneren Sicherheit bei. Diese ist staatliche Kernaufgabe sowie Rechtfertigung für seine Existenz zugleich und steht in engem Zusammenhang mit dem staatlichen Gewaltmonopol. Demnach ist es Aufgabe des Staates, das Recht zu verwirklichen und private gewaltsame Rechtsdurchsetzung (z.B. Selbstjustiz) zu unterbinden.⁸⁶ Schutzobjekte sind hauptsächlich die öffentliche Sicherheit und mit geringerer Bedeutung die öffentliche Ordnung.⁸⁷ Der im Bundesgebiet vorherrschende Doppelname „Polizei- und Ordnungsrecht“ ist historisch bedingt. Bis zum Ende des 2. Weltkriegs wurde dieser Rechtsbereich schlichtweg „Polizeirecht“ genannt. Ab 1946 wurden in der amerikanischen und britischen Besatzungszone im Wege der „Entpolizeilichung“ zahlreiche Aufgaben der überwachenden, gefahrenabwehrenden Verwaltung (z.B. Bauordnungs-, Brandschutz-, Immissionsschutz-, Abfall-, Gesundheits-, Gewerbe-, Gaststätten-, Fischerei-, Forst- und Lebensmittelangelegenheiten) von der Schutz- und Kriminalpolizei abgetrennt und als „Ordnungsangelegenheiten“ klassifiziert, die in Spezialgesetzen (besonderes Ordnungsrecht) geregelt sind.⁸⁸ Der Begriff

⁸⁵ Vgl. Götz/Geis, 2017, S. 1.

⁸⁶ Vgl. Thiel, 2016, S. 1.

⁸⁷ Vgl. Götz/Geis, 2017, S. 1.

⁸⁸ Vgl. Götz/Geis, 2017, S. 2.

„Polizei“ hat heute eine formelle (synonym: institutionelle) und eine materielle Bedeutungsebene. Die „Polizei“ im formellen Sinne umfasst die Gesamtheit aller Tätigkeiten, die der Zuständigkeit der Behörden unterfallen, die institutionell zur Polizei gerechnet werden.⁸⁹ Beispielsweise handelt es sich bei Ermittlungen der Polizei in einem Strafverfahren lediglich um eine formell polizeiliche Tätigkeit, da diese nicht der Gefahrenabwehr dient. In Baden-Württemberg gehören sowohl die Polizeibehörden, als auch der Polizeivollzugsdienst zur „Polizei“ im formellen Sinne (Einheitssystem, auch Polizeibehördensystem genannt). In den meisten anderen Bundesländern sind Polizeivollzugsdienst und Ordnungsbehörden getrennt (Trennsystem). Die Ordnungsbehörden gehören hier in formeller Hinsicht nicht zur „Polizei“.⁹⁰ Der materielle Polizeibegriff orientiert sich an § 1 Abs. 1 PolG und umfasst den Teil der hoheitlichen Verwaltungstätigkeit, der sich mit der Abwehr von Gefahren oder der Beseitigung von Störungen befasst. Damit gehören alle Rechtsnormen, die Fragen der Gefahrenabwehr regeln, zum materiellen Polizeirecht. Dieser Aufgabenkomplex wird in der Praxis von vielen Behörden wahrgenommen, die nicht formell „Polizei“ sind und üblicherweise auch nicht so benannt werden (z.B. Katastrophenschutzbehörde, Gaststättenbehörde, Baurechtsbehörde).⁹¹ Auch die Ordnungsbehörden der Bundesländer, die nach dem Trennsystem verfahren, unterfallen dem materiellen Polizeibegriff.

⁸⁹ Vgl. Drews/Wacke/Vogel/Martens, 1986, S. § 3 Nr. 1 (zit. nach: Ruder, 2015, S. 35).

⁹⁰ Vgl. Ruder, 2015, S. 35 f.

⁹¹ Vgl. Ruder, 2015, S. 37 f.

Ermächtigungsgrundlagen für sicherheitsrechtliche Maßnahmen

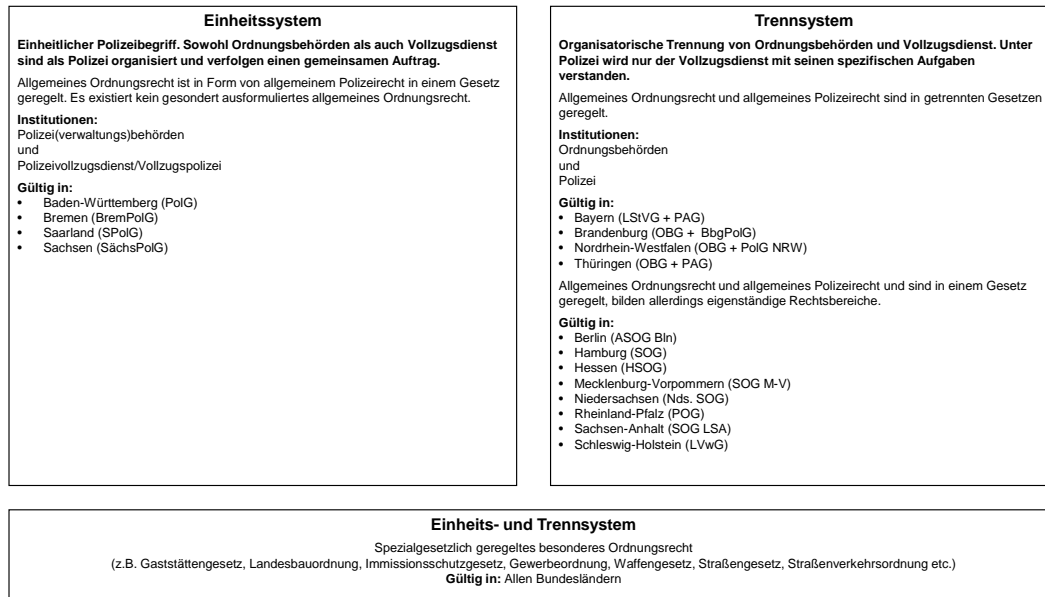


Abbildung 1: Einheits- und Trennsystem Übersicht⁹²

Da in Baden-Württemberg sowohl die Polizeibehörden als auch der Polizeivollzugsdienst „Polizei“ im formellen Sinne sind, kann auf den Doppelbegriff „Polizei- und Ordnungsrecht“ verzichtet und der präzisere Begriff „Allgemeines Polizeirecht“ verwendet werden.⁹³ Zwischen den Begriffen „(Orts)Polizeibehörde“ und „Polizeivollzugsdienst“ wird in dieser Master-Thesis klar unterschieden. Sind beide Behörden gemeint wird der Begriff „Polizei“ verwendet.

Maßnahmen der Gefahrenabwehr kann die Polizei grundsätzlich in Form von Polizeiverfügungen (Einzelverfügungen und Allgemeinverfügungen), Polizeiverordnungen, Realakten und im Wege der unmittelbaren Ausführung ergreifen. Die für die Ortspolizei im Vorfeld von Veranstaltungen sicherheitsrechtlich besonders relevanten Normen werden in diesem Kapitel vorgestellt.

3.6.1 Die Polizeiverfügung auf Basis der polizeilichen Generalklausel

Die Polizei hat gemäß § 1 PolG von dem einzelnen und dem Gemeinwesen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird,

⁹² Eigene Darstellung.

⁹³ Zur Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Polizeibehörden und Polizeivollzugsdienst siehe Kap. 4.1.5.

und Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu beseitigen, soweit es im öffentlichen Interesse geboten ist. Sie hat insbesondere die verfassungsmäßige Ordnung und die ungehinderte Ausübung der staatsbürgerlichen Rechte zu gewährleisten. Dabei hat sie nach § 3 PolG innerhalb der durch das Recht gesetzten Schranken zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben diejenigen Maßnahmen zu treffen, die ihr nach pflichtmäßigem Ermessen erforderlich erscheinen.

§ 1 Abs. 1 PolG weist der Polizei die Aufgabe der Gefahrenabwehr zu. Als Aufgabenzuweisungsnorm stellt sie lediglich die Rechtsgrundlage für das nicht-eingreifende Handeln dar. Für Rechtseingriffe ist zusätzlich eine Befugnisnorm (Ermächtigungsnorm/-grundlage) erforderlich. Eine solche existiert u.a. in Form des § 3 PolG als generelle Handlungsermächtigung.⁹⁴ Beide Normen bilden gemeinsam die sogenannte polizeiliche Generalklausel oder Generalermächtigung. Auf diese kann immer nur dann zurückgegriffen werden, wenn keine speziellere Ermächtigung vorhanden ist, die den zugrundeliegenden Sachverhalt abschließend regelt. Eine solche kann sich aus einem Bundes-, Landes- oder dem Polizeigesetz (z.B. Standardmaßnahmen nach §§ 26 ff. PolG) ergeben.⁹⁵ Bei den in den vorangegangenen Unterkapiteln behandelten Regelungen handelt es sich um derartige Spezialermächtigungen. Spezifische Regelungen, die zum Erlass sicherheitsrechtlicher Auflagen bei Veranstaltungen ermächtigen, sind im PolG nicht vorhanden, so dass die polizeiliche Generalklausel zur Anwendung kommen kann.⁹⁶ Ein Tätigwerden zur Gefahrenabwehr aufgrund der polizeilichen Generalklausel setzt in jedem Fall das Vorliegen einer konkreten Gefahr voraus.⁹⁷

Das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit

Der Begriff „öffentliche Sicherheit“ ist im PolG nicht legaldefiniert. Gemäß § 3 Nr. 1 SOG LSA, § 54 ThürOBG sowie § 2 Nr. 2 BremPolG ist öffentliche Sicherheit die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung, der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen sowie (des Bestandes), der Einrichtungen und Veranstaltungen des

⁹⁴ Vgl. Stephan/Deger, 2014, S. 97.

⁹⁵ Vgl. Ruder, 2015, S. 160.

⁹⁶ Zu den polizeilichen Standardmaßnahmen siehe Kap. 5.3.4.

⁹⁷ Vgl. Ruder, 2015, S. 163.

Staates oder sonstiger Träger der Hoheitsgewalt. Auch der VHG BW orientiert sich an dieser Begriffsbestimmung indem er klarstellt, dass das polizeiliche Schutzgut der öffentlichen Sicherheit nach allgemeiner Ansicht die Unversehrtheit von Leben, Ehre, Freiheit und Vermögen der Bürger, weiter die Unverletzlichkeit des Staates, seiner Einrichtungen und Veranstaltungen sowie der objektiven Rechtsordnung allgemein umfasst.⁹⁸ Zur objektiven Rechtsordnung gehören alle Rechtsnormen unabhängig von ihrem Normtyp, d.h. (Parlaments)Gesetze, Rechtsverordnungen, Satzungen, Richter- und Gewohnheitsrecht sowie unmittelbar gültige Bestimmungen des Europarechts. Die polizeiliche Generalklausel ergänzt in diesem Zusammenhang jene Rechtsnormen, die keine eigene Eingriffsermächtigung enthalten. Eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit liegt oftmals dann vor, wenn ein objektiver Tatbestand des Straf- oder Ordnungswidrigkeitenrechts erfüllt ist.⁹⁹ Die Unverletzlichkeit des Staates, seiner Einrichtungen und Veranstaltungen ist dann gefährdet, wenn die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass Verhaltensweisen gegen die Existenz des Staats erfolgreich sein werden. Hierzu gehört u.a. die Verwirklichung der objektiven Straftatbestände der §§ 80 ff. StGB (z.B. Hochverrat gegen den Bund, Vorbereitung eines hochverräterischen Unternehmens oder Agententätigkeit zu Sabotagezwecken)¹⁰⁰. Für die Veranstaltungssicherheit im Sinne dieser Master-Thesis spielt dieses Schutzgut keine Rolle. Die in diesem Kontext zweifellos wichtigsten Komponenten der öffentlichen Sicherheit stellen die Individual- und Kollektivrechtsgüter dar. Am häufigsten bedroht sind das Leben, die Gesundheit, die körperliche Unversehrtheit, die persönliche Freiheit und Ehre sowie das Vermögen. Mit Ausnahme des Vermögens sind diese Rechtsgüter alle grundrechtlich geschützt. Da auch die allgemeine Handlungsfreiheit darunter subsumiert wird ist der Individualrechtsgüterschutz sehr weitreichend. Viele der Rechtsgüter sind in gesetzlichen Normen verankert (Schnittmenge zur objektiven Rechtsordnung). Die Individualrechtsgüter sind aber auch dann zu schützen, wenn kein Normverstoß gegeben ist. Dies ist beispielsweise bei Naturkatastrophen der Fall.¹⁰¹ Insbesondere bei Veranstaltungen unter freiem Himmel entfaltet diese Feststellung eine große

⁹⁸ Vgl. VGH BW, 11. Oktober 2000, AZ 1 S 2964/99, openJur (Anlage 89 auf CD).

⁹⁹ Vgl. Thiel, 2016, S. 82 ff.

¹⁰⁰ Vgl. Thiel, 2016, S. 86.

¹⁰¹ Vgl. Thiel, 2016, S. 88.

Relevanz, da sie darauf hindeutet, dass dem Veranstalter u.a. Maßnahmen zum Schutz vor Wetterereignissen wie Starkregen, Gewitter, Hagel und Sturm auferlegt werden könnten. Zu den Kollektivrechtsgütern zählen z.B. die Volksgesundheit, die Erhaltung von Natur und Landschaft oder die Versorgung mit sauberem Trinkwasser.¹⁰²

Das Schutzgut der öffentlichen Ordnung

Unter „öffentlicher Ordnung“ wird nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln verstanden, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets angesehen wird.¹⁰³ Die öffentliche Sicherheit zielt in erster Linie auf den Schutz geschriebener Rechtsnormen ab, wohingegen die öffentliche Ordnung auf den Schutz ungeschriebener Sozialnormen ausgerichtet ist. Zwar kann dem PolG keine Nachrangigkeit gegenüber der öffentlichen Sicherheit entnommen werden, dennoch hat die öffentliche Ordnung in den letzten Jahrzehnten stetig an Bedeutung verloren.¹⁰⁴ So wurde Obdachlosigkeit beispielsweise früher als Verstoß gegen die öffentliche Ordnung angesehen. Aktuell wird sie der öffentlichen Sicherheit zugeordnet, da die unfreiwillige Obdachlosigkeit eine Gefährdung der Gesundheit und des Eigentums darstellt.¹⁰⁵ Im Kontext der Veranstaltungssicherheit hat die öffentliche Ordnung nur eine sehr untergeordnete Bedeutung.

Die Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens

Nach herrschender Meinung räumt § 3 PolG der Polizei sowohl Entschließungsermessen (ob eingeschritten wird) als auch Auswahlermessen (wie eingeschritten wird) ein. Im Rahmen Ihres Entschließungsermessens kann die Polizei Prioritäten setzen und sich ggf. auch (aus taktischen Erwägungen heraus) für ein Nichteinschreiten entscheiden. Jedoch ist dafür Sorge zu tragen, dass nach dem Zweck des PolG keine rechtsfreien Räume entstehen. Bei unmittelbarer Gefährdung besonders

¹⁰² Vgl. Thiel, 2016, S. 89.

¹⁰³ BVerwG, 14. Mai 1985, AZ: 1 BvR 233, 341/81, beck-online (Anlage 90 auf CD).

¹⁰⁴ Vgl. Thiel, 2016, S. 92.

¹⁰⁵ Vgl. Gusy, 2014, S. 208

wichtiger Rechtsgüter (Leben, Gesundheit, Freiheit) kann in Ausnahmefällen eine Ermessensreduzierung auf null vorliegen, so dass eine Verpflichtung zum Einschreiten besteht.¹⁰⁶ Dies wäre nach Auffassung des Verfassers sicherlich der Fall, wenn auf einer Veranstaltung eine Massenpanik ausbricht oder gewaltbereite Personen Glasflaschen werfen. Darüber hinaus besteht in den meisten Fällen jedoch kein Rechtsanspruch auf ein Einschreiten der Polizei, sondern lediglich ein Anspruch auf fehlerfreie Ausübung des Ermessens.¹⁰⁷ Im Rahmen des Auswahlermessens ist insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Die Maßnahme muss demnach geeignet (der erstrebte polizeiliche Zweck muss erreicht werden), erforderlich (das mildeste geeignete Mittel muss angewendet werden) und angemessen (Güterabwägung zwischen Belangen des Einzelnen und der Allgemeinheit, Übermaßverbot) sein.¹⁰⁸ Bezogen auf die Sicherheit einer Veranstaltung könnte nach Ansicht des Verfassers beispielsweise der Erlass von Auflagen ein verhältnismäßigeres Mittel darstellen als deren vollständiges Verbot.

Der Störer im Sinne des PolG

Wird gemäß § 6 Abs. 1 PolG die öffentliche Sicherheit oder Ordnung durch das Verhalten von Personen bedroht oder gestört, so hat die Polizei ihre Maßnahmen gegenüber demjenigen zu treffen, der die Bedrohung oder die Störung verursacht hat.

Die Vorschrift basiert auf dem Grundgedanken, dass jeder für sein Verhalten verantwortlich ist und eine allgemeine Rechtspflicht zur Unterlassung von Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung hat („Polizeipflicht“). Diese Pflicht besteht immer und setzt auch keine vorherige polizeiliche Anordnung voraus. Das Recht des Einzelnen auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit wird insofern durch die Rechte anderer und die verfassungsmäßige Ordnung eingeschränkt.¹⁰⁹ Grundsätzlich können natürliche und juristische Personen des Privatrechts sowie des öffentlichen Rechts (hier mit Einschränkungen) potentielle Adressaten polizeirechtlicher Verfügungen sein.¹¹⁰ Das Fehlverhalten des Störers kann in einem Tun oder

¹⁰⁶ Vgl. Stephan/Deger, 2014, S. 105 f.

¹⁰⁷ Vgl. Stephan/Deger, 2014, S. 107.

¹⁰⁸ Vgl. Ruder, 2015, S. 169 f.

¹⁰⁹ Vgl. Stephan/Deger, 2014, S. 150.

¹¹⁰ Vgl. Thiel, 2016, S. 111.

einem Unterlassen bestehen. Die Verletzung einer speziellen gesetzlichen Norm ist keine Voraussetzung für die Polizeiwidrigkeit, sondern allein die Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung selbst. Entscheidend dabei ist die objektive Gefahrenlage. Geschäftsfähigkeit (§§ 104 ff. BGB), Deliktsfähigkeit (§§ 827 ff. BGB), Strafmündigkeit (§ 19 StGB), verwaltungsverfahrenrechtliche Handlungsfähigkeit (§ 12 LVwVfG), Verschulden, Handlungswille oder Irrtumsfreiheit sind unerheblich.¹¹¹ Ziel der Norm ist die Vermeidung oder Abwehr einer Gefahr und nicht die Schuldzuweisung.¹¹² Nach herrschender Meinung wird die Theorie der unmittelbaren Verursachung als sachgerecht erachtet. Demnach haftet derjenige, der die polizeiliche Gefahrengrenze überschreitet und hierdurch kausal die Gefahr oder Störung herbeiführt. Bei mehreren kausalen Beiträgen ist die wesentliche Ursache im Zuge einer wertenden Betrachtung zu ermitteln. Fußballvereine sind beispielsweise keine Störer, wenn es zu Ausschreitungen der Besucher kommt.¹¹³ Oftmals kommt es darauf an, wer in zeitlicher Hinsicht den letzten Schritt in der Kausalkette verwirklicht hat. Dies kann derjenige sein, der von Beginn an den wesentlichen Grund für die Gefahr bzw. Störung geschaffen hat oder derjenige, der „das Fass zum Überlaufen bringt“.¹¹⁴

Auch der sog. „Zweckveranlasser“ ist Handlungsstörer/Verhaltensstörer. Hierbei handelt es sich um Störer, die sich zwar scheinbar rechtmäßig verhalten, aber eine Situation schaffen, die andere dazu bringt die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gefährden oder zu stören. Hierzu gehört z.B. eine Rockband, deren Fans regelmäßig randalieren, ein Redner, der die Zuhörer demagogisch aufheizt, verummte Personen, die Veranstaltungsteilnehmer provozieren oder Personen, die zu „Flashmobs“ oder „Facebook-Partys“ aufrufen.¹¹⁵ Wenn Personen von einem eigenen Recht oder einer Genehmigung Gebrauch machen und dies den Eintritt eines polizeiwidrigen Zustands zur Folge hat, scheidet deren Heranziehung als Zweckveranlasser indes aus. Hierzu gehört z.B. ein Sportveranstalter, der sich an die Sportverbands-Regeln gehalten hat, wenn gewaltbereite Fans vor, während oder

¹¹¹ Vgl. Stephan/Deger, 2014, S. 151.

¹¹² Vgl. Ruder, 2015, S. 128.

¹¹³ Vgl. Stephan/Deger, 2014, S. 151 f.

¹¹⁴ Vgl. Thiel, 2016, S. 115.

¹¹⁵ Zum Konstrukt des Zweckveranlassers eher kritisch: Gusy, 2014, S. 204 f.

nach der Veranstaltung randalieren.¹¹⁶ Hintergrund ist die Tatsache, dass der Veranstalter regelmäßig von seinen Grundrechten der Berufsfreiheit (Art. 12 GG) und der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) gebrauch macht und somit den polizeiwidrigen Zustand nicht zu verantworten hat, sofern er alle gebotenen organisatorischen Maßnahmen ergriffen hat um diesen abzuwenden.¹¹⁷ Ein umsichtiger Veranstalter kann somit weder als Handlungsstörer, noch als Zweckveranlasser in Anspruch genommen werden.¹¹⁸ Einer entsprechenden Verfügung würde es also am korrekten Adressaten mangeln und wäre daher zumindest rechtswidrig. Dies stellt den Veranstalter jedoch nicht von seiner grundsätzlichen Veranstalterverantwortlichkeit frei. Er hat alles Erforderliche für den Schutz seiner Besucher zu unternehmen. Er muss z.B. eine ausreichende Zahl an Ordnern stellen, die Zu- und Abgänge sichern, Sicherheitszonen einrichten und das Mitbringen von Feuerwerkskörpern unterbinden. Er hat neben seiner Verkehrssicherungspflicht auch die polizeirechtliche Verantwortlichkeit.¹¹⁹

Anwendbarkeit der polizeilichen Generalklausel

Da das Polizei- und Ordnungsrecht hinsichtlich seiner grundsätzlichen Systematik im gesamten Bundesgebiet sehr einheitlich ist lohnt sich auch der Blick auf die Handhabung in anderen Bundesländern. Zuständige Ministerien und Städte haben teilweise Handlungsleitfäden für (Groß)Veranstaltungen veröffentlicht. Hervorzuheben sind die umfangreichen Ausarbeitungen des Landes Nordrhein-Westfalen, die unter dem Eindruck des Unglücks bei der Loveparade (2010) erstellt wurden.¹²⁰ In Baden-Württemberg existiert bislang kein vergleichbares Material. Hier stehen allenfalls auf kommunaler Ebene entsprechende Hinweise zur Verfügung.

In Sachsen-Anhalt fordert laut Leitfaden die koordinierende Stelle nach erfolgter Prüfung der grundsätzlichen Durchführbarkeit der (Groß)Veranstaltung vom Veranstalter ein Sicherheitskonzept an. Die meisten Veranstalter kommen dieser Anforderung ohne Widerstand nach. Sofern dies nicht der Fall ist, kann die Gemeinde

¹¹⁶ Vgl. Stephan/Deger, 2014, S. 153 ff.

¹¹⁷ Vgl. Ruder, 2015, S. 132.

¹¹⁸ Vgl. Ruder, 2015, S. 437.

¹¹⁹ Vgl. Götz/Geis, 2017, S. 85.

¹²⁰ URL siehe Literatur- und Quellenverzeichnis sowie Anlagen 24 und 25 auf CD.

oder Verbandsgemeinde als Sicherheitsbehörde den Veranstalter per Ordnungsverfügung, gestützt auf § 13 SOG LSA, hierzu verpflichten.¹²¹ Gemäß § 13 SOG LSA können die Sicherheitsbehörden und die Polizei die erforderlichen Maßnahmen treffen, um eine Gefahr abzuwehren, soweit nicht die folgenden Vorschriften des Zweiten Teils die Befugnisse der Sicherheitsbehörden und der Polizei besonders regeln.

In Hessen fungiert die örtliche Ordnungsbehörde bzw. Verwaltungsbehörde als erste Anlaufstelle für den Veranstalter. Sie übernimmt eine Bündelungsfunktion bei Planung und Genehmigung einer Großveranstaltung. Sie kann einen Ordnungsdienst, Brandsicherheitsdienst und/oder Sanitätsdienst anordnen.¹²²

Das Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen stellt fest, dass § 14 OBG NRW und § 8 PolG NRW keinen Genehmigungstatbestand beinhalten, der eine Gefahrenvorsorge ermöglicht und somit keine Grundlage für eine Genehmigung oder ein Verbot von Veranstaltungen darstellen. Voraussetzung ist eine konkrete Gefahrenlage, die im Stadium der Planung einer Veranstaltung jedoch in aller Regel nicht angenommen werden kann. Allgemeine Befürchtungen über mögliche Schadensereignisse, selbst wenn hochstehende Rechtsgüter betroffen sein könnten, sind nicht ausreichend. Darüber hinaus müsste der Veranstalter als Störer im polizeirechtlichen Sinne eingestuft werden. Dazu müsste er die Gefahr unmittelbar verursacht oder als Zweckveranlasser zumindest billigend in Kauf nehmen, damit sein Handeln einen ursächlichen Beitrag zum Entstehen der Gefahr setzt. Auch stellen die Normen keine Ermächtigungsgrundlage für das Befügen von Auflagen zu Genehmigungen aufgrund anderer Normen dar. Insofern sind § 14 OBG NRW und § 8 PolG NRW nicht geeignet, um Maßnahmen der Gefahrenvorsorge für die Sicherheit von Veranstaltungen zu treffen. Sie sind erst anwendbar, wenn sich eine Gefahr konkretisiert.¹²³

¹²¹ Vgl. Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt/Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt, 2012, S. 11 f. (Anlage 26 auf CD)

¹²² Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, 2013, S. 12 (Anlage 16 auf CD).

¹²³ Vgl. Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen I, 2013, S. 30 f. (Anlage 24 auf CD).

Auch das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenschutz kommt zu dem Schluss, dass das allgemeine Ordnungsrecht¹²⁴ keinen Genehmigungstatbestand für Veranstaltungen enthält.¹²⁵ Ebenso Frankewitsch, welche die Absage von Veranstaltungen auf Basis von § 14 OBG NRW mangels Genehmigungstatbestand und konkreter Gefahr sehr kritisch betrachtet.¹²⁶

Löhr stellt fest, dass lediglich die Bundesländer Bayern und Thüringen über einen materiell-rechtlichen Ordnungsrahmen verfügen.¹²⁷ So bedarf gemäß Art. 19 Abs. 5 LStVG die Veranstaltung öffentlicher Vergnügungen der Erlaubnis, wenn zu einer Veranstaltung, die außerhalb dafür bestimmter Anlagen stattfinden soll, mehr als eintausend Besucher zugleich zugelassen werden sollen. Ferner können die Gemeinden gemäß Art. 23 Abs. 1 LStVG zur Verhütung von Gefahren für Leben, Gesundheit, Sittlichkeit, ungestörte Religionsausübung, Eigentum oder Besitz für Ansammlungen einer größeren Anzahl von Menschen, insbesondere bei religiösen Feiern, Volksfesten und Sportveranstaltungen, Verordnungen und Anordnungen für den Einzelfall erlassen. Die Vorschriften des Straßenverkehrsrechts bleiben unberührt. Auch das Land Thüringen verfügt über eine vergleichbare Vorschrift. Nach § 42 ThürOBG hat der Veranstalter Art, Ort und Zeit der Veranstaltung und die Zahl der zuzulassenden Teilnehmer spätestens eine Woche vorher schriftlich der Gemeinde anzuzeigen. Öffentliche Vergnügungen bedürfen u.a. der Erlaubnis, wenn sie in nicht dafür bestimmten Anlagen stattfinden und mehr als eintausend Besucher zugleich zugelassen werden sollen. Diese Regelungen können nicht nur als Anregung für andere Landesgesetzgeber dienen, sondern auch eine Hilfestellung für die Anwendung der unterschiedlichen Genehmigungsregelungen in der Verwaltungspraxis anderer Länder bieten.¹²⁸ Eine vergleichbare gesetzliche Regelung existiert in Baden-Württemberg nicht.

