

## **Antrag**

**des Abg. Christian Gehring u. a. CDU**

**und**

## **Stellungnahme**

**des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung  
und für Kommunen**

### **Sicherheitsauflagen bei Veranstaltungen in Kommunen**

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen  
zu berichten,

1. wie die Landesregierung die Einschätzungen aus Politik und Forschung bewertet, dass der Terror dann gewinnt, wenn sich Menschen in ihrer Freiheit einschränken;
2. wie die aktuelle Bedrohungslage für Vereins-/Straßen-/Dorffeste und andere kommunale Veranstaltungen im Außenbereich mit bis zu 2 500 Besucherinnen und Besuchern bewertet wird;
3. wie viele Vereins-/Straßen-/Dorffeste und andere kommunale Veranstaltungen in Baden-Württemberg in den letzten zehn Jahren von Anschlagsszenarien mit Verletzten und Toten betroffen waren;
4. auf welcher rechtlichen Grundlage Kommunen Veranstalter die Umsetzung eines umfangreichen Sicherheitskonzepts vorschreiben können;
5. welche Leitlinien oder Handlungsempfehlungen es seitens des Landes für Kommunen zur Beurteilung der Sicherheitsanforderungen bei Vereins-/Straßen-/Dorffesten und anderen kommunalen Veranstaltungen gibt;
6. inwieweit Kommunen verpflichtet sind, die Verhältnismäßigkeit der geforderten Sicherheitsmaßnahmen zu prüfen, insbesondere im Hinblick auf die finanzielle Belastung für die Veranstalter;
7. welche Zahlen oder Erhebungen der Landesregierung darüber vorliegen, wie viele Vereins-/Straßen-/Dorffeste und andere kommunale Veranstaltungen in den letzten fünf Jahren aufgrund von steigenden Sicherheitsauflagen nicht mehr durchgeführt wurden;

8. wie die Landesregierung sicherstellt, dass Sicherheitsanforderungen angemessen festgelegt werden und sich an einer objektiven Gefahrenanalyse orientieren (z. B. mit Handlungsanweisungen für Kommunen);
9. wie die Landesregierung das Risiko einer tatsächlichen Haftbarmachung von kommunalen Entscheidungsträgern einschätzt, wenn es zu einem Anschlagsszenario oder einem Unglück bei einem genehmigten Vereins-/Straßen-/Dorffest oder anderen kommunalen Veranstaltungen kommt;
10. wie die Landesregierung das Risiko einer tatsächlichen Haftbarmachung der Kommune bzw. von kommunalen Entscheidungsträgern einschätzt, insbesondere im Hinblick auf die persönliche Verantwortung von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern und anderen kommunalen Beamtinnen und Beamten, wenn es zu Unglücken im kommunalen Zuständigkeitsbereich, z. B. Bäder und Seen, Bauvorhaben, Straßen- und Brückenunterhalt, Spielplätze, Schulen und Kindergärten, Feuerwehreinsätzen, Verkehrssicherungspflichten im Wald, kommt.

24.3.2025

Gehring, von Eyb, Bückner, Huber,  
Hockenberger, Mayr, Dr. Miller CDU

#### Begründung

Die Vereins- und Festkultur ist ein zentraler Bestandteil des gesellschaftlichen Lebens in Baden-Württemberg. Immer häufiger berichten jedoch Veranstalter von Dorffesten, Vereinsfeiern oder Weinfesten, dass Kommunen hohe Anforderungen an Sicherheitskonzepte stellen, die mit erheblichen Kosten verbunden sind. Dies stellt insbesondere kleinere Veranstalter vor große Herausforderungen und gefährdet die Durchführung solcher Veranstaltungen.

#### Stellungnahme

Mit Schreiben vom 22. April 2025 Nr. IM3-0141.5-581/20/2 nimmt das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen im Einvernehmen mit dem Ministerium der Justiz und für Migration zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen  
zu berichten,*

- 1. wie die Landesregierung die Einschätzungen aus Politik und Forschung bewertet, dass der Terror dann gewinnt, wenn sich Menschen in ihrer Freiheit einschränken;*
- 2. wie die aktuelle Bedrohungslage für Vereins-/Straßen-/Dorffeste und andere kommunale Veranstaltungen im Außenbereich mit bis zu 2 500 Besucherinnen und Besuchern bewertet wird;*
- 3. wie viele Vereins-/Straßen-/Dorffeste und andere kommunale Veranstaltungen in Baden-Württemberg in den letzten zehn Jahren von Anschlagsszenarien mit Verletzten und Toten betroffen waren;*

Zu 1., 2. und 3.:

Zu den Ziffern 1, 2 und 3 wird aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam Stellung genommen.

