

Sicherheitskonzepte für öffentliche und private Veranstaltungen – Rechtliche Grundlagen und kommunale Praxis

1. Rechtsgrundlagen und Vorschriften

Öffentliche Veranstaltungen vs. Versammlungen: Zunächst ist zwischen **Veranstaltungen** und **Versammlungen** im Sinne von Art. 8 GG zu unterscheiden. **Versammlungen** (z.B. Demonstrationen) genießen besonderen verfassungsrechtlichen Schutz und unterliegen den Versammlungsgesetzen. Hier gibt es *keine* Verpflichtung zur Vorlage eines Sicherheitskonzepts, da eine solche Auflage als erheblicher Eingriff in die Versammlungsfreiheit angesehen würde file-hhwvba6xuwsd38y5qdadlp. Behörden können bei Versammlungen zwar Auflagen zum Schutz vor konkreten Gefahren erteilen (etwa bestimmte Routen, Ordnerzahl, Verbote von Gegenständen etc.), aber ein förmliches umfassendes Sicherheitskonzept darf nicht verlangt werden file-hhwvba6xuwsd38y5qdadlp.

Öffentliche Veranstaltungen (etwa Stadtfeste, Konzerte, Volksfeste) unterliegen dagegen dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht sowie ggf. speziellen Fachgesetzen. Anders als bei Versammlungen besteht hier **keine verfassungsrechtliche Privilegierung**, so dass grundsätzlich Auflagen zum Sicherheitskonzept möglich wären – allerdings nur, wenn eine **gesetzliche Ermächtigungsgrundlage** dafür existiert file-hhwvba6xuwsd38y5qdadlp. Ein zentrales Problem ist: **Eine ausdrückliche Pflicht zur Vorlage eines Sicherheitskonzepts ist im bundesweiten Recht bislang kaum vorgesehen**, außer in Sonderfällen. Insbesondere gilt:

- **Allgemeines Gefahrenabwehrrecht:** In den meisten Bundesländern gab es lange *keine spezielle Vorschrift*, die vorsorgliche Sicherheitsauflagen bei Veranstaltungen erlaubt. Maßnahmen mussten auf die polizeirechtliche Generalklausel gestützt werden, welche jedoch eine **konkrete Gefahr** voraussetzt mdi.rlp.de . Im Planungsstadium großer Veranstaltungen liegt aber oft (noch) keine konkrete Gefahr vor, sondern allenfalls abstrakte Risiken. Daher fehlte vielfach eine Rechtsgrundlage für präventive Auflagen zur Gefahrenvorsorge bei Veranstaltungen mdi.rlp.de rsw.beck.de . Einige Länder haben auf diese Lücke reagiert (siehe unten Rheinland-Pfalz). In Sachsen-Anhalt gibt es bislang **keine Sonderregelung** im Gefahrenabwehrrecht, so dass hier grundsätzlich die Generalklausel (§ 1 Abs.1 SOG LSA) gilt, die nur bei konkreter Gefahr einschlägig ist.
- **Sondervorschriften in Fachgesetzen:** Soweit **spezielle Gesetze oder Verordnungen** bestehen, können diese eine Pflicht zu Sicherheitskonzepten begründen. Ein Beispiel ist die **Versammlungsstättenverordnung (VStättVO)** im Baurecht: Diese gilt für größere Veranstaltungsorte (Konzerthallen, Stadien, Festzelte etc.). In Sachsen-Anhalt verlangt § 43 VStättVO LSA, dass „**erfordert es die Art der Veranstaltung, der Betreiber ein Sicherheitskonzept aufzustellen und einen Ordnungsdienst einzurichten**“ production-partner.de . Bei Versammlungsstätten mit mehr als 5.000 Plätzen ist ein Sicherheitskonzept *verbindlich* im Einvernehmen mit Polizei, Feuerwehr und Rettungsdiensten zu erstellen production-partner.de . **Außerhalb genehmigter Versammlungsstätten** hingegen fehlt es an vergleichbaren bundesweiten Vorschriften. Wie Fachgremien feststellten, gibt es derzeit **keine allgemeine gesetzliche Pflicht**, ein Sicherheitskonzept für Veranstaltungen außerhalb solcher Versammlungsstätten vorzuhalten vfdb.de . Eine unmittelbare öffentlich-rechtliche Verpflichtung des Veranstalters dazu kann also nur auf *einzelne spezialgesetzliche Vorgaben* gestützt werden – fehlen solche, bleibt allenfalls die allgemeine polizeirechtliche Gefahrenabwehrbefugnis (die aber, wie oben erwähnt, eine konkrete Gefahr erfordert) oder zivilrechtliche Pflichten (siehe unten) file-hhwvba6xuwsd38y5qdadlp vfdb.de .

- **Straßen- und Wegerecht:** Finden Veranstaltungen auf öffentlichen Straßen, Plätzen oder in Grünanlagen statt, greifen zusätzlich straßenrechtliche Erlaubnispflichten. Eine **Sondernutzungserlaubnis** nach Straßengesetz oder (wie in Berlin) eine **Grünanlagengenehmigung** kann erforderlich sein. Diese Erlaubnisse können mit Auflagen verbunden werden, allerdings nur zur Sicherstellung des betreffenden Gesetzeszwecks. So beziehen sich straßenrechtliche Auflagen typischerweise auf die *Verkehrssicherheit* (Absperrungen, Umleitungen etc.), nicht aber ohne Weiteres auf die allgemeine Gefahrenabwehr gegenüber Terrorlagen justiz.hamburg.de justiz.hamburg.de. Wichtig: Verschiedene Genehmigungserfordernisse können nebeneinander stehen (z.B. straßenrechtliche Erlaubnis *und* ordnungsrechtliche Anzeigepflicht). Eine **Konzentrationswirkung** – also dass eine einzige Genehmigung alle anderen ersetzt – besteht nur, wenn ein Gesetz dies ausdrücklich anordnet im.nrw. Im Veranstaltungsrecht ist eine solche Konzentrationswirkung selten vorgesehen im.nrw, so dass Veranstalter und Behörden oft mehrere Rechtsbereiche parallel beachten müssen (Straßenrecht, Polizeirecht, Gewerberecht etc.). In der Praxis versuchen viele Kommunen allerdings, ein „**One-Stop**“-Verfahren anzubieten: Der Veranstalter meldet die Veranstaltung an einer Stelle (Ordnungsamt), und die Behörde koordiniert intern alle erforderlichen Erlaubnisse und Auflagen (Straßenverkehr, Bauamt, Gesundheitsamt etc.) in einem gebündelten *Auflagenbescheid*. Rechtlich gesehen basieren die einzelnen Auflagen aber jeweils auf den einschlägigen Fachgesetzen, eine eigenständige städtische Regelungskompetenz für Veranstaltungen besteht insoweit nicht.
- **Gewerbe- und spezialgesetzliche Vorschriften:** Manche Veranstaltungen (z.B. Jahrmärkte, Volksfeste) können einer **Festsetzung nach Titel IV der Gewerbeordnung** bedürfen oder unter das Gaststättenrecht fallen, wenn Alkohol ausgeschenkt wird. Diese Regeln enthalten jedoch keine spezifischen Bestimmungen zu Sicherheitskonzepten, sondern betreffen vor allem gewerberechtliche Aspekte. Sie können aber weitere **Behördengänge** erfordern (etwa Gaststättenerlaubnis, wenn Ausschank). Diese *fachrechtlichen Genehmigungen* haben **Konzentrationswirkung** jeweils nur für den begrenzten eigenen Bereich: beispielsweise ersetzt eine gaststättenrechtliche Gestattung nicht die Veranstaltungserlaubnis als solche. In der Summe ist das Rechtsregime für Veranstaltungen komplex, da viele Rechtsgebiete berührt werden degruyter.com im.nrw.

- **Landesspezifische Neuregelungen:** Als Reaktion auf Unglücksfälle (z.B. Duisburger Loveparade 2010) und gestiegene Sicherheitsanforderungen haben einzelne Bundesländer eigene Veranstaltungs-Sicherheitsvorschriften erlassen. Hervorzuheben ist **Rheinland-Pfalz**, das 2020 § 26 in sein Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (POG) eingefügt hat [mdi.rlp.de](https://www.mdi.rlp.de) [mdi.rlp.de](https://www.mdi.rlp.de) . Diese Vorschrift schafft erstmals einen *allgemeinen Auflagenvorbehalt zur Gefahrenvorsorge*: Öffentliche Veranstaltungen unter freiem Himmel ab einer bestimmten Größenordnung **müssen angezeigt** werden und **Großveranstaltungen** (legal definiert ab bestimmten Besucherzahlen) **müssen** ein vom Veranstalter erstelltes Sicherheitskonzept samt Ordnungsdienst vorweisen [mdi.rlp.de](https://www.mdi.rlp.de) . Auch für kleinere Veranstaltungen kann die Behörde ein Konzept verlangen, *wenn es nach Art der Veranstaltung erforderlich erscheint* [mdi.rlp.de](https://www.mdi.rlp.de) . Zudem regelt § 26 POG RP die behördliche Zuständigkeit (Großveranstaltungen liegen dort bei der Kreisordnungsbehörde) sowie Eingriffsbefugnisse, z.B. zur Untersagung oder zum Abbruch einer Veranstaltung bei Gefahren [mdi.rlp.de](https://www.mdi.rlp.de) [mdi.rlp.de](https://www.mdi.rlp.de) . Rheinland-Pfalz schließt damit eine vorher bestehende Lücke, da zuvor nur die Generalklausel für Anordnungen zur Verfügung stand [mdi.rlp.de](https://www.mdi.rlp.de) . Andere Länder haben vergleichbare Vorschriften bisher *nicht* allgemein eingeführt. In Sachsen-Anhalt gibt es keine mit § 26 POG RP vergleichbare Norm – hier stützen sich Behörden nach wie vor auf Einzelvorschriften (wie die VStättVO) und die Generalklausel. Allerdings existieren Verwaltungsempfehlungen (siehe Abschnitt 3) und es ist denkbar, dass auch Sachsen-Anhalt künftig über gesetzliche Ergänzungen diskutiert.

