

Dezernat III  
**Ordnungsamt**Datum 16.02.2026  
Gz. 32.111-32.00-  
362/2025-  
2113/2025-  
42182/2026  
Telefon 56-2031

Behandlung	Gremium	Datum	Status
Vorberatung	Verwaltungsausschuss	23.02.2026	nicht öffentlich
Entscheidung	Gemeinderat	26.02.2026	öffentlich

Anlagen

Betreff

**Umsetzung von Zufahrtsschutzmaßnahmen****I. Antrag**

1. Die Verwaltung wird ermächtigt, Zufahrtsschutzmaßnahmen in der Neckarmeile vom Götzenturm bis zum Bollwerksturm sowie im Bereich Marktplatz/Lohtorstraße umzusetzen und die hierfür erforderlichen teilstationären sowie stationären Sperren zu beschaffen.
2. Die Bildung von Ermächtigungsresten wird, wie unter III. Finanzwirtschaft dargestellt, vorab genehmigt.

**II. Sachverhalt**Einführung

Anschläge mit Fahrzeugen sind kein völlig neues Phänomen. Seit dem Anschlag in Nizza und dem Anschlag auf den Weihnachtsmarkt auf dem Breitscheidplatz in Berlin im Jahr 2016 treten sogenannte Überfahrtaten vermehrt auf.

Drei Überfahrtaten allein in Deutschland im Zeitraum Dezember 2024 bis März 2025 (Magdeburg, München und Mannheim) haben das Bewusstsein für diese Gefahr neu in den Mittelpunkt gerückt und die Sicherheitsvorkehrungen bundesweit und so auch in Heilbronn verstärkt. Fahrzeuge sind aufgrund der geringen erforderlichen Kompetenz und aufgrund des geringen Entdeckungsrisikos ein zunehmend beliebtes Tatmittel. Insbesondere Großveranstaltungen mit hoher Personendichte stellen ein beliebtes Ziel solcher Anschläge dar.

Während in anderen Bundesländern wie Hessen allgemeine Vorgaben oder Empfehlungen bzgl. Zufahrtsschutz bei Großveranstaltungen seitens des Innenministeriums erfolgt sind, fehlen diese bislang in Baden-Württemberg. In der Landtagsdrucksache 17/8585 mit Datum vom 25.03.2025 hat sich das Innenministerium BW auszugsweise wie folgt geäußert:

*„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.“*

Selbstverständlich handelt es sich bei Überfahrtaten nur um eine von vielen möglichen Gefährdungen für Veranstaltungen. Auch zur Minimierung anderer Risiken hat der Veranstalter Maßnahmen im Sicherheitskonzept darzulegen und in der Folge umzusetzen, bspw. in Form von beauftragten Sicherheits- oder Sanitätsdiensten.

#### Komprimierte rechtliche Einordnung

Bei Groß- und Risikoveranstaltungen ist immer ein Sicherheitskonzept des Veranstalters vorzulegen. Grund hierfür ist, dass die Infrastruktur und das Gefahrenabwehrsystem einer Stadt in der Regel auf die Einwohnerzahl, den üblichen Pendlerverkehr und den Tourismus ausgelegt ist.

Von einer Großveranstaltung wird i. d. R. gesprochen, wenn eine Besucherzahl von mehr als 5.000 (zeitgleich anwesenden) Menschen erwartet wird.

Von einer Risikoveranstaltung wird gesprochen, wenn unabhängig von der Besucherzahl im Zusammenhang mit der Planung und Durchführung der Veranstaltung Faktoren hinzutreten, die das Gefahren- oder Risikopotenzial erhöhen.

**Der Veranstalter ist für die Sicherheit und Ordnung bei der Veranstaltung unabhängig von ihrer Einordnung verantwortlich. Das gilt auch bei von außen auf die Veranstaltung einwirkenden Gefahren.** Somit ist der Veranstalter auch verantwortlich für die Erstellung und die Inhalte des Sicherheitskonzepts bei Groß- und Risikoveranstaltungen.

Bei Veranstaltungen haftet der Veranstalter. Durch die Veranstaltung schafft der Veranstalter eine Gefahrenquelle. Ihn trifft folglich die Verkehrssicherungspflicht.