Den Sicherheitsbehörden liegen aktuell keine Erkenntnisse oder Hinweise vor, aus denen sich eine konkrete Gefährdung beispielsweise für Vereins-, Straßen- und Dorffeste sowie andere kommunale Veranstaltungen in Baden-Württemberg ableiten lässt. Von daher besteht aus Sicht der Landesregierung kein Anlass, auf die Durchführung oder den Besuch von Veranstaltungen oder Versammlungen in Baden-Württemberg zu verzichten.

Unabhängig davon ist Terrorismus – egal welcher Geisteshaltung er entspringt – eine ernste Bedrohung für unsere Demokratie. Sein Ziel ist, unsere freie und weltoffene Gesellschaft zu zerstören. Terrorismus verstärkt gesellschaftliche Spannungen und gefährdet den sozialen Zusammenhalt sowie das friedliche Zusammenleben.

Die Bekämpfung von Politisch motivierter Kriminalität jedweder Ausprägung, insbesondere auch von Terrorismus und Extremismus, ist und bleibt ein wichtiger Schwerpunkt der Sicherheitsbehörden in Baden-Württemberg.

Die Bedrohungslage aus den Bereichen der Politisch motivierten Kriminalität in Deutschland sowie in Europa befindet sich auf einem hohen abstrakten Niveau – in diesem Kontext sind auch Veranstaltungen im Sinne der Fragestellung zu betrachten.

Die Sicherheitsbehörden des Landes sind sehr konzentriert und wachsam. Sie beobachten die Sicherheitslage ganz genau, stehen mit den Behörden des Bundes in einem engen und fortwährenden Austausch und handeln dort, wo es nötig ist.

Der Landesregierung sind im Übrigen keine Anschläge auf Veranstaltungen in Baden-Württemberg im Sinne der Fragestellung bekannt.

*4. auf welcher rechtlichen Grundlage Kommunen Veranstalter die Umsetzung eines umfangreichen Sicherheitskonzepts vorschreiben können;*

*6. inwieweit Kommunen verpflichtet sind, die Verhältnismäßigkeit der geforderten Sicherheitsmaßnahmen zu prüfen, insbesondere im Hinblick auf die finanzielle Belastung für die Veranstalter;*

Zu 4. und 6.:

Zu den Ziffern 4 und 6 wird aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam Stellung genommen.

In Baden-Württemberg existiert keine Regelung, die eine pauschale Genehmigungspflicht für (Groß-)Veranstaltungen vorsieht. Vielmehr richtet sich deren Durchführbarkeit danach, ob die Veranstaltung mit den für sie im Einzelfall geltenden Regelungen aus unterschiedlichen Rechtsgebieten vereinbar ist, in welchen auch fachrechtliche Genehmigungspflichten enthalten sein können.

Gerade bei größeren Veranstaltungen stellt die Umsetzung gefahrenabwehrrechtlicher Auflagen oftmals die Voraussetzung für die fachliche Genehmigung der Veranstaltung durch die jeweilige kommunale Genehmigungsbehörde dar.

Die Aufstellung und Umsetzung eines Sicherheitskonzepts für eine Veranstaltung obliegt stets dem Veranstalter.

Die einschlägigen Rechtsgrundlagen, die eine Behörde zur Erteilung von sicherheitsrelevanten Auflagen ermächtigt, ergeben sich je nach Art, Größe oder Ort der jeweiligen (Groß-)Veranstaltung vor allem aus dem Baurecht (und damit auch aus der Verordnung über den Betrieb von Veranstaltungsstätten [VStättVO]), dem Straßenrecht, dem Straßenverkehrsrecht, dem Immissionschutzrecht, dem Gewerbebereich, dem Kommunalrecht sowie sonstigen ordnungsrechtlichen Vorschriften.

Eine Verpflichtung zur Erstellung eines Sicherheitskonzepts ergibt sich vor allem für Veranstaltungen, in denen die Vorschriften der VStättVO einschlägig sind. Gemäß § 43 Absatz 2 VStättVO ist bei Veranstaltungen innerhalb von Versammlungsstätten mit mehr als 5 000 Besucherplätzen ein formelles Sicherheitskonzept, das

mit den Sicherheitsbehörden abzustimmen ist, zwingend erforderlich. Abhängig von der Gefährdungsbewertung und vorliegenden Risikofaktoren kann ein formelles Sicherheitskonzept auch bereits bei geringerer Besucherzahl gefordert werden.

Resultierend aus dem Rechtsstaatsprinzip müssen auch etwaige Auflagen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen, also geeignet, erforderlich und angemessen sein. Hierbei ist grundsätzlich auch der ggf. mit der jeweiligen Auflage verbundene finanzielle Aufwand im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit zu würdigen.