Zivilrechtliche Pflichten und Haftung: Unabhängig von öffentlich-rechtlichen Vorgaben müssen Veranstalter ihre **verkehrssicherungspflichtigen** Obliegenheiten erfüllen. Nach dem Prinzip der *Verkehrssicherungspflicht* (abgeleitet aus § 823 BGB) ist derjenige, der eine Gefahrenquelle schafft oder eröffnet – z.B. eine Veranstaltung mit Publikum – verpflichtet, die notwendigen und zumutbaren Vorkehrungen zur Verhütung von Schäden zu treffen [production-partner.de](https://www.production-partner.de) . Diese Pflicht wirkt zwar im Zivilrecht (Haftung für Unfälle etc.), hat aber faktisch Einfluss auf die Sicherheitsplanung: Ein Veranstalter, der offensichtliche Risiken ignoriert, riskiert Schadensersatzansprüche und strafrechtliche Konsequenzen (Stichwort **Garantenstellung** nach § 13 StGB für den Schutz der Besucher) [production-partner.de](https://www.production-partner.de) . **Fazit:** Auch ohne explizite gesetzliche Anordnung sollte ein verantwortungsvoller Veranstalter alle *veranstaltungstypischen Gefahren* analysieren und durch ein geeignetes Sicherheitskonzept abmildern. Öffentlich-rechtlich *erzwingen* lässt sich dies derzeit aber meist nur in den Grenzen der o.g. Vorschriften.

2. Wichtige Rechtsprechung zu Sicherheitskonzepten und Auflagen

In den letzten Jahren haben mehrere Gerichtsentscheidungen für Klarheit gesorgt, welche **Sicherheitsauflagen rechtmäßig** sind und wo die Grenzen liegen. Ein Schwerpunkt war die Frage, **wer für den Schutz vor terroristischen Anschlägen bei Veranstaltungen zuständig ist** – der private Veranstalter oder der Staat. Außerdem ging es um die allgemeine Zulässigkeit von Auflagen (Nebenbestimmungen) in Veranstaltungsgenehmigungen. Einige bedeutende Urteile:

- **VG Berlin (Urteil vom 14.08.2019 – 24 K 301.18) – Weihnachtsmarkt vor Schloss Charlottenburg:** Dieses vielbeachtete Urteil betraf die Auflage einer Berliner Bezirksbehörde, ein Weihnachtsmarkt-Veranstalter müsse auf eigene Kosten ein Sicherheitskonzept mit Anti-Terror-Maßnahmen (Fahrzeugsperrungen gegen Amokfahrten) vorlegen und umsetzen [lto.de](#) [lto.de](#) . Das Verwaltungsgericht erklärte diese Bedingung für **rechtswidrig**, weil es dafür an einer Rechtsgrundlage fehlte [lto.de](#) . Insbesondere sei die *abstrakte Gefahr* eines Terroranschlags kein überwiegendes öffentliches Interesse, von dem eine Erlaubnis abhängig gemacht werden könne [rsw.beck.de](#) . Die Abwehr solcher abstrakter Gefahren sei „**grundsätzlich Aufgabe des Staates**“, so das VG [rsw.beck.de](#) . Private Dritte (Veranstalter) hierfür in Anspruch zu nehmen, setze eine **hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage** voraus, die im Berliner Grünanlagengesetz nicht zu finden war [rsw.beck.de](#) . Der Bezirk könne die Genehmigung auch nicht mit der Begründung verweigern, andernfalls müsste er selbst auf eigene Kosten für Terrorabwehr sorgen, während der Veranstalter gewerblich profitiere – auch ein solcher Kostenabwälzungsansatz trägt ohne gesetzliche Basis nicht [rsw.beck.de](#) . **Ergebnis:** Der Veranstalter musste die Terrorabwehrmaßnahmen *nicht* selbst finanzieren; die Auflage wurde aufgehoben. Dieses Urteil stellt klar, dass **präventiver Terrorismus-Schutz nicht einseitig den Veranstaltern auferlegt werden darf**

- **OVG Berlin-Brandenburg (Urteil vom 15.06.2022 – OVG 11 B 6.19) –**

Berufungsverfahren zum obigen Fall: Das Obergerverwaltungsgericht bestätigte die erstinstanzliche Rechtsauffassung im Wesentlichen. Im Leitsatz führte es aus, **präventive Maßnahmen zur Abwehr einer abstrakten von außen kommenden Terrorgefahr fallen nicht in den Verantwortungsbereich des Veranstalters**

file-hhwvba6xuwsd38y5qdadlp . Mit anderen Worten: Das Allgemeinrisiko terroristischer Angriffe ist staatliche Gefahrenabwehr. Das OVG betonte zudem, dass klassische Aufgaben der Verkehrsregelung (Absperrungen, Haltverbote) zwar von der Straßenverkehrsbehörde angeordnet werden können, **nicht jedoch Verpflichtungen des Veranstalters**, selbst Barrieren gegen Terrorfahrten aufzustellen justiz.hamburg.de justiz.hamburg.de . Eine solche Auflage gehe über die Ermächtigung des § 45 StVO (Verkehrszeichen und -beschränkungen) hinaus und sei mangels spezieller Rechtsgrundlage unzulässig justiz.hamburg.de justiz.hamburg.de . Das OVG stimmte auch darin überein, dass kein „Störer“ im polizeirechtlichen Sinne gegeben ist, der diese externe Gefahr verursacht – weder der Veranstalter noch die Besucher begründen das Risiko eines von außen initiierten Anschlags. Die Berufung der Behörde wurde zurückgewiesen; damit war klargestellt, dass Berliner Behörden solche Terrorabwehr-Auflagen nicht durchsetzen können. (Hinweis: Nach diesen Urteilen wurde in Berlin diskutiert, das Landesrecht anzupassen. Bisher liegen hier aber – anders als in RLP – keine neuen gesetzlichen Regelungen vor.)

- VG Hamburg (Urteil vom 13.12.2023 – 5 K 1923/20) – Stadtfest-Auflagen in Hamburg:** In Hamburg kam es 2018/2019 zu einem ähnlich gelagerten Fall. Die zuständigen Behörden (Bezirksamt und Polizei) hatten für ein Stadtfest sowohl in der Sondernutzungserlaubnis nach dem Hamburger Wegegesetz als auch per straßenverkehrsbehördlicher Anordnung sogenannte „**Terror Schutzmaßnahmen**“ vom Veranstalter verlangt file-3wblu2zhf8xtrvdblvq9ps file-3wblu2zhf8xtrvdblvq9ps . Konkret sollte dieser an den Zugängen zum Festgelände Barrieren (z.B. 1000-Liter-Wassertanks oder LKW) aufstellen, um Anschläge mit Fahrzeugen zu verhindern

file-3wblu2zhf8xtrvdblvq9ps . Der Veranstalter legte Widerspruch ein und erhob schließlich Klage auf Feststellung der Rechtswidrigkeit dieser Auflage file-3wblu2zhf8xtrvdblvq9ps

file-3wblu2zhf8xtrvdblvq9ps . Das VG Hamburg entschied zugunsten des Veranstalters: Die Auflage war **rechtswidrig und verletzte den Kläger in seinen Rechten**

justiz.hamburg.de justiz.hamburg.de . Begründung: Weder das Straßenrecht noch das allgemeine Polizeirecht gaben der Behörde eine Befugnis, den Veranstalter zu solchen Maßnahmen zu verpflichten. Die Hamburger Polizei hätte allenfalls Verkehrsbeschränkungen nach § 45 StVO anordnen dürfen (z.B. Straßensperrungen, Haltverbote), aber **nicht die Verpflichtung eines Dritten (Veranstalters) zu aufwändigen Sicherungsmaßnahmen** justiz.hamburg.de

justiz.hamburg.de . Zuständig für Gefahrenabwehr im Zusammenhang mit der Sondernutzung wäre vielmehr die Wegeaufsichtsbehörde (das Bezirksamt) gewesen; doch auch der fehlte eine besondere Ermächtigung für präventiven Terror Schutz justiz.hamburg.de justiz.hamburg.de . Die generelle Polizeiklausel des Hamburger Sicherheits- und Ordnungsgesetzes griff mangels konkreter Gefahr nicht. Zusammengefasst bestätigte dieses Urteil die Linie der Berliner Rechtsprechung nun auch für Hamburg: **Ohne klare gesetzliche Grundlage können Kommunen/Polizei den Veranstalter nicht zur Terrorabwehr verpflichten.** (Hamburg hat zwischenzeitlich seine Zuständigkeitsregeln präzisiert, aber eine materielle Rechtsgrundlage, die über die Generalklausel hinausgeht, ist bislang nicht bekannt – eine Anpassung des Rechts könnte noch folgen.)