Der Veranstalter ist demnach für einen reibungslosen und sicheren Ablauf der Veranstaltung zuständig. Er muss dabei alle möglichen Risiken beachten und alle erdenklichen Schutzmaßnahmen für die Besucher ergreifen.

Die Errichtung von Zufahrtsschutzmaßnahmen liegt mangels ausschließlicher veranstaltungsbezogener Gefahr nicht nur beim Veranstalter, sondern auch beim Staat. Die Abwehr krimineller Gefahren ist zunächst eine originär staatliche Aufgabe.

Für die Terrorabwehr ist das BKA zuständig, für die Abwehr krimineller Gefahren die Landespolizei.

**Für den öffentlichen Raum tragen grundsätzlich die Städte als Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechts die Verantwortung. Ihnen obliegt die Planungshoheit, die Sicherheit durch bauliche Veränderungen zu erhöhen.**

Es ist erforderlich, dass die vom Staat und die vom Veranstalter selbst wahrzunehmenden Sicherungsaufgaben ermessengerecht voneinander abgegrenzt werden (vgl. BVerwG, B. v. 23.11.2006 – 3 B 26.06).

Der Zufahrtsschutz dient der Abwehr von sog. Überfahrtaten oder dem Schutz vor einem fahrlässig herbeigeführten Unfallgeschehen, das vielfältige Ursachen haben kann (z. B. nicht angepasste Geschwindigkeit, medizinischer Notfall, Substanzmittelmisbrauch).

**Die Gefahrenprognose bei Groß- oder Risikoveranstaltungen wird im Ergebnis grundsätzlich eine nicht nur abstrakte, sondern eine konkrete Gefahr für Leben und Gesundheit der Veranstaltungsteilnehmer aufgrund terroristischer Anschläge durch Kraft- oder Lastkraftwagen bejahen.**

Für eine konkrete Gefahr ist es nicht erforderlich, dass es konkrete Anhaltspunkte für Anschläge gibt. Da sich Anschläge u.a. durch religiöse Terrornetzwerke in letzter Zeit in Europa und der Welt gehäuft haben, besteht auch für regionale Groß- und Risikoveranstaltungen eine ernstzunehmende Gefahr.

Das Vorliegen einer konkreten Gefahrenlage ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bereits dann zu bejahen, soweit der Eintritt des Schadens möglicherweise noch Jahre auf sich warten lässt und die Gefahr gleichwohl konkret ist; keineswegs muss die konkrete Gefahr unmittelbar bevorstehen. Gerade angesichts der von einem terroristischen Anschlag mit einem Kraft- und Lastkraftwagen ausgehenden Gefahr für die gewichtigen Schutzgüter des Lebens und der Gesundheit einer Vielzahl an Menschen genügt zur Annahme einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit auch die entfernte Möglichkeit eines Schadenseintritts (vgl. BVerwG, U. v. 26.6.1970 – IV C 99.67).

Zufahrtsschutzmaßnahmen dienen dem Schutz der gewichtigen Schutzgüter Leben und Gesundheit einer Vielzahl von Menschen und damit der öffentlichen Sicherheit. Teil der kommunalen Aufgabe ist es, örtliche Gegebenheiten zu schaffen oder zu verändern und somit auf Tatgelegenheiten einzuwirken, so dass diese für die Ausübung von Straftaten nicht mehr genutzt werden können. **Die Kommunen haben im Rahmen ihrer Planungshoheit die Aufgabe, steuernd die Sicherheit im öffentlichen Raum durch bauplanerische Veränderungen zu erhöhen. Die Erstellung von Zufahrtsschutzkonzepten ist Teil dieser Aufgabe. Es besteht eine Parallelzuständigkeit neben der Landes- und Bundespolizei und der des Veranstalters und damit ist der Zufahrtsschutz Teil der kommunalen Aufgabenerfüllung.**

Grundlage der Fachplanung durch den Fachplaner für den Zufahrtsschutz und die Verwendung von geprüften Fahrzeugsicherheitsbarrieren bilden verschiedene nationale und internationale Normen, bspw. ISO 22343-1:2023-09 sowie ISO 22343-2:2023-09. DIN- bzw. ISO-Normen konkretisieren die anerkannten Regeln der Technik. **Verstöße gegen DIN- bzw. ISO-Normen können zu einem Mangel im Sinne des § 633 BGB führen und können regelmäßig als schuldhaftes Pflichtverletzung zu Haftungsansprüchen führen.**

