



Bericht der Projektgruppe "Sicherheit bei Großveranstaltungen im Freien"



Bericht der Projektgruppe "Sicherheit bei Großveranstaltungen im Freien"

Stand: Düsseldorf, im Februar 2013

Inhaltsverzeichnis

A.	Kurze Zusammenfassung	4
B.	Das Projekt "Sicherheit von Großveranstaltungen im Freien"	7
1.	Das Projekt	7
2.	Die Ausgangslage	7
3.	Projekte mit ähnlicher Zielrichtung	8
4.	Hilfe durch Prozessunterstützung	9
5.	Klare Sicherheitsziele	9
6.	Der Bericht	10
C.	Untersuchungsgegenstände und -ergebnisse	11
1.	Was ist eine Großveranstaltung im Freien?	11
1.1	Im Freien	11
1.2	Großveranstaltung	11
2.	Die Praxis in den Kommunen	15
2.1	Befragung in den Kommunen	15
2.2	Vorbildliche Beispiele ausgewählter Kommunen	18
2.2.1	Koordinierungsgremium und Ampelsystem in Düsseldorf	18
2.2.2	Leitfaden der Stadt Wuppertal	19
2.2.3	Einheitliche Ansprechperson bei der Stadt Bielefeld	19
2.2.4	Platzkonzepte	20
3.	Die Rechtslage in Deutschland	20
3.1	Die Rechtslage in Nordrhein-Westfalen	20
3.1.1	Gewerberecht	21
3.1.2	Baurecht	22
3.1.3	Straßenverkehrsrecht	25
3.1.4	Straßen- und Wegerecht	28
3.1.5	Kommunalrecht	30
3.1.6	Ordnungs- und Polizeirecht	30
3.1.7	Feuerschutz- und Rettungswesen	31
3.1.8	Verfahren	32
3.1.9	Gesamtbewertung der Rechtslage in Nordrhein-Westfalen	33
3.2	Besondere Rechtslage in anderen Bundesländern	34
4.	Erkenntnisse zu Großveranstaltungen im Ausland	35
5.	Der Ausbildungsstand	37
5.1	Ausbildungsstand in den Behörden	37

5.2	Ausbildungsstand in der Veranstaltungsbranche	39
6.	Hilfen für die Praxis.....	41
6.1	Normung.....	42
6.2	Hilfe zur Selbsthilfe	42
6.3	Bemessung von Personendichten	42
6.4	Bemessung von Sicherheits- und Ordnungsdiensten.....	43
6.5	Bemessung von Rettungs- und Sanitätsdiensten.....	44
6.6	Sachverständiger für Veranstaltungssicherheit	44
D.	Im Rahmen des Projekts entstandene Produkte	46
1.	Der Orientierungsrahmen	46
2.	Mustersicherheitskonzept und Prüfkriterien für die Verwaltung	48
3.	Übersicht über für Veranstaltungen relevante Gesetze	49
4.	Hinweise und Formular für die Nachbereitung von Großveranstaltungen	49
5.	Häufig gestellte Fragen (FAQ)	50
6.	Musterfortbildung	50
E.	Empfehlungen für die weitere Verbesserung der Sicherheit bei Großveranstaltungen	52
1.	Gesetzliche Regelung.....	52
2.	Evaluierung des Orientierungsrahmens und des Mustersicherheitskonzeptes.....	53
3.	Aus- und Fortbildung	53
4.	Möglichkeiten zum Erfahrungsaustausch.....	54
5.	Sachverständiger für Veranstaltungssicherheit	54
6.	Entwicklung eines Ratgebers für Veranstalterinnen und Veranstalter	54
7.	Platzkonzepte	54
E.	Schlussbemerkung	55
Anlage 1:	Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Projektgruppe	56
Anlage 2:	Bewertung der Rechtslage, Übersicht.....	58
Anlage 3:	Ergebnisprotokoll des Expertengesprächs.....	61
Anlage 4:	Erlass zum Sanitäts- und Rettungsdienst	77
Anlage 5:	Übersicht über Regelungen im Ausland.....	80
Anlage 6:	Interdependenzen.....	93
Anlage 7:	Programm der Musterfortbildung	96
Anlage 8:	Auswertung der Musterfortbildung / Evaluation.....	97