- Kostenentscheidungen (Bremen/DFL-Fußballspiele):** In einem etwas anderen Kontext – den Kosten für Polizeieinsätze – ist ebenfalls relevant, dass die Heranziehung Privater zu Sicherheitsaufgaben einer **gesetzlichen Grundlage** bedarf. Das Bundesverwaltungsgericht und jüngst auch das Bundesverfassungsgericht haben entschieden, dass die Deutsche Fußball Liga (DFL) als Veranstalter von Profi-Fußballspielen in Bremen zu Gebühren für zusätzliche Polizeieinsätze herangezogen werden darf, *weil* das Bremische Gebührenrecht dafür ausdrücklich eine Grundlage geschaffen hat rsw.beck.de . Ohne eine solche Landesregelung wäre eine Kostenaufgabe unzulässig. Diese Rechtsprechung bestätigt im Grunde den Grundsatz aus den Veranstaltungsfällen: **Sicherheit ist originär Staatssache**, und wenn der Staat Kosten oder Pflichten auf Private verlagern will, muss er dies eindeutig per Gesetz regeln. Andernfalls bleiben Maßnahmen der Terrorabwehr, des Objektschutzes oder großer Polizeieinsätze im **zuständigkeitshalber öffentlichen Bereich** (d.h. vom Staat zu tragen) rsw.beck.de .
- Versammlungsrechtliche Urteile:** Ergänzend sei erwähnt, dass Gerichte wiederholt bekräftigt haben, dass **versammlungsrechtliche Auflagen** engen Anforderungen unterliegen. So hat z.B. das BVerfG entschieden, dass Gebühren oder Kostentragungspflichten für Demonstrationen unzulässig sind, da sie auf die Teilnehmer abschreckend wirken könnten (Verbot der Kostenaufgaben im Versammlungsbereich, BVerfG NJW 1991, 1479). Ebenso dürfen Sicherheitsauflagen bei Versammlungen nur bei *unmittelbar zu erwartenden* Gefahren erteilt werden. Eine prophylaktische Verpflichtung der Versammlungsleiter etwa, umfangreiche Sicherheitskonzepte vorzuhalten, wurde als unverhältnismäßig angesehen file-hhwvba6xuwsd38y5qdadlp . Diese Judikate unterstreichen noch einmal den hohen Rang der Versammlungsfreiheit – was wiederum erklärt, warum man hier keine Analogie zu den (weniger geschützten) kommerziellen Veranstaltungen ziehen darf.

Zwischenfazit Rechtsprechung: Die Gerichte ziehen eine klare Linie: **Veranstalter sind für die Sicherheit *ihrer* Veranstaltung verantwortlich, nicht aber für Gefahren, die von außen unverschuldet hereinwirken.** Typische Veranstaltungsrisiken (Gedränge, Brandgefahr, bauliche Sicherheit) können durch Auflagen dem Veranstalter auferlegt werden – solange eine Rechtsgrundlage existiert –, wohingegen **abstrakte Torgefahren staatliche Aufgabe** bleiben file-hhwwba6xuwds38y5qdadlp. Außerdem können Veranstalter gegen *unzulässige Auflagen* rechtlich vorgehen, ohne gleich die ganze Veranstaltung infrage stellen zu müssen. Praktisch wird dies oft in Form einer **isolierten Anfechtung der Nebenbestimmung** oder – nach Durchführen der Veranstaltung – einer Fortsetzungsfeststellungsklage gelöst, wie in Berlin und Hamburg geschehen. So erhalten Veranstalter Rechtssicherheit, und Behörden wissen, in welchem Rahmen sie handeln dürfen.

3. Kommunale Praxis bei Sicherheitskonzepten

In der kommunalen Praxis haben sich **Kooperationsmodelle** und **Leitfäden** etabliert, um die Sicherheit von Veranstaltungen zu gewährleisten, obwohl die rechtlichen Pflichten (wie oben dargestellt) begrenzt sind. Einige kennzeichnende Aspekte der Praxis:

- **Anmelde- und Abstimmungsverfahren:** Viele Gemeinden und Städte verlangen von Veranstaltern, **öffentliche Veranstaltungen** frühzeitig beim Ordnungsamt **anzuzeigen** oder eine Erlaubnis zu beantragen. Im Antragsformular wird oft schon nach einem „Sicherheitskonzept“ oder zumindest zentralen Sicherheitsmaßnahmen gefragt. Rechtlich mag eine direkte Pflicht zur Vorlage nicht erzwingbar sein file-hhwvba6xuwds38y5qdadlp, doch in der Praxis ist die Vorlage eines Konzeptentwurfs häufig Teil des Genehmigungsprozesses. **Behörden und Veranstalter erarbeiten dann gemeinsam** in Sicherheitsbesprechungen die notwendigen Maßnahmen file-hhwvba6xuwds38y5qdadlp. Dabei sitzen regelmäßig Vertreter der Kommune (Ordnungsamt, Bauamt), der Polizei, der Feuerwehr, Rettungsdienste und ggf. weitere Fachstellen (Gesundheitsamt, Straßenverkehrsbehörde) mit dem Veranstalter an einem Tisch. **Ziel** ist es, einvernehmlich ein tragfähiges Sicherheitskonzept zu erstellen, das alle relevanten Szenarien (Unfall, Unwetter, Feuer, Panik, etc.) berücksichtigt. Diese Konzepte umfassen typischerweise Regelungen zu Ein- und Auslass, maximale Besucherzahlen, Ordner- und Sicherheitsdienststärke, medizinische Versorgung (Sanitäter), Brandschutzwachen, Notausgänge, Flucht- und Rettungswege, Kommunikationswege und Zuständigkeiten im Notfall.
- **Keine förmliche Genehmigung des Konzepts:** Wichtig ist, dass das erarbeitete Sicherheitskonzept in der Regel **nicht als eigener Verwaltungsakt genehmigt wird** file-hhwvba6xuwds38y5qdadlp. Es handelt sich vielmehr um eine freiwillige Selbstverpflichtung bzw. Vereinbarung aller Beteiligten. Die Behörde erteilt schließlich die **Veranstaltungserlaubnis** (z.B. Sondernutzungserlaubnis oder ordnungsbehördliche Genehmigung) mit diversen Auflagen – viele davon entsprechen den Punkten des Sicherheitskonzepts, die zuvor abgestimmt wurden. Eine **rechtsaufsichtliche Prüfung oder förmliche Abnahme** des Konzepts ist normalerweise nicht vorgeschrieben file-hhwvba6xuwds38y5qdadlp. Die Verantwortung bleibt beim Veranstalter. Dieses Vorgehen hat zwei Seiten: Einerseits behält die Behörde einen informellen Einfluss (man sitzt ja im Planungsteam), andererseits vermeidet sie die volle Haftung, die mit einer offiziellen Abnahme eines Sicherheitskonzepts verbunden wäre. Es bleibt *klar*, dass der Veranstalter letztlich Herr des Verfahrens und Verantwortlicher ist.

- Leitfäden und Empfehlungen:** Weil die Gesetzeslage unklar war, haben viele Länder und Kommunalverbände Leitfäden entwickelt, um Einheitlichkeit und Best Practices zu fördern. Beispielsweise hat das **Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt** einen „Leitfaden für Sicherheitskonzepte bei Großveranstaltungen“ (Stand 2019) herausgegeben, der Ziele, Inhalt und Ablauf eines Sicherheitskonzepts beschreibt. Darin wird betont, dass ein Sicherheitskonzept die Verantwortlichkeiten klären, Ansprechpartner benennen und Risiken sowie Maßnahmen definieren soll (u.a. Szenarien für Unwetter, Panik, technische Ausfälle) lwva.sachsen-anhalt.de . Ähnliche Leitfäden gibt es in anderen Bundesländern: z.B. das Hessische Innenministerium (Leitfaden „Sicherheit bei Großveranstaltungen“ 2018) und Nordrhein-Westfalen (Orientierungshilfen des IM NRW). Diese Dokumente haben **keinen Rechtsnorm-Charakter**, geben aber den lokalen Behörden und Veranstaltern eine strukturierte Anleitung. Sie können z.B. Schwellenwerte nennen, ab wann ein detailliertes Konzept „empfohlen“ oder erforderlich ist (häufige Faustregel: *Großveranstaltung ab ca. 5.000 Besucher*, wobei auch andere Faktoren wie Gefährdungspotential zählen) dstgb.de dstgb.de . Wichtig zu beachten: Solche Leitlinien **ersetzen keine gesetzlichen Pflichten** eventfaq.de – sie sollen die freiwillige Kooperation unterstützen und das Vorgehen standardisieren.