#### Bisherige Vorgehensweise

Bislang verfügt die Stadt Heilbronn über keine im Eigentum befindlichen zertifizierten Zufahrtsschutzmaßnahmen, um Überfahrtaten wirksam verhindern zu können. Das vorhandene Poliersystem in der Innenstadt ist lediglich dafür gedacht und geeignet, Abkürzungsfahrten und Ähnliches zu verhindern, nicht jedoch mögliche Anschläge mit Fahrzeugen.

Bei ausgewählten Großveranstaltungen wurden in der Vergangenheit Zufahrtsschutzmaßnahmen z. B. in Form von Schaustellerfahrzeugen oder Betonklötzen umgesetzt. Auch diese Maßnahmen entsprechen jedoch nicht den anerkannten Regeln der Technik.

Die o. g. Überfahrtaten verdeutlichten bundesweit die Erforderlichkeit eines geeigneten Zufahrtsschutzes, sodass im Frühjahr 2025 auch in Heilbronn die Vorgehensweise bei ausgewählten Großveranstaltungen geändert wurde. Nach Sichtung des Veranstaltungskalenders wurden anhand verschiedener Bewertungskriterien vier Veranstaltungen identifiziert - in der Regel insbesondere aufgrund der sehr großen Personenzahl (Pferdemarkt, Lichterfest und Weindorf) und in einem Fall aufgrund der besonderen Relevanz als potenzielles Anschlagziel von dschihadistisch motiviertem Terrorismus (Weihnachtsmarkt).

Während der Pferdemarkt im Februar 2025 noch nicht zertifiziert abgesichert werden konnte, wurden für die drei weiteren Events veranstaltungsbezogene Zufahrtsschutzkonzepte durch einen Fachplaner erstellt und die HMG mietete mobile zertifizierte Zufahrtssperren verschiedener Hersteller an. Allein aus diesen Mietaufwendungen ergibt sich der dringende Bedarf an mittel- und langfristigen Lösungen. Zugleich konnten aus den veranstaltungsbezogenen Zufahrtsschutzprojekten wertvolle Erkenntnisse für das nun vorliegende allgemeine Zufahrtsschutzkonzept abgeleitet werden.

#### Klarstellung bzgl. Vereinsfesten und Verweis auf Veranstaltungsleitfaden

In diesem Zusammenhang wird auch Bezug genommen auf den Antrag 032/2025 „Unterstützung von Vereinen und Verbänden bei der Umsetzung von Sicherheitsauflagen bei Festen und Veranstaltungen“ der Fraktionen SPD, CDU, FWGH, UfHN und Linke.

Soweit sich der Antrag auch auf Maßnahmen des Zufahrtsschutzes bezieht, so ist festzuhalten, dass kein Vereinsfest im Jahr 2025 aus Sicht der Verwaltung Zufahrtsschutzmaßnahmen erfordert hat. In aller Regel handelt es sich bei Vereinsfesten nicht um Großveranstaltungen (mindestens 5.000 gleichzeitig anwesende Besucher). Sofern auch keine sonstigen Risikofaktoren (bspw. besondere Symbolik) ersichtlich sind, findet keine nähere Prüfung der Erforderlichkeit von Zufahrtsschutzmaßnahmen statt.

Als generelle Hilfestellung für Veranstalter, insbesondere für Vereine etc., hat die Stadtverwaltung 2024 einen Veranstaltungsleitfaden entworfen: <https://www.heilbronn.de/rathaus/buergerservice-a-z/inhalt/veranstaltungsleitfaden.html>

Der Leitfaden soll eine erste Orientierung bieten, welche Vorgaben zu beachten sind und welche Genehmigungen es ggf. einzuholen gilt. Im Laufe dieses Jahres erfolgt eine Aktualisierung des Leitfadens, die insbesondere durch die Novellierung des Gaststättenrechts zum 01.01.2026 erforderlich geworden ist. Bei dieser Gelegenheit wird der Leitfaden um weitere Aspekte ergänzt und auch das Thema Zufahrtsschutz wird kompakt eingeordnet.

