



öffentliche Sitzungsvorlage

Ausschuss für öffentliche Ordnung am 27.10.2025

Amt: 30 Rechts- und Standesamt
Verantwortlich: Frau Briechle; Frau Hage
Vorlagennummer: 2025/30/072

TOP 2

Zufahrtsschutzkonzepte bei Veranstaltungen; Beschluss

Sachverhalt:

Die Stadt ist als Sicherheitsbehörde nach dem LStVG im Veranstaltungsbereich Genehmigungsbehörde. Bei Großveranstaltungen verlangen und prüfen wir Sicherheitskonzepte. Auch bei kleineren Veranstaltungen ist es grundsätzlich unsere Aufgabe mögliche Gefahren für die Allgemeinheit und Besucher*innen einzuschätzen und ggf. Auflagen zu erteilen.

Nach statistischen Untersuchungen (vgl. Artikel proSecurity vom 24.05.2025) steigt seit 2014 die Zahl von Überfahrtaten weltweit stetig an. Der Grund ist darin zu sehen, dass ein Fahrzeug das einfachste, effizienteste und effektivste Mittel ist, um Gewalt auszuüben, und zwar auf Grund des leichten Zugangs, der einfachen Nutzung, seiner Zerstörungskraft und des minimalen logistischen Aufwands (Fahrzeug als Waffe - FaW). Außerdem inspiriert der „Erfolg“ von Überfahrtaten andere Täter, ebenfalls ein Fahrzeug als Waffe zu nutzen.

Nach neueren Recherchen einschlägiger Institute und der Sicherheitsbehörden sind zu der Gefahr terroristischer Überfahrtaten auch noch die Gefahren hinzugetreten, die von psychisch verwirrten Menschen, alkoholisierten Fahrzeuglenkern und Affekttätern (häusliche Gewalt) ausgehen.

Die Rechtslage, ob ein Zufahrtsschutzkonzept (ZSK) erforderlich ist, ist immer noch zweifelbehaftet. Im Ergebnis geht es dabei darum, abzugrenzen, ob die Teilnahme/der Besuch an einer Veranstaltung noch zum allgemeinen Lebensrisiko gehört oder aufgrund der konkreten Umstände der Veranstaltung die Stadt die Veranstaltungsbesucher (auch) vor Überfahrtaten schützen muss. Die einschlägigen Empfehlungsschreiben übergeordneter Fachbehörden sowie der Leitfaden der Polizei „Schutz vor Überfahrtaten“ (Stand 05/2025) lassen erkennen, dass ZSK vorausgesetzt werden, aber nicht unter welchen konkreten Bedingungen ein ZSK erstellt und umgesetzt werden muss.

Nach dem von Einzelfallentscheidungen geprägten Recht der Verkehrssicherungspflichten muss durch sachkundiges „ex – ante“ Urteil bestimmt werden, ob und welche Maßnahmen zur Absicherung einer Veranstaltung getroffen werden müssen. Entscheidungen dazu, unter welchen konkreten Voraussetzungen ein ZSK zwingend erstellt und umgesetzt werden muss, existieren jedoch nicht.

Nach dem Urteil des VG München kann eine Kommune gegenüber einem Veranstalter eine Auflage erlassen, mit der dem Veranstalter ein ZSK aufgegeben wird (VG München, Urteil vom 11. Juni 2024 – M 16 K 19.2824). Hierfür genügt nach Ansicht des Verwaltungsgerichts München eine abstrakte Gefahrenlage. Das Unterlassen der

entsprechenden Prüfung und Beauftragung kann im Schadensfall zum Haftungsfall führen.

Auch Veranstalter fordern bei uns regelhaft den Schutz geplanter Veranstaltungen an und machen die städtische Unterstützung in dieser Frage zur Durchführungsbedingung.

Ereignet sich eine Überfahrtat, die nach dem eingangs Gesagten alles andere als ausgeschlossen werden kann, ist die Verantwortlichkeit dafür, dass kein ZSK erstellt und umgesetzt wurde, zumindest Gegenstand eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens. Selbst dann, wenn diese Ermittlungen eingestellt werden oder ein Anklageverfahren mit einem Freispruch endet, bringen solche Verfahren eine nicht unerhebliche psychische Belastung der kommunalen Entscheidungsträger/Bediensteten und Veranstalter mit sich. Die Rechtsunsicherheit, die durch solche Verfahren erzeugt wird, kann unter Umständen jahrelang andauern (vgl. „Loveparade-Verfahren“).

Hinzu kommt der Reputationsverlust zum Nachteil der Stadt, wenn von der Öffentlichkeit der Vorwurf erhoben wird, dass die Stadt nichts zum Schutz ihrer Bürger:innen getan hat bzw. an der Sicherheit ihrer Bürger:innen spart, sollte sich eine Überfahrtat ereignen, bei der Personen zu Schaden und/oder sogar zu Tode kommen, insbesondere, wenn die Opfer Kinder sind.

Die rechtliche Unsicherheit setzt sich fort bei der Frage des „Wie“ eines ZSK. Auch hierzu existieren unterschiedliche Vorgaben, die sich teilweise erheblich unterscheiden.