A. Kurze Zusammenfassung

Das Projekt „Sicherheit bei Großveranstaltungen im Freien“ hatte eine Laufzeit von zwei Jahren. Es sollte Impulse für die Verbesserung der Sicherheit von Großveranstaltungen setzen. Dem ausführlichen Projektbericht vorangestellt finden Sie im Folgenden zunächst eine kurze Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Projektarbeit:

1. Die Verantwortung für die Sicherheit ihrer Besucherinnen und Besucher tragen die Veranstalterinnen und Veranstalter im Rahmen ihrer Verkehrssicherungspflicht unabhängig von der Größe der Veranstaltung. Auch die Besucherinnen und Besucher von Veranstaltungen haben für ihr Verhalten durchaus eine eigene Verantwortung. Selbst durch eine gute Veranstaltungsplanung können sie nicht vor jedem Lebensrisiko geschützt werden.

Dort, wo viele Menschen zusammen kommen, entstehen allerdings allein durch das hohe Besucheraufkommen besondere Gefährdungslagen. Deswegen ist es gerechtfertigt, dass die zuständigen Behörden bei solchen Großveranstaltungen ein wachsames Auge auf die Vorplanung der Veranstaltung haben und bei mangelhaften Sicherheitsvorkehrungen regulierend eingreifen. Um die Veranstaltungen einzugrenzen, die im Hinblick auf ihr Sicherheitskonzept behördlich kontrolliert sein sollten, hat die Projektgruppe den **Begriff „Großveranstaltung“** folgendermaßen **definiert**:

Großveranstaltungen sind Veranstaltungen, zu denen täglich mehr als 100.000 Besucherinnen und Besucher erwartet werden, oder bei denen die Zahl der zeitgleich erwarteten Besucherinnen und Besucher ein Drittel der Einwohnerzahl der Gemeinde übersteigt und sich erwartungsgemäß mindestens 5.000 Personen zeitgleich auf dem Veranstaltungsgelände befinden, oder die über ein erhöhtes Gefährdungspotenzial verfügen.

Anhaltspunkte für das Vorliegen eines erhöhten Gefährdungspotenzials werden im Bericht erläutert.

2. Bei der Auseinandersetzung mit der Praxis im Ausland wurde vor allem deutlich, dass in Deutschland zwar gute Fachkenntnisse zur Bewältigung von kritischen Situationen bestehen, es aber **nur vereinzelt Fachwissen** gibt, **wie das Entstehen von kritischen Situationen auf Veranstaltungen möglichst bereits durch eine umsichtige Vorplanung vermieden werden kann**. Insbesondere Großbritannien ist Deutschland voraus, was die Schulung zum Umgang mit großen Menschenansammlungen angeht. Während es dort spezielle Kurse zum Erwerb von Kenntnissen des so bezeichneten „Crowd Management“ gibt, fehlen hierzulande weitgehend vergleichbare Angebote. In der Regel sind weder Veranstalterinnen und Veranstalter noch die Sicherheits- und Ordnungsdienste, die meist unmittelbar mit dem Publikum umgehen, zu Fragen der Planung des Publikumsverkehrs und zur konkreten Publikumslenkung während der Veranstaltung geschult. Auch in der Verwaltung fehlt es häufig an speziellen Kenntnissen über die Planung und Durchführung von Veranstaltungen. Dementsprechend kommt die Projektgruppe zu dem Ergebnis, dass **gezielte Aus- und Fortbildungsangebote zur Veranstaltungssicherheit** erarbeitet werden sollten. Zusätzlich sollten nicht nur die an der Planung Beteiligten geschult werden, sondern es wäre das Schaffen des Berufsbildes von **Sachverständigen für Veranstaltungssicherheit** erstrebenswert, um diese beratend oder auch prüfend bei sicherheitskritischen Veranstaltungen einschalten zu können.