Zur Erreichung eines möglichst hohen Sicherheitsniveaus ist ein enges und vertrauensvolles Zusammenwirken der Behörden und der Veranstalter von entscheidender Bedeutung. Dies ist Grundvoraussetzung, um die Tradition zu wahren und gleichzeitig bestmöglich für die Sicherheit für die Bürgerinnen und Bürger zu sorgen.

*5. welche Leitlinien oder Handlungsempfehlungen es seitens des Landes für Kommunen zur Beurteilung der Sicherheitsanforderungen bei Vereins-/Straßen-/Dorffesten und anderen kommunalen Veranstaltungen gibt;*

*8. wie die Landesregierung sicherstellt, dass Sicherheitsanforderungen angemessen festgelegt werden und sich an einer objektiven Gefahrenanalyse orientieren (z. B. mit Handlungsanweisungen für Kommunen);*

Zu 5. und 8.:

Zu den Ziffern 5 und 8 wird aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam Stellung genommen.

Grundsätzlich ist der jeweilige Veranstalter für die sichere und ordnungsgemäße Durchführung der Veranstaltung zuständig und trägt die organisatorische und fachliche Verantwortung. Hierfür ist unter anderem die Zusammenarbeit und die enge Abstimmung mit einer Reihe unterschiedlicher Akteure, welchen jeweils unterschiedliche Verantwortlichkeiten obliegen, gefordert. Darüber hinaus kommt gerade bei Großveranstaltungen einem abgestimmten Sicherheitskonzept regelmäßig eine besondere Bedeutung zu. Das Sicherheitskonzept des Veranstalters umfasst unter anderem auch die Sicherung der Großveranstaltung, beispielsweise durch die Einrichtung von Zufahrtsschutzsperrern oder den Einsatz von Sicherheitspersonal. Die Polizei Baden-Württemberg nimmt im Rahmen der Erstellung eines Sicherheitskonzeptes eine beratende Funktion ein. Hierbei bringt die Polizei unter anderem die polizeilichen (Gefährdungs-)Erkenntnisse sowie Erfahrungswerte ein.

Die Landespolizei trifft unabhängig davon lageorientiert und unter Berücksichtigung einer Gefährdungsbewertung alle im Zusammenhang mit (Groß-)Veranstaltungen stehenden erforderlichen polizeilichen Maßnahmen. Sie gewährleistet eigenverantwortlich die Planung und Durchführung der polizeilichen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr, Strafverfolgung und für Verkehrsmaßnahmen.

Die konkreten Maßnahmen, die Ausgestaltung des Sicherheitskonzeptes und die jeweilige Beratung der Polizei richten sich am jeweiligen Einzelfall aus, wobei vorhandene Erfahrungswerte aus zurückliegenden Veranstaltungen, individuelle örtliche Gegebenheiten wie Größe, Lage, Zugangsmöglichkeiten, erwartetes Besucheraufkommen sowie regionale Erkenntnisse berücksichtigt werden.

Im September 2021 wurde die Handreichung „Schutz vor Überfahrtaten“ von der Polizeilichen Kriminalprävention der Länder und des Bundes veröffentlicht. Diese Broschüre, welche unter der Mitarbeit des Landeskriminalamtes Baden-Württemberg entstand, richtet sich vornehmlich an Verantwortliche der Kommunen und soll als Leitfaden für die eigenverantwortliche Entwicklung von Strategien gegen sogenannte Überfahrtaten mittels mehrspurigen Fahrzeugen dienen. Die Polizei unterstützt diesen Planungs- und Umsetzungsprozess, indem sie ihre Expertise im Risikomanagementprozess hinsichtlich der Gefährdungslage und der allgemeinen Kriminalitätslage an den entsprechenden Örtlichkeiten zur Verfügung stellt.

Die Landesregierung setzte im Jahr 2023 eine Handreichung für (Groß-)Veranstaltungen in Baden-Württemberg um, welche auf Basis der bestehenden gesetzlichen Regelungen Informationen zur Erhöhung des Schutzes von Großveranstaltungen enthält. Die Ausarbeitung nimmt speziell das Akkreditierungsverfahren bei Großveranstaltungen in den Fokus und richtet sich insbesondere an die Genehmigungsbehörden. Sie soll dabei als Orientierungshilfe zu einer effizienten, zielgerichteten und abgestimmten Zusammenarbeit der beteiligten Akteure beitragen sowie ein landesweit einheitlichen Vorgehen fördern.

Im Übrigen wird auf die Stellungnahme zu den Ziffern 4 und 6 verwiesen.

