

Der Bürgermeister als polizeilicher Einsatzleiter bei Großveranstaltungen?

Zur Zuständigkeitsabgrenzung zwischen (Vollzugs-)Polizei und Ordnungsbehörde/Verwaltungspolizei

Inhalt:

1. Fehlen eines ganzheitlichen Rechtsrahmens zur Organisation und Durchführung von Großveranstaltungen im Freien
2. Veranstalterverantwortung
3. Gefahrenabwehrrechtliche Überwachungsverantwortung der Großveranstaltung im Freien
 - 3.1 Polizeirecht und Ordnungsrecht
 - 3.2 Anwendungsbeispiel Love-Parade Duisburg 2010
 - 3.3 Ressourcenabhängige Kernkompetenz der Ordnungsbehörde/Verwaltungspolizei

1. Fehlen eines ganzheitlichen Rechtsrahmens zur Organisation und Durchführung von Großveranstaltungen im Freien

- **Großveranstaltungen im Freien** außerhalb dafür gewidmeter Einrichtungen im Regime des **Versammlungsstätten-/Sonderbautenrechtes** (Stadion, Arena, Außenbühne) sind **nicht** legal definiert.

- Ein **Erfahrungsaustausch** nach dem Unglück der Love-Parade in Duisburg hat die nachstehenden **Kriterien** als **charakteristisch** für **Großveranstaltungen im Freien** ergeben:
 - Besucherstrom von **täglich** mehr als **100.000** Personen

 - Besucherstrom **übersteigt zeitgleich ein Drittel** der Einwohnerzahl der Gemeinde mit einer Anwesenheit von **mindestens 5.000 Personen** zeitgleich auf dem Veranstaltungsgelände.

- Bei Großveranstaltungen im Freien besteht ein **besonderes Gefahren- und Konfliktpotenzial** durch folgende **Zustände** und **Risiken** mit einzelfallabhängigen Variablen:
 - **Personenverdichtungen** mit Gedränge und Überfüllung
 - kleinere **Unfälle**, Diebstähle und Schlägereien
 - **Konflikte** durch **Alkohol** oder Rauschmittel
 - **Zuwegung** zu dem Gelände mit Park- und Suchverkehr
 - **Panikgefahr.**

- Überlegungen in Gremien des **Deutschen Städtetages** (2010) zur Zweckmäßigkeit eines **Veranstaltungsgesetzes** wurden **nicht** weiter verfolgt.

- **Nicht** verlässlich **untersucht** ist die **Gesetzgebungskompetenz** für ein solches Vorhaben:
 - **Länder** nach Art. 30, Art. 70 Abs. 1 GG
 - **Bund** im Wege konkurrierender Gesetzgebung (Regelungsaspekt "**Recht der Wirtschaft**"; Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG).

- Lediglich in **Bayern** (Art. 19 LStVG) und **Thüringen** (§ 42 OBG) sind näher bezeichnete "**öffentliche Vergnügungen**" der Gemeinde **schriftlich anzuzeigen**. Bei Vorliegen der jeweiligen gesetzlichen Voraussetzungen werden **Erlaubnisvorbehalte** mit **Versagungsmöglichkeiten** ausgelöst.

- **Veranstalter** von Großveranstaltungen im Freien müssen jeweils **fachspezifisch** eine **Vielzahl von Genehmigungen** einholen bzw. Anzeigen veranlassen. Betroffen sind in erster Linie folgende **Rechtsbereiche**:

- Bauordnungsrecht
 - Gewerberecht mit Gaststättenrecht
 - Straßen- und Straßenverkehrsrecht
 - Brandschutzrecht und Rettungswesen
-
- Bei jedem **Genehmigungsantrag** handelt es sich um ein **selbstständiges Verwaltungsverfahren nach § 9 VwVfG** mit dem Ergebnis einer **Einzelentscheidung**.

 - Die **Generalklausel** im **Polizei- und Ordnungsrecht** kann nur ab Vorliegen einer **konkreten Gefahr** mit (punktuellem) **Verbotswirkung** aktiviert werden.

 - Sie taugt **nicht** für "Genehmigungen" oder Maßnahmen lediglich im **Vorfeld** einer Gefahr.