¹²⁴ Wie oben ausgeführt ist der Begriff „allgemeines Ordnungsrecht“ (Trennsystem) mit dem in Baden-Württemberg gebräuchlichen Begriff „allgemeines Polizeirecht“ (Einheitssystem) gleichzusetzen.

¹²⁵ Vgl. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, 2016, S. 39 (Anlage 3 auf CD).

¹²⁶ Vgl. Frankewitsch, 2014, S. 6 (Anlage 13 auf CD).

¹²⁷ Vgl. Löhr, 2014, S. 9 (Anlage 28 auf CD).

¹²⁸ Vgl. http://www.basigo.de/handbuch/Sicherheitsbausteine/RechtGrundlagen/Genehmigung/Landesstraf- und Verordnungsgesetz_Bayern [30.10.2017] (Anlage 67 auf CD).

Wenn man der fundierten Ausarbeitung des Landes Nordrhein-Westfalen folgt, muss man nach Ansicht des Verfassers zu dem Schluss kommen, dass auch in Baden-Württemberg auf Grundlage der polizeilichen Generalklausel keine Genehmigungen, Verbote oder Auflagen (z.B. Vorlage eines Sicherheitskonzepts) im Vorfeld von Veranstaltungen rechtssicher erlassen werden können. Denkbar wären derartige polizeirechtliche Maßnahmen, wenn sich bereits beim Antragsverfahren abzeichnet, dass der Veranstalter nicht gewillt ist seinen Sicherungspflichten nachzukommen. In einem solchen Fall könnte die Annahme gerechtfertigt sein, dass sich die abstrakte Gefahr in eine konkrete wandelt und der Veranstalter vom Nicht-Störer zum Störer wird. Im Hinblick auf den Schutzzweck der Norm wäre es zumindest nicht hinnehmbar wenn ein polizeiliches Einschreiten bei einem offenkundig unzuverlässigen Veranstalter nicht möglich wäre. Anordnungen „auf Verdacht“ dürften aber rechtswidrig sein. In der Praxis werden die Entscheidungsträger jedoch eher das Risiko einer Niederlage vor dem Verwaltungsgericht eingehen, als unter der Gefahr einer schwerwiegenden Amtspflichtverletzung die Anordnung essentieller sicherheitsrechtlicher Auflagen zu unterlassen. Ob diese Anordnung einer verwaltungsgerichtlichen Prüfung standhalten würde, bliebe abzuwarten. Konkrete Fälle aus der Rechtsprechung sind bis dato jedenfalls nicht ersichtlich.

3.6.2 Die Polizeiverordnung angelehnt an die Muster-VaSiV

Im Jahr 2011 legte der Europäische Verband der Veranstaltungs-Centren e.V. gemeinsam mit Rechtsanwalt Volker Löhr die Muster-Veranstaltungs-Sicherheits-Verordnung¹²⁹ vor. Die Vorlage dient der Klärung sicherheitsrelevanter Aspekte bei Veranstaltungen außerhalb des Geltungsbereichs der Versammlungsstättenverordnung. Sie wurde bislang in keinem Bundesland in geltendes Recht umgesetzt.¹³⁰ Die Sinnhaftigkeit eines „Veranstaltungsgesetzes“ wird seit dem Unglück in Duisburg immer wieder diskutiert.

Für ein solches Gesetz spricht, dass der Gleichbehandlungsgrundsatz besser gewahrt werden kann, da unabhängig von der Gemeinde gleichartige Veranstaltungen

¹²⁹ URL siehe Literatur- und Quellenverzeichnis sowie Anlage 10 auf CD.

¹³⁰ Vgl. <http://www.evvc.org/de/engagement/Sicherheit/5-jahre-nach-dem-loveparade-unglueck-2.html> [30.10.2017] (Anlage 68 auf CD).

auch gleich behandelt werden. Zudem könnte eine klarere Aufgabenzuweisung zwischen Veranstalter und Genehmigungsbehörde(en) erreicht und die Gesamtkomplexität einer Großveranstaltung gesenkt werden. Im Gegenzug besteht die Gefahr einer Überregulierung, was mit einer Einschränkung der Grundfreiheiten einhergehen würde. Auch die Definition von Begriffen wie „Großveranstaltung“ und das Setzen sonstiger einheitlicher Standards müssten so ausgestaltet werden, dass sie einer gerichtlichen Überprüfung standhalten würden.¹³¹ Feststeht, dass bislang kein „Veranstaltungsgesetz“ in Kraft gesetzt wurde. Es ist auch nicht ersichtlich, dass sich diesbezüglich in nächster Zeit etwas ändern wird.

Laut EVVC wird die Muster-VaSiV von zahlreichen Kommunen als interne Dienst-anweisung für ihre Ordnungsbehörden verwendet. Einige ziehen in Betracht, sie als Kommunale Ordnungsbehördliche Verordnung (=Polizeiverordnung) einzuführen.¹³²

Gemäß § 10 Abs. 1 PolG können die allgemeinen Polizeibehörden zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach dem PolG polizeiliche Gebote oder Verbote erlassen, die für eine unbestimmte Anzahl von Fällen an eine unbestimmte Anzahl von Personen gerichtet sind (Polizeiverordnungen). Polizeiverordnungen sind ein anerkanntes und unentbehrliches Instrument der Polizeibehörden, um ein zeitlich, örtlich und sachlich flexibles Handeln auch ohne detaillierte Vorentscheidungen des parlamentarischen Gesetzgebers zu ermöglichen. Ob und in welcher Weise der Verordnungsgeber der von ihm erkannten abstrakten Gefahr begegnet, liegt in seinem Ermessen, wobei ihm grundsätzlich ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt. Hat er mehrere Mittel zur Auswahl, mit denen der Gefahr wirksam begegnet werden kann, so kann er - innerhalb der ihm durch höherrangiges Recht gesetzten Grenzen - dasjenige auswählen, dass ihm am geeignetsten erscheint.¹³³ Der klassische Anwendungsfall ist der Erlass einer Polizeiverordnung gegen umweltschädliches Verhalten.¹³⁴ Folgende Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen bestehen für den Erlass einer

¹³¹ Vgl. Frankewitsch, 2014, S. 5 ff. (Anlage 13 auf CD).

¹³² Vgl. <http://www.evvc.org/de/engagement/Sicherheit/5-jahre-nach-dem-loveparade-unglueck-2.html> [30.10.2017] (Anlage 68 auf CD).

¹³³ VGH BW, 16. Oktober 2001, AZ: 1 S 2346/00, openJur (Anlage 83 auf CD).

¹³⁴ Vgl. Ruder, 2015 S. 203 f.

Polizeiverordnung:¹³⁵: Eine abstrakte Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung liegt vor; es handelt sich nicht lediglich um Gefahrenvorsorge aufgrund eines Gefahrenverdachts; der Grundsatz der Bestimmtheit und Vollständigkeit sowie Verhältnismäßigkeit und Gleichbehandlung ist gewahrt; die Verfassungskonformität der Generalklausel ist gegeben; es ist keine Spezialermächtigung vorhanden und die Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht gemäß § 11 PolG ist gegeben. Gerade in der letztgenannten Voraussetzung könnte aus Sicht des Verfassers eine entscheidende Hürde für eine auf der Muster-VaSiV basierende Polizeiverordnung liegen, da diese wohl in unzulässiger Weise höherrangige Rechtsquellen (Baurecht, Straßenverkehrsrecht, Gaststättenrecht etc.) ergänzen oder erweitern würde. Es könnten also nur Regelungen übernommen werden, die nicht bereits in anderen Rechtsnormen enthalten sind.

3.7 Zwischenergebnis

Weder im Bundes- noch im Landesrecht von Baden-Württemberg findet sich eine gesetzliche Vorschrift, aus der ein Genehmigungsvorbehalt für Veranstaltungen in ihrer Gesamtheit ableitbar wäre. Vielmehr existieren zahlreiche isolierte Genehmigungsverfahren, die jeweils einzelne Teilelemente der Veranstaltung abdecken. Die Möglichkeit, Auflagen zu erteilen besteht zwar in aller Regel, doch dürfen sich diese stets nur auf den Schutzzweck der jeweiligen Rechtsnorm beziehen. Eine Regelung aller sicherheitsrechtlich relevanter Aspekte, insbesondere die Forderung eines vollumfänglichen Sicherheitskonzepts, ist nicht rechtssicher möglich. Eine Ausnahme hierbei bildet lediglich die VStättVO, die in ihrem Anwendungsbereich allerdings sehr eingeschränkt ist. In der Praxis dürfte die schwierige Rechtslage zwar eher selten zu Problem führen, da Veranstalter in aller Regel um ein gutes Verhältnis zu den Behörden zugunsten des gemeinsamen Ziels „sichere Veranstaltung“ bemüht sind, doch werden Streitfälle und Unklarheiten in negativer Weise begünstigt. Bayern und Thüringen haben diesen Umstand offenbar erkannt und eindeutige gesetzliche Regelungen eingeführt. Zumindest in Baden-Württemberg ist diesbezüglich jedoch keine Änderung in Sicht. Die Umsetzung der Muster-VaSiV könnte Abhilfe schaffen, bislang zeigt sich die Innenministerkonferenz in diesem

¹³⁵ Vgl. Ruder, 2015, S. 206 ff.

Punkt aber sehr ablehnend. Bis zur Schaffung einer klaren Ermächtigungsgrundlage müssen sich die Ortpolizeibehörden in Baden-Württemberg auf die Kooperation der Veranstalter und notfalls auf die bestehenden Erlaubnisverfahren als „Druckmittel“ verlassen. Eine sehr enge Zusammenarbeit mit anderen Behörden und Einsatzorganisationen ist dabei unerlässlich und kann viele Probleme bereits im Vorfeld mitunter auf informellem Weg entschärfen. Überlegungen, die auf das in Kraft setzen der VaSiV in Form einer Polizeiverordnung abzielen, dürften wenig erfolgversprechend sein. In jedem Fall ist auch für Veranstaltungen im Freien der gleiche Sicherheitsstandard wie in genehmigten Versammlungsstätten anzustreben. Das Instrumentarium hierfür ist in Baden-Württemberg nicht optimal, darf jedoch auch nicht als Vorwand für das Messen mit zweierlei Maß dienen.

4 Akteure und Zuständigkeiten im Bereich der Veranstaltungssicherheit

4.1 Ortspolizeibehörde und Polizeivollzugsdienst

4.1.1 Organisation und Aufbau der Polizei in Baden-Württemberg

Gemäß § 59 PolG umfasst die Organisation der Polizei die (allgemeinen und besonderen) Polizeibehörden und den Polizeivollzugsdienst mit seinen Beamten (Polizeibeamte).¹³⁶ Allgemeine Polizeibehörden sind nach § 61 PolG die obersten Landespolizeibehörden, die Landespolizeibehörden, die Kreispolizeibehörden, und die Ortspolizeibehörden. Innerhalb dieses vierstufigen Aufbaus handelt es sich sowohl um staatliche als auch um kommunale Verwaltungsbehörden.¹³⁷ Kreispolizeibehörden sind nach § 62 Abs.3 PolG die unteren Verwaltungsbehörden, d.h. die Landratsämter, Großen Kreisstädte, Verwaltungsgemeinschaften nach Maßgabe des § 17 LVG und die Stadtkreise. Sie unterliegen nach §§ 63 Abs. 1 Nr. 2, 64 Nr. 2 PolG der Dienst- und Fachaufsicht durch die Regierungspräsidien und das Innenministerium. Gemäß § 62 Abs. 4 sind Ortspolizeibehörden die Gemeinden. Die den Gemeinden hiernach übertragenen Aufgaben sind Pflichtaufgaben nach Weisung. Die Stadtkreise und Großen Kreisstädte sind neben ihrer Funktion als Kreispolizeibehörden auch Ortspolizeibehörden.¹³⁸ Die Dienst- und Fachaufsicht nehmen bei den Gemeinden gemäß §§ 63 Abs. 1 Nr. 3 b), 64 Nr. 3 b) PolG die Landratsämter wahr.

Gemäß § 70 PolG unterhält das Land für den Polizeivollzugsdienst folgende Polizeidienststellen: die regionalen Polizeipräsidien, das Polizeipräsidium Einsatz, das Landeskriminalamt. Zudem unterhält es folgende Einrichtungen: die Hochschule für Polizei Baden-Württemberg, das Präsidium Technik, Logistik, Service der Polizei. Weitergehende Organisationszuordnungen enthält die Verordnung des Innenministeriums zur Durchführung des Polizeigesetzes und die Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums über die Organisation des Polizeivollzugsdienstes.¹³⁹

¹³⁶ Zum Einheitssystem siehe Kap. 3.6.

¹³⁷ Vgl. Ruder, 2015, S. 53.

¹³⁸ Vgl. Ruder, 2015, S. 55.

¹³⁹ Vgl. Ruder, 2015, S. 61.

4.1.2 Zuständigkeit der Ortpolizeibehörde

Zuständigkeitsvermutung

Gemäß § 60 Abs. 1 PolG sind für die Wahrnehmung der polizeilichen Aufgaben die Polizeibehörden zuständig, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt. Nach VwVPolG zu § 60 Abs. 1 PolG ist im Bereich der Gefahrenabwehr von der grundsätzlichen Zuständigkeit der Polizeibehörden auszugehen. Die gesetzlichen Ausnahmen beziehen sich auf die Regelungen, in denen ausdrücklich allein der Polizeivollzugsdienst (ausschließliche Zuständigkeit), in subsidiärer Weise der Polizeivollzugsdienst in den Fällen der Not- oder Eilzuständigkeit (§ 60 Abs. 2 PolG) oder der Polizeivollzugsdienst in eigener, paralleler Zuständigkeit (§ 60 Abs. 3 PolG) handelt. Nach § 66 Abs. 2 PolG sind, soweit nichts anderes bestimmt ist, die Ortpolizeibehörden sachlich zuständig. Es besteht somit eine Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Ortpolizeibehörde.¹⁴⁰ Nach § 68 Abs. 1 PolG beschränkt sich die Zuständigkeit der Polizeibehörden auf ihren Dienstbezirk. Örtlich zuständig ist die Polizeibehörde, in deren Dienstbezirk eine polizeiliche Aufgabe wahrzunehmen ist.

Befugnis zum Erlass von Polizeiverordnungen

Gemäß § 13 PolG werden Polizeiverordnungen von den Ministerien innerhalb ihres Geschäftsbereichs oder den übrigen allgemeinen Polizeibehörden für ihren Dienstbezirk oder Teile ihres Dienstbezirks erlassen. Bei der Ortpolizeibehörde ist der Bürgermeister zuständig. Polizeiverordnungen der Kreis-/Ortpolizeibehörden, die länger als einen Monat gelten sollen, bedürfen gemäß § 15 PolG der Zustimmung des Gemeinderats. Der Gemeinderat hat in einer öffentlichen Sitzung zu entscheiden.¹⁴¹ Der Polizeivollzugsdienst ist nicht befugt, Polizeiverordnungen zu erlassen.¹⁴²

Weisungsgerecht gegenüber dem Polizeivollzugsdienst

Gemäß § 74 Abs. 1 PolG können die Ortpolizeibehörden im Rahmen ihrer Zuständigkeit den Polizeidienststellen Weisungen erteilen. Die Polizeidienststellen haben

¹⁴⁰ Vgl. Ruder, 2015, S. 55.

¹⁴¹ Vgl. Stephan/Deger, 2014, S. 224.

¹⁴² Vgl. Ruder, 2015, S. 217.

den Weisungen Folge zu leisten. Ein Weisungsrecht besteht im Rahmen der Zuständigkeit der Ortspolizeibehörde und somit auch bei Maßnahmen in der Parallelzuständigkeit. Weisungen an einzelne Polizeibeamte sind nur bei Gefahr im Verzug zulässig. Ansonsten sind sie der jeweiligen Polizeidienststelle, d.h. im Falle der Ortspolizeibehörde dem Polizeirevier zu erteilen. Die Polizeibehörde kann dem Polizeivollzugsdienst keine Weisungen über den technischen Einsatz und das taktische Vorgehen erteilen. Der Polizeivollzugsdienst entscheidet nach eigener Beurteilung über Art und Weise der Durchführung.¹⁴³ Praxisbeispiele zulässiger Anweisungen der Ortspolizeibehörde an den Polizeivollzugsdienst können sein: Ingehorsamnahme eines Betrunkenen, Töten eines bössartigen Hundes, Überwachung der Einhaltung der Sperrzeit.¹⁴⁴ Gemäß § 74 Abs. 2 PolG sind die Polizeidienststellen darüber hinaus verpflichtet, die Ortspolizeibehörden von allen sachdienlichen Wahrnehmungen zu unterrichten.

4.1.3 Gemeindlicher Vollzugsdienst und Kommunaler Ordnungsdienst

Gemeindlicher Vollzugsdienst

Gemäß § 80 PolG können sich die Ortspolizeibehörden zur Wahrnehmung bestimmter, auf den Gemeindebereich beschränkter polizeilicher Aufgaben gemeindlicher Vollzugsbediensteter bedienen. Die gemeindlichen Vollzugsbediensteten können nur die in § 31 Abs. 1 DVO PolG genannten Aufgaben wahrnehmen. Sie haben bei der Erledigung ihrer polizeilichen Dienstverrichtungen die Stellung von Polizeibeamten i.S.d. PolG. Wenngleich sie keine Angehörigen des Polizeivollzugsdienstes i.S.d. § 59 Nr. 2 PolG sind haben sie zur Wahrnehmung der ihnen übertragenen Aufgaben die hierfür erforderlichen Befugnisse (z.B. Personenfeststellung gemäß § 26 PolG und sonstige Einzelmaßnahmen der §§ 26 ff. PolG) und Pflichten (z.B. Weisung der Staatsanwaltschaft).¹⁴⁵ Auf Basis der polizeilichen Generalklausel können sie die Maßnahmen treffen, die nach pflichtgemäßem Ermessen erforderlich scheinen. Sie sind ferner zur Anwendung unmittelbaren Zwangs nach §§ 49 Abs. 2 und §§ 50 ff. PolG berechtigt. Dies sollte in der Praxis jedoch

¹⁴³ Vgl. Stephan/Deger, 2014, S. 621 f.

¹⁴⁴ Vgl. Huttner/Strecker, 2014, S. 38.

¹⁴⁵ Vgl. Stephan/Deger, 2014, S. 648.

vermieden werden, da Ausrüstung, Ausbildung und körperliche Verfassung hierfür meist nicht ausreichend sind. Für Angehörige des GVD gelten die günstigen Regelungen zur Dienstunfähigkeit und Ruhestand von Polizeibeamten gemäß §§ 145, 146 LBG überdies nicht.¹⁴⁶ Kritisch zu betrachten ist auch die Besetzung des GVD mit Beschäftigten und nicht mit Beamten, da gemäß Art. 33 Abs. 4 GG hoheitliche Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen sind, die in einem öffentliche-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen (=Beamte).¹⁴⁷

Kommunaler Ordnungsdienst¹⁴⁸

Nachdem das Problem der Ordnungsstörungen landesweit immer stärker in der Öffentlichkeit thematisiert wird und der Polizeivollzugsdienst in diesem Bereich aufgrund anderer wichtiger Aufgaben nur sehr eingeschränkt tätig werden kann, haben in den letzten Jahren mehrere Städte Baden-Württembergs einen Kommunalen Ordnungsdienst eingerichtet und damit gute Erfahrungen gemacht.¹⁴⁹ Der Begriff Kommunaler Ordnungsdienst (KOD) wird in keinem Gesetz erwähnt. Dennoch hat sich die Bezeichnung für den Teil der Mitarbeiter des gemeindlichen Vollzugsdienstes etabliert, die in einem Schichtdienst arbeiten und deren Hauptaufgabe darin liegt, Präsenz zu zeigen, als Ansprechpartner für Bürger zu fungieren und den Handlungsbedarf der Stadt frühzeitig zu erkennen. Sinnvoll sind die Einsatzbereiche Ruhestörungen (z.B. Schreien und Grölen), Lärmverstöße (z.B. Kontaktgespräche mit Veranstaltern und Gastwirten zur Vermeidung von Konflikten insbes. durch Musiklärm), Verunreinigung von Straßen, Gehwegen und Anlagen, Belästigung der Allgemeinheit auf öffentlichen Straßen und Gehwegen, Anlagen und Spielplätzen (z.B. Urinieren in der Öffentlichkeit), Sachbeschädigungen an öffentlichen Einrichtungen (z.B. Graffiti), Verstöße im ruhenden Verkehr (insbesondere Parken in Feuerwehrzufahrten und auf Behindertenparkplätzen), Überwachung gaststättenrechtlicher Vorgaben sowie der Dienst auf Veranstaltungen. Der KOD ergänzt und unterstützt das Aufgabenspektrum des Polizeivollzugsdienstes.

¹⁴⁶ Vgl. Stephan/Deger, 2014, S. 649.

¹⁴⁷ Vgl. Huttner/Strecker, 2014, S. 44.

¹⁴⁸ Die Ausführungen zum KOD in diesem Unterkapitel stützen sich teilweise auf die Erfahrungen, die der Verfasser in seiner eigenen Berufspraxis gemacht hat.

¹⁴⁹ Vgl. Huttner/Strecker, 2014, S. 43.

Der Aufgabenumfang des KOD entspricht grundsätzlich dem des GVD. Die Abgrenzung findet in der unterschiedlichen Gestaltung der Schwerpunkte statt und ist somit rein organisatorischer Natur. Die o.g. Regelungen von PolG und DVO PolG gelten vollumfänglich auch für den KOD. Der GVD ist eher tagsüber auf Streife, wohingegen der KOD vor allem in den Abend- und Nachtstunden sowie am Wochenende im Einsatz ist. Auch unterscheidet sich die Ausbildung des KOD von der des GVD. Zu beachten ist jedoch, dass eine landesweit einheitliche Ausbildung oder standardisierte Qualifikationsanforderungen derzeit (noch) nicht vorliegen. Auf der Grundlage eines durch die Städte Esslingen, Heilbronn, Karlsruhe, Konstanz, Stuttgart, Ludwigsburg, Mannheim und Reutlingen entwickelten und an der Aufgabenzuweisung des § 31 DVO zum Polizeigesetz BW orientierten Ausbildungskonzepts bietet die Verwaltungsschule des Gemeindetags in Karlsruhe einen modular aufgebauten Fortbildungslehrgang für Mitarbeiter im KOD an. Der Fortbildungslehrgang qualifiziert die Teilnehmer umfassend für eine professionelle Ausübung ihrer Tätigkeit und stärkt die sozialen und persönlichen Kompetenzen in Bezug auf die spezifischen Aufgabenstellungen. Der Lehrgang umfasst sämtliche relevante Rechtsbereiche und eine intensive Schulung in den Bereichen Polizeitechnik, Taktik und Einsatztraining.¹⁵⁰ Auch im Hinblick auf die Ausstattung existieren keine einheitlichen Regularien. Die persönliche Ausrüstung des KOD ist mit der des PVD teilweise vergleichbar. Neben der regulären Uniformierung gehören oft auch schusssichere Westen, (Teleskop)Schlagstöcke, Reizstoffsprühgeräte und/oder Handschließen zur Ausstattung. Da die Angehörigen des GVD/KOD weder gemäß § 55 Abs. 1 WaffG noch gemäß § 5 DVOWaffG vom Anwendungsbereich des WaffG ausgenommen, sind besitzen sie zunächst nicht die Befugnis zum Führen einer Schusswaffe. Aus § 3 DVOWaff i.V.m. § 55 Abs. 2 WaffG könnte sich jedoch eine solche Befugnis ergeben, wenn die Gemeindevollzugsbediensteten wegen der von ihnen wahrzunehmenden hoheitlichen Aufgaben erheblich gefährdet sind. Die Bescheinigung wird gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1 DVOWaffG vom Regierungspräsidium ausgestellt. Gemessen an dem eingeschränkten Aufgabenkatalog dürften die Voraussetzungen nicht generell vorliegen. Derzeit tragen in Baden-Württemberg nur

¹⁵⁰ Vgl. Verwaltungsschule des Gemeindetags Baden-Württemberg, 2017, S. 60 (Anlage 48 auf CD).

die Gemeindevollzugsbediensteten von Stuttgart Schusswaffen.¹⁵¹ In anderen Bundesländern wird dies nur noch in Frankfurt am Main und Dresden praktiziert.¹⁵² Die spezielle Ausbildung und Ausrüstung lassen den KOD noch eher als den „klassischen“ GVD geeignet erscheinen, Maßnahmen im Bereich der generellen Veranstaltungssicherheit und zum Schutz vor terroristischen Anschlägen zu treffen. Trotzdem muss angemerkt werden, dass der KOD in Bezug auf Ausrüstung, Mannstärke und v.a. Ausbildung mit dem PVD keinesfalls vergleichbar ist. Dies kommt allein schon dadurch zum Ausdruck, dass die äußerliche Verwendung der Bezeichnung „Ortspolizei“ oder „Stadtpolizei“ für den GVD/KOD vom Innenministerium Baden-Württemberg abgelehnt wird. Empfohlen wird u.a. die Bezeichnung „Polizeibehörde“. Das Ministerium will hierdurch einer Verwechslung mit den Beamten des PVD („Polizei“) vorbeugen, die zu einer Erwartungshaltung des Bürgers gegenüber dem GVD/KOD führen könnte, die diesen überfordern würde.¹⁵³ Der KOD kann jedoch eine sinnvolle Ergänzung zur den Kräften des PVD darstellen.¹⁵⁴

4.1.4 Zuständigkeit des Polizeivollzugsdienstes

Der Polizeivollzugsdienst ist zuständig bei Vorliegen spezieller Ermächtigungsnormen. Ohne Spezialnorm ist die Ortspolizeibehörde zuständig.¹⁵⁵ Gemäß § 75 PolG sind die Polizeidienststellen im ganzen Landesgebiet zuständig. Sie sollen in der Regel jedoch nur in ihrem Dienstbezirk tätig werden.

Eilzuständigkeit/Notzuständigkeit

Im Übrigen nimmt gemäß § 60 Abs. 2 PolG der Polizeivollzugsdienst vorbehaltlich anderer Anordnungen der Polizeibehörde - die polizeilichen Aufgaben wahr, wenn ein sofortiges Tätigwerden erforderlich erscheint. Nach VwV PolG zu § 60 Abs. 2 PolG genügt für das Eingreifen des Polizeivollzugsdienstes, dass aus der Sicht des Polizeibeamten ein sofortiges Tätigwerden erforderlich erscheint. Der dem Polizeivollzugsdienst hierbei zustehende Einschätzungsspielraum kann nur beanstandet

¹⁵¹ Vgl. Stephan/Deger, 2014, S. 646.

¹⁵² Vgl. <https://www.op-online.de/region/frankfurt/waffe-soll-bleiben-2972667.html> [21.11.2017] (Anlage 69 auf CD).

¹⁵³ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg, 2006 (Anlage 19 auf CD).

¹⁵⁴ Vgl. Huttner/Strecker, 2014, S. 44.