*7. welche Zahlen oder Erhebungen der Landesregierung darüber vorliegen, wie viele Vereins-/Straßen-/Dorffeste und andere kommunale Veranstaltungen in den letzten fünf Jahren aufgrund von steigenden Sicherheitsauflagen nicht mehr durchgeführt wurden;*

Zu 7.:

Die Entscheidung über eine Absage oder einen Verzicht einer Veranstaltung trifft grundsätzlich der Veranstalter.

Daten im Sinne der Fragestellung sind kein Teil einer strukturierten Erfassung.

Gleichwohl ist beispielsweise aus Berichterstattungen bekannt, dass in der Vergangenheit vereinzelt Veranstaltungen aus unterschiedlichen Gründen abgesagt wurden.

*9. wie die Landesregierung das Risiko einer tatsächlichen Haftbarmachung von kommunalen Entscheidungsträgern einschätzt, wenn es zu einem Anschlagsszenario oder einem Unglück bei einem genehmigten Vereins-/Straßen-/Dorffest oder anderen kommunalen Veranstaltungen kommt;*

*10. wie die Landesregierung das Risiko einer tatsächlichen Haftbarmachung der Kommune bzw. von kommunalen Entscheidungsträgern einschätzt, insbesondere im Hinblick auf die persönliche Verantwortung von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern und anderen kommunalen Beamtinnen und Beamten, wenn es zu Unglücken im kommunalen Zuständigkeitsbereich, z. B. Bäder und Seen, Bauvorhaben, Straßen- und Brückenunterhalt, Spielplätze, Schulen und Kindergärten, Feuerwehreinsätzen, Verkehrssicherungspflichten im Wald, kommt.*

Zu 9. und 10.:

Zu den Ziffern 9 und 10 wird aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam Stellung genommen.

In zivilrechtlicher Hinsicht kommt in den von den Fragestellungen erfassten Konstellationen eine kommunale Haftung aufgrund der Verletzung von Verkehrssicherungspflichten in Betracht, die sich je nach Fallkonstellation aus dem allgemeinem Deliktsrecht (§§ 823, 831, 89 Absatz 1, 31 Bürgerliches Gesetzbuch [BGB]) oder den Regelungen zur Amtshaftung (§ 839 BGB i. V. m. Artikel 34 Grundgesetz [GG]) ergeben kann. Soweit sich die Haftung nach Amtshaftungsgrundsätzen richtet, weil die Pflichtverletzung durch einen Beamten in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes erfolgt, scheidet eine Eigenhaftung des zuständigen kommunalen Entscheidungsträgers aufgrund der Haftungsüberleitung auf die Kommune als dessen Anstellungskörperschaft allerdings grundsätzlich aus (Artikel 34 Satz 1 GG). Wird die Pflichtverletzung in vorsätzlicher oder grob fahrlässiger Weise begangen, kann in diesen Fällen allerdings im Innenverhältnis ein Regressanspruch der Kommune gegen den kommunalen Entscheidungsträger, so insbesondere auch gegen die Bürgermeisterin oder den Bürgermeister (§ 48 Satz 1 Beamtenstatusgesetz i. V. m. § 92 Landesbeamtengesetz), bestehen.

Sofern das Gesetz fahrlässiges Handeln ausdrücklich mit Strafe bedroht (vgl. § 15 Strafgesetzbuch [StGB]) besteht für kommunale Entscheidungsträger, die für Verkehrssicherungspflichten im Rahmen ihres Aufgabenbereichs zuständig und verantwortlich sind, über die zivilrechtliche Haftung hinaus das grundsätzliche

Risiko, im Falle der Verletzung einer Sorgfaltspflicht (auch durch Unterlassen) strafrechtlich zur Verantwortung gezogen zu werden, zum Beispiel wegen fahrlässiger Körperverletzung gemäß § 229 StGB oder fahrlässiger Tötung gemäß § 222 StGB.

Ob die jeweiligen Tatbestandsvoraussetzungen vorliegen, richtet sich nach den konkreten Umständen des Einzelfalls. Eine abstrakte Bewertung des Risikos einer zivil- oder strafrechtlichen Haftbarmachung ist der Landesregierung daher nicht möglich. Allerdings dürfte jedenfalls das Risiko einer zivilrechtlichen Inanspruchnahme des kommunalen Entscheidungsträgers im Wege des Innenregresses aufgrund dessen rechtlicher Beschränkung auf Fälle des Vorsatzes und der groben Fahrlässigkeit als nicht sehr hoch einzustufen sein.

Empirische Daten zu Fällen, in denen kommunale Entscheidungsträger tatsächlich zivilrechtlich haftbar gemacht wurden, liegen nicht vor.

In Vertretung

Moser

Ministerialdirektor