- **Checklisten für kleine Events:** Ganz aktuell (Juni 2024) hat der **Deutsche Städte- und Gemeindebund** gemeinsam mit Fachleuten eine *Arbeitshilfe für kleinere Veranstaltungen* veröffentlicht dstgb.de . Diese besteht aus einem **Bewertungsbogen** (Checkliste), mit dem Veranstalter und Behörden einschätzen können, ob für eine konkret geplante kleinere Veranstaltung ein eigenes Sicherheitskonzept nötig ist dstgb.de . Der Bogen fragt z.B. ab: Art und Charakteristika der Veranstaltung, erwartete Besucherzahl, Vorhandensein von besonderen Risiken (Pyrotechnik, gefährdete Personen, gleichzeitige weitere Events), geplante Brandschutz- und Rettungswege, Ordnungs- und Sicherheitspersonal, Sanitätsdienst, etc. dstgb.de . Anhand der Antworten lässt sich abschätzen, ob die Veranstaltung ein erhöhtes Gefahrenpotential aufweist. Ist dies nicht der Fall, reicht womöglich eine einfache Veranstaltungsbeschreibung; ist es der Fall, wird zur Erstellung eines ausführlicheren Konzepts geraten. Diese Initiative zeigt das Bemühen der Kommunen, **auch ohne strikte Gesetzesvorgabe pragmatische Lösungen** zu finden, um Sicherheit zu gewährleisten, ohne jeden Verein oder kleinen Veranstalter mit unnötiger Bürokratie zu überziehen. In der Praxis in Sachsen-Anhalt dürfte eine vergleichbare Differenzierung gehandhabt werden: Dorffeste und ähnliche kleine Ereignisse werden formloser behandelt als z.B. Stadtfeste, für die man auf etabliertes Prozedere (Einsatzleitung, Sicherheitskonzept, Sanitätsdienst etc.) zurückgreift.

- **Beispiele aus Kommunen:** Aus vielen Städten sind bewährte Verfahren bekannt. So verlangt etwa die Stadt **Hannover** von Veranstaltern im öffentlichen Raum ein Sicherheitskonzept und stellt dafür einen Musteraufbau zur Verfügung hannover.de . **Freiburg** hat einen Leitfaden für Veranstalter veröffentlicht, der diese anleitet, Risiken einzuschätzen und ein Konzept zu erstellen freiburg.de . In **Sachsen-Anhalt** selbst wurde nach den Erfahrungen mit Weihnachtsmärkten und Volksfesten vermehrt dazu übergegangen, frühzeitig sogenannte „*Sicherheitspartnerschaften*“ aufzubauen – d.h. Veranstalter, Ordnungsamt und Polizei treffen sich weit vor dem Event und klären, wer welche Maßnahmen übernimmt. Oft stellen Kommunen z.B. kostenlos Verkehrssicherungsgeräte (Absperrgitter, Blitzleuchten) oder koordinieren Straßensperrungen, während der Veranstalter einen privaten Ordnungsdienst engagiert und z.B. Fluchtwege freihält. Insbesondere nach dem Anschlag auf den Berliner Weihnachtsmarkt 2016 haben viele Gemeinden **zusätzliche bauliche Schutzvorkehrungen** eingeführt (Betonpoller, Wassertanks an Zugängen). Formal wurden diese häufig nicht als Auflagen deklariert, sondern in Abstimmung mit der Polizei **durch die Kommune selbst** aufgestellt – finanziert teils aus Landesmitteln zur Terrorabwehr. Dies umging die heikle Frage der Zuständigkeit, da es sich dann um eine staatliche Maßnahme handelte. Einige Städte (z.B. Magdeburg oder Halle) haben mobile Sperrelemente angeschafft und entscheiden lageabhängig, ob sie diese bei Großveranstaltungen einsetzen. Der **Veranstalter** seinerseits wird angehalten, solche *externen Maßnahmen* zu unterstützen (etwa durch Personal, das bei Auf- und Abbau hilft, oder in die Gesamtplanung einzubinden). Insgesamt zeigt die kommunale Praxis: Sicherheit wird durch **Kooperation und informelle Absprachen** erreicht, weniger durch formaljuristische Pflichten.

- **Überwachung und Kontrollen:** Nachdem ein Sicherheitskonzept erstellt und die Veranstaltung genehmigt ist, obliegt die **Durchführung** der Maßnahmen dem Veranstalter. Kommunale Behörden und Polizei kontrollieren während der Veranstaltung stichprobenartig die Einhaltung der Auflagen (z.B. ob die maximale Besucherzahl nicht überschritten wird, genügend Ordner vor Ort sind, Rettungswege frei bleiben). Viele Städte betreiben dazu eine gemeinsame *Einsatzleitung* oder einen Veranstaltungsstab, wo Ordnungsamt, Feuerwehr und Polizei in Verbindung mit dem Veranstalter stehen, um bei Zwischenfällen schnell reagieren zu können. Das Sicherheitskonzept dient dann als Handlungsgrundlage: Es definiert z.B., wann die Veranstaltung abgebrochen wird (etwa bei Unwetterwarnungen) und wer dies anordnet. Auch hier hat der Veranstalter Pflichten: Er muss die Wetterlage beobachten und gegebenenfalls eine Unterbrechung selbst veranlassen – tut er das trotz Gefährdung nicht, greifen Ordnungsamt oder Polizei ein [mdi.rlp.de](https://www.mdi.rlp.de) [mdi.rlp.de](https://www.mdi.rlp.de) . Nach der Veranstaltung gibt es mitunter eine **Nachbesprechung**, um zu prüfen, ob das Konzept angepasst werden muss (Lerneffekt für künftige Events).

Zusammengefasst: In der kommunalen Praxis Sachsen-Anhalts und anderer Länder werden Sicherheitskonzepte **faktisch zur Norm bei größeren öffentlichen Veranstaltungen**, auch ohne strikte gesetzliche Pflicht. Durch frühzeitige Kooperation aller Beteiligten entstehen Konzepte, die zwar rechtlich dem Veranstalter zugerechnet werden, aber inhaltlich von allen *mitgetragen* werden. Die Behörden verzichten bewusst auf eine formale „Abnahme“, um den Veranstalter in der Verantwortung zu halten [file-hhhwvba6xuwsd38y5qdadlp](https://www.file-hhhwvba6xuwsd38y5qdadlp) . Dieses Zusammenspiel hat sich bewährt, denn es verbindet Rechtssicherheit (keine unverhältnismäßigen Zwangsaufgaben) mit realer Gefahrenvorsorge. Wo nötig, helfen unverbindliche **Leitfäden** und **Checklisten**, um eine gewisse Standardisierung und Qualität der Konzepte sicherzustellen, ohne starre Vorgaben zu setzen.

4. Abgrenzungen: Veranstaltungsarten und Gefahrenarten

Bei Sicherheitskonzepten ist es entscheidend, die verschiedenen Arten von Ereignissen und Gefährdungen voneinander abzugrenzen, weil unterschiedliche Rechtsmaßstäbe gelten:

- **Öffentliche vs. private Veranstaltung:** Als **öffentliche Veranstaltung** gilt in der Regel ein Event, das *für jedermann zugänglich* ist (ggf. gegen Entgelt), z.B. Stadtfeste, Konzerte, Sportveranstaltungen mit Publikum. **Private Veranstaltungen** sind demgegenüber solche im privaten oder halböffentlichen Raum, oft mit beschränktem Teilnehmerkreis (z.B. Firmenfeier auf dem Firmengelände, Hochzeit im gemieteten Saal). Die Unterscheidung ist wichtig, weil öffentlich zugängliche Events typischerweise stärker behördlich beaufsichtigt werden. Öffentliche Veranstaltungen im Freien bedürfen meist behördlicher Genehmigungen (siehe Abschnitt 1), während eine rein private Feier auf Privatgrund ohne Auswirkungen nach außen keiner Erlaubnis bedarf. **Allerdings:** Die Grenzen sind fließend. Ein Open-Air-Konzert auf privatem Grund mit Tausenden Besuchern ist faktisch „öffentlich“ und zieht polizeiliche und ordnungsamtliche Aufmerksamkeit auf sich. Umgekehrt kann ein kleiner geschlossener Vereinsabend auf dem Marktplatz zwar öffentlichem Raum stattfinden, aber wegen geringem Risiko ohne strikte Auflagen bleiben. Rechtlich relevant ist oft, ob *örtliche Satzungen* oder Polizeiverordnungen den Begriff "öffentliche Veranstaltung" definieren – z.B. in Rheinland-Pfalz gilt § 26 POG ausdrücklich für „öffentliche Veranstaltungen unter freiem Himmel“ und nicht für geschlossene Gesellschaften mdi.rlp.de. In Sachsen-Anhalt gibt es ähnliche Abgrenzungen etwa in kommunalen Benutzungssatzungen für öffentliche Plätze. **Ergebnis:** Öffentliche Veranstaltungen lösen die beschriebenen Anzeige- und Konzeptverfahren aus, private meist nicht. Dennoch sollten auch private Veranstalter (schon aus Haftungsgründen) bei größeren Feiern ein Sicherheitskonzept durchdenken – die Behörden werden hier nur im Ausnahmefall steuernd eingreifen, nämlich wenn eine *Gefahr für die öffentliche Sicherheit* entsteht (z.B. Lärmbelästigung der Nachbarschaft, Verkehrsbehinderungen oder Gefahr für Teilnehmer, die auf Außenstehende übergreift).