¹⁵⁵ Vgl. Huttner/Strecker, 2014, S. 39.

werden, wenn und soweit sich im Zeitpunkt der Entscheidung über das sofortige Tätigwerden die offensichtlich fehlenden Voraussetzungen erkennen ließen. Der Polizeibeamte muss bei zutreffender Einschätzung der Lage nicht versuchen vorher die Polizeibehörde zu erreichen. Die Not- bzw. Eilzuständigkeit gilt grundsätzlich ganztätig, also auch dann wenn die Polizeibehörde eigentlich erreichbar wäre. „Sofort“ bedeutet in diesem Kontext, dass der Erfolg der polizeilichen Maßnahme bei nicht sofortigem Einschreiten gefährdet wäre.¹⁵⁶ Gemäß VwVPolG zu § 60 Abs. 2 bedeutet der Vorbehalt hinsichtlich anderer Anordnungen der Polizeibehörde, dass der Polizeivollzugsdienst über eine bereits zuvor gegen einen Störer getroffene Anordnung der Polizeibehörde hinaus nur bei Hinzutreten neuer, unaufschiebbare Maßnahmen erfordernder Umstände eine eigene Anordnung treffen kann. Beispiele für die Eilzuständigkeit des Polizeivollzugsdienstes können sein: Anordnung gegenüber einem Hundebesitzer, sein Tier anzuleinen, Abschleppen lassen eines Pkw, der eine Feuergasse versperrt, Wohnungsverweis mit Rückkehrverbot an den Verursacher häuslicher Gewalt.¹⁵⁷ Dem Polizeivollzugsdienst kann aufgrund dessen Gefahrenabwehrpflichten bei Veranstaltungen eine Zuständigkeit zur Beseitigung von Störungen und Abwehr weiterer Gefahren erwachsen, z.B. wenn der Betreiber und/oder Veranstalter nicht mehr in der Lage ist, seine Aufgaben zu erfüllen oder Sicherheitsvorkehrungen nicht im notwendigen Umfang greifen.¹⁵⁸

Parallelzuständigkeit

Gemäß § 60 Abs. 3 ist der Polizeivollzugsdienst neben den Polizeibehörden zuständig für Maßnahmen nach § 20 Abs. 1, 2, 4 und 5 (Befragung und Datenerhebung), § 26 (Personenfeststellung), § 27 (Vorladung), § 27a Abs. 1 (Platzverweis), §§ 28 bis 33 (Gewahrsam, Durchsuchung von Personen, Sachen und Wohnungen, Sicherstellung, Beschlagnahme)¹⁵⁹, § 37 (Speicherung, Veränderung und Nutzung von Daten), § 42 Abs. 2 und 7 (Übermittlung personenbezogener Daten), § 43 Abs. 1 (Datenübermittlung an ausländische öffentliche Stellen), § 43 a Abs. 1 und 3 (Übermittlung personenbezogener Daten an Mitgliedstaaten der Europäischen Union)

¹⁵⁶ Vgl. Huttner/Strecker, 2014, S. 40.

¹⁵⁷ Vgl. Huttner/Strecker, 2014, S. 40.

¹⁵⁸ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg Landespolizeipräsidium, 2014, S. 4 f. (Anlage 20 auf CD).

¹⁵⁹ Zu den polizeilichen Standardmaßnahmen siehe Kap. 5.3.4.

und § 44 (Datenübermittlung an Personen oder Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs) des PolG sowie § 18 des Landesdatenschutzgesetzes. Nach VwVPolG zu § 60 Abs. 3 wird eine eigene und parallel zur Polizeibehörde bestehende Zuständigkeit des Polizeivollzugsdienstes begründet. Die Formulierung „kann“ eröffnet dem Polizeivollzugsdienst kein Ermessen. Vielmehr ist „kann“ im Sinne von „ist auch zuständig“ zu verstehen. Absatz 3 nennt abschließend die Maßnahmen, die der Polizeivollzugsdienst in eigener paralleler Zuständigkeit wahrnehmen kann.

Vollzugs- und Amtshilfe

Nach § 60 Abs. 5 PolG leistet der Polizeivollzugsdienst überdies Vollzugshilfe, indem er insbesondere auf Ersuchen von Behörden und Gerichten Vollzugshandlungen ausführt, soweit hierfür die besonderen Fähigkeiten, Kenntnisse oder Mittel des Polizeivollzugsdienstes benötigt werden. Die Vorschrift ergänzt die auf Art. 35 GG beruhende und durch die §§ 4-8 LVwVfG konkretisierte Amtshilfe. Eine trennscharfe Abgrenzung zwischen Vollzugshilfe und Amtshilfe ist nicht erforderlich.¹⁶⁰ Zu den besonderen Fähigkeiten, Kenntnissen oder Mitteln des Polizeivollzugsdienstes gehören u.a. die zahlenmäßige Stärke und die Möglichkeit, zu jeder Tageszeit tätig werden zu können.¹⁶¹ Dies ist besonders in den Abend- und Nachstunden sowie am Wochenende, d.h. außerhalb der regulären Dienstzeiten der Polizeibehörden von großer Wichtigkeit.¹⁶² Auch im Falle eines Terroranschlags würde der PVD gegenüber der OPB Vollzugs-/Amtshilfe leisten.

4.1.5 Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Ortpolizeibehörde und Polizeivollzugsdienst

Entscheidend für die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Polizeivollzugsdienst und Ortpolizeibehörde im Kontext der Veranstaltungssicherheit ist die Unterscheidung zwischen Maßnahmen der Prävention und Maßnahmen der Repression. Bei Maßnahmen der Prävention (=Gefahrenabwehr) geht es um eine bestmögliche Re-

¹⁶⁰ Vgl. Stephan/Deger, 2014, S. 575.

¹⁶¹ Vgl. Stephan/Deger, 2014, S. 575 f.

¹⁶² Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg Landespolizeipräsidium, 2014, S. 4 f. (Anlage 20 auf CD).

aktion auf eine bestimmte Schadenswahrscheinlichkeit. Maßnahmen der Gefahrenabwehr sind auf die Zukunft gerichtet.¹⁶³ Hierfür ist in erster Linie die Ortspolizeibehörde zuständig, da Veranstaltungen meist als ordnungsbehördliche Lagen einzustufen sind.¹⁶⁴ Sie trifft im Vorfeld von Veranstaltungen die entsprechenden Maßnahmen, um z.B. die Gefährdung von Menschenleben u.a. durch Terroranschläge so weit wie möglich auszuschließen. Hierfür erlässt sie im Rahmen der polizeilichen Generalklausel gegenüber dem Veranstalter Auflagen und wirkt beratend bei der Erstellung des Sicherheitskonzepts mit. Sie setzt darüber hinaus ihre Vollzugsbediensteten ein, die das Festgelände bestreifen und bei Bedarf polizeiliche Standardmaßnahmen ausführen. Unterstützt wird die Ortspolizeibehörde dabei vom Polizeivollzugsdienst, der in sicherheitsrechtlichen Fragen berät und mit seinen Polizeibeamten sowie technischer Ausstattung die Sicherheit während der Veranstaltung verbessert. Ob diese Unterstützung nun im Rahmen der Amtshilfe nach den §§ 4-8 LVwVfG oder § 60 Abs. 5 PolG erfolgt, ist in der Praxis nicht relevant. Die Ortspolizeibehörde könnte den Polizeivollzugsdienst gemäß § 74 PolG auch anweisen, entsprechende Maßnahmen durchzuführen. Dies wird in der Praxis nach Auffassung des Verfassers jedoch höchst selten vorkommen, da die Notwendigkeit einer sehr engen Zusammenarbeit von Ortspolizeibehörde und Polizeivollzugsdienst vor und während Veranstaltungen außer Frage steht. Im Falle eines massiven Schadenseintritts (z.B. Terroranschlag) werden die Kräfte der Ortspolizeibehörde nicht ausreichen, um die Störung der öffentlichen Sicherheit zu beseitigen. Auch hier wird der Polizeivollzugsdienst unterstützend eingreifen. Da Terroranschläge immer mit Straftaten einhergehen, wird der Polizeivollzugsdienst (Kriminalpolizei) zusätzlich im Rahmen der auf die Vergangenheit bezogenen Strafverfolgung (=Maßnahme der Repression) gemäß § 163 StPO tätig.¹⁶⁵ Zu beachten ist auch die auf Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG basierende (durch § 4 a BKAG konkretisierte) Zuständigkeit des Bundeskriminalpolizeiamts bei der Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus in Fällen in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt,

¹⁶³ Vgl. Ruder, 2015 S. 406, 410.

¹⁶⁴ Vgl. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, 2016, S. 43 (Anlage 3 auf CD).

¹⁶⁵ Vgl. Ruder, 2015 S. 406, 410.

die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht.

4.2 Veranstalter und Betreiber

4.2.1 Begriffliche Unterscheidung von Veranstalter und Betreiber

Eine Definition der Begriffe Betreiber und Veranstalter sind in der VStättVO nicht enthalten. Gemäß § 2 Abs. 3 Muster-VaSiV ist Betreiber, wer unter Berücksichtigung der konkreten rechtlichen, wirtschaftlichen und tatsächlichen Gegebenheiten bestimmenden Einfluss auf die Überlassung der Veranstaltungsfläche ausüben kann. Betreiber in diesem Sinn kann auch eine Personenmehrheit sein. Nach Starke/Scherer/ Buschoff ist Betreiber, „wer Inhaber der Bau- und Betriebsgenehmigung für die Versammlungsstätte ist, als Eigentümer im Grundbuch eingetragen ist und die Verfügungsgewalt über die Versammlungsstätte besitzt.“¹⁶⁶

Nach § 2 Abs. 2 Muster-VaSiV ist Veranstalter, wer unter Berücksichtigung der konkreten rechtlichen, wirtschaftlichen und tatsächlichen Gegebenheiten zu einer Veranstaltung aufruft, sie organisiert oder durchführt. Veranstalter in diesem Sinn kann auch eine Personenmehrheit sein. Trotz der Existenz der Ausbildungsberufe „Veranstaltungskaufmann/-kauffrau“ und „Veranstaltungstechniker/in“ gibt es keine rechtlich normierten Anforderungen an die Person des Veranstalters.¹⁶⁷

4.2.2 (Bau)Ordnungsrechtliche Gefährdungsvorbeugung

Gemäß § 38 VStättVO sowie der dazugehörigen Begründung und Erläuterung ist der Betreiber für die Sicherheit der Veranstaltung und die Einhaltung der Bau- sowie der Betriebsvorschriften verantwortlich. Während des Betriebes von Versammlungsstätten muss der Betreiber oder ein von ihm beauftragter Veranstaltungsleiter ständig anwesend sein. Die Anwesenheitspflicht betrifft immer natürliche Personen. Der Betreiber ist zur Einstellung des Betriebes verpflichtet, wenn für die Si-

¹⁶⁶ Starke/Scherer/Buschoff, 2007, S. 159.

¹⁶⁷ Vgl. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, 2016, S. 21 f. (Anlage 3 auf CD).

cherheit der Versammlungsstätte notwendige Anlagen, Einrichtungen oder Vorrichtungen nicht betriebsfähig sind oder wenn Betriebsvorschriften nicht eingehalten werden können. Nach den §§ 41, 42, 43 VStättVO hat der Betreiber außerdem bei Veranstaltungen mit erhöhten Brandgefahren eine Brandsicherheitswache einzurichten, im Einvernehmen mit der für den Brandschutz zuständigen Dienststelle eine Brandschutzordnung aufzustellen und durch Aushang bekannt zu machen sowie ein Sicherheitskonzept aufzustellen und einen Ordnungsdienst einzurichten, sofern es die Art der Veranstaltung erfordert. Betreiber und/ oder Veranstalter müssen von sich aus den Abstimmungsprozess mit den BOS aktiv steuern. Es sollte eine verantwortliche Person benannt werden, welche diese Schnittstelle koordiniert und moderiert. Im Hinblick auf die Qualifikationen dieser Person empfiehlt sich eine Orientierung an der TRBS 1203 „Befähigte Person“.¹⁶⁸ Entscheidend ist, dass die jeweiligen Zuständigkeiten immer erkennbar sind.¹⁶⁹ Die Pflichten des Betreibers gehen über die Anforderungen der VStättVO deutlich hinaus. Er muss gemäß den Grundsätzen des allgemeinen Ordnungsrechts Gefährdungen vorbeugen.¹⁷⁰

4.2.3 Zivilrechtliche Verkehrssicherungspflicht

Dem Betreiber oder Veranstalter obliegt außerdem die zivilrechtliche Verkehrssicherungspflicht.¹⁷¹ Diese ergibt sich aus der Tatsache, dass er eine Gefahrenquelle schafft bzw. unterhält, oder eine Sache beherrscht, die für Dritte gefährlich werden kann, oder gefährliche Sachen dem allgemeinen Verkehr aussetzt oder in Verkehr bringt.¹⁷² Er muss daher alle denkbaren Risiken beachten und Gegenmaßnahmen ergreifen. Sollten Besucher zu Schaden kommen, haftet er zivilrechtlich.¹⁷³ Wie weit diese Pflicht reicht, ist nicht immer eindeutig zu bestimmen. Strittige Fragen können sein: Wie weit müssen Sicherungsmaßnahmen gehen? Wo beginnt/endet die Verkehrssicherungspflicht in räumlicher und zeitlicher Hinsicht? Dies muss im

¹⁶⁸ URL siehe Literatur- und Quellenverzeichnis sowie Anlage 4 auf CD.

¹⁶⁹ Vgl. Fachhochschule Köln, 2014, S. 9, 11 (Anlage 12 auf CD).

¹⁷⁰ Vgl. Starke/Scherer/Buschoff, 2007, S. 159.

¹⁷¹ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg Landespolizeipräsidium, 2014, S. 3 f. (Anlage 20 auf CD).

¹⁷² Vgl. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, 2016, S. 22 (Anlage 3 auf CD).

¹⁷³ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg Landespolizeipräsidium, 2014, S. 3 f. (Anlage 20 auf CD).

Sicherheitskonzept klar festgelegt werden.¹⁷⁴ Die Verkehrssicherungspflicht erschöpft sich nicht in der Absicherung des Fahrzeugverkehrs, sondern gilt für alle Bereiche, die dem privaten Bereich der Versammlungsstätte zuzuordnen sind. Hierzu gehört z.B. das Anbringen von Absperrungen an Gefahrenstellen oder die Beleuchtung von Treppenstufen. Die Verkehrssicherungspflicht endet beim öffentlichen Straßenraum für den die Behörden (z.B. Straßenbaulastträger) verantwortlich sind.¹⁷⁵ Der Betreiber oder Veranstalter trägt die Organisationsverantwortung. Dies bedeutet, er muss geeignete Strukturen schaffen, um eine sichere Durchführung der Veranstaltung zu ermöglichen. Die Fachverantwortung erfordert die Kenntnis und Umsetzung der relevanten Gesetze und Verordnungen in allen Verantwortlichkeitsbereichen. Es besteht die Möglichkeit der Beauftragung von (Fach)personal. Hierbei hat er im Rahmen seiner Auswahlverantwortung Sorge zu tragen, dass die Personen für die Tätigkeit geeignet sind. Durch seine Aufsichtsverantwortung muss er darüber hinaus das eingesetzte Personal kontrollieren.¹⁷⁶ Wie bereits festgestellt existiert momentan keine gesetzliche Regelung, nach der der Veranstalter ein Sicherheitskonzept analog zu § 43 VStättV außerhalb von genehmigten Versammlungsstätten erstellen muss. Eine Verpflichtung hierzu kann sich für den Veranstalter allenfalls zivilrechtlich aus Haftungsfragen (Ausschluss eines Organisationsverschuldens) ergeben.¹⁷⁷ Außerdem muss der Veranstalter die Auflagen der Genehmigungsbehörden erfüllen.

4.2.4 Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Veranstalter und Betreiber

In der VStättVO richtet sich ein Großteil der Pflichten zuerst an den Betreiber.¹⁷⁸ Dieser kann allerdings nach § 38 Abs. 5 VStättVO seine Verpflichtungen nach den Absätzen 1 bis 4 durch schriftliche Vereinbarung auf den Veranstalter übertragen,

¹⁷⁴ Vgl. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, 2016, S. 22 (Anlage 3 auf CD).

¹⁷⁵ Vgl. Starke/Scherer/Buschoff, 2007, S. 159 f.

¹⁷⁶ Vgl. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, 2016, S. 24 (Anlage 3 auf CD).

¹⁷⁷ Vgl. Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e.V. V, 2014 S. 6. (Anlage 44 auf CD).

¹⁷⁸ Vgl. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, 2016, S. 22 (Anlage 3 auf CD).

wenn dieser oder dessen beauftragter Veranstaltungsleiter mit der Versammlungsstätte und deren Einrichtungen vertraut ist. Vertraut sein bedeutet: „Im Not- oder Gefahrenfall sämtliche Sicherheitseinrichtungen unter schwierigen Bedingungen noch sicher zu beherrschen.“¹⁷⁹ Dies dürfte bei Gastveranstaltern eher selten der Fall sein, so dass eine Übertragung ausgeschlossen ist. Unabhängig hiervon bleibt gemäß § 38 Abs. 5 S. 2 VStättVO die Verantwortung des Betreibers ohnehin unberührt. Dies äußert sich dadurch, dass die Anweisungen vom Betreiber oder dessen Vertreter immer Vorrang haben.¹⁸⁰ Gemäß Begründung und Erläuterung zu § 38 VStättVO wird im Fall des Absatzes 5 der Betreiber bzw. sein Beauftragter nur von der Anwesenheitspflicht nach Absatz 2 befreit. Im Übrigen wird der Veranstalter nicht allein verantwortlich, sondern neben dem Betreiber mit verantwortlich. Die Gesamtverantwortung des Betreibers bleibt also unberührt. Die Baurechtsbehörde kann ordnungsbehördliche Maßnahmen weiterhin an den Betreiber der Versammlungsstätte richten. Ein Veranstalter kann die Betreiberverantwortung also niemals vollständig übernehmen.¹⁸¹ Seine zivilrechtliche Verkehrssicherungspflicht bleibt aber in jedem Fall erhalten.¹⁸² Unter bestimmten Bedingungen kann der Betreiber gleichzeitig auch Veranstalter sein. So wurde 2015 ein Theaterbetreiber vom BGH als Veranstalter angesehen, weil dieser in seinem Veranstaltungskalender auf die Veranstaltung hinwies, den Saal zur Verfügung stellte und auf eigene Rechnung für die Bewirtung sorgte. Weitere Faktoren können die Durchführung der Ein- und Auslasskontrollen, die Aufbewahrung der Garderobe sowie der Kartenverkauf sein.¹⁸³ Eine trennscharfe Aufgabenabgrenzung zwischen Betreiber, Veranstalter, Veranstaltungsleiter oder sonstigen Beauftragten und Dienstleistern erschließt sich in der Praxis oftmals nicht auf Anhieb. Aus diesem Grund sollten die jeweiligen Zuständigkeiten in einem Sicherheitskonzept unmissverständlich festgehalten werden.¹⁸⁴ Außerhalb des Geltungsbereichs der VStättVO entfällt die Unterscheidung

¹⁷⁹ Starke/Scherer/Buschoff, 2007, S. 161.

¹⁸⁰ Vgl. Starke/Scherer/Buschoff, 2007, S. 161.

¹⁸¹ Vgl. Starke/Scherer/Buschoff, 2007, S. 161.

¹⁸² Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, 2013, S. 9 (Anlage 16 auf CD).

¹⁸³ BGH, 12. Februar 2015, AZ: I ZR 204/13, openJur (Anlage 91 auf CD).

¹⁸⁴ Vgl. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, 2016, S. 24 f. (Anlage 3 auf CD).

zwischen Betreiber und Veranstalter. Hier wird durchgängig der Begriff Veranstalter verwendet.

4.3 Sonstige Behörden und Politik

Baurechtsbehörde

Für die Genehmigung, Errichtung, Änderung und Aufsicht von Versammlungsstätten ist die untere Baurechtsbehörde zuständig. Sie hat u.a. auf die Erstellung eines tauglichen Sicherheitskonzepts hinzuwirken.¹⁸⁵ Die Ortspolizeibehörde und der Polizeivollzugsdienst beraten bei dessen Erstellung und erteilen bei Vorliegen der Voraussetzungen ihr Einvernehmen. Sofern keine Versammlungsstätte besteht, ist die untere Baurechtsbehörde nicht zuständig. Da die VStättVO, wie bereits in Kapitel 3.1 ausgeführt, sinngemäß herangezogen werden kann, berät die Baurechtsbehörde im Rahmen der Amtshilfe die Ordnungsbehörden im Hinblick auf die Regelungen der VStättVO.¹⁸⁶ Gemeinden ohne eigene Baurechtszuständigkeit i.S.d. § 46 LBO haben keine Einflussmöglichkeit über die VStättVO.

Straßenverkehrsbehörde

Nach § 44 Abs. 1 StVO sind grundsätzlich die Straßenverkehrsbehörden für die Ausführung der StVO sachlich zuständig. Gemäß § 44 Abs. 3 StVO wird auch die Erlaubnis nach § 29 Abs. 2 StVO von der Straßenverkehrsbehörde erteilt. Wenn die Veranstaltung jedoch über den Bezirk einer Straßenverkehrsbehörde hinausgeht, ist die höhere Verwaltungsbehörde zuständig. Für Ausnahmegenehmigungen nach § 46 StVO sind gemäß § 46 Abs.1 StVO die Straßenverkehrsbehörden ebenso sachlich zuständig. Nach § 1 StVOZustG BW sind Straßenverkehrsbehörden im Sinne von § 44 Abs. 1 StVO die unteren Verwaltungsbehörden. Nach § 15 Abs. 1 LVwG sind untere Verwaltungsbehörden in den Landkreisen die Landratsämter und nach Maßgabe des § 19 die Großen Kreisstädte und die Verwaltungsgemeinschaften sowie in den Stadtkreisen die Gemeinden. Bei den Ausführungen der StVO handelt

¹⁸⁵ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg Landespolizeipräsidium, 2014, S. 4 f. (Anlage 20 auf CD).

¹⁸⁶ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg Landespolizeipräsidium, 2014, S. 9 (Anlage 20 auf CD).

es sich um keine ausgenommene Aufgabenerledigung i.S.d. § 19 LVWG. Nach § 15 Abs. 2 LVWG werden die Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörden in den Stadtkreisen und Großen Kreisstädten vom Bürgermeister als Pflichtaufgaben nach Weisung erledigt. Gemäß § 44 Abs. 3 GemO erledigt der Bürgermeister Weisungsaufgaben in eigener Zuständigkeit. Der Gemeinderat kann somit nicht über straßenverkehrsrechtliche Belange entscheiden. Er besitzt lediglich Auskunfts- und Kontrollrechte. Die örtliche Zuständigkeit richtet sich nach § 47 StVO. Konkretisiert werden diese Regelungen in Baden-Württemberg vom StVOZustG und der StVOZuVO. Entsprechend § 2 StVOZustG können Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften mit mehr als 5.000 Einwohnern auf Antrag zu örtlichen Straßenverkehrsbehörden erklärt werden, wenn sie für ihren Zuständigkeitsbereich ausreichend mit geeigneten Fachkräften besetzt sind. Die Zuständigkeit der örtlichen Straßenverkehrsbehörden beschränkt sich hierbei gemäß § 3 StVOZustG auf die Aufgabenerledigung nach § 45 StVO sowie Ausnahmegenehmigungen § 46 StVO. Erlaubnisse nach § 29 StVO sind von der Zuständigkeit ausgeschlossen. Kleineren Städten und Gemeinden mangelt es somit an wesentlichen Befugnissen, um nach dem Straßenverkehrsrecht Einfluss auf die Veranstaltungssicherheit zu nehmen.

Straßenbaubehörde

Gemäß § 16 Abs. 2 StrG entscheidet die Straßenbaubehörde nach pflichtgemäßem Ermessen über die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis. Nach § 50 StrG sind Straßenbaubehörden u.a. die Gemeinden für die Gemeindestraßen. In Ortsdurchfahrten obliegt die Entscheidung gemäß § 17 StrG i.d.R. der Gemeinde. Soweit die Gemeinde zuständig ist, handelt es sich um eine Selbstverwaltungsaufgabe i.S.d. § 2 Abs. 1 GemO. Außer bei kleinen Gemeinden wird es sich um ein Geschäft der laufenden Verwaltung nach § 44 Abs. 2 S. 1 GemO handeln. § 16 Abs. 7 StrG ermöglicht den Gemeinden die Sondernutzung an Gemeindestraßen durch Satzung zu regeln. Deren Erlass ist dem Gemeinderat vorbehalten.¹⁸⁷

¹⁸⁷ Vgl. Lorenz/Will, 2005, RN 44 zu § 16 StrG.

Gaststättenbehörde

Nach § 30 GastG i.V.m. § 1 GastVO sind die unteren Verwaltungsbehörden sowie Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften mit eigener Baurechtszuständigkeit grundsätzlich für die Ausführung des GastG und etwaiger Verordnungen zuständig. Gestattungen nach § 12 Abs. 1 GastG mit einer Geltungsdauer bis zu vier Tagen werden von den Gemeinden erteilt. Für die Nachschau nach § 22 Abs. 2 GastG ist auch der Polizeivollzugsdienst zuständig. Kleinere Gemeinden sind somit für die Ausführung des GastG nicht zuständig. Die Landratsämter werden an ihrer Stelle tätig.

Politik

Wie bereits ausgeführt, erledigt der Bürgermeister Weisungsaufgaben in eigener Zuständigkeit. Dennoch übt der Gemeinderat oftmals einen großen Einfluss auf sicherheitsrechtliche Entscheidungen aus. Sein wichtigstes Instrument ist hierbei das Recht, gemäß § 81 GemO die Haushaltssatzung (§ 79 GemO) in öffentlicher Sitzung zu beraten und zu beschließen. Durch den Haushaltsplan (§ 80 GemO) stellt er der Verwaltung die für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigten Finanzmittel zur Verfügung. Der Gemeinderat kann somit auch über Mittel für Sicherheitsmaßnahmen der Ortpolizeibehörde entscheiden. Unabhängig von den formalen Rechten bauen Gemeinderäte oftmals öffentlichen Druck auf die Verwaltung auf. Gerade bei sicherheitsrechtlichen Anordnungen, die ortsansässige Vereine und Organisationen betreffen (und belasten), kann dies die Arbeit der Behörden deutlich erschweren. Letztlich kommt dem (Ober)Bürgermeister die Steuerungsaufgabe zu, inwieweit er den Gemeinderat bei Fragestellungen einbindet, für die dieser rein formell nicht zuständig ist. Dabei sind die Sorgen der Gemeinderäte oftmals unbegründet. Viele Ehrenamtliche treffen unabhängig von offiziellen Vorgaben in vielen Fällen bereits eigene Maßnahmen zur Sicherung ihrer Veranstaltung, da sie sich ihrer Verkehrssicherungspflicht bewusst sind. Diese Gedankengänge müssen teilweise nur noch in schriftlicher Form niedergelegt werden. Teilweise sind sogar schriftliche Anweisungen, Checklisten o.Ä. vorhanden, die man nur noch mit einem Inhaltsverzeichnis versehen und in einen Ordner einsortieren muss. Besonders bei kleineren

Veranstaltungen stellt bereits eine Telefonliste mit Lageplan das „Sicherheitskonzept“ dar. Man kann also bereits mit wenig Aufwand viel für die Veranstaltungssicherheit tun.

4.4 Sanitätswachdienst, Rettungsdienst und Feuerwehr

Sanitätswachdienst und Rettungsdienst

Der Veranstalter hat grundsätzlich für die medizinische bzw. notfallmedizinische Versorgung der Veranstaltungsteilnehmer Sorge zu tragen. Er kann (und wird in aller Regel) diese Aufgaben einem geeigneten Sanitätswachdienstleister (z.B. DRK, DLRG, Arbeiter-Samariter-Bund, Johanniter-Unfall-Hilfe, Malteser Hilfsdienst) übertragen. Die Beauftragung erfolgt entweder als freiwillige Leistung des Veranstalters oder aufgrund behördlicher Auflagen.¹⁸⁸ Die Freiwilligkeit findet allerdings ihre Schranke in der stets geltenden Verkehrssicherungspflicht des Veranstalters. Die Umsetzung erfolgt in Form eines privatrechtlichen Dienstleistungsverhältnisses zwischen Auftraggeber (Veranstalter) und Auftragnehmer (Sanitätswachdienstleister).¹⁸⁹ Der Sanitätswachdienst spielt bei einem Massenansturm an Verletzten (MANV), beispielsweise im Zuge eines Terroranschlags, eine wichtige Rolle bei der medizinischen Erstversorgung. Der hauptsächlich von ehrenamtlichen Kräften gestützte Sanitätswachdienst ist vom Rettungsdienst abzugrenzen, der eine permanente bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit den Leistungen des Rettungsdienstes (Notfallrettung, Krankentransport) zu gewährleisten hat.¹⁹⁰ Bei einem entsprechenden Notfall ist daher immer auch der Rettungsdienst über die Notrufnummer 112 zu alarmieren.¹⁹¹ Bei Terrorlagen ist von einer Verletztenzahl auszugehen, die in der Regel die Kapazitäten des regulären Sanitätswachdienstes und Rettungsdienstes übersteigt. Zudem werden sehr viele der Verletzten akut lebensbedrohliche Verletzungsmuster (Amputationen, Schussverletzungen, starke Blutungen) aufweisen. Der Kräfteinsatz ist an diese Gegebenheiten anzupassen.