3. Es ist ein **Perspektivwechsel** notwendig. Die **Vorplanungsphase muss stärker im Fokus stehen**, um Veranstaltungen sicherer zu machen. Bereits durch das Loveparade-Unglück, aber

auch durch den von der Projektgruppe angestoßenen Dialog mit allen an der Veranstaltungsplanung Beteiligten hat hier ein Umdenken bereits begonnen. Dazu trug auch bei, dass das Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK NRW) das **Sicherheitskonzept für Großveranstaltungen als Standard** vorgegeben hatte. Der Weg sollte weiter beschritten werden.

4. Diesen Prozess der stärkeren Fokussierung auf die Vorplanungsphase hat die Projektgruppe durch konkrete Maßnahmen unterstützt. Sie hat dazu **für die Behörden**, die mit der Begutachtung der Sicherheitsaspekte von Veranstaltungen befasst sind, einen **Orientierungsrahmen** mit zahlreichen Anlagen entwickelt, der für die Verwaltung als Richtschnur dienen kann. Der Orientierungsrahmen basiert auf einem Dialogverfahren und dem Erfahrungsaustausch der zuständigen Ämter und Behörden untereinander und mit der Veranstalterin und dem Veranstalter sowie möglichst mit dem eingesetzten Sicherheits- und Ordnungsdienst über das Sicherheitskonzept für die Veranstaltung.

5. **Für die Veranstalterinnen und Veranstalter** wurde von der Projektgruppe ein **Mustersicherheitskonzept** mit Beispielfragestellungen zur Verfügung gestellt, damit sie sich jedenfalls mit den notwendigen Kernfragen der Besuchersicherheit im Vorfeld der Veranstaltung konstruktiv auseinandersetzen können, auch wenn sie bisher nicht über entsprechende Fachkenntnisse verfügen.

6. Für alle mit der Besuchersicherheit befassten Gruppen, also Polizei, Feuerwehr, Verwaltungsbeschäftigte, Veranstalterinnen und Veranstalter sowie Sicherheits- und Ordnungsdienste hat die Projektgruppe eine **Musterfortbildung** konzipiert. Gegenstand der Fortbildung waren einerseits Fragen der Geländeplanung und des Publikumsverhaltens und andererseits die Verbesserung der Kommunikation zwischen den an der Fortbildung beteiligten Gruppen. Während der Arbeiten des Projekts wurde immer wieder deutlich, dass Mängel in der Kommunikation oder gar ganz unterbleibende Kommunikation zwischen Behörden und denjenigen, die die Veranstaltung durchführen, sich wesentlich negativ auf die Sicherheit auswirken. Diese Fortbildung wurde gut angenommen. Eine Fortsetzung der Veranstaltungsform wird empfohlen.

7. Die **Gesetze** enthalten mit Ausnahme der Regelung für Jahrmärkte derzeit **keine umfassende Veranstaltungsgenehmigung**, es werden immer nur einzelne Aspekte, wie die Errichtung von baulichen Anlagen, die Nutzung von Straßen oder gemeindlichen Plätzen oder die Ausgabe von Speisen und Getränken genehmigt. Die Verwaltungspraxis kommt mit dem bestehenden Instrumentarium zwar weitgehend zurecht. Bei strenger Betrachtung fehlen allerdings im Einzelfall klare gesetzliche Regelungen für einzelne von der Verwaltung aufgestellte Sicherheitsanforderungen oder für ein Verbot wegen mangelhafter Sicherheitsvorkehrungen, wenn noch keine konkrete Gefahr besteht.

Ob die Verkehrssicherungspflicht der Veranstalterinnen und Veranstalter und die existenten Genehmigungsverfahren sowie die geübte Praxis als Grundlage für sichere Veranstaltungen weiterhin ausreichen, sollte bei einer **Evaluation** des Orientierungsrahmens überprüft werden. Im Auge behalten werden muss eine von der Bauministerkonferenz angestrebte Herausnahme von ganz oder teilweise eingefriedeten Szeneflächen im Freien aus dem Anwendungsbereich der Musterversammlungsstätten- bzw. Sonderbauverordnung. Damit würden Veranstaltungen vom Typ Loveparade Duisburg zu einem wesentlichen Teil nicht mehr genehmigungsbedürftig sein. Sollte dies in Nordrhein-Westfalen umgesetzt werden, würde aus Sicht der Projektgruppe **gesetzgeberischer Handlungsbedarf** zum Schließen dieser Lücke entstehen.