- Auch bei der Kommunikationsvermittlung durch "**Veranstaltungslotsen**" gibt es rechtlich **keine Erlaubnisbündelung** im Sinne einer **Konzentrationswirkung** mit dem Schlusspunkt einer "Gesamtgenehmigung".
- **Regelungsverknüpfungen** z. B. über **Auflagen** – Sicherheitskonzept als Bestandteil einer straßenrechtlichen Sondernutzung - sind mit dem nur dem **Verwaltungsakt "dienenden"** verwaltungsrechtlichen **Nebenbestimmungsrecht** (§ 36 VwVfG) **nicht** vereinbar, gleichwohl "aus der Not" **verbreitet**.
- Nützliche Hinweise gibt es in **Leitfäden vieler Großstädte** sowie z. B. in folgenden **Handreichungen**:
 - **Orientierungsrahmen** des **Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW** (MIK) für die kommunale Planung, Genehmigung, Durchführung und Nachbereitung von Großveranstaltungen im Freien (Düsseldorf, 15.8.2012).
 - Bericht der **Projektgruppe** "Sicherheit bei Großveranstaltungen im Freien" (Düsseldorf, Februar 2013).

2. Veranstalterverantwortung

- Der - private oder öffentliche - **Veranstalter** eröffnet mit der Großveranstaltung eine **Gefahrenquelle**. Er hat die **Verkehrssicherungspflicht** und muss das jeweils Erforderliche und Zumutbare unternehmen, damit vermeidbare Personen- und Sachschäden nicht eintreten.
- Bei einer **schuldhaften Pflichtverletzung** besteht ein **Schadenersatzanspruch** nach § 823 Abs. 1 BGB. Daneben sind Ansprüche aus einem **Vertrag** zwischen dem Veranstalter und den Besuchern denkbar.

3. Gefahrenabwehrrechtliche Überwachungsverantwortung der Großveranstaltung im Freien

3.1 Polizeirecht und Ordnungsrecht

- Die **Gefahrenabwehr** im polizeirechtlichen Sinne ist eine **gemeinsame Aufgabe** von (Vollzugs-)**Polizei** und **Ordnungsbehörde/Verwaltungspolizei**.
- Dieser Befund ist **unabhängig** vom polizeirechtlichen **Einheitsmodell** (Baden-Württemberg, Bremen, Saarland, Sachsen) und dem **Trennsystem** (alle anderen Länder).
- Soweit die Polizeigesetze bzw. Ordnungsbehördengesetze **nicht** ausdrücklich eine **Exklusivzuständigkeit** der Vollzugspolizei begründen, liegt in allen Ländern die **Regelzuständigkeit bei der Ordnungsbehörde/Verwaltungspolizei**. **Unaufschiebbare Maßnahmen** sowie **Unerreichbarkeiten** der Ordnungsbehörde/Verwaltungspolizei verpflichten die **Vollzugspolizei**.

3.2 Anwendungsbeispiel Love-Parade Duisburg 2010

- Nachdem ein Menschengedränge im Zugangsbereich zu dem Veranstaltungsgelände eine **Massenpanik** ausgelöst hatte, starben 21 Personen; über 500 weitere wurden verletzt.
- Nach Medienberichten kam es kurz nach dem Unglück hinsichtlich der **Rolle der Einsatzkräfte vor Ort** zu durch **entgegengesetzte Rechtsgutachten** unterlegten **Schuldzuweisungen** zwischen Polizei und Stadt Duisburg.
- In dem 32-seitigen **Anwaltsgutachten** im Auftrag des **MIK NRW** vom 31.08.2010 wird mitgeteilt, dass die (Vollzugs-)Polizei am Veranstaltungstag mit **4.100 Beamten** im gesamten Stadtgebiet Duisburg präsent war.

- Tatsächlich sei für die Gefahrenabwehr aber **nicht die Polizei**, sondern die Stadt Duisburg als **örtliche Ordnungsbehörde zuständig** gewesen. „Das **bloße Fehlen** von **Vollzugskräften der Ordnungsbehörde** vor Ort begründet **keine eigene Zuständigkeit** der Polizei“ – dies als Schlusssatz in der Zusammenfassung des Gutachtens.

3.3 Ressourcenabhängige Kernkompetenz der Ordnungsbehörde/Verwaltungspolizei

- Die Ordnungsbehörde/Verwaltungspolizei wird mit **eigenen Bediensteten** tätig.
- Ein **gesetzliches Anforderungsprofil** an **sachliche** und **personelle Standards** für die Aufgabenwahrnehmung fehlt.
- Die Bediensteten sind **Verwaltungsmitarbeiter** mit Kenntnissen und Erfahrungen im **allgemeinen Verwaltungsdienst**. Sie sind gerade **nicht** im Polizeidienst. Ihnen **fehlen** Ausbildung und Praxis dieser **speziellen Laufbahn**.