¹⁸⁸ Vgl. Fachhochschule Köln, 2014, S. 24 (Anlage 12 auf CD).

¹⁸⁹ Vgl. Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e.V. II, 2015, S. 14 (Anlage 81 auf CD).

¹⁹⁰ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg, 2014, S. 7 (Anlage 18 auf CD).

¹⁹¹ Vgl. Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e.V. II, 2015, S. 14 (Anlage 41 auf CD).

Wichtig ist, dass im Sinne des Eigenschutzes die Verletzten, die sich im unmittelbaren Gefahrenbereich befinden, nur durch Kräfte des PVD notversorgt beziehungsweise zu einer geschützten Patientenablage verbracht werden. Sofern möglich stellt der PVD einen weitestgehend geschützten Bereich her, in welchem Sanitätswachdienst und Rettungsdienst gefahrlos agieren können.¹⁹²

Feuerwehr

In vielen Städten und Gemeinden in Baden-Württemberg wird die jeweilige Freiwillige Feuerwehr zur Brandsicherheitswache herangezogen. Zu deren Aufgabenschwerpunkten gehören u.a. die frühzeitige Erkennung einer Brandgefahr beziehungsweise eines Brandes oder sonstiger Gefahren (z.B. panikartiges Verhalten der Besucher, Einsturzgefahr Fliegender Bauten, drohende Unwetterlagen), unverzügliche Einleitung von Maßnahmen zum Schutz der Besucher durch Information des Veranstalters, unmittelbare Bekämpfung der Gefahr und Alarmierung weiterer Einsatzkräfte und deren Einweisung an der Einsatzstelle.¹⁹³ Im Falle eines Terroranschlags muss davon ausgegangen werden, dass auch die Feuerwehr alarmiert wird (z.B. durch automatische Brandmeldeanlagen). Auch wenn sich zunächst keine Tätigkeiten für die Feuerwehr ergeben, kann sich dieses im Verlauf des Einsatzes ändern. Infrage kommen u.a. Rettung/Bergung von Menschen, technische Hilfe, Brandbekämpfungsmaßnahmen oder ein NBRC-Einsatz nach der Zündung unkonventioneller Spreng- und Brandvorrichtungen (USBV). Darüber hinaus kann die Feuerwehr aufgrund ihrer spezifischen Führungsunterstützungskompetenz bei der Einsatzabwicklung unter einer einheitlichen Führung oder auch im Sinne der Amtshilfe durch andere Behörden eingebunden werden.¹⁹⁴

4.5 Privater Ordnungsdienst

Gemäß § 43 Abs. 1 VStättVO hat der Betreiber einen Ordnungsdienst einzurichten sofern es die Art der Veranstaltung erfordert. Gemäß Abs. 4 ist für Veranstaltungen

¹⁹² Vgl. Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg, 2017, S. 17 f. (Anlage 23 auf CD).

¹⁹³ Vgl. Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e.V. II, 2015, S. 4 f. (Anlage 41 auf CD).

¹⁹⁴ Vgl. Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg, 2017, S. 17. (Anlage 23 auf CD).

mit mehr als 5.000 Besucherplätzen die Einrichtung eines Ordnungsdienstes obligatorisch. Der Ordnungsdienstleiter und die Ordnungsdienstkräfte sind für die betrieblichen Sicherheitsmaßnahmen verantwortlich. Sie sind insbesondere für die Kontrolle an den Ein- und Ausgängen und den Zugängen zu den Besucherblöcken, die Beachtung der maximal zulässigen Besucherzahl und der Anordnung der Besucherplätze, die Beachtung der Verbote des § 35 VStättVO (Rauchen, Verwendung von offenem Feuer und pyrotechnischen Gegenständen), die Sicherheitsdurchsagen sowie für die geordnete Evakuierung im Gefahrenfall verantwortlich. Zusammengefasst obliegt dem Ordnungsdienst die Umsetzung der im Sicherheitskonzept festgelegten Aufgaben und die Durchsetzung des Hausrechts des Veranstalters, dessen Dienstleister er ist.¹⁹⁵

Ob der Ordnungsdienst die Anforderungen des § 34 a GewO erfüllen muss, ist umstritten.¹⁹⁶ Die Begründung und Erläuterung zur Versammlungsstättenverordnung trifft hierzu keine konkreten Aussagen. Es wird lediglich darauf hingewiesen, dass eine Schulung des Ordnungsdienstes über die Rechte und Aufgaben und das Verhalten im Gefahrenfall, sowie die körperliche Eignung des Personals für diese Aufgaben unerlässlich ist. Eine Pflicht zum Einsatz einer Bewachungsfirma i.S.d. § 34 a GewO kann aus dem Wortlaut der Verordnung also nicht abgeleitet werden. Der Vorteil eines solchen Sicherheitsdienstes liegt jedoch u.a. in der behördlichen Zuverlässigkeitsprüfung, der sich Erlaubnisinhaber gemäß § 34 a Abs. 1 S. 3 Nr. 1 GewO und Mitarbeiter gemäß § 34 a Abs. 1 a S. 1 Nr. 1 GewO vor Aufnahme der Bewachungstätigkeit unterziehen müssen. Darüber hinaus muss der Erlaubnisinhaber nach § 34 a Abs. 1 S. 3 Nr. 1 GewO eine Sachkundeprüfung bei der Industrie- und Handelskammer ablegen. Das Gleiche gilt gemäß § 34 a Abs. 1 a S. 2 GewO für seine Mitarbeiter, wenn diese u.a. zugangsgeschützte Großveranstaltungen in leitender Funktion bewachen. Für sonstige Bewachungstätigkeiten, d.h. für die überwiegende Mehrheit des Bewachungspersonals, ist ein einfacher Unterrichtsnachweis ausreichend. Diese Vorgaben sollen ein Mindestmaß an Professio-

¹⁹⁵ Vgl. Landeshauptstadt München, 2015, S. 19 (Anlage 22 auf CD).

¹⁹⁶ Vgl. Fachhochschule Köln, 2014, S. 24 (Anlage 12 auf CD).

nalität gewährleisten, stellen jedoch keine signifikanten Einstiegshürden dar. Ohnehin vermitteln weder die Sachkundeprüfung noch die Unterrichtung die für den Einsatz als Veranstaltungsordner als notwendig erachteten Basisqualifikationen. Der Einsatz von „34 a Kräften“ erweckt nur das Gefühl von Rechtssicherheit. Eine tatsächliche Verbesserung der Sicherheit durch derart geschultes Personal ist allerdings fraglich.¹⁹⁷ Zwar verbessert der im Jahr 2002 eingeführte Ausbildungsberuf „Fachkraft für Schutz und Sicherheit“ die Qualität der angebotenen Sicherheitsdienstleistung, allerdings werden diese Fachkräfte meist nur als Führungspersonal bei anspruchsvollen Aufträgen eingesetzt und sind in der Breite kaum verfügbar.¹⁹⁸ Eine „Fachkraft für Veranstaltungssicherheit“ existiert momentan nicht. Die bislang verfügbaren Weiterbildungsmöglichkeiten sind eher auf den klassischen Werkschutz ausgelegt.¹⁹⁹ Problematisch sind auch das unterdurchschnittliche Lohnniveau und die schlechten Arbeitsbedingungen.²⁰⁰ Die Branche ist neben den geringen Einstiegshürden durch einen starken Preiskampf geprägt.²⁰¹ In einem im Juli 2017 geführten Interview wies der Vizepräsident des Bundesverbandes der Sicherheitswirtschaft Friedrich Kötter auf die zahlreichen unseriösen Anbieter hin und plädierte zum Schutz von Großveranstaltungen für den Einsatz von gut ausgebildetem Personal.²⁰² Das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderte Projekt „Professionalisierung des Veranstaltungsordnungsdienstes“ (PROVOD) verfolgt u.a. eine Professionalisierung durch Erarbeitung von einheitlichen Qualifizierungsmaßnahmen für Angehörige des Veranstaltungsordnungsdienstes. Die Forschungsergebnisse könnten dazu beitragen die Situation zu verbessern.²⁰³ Unabhängig davon, ob die Veranstaltung innerhalb oder außerhalb einer genehmigten Versammlungsstätte stattfindet, sollten Veranstalter und Genehmigungsbehörden nach Ansicht des Verfassers die jeweiligen Firmen vor einer Zusammenarbeit

¹⁹⁷ Vgl. Wolter, 2017, S. 44 f. (Anlage 52 auf CD).

¹⁹⁸ Vgl. <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/innere-sicherheit/76663/private-sicherheitsdienste?p=all> [04.10.2017] (Anlage 70 auf CD).

¹⁹⁹ Vgl. Leukert, Stephan/ VON ZUR MÜHLEN'SCHE (VZM) GmbH, 2016, S. 31 (Anlage 27 auf CD).

²⁰⁰ Vgl. <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/innere-sicherheit/76663/private-sicherheitsdienste?p=all> [04.10.2017] (Anlage 70 auf CD).

²⁰¹ Vgl. Leukert, Stephan/ VON ZUR MÜHLEN'SCHE (VZM) GmbH, 2016, S. 30 (Anlage 27 auf CD).

²⁰² Vgl. <http://www.n-tv.de/wirtschaft/Sicherheitsbranche-kaempft-um-ihren-Ruf-article19938439.html> [25.09.2017] (Anlage 71 auf CD).

²⁰³ Vgl. <https://www.provod.uni-wuppertal.de/> [01.12.2017] (Anlage 72 auf CD).

also einer kritischen Prüfung unterziehen. Eine Vergabe allein nach dem Preis bei Außerachtlassung qualitativer Aspekte birgt nicht akzeptable Risiken.²⁰⁴

Die Wirksamkeit von privaten Sicherheitsdiensten im Kontext der terroristischen Bedrohung ist schwer zu bewerten. Nach den Anschlägen in Paris und Berlin konnten die Sicherheitsdienste nachweislich eine verstärkte Nachfrage verzeichnen. Laut BDSW haben ca. ein Drittel der rund 900 Mitgliedsunternehmen zusätzliche Anfragen erhalten. Auch die Zusammenarbeit mit den Behörden hat sich intensiviert.²⁰⁵ Zu beachten ist jedoch, dass die privaten Wachleute lediglich über die sog. Jedermannsrechte verfügen, die jedem Bürger zustehen (z.B. Notwehr und Nothilfe nach § 32 StGB oder Festnahmerecht nach § 127 Abs. 1 StPO, Selbsthilfe des Besitzers/Besitzdieners nach §§ 859, 860 BGB). Dies wird ausdrücklich durch § 34 a Abs. 5 GewO klargestellt. Die Befugnisse der Sicherheitsdienstleister sind somit im Vergleich zum Polizeivollzugsdienst und der Ortspolizeibehörde stark eingeschränkt. Außerdem obliegt es dem Staat, den Schutz der inneren Sicherheit zu garantieren. D.h. die öffentliche Hand muss das grundlegende Sicherheitsbedürfnis der Bürger befriedigen. Dieses beinhaltet den Schutz vor Straftaten und anderen Bedrohungen von Leben, Gesundheit oder Eigentum. Für den Gesetzgeber besteht dabei ein weiter Ermessensspielraum wann und in welchem Ausmaß der Staat Sicherheit bietet oder der Bürger eigenverantwortlich Maßnahmen zu treffen hat. Dieser Ermessensspielraum wird jedoch u.a. durch das Sozialstaatsprinzip beschränkt, das eine Konzentration des Kriminalitätsrisikos zum Nachteil von wirtschaftlich schwächeren sozialen Gruppen, die sich privat erbrachte Sicherheitsdienstleistungen finanziell nicht leisten können, ausschließt. Darüber hinaus muss das Engagement Privater bei der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben aufgrund des staatlichen Gewaltmonopols auf unselbstständige bzw. untergeordnete Hilfstätigkeiten beschränkt bleiben. Die Letztentscheidungskompetenz bzw. das eingriffsrelevante

²⁰⁴ Vgl. Leukert, Stephan/ VON ZUR MÜHLEN'SCHE (VZM) GmbH, 2016, S. 31 (Anlage 27 auf CD).

²⁰⁵ Vgl. <https://www.welt.de/wirtschaft/article149098584/So-reagieren-Veranstalter-auf-die-Terrorgefahr.html> [25.09.2017] (Anlage 73 auf CD).

Handeln muss dem Hoheitsträger, also der Ortspolizeibehörde bzw. dem Polizeivollzugsdienst vorbehalten bleiben.²⁰⁶ Der Schutz vor terroristischen Anschlägen kann aus Sicht des Verfassers also nicht durch private Sicherheitsfirmen gewährleistet werden. Ein professionell agierender Ordnungsdienst trägt jedoch im Rahmen seiner Befugnisse zur generellen Veranstaltungssicherheit bei.

4.6 Zwischenergebnis

In erster Linie ist der Veranstalter ggf. gemeinsam mit dem von ihm beauftragten Ordnungsdienst für die Sicherheit „seiner“ Veranstaltung verantwortlich.²⁰⁷ Er muss hierfür beispielsweise im Vorfeld ein Sicherheitskonzept erstellen und während der Veranstaltung u.a. durch Einsatz eines Ordnungsdiensts einen geregelten Ablauf gewährleisten. Die Kosten für diese Maßnahmen trägt der Veranstalter. Er entscheidet selbständig unterhalb einer Schwelle, die eine behördliche Beteiligung oder ein behördliches Einschreiten erforderlich macht. Hierzu gehören z.B. Logistikprobleme, Wünsche von VIPs oder Programmänderungen. Der Veranstalter trifft die Entscheidungen häufig im Rahmen eines Organisationsstabs, der sich aus dem Veranstalter und weiteren ausgewählten Mitarbeitern zusammensetzt.²⁰⁸ Er agiert hierbei auf Grundlage seines Hausrechts und der Jedermannsrechte/Notrechte. Dies gilt auch außerhalb des Geltungsbereichs der VStättVO, da er die zivilrechtliche Verkehrssicherungspflicht innehat. Zusätzlich muss er die Auflagen der Genehmigungsbehörden erfüllen. Der Sicherheitsstab ist ein im Vergleich zum Organisationsstab erweitertes Gremium, in dem die Polizei, der private Ordnungsdienst, die Feuerwehr, der Sanitätsdienst und ggf. weitere Behörden eine beratende Funktion erfüllen.²⁰⁹ Wenn der Veranstalter nicht mehr in der Lage ist, Gefahren abzuwehren und Störungen zu beseitigen kann der Polizei eine Zuständigkeit im Rahmen Ihrer Gefahrenabwehrpflichten erwachsen.²¹⁰ Dies gilt ebenso bei Gefahr im Verzug.²¹¹ Die Polizei greift dann hoheitlich in den Veranstaltungsablauf ein

²⁰⁶ Vgl. <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/innere-sicherheit/76663/private-sicherheitsdienste?p=all> [04.10.2017] (Anlage 70 auf CD).

²⁰⁷ Vgl. Landeshauptstadt München, 2015, S. 23 (Anlage 22 auf CD).

²⁰⁸ Vgl. Landeshauptstadt Kiel, 2014, S. 19 (Anlage 21 auf CD).

²⁰⁹ Vgl. Landeshauptstadt Kiel, 2014, S. 19 (Anlage 21 auf CD).

²¹⁰ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg Landespolizeipräsidium, 2014, S. 4 f. (Anlage 20 auf CD).

²¹¹ Vgl. Ehmman/Rettig, 2009, S. 147.

und übernimmt ggf. gemeinsam mit den anderen BOS die Leitung des Sicherheits- oder Krisenstabs. Der Veranstalter muss die angeordneten Maßnahmen umsetzen²¹² Die Terrorabwehr und -bekämpfung gehört zweifellos nicht zu den Pflichten des Veranstalters. Es handelt sich um eine originäre Aufgabe der Sicherheitsbehörden, d.h. auf kommunaler Ebene des Polizeivollzugsdienstes und der Ortspolizeibehörde.²¹³ Dennoch sollte auch die Polizei nicht losgelöst von den Planungen des Veranstalters agieren. Vielmehr ist eine enge Zusammenarbeit anzustreben. Der Veranstalter legt hierbei mit dem Sicherheitskonzept die Grundlage für die Beseitigung von Störungen und fungiert als zentraler Ansprechpartner für die Behörden. Vor Erstellung eines Veranstaltungsbescheides sind in der Regel viele verschiedene fachliche Fragen, in der Regel durch Einbindung von Fachdienststellen, zu klären. Unabhängig davon, auf welcher Rechtsgrundlage der abschließende Bescheid ergeht, handelt es sich immer um Ermessensentscheidungen, denen eine Abwägung vorangehen muss. Gerade im Falle von Großveranstaltungen bestehen oft viele unterschiedliche Interessen, die in Einklang gebracht werden müssen.²¹⁴ Insofern ist eine enge Abstimmung aller Akteure ein entscheidendes Element der Veranstaltungssicherheit. Für kleinere Gemeinden besteht hier oftmals das Problem, dass sie selbst nicht Baurechtsbehörde, Straßenverkehrsbehörde und Gaststättenbehörde sind. Eine interne Abstimmung entfällt demnach und es müssen externe Stellen (meist das Landratsamt) eingeschaltet werden.

²¹² Vgl. Landeshauptstadt Kiel, 2014, S. 19 (Anlage 21 auf CD).

²¹³ Vgl. Zimme, 2017, S. 13 (Anlage 53 auf CD).

²¹⁴ Vgl. Landeshauptstadt Kiel, 2014, S. 33 (Anlage 21 auf CD).

5 Maßnahmen zur Sicherung von Veranstaltungen

Im Rahmen seines Planungsprozesses wird sich der Veranstalter mit den Behörden in Verbindung setzen um die notwendigen Genehmigungen zu beantragen. Alternativ werden ihn die zuständigen Stellen bei entsprechender Kenntniserlangung dazu auffordern. Um diesen Prozessschritt angesichts der zahlreichen Beteiligten besser zu steuern haben sich in der Praxis speziell auf Veranstaltungen ausgelegte Antragsformulare bewährt. Diese sollten eine möglichst große Bandbreite an möglichen Veranstaltungselementen abbilden. Als Orientierungshilfen können folgende Unterlagen²¹⁵ herangezogen werden:²¹⁶

- Stadt Frankfurt am Main: „Vordrucksatz Veranstaltungen“
- Stadt Freiburg im Breisgau: „Leitfaden für Veranstaltungen“, S. 30 ff.
- Stadt Tönisvorst: Veranstaltungssicherheit. Erhebungsbogen zur Prüfung erforderlicher Sicherheitsmaßnahmen

Auf Basis der gewonnenen Informationen kann seitens der Behörden entschieden werden welche sicherheitsrechtlichen Maßnahmen vom Veranstalter eingefordert werden. Diese Prüfung kann u.a. ergeben, dass der Veranstalter auf seine Kosten ein Sicherheitskonzept vorlegen muss.

5.1 Das Sicherheitskonzept des Veranstalters

Auch der neuen Bedrohungslage durch den islamistischen Terrorismus liegen elementare Anforderungen zugrunde, die für jedes andere Notfallszenario gelten. Nämlich ein vorgeplantes, bestenfalls eingeübtes Procedere mit guten Alarmierungsstrukturen, ausreichende Ressourcen, klar geregelte Verantwortlichkeiten und geschultes Personal.²¹⁷ Maßnahmen zur Abwehr von Terroranschlägen können demnach nur greifen, wenn die Aspekte der Veranstaltungssicherheit ganzheitlich betrachtet werden. So können beispielsweise Verletzte nach einem Anschlag nur dann in angemessener Zeit medizinisch versorgt werden, wenn zuvor die Flucht- und Rettungswege genau definiert wurden. „Ein Sicherheitskonzept stellt im Allgemeinen eine Analyse möglicher Risikoszenarien dar, um dann mit geeigneten

²¹⁵ Siehe auch der als Anlage 1 beigefügte „Praxisleitfaden Veranstaltungssicherheit“.

²¹⁶ URL siehe Literatur- und Quellenverzeichnis sowie Anlagen 32, 33, 35 auf CD.

²¹⁷ Vgl. Funk, 2017, S. 10 (Anlage 14 auf CD).

Maßnahmenkatalogen ein definiertes Schutzniveau zu erzielen. Ein Sicherheitskonzept für Veranstaltungen im Freien stellt darüber hinaus die Gesamtdokumentation [...] bis hin zur Genehmigung dar.“²¹⁸

5.1.1 Entscheidung über die Notwendigkeit eines Sicherheitskonzepts

Behördliche Eingriffe können nur dort gerechtfertigt werden, wo Sicherheitsgefahren zu befürchten sind. Nicht jedes Fest überschreitet diese Schwelle und kann daher weitgehend losgelöst von Regularien durchgeführt werden.²¹⁹ Fraglich ist daher, unter welchen Bedingungen ein Sicherheitskonzept bei Veranstaltungen außerhalb von Versammlungsstätten seitens der Behörden zu fordern ist. Im deutschen Recht existieren hierfür keine festen Kriterien. Die Zahl von 5.000 Besucherplätzen nach 43 Abs. 2 VStättVO erscheint angesichts der sehr unterschiedlichen Veranstaltungstypen als zu starre Grenze. So sind beispielsweise 5.000 Besucher in einer weitläufigen Parkanlage weit weniger kritisch einzustufen als die gleiche Personenanzahl auf einem beengten Markplatz mit wenig Entfluchtungsmöglichkeiten. Ein erhöhtes Gefahrenpotential kann also auch bei Veranstaltungen mit weniger als 5.000 Besuchern vorhanden sein. Das MIK NRW bezeichnet Veranstaltungen dann als „Großveranstaltungen“ (d.h. ein Sicherheitskonzept ist zu fordern) wenn sie mindestens eines der folgenden drei Kriterien erfüllen: Es werden mindestens 100.000 Besucher pro Tag erwartet (reine Besucherzahl), oder die Zahl der zeitgleich erwarteten Besucher übersteigt die Einwohnerzahl der Gemeinde um ein Drittel und es halten sich mindestens 5.000 Personen zeitgleich auf dem Veranstaltungsgelände auf (Verhältnis zur Gemeindegröße) oder die Veranstaltung verfügt über ein erhöhtes Gefährdungspotential (Einzelfallentscheidung).²²⁰ Wendet man zusätzlich die Regelungen von Art. 19 Abs. 5 LStVG, § 42 ThürOBG und § 1 Abs. 1 Nr. 2 VStättVO hilfsweise an, ist ab 1.000 Besuchern gleichzeitig ein Sicherheitskonzept zu empfehlen. Zur Erhöhung der Sicherheit kann in Anlehnung an § 1 Abs. 1 Nr. 1 VStättVO die kritische Grenze bereits bei 200 Besuchern gleichzeitig gesetzt werden.

²¹⁸ Walkenhorst, 2013, S. 13.

²¹⁹ Vgl. Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen I, 2013, S. 11 (Anlage 24 auf CD).

²²⁰ Vgl. Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen I, 2013, S. 12 ff. (Anlage 24 auf CD).

Die Kombination der o.g. Kriterien ergibt folgendes Schaubild:



Abbildung 2: Kriterien für die Notwendigkeit eines Sicherheitskonzepts²²¹

Bei komplexeren Veranstaltungen kann alternativ die „Münchener Methode“ angewendet werden.²²²

Bereits mit Veranstaltungsanmeldung sollten sich die Ortspolizeibehörde, der Polizeivollzugsdienst und die Feuerwehr abstimmen, ob ein Sicherheitskonzept gefordert werden soll. Wenn eine der Behörden ein Sicherheitskonzept für erforderlich hält, ist dies dem Veranstalter mitzuteilen und zur Auflage zu machen. Die unverzügliche Kommunikation ist sehr wichtig, damit das Sicherheitskonzept vom Veranstalter rechtzeitig zur Prüfung und internen Abstimmung durch die Behörden zur

²²¹ Eigene Darstellung in Anlehnung an Stadt Tönisvorst II, 2016, S. 1 (Anlage 36 auf CD).

²²² Vgl. Landeshauptstadt München, 2015, S. 15 f. (Anlage 22 auf CD).

Verfügung steht. Die Landeshauptstadt Kiel sieht 6 Wochen vor Veranstaltungsbeginn als „rechtzeitig“ an. Die finale Ausarbeitung sollte 4 Wochen vorher verfügbar sein, damit die Umsetzung erfolgen kann.²²³

5.1.2 Schutzzieldefinition und Risikomanagement

Zwecks inhaltlicher Ausgestaltung eines Sicherheitskonzeptes müssen zunächst die Schutzziele definiert und eine Gefährdungsbeurteilung durchgeführt werden.²²⁴ Auch dies ist zunächst Aufgabe des Veranstalters. Jedoch werden die Behörden ihrem Prüfauftrag nur nachkommen können, wenn sie ihrerseits (parallel) Überlegungen diesbezüglich anstellt.

Schutzzieldefinition

Grundsätzlich gilt, „dass der Besuch einer Veranstaltung so erfolgen sollte, dass das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit im Mittelpunkt aller Betrachtungen steht und nicht verletzt wird. Hierzu werden Maßnahmen definiert, die bewirken, dass die Besucher nicht durch äußere Einflüsse gefährdet werden.“²²⁵

Schwierigkeiten bereitet hierbei die Fragestellung, wie die fast unerschöpfliche Bandbreite der Veranstaltungen berücksichtigt und abgebildet werden kann. Denn eine kleine Veranstaltung ist nicht automatisch sicherer als eine Großveranstaltung.²²⁶ Aus diesem Grund muss bei jeder Veranstaltungsplanung zunächst das jeweilige Schutzziel festgelegt werden. Das Schutzziel als Überbegriff besteht aus vier Elementen, die sich mit folgenden Kernfragen ermitteln lassen:²²⁷

- Wovor soll geschützt werden? (z.B. Terroristischer Anschlag)
- Was soll geschützt werden? (z.B. Leben und Gesundheit der Besucher, Sachwerte, Umwelt)
- Welches Schutzniveau soll erreicht werden? (Welche Risiken sind noch akzeptabel/ tolerierbar? = „Grenzrisiko“) Diese Festlegung des Grenzrisikos

²²³ Vgl. Landeshauptstadt Kiel, 2014, S. 16 (Anlage 21 auf CD).

²²⁴ Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, 2013, S. 36 (Anlage 16 auf CD).

²²⁵ Vgl. Fachhochschule Köln, 2014, S. 10 (Anlage 12 auf CD).

²²⁶ Vgl. Fachhochschule Köln, 2014, S. 18, 28 (Anlage 12 auf CD).

²²⁷ Vgl. Fachhochschule Köln, 2014, S. 51 (Anlage 12 auf CD).

ist Ergebnis eines Konsensfindungsprozesses in den Rechtsnormen, ingenieurmäßige Methoden und Veranstalterinteressen einfließen.²²⁸

- Wie soll dieses Schutzniveau erreicht werden? (Festlegung konkreter Maßnahmen im weiteren Verlauf)

Schutzziele sollten so konkret wie möglich formuliert sein. Beispiele können sein:²²⁹ Vermeidung kritischer Personendichten, Aufrechterhaltung von Gefahrenabwehrmaßnahmen und Fluchtmöglichkeiten für gefährdete Personen, Aufrechterhaltung der Kommunikationshoheit des Veranstalters (technisch und inhaltlich), technische Instandhaltung von Kommunikationsinfrastrukturen sowie Sicherstellung des Personalbedarfs und der Informationsketten.