8. Sicherheit ist nicht ein Ergebnis, das zu einem fixen Zeitpunkt oder gar mit Abschluss des Projekts erreicht ist, sondern bleibt ein Prozess, an dem weiter gearbeitet werden muss. Neben einer Entwicklung der Aus- und Fortbildung erscheint es zur weiteren Verbesserung der Sicherheit von Großveranstaltungen außerdem sinnvoll, den **Erfahrungsaustausch** unter den an der Veranstaltungsplanung Beteiligten **gezielt zu fördern**, **etablierte Verfahren**, die der Sicherheit dienen, über das Internet **allgemein zugänglich zu machen** und umfassende **Ratgeber** für diejenigen zu **entwickeln**, die Veranstaltungen verantwortlich planen und durchführen. Außerdem können Kommunen für die bekannten Veranstaltungsschauplätze in ihrem Gemeindegebiet **Platzkonzepte erstellen** und so den Veranstalterinnen und Veranstaltern einen klaren Rahmen für Sicherheitsstandards vorgeben.

Der Abschluss des Projekts darf nicht dazu führen, dass das Thema Sicherheit bei Großveranstaltungen an Bedeutung verliert. Veranstaltungssicherheit muss in der Praxis gelebt und fortentwickelt werden.

B. Das Projekt "Sicherheit von Großveranstaltungen im Freien"

Am 24. Juli 2010 starben bei der Loveparade in Duisburg 21 junge Menschen, ca. 500 wurden verletzt und immer noch müssen viele davon psychische Hilfe in Anspruch nehmen. Ein derart trauriges Ereignis bei einer Veranstaltung, soll sich in Nordrhein-Westfalen möglichst nie wiederholen. Die Ministerpräsidentin von Nordrhein-Westfalen, Hannelore Kraft, kündigte daher an, dass Städte in Zukunft bei Großveranstaltungen "begleitet und intensiv beraten" werden sollten¹.

1. Das Projekt

Um diese Ankündigung umzusetzen und insgesamt die Sicherheit bei Großveranstaltungen zu verbessern, hat das Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK NRW) unter Beteiligung des Bauministeriums eine Projektgruppe eingesetzt, der Vertreterinnen und Vertreter nordrhein-westfälischer Unternehmen und Kammern, Verbände, Hochschulen und Behörden sowie der kommunalen Spitzenverbände angehörten.² Das Projekt war auf zwei Jahre angelegt und wurde im Februar 2011 begonnen. Es sollte für NRW und möglichst auch bundesweit Impulse für die Verbesserung der Sicherheit von Großveranstaltungen setzen. Hiermit legt die Projektgruppe den Bericht über ihre im Februar 2013 abgeschlossenen Arbeiten vor.

Im Projekt wurden nicht die konkreten Ereignisse rund um die Loveparade 2010 aufgearbeitet, dies geschieht in dem von der Staatsanwaltschaft geleiteten Strafverfahren. Vielmehr hat die Projektgruppe systematisch ausgewertet, welche rechtlichen und organisatorischen Faktoren für die Sicherheit von Großveranstaltungen relevant sind, ob sie in der Praxis ausreichen und welche Verbesserungen erforderlich sind. Diese Arbeiten bezogen sich ausschließlich auf Veranstaltungen mit hohem Besucheraufkommen. Es ging nicht darum, ein Handbuch für Veranstaltungssicherheit im Allgemeinen zu erstellen oder kleinere und Kleinstveranstaltungen zu erfassen. Vielmehr wurden die Besonderheiten betrachtet, die mit einem hohen Besucheraufkommen verbunden sind.