Insbesondere die DIN SPEC, die sehr hohe Anforderungen an den Zufahrtsschutz stellen, berücksichtigen nicht, dass Maßnahmen des Zufahrtsschutzes (wie auch jede Maßnahme zur Verkehrssicherung) unter dem Vorbehalt des Zumutbaren und Erforderlichen stehen. Damit sind auch und vor allem Haushaltszwänge angesprochen. Dies bedeutet, dass Maßnahmen, so wie sie in den DIN (SPEC) gefordert werden, zumindest derzeit schlichtweg nicht wirtschaftlich darstellbar sind. Die hohen Kosten erklären sich daraus, dass auf dem Markt für zertifizierte Sperrmittel derzeit ein starker Nachfrageüberhang gegeben ist. Die Hersteller/Verleiher von zertifizierten Sperrmitteln verlangen derzeit Preise, die der aufgeheizten Marktsituation geschuldet sind. Nicht zertifizierte Sperrmittel, deren Schutzwirkung den zertifizierten Sperrmitteln gleichgesetzt werden könnten, sind auf dem Markt derzeit nicht verfügbar.

Zusammenfassung:

Die Erfahrung des letzten Jahres hat gezeigt, dass kaum eine (gerade extern organisierte Veranstaltung) stattgefunden hätte, wenn wir nicht selbst Zufahrtsschutzkonzepte entwickelt hätten.

Dabei sind wir fachlich und rechtlich viele Kompromisse eingegangen, damit Veranstaltungen überhaupt wie geplant stattfinden konnten. Wir sind dabei immer wieder an eigene Mängel und Grenzen gestoßen, die wir aufgrund unserer rechtlichen Verpflichtung künftig schrittweise im Rahmen des Erforderlichen und Machbaren überwinden wollen.

In technischer Hinsicht arbeiten wir bis heute mit Systemen, die in pragmatischer Weise selbst produziert wurden, sicher ihren abschreckenden Nutzen erfüllt haben, allerdings technisch überholt und nicht zertifiziert sind. Das mit dem für das Stadtfest beauftragte Sachverständigenbüro hat im ZSK vom 27.06.2025 hierzu ausgeführt, dass die Verwendung nicht zertifizierter Sperrmittel den Vorwurf grober Fahrlässigkeit rechtfertigen würde.

Aus dem vergangenen Jahr ergeben sich folgende Erkenntnisse:

1. Wir brauchen Systeme, die einfacher im Einsatz sind.
2. Wir brauchen Entscheidungen und eine Entwicklung hin zu zertifizierten Systemen.

3. Wir müssen praktikable Konzepte für jede Veranstaltungsfläche entwickeln, die dann für alle Veranstalter langfristig gelten.
4. Gerade externen Veranstaltern kann aus unserer Sicht nicht die Aufgabe übertragen werden, selbst Konzepte zu entwickeln, um mit städtischen Systemen, städtische Infrastruktur abzusichern.

Im Spannungsfeld zwischen rechtlichen Lücken und gleichzeitig technisch strengen Vorgaben müssen wir uns als Verwaltung bewegen und für uns einen umsetzbaren und finanzierbaren Weg sowie Antworten und Lösungen für Veranstalter bieten.

Aufgrund der komplexen Mischung aus rechtlichen und technischen Fragestellungen, der referatsübergreifenden Bedeutung der Lösung und der langfristigen personellen und finanziellen Auswirkung haben wir mit Herrn Dr. Krafft und Herrn Dr. Schulze (beide KommRisk) sowie den Herren Gründel und Pfliegler (technische Sachverständige), externe Expertise eingeholt.

Die vorbenannten externen Berater werden uns bei der Erstellung der notwendigen Absicherungskonzepte und bei der Entscheidung, welche Systeme als Ergänzung oder als Ersatz für unsere Veranstaltungsbedarfe notwendig sind, unterstützen.

Damit leiten wir einen längerfristigen Prozess ein, der aus unserer Sicht zwingend notwendig und mit dauerhaftem personellem Aufwand (Betriebshof) und sukzessiven Investitionen verbunden sein wird.

Daher wollen wir hiermit im Planungsstadium Ihre Zustimmung zum geplanten Vorgehen einholen.

Beschlussvorschlag:

- I. Der Ausschuss für öffentliche Ordnung beauftragt die Verwaltung, das vorgestellte Vorhaben weiter durchzuführen und mittels externer Beratung sukzessive sektorale Zufahrtsschutzkonzepte für die städtischen öffentlichen (Veranstaltungs-)Plätze zu erarbeiten.
- II. Der Ausschuss für öffentliche Ordnung empfiehlt die mittel- bis langfristige Beschaffung und den Einsatz von zertifizierten Zufahrtsschutzsystemen oder in ihrer Schutzwirkung vergleichbaren Sperrmitteln und empfiehlt dem Haupt- und Finanzausschuss, die erforderlichen Mittel in den kommenden Haushaltsjahren bereit zu stellen.