Risikomanagement

Das Risikomanagement besteht aus den Elementen Risikoidentifikation, Risikoanalyse, Risikobewertung und Risikobewältigung. Im Rahmen der Risikoidentifikation werden vorhandene Risiken erkannt und beschrieben.²³⁰ Auch Risiken, die nicht im Einflussbereich des Veranstalters liegen oder (zunächst) als nicht möglich erscheinen, sollten aufgelistet werden.²³¹ Bei der nun folgenden Risikoanalyse wird ein weitergehendes Verständnis für das Risiko entwickelt. D.h. die Quellen der Risiken (Gefahren), die Eintrittswahrscheinlichkeit sowie die zu erwartenden Auswirkungen werden aufgezeigt. Dieser Prozessschritt legt die Grundlage, ob das Risiko noch im akzeptablen Bereich liegt und somit kein Handlungsbedarf besteht, oder ob das Risiko reduziert bzw. eliminiert werden muss.²³² Eine Risikomatrix bietet hierfür einen guten Ansatzpunkt:

²²⁸ Vgl. Landeshauptstadt München, 2015, S. 32 f. (Anlage 22 auf CD).

²²⁹ Vgl. Landeshauptstadt München, 2015, S. 32 (Anlage 22 auf CD).

²³⁰ Der als Anlage 1 beigefügte „Praxisleitfaden Veranstaltungssicherheit“ beinhaltet eine (nicht abschließende) Auflistung möglicher Risiken.

²³¹ Vgl. Fachhochschule Köln, 2014, S. 55 (Anlage 12 auf CD).

²³² Vgl. Fachhochschule Köln, 2014, S. 56 (Anlage 12 auf CD).

Maßnahmen zur Sicherung von Veranstaltungen

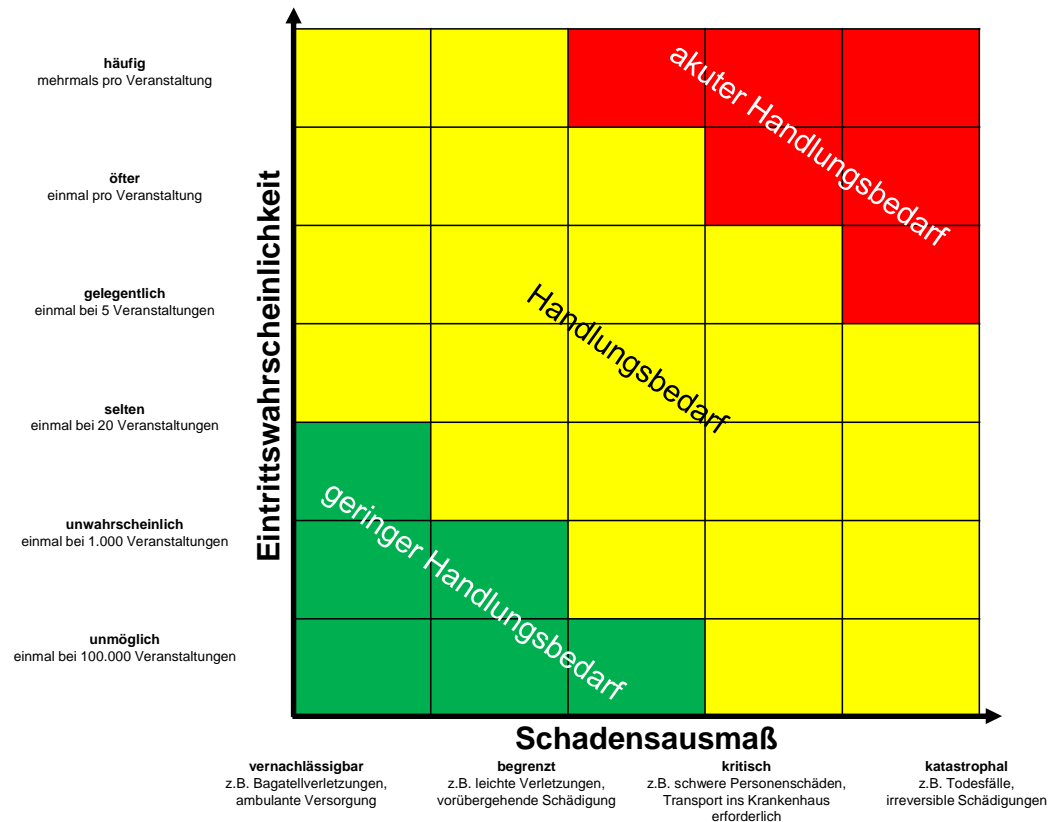


Abbildung 3: Risikomatrix²³³

Auf Basis der Risikoanalyse werden die Risiken nun im Zuge der Risikobewertung mit den zuvor formulierten Schutzzielen (insb. Grenzzisiko) verglichen und hieraus etwaige Handlungsbedarfe abgeleitet. Außerdem wird die Reihenfolge der Risikobewältigung festgelegt (Priorisierung). Im „grünen Bereich“ können allenfalls geringe Maßnahmen getroffen werden. Im „gelben Bereich“ (= Grenzzisiko) sollten Maßnahmen getroffen werden. Deren Aufwand sollte aber in einem guten Verhältnis zur erzielten Risikominimierung stehen. Im „roten Bereich“ (= über dem Grenzzisiko) müssen unter allen Umständen Maßnahmen zur Reduzierung getroffen werden, so dass das Risiko zumindest auf „gelb“ absinkt. Im Rahmen der Risikobewältigung werden Optionen zur Veränderung der festgestellten Risiken ausgewählt und umgesetzt. In absteigender Rangfolge stehen hierfür Vermeidung von Risiken, Beseitigung der Risikoquelle, Veränderung der Wahrscheinlichkeit und Veränderung der Auswirkungen zur Verfügung. Es sollte immer angestrebt werden, alle Risiken

²³³ Eigene Darstellung in Anlehnung an Fachhochschule Köln, 2014, S. 57 (Anlage 12 auf CD) und Landeshauptstadt München, 2015, S. 36 (Anlage 22 auf CD).

in den „grünen Bereich“ abzusenken. Bei nicht beeinflussbaren Risiken (z.B. Wetter, Terroranschlag) sollte versucht werden, zumindest das Schadensausmaß zu reduzieren.²³⁴ Wenn trotz Ausschöpfung aller zur Verfügung stehenden Maßnahmen - unabhängig von Kosten und Aufwand - das Restrisiko im „roten Bereich“ verbleibt ist zu prüfen, ob die Veranstaltung überhaupt durchgeführt werden kann.²³⁵

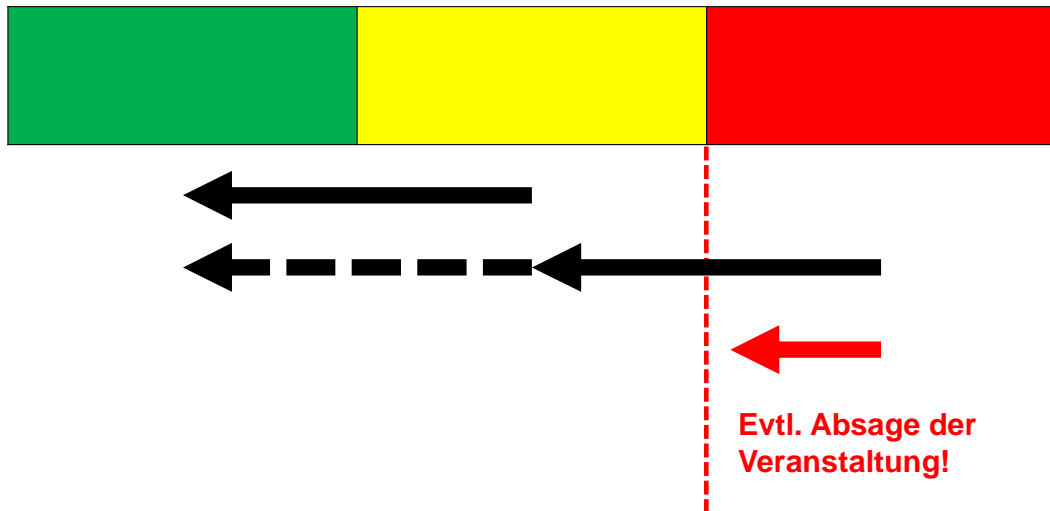


Abbildung 4: Risikobewältigung²³⁶

Nach Ansicht des Verfassers ist das Risiko „Terroranschlag“ mit einer (nahezu) „unmöglichen“ Eintrittswahrscheinlichkeit zu bewerten. Aufgrund des „katastrophalen“ Schadensausmaßes fällt das Risiko jedoch in die gelbe Kategorie, so dass grundsätzlich Maßnahmen getroffen werden sollten. Die Kosten im Verhältnis zur erzielten Minderung des Schadensausmaßes sollten aber genau abgewogen werden. Sowohl seitens der Behörde, die den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gegenüber dem Veranstalter wahren muss, als auch der Veranstalter, der seine Verkehrssicherungspflicht nachkommen muss, jedoch in gewissem Rahmen auch Wirtschaftlichkeitsaspekte in seine Überlegungen mit einbeziehen muss.

²³⁴ Vgl. Landeshauptstadt München, 2015, S. 37 (Anlage 22 auf CD).

²³⁵ Vgl. Fachhochschule Köln, 2014, S. 57 (Anlage 12 auf CD).

²³⁶ Eigene Darstellung.

5.1.3 Inhalt des Sicherheitskonzepts

Die aus dem Risikomanagementprozess abgeleiteten konkreten Maßnahmen werden im Sicherheitskonzept abgebildet. Der eigentlichen Erstellung des Sicherheitskonzepts sollten Gespräche zwischen dem Veranstalter und den beteiligten Behörden vorgeschaltet werden, um die Risikobeurteilung (Gefährdungsbewertung) abzugleichen. Bei komplexen Veranstaltungen kann die Hinzuziehung eines externen Unternehmens sinnvoll sein. Grundsätzlich sollten das Sicherheitskonzept des Veranstalters und die behördlichen Genehmigungen abgestimmt sein.²³⁷ Obwohl der Veranstalter für die Erstellung des Sicherheitskonzepts verantwortlich ist, haben die beteiligten Behörden die Aufgabe, relevante Informationen beizusteuern um Reibungsverluste zu vermeiden und sicherzustellen, dass alle wichtigen Aspekte im Sicherheitskonzept betrachtet werden.

Für Veranstaltungen innerhalb von Versammlungsstätten gilt wie bereits ausgeführt § 43 VStättVO. Abs. 2 schreibt vor, dass im Sicherheitskonzept die Mindestzahl der Kräfte des Ordnungsdienstes gestaffelt nach Besucherzahlen und Gefährdungsgraden sowie die betrieblichen Sicherheitsmaßnahmen und die allgemeinen und besonderen Sicherheitsdurchsagen festzulegen sind. Mehr Vorgaben bzgl. des Inhalts werden nicht gemacht. Als Muster kann u.a. die Veröffentlichung „Sicherheitskonzepte für Versammlungsstätten - Checkliste bzw. Inhaltsstichpunkte zur Aufstellung eines Sicherheitskonzeptes gemäß § 43 MVStättV für Versammlungsstätten“ der Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren herangezogen werden²³⁸. Diese stellt den aktuellen Stand der Technik im Bereich der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr dar.²³⁹ Auch Löhr/Gröger machen Vorschläge zu möglichen Inhalten eines Sicherheitskonzepts.²⁴⁰ Auch die im nächsten Unterabschnitt aufgeführten Unterlagen können bei der Erstellung eines Sicherheitskonzepts hilfreich sein.

²³⁷ Vgl. Innenministerium Baden-Württemberg Landespolizeipräsidium, 2014, S. 11 (Anlage 20 auf CD).

²³⁸ URL siehe Literatur- und Quellenverzeichnis sowie Anlage 2 auf CD.

²³⁹ Vgl. Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e.V. V, 2014, S. 6 (Anlage 44 auf CD).

²⁴⁰ Vgl. Löhr/Gröger, 2006. S. 356 f.

Außerhalb von Versammlungsstätten existieren keinerlei gesetzliche Vorgaben bzgl. der Ausgestaltung eines Sicherheitskonzepts. Die Verantwortlichen haben somit einen recht weiten Spielraum. Es gibt jedoch zahlreiche Muster und Orientierungshilfen, die gute Anhaltspunkte u.a. für die Erstellung eines Sicherheitskonzepts bieten. Hier eine Auswahl:²⁴¹

- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe: „Bausteine für die Sicherheit von Großveranstaltungen. Teil 1“, S. 130-164.
- Bundesstadt Bonn: „Informationssammlung für die sicherheitstechnische Betrachtung von Außenveranstaltungen“, S. i2-1-X-8
- Fachhochschule Köln: „Die Sicherheit einer Veranstaltung - Eine Kultur der Verantwortung“, S. 71-60.
- Hessisches Ministerium des Innern und für Sport: „Leitfaden Sicherheit bei Großveranstaltungen“ (Anlage 5), S. 1-7.
- Landeshauptstadt Kiel: „Leitlinie zur Erstellung von Sicherheitskonzepten für Veranstaltungen“, S. 16 – 32.
- Landeshauptstadt München: „Veranstaltungssicherheit Leitfaden für Feuerwehr, Sicherheitsbehörde und Polizei sowie Veranstalter und deren Sicherheitsdienstleister“, S. 51-85.
- Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen: „Struktur eines Sicherheitskonzeptes“, S. 1-10.
- Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt: „Sicherheitskonzepte für Großveranstaltungen. Leitfaden für die kommunale Praxis“, S. 30-33.
- Stadt Freiburg im Breisgau: „Leitfaden für Veranstaltungen“, 55-57.
- Stadt Konstanz: „Leitfaden für Großveranstaltungen in Konstanz-Sicherheitskonzept, S. 1-6.
- Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e.V.: „Merkblatt Sicherheitskonzept für Großveranstaltungen“, S. 7-28.

²⁴¹ URL siehe Literatur- und Quellenverzeichnis sowie Anlagen 3, 6, 12, 16 a, 21, 22, 26, 33, 34, 44 auf CD.

Zu folgenden Spezialthemen hat der vfdb gesonderte Merkblätter entwickelt:²⁴²

- Brandschutztechnische Anforderungen an Märkte, Straßenfeste und ähnliche Veranstaltungen
- Brandsicherheitswachdienst und Sanitätsdienst bei Veranstaltungen
- Flucht- und Rettungswege bei Veranstaltungen im Freien
- Sicherheitsabsperrrungen bei Veranstaltungen
- Verwendung von Pyrotechnik bei Veranstaltungen im Freien
- Statische und dynamische Personendichten bei Großveranstaltungen

Die genannten Ausarbeitungen können jeweils als Richtschnur in der Praxis herangezogen werden.²⁴³

Neben den zahlreichen (semi)professionellen Akteuren werden Veranstaltungen von zahlreichen temporären und ehrenamtlichen Helfern begleitet. Von diesen kann nicht erwartet werden, dass sie sich detailliert in Sicherheitskonzepte einarbeiten oder intensiv auf kritische Situationen einstellen. Um deren Potential für die Veranstaltungssicherheit dennoch zu nutzen, hat sich in der Praxis die Ausgabe von Notfallkarten bewährt. Die Karten werden ständig mitgeführt und sollen den Ehrenamtlichen bis zum Eintreffen professioneller Einsatzkräfte Hilfestellung bieten, kritische Ereignisse zu erkennen, unverzüglich eine Alarmierung auszulösen und geeignete Erstmaßnahmen auszuführen.²⁴⁴ Wichtig sind Verfügbarkeit und praktische Handhabbarkeit (Mitführen an einem Band um den Hals) ein klarer Bezug zu einer überschaubaren Anzahl möglicher kritischer Situationen (Brand, Medizinischer Notfall, Unwetter und Stromausfall) sowie Praktikabilität und Verständlichkeit (gute Lesbarkeit).²⁴⁵

5.2 Sonstige Vorkehrungen des Veranstalters

Wie bereits in Kapitel 4 ausgeführt, ist es nicht Aufgabe des Veranstalters für Terrorabwehr und -bekämpfung zu sorgen. Dennoch kann er neben der Erstellung eines

²⁴² URL siehe Literatur- und Quellenverzeichnis sowie Anlagen 40, 41, 42, 43, 45, 46 auf CD.

²⁴³ Siehe auch als Anlage 1 beigefügter „Praxisleitfaden Veranstaltungssicherheit“.

²⁴⁴ Vgl. Wiersch/Künzer/Spielvogel, 2014, S. 32 f. (Anlage 50 auf CD).

²⁴⁵ Vgl. Wiersch/Künzer/Spielvogel, 2014, S. 33 f. (Anlage 50 auf CD).

Sicherheitskonzepts weitere Vorkehrungen treffen, um den Polizeivollzugsdienst und die Ortpolizeibehörde zu unterstützen und „seinen“ Besuchern mehr Sicherheit zu bieten.²⁴⁶

Neben verstärkten Einlass- und Taschenkontrollen ist v.a. die sog. „Hostile Reconnaissance“ (= Feindliche Auskundschaftung) relevant. Denn die Planung von Terroranschlägen erfolgt in aller Regel einem zwei- bis dreistufigen Muster (Dies gilt jedoch nicht für relativ spontan agierende emotional gesteuerte Einzeltäter). In einem ersten Schritt werden leicht zugängliche Informationen zu der Veranstaltung gesammelt. So lassen sich beispielsweise Namen von Mitarbeitern oder Fotos des Aufbaus meist problemlos über die Homepage herausfinden. Angebote wie Google Street View erleichtern es Terroristen zusätzlich, an grundlegende Informationen zu gelangen. Dies reicht als Basis eines (Angriffs)Plans meist schon aus. In Schritt zwei erfolgt eine Vor-Ort-Überprüfung der gesammelten Daten. Wie sind die Zugänge gesichert? Wie übersichtlich ist das Gelände? Was spricht gegen einen Angriff? Dies sind typische Fragen, die sich ein planend vorgehender Terrorist stellen wird. Üblicherweise wird er auch versuchen, sich unter einem Vorwand Zutritt zu verschaffen. Als dritter Schritt wird der Terrorist möglicherweise versuchen, an Insiderwissen zu gelangen. Potentielle (unwissentliche) Informanten können z.B. wenig erfahrene Praktikanten oder Mitarbeiter eines privaten Sicherheitsdienstes sein. Auch die Informationsweitergabe in sozialen Netzwerken kann ein Einfallstor darstellen.²⁴⁷ Es sollte daher nach Ansicht des Verfassers darauf geachtet werden, dass das Sicherheitskonzept nur denjenigen Stellen bekannt gemacht wird, die für die Sicherheit der Veranstaltung verantwortlich sind. Auch von einer öffentlichen Beratung im Gemeinderat und/oder beschließenden Ausschüssen sollte Abstand genommen werden.

²⁴⁶ Vgl. Zimme, 2017, S. 13 (Anlage 53 auf CD).

²⁴⁷ Vgl. Zimme, 2017, S. 13 ff. (Anlage 53 auf CD).

Um Veranstalter bei Gegenmaßnahmen zu unterstützen, hat das britische Centre for Protection of National Infrastructure (= Zentrum zum Schutz der nationalen Infrastruktur) Empfehlungen herausgegeben, wie Angriffsplanungen in drei Schritten gestört werden können:



Abbildung 5: Verwehren-Entdecken-Abhalten²⁴⁸

Das Informationsmaterial des CPNI enthält weitergehende Informationen zur Abwehr feindlicher Auskundschaftung, darunter eine umfangreiche Checkliste. Hierfür wird auf die Broschüre „Hostile Reconnaissance. Understanding and countering the threat“²⁴⁹ (= Feindliche Auskundschaftung. Die Bedrohung verstehen und bekämpfen) verwiesen. Die beschriebenen Maßnahmen sind zwar eher auf Gebäude (= Versammlungsstätten) ausgelegt, lassen sich aber durchaus auch auf Veranstaltungen unter freiem Himmel übertragen. Denn im Kern geht es um Wachsamkeit, den sensiblen Umgang mit Informationen und eine systematische Herangehensweise an die Thematik.

Die britische National Counter Terrorism Security Office (= Nationale Sicherheitsbehörde für Terrorismusbekämpfung) hat bereits 2009 die umfangreiche Broschüre

²⁴⁸ Eigene Darstellung in Anlehnung an Centre for the Protection of National Infrastructure, 2016, S. 5 (Anlage 8 auf CD) und Zimme, 2017, S. 17 ff. (Anlage 53 auf CD).

²⁴⁹ URL siehe Literatur- und Quellenverzeichnis sowie Anlage 8 auf CD.

„Counter Terrorism Protective. Security Advice for Major Events“²⁵⁰ (= Terrorismusbekämpfung. Sicherheitsberatung für Großveranstaltungen) veröffentlicht. Sie weist auf zahlreiche Maßnahmen hin, die Veranstalter zur Verbesserung des Schutzes vor terroristischen Anschlägen ergreifen können. Hierzu gehören u.a. ein umfangreiches Risikomanagement, koordinierte Sicherheitsplanung, bauliche Maßnahmen, Sauberhalten der Veranstaltungsfläche, Zugangskontrollen, Videoüberwachung, Evakuierungsplanung, Überprüfung des Personals und Kommunikation. Ferner werden konkrete Hinweise zu Anschlägen mit Autobomben, ABC-Attacken, Selbstmordattentaten und Angriffen mit Schusswaffen gegeben. Bezüglich der Bedrohung durch Angriffe mit Schusswaffen hat das National Police Chiefs‘ Council im Oktober 2017 unter der Überschrift „Run-Hide-Tell“ (= Renne-Verstecke dich-Teile mit) ein fast vierminütiges Informationsvideo²⁵¹ und einen Flyer²⁵² veröffentlicht. Die im Juni 2017 von der NaCTSO herausgegebene neuere Publikation „Crowded Places Guidance“²⁵³ (= Handlungsempfehlungen für große Menschenansammlungen) gibt zudem Hinweise u.a. für aktuelle Bedrohungen durch unbemannte Luftfahrzeuge („Drohnen“) und Anschlägen mit Fahrzeugen.

Insofern erscheint es sinnvoll, auch die Sicherheitskonzepte des Veranstalters um einige der oben beschriebenen. Komponenten zu erweitern. Polizeivollzugsdienst und Ortpolizeibehörde sollten bei der Prüfung des Sicherheitskonzepts darauf achten, dass derartige Szenarien berücksichtigt wurden und ggf. Nachbesserung einfordern. Auch wenn der Schutz vor Terroranschlägen nicht originäre Aufgabe des Veranstalters, ist muss dieser doch die Voraussetzungen (z.B. Freihalten der Rettungswege) für ein effizientes Einwirken der Sicherheitsbehörden schaffen.

5.3 Maßnahmen der Ortpolizeibehörde

Im Sicherheitskonzept des Veranstalters wird in erster Linie die Sicherheit im Falle von menschlichem und/oder technischem Versagen berücksichtigt. Die Sicherheit

²⁵⁰ URL siehe Literatur- und Quellenverzeichnis sowie Anlage 30 auf CD.

²⁵¹ <https://www.youtube.com/watch?v=CYPyZ3ErFy0> [31.10.2017]

²⁵² <http://www.npcc.police.uk/StaySafeAssets/FI-NAL%20MPS168715%20Run%20Tell%20Hide%20A5%20Lflt%20Blk%20Eng%20v3.pdf> [31.10.2017]

²⁵³ URL siehe Literatur- und Quellenverzeichnis sowie Anlage 7 auf CD.

im Falle mutwilliger oder böswilliger Angriffe von außen wird von den Behörden mit Ordnungs- und Sicherheitsaufgaben im Rahmen ihrer jeweiligen Notfallpläne behandelt. Diese externen Faktoren, zu denen auch die Bedrohung durch Terroranschläge zählt, werden daher in der Regel nicht im Sicherheitskonzept abgebildet.²⁵⁴ Insbesondere die Ortspolizeibehörde hat das vom Veranstalter zu erstellende Sicherheitskonzept auf Plausibilität, Vollständigkeit und Schlüssigkeit zu überprüfen.²⁵⁵ Es gibt Einsatzplanungen im Bereich der polizeilichen und nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr, die nur intern vorbereitet werden und die Maßnahmen des Veranstalters flankieren.²⁵⁶ Zu diesen internen Planungen gehören u.a. Dienstweisungen, Dienstpläne, Angaben zur Personalstärke, zur taktischen Ausrichtung oder zu den eingesetzten technischen Mitteln. Derartig sensible Informationen werden auch dem Veranstalter nicht bekanntgegeben, da deren unkontrollierte Weitergabe ein Sicherheitsrisiko darstellen würde. Auch die städtische Notfallplanung wirkt unabhängig von der einzelnen Veranstaltung und greift dann, wenn die Störung nicht mehr vom Veranstalter selbst bewältigt werden kann. Eine trennscharfe Abgrenzung zwischen dem Verantwortungsbereich des Veranstalters der Behörden wird nicht immer gelingen. Die Übergänge sind häufig fließenden. So hat z.B. der Veranstalter der diesjährigen Hanse Sail in Rostock in Absprache mit den Behörden Fahrzeugsperrungen aus Israel eingesetzt.²⁵⁷ Im Folgenden werden nun mögliche Maßnahmen vorgestellt, die in erster Linie von der Ortspolizeibehörde ergriffen werden können, um die Veranstaltungssicherheit im Allgemeinen und den Schutz vor terroristischen Anschlägen im Speziellen zu verbessern.

5.3.1 Einsatzplanung

Zugunsten einer effizienten Einsatzführung, vor dem Hintergrund unübersichtlicher, komplexer Lagen und vor allem aus Gründen einer gesellschaftlichen Gesamtverantwortung müssen alle beteiligten Behörden im Fall eines Terroranschlags

²⁵⁴ Vgl. Walkenhorst, 2013, S. 17.

²⁵⁵ Vgl. Landeshauptstadt München, 2015, S. 50 (Anlage 22 auf CD).

²⁵⁶ Vgl. Landeshauptstadt Kiel, 2014, S. 16 (Anlage 21 auf CD).

²⁵⁷ <https://www.bds.w.de/presse/mitglieder-pressemitteilungen/sicherheitskonzept-des-veranstalters-zur-hanse-sail-rostock-2017-legt-u-a-fokus-auf-fahrzeugsperrungen-aus-israel> [12.11.2017] (Anlage 74 auf CD).

möglichst reibungslos zusammenarbeiten. Das Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration BW empfiehlt, hierfür die etablierten Strukturen für herkömmliche Katastrophenfälle (städtische Notfallplanung)²⁵⁸ zu nutzen. Dieses stellt bei Intensivierung der Lage und Gefahrenabwehrmaßnahmen eine nahezu unterbrechungsfreie Führungsstruktur sicher. Eine einheitliche Leitung (Bürgermeister/Oberbürgermeister) erscheint hierfür geboten. Im äußersten Fall ist durch die zuständige Katastrophenschutzbehörde (in aller Regel das Landratsamt) der Katastrophenfall auszurufen.²⁵⁹ Die Erstellung von einsatzvorbereitenden Maßnahmen gliedert sich in die vorbereitende Einsatzplanung (Kräfteplanung, Raumordnung, Kommunikationsplanung, Ausstattung Schnittstellen), Festlegung der Einsatzmaßnahmen (Tragen von Schutzkleidung, Verifizierung der Lage, Meldung, ggf. Rückzug, Abstimmung mit PVD, Aktivierung der Krankenhausalarmplanung, Einrichtung eines Bürgertelefons sowie einer psychosozialen Notfallversorgung, Presse- und Medienarbeit) und Einsatznachbereitung (Psychosoziale Einsatznachsorge, Personendokumentation, Daten sammeln und archivieren).²⁶⁰

5.3.2 Baulich/technische Sicherung gegen Terroranschlägen mit Kfz

Absperrung mit schweren Kfz²⁶¹

Nach dem Anschlag in Berlin am 19. Dezember 2016 wurden auf Weihnachtsmärkten im ganzen Bundesgebiet provisorische Barrieren gegen etwaige Nachahmungstäter errichtet. Häufig wurden Zugänge mit Bauhoffahrzeugen oder anderen größeren Kfz blockiert. Vorteil dieser Sperren ist die schnelle Verfügbarkeit und Mobilität bei gleichzeitig akzeptablem Schutz gegen leichtere Fahrzeuge. Zudem wirken derartig platzierte Fahrzeuge relativ wenig bedrohlich und können sogar den Eingangsbereich eines Veranstaltungsgeländes optisch aufwerten, beispielsweise wenn

²⁵⁸ Hierfür ist es empfehlenswert, sich an die Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Bildung von Stäben bei außergewöhnlichen Ereignissen und Katastrophen (VwV Stabsarbeit) anzulehnen.