Die Projektgruppe nutzte nicht nur die eigene Expertise ihrer Mitglieder für ihre Arbeiten. Im Projektzeitraum wurden auch mehrere schriftliche Befragungen und mündliche Anhörungen durchgeführt, um die Praxis der Veranstaltungsplanung unter den verschiedenen Blickwinkeln von Genehmigungsbehörden, ehrenamtlichen und professionellen Veranstalterinnen und Veranstaltern sowie auch die wissenschaftliche Sicht kennenzulernen. Außerdem wurden zum Teil Erkenntnisse aus dem Ausland eingeholt und in die Bewertung mit einbezogen.

2. Die Ausgangslage

Der Gegenstand des Projekts, die sichere Planung von Großveranstaltungen, war über den Projektzeitraum hinweg nicht statisch. **Das Loveparade-Unglück allein hat bei vielen an der Genehmigung oder Durchführung von Veranstaltungen Beteiligten das Thema Sicherheit in den Fokus gerückt und das Überdenken bisheriger Sicherheitsstandards ausgelöst.** Dies gilt nicht nur für die mit Sicherheitsfragen befassten Behörden. Vorrangig und entscheidend wird die Veranstaltungssicherheit nämlich durch die Veranstalterinnen und Veranstalter im Rahmen ihrer Verkehrssicherungspflicht gewährleistet. Auch sie haben ein hohes Interesse daran, dass der Erfolg ihrer Veranstaltung nicht durch Unfälle überschattet wird.

¹ Kraft: Städten bei Großveranstaltungen helfen, Ruhr-Nachrichten, 27.10.2010; login vom 13.11.2012 <http://www.ruhrnachrichten.de/nachrichten/region/nordrheinwestfalen/art5192,982183>.

² siehe Anlage 1 zu den Details zu den Mitgliedern und zur Struktur der Projektgruppe.

Das MIK NRW hat sehr zügig mit Erlass vom 11. August 2010 wesentlichen Einfluss auf die Prüfung der Sicherheit von Großveranstaltungen genommen, indem es die Vorlage eines mit den Sicherheitsbehörden abgestimmten Sicherheitskonzepts für sämtliche Großveranstaltungen eingeführt hat.

Der Dialog, den die Projektgruppe mit allen an der Planung von Großveranstaltungen Beteiligten gesucht hat, hat ebenso in Teilen bereits Änderungen der angestammten Praxis bewirkt. Dadurch, dass Veranstalterinnen und Veranstalter sowie Behörden unmittelbar in die Arbeiten einbezogen und über den Erkenntnisstand der Projektgruppe informiert wurden, ist eine Auseinandersetzung und ein Erfahrungsaustausch über Sicherheitsaspekte entstanden, in dem die Genehmigungs- und Planungspraxis fortentwickelt werden konnte.

Teilergebnisse aus den Projektarbeiten wurden schließlich bereits im Laufe des Projekts veröffentlicht und konnten von denjenigen genutzt werden, die unmittelbar mit der Planung und Genehmigung von Veranstaltungen befasst sind. Dazu zählen unter anderem die Auswertung der geltenden Rechtslage, der Orientierungsrahmen für die kommunale Planung, Genehmigung, Durchführung und Nachbereitung von Großveranstaltungen (im Folgenden "der Orientierungsrahmen") oder die an Veranstalterinnen und Veranstalter gerichtete Beispielstruktur für ein Sicherheitskonzept (so genanntes Mustersicherheitskonzept). All dies bewirkte bereits im Verlauf des Projekts ein deutlich gesteigertes Bewusstsein und auch konkrete Verbesserungen bei den sicherheitskritischen Aspekten der Veranstaltungsplanung.

3. Projekte mit ähnlicher Zielrichtung

Nicht nur die Projektgruppe und das MIK NRW haben Prozesse angestoßen, die zur Verbesserung der Sicherheit von Großveranstaltungen beitragen sollen, sondern auch andere Stellen. Hier sind insbesondere zu nennen,