- **Versammlung vs. sonstige Veranstaltung:** Die **Versammlungsfreiheit** (Art. 8 GG) deckt Zusammenkünfte zur Meinungsbildung und Kundgebung. Sobald der Charakter hauptsächlich politisch oder meinungsbezogen ist, wird die Veranstaltung als **Versammlung** eingestuft – mit der Folge, dass kein präventives Erlaubnisverfahren stattfindet, sondern nur eine **Anmeldung** (in Sachsen-Anhalt nach dem VersammlG LSA) und ggf. Auflagen nach VersG ergehen können. Alle anderen Events (Musik, Volksfest, Sport, Kommerz) gelten als **Veranstaltungen** im ordnungsrechtlichen Sinn. Hier greifen die vorher erläuterten Regeln (Erlaubnispflicht, Sicherheitskonzept freiwillig/vorgeschrieben je nach Rechtslage). Die Abgrenzung ist praxisrelevant: Beispielsweise kann ein politischer Demonstrationsumzug *keine* VStättVO-Auflagen erhalten und es darf vom Veranstalter *kein* umfassendes Sicherheitskonzept wie bei einem Umzug verlangt werden file-hhwvba6xuwdsd38y5qdadlp – selbst wenn er ähnlich viele Teilnehmer hat wie ein Karnevalsumzug. Ein kommerzieller Umzug dagegen (Straßenkarneval, Festumzug) fällt ins Ordnungsrecht, hier *könnten* die Behörden theoretisch ein Konzept fordern (in der Praxis geschieht dies aber selten schriftlich, sondern über Absprache, z.B. mit Karnevalsvereinen). Auch polizeiliche Maßnahmen wie Durchsuchungen oder Zugangskontrollen sind bei Versammlungen nur unter engen Voraussetzungen zulässig (Gefahr im Verzug), während Veranstalter privater Events solche Kontrollen selbst durchführen können (Hausrecht) oder als Auflage erhalten (z.B. Einlasskontrollen bei Hochrisiko-Fußballspielen durch Ordner). **Kurz:** Versammlungen genießen einen geringeren Regelungsdruck im Vorfeld; Veranstaltungen können umfangreicher präventiv gesteuert werden – natürlich immer im Rahmen der gesetzlichen Befugnisse.

- Gefahrenabwehr vs. Terrorschutz (Innen- vs. Außen-Gefahren):** Eine zentrale Abgrenzung in Sicherheitskonzepten ist die zwischen *veranstaltungsimmanenten Gefahren* und *externen Gefahren*. **Veranstaltungstypische Gefahren** sind solche, die sich **aus der Veranstaltung selbst** ergeben: z.B. dichtes Gedränge, Alkoholmissbrauch unter Besuchern, Bühneneinsturz, Brand durch Dekoration, Unwetter auf dem Festivalgelände, etc. Für diese Gefahren trägt der Veranstalter die Hauptverantwortung – er muss sie im Sicherheitskonzept berücksichtigen und mit zumutbaren Mitteln beherrschen (durch Besucherlenkung, Brandschutzkonzept, Evakuierungspläne, Wetterbeobachtung etc.) production-partner.de

. **Extern drohende Gefahren** wie terroristische Anschläge oder Amokfahrten stehen *nicht in innerem Zusammenhang* mit der Veranstaltung. Sie treffen zwar die Veranstaltung als Ziel, werden aber von Dritten (Attentätern) verursacht. Hier haben Gerichte – wie oben dargestellt – klargestellt, dass **präventiver Terrorschutz grundsätzlich dem Staat obliegt** file-hhwvba6xuwsd38y5qdadlp .

Sicherheitskonzepte von Veranstaltern müssen daher nicht Szenarien wie einen Terrorangriff durchspielen, zumal ihnen dazu die Informationen und Befugnisse fehlen file-hhwvba6xuwsd38y5qdadlp file-hhwvba6xuwsd38y5qdadlp . Es wäre unrealistisch, vom Veranstalter etwa eine Gefährdungsanalyse zu verlangen, ob seine Veranstaltung im Visier von Terroristen steht – solche Analysen liegen in der Hand der Sicherheitsbehörden (Verfassungsschutz, Polizei) und beruhen auf geheimen Lageeinschätzungen. **Allerdings:** In der Praxis gibt es Überschneidungen. Beispielsweise könnten Maßnahmen wie Absperrungen oder Einlasskontrollen sowohl gegen typische Gefahren (Überfüllung, Drängeln ohne Ticket) wirken als auch gegen externe (Eindringen bewaffneter Täter). Solche *Doppelfunktion*-Maßnahmen werden dann durchaus als Teil des Sicherheitskonzepts vereinbart, ohne dass man es explizit als „Anti-Terror-Massnahme“ labelt. Ebenso wird ein Veranstalter natürlich mit der Polizei kooperieren, wenn diese aufgrund einer allgemeinen Gefährdungslage bestimmte Vorkehrungen treffen will. Die **Kommunikation** der Abgrenzung ist wichtig: Behörden formulieren Auflagen in der Regel so, dass sie auf veranstaltungsbezogene Gefahren gestützt werden. Beispiel: Anstatt dem Veranstalter offiziell „Terrorsperren“ aufzuerlegen (unzulässig), wird man verlangen, dass er „Zufahrten zum Veranstaltungsgelände gegen unbefugte Befahrung sichert“ – was dem selben Zweck dient, aber im Rahmen der allgemeinen Verkehrssicherheit begründet wird. Sollte tatsächlich eine *konkrete* Anschlägsdrohung gegen eine Veranstaltung bekannt werden, würde die Polizei entweder die Veranstaltung untersagen oder selbst massive Schutzmaßnahmen ergreifen; den Veranstalter trifft dann ggf. nur die Pflicht zur

Leitung oder Unterstützung, nicht aber die Hauptverantwortung.

- **Gebäude vs. Freilandveranstaltungen:** Veranstaltungen in **festen Veranstaltungsstätten** (Konzerthallen, Stadien, Clubs) haben oft strengere und klarere Regeln (Baurecht, VStättVO – siehe oben), während **Open-Air-Veranstaltungen** auf öffentlichen Flächen individuell betrachtet werden müssen. Die VStättVO greift z.B. *nicht* für temporäre Open-Air-Bereiche ohne feste Tribünen (wie große Festivals auf einer grünen Wiese) [production-partner.de](https://www.production-partner.de) . Das heißt aber nicht, dass dort Sicherheitsfragen ignoriert werden dürfen. Vielmehr können die Behörden **auflagenweise** einzelne VStättVO-Standards analog vorschreiben (z.B. Anzahl Notausgänge, Ordnungsdienst) [production-partner.de](https://www.production-partner.de) . Deshalb unterscheiden Kommunen häufig: Ist ein Event an einem **genehmigten Veranstaltungsort** mit festen Kapazitäten (etwa eine Stadthalle mit vorliegender Betriebsgenehmigung und Räumungskonzept), wird kein extra Konzept vom Mieter verlangt, da der Betreiber der Halle das Sicherheitskonzept vorhalten muss. Findet dasselbe Event aber **unter freiem Himmel** statt (z.B. Open-Air-Konzert auf dem Marktplatz), fordert die Stadt vom Veranstalter die Planungen zu Fluchtwegen, Bühne, Ordnen etc., weil hier kein vorausgeprüftes Konzept existiert. Die Rechtsgrundlage dafür ist wiederum die Generalklausel: keine *konkrete* Gefahr, aber die Auflage wird mit dem Erfordernis der öffentlichen Sicherheit begründet, sofern Art und Größe des Events Risiken mit sich bringen (z.B. erwarteter Massenandrang) [mdi.rlp.de](https://www.mdi.rlp.de) [mdi.rlp.de](https://www.mdi.rlp.de) .

Die Abgrenzungen lassen sich so zusammenfassen: **Jeder Akteur trägt Verantwortung in seinem Bereich.** Der Veranstalter muss *innerhalb des Veranstaltungsgeländes und -ablaufs* für Sicherheit sorgen (Veranstaltungsgefahren), der Staat schützt die Allgemeinheit und bekämpft *äußere Gefahren*. Versammlungen genießen Sonderrechte und werden nicht wie „Veranstaltungen“ im verwaltungsrechtlichen Sinne behandelt, solange sie diesen Charakter wahren. Und öffentliche Events unterliegen stärkerer Regulierung als private. Diese Trennlinien helfen, Konflikte zu vermeiden – sie sind aber nicht starr, sondern erfordern im Einzelfall kluge Auslegung und Kooperation.

5. Handlungsspielräume und Grenzen für Kommunen

Abschließend stellt sich die Frage, **welche Möglichkeiten Kommunen haben**, die Sicherheit bei Veranstaltungen zu beeinflussen, und wo die rechtlichen **Grenzen** liegen. Aus der bisherigen Darstellung ergeben sich folgende Punkte:

(a) Regelungs- und Auflagenkompetenz: Gemeinden können im Rahmen der bestehenden Gesetze **Auflagen zum Sicherheitskonzept** erteilen, **sofern** eine Rechtsgrundlage und eine Gefahrenprognose dies tragen. Praktisch heißt das: Wenn eine Veranstaltung absehbar bestimmte Gefahren birgt, dürfen Auflagen erlassen werden, die diese Gefahren abwehren. Beispiele: Vorgabe einer maximalen Besucherzahl (wegen Überfüllungsgefahr), Verpflichtung zum Einsatz von ausreichend Ordnerpersonal, Einrichtung von Notausgängen und Freihalten von Rettungswegen production-partner.de . Solche Bedingungen lassen sich auf die allgemeine Gefahrenabwehr stützen – hier liegt eine *konkrete Gefahr* nahe, wenn etwa ohne Ordner eine Massenpanik drohen könnte. **Nicht zulässig** sind dagegen Auflagen, für die es *weder* eine konkrete noch eine abstrakte gesetzliche Grundlage gibt, etwa der pauschale Zwang zu Anti-Terror-Barrieren ohne besondere Gefahrenlage rsw.beck.de . Hier haben Gerichte deutlich gemacht, dass die Grenzen der kommunalen Regelungsmacht erreicht sind file-hhwvba6xuwsd38y5qdadlp . Kommunen können also **verlangen**, was zur sicheren Durchführung *typischerweise* nötig ist, *nicht aber* ungewöhnliche Maßnahmen, die eigentlich Staatsaufgaben sind.