²⁵⁹ Vgl. Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg, 2017, S. 6. (Anlage 23 auf CD).

²⁶⁰ Vgl. Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg, 2017, S. 10 (Anlage 23 auf CD).

²⁶¹ Die in diesem Kap. 5.3.2 beschriebenen Sicherungsmaßnahmen stützen sich auf die Erfahrungen, die der Verfasser in seiner eigenen Berufspraxis gemacht hat.

Oldtimerfahrzeuge der Feuerwehr Verwendung finden. Der Nachteil dieser provisorischen Lösungen ist, dass sie nur bedingten Schutz gegen schwerere Fahrzeuge bieten. Zudem ist hiermit ein hoher Personalaufwand verbunden, da jedes Fahrzeug von einem Fahrer besetzt sein muss, der dieses im Notfall zum Durchlass von Rettungskräften entfernen muss. Da die Fahrzeugführer (z.B. Bauhofmitarbeiter, Feuerwehrangehörige) nicht für derartige Einsatzszenarien trainiert sind, besteht ein großes Risiko für Panikreaktionen, die eine Freigabe der Zufahrtswege verhindern könnten. Wie das Beispiel aus Berlin zeigt sind außerdem die Gesundheit und das Leben der Fahrer bedroht, wenn Terroristen versuchen das Kfz zu entwenden oder mit einem bereits entwendeten Fahrzeug in die Kfz-Blockade fahren.

Absperrung mit sonstigen schweren Gegenständen

Sofern mehr Zeit zur Verfügung steht bieten sich (ergänzend) auch schwere Gegenstände an, um Terroristen an der Einfahrt auf das Festgelände zu (be)hindern. Denkbar sind (z.B. mit Wasser) gefüllte Bauschuttcontainer/Schuttmulden, schwere Pflanzübel oder Betonblöcke („Nizza-Steine“). Ein Vorteil dieser Blockaden ist ihr relativ geringer Preis und die Möglichkeit, sie optisch unauffällig zu gestalten (z.B. durch Bepflanzung oder Anbringen von Bannern). Ein Anfang 2017 von der DEKRA durchgeführter Test hat jedoch gezeigt, dass Betonblöcke praktisch keinerlei Schutz vor heranfahrenden Lkw bieten. Vielmehr erhöhen umherfliegende Betonteile die Gefahr für Veranstaltungsbesucher noch weiter.²⁶² Ähnlich dürfte es sich (je nach Gewicht) mit Pflanzkübeln, Bauschuttcontainern und vergleichbaren Gegenständen verhalten. Auch anderweitige Bemühungen wie die Absperrung des Domumfelds in Köln mit alten Domsteinen²⁶³ mögen optische Wirkung entfalten, würden ernsthaften Angriffen aber sicher nicht standhalten. Größere Schutzwirkung könnten auf Stahlplatten montierte massive Stahlzylinder bieten. Bei Befahren der Platte hindert das Eigengewicht des Fahrzeugs den Zylinder am Umkippen. Diese provisorischen Sperren sind ab Ende November 2017 ebenfalls in Köln im Einsatz.²⁶⁴ Letztlich ist immer das Verhältnis von Eigengewicht und Masse sowie

²⁶² Vgl. <https://www.youtube.com/watch?v=Ybveol56BNc> [15.11.2017].

²⁶³ Vgl. <https://www.ksta.de/koeln/kommentar-sicherheitskonzept-fuer-das-domumfeld-ist-nicht-zu-ende-gedacht-28215700> [19.11.2017] (Anlage 75 auf CD).

²⁶⁴ <https://www.ksta.de/koeln/schutz-vor-anschlaegen-stadt-koeln-stellt-am-24--november-lkw-sperren-auf-28815972> [19.11.2017] (Anlage 76 auf CD).

Geschwindigkeit des anfahrenden Fahrzeugs entscheidend. Die meisten Lösungen dürften somit in erster Linie das Sicherheitsgefühl der Besucher stärken und allenfalls gegenüber einem etwaigen Täter eine gewisse Robustheit demonstrieren. Tatsächlichen Schutz hingegen bieten beispielsweise sog. Intermediate Bulk Container (IBC), die regulär für den Transport und die Lagerung flüssiger und rieselfähiger Stoffe verwendet werden. So haben die mit Wasser gefüllten IBCs der Firma Indutainer GmbH den Test mit einem 7,5 Tonnen-Lkw erfolgreich bestanden und haben hierfür ein DEKRA-Zertifikat erhalten.²⁶⁵ Durch die leichten Materialien (Kunststoffgewebe) können Verletzungen von Menschen weitestgehend ausgeschlossen werden. Voraussetzung für die Wirksamkeit ist jedoch eine fachgerechte Platzierung im Verbund, die wiederum einen hohen Platzbedarf nach sich zieht. Die Wirkung einzelner Behälter wurde nicht getestet. Hauptproblem aller unbeweglichen Sperren ist, dass die Durchfahrt von Rettungsfahrzeugen und Lieferverkehr sowie die Entfluchtung in Notfällen mehr oder minder stark behindert oder gänzlich ausgeschlossen wird. Versperrte Flucht- und Rettungswege könnten im schlimmsten Fall mehr Opfer fordern als der eigentliche Anschlag. Eine Lösung stellt die versetzte Platzierung dar, die allerdings einen hohen Materialaufwand und Platzbedarf erfordert. Somit ist von den Behörden eine Abwägungsentscheidung zwischen dem Schutz vor Terroranschlägen und dem ungehinderten Durchfluss von Menschen und Fahrzeugen zu treffen.

Absperrung mit versenkbaren Stahlpollern

Die wohl wirksamste technische Lösung zum Schutz vor Anschlägen mit Kfz stellen versenkbare Stahlpoller dar, wie sie bereits seit vielen Jahren vor Botschaften, Konsulaten, Ministerien, Flughäfen und anderen sensiblen Gebäuden zum Einsatz kommen. Auf dem Markt sind mechanische, halbautomatische und automatische (hydraulisch oder elektromechanisch) Anlagen verfügbar.²⁶⁶ Je nach Ausführung bieten die Poller guten Schutz gegen Lkw. Zertifikate wie das DoS K12 vom US-Amerikanischen Departement of State garantieren Schutz vor anfahrenden 7,5 t-

²⁶⁵ Vgl. <http://www.indutainer.com/> [15.11.2017] (Anlage 77 auf CD).

²⁶⁶ Vgl. <http://www.peter-heinen.com/absperntechnik/versenkbare-poller/> [19.11.2017] (Anlage 78 auf CD).

LKWs bei 80km/h.²⁶⁷ Ein weiterer Vorteil ist, dass persönliche Freiheiten im Gegensatz zu anderen Maßnahmen wie z.B. Videoüberwachung nicht eingeschränkt werden. Allerdings sind sie mit sehr hohen Kosten verbunden. Dem Verfasser liegt ein Angebot einer Fachfirma vor, das die Anschaffungskosten automatisch versenkbarer, bis 7,5 t zertifizierter Stahlpoller mit knapp 37.000 € (brutto) pro Stück beziffert.²⁶⁸ Baugleiche, feststehende Poller kosten knapp 19.000 € (brutto). Hierbei muss es sich nicht zwangsläufig um das kostengünstigste Angebot handeln, die Zahlen machen aber deutlich, dass für eine hohe Schutzstufe auch entsprechende Investitionen zu leisten sind. Gemessen an der Tatsache, dass hierdurch nur ein einzelnes Anschlagsszenario abgedeckt wird, sollte die Anschaffung gründlich durchdacht werden. Zudem muss auch bei versenkbaren Pollern die Zufahrt von Rettungskräften und ggf. Lieferverkehr beachtet werden. Zwar werden System angeboten, die mit Schlüsseln, Chipkarten oder Sondersignalerkennung arbeiten, allerdings stellt sich dann die Frage, ob die Sicherheit noch gewährleistet ist, wenn ein größerer, meist nicht mehr überschaubarer Personenkreis Zugangsberechtigungen erhält.

5.3.3 Videoüberwachung

Polizeigesetz

Gemäß § 21 Abs. 1 PolG kann der Polizeivollzugsdienst bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen, die ein besonderes Gefährdungsrisiko aufweisen, Bild- und Tonaufzeichnungen von Personen zur Erkennung und Abwehr von Gefahren anfertigen. Veranstaltungen und Ansammlungen weisen ein besonderes Gefährdungsrisiko auf, wenn auf Grund einer aktuellen Gefährdungsanalyse anzunehmen ist, dass Veranstaltungen und Ansammlungen vergleichbarer Art und Größe von terroristischen Anschlägen bedroht sind oder auf Grund der Art und Größe der Veranstaltungen und Ansammlungen erfahrungsgemäß erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit entstehen können. Die Vi-

²⁶⁷ Vgl. <http://www.kings-pollersysteme.de/poller/sicherheitspoller> [19.11.2017] (Anlage 79 auf CD).

²⁶⁸ Darin enthalten sind auch die Nebenkosten für Schließtechnik und Einbau.

deoüberwachung ist gegenüber allen Personen größerer öffentlicher Veranstaltungen und Ansammlungen zulässig, sofern dies zu Erfüllung von Aufgaben gemäß § 1 Abs. 1 PolG erforderlich ist. D.h., sowohl zur Gefahrenabwehr, als auch zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten. Die Vorschrift trägt damit der veränderten Einstellung der Bürger Rechnung, die spätestens seit der Fußballweltmeisterschaft 2006 von einer regelmäßigen Videoüberwachung größerer Veranstaltungen ausgehen.²⁶⁹ Da die Vorschrift allein den Polizeivollzugsdienst als zuständige Behörde benennt, kann die Ortspolizeibehörde allenfalls im Wege der Amtshilfe eine Videoüberwachung anregen. Mit Schreiben vom 29. Juni 2017 hat der Städtetag Baden-Württemberg seinen Mitgliedstaaten den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Polizeigesetzes und des Gesetzes über die Ladenöffnung in Baden-Württemberg zur Anhörung vorgelegt. Zielsetzung der Änderung ist die Verbesserung der polizeilichen Eingriffsbefugnisse, um die vom internationalen Terrorismus ausgehende Bedrohung wirksamer als bisher begegnen zu können. So soll u.a. in Form des neuen § 21 Abs. 4 PolG eine Rechtsgrundlage für eine „intelligente Videoüberwachung“ geschaffen werden. An der Zuständigkeit des PVD ändert sich jedoch auch durch die Novelle nichts.²⁷⁰

Gemäß § 21 Abs. 3 PolG können der Polizeivollzugsdienst oder die Ortspolizeibehörden an öffentlich zugänglichen Orten Bild und Tonaufzeichnungen von Personen anfertigen, wenn sich die Kriminalitätsbelastung dort von der des Gemeindegebiets deutlich abhebt und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort auch künftig mit der Begehung von Straftaten zu rechnen ist. Unter öffentlich zugänglichen Orten sind sowohl Straßen, Wege und Plätze, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind, als auch Orte, die unabhängig von ihrem rechtlichen Status rein tatsächlich für jedermann zugänglich sind (z.B. Ladenpassagen). Es muss sich um einen Brennpunkt der Straßenkriminalität (u.a. Raubüberfälle auf Geld- und Werttransporter, Handtaschenraub, Sachbeschädigungen an Kfz, Diebstähle in/aus Kiosken, Schaufenstern und Vitrinen, Fahrraddiebstähle, Automatenaufrübe)²⁷¹

²⁶⁹ Vgl. Stephan/Deger, 2014, S. 255.

²⁷⁰ Vgl. Städtetag Baden-Württemberg I, 2017, S. 1 ff. (Anlage 37 auf CD).

²⁷¹ Vgl. https://www.polizei.bayern.de/oberbayern_nord/kriminalitaet/statistik/index.html/89760 [19.11.2017] (Anlage 80 auf CD).

handeln. Hierbei handelt es sich um die einzige Rechtsgrundlage im PolG, auf deren Basis die Ortpolizeibehörde eine Videoüberwachung anordnen kann.²⁷² Für die Veranstaltungssicherheit dürfte die Regelung nach Ansicht des Verfassers jedoch nur eine untergeordnete Rolle spielen, da hierfür § 21 Abs. 1 PolG die speziellere Vorschrift darstellt.

Bundesdatenschutzgesetz

Mit Schreiben vom 09.02.2017 wurde vom Städtetag Baden-Württemberg der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes – Erhöhung der Sicherheit in öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen und im öffentlichen Personenverkehr durch optisch-elektronische Einrichtungen (Videoüberwachungsverbesserungsgesetz) übersandt. Die Regelungen richten sich an die privaten Betreiber von Fahrzeugen des öffentlichen Schienen-, Schiffs- und Busverkehrs, sowie großflächigen Anlagen, wie etwa Sport-, Versammlungs- und Vergnügungstätten, Einkaufszentren und Parkplätzen. Ziel der Gesetzesänderung ist angesichts der Vorfälle in München und Ansbach im Sommer 2016, Sicherheitsbelange stärker zu berücksichtigen und bei der Abwägungsentscheidung mit größerem Gewicht einzubeziehen. Täter sollen im Vorfeld der Tatbegehung erkannt und diese verhindert werden. Außerdem soll das Videomaterial als Beweismittel Polizei und Staatsanwaltschaft bei ihrer Ermittlungstätigkeit unterstützen.²⁷³ Die Novelle von § 6 b BDSG richtet sich zwar in erster Linie an die (private) Wirtschaft könnte sich aber auch im Kontext von Versammlungsstätten und den damit verbundenen Sicherheitskonzepten auf die Tätigkeit der Ortpolizeibehörden auswirken.

Landesdatenschutzgesetz

Gemäß § 20 a LDSG dürfen mit Hilfe optisch-elektronischer Einrichtungen personenbezogene Daten erhoben werden (Videobeobachtung), wenn dies im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder in Ausübung des Hausrechts erforderlich ist, um Leben, Gesundheit, Freiheit oder Eigentum von Personen, die sich u.a. in öffentlichen Einrichtungen aufhalten, zu schützen, insbesondere die Begehung von

²⁷² Vgl. Stephan/Deger 2014, S. 257.

²⁷³ Vgl. Städtetag Baden-Württemberg II, S. 1 ff. (Anlage 38 auf CD).

Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung oder Straftaten zu verhindern oder deren Verfolgung oder die Geltendmachung von Rechtsansprüchen zu ermöglichen. Die räumliche Ausdehnung ist demnach im Vergleich zum PolG stark eingeschränkt. Öffentliche Straßen und Wege können nicht überwacht werden. Erfasst wird nur der Bereich der Straße, der bei der Überwachung einer Anlage unumgänglich ist und daher miterfasst wird. Typische Beispiele sind Verwaltungsgebäude, Feuerwehrgerätehäuser, Schulen, Spielplätze, Denkmäler, Wertstoffhöfe, Containerstandorte. Weitergehende Maßnahmen müssen auf das PolG gestützt werden.²⁷⁴

Wirksamkeit von Videoüberwachung bei der Terrorabwehr

Durch unterschiedliche Studien konnte nachgewiesen werden, dass Videoüberwachung eine Reduktion von Alltagskriminalität bewirken kann. Müller stellt allerdings fest, dass diese Ergebnisse nicht vorbehaltlos auf Terroranschläge übertragen werden können.²⁷⁵ Der terroristische Attentäter unterscheidet sich vom allgemeinen Kriminellen u.a. insofern, als dass er seine Tat nicht verbirgt, sondern sich öffentlich zu ihr bekennt. Die „Kosten“ des terroristischen Anschlags liegen nicht im Entdeckungsrisiko. Ganz im Gegenteil, der Terrorist will mit seiner Tat eine möglichst große Öffentlichkeit erreichen. Aus diesem Grund muss davon ausgegangen werden, dass Videoüberwachung als Präventivmaßnahme gegen Terroranschläge nicht nur nicht wirkungsvoll, sondern möglicherweise sogar kontraproduktiv ist, da sie dem Täter die gewünschte Plattform bietet.²⁷⁶ Gelingt es dem Attentäter, sich dem Anschlagort zu nähern, diesen zu erkunden und die Wirkmittel zu beschaffen ist der Anschlag nicht (mehr) durch Videoüberwachung zu verhindern.²⁷⁷ Dennoch könnte eine verstärkte Videoüberwachung zu einer frühzeitigen Aufdeckung geplanter Anschläge beitragen. Eine Echtzeitauswertung der Videobilder durch Menschen ist aufgrund der nachweislich sehr kurzen Aufmerksamkeitsspanne von ca. 20 Minuten nicht effektiv. Aktuell wird daher die Entwicklung automatisierter Systeme vorangetrieben, die z.B. Gesichter von Tatverdächtigen oder verdächtige Verhaltensweisen erkennen sollen. Die entsprechende Software ist derzeit jedoch noch

²⁷⁴ Vgl. vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V., 2017, S. 35 ff. (Anlage 50 auf CD).

²⁷⁵ Vgl. Müller, 2017, S. 308 (Anlage 29 auf CD).

²⁷⁶ Vgl. Müller, 2017, S. 308 f. (Anlage 29 auf CD).

²⁷⁷ Vgl. Goertz, 2017, S. 19 (Anlage 15 auf CD).

sehr kostspielig und noch nicht voll ausgereift.²⁷⁸ Durch § 21 Abs. 4 PolG wurden zumindest die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Einsatz derartiger Technik geschaffen. Wird der Terrorist während der Vorbereitungsphase als solcher erkannt kann die Videoüberwachung einen entscheidenden Beitrag zur Verhinderung eines Anschlags leisten und ist somit als präventives Mittel tauglich.²⁷⁹ Ein weiterer positiver Effekt könnte sich aus der Verbesserung des subjektiven Sicherheitsgefühls der Bevölkerung ergeben. Die bisherigen Studien konnten allerdings keinen weiteren Nutzen von Videoüberwachung in diesem Zusammenhang nachweisen. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass das Sicherheitsgefühl nicht lokal begrenzt ist, längst nicht alle Personen die Videoüberwachung überhaupt wahrnehmen und besonders furchtsame Personengruppen die untersuchten Orte ohnehin weitestgehend meiden.²⁸⁰ Die Wirksamkeit der Videoüberwachung als Mittel der Strafverfolgung sowohl bei der allgemeinen Kriminalität, als auch bei terroristisch motivierten Taten steht dahingegen außer Zweifel. Zusammengefasst scheint eine präventive, abschreckende Wirkung von Videoüberwachung bei Tätern mit terroristischem Hintergrund nicht gegeben zu sein. Der Einsatzbereich beschränkt sich eher auf die Alltagskriminalität und die Strafverfolgung nach einem erfolgten Anschlag. Allenfalls besteht eine gewisse Chance auf das vorzeitige Erkennen eines Terroranschlags. Dies ist jedoch mit sehr hohem Personal und/oder Technikaufwand verbunden.²⁸¹ Problematisch ist auch der Datenabgleich bzw. Datenaustausch zwischen unterschiedlichen Behörden im In- und Ausland z.B. für die Gesichtserkennung.²⁸²

Für die nicht an der Strafverfolgung beteiligten Ortspolizeibehörden ist die Videoüberwachung auch angesichts der eingeschränkten Zuständigkeit aus Sicht des Verfassers eher von untergeordneter Bedeutung. Ein Einsatz bei bestimmten, besonders gefährdeten Veranstaltungen, sollte jedoch zumindest in die Überlegungen mit einbezogen werden.

²⁷⁸ Vgl. Müller, 2017, S. 309 (Anlage 29 auf CD).

²⁷⁹ Vgl. Goertz, 2017, S. 19 (Anlage 15 auf CD).

²⁸⁰ Vgl. Müller, 2017, S. 309 (Anlage 29 auf CD).

²⁸¹ Vgl. Müller, 2017, S. 310 (Anlage 29 auf CD).

²⁸² Vgl. Goertz, 2017, S. 20 (Anlage 15 auf CD).

5.3.4 Polizeiliche Einzelmaßnahmen gemäß §§ 26 ff. PolG

Die polizeilichen Einzelmaßnahmen oder auch Standardmaßnahmen sind in den §§ 26 ff. PolG geregelt. Zu den im Kontext der Veranstaltungssicherheit wichtigsten Einzelmaßnahmen gehören die Personenfeststellung (§ 26 PolG), Platzverweis und Aufenthaltsverbot (§ 27 a PolG), Gewahrsam (§ 28 PolG), Durchsuchung von Personen (§ 29 PolG), Durchsuchung von Sachen (§ 30 PolG) und Beschlagnahme (§ 33 PolG). Standardmaßnahmen können unabhängig von der Störereigenschaft des Adressaten durchgeführt werden, sofern „Maßnahmen auch gegen andere Personen“ zugelassen sind. Wird eine konkrete Gefahr vorausgesetzt ist dies auszuschließen. Dahingegen können sich Identitätsfeststellungen und Durchsuchungen auch gegen Nichtstörer richten. Die aktuellere Gesetzgebung über Maßnahmen der Datenerhebung hat die Eingriffsvoraussetzungen weitestgehend von den Erfordernissen der §§ 6, 7 PolG gelöst.²⁸³ Die Maßnahmen der Polizei beginnen in aller Regel bereits weit vor dem eigentlichen Veranstaltungsgelände. Direkte Einfallrouten wie Bahnhöfe, Haltestellen und Parkplätze sollten frühzeitig bestreift werden. Wichtig ist, Präsenz zu zeigen und verdächtigen Aktivitäten nachzugehen.²⁸⁴ Zur Ausführung der Einzelmaßnahmen ist die Polizei befugt, d.h. auch die Ortspolizeibehörde und ihre Vollzugsbediensteten. In der Praxis wird aber eher der Polizeivollzugsdienst tätig werden, da dieser personell und technisch besser ausgestattet ist.²⁸⁵ So dürfte z.B. eine Ingewahrsamnahme eines Störers durch die Ortspolizeibehörde allein schon am nicht Vorhandensein hierfür geeigneter Räumlichkeiten scheitern. Auch ein Vorgehen gegen Terroristen wird die Leistungsfähigkeit der Vollzugsbediensteten übersteigen. Dennoch kann deren Einsatz aus Sicht des Verfassers durch ihre Präsenz und das Unterbinden von Ordnungswidrigkeiten das subjektive Sicherheitsgefühl der Veranstaltungsbesucher verbessern.

²⁸³ Vgl. Götz/Geis, 2017, S. 80.

²⁸⁴ Vgl. Zimme, 2017, S. 18 (Anlage 53 auf CD).

²⁸⁵ Zur technischen Ausstattung und Ausbildung von GVD/KOD Siehe Kap. 4.1.3.

6 Gesamtergebnis

Veranstaltungen in Deutschland sind einer anhaltend hohen abstrakten Terrorgefahr ausgesetzt. Dies lassen die bisherigen Anschläge in Deutschland und in der EU vermuten. Bundeskriminalamt, Landeskriminalamt und das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg bestätigen diese Annahme. Zwar ist das Risiko, einem Anschlag zum Opfer zu fallen äußerst gering, dennoch besteht eine große Verunsicherung und Angst in der Bevölkerung. Auf diese neuen Gegebenheiten müssen sich Veranstalter und Behörden einstellen und Gegenmaßnahmen ergreifen. Die Rechtslage in Baden-Württemberg macht es den Ortspolizeibehörden nicht ganz leicht, bei Veranstaltungen ihrem Auftrag zur Gefahrenabwehr nachzukommen. Ein einheitliches „Veranstaltungssicherheitsgesetz“ oder vergleichbares existiert nicht. Dennoch kann über die bestehenden Genehmigungsverfahren, z.B. das Straßenverkehrsrecht sowie das Gaststättenrecht, und eine gute Zusammenarbeit aller Akteure ein hohes Maß an Veranstaltungssicherheit erreicht werden. Hauptverantwortlicher für einen geregelten Ablauf der Veranstaltung ist der Veranstalter selbst. Ihm obliegen alle sicherheitsrelevanten Vorplanungen, insbesondere die Erstellung eines Sicherheitskonzepts. Sinnvollerweise arbeitet er hierbei sehr eng mit der Ortspolizeibehörde, dem Polizeivollzugsdienst und den sonstigen Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben zusammen. Wenn während einer Veranstaltung eine Störung eintritt, die der Veranstalter nicht mehr mit eigenen Mitteln beseitigen kann, beispielsweise ein Terroranschlag, greifen die Behörden hoheitlich ein. Auch dann ist eine enge Abstimmung aller Akteure ein wichtiger Erfolgsfaktor. Erfordernis und Inhalt eines Sicherheitskonzepts sind gesetzlich nicht geregelt. Unstrittig ist, dass dessen Erstellung eine Schutzzieldefinition und ein Risikomanagement vorausgehen muss. Auch die Schaffung von Flucht- und Rettungswegen sowie die Prüfung des Einsatzes eines Ordnungsdienstes, eines Sanitätswachdienstes und/oder einer Brandsicherheitswache sollte als obligatorisch angesehen werden. Die Ortspolizeibehörden und die sonstigen beteiligten Einsatzorganisationen realisieren eigenständige Planungen und Maßnahmen, die das Sicherheitskonzept möglichst nahtlos ergänzen sollten. Die personellen Möglichkeiten der Ortspolizeibehörden sind meist sehr eingeschränkt. Selbst die zunehmende Verstärkung des gemeindlichen Vollzugsdienstes durch Mitarbeiter

mit KOD-Ausbildung können dieses Problem nicht vollständig beheben. Die OPB ist somit nach wie vor auf die Unterstützung durch den PVD angewiesen. Die Bedrohung durch Terroranschläge ist in diesem Ausmaß in Deutschland ein sehr neues Phänomen. Dennoch handelt es sich um einen Risikofaktor, dem mit bewährten Mitteln und neuen Ansätzen der Veranstaltungssicherung entgegengewirkt werden kann oder zumindest könnte, denn vielerorts ist die Notwendigkeit einer konsequenten Sicherheitsplanung noch längst nicht in den Köpfen der Entscheider verhaftet. Allein schon die Erwähnung des Begriffs „Sicherheitskonzept“ weckt bei so manchem Gemeinderat die Angst überzogener Belastungen für ehrenamtliche Veranstalter. Auf kommunaler Ebene haben die Ortspolizeibehörden daher mit vielen Einflussfaktoren zu kämpfen und müssen sich mitunter dem „politischen Willen“ beugen. Lässt sich für die Notwendigkeit eines Sicherheitskonzepts zumindest noch eine Teilakzeptanz schaffen, treffen Maßnahmen zum Schutz und zur Abwehr von Terroranschlägen meist auf eine ablehnende Haltung. Das Motto: „Wenn wir nicht allen Anschlagsszenarien entgegenwirken können, unternehmen wir lieber gar nichts“ ist aber sicherlich der falsche Ansatz. Wie so oft kann auch hier ein Blick über den Tellerrand interessante Erkenntnisse liefern. Während in Deutschland noch über die Notwendigkeit von Sicherheitskonzepten diskutiert wird, bieten die Behörden im Vereinigten Königreich bereits weitreichende Materialien an, um Veranstaltungen hinsichtlich der neuen Bedrohungslage besser abzusichern. Gerade das Unglück bei der Loveparade in Duisburg hat klar gezeigt, dass politische Interessen und Veranstalterinteressen nicht über die Sicherheitsinteressen gestellt werden dürfen. Im Gegenzug sollte die Angst vor (amts)haftungsrechtlichen Konsequenzen nicht zu blindem Aktionismus führen. Eine verantwortungsvolle Veranstaltungsplanung und -durchführung spielt sich zwischen den beiden Extremen „Bedenkenlosigkeit“ und „Aktionismus“ ab. Sicherheit muss ein Dauerthema werden und bleiben und nicht als kurzfristige Reaktion auf Terroranschläge und Katastrophen betrachtet werden. Dabei darf es nicht um Effekthascherei oder politische Profilierung gehen, sondern um eine ruhige, sachliche und souveräne Planung und Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure.