- das Forschungsprojekt unter der Leitung der Bergischen Universität Wuppertal "Bausteine für die Sicherheit von Großveranstaltungen (BaSiGo)"³. Es wird vom Bundesforschungsministerium gefördert, ist auf drei Jahre angelegt und startete im März 2012. Ziel ist die Entwicklung von Hilfestellungen (Guides) für Veranstalter und Behörden, um Veranstaltungen sicher durchzuführen. Geplant sind Computerprogramme, die das Erstellen von Sicherheitskonzepten unterstützen (Support System), Simulationen zu den sicherheitsrelevanten Eckdaten von Personen- und Verkehrsströmen sowie das Entwickeln von Trainingsprogrammen zur Veranstaltungssicherheit.
- das vom Bundesforschungsministerium geförderte Projekt EVA - Risiko Großveranstaltungen - Planung, Bewertung, EVAkuierung und Rettungskonzepte⁴, das bereits am 1. März 2009 gestartet wurde. Es befasst sich mit der Evakuierung im Krisenfall, der Bewertung von Besucherströmen sowie mit der Planung von Rettungskräfteeinsätzen für Großveranstaltungen.
- das ebenfalls vom Bundesforschungsministerium geförderte Projekt VerSiert⁵, das am 1. Mai 2008 bewilligt wurde und auf vier Jahre angelegt war. Gegenstand des Projekts war die Lenkung von Besucherströmen, die mit öffentlichem Nahverkehr zu Veranstaltungen anreisen. Es wurde u.a. ein Programm erstellt, mit dem Behörden, Verkehrsbetriebe und Veranstalter die für die Beurteilung relevanten Informationen verarbeiten und austauschen können. Am Kölner Hauptbahnhof einschließlich des U-Bahnbereichs wurden Besucherströme kameragestützt gemessen, um daraus Schlüsse für zukünftige Planungen zu ziehen.

³Vgl. http://www.bmbf.de/pubRD/B2-II_Fiedrich_Frank_Praesentation_2012.pdf login vom 23.11.2012.

⁴Vgl. <http://www.bmbf.de/de/16838.php> login vom 23.11.2012.

⁵Vgl. <http://www.versiert.info/aktuelles/start.htm> login vom 23.11.2012.

- private Initiativen, in denen fachübergreifend Handlungsempfehlungen oder Standards für sichere Veranstaltungen erarbeitet werden, die sich an Veranstalterinnen und Veranstalter richten werden. Das Erstellen einer Handlungsempfehlung (Safety Guide) für diejenigen, die Veranstaltungen planen, wurde unter anderem durch die Ibit GmbH⁶ initiiert und ist in Bearbeitung. Der Verlag xEMP will mit einer Arbeitsgruppe einen Standard für Veranstaltungssicherheit erstellen.⁷

4. Hilfe durch Prozessunterstützung

Die Ansätze zur Verbesserung der Sicherheit von Großveranstaltungen im Freien sind vielfältig, wohl nicht zuletzt, weil Veranstaltungen im Freien sehr unterschiedlich sind. Kein Veranstaltungsort gleicht dem anderen. Die möglichen Veranstaltungsinhalte sind schier unerschöpflich. Neben traditionellen Veranstaltungen, wie Jahrmärkten und Schützenfesten oder Karnevalsumzügen, sind manche Sportveranstaltungen, etwa Rallyes oder Marathonläufe mit riesigem Startfeld, häufig Großveranstaltungen. Große Konzerte oder so genannte Events, wie etwa die "Kölner Lichter", der NRW-Tag oder Meisterschaftsfeiern von Bundesliga-Vereinen zählen ebenfalls dazu. Es gibt ortsfeste Veranstaltungen oder Veranstaltungen in Bewegung. Veranstaltungsorte sind innerstädtische Straßen oder gar Autobahnen, Festwiesen, bizarre Theaterkulissen in Steinbrüchen, alte Industrieflächen oder die romantische Seebühne. So vielfältig Großveranstaltungen sein können, so unterschiedlich können auch die Gefahren sein, die es für eine gelungene Veranstaltung einzudämmen gilt. Daher ist es kaum möglich, einheitliche Standards für Sicherheit zu entwickeln, die auf alle Veranstaltungen gleichermaßen und schematisch anwendbar sind. **Es muss jeweils eine Betrachtung der Gegebenheiten vor Ort erfolgen, um einschätzen zu können, welche Maßnahmen dort mit den jeweiligen Rahmenbedingungen der Veranstaltung die notwendige Sicherheit gewährleisten.** In der Praxis sind es die Veranstalterinnen und Veranstalter und die ortskundigen Sicherheitsbehörden am Veranstaltungsort, die sich über die im Einzelfall erforderlichen Maßnahmen verständigen. Der Fokus des Projekts lag darauf, ihnen Unterstützung für diesen Verständigungsprozess zu geben.