(b) **Satzungshoheit:** Könnten Städte durch eigene Satzungen weitergehende Pflichten verankern? Die kommunale Satzungsautonomie erlaubt Regulierungen nur im Rahmen der Gesetze. Für **Gefahrenabwehr** gilt: Grundsätzlich ist dies Landeskompetenz, die Gemeinden allenfalls durch *örtliche Polizeiverordnungen* ausüben dürfen, wenn das Landesrecht es vorsieht. In Sachsen-Anhalt können Kommunen z.B. auf Grundlage des SOG lokale Gefahrenabwehrverordnungen erlassen, um ordnungsrechtliche Belange zu regeln (häufig z.B. Leinenpflicht für Hunde, Alkoholverbote auf bestimmten Plätzen). Eine generelle Pflicht, bei Veranstaltungen X oder Y zu tun, ließe sich darüber aber kaum rechtssicher schaffen, da dafür die abstrakte Gefahr sehr genau begründet sein müsste. Die Praxis zeigt, dass Gemeinden eher **keine eigenen „Veranstaltungssicherheits-Satzungen“** erlassen, um nicht in Konflikt mit höherrangigem Recht zu geraten. Stattdessen nutzen sie ihre **Eigentümerfunktion**: Gehört der Gemeinde der Veranstaltungsort (z.B. städtischer Platz oder Halle), kann sie als Vermieter oder Verpächter **vertraglich** Bedingungen stellen. Z.B. in Mietverträgen für Stadthallen wird oft verlangt, dass der Nutzer ein Sicherheitskonzept vorlegt und bestimmte Auflagen erfüllt – das läuft dann zivilrechtlich, parallel zur öffentlich-rechtlichen Ebene. **Fazit:** Der Spielraum per Satzung ist begrenzt; der sicherste Weg für Kommunen ist die Anwendung und ggf. Auslegung bestehender Gesetze und informelle Absprache, statt eigene Vorschriften zu erfinden.

(c) **Gebühren und Kosten:** Ein heikler Punkt ist die **Kostenfrage**. Dürfen Kommunen die Kosten für Sicherheitsmaßnahmen auf den Veranstalter abwälzen? Hier ist die Rechtslage differenziert:

- **Genehmigungsgebühren:** Für die Erteilung von Erlaubnissen (Sondernutzung, Veranstaltungsgenehmigung) können Gebühren erhoben werden, basierend auf dem Landesgebührenrecht oder kommunalen Kostensatzungen. Diese Gebühren decken aber nur den **Verwaltungsaufwand** (Prüfung, Bearbeitung) ab. Sie liegen oft in moderatem Rahmen (zweistelliger oder niedriger dreistelliger Euro-Bereich) und können nicht willkürlich erhöht werden, um etwa Sicherheitsleistungen mitzufinanzieren. Eine *Zusatzgebühr* speziell für die Prüfung eines Sicherheitskonzepts ist nur zulässig, wenn die Gebührenordnung dies vorsieht – meistens fließt die Prüfung aber einfach in die normale Verwaltungsgebühr ein.

- **Kosten für Polizeieinsatz:** Nach allgemeinem Polizeirecht werden **Routine-Polizeieinsätze** bei Veranstaltungen aus Steuermitteln getragen. Eine Ausnahme besteht – wie erwähnt – in wenigen Fällen mit gesetzlicher Grundlage (Bremen ließ per Gesetz Kostenbescheide an die DFL zu; andere Länder wie NRW diskutierten ähnliches für kommerzielle Hochrisiko-Events). Ohne solche Normen kann ein Veranstalter nicht zur Kasse gebeten werden für die öffentliche Gefahrenabwehr durch die Polizei rsw.beck.de. Kommunen selbst dürfen keine Gebühren für polizeiliche Leistungen erheben, da die Polizei Landesaufgabe ist.
- **Ersatz von besonderen Aufwendungen:** Wenn eine Ordnungsbehörde ausnahmsweise selbst in Vorleistung geht – z.B. die Stadt baut eigene Betonsperren auf, weil sie dem Veranstalter keine Auflage erteilen konnte –, stellt sich die Frage nach **Ersatz der Aufwendungen**. Polizeigesetze enthalten häufig Regelungen zur Kostentragung bei unmittelbarem Zwang oder bei Maßnahmen gegen *Störer*. Im Terrorabwehr-Fall ist der Veranstalter aber gerade **nicht Störer**, sodass die Behörde auf ihren Kosten sitzen bleibt. Einige Gemeinden schließen daher freiwillige Kostenvereinbarungen: So könnte der Veranstalter sich bereiterklären, die vom Bauhof bereitgestellten Sperren zu bezahlen oder Müllentsorgungskosten zu tragen. Rechtsverbindlich einfordern kann die Stadt das aber nicht (außer es handelt sich um Schäden oder Verunreinigungen, die der Veranstalter verursacht – dann greift das Verursacherprinzip, etwa Reinigungskosten eines verschmutzten Platzes).
- **Polizeiverordnungen mit Kostenfolge:** Theoretisch könnte eine Stadt eine Polizeiverordnung erlassen, die dem Veranstalter bestimmte Maßnahmen vorschreibt, und bei Verstoß ein Zwangsgeld androhen. Praktisch wäre das aber ein Umweg und wohl unwirksam, solange das Land keine entsprechende Ermächtigung erteilt hat. Besser ist die offene Kommunikation: In der Regel wissen Veranstalter, dass *Sicherheit Geld kostet*, und kalkulieren dies ein (Ordnerdienst, Sanitäter, Versicherung). Die Stadt kann durch **Satzungen** immerhin regeln, dass z.B. bei Gewinnerzielungsabsicht des Veranstalters gewisse städtische Leistungen nicht umsonst erbracht werden. Manche Kommunen haben etwa Gebührensatzungen, wonach Straßensperrungen für kommerzielle Veranstaltungen kostenpflichtig sind (hier werden dann z.B. die Personal- und Materialkosten des Bauhofs berechnet). Solange solche Gebühren einen realen Aufwand decken und diskriminierungsfrei sind, sind sie zulässig.

(d) **Zusammenarbeit mit der Polizei:** Kommunen haben begrenzte eigene Kräfte, um Sicherheit herzustellen – daher ist die Zusammenarbeit mit der **Landespolizei** zentral. Bei größeren Veranstaltungen werden meist gemeinsame Einsatzpläne erstellt.

Aufgabenabgrenzung: Die Polizei übernimmt die *Gefahrenabwehr außerhalb und an den Rändern* der Veranstaltung (z.B. Verkehrslenkung, Schutz vor externen Störungen, allgemeine Strafverfolgung), während das Ordnungsamt und ggf. vom Veranstalter gestellter Ordnungsdienst *auf dem Gelände* für Einhaltung der Regeln sorgen. Diese Kooperation ist in der Praxis eingespielt. Kommunen können zudem die Polizei um **Beratung** bitten: Bereits im Genehmigungsverfahren holt das Ordnungsamt oft eine polizeiliche Einschätzung ein, welche Sicherheitsstufe anzusetzen ist. In einigen Ländern (etwa Bayern) gibt es institutionalisierte *Veranstaltungsschauen*, bei denen Polizei und Feuerwehr offizielle Stellungnahmen zu vorgelegten Sicherheitskonzepten abgeben – formal ist das eine **Beteiligung im Verwaltungsverfahren**. In Sachsen-Anhalt erfolgt dies eher informell in den erwähnten Runden. Wichtig ist: Die letztliche **Verfügung** ergeht durch die Ordnungsbehörde (außer bei verkehrsrechtlichen Anordnungen, die direkt durch die Polizei erlassen werden). Die Polizei kann eigene Maßnahmen nach Polizeirecht treffen, wird dies aber im Einvernehmen mit der Kommune tun, um dem Veranstalter ein einheitliches Behördenhandeln zu präsentieren. Der Veranstalter hat so im besten Fall **einen zentralen Ansprechpartner** (die Kommunalverwaltung), auch wenn im Hintergrund mehrere Akteure wirken.

(e) **Grenzen bei Terror- und Amokgefahr:** Wie ausführlich erörtert, dürfen Kommunen keine originären Terrorabwehrauflagen erteilen file-hhwvba6xuwsd38y5qdadlp. Ihre Spielräume liegen eher in präventiven *Serviceleistungen*: Sie können z.B. **Sicherheitsberatung** anbieten (viele Ordnungsämter haben erfahrene Mitarbeiter oder arbeiten mit dem Landeskriminalamt zusammen, um Veranstaltern Verhaltenstipps bei Terrorlagen zu geben). Zudem können sie – ohne Zwang – empfehlen, bestimmte Vorkehrungen zu treffen. Sollte ein Veranstalter z.B. freiwillig zusätzliche Detektoren oder Barrikaden aufstellen wollen, wird die Stadt das *unterstützen*, solange es andere Belange (Fluchtwege, Gestaltungssatzungen etc.) nicht verletzt. Wenn eine abstrakte Terrorgefahr besteht (etwa allgemein erhöhte Warnstufe), wird die Polizei typischerweise im Umfeld präsent sein. Kommunen können hier **koordinierend** wirken, z.B. in Pressemitteilungen erklären, dass Sicherheitsmaßnahmen gemeinsam mit dem Veranstalter ergriffen wurden, um das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu stärken – auch wenn formal die Zuständigkeiten getrennt sind.