### **III. Finanzwirtschaft**

#### Kostenschätzung für die Anschaffung der Sperren für die Neckarmeile

Die genauen Anschaffungskosten werden erst nach abgeschlossener Ausschreibung bekannt sein. Eine Kostenschätzung anhand von Listenpreisen beispielhafter Produkte sieht wie folgt aus (sofern nicht anders angegeben: Nettopreise):

**Anschaffung durch die Stadtverwaltung:**

- **ca. 600.000,00 Euro für Entnahmepoller** (Zuständigkeit Amt 66; Bruttopreis, neben Lieferung auch Tief- und Straßenbau)

Das Amt für Straßenwesen kann aus nicht bewirtschafteten Ermächtigungsresten folgende Position zur Mitteldeckung bereitstellen. Das Projekt EG Mühlberg/Finkenweg konnte mittlerweile schlussgerechnet werden, die gesamten zur Verfügung stehenden Mittel können um 600.000,00 Euro reduziert werden.

THH	Buchungsobjekt	Sachkonto	HHJ	Betrag
66	I54105406300	78720000	2025	600.000,00 Euro
SUMME				600.000,00 Euro

- **ca. 840.000,00 Euro für Pflanzkübel** (Zuständigkeit Amt 67; Bruttopreis inklusive Lieferung, Aufstellung und Bepflanzung)

Das Grünflächenamt und das Gebäudemanagement kann aus nicht bewirtschafteten Ermächtigungsresten folgende Positionen zur Mitteldeckung bereitstellen. Auf Grund von personellen Engpässen in der Wiederbesetzung und Dauerkrankheitsfällen im Grünflächenamt sind manche Projekte noch nicht zeitlich umsetzbar und werden zukünftig neu beantragt.

THH	Buchungsobjekt	Sachkonto	HHJ	Betrag
67	I55105100312	78720000	2025	150.000,00 Euro
67	I54105600302	78720000	2025	150.000,00 Euro
67	I55105122700	78710000	2025	280.000,00 Euro
75	I11243140503	78710000	2025	250.000,00 Euro
75	I11242110505	78710000	2025	10.000,00 Euro
SUMME				840.000,00 Euro

**Kostenschätzung Pflegeaufwand Pflanzkübel**

Neben den vielen Vorteilen, welche die vorgesehenen Pflanzkübel mitbringen, geht mit deren Beschaffung allerdings auch ein Unterhaltungsaufwand einher. Dieser wird u. a. vom konkreten Produkt und der Art der Bepflanzung abhängen und kann daher noch nicht verlässlich kalkuliert werden. In einer ersten Schätzung geht das Grünflächenamt bei der für die Neckaremeile vorgesehenen Stückzahl eines beispielhaften Produkts von einem **Bepflanzungs- und Pflegeaufwand von ca. 150.000,00 - 200.000,00 Euro pro Jahr** aus.

#### **Anschaffung durch die Heilbronn Marketing GmbH:**

- **ca. 450.000,00 Euro für mobile Sperren ohne Durchlassmöglichkeit (incl. Zubehör) und**
- **ca. 500.000,00 Euro für mobile Sperren mit Durchlassmöglichkeit (incl. Zubehör).**

#### Budgetsituation der Heilbronn Marketing GmbH

Die Finanzierung einer Anlageninvestition von 950.000,00 Euro ist im HH-Plan 2026 nicht vorgesehen. Möglich ist eine Finanzierung

- a) mit der Übertragung von Restmitteln aus dem HH-Jahr 2025.  
(der Jahresabschluss der HMG wird derzeit erstellt. Die Höhe der Rückzahlung von nicht benötigten Mitteln kann noch nicht beziffert werden.)
- b) aus der laufenden Liquiditätsreserve soweit die Restmittel aus 2025 nicht ausreichen.

#### **IV. Bürgerbeteiligung/Vorhaben**

Es handelt sich um kein städtisches Vorhaben im Sinne der Leitlinie für eine freiwillig mitgestaltende Bürgerbeteiligung. Bei dem Vorhaben wird keine gesetzliche und freiwillig mitgestaltende Bürgerbeteiligung durchgeführt.

#### **V. Klimarelevante Auswirkungen**

Keine relevanten Auswirkungen auf das Klima.

#### Begründung:

-