Im Dialog mit diesen Parteien wurde deutlich, dass die Verunsicherung nach dem Loveparade-Unglück auf beiden Seiten groß war. Es gab vereinzelt durchaus überzogene Sicherheitsforderungen seitens der Verwaltung. Dies beklagten die am Dialog Beteiligten der Veranstaltungsszene. Sie wurde daher ausdrücklich aufgefordert, Fälle zu melden. Die Zahl der im Projektzeitraum gemeldeten Fälle lag allerdings für ganz NRW unter zehn. Andererseits bezweifelten Veranstalterinnen und Veranstalter, dass vor allem bei traditionellen Veranstaltungen mit langer Übung überhaupt eine Revision der Sicherheitsmaßnahmen notwendig sei. Manche dieser Veranstaltungen mögen tatsächlich bereits über ein gutes Sicherheitskonzept verfügt haben, bei anderen ist vielleicht ohne Konzept bisher einfach alles gut gegangen. Es kann aber niemand ernsthaft bestreiten, dass es bei Ereignissen, die tausende, wenn nicht hunderttausende Menschen anziehen, einer systematischen Betrachtung der Sicherheitsvorkehrungen bedarf, die bisher in dieser Form häufig fehlte.

5. Klare Sicherheitsziele

Bei allem Wunsch nach sicheren Veranstaltungen sollte allerdings auch nicht aus dem Blick geraten, **dass ein Maß von 100 % Sicherheit nicht erreicht werden kann.** Allein schon wegen der Tatsache, dass Veranstaltungen im Freien stattfinden, können beispielsweise plötzlich Ge-

⁶ www.ibit.eu.

⁷ Vgl. http://www.xemp-berlin.de/docs_presse/PM_AGVS_22SEP2010.pdf login 23.11.2012.

fährdungen durch die Witterung entstehen, die vorher nicht ausgeschlossen werden können. **Besucherinnen und Besucher tragen für ihr Verhalten durchaus eine eigene Verantwortung und werden auch durch gute Veranstaltungsplanung nicht vor jedem Lebensrisiko geschützt werden können.** Manchen Gefahren muss sicher schon bei der Veranstaltungsplanung begegnet werden, beispielsweise muss das Veranstaltungsgelände von vornherein so beplant sein, dass ausreichend Flucht- und Rettungswege zur Verfügung stehen. Andere Gefahren können nicht gänzlich ausgeschlossen werden, aber es müssen bei der Veranstaltungsplanung mögliche Reaktionen auf ein Schadensereignis vorweggenommen werden. Vor der Erstellung des Sicherheitskonzepts muss die Veranstalterin oder der Veranstalter sich daher ein Bild davon machen, welche Sicherheitsziele erreicht werden können und müssen. Ausgangspunkt dazu ist die Frage, was im Verantwortungsbereich der Veranstalterin und des Veranstalters liegt und was zur individuellen Verantwortung der Besucherinnen und Besucher zählt. Daran sind die individuellen Sicherheitsmaßnahmen für das Sicherheitskonzept auszurichten.

Dies soll durch einige Beispiele bebildert werden: Bei größeren Fußballereignissen ist es heute selbstverständlich, dass Eingangskontrollen zum Auffinden von pyrotechnischen Gegenständen durchgeführt werden, weil dies ein bekanntes Sicherheitsrisiko in diesem Bereich darstellt. Anders verhält es sich beispielsweise bei großen Kirchentagsveranstaltungen. Hier sind solche Gefahren bisher nicht typisch und im Sicherheitskonzept höchstens von untergeordneter Bedeutung. Das Sicherheitsziel "Schutz der Besucherinnen und Besucher vor Schäden durch Explosivstoffe" ist also im Zusammenhang mit Fußballveranstaltungen sehr relevant, es kann auch bei Veranstaltungen mit Feuerwerk oder anderen pyrotechnischen Darbietungen wichtig sein, während es ganz große Veranstaltungen, wie den erwähnten Kirchentag geben kann, bei denen dieses Schutzziel keine Bedeutung hat. **Die Veranstalterin oder der Veranstalter muss jeweils die Gefahren berücksichtigen, die typischerweise erwartet werden können.**