(f) **Zukunftsaussichten – mögliche Erweiterung der Befugnisse:** Der Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt wird möglicherweise diskutieren, ob eine **gesetzliche Klarstellung oder Erweiterung** der Handlungsspielräume sinnvoll ist. Das Beispiel Rheinland-Pfalz zeigt einen Weg: Durch eine Landesgesetzregelung können Pflichten zum Sicherheitskonzept und behördliche Kompetenzen deutlich festgeschrieben werden mdi.rlp.de mdi.rlp.de. Dies würde den Kommunen mehr Rückendeckung geben, schon im Vorfeld allgemeine Auflagen zu erteilen, ohne den Umweg über die konkrete Gefahr gehen zu müssen. Gleichzeitig muss man abwägen, ob mehr Regulierung notwendig ist oder ob das kooperative Modell ausreichend funktioniert. Bisher hat sich in Sachsen-Anhalt offenbar bewährt, dass Sicherheitskonzepte **freiwillig** und im Konsens entstehen file-hhwvba6xuwsd38y5qdadlp. Grobe Sicherheitsmängel seitens der Veranstalter sind selten, denn das eigene Interesse an einem reibungslosen, unfallfreien Ablauf ist hoch. Sollte allerdings die Zahl der Großveranstaltungen wachsen oder neue Bedrohungslagen auftreten, könnten Kommunen auf eine *Einheitsermächtigung* drängen, um rechtssicher z.B. bestimmte Mindestsicherheitsstandards vorschreiben zu können. Bis dahin gilt:

Kommunen bewegen sich im Rahmen der bestehenden Gesetze, nutzen weiche Steuerungsinstrumente und die Kooperation mit Veranstaltern und Polizei, um Sicherheit zu gewährleisten. Sie können viel über Beratung, Abstimmung und Auflagen im Einzelfall erreichen, stoßen aber an Grenzen, wo staatliche Kernaufgaben (Terrorabwehr, hohe Eingriffsschwellen) beginnen file-hhwvba6xuwsd38y5qdadlp. Insgesamt ist dieses abgestufte System sinnvoll, um sowohl die **Veranstaltungsfreiheit** und Attraktivität von Events nicht unnötig zu belasten, als auch ein hohes **Sicherheitsniveau** für Bürger zu gewährleisten.

Fazit

Sicherheitskonzepte für Veranstaltungen sind heute unverzichtbarer Bestandteil der Veranstaltungsplanung. Rechtlich basieren sie bislang vor allem auf **plichtbewusster Selbstverantwortung** der Veranstalter und **kooperativer Gefahrenabwehr** durch Kommunen und Polizei, weniger auf ausdrücklichen gesetzlichen Pflichten [vfdb.de](https://www.vfdb.de) .

Bundesweit einheitliche Regeln fehlen; stattdessen prägen Landesvorschriften (wie die VStättVO) und höchstrichterliche Vorgaben (etwa zur Terrorabwehr) den Rahmen.

Gerichtsurteile haben klargestellt, dass **Veranstalter nicht für alle Risiken herangezogen werden dürfen**, insbesondere nicht für solche, die außerhalb ihres Einflussbereichs liegen [file-hhwvba6xuw38y5qdadlp](https://www.file-hhwvba6xuw38y5qdadlp) . Kommunen in Sachsen-Anhalt und anderswo haben darauf mit pragmatischen Lösungen reagiert: Sie fordern Sicherheitskonzepte im angemessenen Rahmen ein, ohne formale Überregulierung, und setzen auf gemeinsam erarbeitete Maßnahmenpakete statt auf rein hoheitliche Durchsetzung. Dieses Vorgehen entspricht dem Verwaltungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit und schont die Grundrechte (Versammlungsfreiheit, Berufsfreiheit der Veranstalter) ebenso wie die kommunalen Ressourcen.

Für den Rechts- und Verfassungsausschuss des Städte- und Gemeindebundes Sachsen-Anhalt ergeben sich daraus mehrere Ansatzpunkte: Man könnte prüfen, ob **landesrechtliche Nachsteuerungen** sinnvoll sind (z.B. eine Norm analog § 26 POG RP, um mehr Rechtssicherheit bei Auflagen zu haben), oder ob bestehende **Handlungsempfehlungen** und **Musterkonzepte** ausreichen. Wichtig ist ferner die Abgrenzung finanzieller Verantwortung – hier könnten Kommunen via Landesgesetz von Kosten entlastet werden, wenn sie freiwillig zusätzliche Schutzmaßnahmen stellen.

Der aktuelle **strukturiert überblickende Befund** ist:

- **Gesetzliche Grundlagen** für Sicherheitskonzepte sind fragmentarisch; außer in Sonderfällen gibt es keine *obligatorische* Konzeptpflicht [vfdb.de](https://www.vfdb.de) . Gleichwohl darf ein Veranstalter seine Pflicht zur Verkehrssicherheit nicht vernachlässigen, um Haftungsrisiken zu vermeiden [production-partner.de](https://www.production-partner.de) .
- **Rechtsprechung** schützt Veranstalter vor überzogenen oder unbegründeten Auflagen – insbesondere ist Terrorabwehr ohne konkrete Gefährdung keine übertragbare Pflicht [rsw.beck.de](https://www.rsw.beck.de) [file-hhwvba6xuw38y5qdadlp](https://www.file-hhwvba6xuw38y5qdadlp) . Kommunen müssen ihre Auflagen so formulieren, dass sie auf das *Veranstaltungsrisiko* bezogen bleiben, oder auf Gesetzesänderungen hinwirken, falls sie mehr wollen.

- **Kommunale Praxis** füllt die Lücke durch Kooperation und Erfahrungsaustausch. Sicherheitskonzepte sind de facto Standard bei Großveranstaltungen und werden im Schulterschluss aller Beteiligten erstellt, was ihre Akzeptanz erhöht. Leitfäden vom Land oder Verbänden (wie dem SGSA oder DStGB) unterstützen die Kommunen dabei.
- **Öffentliche vs. private und Versammlung vs. Event** – diese Differenzierungen werden beachtet, um nicht mit unverhältnismäßigen Anforderungen Grundrechte zu tangieren [file-hhwvba6xuwsd38y5qdadlp](#) . Ein privat organisiertes Stadtfest wird anders behandelt als eine politische Demonstration oder eine interne Feier.
- **Handlungsspielräume** der Kommunen sind vorhanden (Auflagen zu ordnungsrechtlichen Aspekten, Kostenregelungen im kleinen Rahmen, freiwillige Services), aber **durch Rechtsprechung begrenzt**, wo staatliche Verantwortung beginnt [file-hhwvba6xuwsd38y5qdadlp](#) .

Abschließend lässt sich festhalten, dass Sachsen-Anhalts Städte und Gemeinden mit dem Thema Veranstaltungssicherheit bereits sehr bewusst umgehen. Die bestehenden **juristischen Leitplanken** – einerseits Gefahrenabwehrrecht und Urteile, andererseits Grundrechte der Veranstalter und Teilnehmer – sorgen für ein ausgewogenes System, in dem Sicherheitskonzepte weder unverbindlicher Luxus noch überzogener Zwang sind, sondern ein **kooperatives Instrument**, um Veranstaltungen sicher und erfolgreich durchzuführen. Mit diesem Überblick ist eine fundierte Grundlage gelegt, um im Ausschuss weiter zu diskutieren, ob und wo Verbesserungsbedarf besteht, sei es durch **präzisere Gesetze** oder durch **Optimierung der Praxis**.

Quellen: Rechtsprechung: VG Berlin 24 K 301.18 [rsw.beck.de](#) ; OVG B-B 11 B 6.19

[file-hhwvba6xuwsd38y5qdadlp](#) ; VG Hamburg 5 K 1923/20 [justiz.hamburg.de](#) [justiz.hamburg.de](#) .

Gesetze/Verordnungen: § 43 VStättVO LSA [production-partner.de](#) ; § 26 POG RP n.F. [mdi.rlp.de](#) .

Fachliteratur und Leitfäden: vfdb-Merkblatt 13-01 (2014) [vfdb.de](#) ; Production Partner 3/2019 [production-partner.de](#) [production-partner.de](#) ; DStGB-Checkliste 2024 [dstgb.de](#) .

Verwaltungspraxis: Kommunales-Sachsen-Anhalt Info [file-hhwvba6xuwsd38y5qdadlp](#)

[file-hhwvba6xuwsd38y5qdadlp](#) .

Quellenangaben

 2348_28912_1.pdf

[file:///file-HHwvbA6XUwSd38y5qdAdLp](#)

 2348_28912_1.pdf

file:///file-HHwvbA6XUwSd38y5qdAdLp

 Öffentliche Veranstaltungen unter freiem Himmel in Rheinland-Pfalz . Minist...