Anlagen

Anlage 1

Praxisleitfaden Veranstaltungssicherheit **für die Ortspolizeibehörden** **in Baden-Württemberg**

I Antragsformular

Veranstalter

- Angaben zum Veranstalter (Name, Anschrift, Kontaktdaten)
- Angaben zum Stellvertreter/Veranstaltungsleiter während der Veranstaltung (Name, Anschrift, Kontaktdaten)

Veranstaltung

- Generelle Angaben zur Veranstaltung (Bezeichnung, Anlass, Art, Zeitraum, Aufbaudatum, Abbaudatum)
- Angaben zu Musik und Unterhaltung (Art der Darbietungen, Zeitraum, Künstler, elektronische Verstärker, Bühneneffekte, Pyrotechnik, Feuerwerk, offenes Feuer)
- Angaben zu Speisen und Getränken (Alkohol, Flüssiggas, Fritteusen)

Besucher

- Angaben zu den Besuchern (max. Anzahl gleichzeitig, max. Anzahl pro Tag, Anzahl Vorjahre, VIPs, Zielgruppe, Klientel, Konfliktpotential)
- Angaben zur Begrenzung der Besucherzahl (Zugangskontrollen, Einfriedungen, Personenvereinzelungsanlagen, Zählen durch Ordnungsdienst, technische Zählung)
- Angaben zur Lenkung der Besucherströme (Gitter, sonstige Absperrungen)

Dienstleister

- Angaben zum Ordnungsdienst (Dienstleister, Sachkundeprüfung, Personaleinsatz, Fahrzeuge, Videoüberwachung/Kamerasystem)
- Angaben zu Sanitätswachdienst (Dienstleister, Personaleinsatz, Fahrzeuge)
- Angaben zur Brandsicherheitswache (Dienstleister, Personaleinsatz, Fahrzeuge)

Gelände und Infrastruktur

- Vorlage eines maßstabsgetreuen Lageplans (Fläche, Lage Aufbauten, Lage Flucht- und Rettungswege, Notausgänge)
- Angaben zur Art der Veranstaltungsfläche (öffentlich, privat, öffentliche Privatfläche, freie Landschaft, Gebäude)
- Angaben zu den Aufbauten (Sitzplätze, Stehplätze, Bühnen, Tribünen, Zelte, Kräne, Verkaufsstände, Betreiber, Warenangebot, Infostände)
- Angaben zu Toiletten (Anzahl, Art, Einleitung Abwasser in das Kanalnetz)
- Angaben zum Brandschutz (Brandschutzkonzept, Feuerlöscher, ortsfeste Löschanlagen, Blitzschutz, Brandmeldeanlage, Rauchabzug)
- Angaben zu sonstigen technischen Sicherungsmaßnahmen (Sicherheitsbeleuchtung, Notstromaggregate, Megaphone, Verstärkeranlage für Durchsagen)
- Angaben zur Verkehrssituation (Parkmöglichkeiten, Straßensperrungen, Halteverbotszonen, ÖPNV)

Sonstiges

- Vorlage einer Telefonliste
- Vorlage von Anträgen (Gestattung nach § 12 GastG, Erlaubnis nach § 29 Abs. 2 StVO, Ausnahmegenehmigung nach § 46 StVO, Festsetzung nach § 69 Abs. 1 GewO, Ausnahmegenehmigung nach § 24 Abs.1 der 1. Sprengstoffverordnung)
- Vorlage weiterer Unterlagen (Sicherheitskonzept, Bestuhlungsplan, Streckenverlaufsplan)
- Nachweis einer Veranstalterhaftpflichtversicherung

II Mögliche beteiligte Behörden und Einsatzorganisationen

- Baurechtsbehörde
- Straßenverkehrsbehörde
- Straßenbaubehörde
- Straßenbulasträger
- Gewerbebehörde
- Gaststättenbehörde
- Sprengstoffbehörde (Feuerwerk)
- Lebensmittelüberwachung
- Polizeivollzugsdienst
- Feuerwehr
- Sanitätswachdienst
- Rettungsdienst
- Technisches Hilfswerk
- Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft

III Notwendigkeit eines Sicherheitskonzepts



- Wird von min. einer Behörde oder Einsatzorganisation ein Sicherheitskonzept als notwendig erachtet ist ein solches zu erstellen.
- 1. Entwurf 6 Wochen vor Veranstaltungsbeginn.
- Finaler Entwurf 4 Wochen vor Veranstaltungsbeginn zur Endabstimmung.

IV Schutzzieldefinition

4 Kernfragen

- Wovor soll geschützt werden?
- Was soll geschützt werden?
- Welches Schutzniveau soll erreicht werden? (Festlegung des Grenzkrisikos)
- Wie soll dieses Schutzniveau erreicht werden?

Beispiele

- Vermeidung kritischer Personendichten.
- Aufrechterhaltung von Gefahrenabwehrmaßnahmen und Fluchtmöglichkeiten für gefährdete Personen.
- Aufrechterhaltung der Kommunikationshoheit des Veranstalters (technisch und inhaltlich).
- Technische Instandhaltung von Kommunikationsinfrastrukturen.
- Sicherstellung des Personalbedarfs und der Informationsketten.

V Risikomanagement

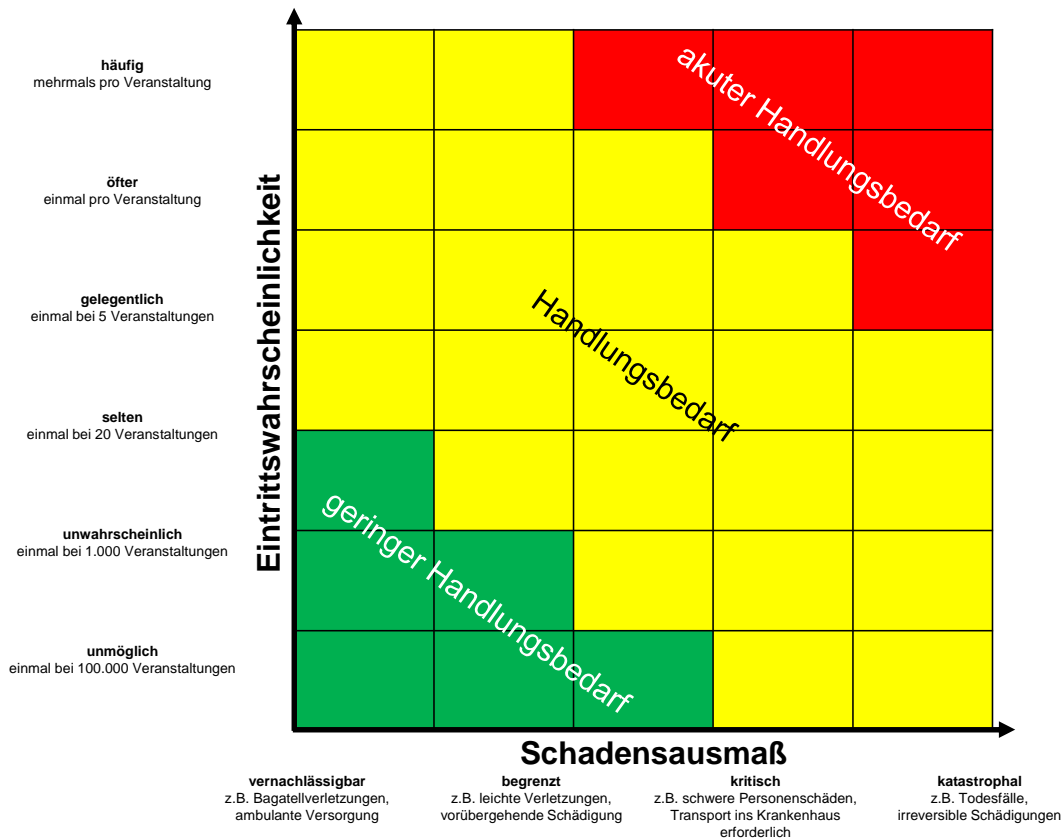
Risikoidentifikation (mögliche Risiken)

- Wetter: außergewöhnliche Temperaturen, Sturm, Hagel und Starkregen, Gewitter mit Blitzgefahr, Hochwasser, Glatteis
- Zuschauerverhalten: Überklettern von Absperrungen, Erklettern von Aufbauten oder Straßenmobiliar, besonders ausgeprägter Enthusiasmus, Besucherdruck und Gedränge, Werfen von Gegenständen, Vandalismus, Körperverletzung, sonstige Kriminalitätsdelikte wie Drogenkonsum und -verkauf, Taschendiebstahl, Mitnahme von Waffen

- Sanitäts- und rettungsdienstliche Ereignisse: Verletzungen und Unfälle, hoher Drogen-/Alkoholkonsum, Reizgas, vermisste Personen/Kinder, Massenerkrankungen z.B. durch Lebensmittelvergiftungen
- Brandgefahr: Brand (z.B. brennendes Fett), Explosion (z.B. von Gasflaschen), Verwendung von Pyrotechnik durch Besucher und Veranstalter
- Technische Gefahren: Gasausströmung, Gesundheitsgefährdungen durch Austritt von Gefahrstoffen wie Kühlmittel, Stromausfall, Einsturz von Bauteilen oder Anlagen, Unfälle (Fahrgeschäfte, Motorsport, Stuntshows, Tiere, Flugshows)
- Gefährdungen für die (besucherrelevante) Infrastruktur innerhalb/außerhalb der Veranstaltung inklusive der Verkehrswege: Ausfall gastronomischer Einrichtungen und somit unzureichende Versorgung der Gäste mit Getränken, Ausfall der Ver- und Entsorgung, Ausfall des öffentlichen Personenverkehrs (z. B. durch Personenschaden im Gleisbereich), Ausfall des Individualverkehrs (z. B. Unfall, Sperrung), Parkflächen nach Verkehrskonzept nicht nutzbar, Glasbruch
- Gefahren bei besonderen Veranstaltungen: besondere politische Lage (Auftreten sicherheitsrelevanter Personengruppen), Gegenveranstaltungen, hohe Anzahl nicht selbstrettungsfähiger Personen (Kleinkinder, körperlich eingeschränkte Personen), Gewaltpotenzial der Veranstaltungsteilnehmer (Rockergruppen, Hooligans, Fanatiker)
- Bedrohungen von außen: Terroranschlag, Bombendrohung, Amoklauf, verdächtige Gegenstände

Risikoanalyse

- Jedes identifizierte Risiko wird einem Bereich der Risikomatrix zugeordnet.

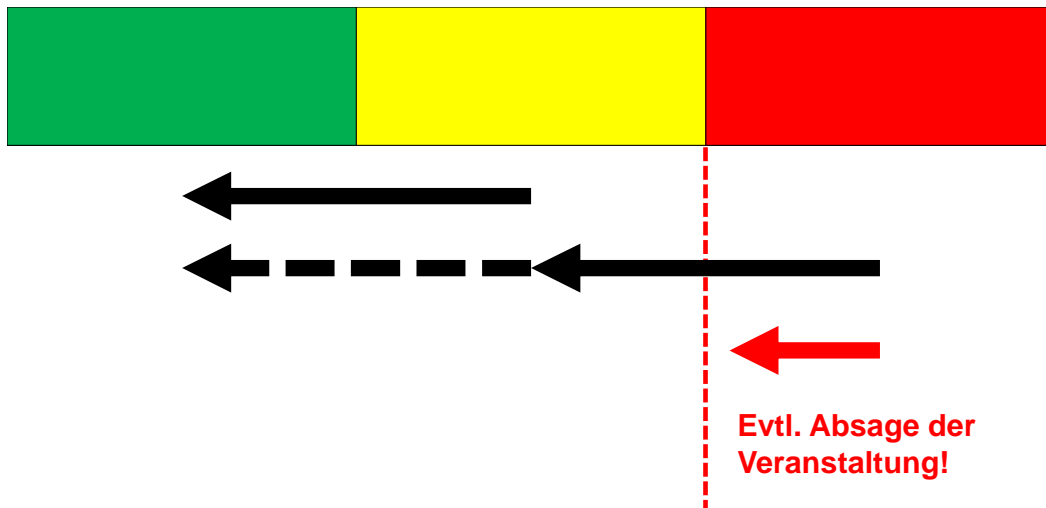


Risikobewertung

- Grüner Bereich: Es können Maßnahmen getroffen werden.
- Gelber Bereich (= Grenzrisiko): Es sollten Maßnahmen getroffen werden. Verhältnis zwischen Aufwand und erzielter Risikominimierung sollte abgewogen werden.
- Roter Bereich (= über dem Grenzrisiko): Es müssen unter allen Umständen Maßnahmen zur Reduzierung getroffen werden, so dass das Risiko zumindest auf den gelben Bereich absinkt.

Risikobewältigung

- Vermeidung von Risiken
- Beseitigung der Risikoquelle
- Veränderung der Wahrscheinlichkeit
- Veränderung der Auswirkungen



- Sofern sich das Restrisiko nicht zumindest auf den gelben Bereich absenken lässt ist eine Absage oder Versagung der Veranstaltung zu erwägen.

VI Sicherheitskonzept des Veranstalters

Allgemeine Angaben

- Benennung des Sicherheitskonzepts (Veranstaltungsname und Datum)
- Name des Verfassers und gegebenenfalls weiterer an der Erstellung beteiligter Personen
- Aktuelle Versionsnummer
- Datum der letzten Bearbeitung
- Verteiler, an den das Sicherheitskonzept versendet werden muss (Es ist sicherzustellen, dass die Personen im Verteiler stets über die aktuellste Fassung des Konzepts verfügen)

Einleitung (Kurzer Überblick über die Veranstaltung)

- Was beschreibt das Konzept?
- Um welche Veranstaltung handelt es sich?
- Welche Schutzziele werden verfolgt?

Verantwortlichkeiten

- Veranstalter (z.B. Organisation)
- Verantwortliche Person (natürliche Person), wenn Veranstalter nicht natürliche Person ist
- Beauftragter Veranstaltungsleiter
- Verantwortlicher für Veranstaltungstechnik
- Leiter Sicherheits- oder Ordnungsdienst
- Leiter Sanitätsdienst
- Leiter Brandsicherheitswache
- Federführendes Amt
- Entscheidungsbefugter Vertreter der Kommune am Veranstaltungstag
- Kontakte in anderen beteiligten Ämtern
- Veranstaltungsleitung/Sicherheitsstab (Personelle Zusammensetzung der Veranstaltungsleitung und des Sicherheitsstabs)
- Ordnungsdienst (Firma, Organisation, Namen der Verantwortlichen)
- Polizeivollzugsdienst
- Öffentlicher Personennahverkehr
- Sponsoren (zur Vermeidung von Konflikten, wie z.B. mit Alkohol- und Zigarettenwerbung)

Übersicht Kontaktdaten/Kommunikationsliste

- Funktion: (z.B. Veranstalter, Veranstaltungsleiter, Polizei, Sicherheitsbehörde)
- Name, Vorname
- Telefonnummer(n) (Mobil, ggf. Festnetz)
- Funkrufname („Polizei“, „Feuerwehr“, „Veranstaltungsleitung“, etc.)

Veranstaltungsbeschreibung

- Veranstaltungsart (Straßenfest, Stadtfest, Sportveranstaltung, Konzert, etc.)
- Veranstaltungsort
- Programm (Programmabläufe und -zeitplan, Highlights, Attraktivität)
- Auf- und Abbauzeiten
- Veranstaltungsfläche, Flächennutzung und -gestaltung (Aufbauten, Wege, Beschreibung des definierten Veranstaltungsbereichs, genutzte Flächen, Geografie, Beschaffenheit des Untergrunds, Landschaftsstruktur)
- Geplante Verwendung von Pyrotechnik, Lasershows, besondere Dekoration
- Betriebszeiten der Veranstaltung
- Anzahl der erwarteten und der maximalen Besucherzahl
- Erwartetes Besucherverhalten
- Angaben zur Gastronomie
- Erwartete An- und Abreise (ggf. ist die Vorlage eines gesonderten Verkehrskonzepts erforderlich)
- Erfahrungen aus dem Vorjahr

Maßnahmen zur Senkung der Risiken

- Abbildung des Risikomanagements (siehe IV)
- Welche Maßnahmen werden getroffen, um die jeweiligen Risiken zu minimieren?
- Dem Sicherheitskonzept ist als Anlage eine Kopie der Veranstaltungshaftpflichtversicherung beizufügen.

Besondere Wege und Flächen, insb. Flucht- und Rettungswege

Größe und Erreichbarkeit der Flächen, eventuell spezielle Anforderungen (Stromversorgung etc.).

- Fluchtwege (Größe, Beschaffenheit, Ausschilderung)
 - Faustregel: Min. 3 m Breite (Kapazität von 2.000 Personen).
 - Eine Entfernung von 60 m aus dem Versammlungsraum bis zum nächsten Ausgang dar nicht überschritten werden
- Zufahrten für Rettungsfahrzeuge

- Faustregel: Min. 3 m Breite, eher 3,5 m.
- Aufstellflächen und Zugangsbereiche für Einsatzkräfte (Polizei, Feuerwehr, Sanitätsdienste)
- Flächen für Unfallhilfestellen
- Warteflächen für Besucher/-innen
- Entlastungs- und Evakuierungsflächen
- Bühne oder Backstage Bereiche, besonders schützenswerte Bereiche, Produktionsflächen
- Einlass- und Auslassbereiche
- Siehe auch Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e.V.: Merkblatt „Flucht- und Rettungswege bei Veranstaltungen im Freien“

Zäune, Abschränkungen und sonstige Sicherheitsabsperungen

- Dient: Schutz der Besucher vor zu hohen Personendrücken, Segmentierung von Veranstaltungsbereichen, Gewährleistung einer raschen Entleerung der Veranstaltungsfläche, Schaffung gesicherter An-, Zu- und Umfahrten sowie Bewegungsflächen für Einsatzkräfte etc.
- Mögliche Ausgestaltung
 - Abschränkungen vor der Szenefläche mit Order- und Sanitätergängen
 - Umzäunungen von Veranstaltungsplätzen zur Begrenzung der Besucherzahl
 - Sicherheitsabsperungen zur Personenlenkung und -führung auf den definierten Flucht- und Rettungswegen
 - Abschränkung zur Trennung von Zuschauerbereichen und Verkehrsfläche der Einsatzkräfte

- Wahl des richtigen Gittertyps:

geeignet		Bedingt geeignet		ungeeignet			
	Fan-Trennung	Sichtschutz	Begrenzung mit hohem Personendruck (z.B. Bühnenabgrenzung)	Abschränkung in Stehplatzbereichen (hoher Personendruck)	Begrenzung und Umzäunung ohne Personendruck	Im Verlauf von Rettungswegen	Im Verlauf von Feuerwehruzufahrten
Bauzäune						Auf Laufrollen	Auf Laufrollen
Absperrgitter						Auf Laufrollen	
Polizeigitter							
Bühnenabsperrgitter							
Zaunwagensysteme							
Absperrbänder/Absperrkordel						Wenn selbständige Lösung bei Druck	
Rollzaun-Systeme							

- Generell Zu beachten ist: Immer zwei Ausgänge auf Flucht- und Rettungswege schaffen, Sackgassen, Trichter und spitzwinklige Anordnungen vermeiden, vollständiger Aufbau, Wahl des richtigen Gittertyps,
- Siehe auch Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e.V.: Merkblatt „Sicherheitsabsperungen bei Veranstaltungen“

Sonstige Infrastruktur

- Beleuchtung einschließlich Notbeleuchtung, Sicherheitsbeleuchtung
- Ausschilderung und Anlaufpunkte (z.B. Besucherleitsysteme, Infopoints, Notausgänge)
- Kamerasystem, Videoüberwachung
- Bühnengröße
- Stromversorgung einschließlich Notstromversorgung, Sicherheitsstromversorgung

- Beschallung einschließlich Notfallbeschallung
- Aufbauten, Zelte, Bühnen (Maße, Standort, Baubuch)
- Gasbetriebene Anlagen (Standort, verantwortliche Person, Vorlage einer Bescheinigung eines Gassachverständigen über die unbedenkliche Inbetriebnahme der Anlage)
- Brandschutz (exakte Benennung der Feuerlöschvorrichtungen sowie deren Standort)
- Blitzschutz
- Zu- und Abwasser
- Toiletten, Behindertentoiletten (Anzahl und Position)
- Plätze bzw. Einrichtungen für Nutzer von Rollstühlen
- Sonstige Gegenstände und Einrichtungen auf dem Gelände, z.B. Mülltonnen, Löschmittel, Verwendung von Flüssiggas, besondere Dekorationen, Pyrotechnik, Lasertechnik)
- Sämtliche Infrastruktureinrichtungen sind in einen maßstabsgetreuen Lageplan, der dem Sicherheitskonzept als Anlage beigefügt ist, darzustellen.

Ordnungsdienst

- Faustregel: Pro 100 Personen 1 Ordner. Bei großen Veranstaltungen abweichend.
- Personaleinsatz (einschließlich Positionierungsplan)
- Auftreten und Aufgaben
- Einweisung der Ordner in das Sicherheitskonzept
- Qualifikation (Vorlage von Nachweisen) und Ausstattung
- Verantwortlichkeiten
- Befugnisse und Einsatzpläne
- Zugangs- und Einlasskontrollen
- Hausrecht; Wer ist zur Ausübung befugt?

Sanitätswachdienst

- Bemessung des Sanitätswachdienstes (Maurer- Schema und Kölner Algorithmus)
- Leistungserbringer (Vorlage Dienstleistungsvertrag)
- Aufgabenschwerpunkte Sanitätsdienst
- Personaleinsatz, -stärke
- Zusammenarbeit der Beteiligten, Übergabe von Patienten, Fahrten mit We-gerecht
- Erforderliche Einsatzmittel (Einsatzfahrzeuge, Personal, Ausstattung)
- Kommunikationswege/ Führungsstruktur
- Dokumentation der Versorgungsfälle
- Siehe auch Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e.V.: Merkblatt „Brandsicherheitswachdienst und Sanitätsdienst bei Veranstaltungen“

Feuerwehr

- Kommunikationswege für Feuerwehr
- Aussagen zu anlagentechnischen, betrieblich-organisatorischen und ggf. bau-lichen Brandschutz im Veranstaltungsbereich (Brandschutzkonzept)
- Zuständige Einsatzkräfte
- Brandsicherheitswache
- Siehe auch Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e.V.: Merkblatt „Brandsicherheitswachdienst und Sanitätsdienst bei Veranstaltungen“

Genereller Brandschutz

- Verwendung von offenem Feuer und pyrotechnischen Gegenständen
- Brandverhalten von Materialien
- Verwendung von brennbaren Flüssigkeiten und Gasen (unter anderem Flüssig-/Erdgas)
- Abstandsflächen

- Blitzschutz
- Sicherstellung wirksamer Lösch- und Rettungsarbeiten
- Brandsicherheitswache

Pyrotechnik

- Benennung einer verantwortlichen Person gemäß § 19 Sprengstoffgesetz.
- Erstellung einer Gefährdungsanalyse durch die verantwortliche Person gemäß § 19 Sprengstoffgesetz.
- Kennzeichnung des Gefahrenbereichs.
- Unterbinden eines unbefugten Betretens.
- Feststellung möglicher Gefährdungen Dritter (u.a. Besucher).
- Festlegung von Abbruchkriterien.
- Bestimmung von Schutzabständen.
- Siehe auch Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e.V.: Merkblatt „Verwendung von Pyrotechnik bei Veranstaltungen im Freien“

Ehrenamtliche Helfer

- Einweisung
- Notfallkarten

Sicherheitszentrale/Sicherheitsstab

Beschreibungen der Funktionen, Aufgabengebiete, Verantwortlichkeiten und Entscheidungskompetenzen aller Beteiligten

- Veranstalter
- Ordnungsdienst (Leiter Ordner)
- Koordinierende Stelle ggf. unter Hinzuziehung weiterer Genehmigungsbehörden (Bauaufsicht, Jugendamt, Straßenverkehrsbehörde)
- Sanitäts- und Rettungsdienst
- Polizei
- Feuerwehr

Ort und Unterbringung der Sicherheitszentrale

- Ausreichende Größe
- Nähe zur Veranstaltung
- Sehr gute An- und Abfahrtmöglichkeiten
- (EDV)-technische Ausstattung

Krisenmanagement und Organisation

Es ist zu beschreiben, welche Maßnahmen von wem in welchen Fällen umzusetzen sind. Außerdem muss eine Einweisung aller an der Durchführung beteiligten Personen in das Sicherheitskonzept stattfinden.

- Personelle Zusammensetzung, Entscheidungs- und Weisungsbefugnisse
- Aufgaben, Organisation und Unterbringung
- Notfallkonzepte, Notfallpläne
- Evakuierung und Evakuierungsplan

Publikumslenkung- und steuerung (Benennung der Maßnahmen, die dazu dienen, das Publikum zu lenken und zu steuern)

- Information des Publikums/Kommunikation mit dem Publikum (Sicherheitsdurchsagen)
- Technische Lenkungsmaßnahmen (z.B. Sperrungen etc.)

Verkehrslenkung

- Öffentlicher Personenverkehr
- Öffentlicher Straßenraum, Beschilderungskonzept etc.
- Rettungszufahrten
- Parkplätze inkl. P&R Konzept

Kommunikation

- Wie sprechen die Beteiligten miteinander?
- Wer spricht mit wem?
- Wer meldet wem? (Meldekettten etc. als Anlage beifügen)
- Welche Technik wird zur Kommunikation eingesetzt?

Dokumentation

- Wie und von wem werden Besprechungen und Entscheidungen dokumentiert?