- **Waffen** dürfen sie nur in **einigen** Ländern tragen. Zum Teil treten sie in **Alltagskleidung** auf oder tragen landesweit **uneinheitliche Fantasieuniformen**.
- In der Wahrnehmung eines breiten Publikums kann der Eindruck **polizeilicher Autorität** und **verpflichtender Befehlsgewalt** nicht nachhaltig entstehen.
- Völlig **verschieden** vom allgemeinen Verwaltungsdienst sind die Studienpläne in der **Polizeiausbildung**.
- Die **Studienpläne** für den **gehobenen Polizeivollzugsdienst** sehen ca. 140 Stunden "**Einsatzlehre**" vor.
- **Studieninhalte** sind besondere Maßnahmen bei Veranstaltungen, **Ansammlungen**, Versammlungen, **Aufzügen** und **größeren Schadensereignissen**. Gerade dies ist eine **identitätsstiftende Materie** vollzugspolizeilicher Tätigkeit.

- Zum Pflichtprogramm der "Einsatzlehre" gehören **komplementäre Fächer** wie **Psychologie, Konfliktmanagement** und Verkehrsrecht.
- In den Ländern gibt es nur **vereinzelt gesetzliche Verpflichtungen** zu **Bereitschafts-, Nacht- und Wochenenddiensten** der Beschäftigten in der Ordnungsverwaltung.
- Die maßgebliche **polizeirechtliche Literatur** schreibt zur **Abgrenzung** zwischen Vollzugspolizei und Ordnungsbehörde/Verwaltungspolizei:
 - **Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht**, 15. Aufl. 2013, § 17 Rn. 2:
"Die Vollzugspolizei ist zuständig, wenn die Frage zu **verneinen** ist, ob die mit **bürokratischen Mitteln** ("vom Schreibtisch aus") handelnde Ordnungsverwaltungsbehörde ebenso wirksam und rechtzeitig einschreiten könnte. Dagegen ist

prägend für die Zuständigkeit der **Vollzugspolizei**, dass sie aus den situativ bedingten Erfordernissen **sofortiger** Gefahrenabwehr durch **mobile Präsenz** im öffentlichen Raum und erforderlichenfalls durch den **Einsatz von unmittelbarem Zwang** angemessen reagieren kann."

-- **Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht**, 7. Aufl. 2012, 29:

"Das Recht der Gefahrenabwehr vom **Schreibtisch** ist gekennzeichnet durch **Innendienst**, bürokratische Gründlichkeit, rechtliches Handeln, Schriftlichkeit und Förmlichkeit... Die Gefahrenabwehr vom Schreibtisch kann den Gefahren allgemein und sie kann besonderen Gefahren begegnen."

➤ Mit der **Erschöpfung** ihrer **Ressourcen** endet die **sachliche Zuständigkeit** der Ordnungsbehörde/Verwaltungspolizei.

- Die **gleiche Zuständigkeitsabgrenzung** meint die im Recht der Länder gebrauchte Formel, die Zuständigkeit der (Vollzugs-)Polizei greife erst, wenn die Gefahrenabwehr durch die Verwaltungsbehörde "**nicht** oder **nicht rechtzeitig** möglich erscheint".
- Dies kommentieren die drei vorhandenen **Kommentare** zum saarländischen **Polizeirecht** wie folgt:
- **Mandelartz/Sauer/Strube**, Saarl. Polizeigesetz, 2002, § 85 Nr. 1: „Darüberhinaus kann eine Verwaltungsbehörde eine Gefahr nicht abwehren, wenn ihren Bediensteten die Sachkenntnis fehlt, sie nicht entsprechend ausgerüstet sind oder organisatorische Voraussetzungen fehlen.“
- **Haus/Wohlfarth**, Allg. Polizei- und Ordnungsrecht, 1997, Rn. 166: „Nicht möglich ist die Gefahrenabwehr für die Polizeiverwaltungsbehörde, wenn ihr die persönlichen, sächlichen oder organisatorischen Mittel fehlen.“

- **Gröpl/Guckelberger/Wohlfarth**, Landesrecht Saarland, 2. Aufl. 2013, § 4 Nr. 17: „Nicht möglich ist die Gefahrenabwehr für die Polizeiverwaltungsbehörde, wenn ihr die persönlichen, sächlichen oder organisatorischen Mittel fehlen.“
 - Diese knappen und einhelligen **Feststellungen** treffen den **Kern** des Themas.
 - Die **Ordnungsbehörde/Verwaltungspolizei** als prinzipielle "**Schreibtischpolizei**" hat **nicht** die **Ressourcen** und **Erfahrungen**, typische Gefahrenlagen bei Großveranstaltungen (Panik, Überfüllung, Unglücksfälle) **wirksam** zu **überwachen** und zu bekämpfen.
 - Sie kann bei solchen Konstellationen operativ **keinen Sicherheitsgewinn** für die Akteure und Besucher leisten. Aus diesem Grund ist sie auch **nicht** (mehr) **zuständig**.
- Ergebnis:** Der Bürgermeister ist kein polizeilicher Einsatzleiter bei Großveranstaltungen.

**Vielen Dank
für Ihre Aufmerksamkeit!**