<http://mdi.rlp.de/themen/buerger-und-staat/verfassung-und-verwaltung/oeffentliche-veranstaltungen-unter-freiem-himmel-in-rheinland-pfalz>

 VG Berlin: Genehmigung für Weihnachtsmarkt darf nicht von Maßnahmen zu...

<https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/vg-berlin-genehmigung-fuer-weihnachtsmarkt-darf-nicht-von-massnahmen-zur-terrorabwehr-abhaengig-gemacht-werden>

 Veranstaltungssicherheit: Das Gesetz der Straße | Production Partner

<https://www.production-partner.de/basics/veranstaltungssicherheit-das-gesetz-der-strasse/>



https://www.vfdb.de/media/doc/merkblaetter/MB_13_01_sicherheitskonzept.pdf



<https://justiz.hamburg.de/resource/blob/640040/e345f3580817a285ebc6412ded3889c1/5-k-1923-20-urteil-vom-13-12-23-data.pdf>



<https://justiz.hamburg.de/resource/blob/640040/e345f3580817a285ebc6412ded3889c1/5-k-1923-20-urteil-vom-13-12-23-data.pdf>



https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/or_rechtsvorschriften.pdf



https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/or_rechtsvorschriften.pdf

 Gemeingebrauch und Sondernutzung öffentlicher Sachen - De Gruyter

<https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/jura-2024-2065/pdf>



https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/or_rechtsvorschriften.pdf

 Öffentliche Veranstaltungen unter freiem Himmel in Rheinland-Pfalz . Minist...

<http://mdi.rlp.de/themen/buerger-und-staat/verfassung-und-verwaltung/oeffentliche-veranstaltungen-unter-freiem-himmel-in-rheinland-pfalz>



Öffentliche Veranstaltungen unter freiem Himmel in Rheinland-Pfalz . Minist...

<http://mdi.rlp.de/themen/buerger-und-staat/verfassung-und-verwaltung/oeffentliche-veranstaltungen-unter-freiem-himmel-in-rheinland-pfalz>



Öffentliche Veranstaltungen unter freiem Himmel in Rheinland-Pfalz . Minist...

<http://mdi.rlp.de/themen/buerger-und-staat/verfassung-und-verwaltung/oeffentliche-veranstaltungen-unter-freiem-himmel-in-rheinland-pfalz>



Öffentliche Veranstaltungen unter freiem Himmel in Rheinland-Pfalz . Minist...

<http://mdi.rlp.de/themen/buerger-und-staat/verfassung-und-verwaltung/oeffentliche-veranstaltungen-unter-freiem-himmel-in-rheinland-pfalz>



Öffentliche Veranstaltungen unter freiem Himmel in Rheinland-Pfalz . Minist...

<http://mdi.rlp.de/themen/buerger-und-staat/verfassung-und-verwaltung/oeffentliche-veranstaltungen-unter-freiem-himmel-in-rheinland-pfalz>

Veranstaltungssicherheit: Das Gesetz der Straße | Production Partner

<https://www.production-partner.de/basics/veranstaltungssicherheit-das-gesetz-der-strasse/>

Veranstaltungssicherheit: Das Gesetz der Straße | Production Partner

<https://www.production-partner.de/basics/veranstaltungssicherheit-das-gesetz-der-strasse/>

VG zur Terrorabwehr durch Weihnachtsmarkt-Veranstalter

<https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/vg-berlin-vg-24-k-301-18-weihnachtsmarkt-veranstalter-terror-sicherheit-kosten>

VG zur Terrorabwehr durch Weihnachtsmarkt-Veranstalter

<https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/vg-berlin-vg-24-k-301-18-weihnachtsmarkt-veranstalter-terror-sicherheit-kosten>

VG zur Terrorabwehr durch Weihnachtsmarkt-Veranstalter

<https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/vg-berlin-vg-24-k-301-18-weihnachtsmarkt-veranstalter-terror-sicherheit-kosten>

VG Berlin: Genehmigung für Weihnachtsmarkt darf nicht von Maßnahmen zu...

<https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/vg-berlin-genehmigung-fuer-weihnachtsmarkt-darf-nicht-von-massnahmen-zur-terrorabwehr-abhaengig-gemacht-werden>

2348_28912_1.pdf

<file:///file-HHwvbA6XUwSd38y5qdAdLp>

2348_28915_1.pdf

<file:///file-3wBLU2zhF8XTrvDbLvQ9pS>

2348_28915_1.pdf

<file:///file-3wBLU2zhF8XTrvDbLvQ9pS>

2348_28915_1.pdf

<file:///file-3wBLU2zhF8XTrvDbLvQ9pS>

2348_28915_1.pdf

file:///file-3wBLU2zhF8XTrvDbLvQ9pS



<https://justiz.hamburg.de/resource/blob/640040/e345f3580817a285ebc6412ded3889c1/5-k-1923-20-urteil-vom-13-12-23-data.pdf>



<https://justiz.hamburg.de/resource/blob/640040/e345f3580817a285ebc6412ded3889c1/5-k-1923-20-urteil-vom-13-12-23-data.pdf>



<https://justiz.hamburg.de/resource/blob/640040/e345f3580817a285ebc6412ded3889c1/5-k-1923-20-urteil-vom-13-12-23-data.pdf>

 **2348_28912_1.pdf**

file:///file-HHwvbA6XUwSd38y5qdAdLp

 **2348_28912_1.pdf**

file:///file-HHwvbA6XUwSd38y5qdAdLp

 **[PDF] Sicherheitskonzepte für Großveranstaltungen – Leitfaden für die ...**

https://lvwa.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/LVWA/LVwA/Dokumente/2_bauordnungk

 **Sichere Veranstaltungen: Arbeitshilfe für kleinere Veranstaltungen veröffentli...**

<https://www.dstgb.de/themen/sicherheit/aktuelles/sichere-veranstaltungen-arbeitshilfe-fuer-kleinere-veranstaltungen-veroeffentlicht/>

 **Sichere Veranstaltungen: Arbeitshilfe für kleinere Veranstaltungen veröffentli...**

<https://www.dstgb.de/themen/sicherheit/aktuelles/sichere-veranstaltungen-arbeitshilfe-fuer-kleinere-veranstaltungen-veroeffentlicht/>

 **Wann gilt eine Veranstaltung als Großveranstaltung? - eventfaq**

<https://eventfaq.de/grossveranstaltung/>

 **Sichere Veranstaltungen: Arbeitshilfe für kleinere Veranstaltungen veröffentli...**

<https://www.dstgb.de/themen/sicherheit/aktuelles/sichere-veranstaltungen-arbeitshilfe-fuer-kleinere-veranstaltungen-veroeffentlicht/>

 **Sichere Veranstaltungen: Arbeitshilfe für kleinere Veranstaltungen veröffentli...**

<https://www.dstgb.de/themen/sicherheit/aktuelles/sichere-veranstaltungen-arbeitshilfe-fuer-kleinere-veranstaltungen-veroeffentlicht/>

 **Sichere Veranstaltungen: Arbeitshilfe für kleinere Veranstaltungen veröffentli...**

<https://www.dstgb.de/themen/sicherheit/aktuelles/sichere-veranstaltungen-arbeitshilfe-fuer-kleinere-veranstaltungen-veroeffentlicht/>



Sicherheitskonzepte bei Veranstaltungen: Musteraufbau

<https://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Verwaltungen-Kommunen/Die-Verwaltung-der-Landeshauptstadt-Hannover/Dezernate-und-Fachbereiche-der-LHH/Jugend,-...>



[PDF] Leitfaden für Veranstaltungen - Stadt Freiburg

https://www.freiburg.de/servicebw/Leitfaden_Veranstaltungen.pdf



Auslegungshinweise_zu_§_26_POG

https://mdi.rlp.de/fileadmin/03/Themen/Buerger_und_Staat/Dokumente/Auslegungshinweise_zu_



Auslegungshinweise_zu_§_26_POG

https://mdi.rlp.de/fileadmin/03/Themen/Buerger_und_Staat/Dokumente/Auslegungshinweise_zu_



Öffentliche Veranstaltungen unter freiem Himmel in Rheinland-Pfalz . Minist...

<http://mdi.rlp.de/themen/buerger-und-staat/verfassung-und-verwaltung/oeffentliche-veranstaltungen-unter-freiem-himmel-in-rheinland-pfalz>



2348_28912_1.pdf

<file:///file-HHwvbA6XUwSd38y5qdAdLp>



2348_28912_1.pdf

<file:///file-HHwvbA6XUwSd38y5qdAdLp>



Veranstaltungssicherheit: Das Gesetz der Straße | Production Partner

<https://www.production-partner.de/basics/veranstaltungssicherheit-das-gesetz-der-strasse/>



Auslegungshinweise_zu_§_26_POG

https://mdi.rlp.de/fileadmin/03/Themen/Buerger_und_Staat/Dokumente/Auslegungshinweise_zu_



Auslegungshinweise_zu_§_26_POG

https://mdi.rlp.de/fileadmin/03/Themen/Buerger_und_Staat/Dokumente/Auslegungshinweise_zu_

Alle Quellen



2348_28912_1.pdf



mdi.rlp



rsw.beck



production-partner



vfdb



justiz.hamburg



im



degruyter



lto



2348_28915_1.pdf



lvwa.sachsen-anhalt



dstgb



eventfaq



hannover



freiburg