Räumungskonzept/Evakuierungskonzept/Unterbrechungskonzept

- Verantwortlichkeiten (Hier sind, soweit möglich, natürliche Personen zu nennen. Soweit dies nicht möglich ist, kann eine möglichst genau umrissene Funktion im Sinne eines Sammelbegriffes genannt werden (z.B. Ordner an den Zugangskontrollen))
- Aufgabenverteilung (Hier sind die detaillierten Maßnahmen der Räumung oder Evakuierung aufzuführen)
- Ablauf (Zeitliche Abfolge inkl. Gleichzeitigkeiten sind darzustellen)

Überfüllungskonzept

- Faustregel:
 - 2 Personen/m²: Entkoppelt, völlig unproblematisch
 - 5 Personen/m²: eingeschränkte Bewegung noch möglich, daher noch in Ordnung
 - 6 Personen/m²: Bewegung zunehmend eingeschränkt, bereits kritisch
 - 8 Personen/m²: Keine Bewegung mehr möglich, Gefahr
- Erhöhte Wahrscheinlichkeit der Überfüllung bei Innenstadtveranstaltungen.
- Berücksichtigung der vorhandenen Aufbauten sowie der möglichen Randbebauung.
- Eindeutige Zu- und Ausgänge, Stauflächen, Umleitungsstrecken (soweit möglich)
- Entsprechende Beschilderungen müssen eindeutig benannt und aufgestellt werden.
- Siehe auch Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e.V.: Merkblatt „Statische und dynamische Personendichten bei Großveranstaltungen“

Verkehrskonzept

- Zufahrten und Zugänge für Einsatzkräfte
- Lieferverkehr
- Zu- und Abfahrten der Anlieger
- Verkehrssperrungen
- Besucherlenkung bei An- / Abreise

Mögliche Anlagen zum Sicherheitskonzept

- Bestätigung Veranstalterhaftpflichtversicherung
- Wichtige Ansprechpartner
- Maßstabsgetreuer Lageplan des Geländes
- Geländesektorenpläne
- Pläne Flächennutzung
- Pläne zu den Aufbauten
- Verkehrskonzept inkl. Verkehrszeichenplan
- Flucht- und Rettungswegeplan/Notfallpläne
- Externe Veranstaltungsinformation (Broschüren etc.)
- Shuttlekonzept
- ÖPNV-Konzept
- Pläne zur Führungsorganisation
- Dienstplan der Sicherheitszentrale/des Sicherheitsstabes
- Ordneinsatzplan
- Sanitätsdienstplan /-konzept
- Dienstplan der Brandsicherheitswache
- Dienstplan des Wasserrettungsdienstes
- Kommunikationsplan/ -liste

VII Sonstige Vorkehrungen des Veranstalters



VIII Einsatzplanung der BOS

Veranstalter wird nicht eingebunden, um die Weitergabe sensibler Informationen zu verhindern.

vorbereitende Einsatzplanung

- Kräfteplanung (Anzahl, Umverteilung, zusätzliche Kräfte von anderen Dienststellen)
- Raumordnung
- Kommunikationsplanung
- Ausstattung (technische Kompatibilität überprüfen und ggf. herstellen)
- Schnittstellen
- Information der Leitstelle
- Kräfteplanung

Festlegung turnusmäßiger Besprechungen während der Veranstaltung

- Ort (ausreichende Größe, Nähe zur Veranstaltung, sehr gute An- und Abfahrtsmöglichkeiten für Einsatzfahrzeuge, ausreichende Anzahl an Parkplätzen, technische Ausstattung, Abtrennbarkeit zum Veranstaltungsgeschehen, ggf. mobile Treffpunkte)
- Zeit
- Teilnehmer

Festlegung der Einsatzmaßnahmen

- Tragen von Schutzkleidung
- Verifizierung der Lage
- Meldung, ggf. Rückzug
- Abstimmung mit PVD
- Aktivierung der Krankenhausalarmplanung
- Einrichtung eines Bürgertelefons
- Einrichtung einer psychosozialen Notfallversorgung
- Presse- und Medienarbeit

Einsatznachbereitung

- Psychosoziale Einsatznachsorge
- Personendokumentation
- Daten sammeln und archivieren

Die einzelnen BOS haben hier selbst die beste Fachkompetenz und entscheiden in eigener Zuständigkeit. Die OPB sollte sich nicht einmischen. Es geht mehr um die zur Verfügungstellung der Räumlichkeiten und eine gute Kommunikation

IX Mögliche Sicherungsmaßnahmen gegen Terroranschläge

Maßnahme	Pro	Kontra
Installation versenkbarer Stahlpoller	<p>Wirksamer Schutz vor Anschlägen mit Kfz (auch Lkw bis 7,5 t).</p> <p>Persönliche Freiheiten werden im Gegensatz zu anderen Maßnahmen (z.B. Videoüberwachung) nicht eingeschränkt.</p>	<p>Extrem hohe Kosten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 36.000 €/Stück (versenkbar) • 18.000 €/Stück (feststehend) <p>Erschwerte Zufahrt für Rettungskräfte, Lieferverkehr und Anwohner.</p> <p>Decken nur ein einzelnes Anschlagsszenario ab.</p>
Intermediate Bulk Container, z.B. von der Firma Indutainer GmbH	<p>Wirkungsvoll gegen Lkw bis 7,5 t (DEKRA-Zertifikat).</p> <p>Durch das leichte Kunststoffgewebe können Verletzungen von Menschen weitestgehend ausgeschlossen werden.</p> <p>Relativ kostengünstig.</p>	<p>Fachgerechte Platzierung im Verbund notwendig.</p> <p>Hoher Platzbedarf.</p> <p>Erschwerte Zufahrt für Rettungskräfte, Lieferverkehr und Anwohner.</p> <p>Erschwerte Entfluchtung.</p>
Abspernung mit schweren Kfz (z.B. Feuerwehrfahrzeuge)	<p>Schnelle Verfügbarkeit und Mobilität.</p> <p>Akzeptabler Schutz vor Anschlägen zumindest mit leichteren Fahrzeugen.</p> <p>Kann optisch ansprechend ausgestaltet werden (z.B. Oldtimer).</p>	<p>Bedingter Schutz gegen schwerere Fahrzeuge</p> <p>Hoher Personalaufwand (Fahrer).</p> <p>Mäßige Zuverlässigkeit (eventuelle Panikreaktion des Fahrers.).</p> <p>Fahrer wird gefährdet, wenn Fahrzeug gewaltsam entwendet wird.</p> <p>Teils erschwerte Zufahrt für Rettungskräfte, Lieferverkehr und Anwohner.</p> <p>Teils erschwerte Entfluchtung.</p>
Abspernung mit sonstigen schweren Gegenständen (z.B. Bauschuttcontainer,	Kostengünstig.	Schutz stark abhängig vom Eigengewicht der Abspernung. Meist wirkungslos.

Betonblöcke, schwere Pflanzkübel)	Kann optisch unauffällig ausgestaltet werden (Bemalung, Pflanzen).	Teilweise zusätzliche Gefährdung durch umherfliegende Betonteile. Erschwerte Zufahrt für Rettungskräfte, Lieferverkehr und Anwohner. Erschwerte Entfluchtung.
Erhöhte Präsenz durch gemeindlichen Vollzugsdienst/KOD	Personal ist verfügbar. Keine zusätzlichen externen Kosten. Polizeiliche Befugnisse (Polizeiliche Standardmaßnahmen nach den §§ 26 ff. PolG, z.B. Platzverweis, körperliche Durchsuchung, Beschlagnahme). Positive Wirkung auf die Veranstaltungsbesucher (Stärkung des Sicherheitsgefühls).	Wenig praktische Wirkung mangels adäquater Ausbildung und Ausrüstung für die Abwehr von Terroranschlägen. Hoher Personalaufwand.
Erhöhte Präsenz von Mitarbeitern privater Sicherheitsfirmen	Positive Wirkung auf die Veranstaltungsbesucher (Stärkung des Sicherheitsgefühls).	Wenig praktische Wirkung mangels adäquater Ausbildung und Ausrüstung für die Abwehr von Terroranschlägen. Keine polizeilichen Befugnisse, nur „Jedermannsrechte“. Zusätzliche Kosten.
Videüberwachung	Wirksames Mittel der Strafverfolgung. Chance auf das vorzeitige Erkennen eines Terroranschlags.	Wohl keine präventive, abschreckende Wirkung gegenüber Terroristen. Möglicherweise sogar kontraproduktiv („Plattform“). Hohe rechtliche Hürden. Nur im Wege der Amtshilfe durch den PVD umsetzbar.

X Weiterführende Literatur

Die Inhalte dieses Leitfadens sind teilweise folgenden Publikationen entnommen:

- Stadt Frankfurt am Main: „Vordrucksatz Veranstaltungen“
- Stadt Freiburg im Breisgau: „Leitfaden für Veranstaltungen“, S. 30 ff.
- Stadt Tönisvorst: Veranstaltungssicherheit. Erhebungsbogen zur Prüfung erforderlicher Sicherheitsmaßnahmen
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe: „Bausteine für die Sicherheit von Großveranstaltungen. Teil 1“, S. 130-164.
- Bundesstadt Bonn: „Informationssammlung für die sicherheitstechnische Betrachtung von Außenveranstaltungen“, S. i2-1-X-8
- Fachhochschule Köln: „Die Sicherheit einer Veranstaltung - Eine Kultur der Verantwortung“, S. 71-60.
- Hessisches Ministerium des Innern und für Sport: „Leitfaden Sicherheit bei Großveranstaltungen“ (Anlage 5), S. 1-7.
- Landeshauptstadt Kiel: „Leitlinie zur Erstellung von Sicherheitskonzepten für Veranstaltungen“, S. 16 – 32.
- Landeshauptstadt München: „Veranstaltungssicherheit Leitfaden für Feuerwehr, Sicherheitsbehörde und Polizei sowie Veranstalter und deren Sicherheitsdienstleister“, S. 51-85.
- Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen: „Struktur eines Sicherheitskonzeptes“, S. 1-10.
- Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt: „Sicherheitskonzepte für Großveranstaltungen. Leitfaden für die kommunale Praxis“, S. 30-33.
- Stadt Freiburg im Breisgau: „Leitfaden für Veranstaltungen“, 55-57.
- Stadt Konstanz: „Leitfaden für Großveranstaltungen in Konstanz-Sicherheitskonzept, S. 1-6.
- Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e.V.: „Merkblatt Sicherheitskonzept für Großveranstaltungen“, S. 7-28.
- Brandschutztechnische Anforderungen an Märkte, Straßenfeste und ähnliche Veranstaltungen
- Brandsicherheitswachdienst und Sanitätsdienst bei Veranstaltungen

- Flucht- und Rettungswege bei Veranstaltungen im Freien
- Sicherheitsabsperungen bei Veranstaltungen
- Verwendung von Pyrotechnik bei Veranstaltungen im Freien
- Statische und dynamische Personendichten bei Großveranstaltungen
- Centre for Protection of National Infrastructure: "Hostile Reconnaissance. Understanding and countering the threat" (englisch)
- National Counter Terrorism Security Office: „Counter Terrorism Protective. Security Advice for Major Events“ (englisch)
- National Counter Terrorism Security Office: „Crowded Places Guidance“

Literatur- und Quellenverzeichnis

Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.): Sicherheitskonzepte für Versammlungsstätten. Checkliste bzw. Inhaltsstichpunkte zur Aufstellung eines Sicherheitskonzeptes gemäß § 43 MVStättV für Versammlungsstätten, 2008, online unter: http://www.agbf-bund.de/pdf/2008-1%20Sicherheitskonzepte_fuer_Versammlungsstaetten.pdf [20.09.2017]

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hrsg.): Bausteine für die Sicherheit von Veranstaltungen. Teil 1, 2016, online unter: http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Praxis_Bevoelkerungsschutz/Band_17_Praxis_BS_Sicherheit_Grossveranstaltungen.pdf?__blob=publicationFile [30.10.2017]

Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (Hrsg.): Technische Regel für Betriebssicherheit-TRBS 1203-Befähigte Person, 2010, online unter: <https://www.baua.de/DE/Angebote/Rechtstexte-und-Technische-Regeln/Regelwerk/TRBS/TRBS-1203.html> [21.09.2017].

Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Verfassungsschutzbericht 2016, 2017, online unter: <https://www.verfassungsschutz.de/embed/vsbericht-2016.pdf> [03.09.2017]

Bundesstadt Bonn (Hrsg.): Informationssammlung für die sicherheitstechnische Betrachtung von Außenveranstaltungen, 2013, online unter: www.bonn.de/rat_verwaltung_buergerdienste/buergerdienste_online/buergerservice_a_z/01970/index.html?lang=de&download=M3wBUQCu%2F8ulm-KDu36WenojQ1NTTjaXZnqWfVpzLhmfhnappmmc7Zi6rZnqCk-kIR0g3p7bKbXrZ2lhtTN34al3p6YrY7P1oah162apo3X1cjYh2%2BhoJRn6w%3D%3D [30.11.2017]

Centre for the Protection of National Infrastructure (Hrsg.): Crowded Places Guidance, 2017, online unter: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/619411/170614_crowded-places-guidance_v1.pdf [31.10.2017]

Centre for the Protection of National Infrastructure (Hrsg.): Hostile Reconnaissance. Understanding and countering the threat, 2016, online unter: <https://www.cpni.gov.uk/system/files/documents/23/de/understanding-hostile-reconnaissance-understanding-and-countering-the-threat.pdf> [31.10.2017]

Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.): Veranstaltungen sicher machen. Kultur und Freizeit vor Ort schützen, 2017, online unter: <https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Aktuelles/2017/Neue%20Dokumentation%20zur%20Veranstaltungssicherheit%20ersienen/doku141.pdf> [19.09.2017]

Ehmann, Karl/Rettig, Joachim: Sicherheit und Service bei Veranstaltungen, 2009.

Europäischer Verband der Veranstaltungs-Centren e.V./Löhr, Volker (Hrsg.): Musterverordnung über die Sicherheit bei Veranstaltungen (Muster-Veranstaltungssicherheit-Verordnung – Muster-VaSiV), 2013, online unter: http://www.eventtechniker.de/files/658-s_VaSiV_2013-04-10.pdf [25.09.2017]

EUROPOL (Hrsg.): European Union terrorism situation and trend report 2017, 2017, online unter: <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/tesat2017.pdf> [25.08.2017]

Fachhochschule Köln (Hrsg.): Die Sicherheit einer Veranstaltung. Eine Kultur der Verantwortung, 2014, online unter: https://www.th-koeln.de/mam/downloads/deutsch/hochschule/fakultaeten/anlagen_energie_und_maschinensysteme/irg/agvs_standpunkt_2015-04-08.pdf [19.09.2017]

Frankewitsch, Annegret: Brauchen wir ein Veranstaltungsgesetz?, in: Bevölkerungsschutz, 1/2014, 2014, S. 5-7, online unter: https://www.bbk.bund.de/Shared-Docs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Publ_magazin/bsmag_1_14.pdf;jsessionid=FCB5A218FEBACD7D868CCED5BCB8BF5D.1_cid345?_blob=publicationFile [01.12.2017]

Funk, Sabine: Veranstaltungssicherheit. Neue Herausforderungen und alte Anforderungen, in: Das Magazin für Sicherheitskultur, Nr. 01/2017, 2017, S. 10-11, nach kostenloser Registrierung online unter: <http://ibit.eu/magazin/> [31.10.2017]

Funke, Elmar/Müller, Günter: Handbuch zum Eventrecht, 3. Auflage, 2009.

Goertz, Stefan: Die aktuelle Bedrohungslage durch den islamistischen Terrorismus. Flächendeckende Videoüberwachung des öffentlichen Raumes als wirksames Mittel gegen islamistischen Terrorismus?, in: Crisis Prevention, 2/2017, 2017, S. 16-20, nicht online verfügbar, daher ausschließlich auf CD beigefügt

Götz, Volkmar/Geis, Max-Emanuel: Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 16. Auflage, 2017

Gusy, Christoph: Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Auflage, 2014

Hentschel, Peter/König, Peter/Dauer, Peter: Straßenverkehrsrecht, 44. Auflage, 2017

Herber, Franz-Rudolf: Abgrenzung des Straßenrechts zu verwandten Rechtsgebieten, in Kodal, Kurt (Hrsg.): Straßenrecht. Handbuch, 2010, S 182 - 210

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (Hrsg.): Leitfaden „Sicherheit bei Großveranstaltungen“, 2013, online unter: https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/leitfaden_sicherheit_bei_grossveranstaltungen.pdf

[27.10.2017]; Anlage 5 online unter: https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/anlage_5_-_bestandteile_eines_sicherheitskonzeptes.pdf [03.11.2017]

Hunsicker, Ernst: Zuwanderung und erfasste Kriminalität in Deutschland. Eine auszugsweise Zusammenfassung unter Einbeziehung von Statistikdaten, in: Kriminalistik 10/2017, 2017, S. 597-602, nicht online verfügbar, daher ausschließlich auf CD beigelegt

Huttner/Strecker: Handbuch für die Ortspolizeibehörden in Baden-Württemberg, 4. Auflage, 2014

Innenministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Rettungsdienstplan 2014 Baden-Württemberg, 2014, online unter: https://im.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-im/intern/dateien/pdf/Rettungsdienstplan_2014_.pdf [22.10.2017]

Innenministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Schreiben vom 22.08.2006, Az. 3-1101.2/221, nicht online verfügbar, daher ausschließlich auf CD beigelegt

Innenministerium Baden-Württemberg Landespolizeipräsidium (Hrsg.): Handreichung für die Planung und Durchführung von Veranstaltungen mit einer Vielzahl an Personen vom 16. Juni 2014 – Az.: 3-1134.1, 2014, nicht online verfügbar, daher ausschließlich auf CD beigelegt

Landeshauptstadt Kiel, Amt für Brandschutz, Rettungsdienst, Katastrophenschutz und Zivilschutz (Hrsg.): Leitlinie zur Erstellung von Sicherheitskonzepten für Veranstaltungen, 2014, online unter: https://www.kiel.de/de/gesundheit_soziales/feuerwehr/vorbeugender_brand_und_gefahrenschutz/dokumente_vorbeugender_brandschutz_und_gefahrenschutz_informationsblaetter/Leitlinie_zur_Erstellung_von_Sicherheitskonzepten_Stand_09.12_14.pdf [30.10.2017]

Landeshauptstadt München, Kreisverwaltungsreferat, HA IV – Branddirektion (Hrsg.): Veranstaltungssicherheit. Leitfaden für Feuerwehr, Sicherheitsbehörde und Polizei sowie Veranstalter und deren Sicherheitsdienstleister, 2015, online unter: https://www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:7ad4293a-5d02-4088-a35f-3f83aac74c61/Veranstaltungssicherheit_10MB.pdf [05.10.2017]

Leukert, Stephan/ VON ZUR MÜHLEN'SCHE (VZM) GmbH: Sicherheitspersonal bei Veranstaltungen, in: Das Magazin für Sicherheitskultur, Nr. 0 11/2016, 2016, S. 30-31, nach kostenloser Registrierung online unter: <http://i-bit.eu/magazin/> [31.10.2017]

Lorenz, Dieter/Will Annegret: Straßengesetz Baden-Württemberg. Handkommentar, 2. Auflage, 2005.

Löhr, Volker: Handlungsbedarf für den Gesetzgeber. Die Entwicklung der Rechtslage bei Großveranstaltungen, in: Bevölkerungsschutz, 1/2014, 2014, S. 8-10, online unter: https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Publ_magazin/bsmag_1_14.pdf;jsessionid=FCB5A218FE-BACD7D868CCED5BCB8BF5D.1_cid345?blob=publicationFile [01.12.2017]

Löhr, Volker/Gröger, Gerd: Bau und Betrieb von Versammlungsstätten. Kommentar zur Muster-Versammlungsstättenverordnung (MVStättV 2005), 2. Auflage, 2006

Metzner, Richard: Gaststättengesetz, 6. Auflage, 2002

Michel, Elmar/Kienzle, Werner: Das Gaststättengesetz. Kommentar, 13. Auflage, 1999

Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg (Hrsg.): Hinweise des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration für die nichtpolizeiliche Gefahrenabwehr bei Einsätzen im Zusammenhang mit

Terror- oder Amoklagen vom 2. August 2017 – Az.: 6-1502.0/2, 2017, nicht online verfügbar, daher ausschließlich auf CD beigelegt

Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen

I (Hrsg.): Bericht der Projektgruppe „Sicherheit bei Großveranstaltungen im Freien“, 2013, online unter: http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Schutz_und_Sicherheit/sicherheit-grossveranstaltungen/130319bpggrossveranstaltungen.pdf [20.09.2017]

Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen

II (Hrsg.): Struktur eines Sicherheitskonzeptes, 2013, online unter: http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Schutz_und_Sicherheit/sicherheitgrossveranstaltungen/Mustersicherheitskonzept.pdf [20.09.2017]

Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt/Landesver-

waltungsamt Sachsen-Anhalt (Hrsg.): Sicherheitskonzepte für Großveranstaltungen. Leitfaden für die kommunale Praxis, 2012, online unter: https://mi.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MI/MI/4_Service/Downloadservice/Kommunale_Angelegenheiten/Broschuere_05_10.pdf [22.10.2017]

Müller, Claudia: Mehr Kameras für mehr Sicherheit?, in: Kriminalistik, 5/2017, 2017, S. 306-310, nicht online verfügbar daher, ausschließlich auf CD beigelegt

National Counter Terrorism Security Office (Hrsg.): Counter Terrorism Pro-

protective. Security for Major Events, 2009, online unter: http://www.scotland.police.uk/assets/pdf/keep_safe/234532/major-events [31.10.2017]

Rat der Europäischen Union (Hrsg.): Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung (2002/475/JI), 2002, online unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0475&from=DE> [03.09.2017].

Ruder, Karl-Heinz: Polizeirecht Baden-Württemberg, 8. Auflage, 2015

Schnebelt, Günter/Kromer, Michael: Straßenrecht Baden-Württemberg, 3. Auflage 2013.

Stadt Frankfurt am Main (Hrsg.): Vordrucksatz „Veranstaltungen“, 2016, online unter: https://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/1335/scv_antrag_veranstaltungen_Stand_20170418.pdf [06.11.2017]

Stadt Freiburg im Breisgau (Hrsg.): Leitfaden für Veranstaltungen, 2015, online unter: http://www.freiburg.de/servicebw/Leitfaden_Veranstaltungen.pdf [22.10.2017]

Stadt Konstanz (Hrsg.): Leitfaden für Großveranstaltungen in Konstanz-Sicherheitskonzept, 2013, online unter: https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=14&ved=0ahUKEwijr4fqpXXAhXMthoKHYOiCjs4ChAWCEwwAw&url=http%3A%2F%2Fwww.konstanz.de%2Ffrathaus%2F02168%2F02218%2F05337%2Findex.html%3Fflang%3Dde%26download%3DNHzLp-Zeg7t%2Clnp6I0NTU04212Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCEe4J3fWym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--&usg=AOvVaw0n-0HCqDzXUxIhsODLPtTn [03.11.2017]

Stadt Tönisvorst I (Hrsg.): Veranstaltungssicherheit. Erhebungsbogen zur Prüfung erforderlicher Sicherheitsmaßnahmen, 2016, online unter: <https://www.toe->

[nisvorst.de/c12575af004d37ae/files/erhebungsbogen_veranstaltungssicherheit_2016-konvert-reader.pdf/%24file/erhebungsbogen_veranstaltungssicherheit_2016-konvert-reader.pdf?openelement](https://www.toenisvorst.de/c12575af004d37ae/files/erhebungsbogen_veranstaltungssicherheit_2016-konvert-reader.pdf/%24file/erhebungsbogen_veranstaltungssicherheit_2016-konvert-reader.pdf?openelement) [06.11.2017]

Stadt Tönisvorst II (Hrsg.): Leitfaden Veranstaltungssicherheit, 2016, online unter: [https://www.toenisvorst.de/C12575AF004D37AE/files/leitfaden_veranstaltungssicherheit_2016_stand_07042016.pdf/\\$file/leitfaden_veranstaltungssicherheit_2016_stand_07042016.pdf?OpenElement](https://www.toenisvorst.de/C12575AF004D37AE/files/leitfaden_veranstaltungssicherheit_2016_stand_07042016.pdf/$file/leitfaden_veranstaltungssicherheit_2016_stand_07042016.pdf?OpenElement) [01.12.2017]

Städtetag Baden-Württemberg I (Hrsg.): Schreiben vom 29.06.2017 mit Vorblatt und Synopse zum Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes und des Gesetzes über die Ladenöffnung in Baden-Württemberg, 2017, nicht online verfügbar daher, ausschließlich auf CD beigefügt

Städtetag Baden-Württemberg II (Hrsg.): Schreiben vom 09.02.2017 mit Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes – Erhöhung der Sicherheit in öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen und im öffentlichen Personenverkehr durch optisch-elektronische Einrichtungen (Videoüberwachungsverbesserungsgesetz), 2017, nicht online verfügbar, daher ausschließlich auf CD beigefügt

Starke, Hartmut H./Scherer, Harald/Buschhoff, Christian A.: Praxisleitfaden Versammlungsstättenverordnung. Ein Anwendungshandbuch für Berufspraxis, Ausbildung, Betrieb und Verwaltung, 2. Auflage, 2007

Stephan, Ulrich/Deger, Johannes: Polizeigesetz für Baden-Württemberg. Kommentar, 7. Auflage, 2014

Thiel, Markus: Polizei und Ordnungsrecht, 3. Auflage, 2016.

University of Maryland (Hrsg.): Global Terrorism Database. Codebook: Inclusion Criteria an Variables, 2017, online unter:

<https://www.start.umd.edu/gtd/downloads/Codebook.pdf> [03.09.2017]

Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e.V. I

(Hrsg.): Merkblatt „Brandschutztechnische Anforderungen an Märkte, Straßenfeste und ähnliche Veranstaltungen“, 2014, online unter:

https://www.vfdb.de/fileadmin/download/merkblatt/MB13_03_Maerkte.pdf
[30.11.2017]

Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e.V. II

(Hrsg.): Merkblatt „Brandsicherheitswachdienst und Sanitätsdienst bei Veranstaltungen“, 2015, online unter: [https://www.vfdb.de/fileadmin/download/merk-](https://www.vfdb.de/fileadmin/download/merkblatt/MB_13-06_Jun2015.pdf)

[blatt/MB_13-06_Jun2015.pdf](https://www.vfdb.de/fileadmin/download/merkblatt/MB_13-06_Jun2015.pdf) [30.11.2017]

Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e.V. III (Hrsg.):

Merkblatt „Flucht- und Rettungswege bei Veranstaltungen im Freien“, 2015, online unter: [https://www.vfdb.de/fileadmin/download/merk-](https://www.vfdb.de/fileadmin/download/merkblatt/MB_13_04_Jun2015.pdf)

[blatt/MB_13_04_Jun2015.pdf](https://www.vfdb.de/fileadmin/download/merkblatt/MB_13_04_Jun2015.pdf) [30.11.2017]

Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e.V. IV (Hrsg.):

Merkblatt „Sicherheitsabsperungen bei Veranstaltungen“, 2014, online unter:

https://www.vfdb.de/fileadmin/download/merkblatt/MB13_02_Sperren_Gitter.pdf
[30.11.2017]

Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e.V. V (Hrsg.):

Merkblatt „Sicherheitskonzept für Großveranstaltungen“, 2014, online unter:

[https://www.vfdb.de/fileadmin/download/merkblatt/MB13_01_sicherheitskon-](https://www.vfdb.de/fileadmin/download/merkblatt/MB13_01_sicherheitskonzept.pdf)
[zept.pdf](https://www.vfdb.de/fileadmin/download/merkblatt/MB13_01_sicherheitskonzept.pdf) [20.09.2017]

Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e.V. VI (Hrsg.):

Merkblatt „Verwendung von Pyrotechnik bei Veranstaltungen im Freien“, 2015,

online unter: https://www.vfdb.de/fileadmin/download/merkblatt/MB13_05_Pyrotechnik.pdf [30.11.2017]

Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e.V. (vfdb): Statische und dynamische Personendichten bei Großveranstaltungen, 2012, online unter: https://www.vfdb.de/fileadmin/download/tb_13_01_grossveranstaltungen.pdf [30.11.2017]

Vereinte Nationen (Hrsg.): Resolutionen und Beschlüsse des Sicherheitsrats vom 1. August 2004 bis 31. Juli 2005 Offizielles Protokoll, Resolution 1566 (2004) vom 8. Oktober 2004, 2004, online unter: http://www.un.org/depts/german/sr/sr_04-05/s-inf-60.pdf [03.09.2017]

Verwaltungsschule des Gemeindetags Baden-Württemberg (Hrsg.): Fortbildung. Ausbildung 2017, online unter: http://www.verwaltungsschule-bw.de/pb/site/Verwaltungsschule-bw/get/documents_E1761483412/verwaltungsschule-bw/Dateien/VwS%20Veranstaltungsplan%202017.pdf [21.11.2017]

vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. (Hrsg.): Aktuelle Fragen zum Polizei- und Ordnungsrecht – Videoüberwachung – Beauftragung von Sicherheitsdiensten, 2017, nicht online verfügbar, daher ausschließlich auf CD beigelegt

Walkenhorst, Holger: Praxiswissen Brandschutz. Sicherheitskonzepte, 2013.

Wiersch, Markus/Künzer, Laura/Spielvogel, Christian: Aus der Praxis für die Praxis. Notfallkarten als Handlungshilfen für Mitarbeiter bei Großveranstaltungen, in: Bevölkerungsschutz, 1/2014, 2014, S. 32–35, online unter: https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Publ_magazin/bsmag_1_14.pdf;jsessionid=FCB5A218FE-BACD7D868CCED5BCB8BF5D.1_cid345?__blob=publicationFile [01.12.2017]

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Versammlungsstättenverordnung – Begründung und Erläuterung, 2004, online unter: https://wm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-wm/intern/Dateien_Downloads/Bauen/Bauvorschriften/Versammlungsst%C3%A4ttenverordnung-Erl%C3%A4uterung.pdf [21.09.2017]

Wolter, Linda: Veranstaltungssicherheit? Veranstaltungsordnung?, in: Das Magazin für Sicherheitskultur, Nr. 01/2017, 2017, S. 44-45, nach kostenloser Registrierung online unter: <http://ibit.eu/magazin/> [31.10.2017]

Zimme, Ralf: Hostile Reconnaissance. Terroristische Gefährdungen werden nicht erst am Einlass verhindert. Maßnahmen zur Gefährdungsminimierung terroristischer Angriffe, in: Das Magazin für Sicherheitskultur, Nr. 01/2017, 2017, S. 12-18, nach kostenloser Registrierung online unter: <http://ibit.eu/magazin/> [31.10.2017]

Erklärung des Verfassers

„Ich versichere, dass ich diese Master-Thesis selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe. Mir ist bekannt, dass die schriftliche Arbeit im Verdachtsfall auf Plagiate überprüft werden kann.“

Datum

Unterschrift