Wenn ein heftiges Gewitter auftritt, kann von vernünftigen Menschen erwartet werden, dass sie den Besuch einer Veranstaltung im Freien unterlassen, um nicht vom Blitz getroffen zu werden. Es ist also grundsätzlich Sache jeder einzelnen Person, sich vor einem Gewitter zu schützen. Wenn aber am Veranstaltungsort dennoch einige Besucherinnen und Besucher zu den Attraktionen stürmen, ist es auch die Aufgabe der für die Veranstaltung Verantwortlichen, das Programm wegen des aufgetretenen Risikos unter Umständen vorübergehend bis zum Ende des Gewitters abubrechen. Es liegt in ihrer Sphäre, keinen zusätzlichen Anreiz für ein riskantes Verhalten zu schaffen. Bei einem heftig und plötzlich auftretenden Gewitter oder Sturm kann es notwendig werden, dass ein Veranstaltungsgelände schnell geräumt werden muss. Dafür muss ein Räumungsszenario im Sicherheitskonzept vorweg beschrieben sein.

6. Der Bericht

Dieser Bericht fasst die wesentlichen Ergebnisse und Aktivitäten zusammen, die die Projektgruppe im Projektzeitraum erarbeiten konnte und angestoßen hat. Die Projektgruppe hofft, dass sie durch ihre Arbeiten zu mehr Sicherheit bei Großveranstaltungen beitragen konnte. Sie ist allerdings der Auffassung, dass weitere Verbesserungen und Anstrengungen für mehr Sicherheit möglich und notwendig sind.

Sicherheit ist nicht ein Ergebnis, das zu einem fixen Zeitpunkt erreicht ist, sondern bleibt ein Prozess, an dem dauernd gearbeitet werden muss. Daher ist besonders der Erwerb von Fachkenntnissen und Erfahrungen für alle an der Planung von Großveranstaltungen Beteiligten ein wichtiges, über das Projekt hinaus zu verfolgendes Ziel. Was das Recht anbelangt, bleibt die Frage an die gesetzgebenden Organe, ob und in welchem Ausmaß die ge-

genwärtige primäre Verantwortung der Veranstalterin oder des Veranstalters für die Publikumssicherheit nach der im Bericht beschriebenen aktuellen Gesetzeslage für ausreichend kontrolliert gehalten wird. Beobachtet werden sollten außerdem die Forschungsprojekte, die unter anderem die Beurteilung von kritischen Personendichten zum Gegenstand haben. Diese können hoffentlich mittelfristig technische Unterstützung bei der Einschätzung von Bereichen geben, in denen Besucherengpässe erwartet werden.

C. Untersuchungsgegenstände und -ergebnisse

1. Was ist eine Großveranstaltung im Freien?

Gegenstand des Projekts waren generell Veranstaltungen im Freien mit außergewöhnlich hohen Besucherzahlen. Die Sicherheitsanforderungen an Gebäude, in denen Veranstaltungen stattfinden, und darin zugelassene Besucherzahlen sind umfassend im Baurecht geregelt. Daher wurden Veranstaltungen in Gebäuden von der Betrachtung im Projekt ausgenommen. Die Beschränkung auf Veranstaltungen mit hoher Besucherzahl ergibt sich daraus, dass es Grenzen geben muss, innerhalb derer Menschen ihre Feste und Feiern losgelöst von staatlichen Vorgaben organisieren können. **Nur dort müssen Behörden regulierend eingreifen, wo Sicherheitsgefahren angenommen werden können.** Beispielsweise bedürfen Sommerfeste im Gartenverein, Schulsportfeste oder der Advents- oder Ostermarkt zur Aufbesserung der Kindergartenkasse keiner allgemeinen staatlichen Sicherheitsvorsorge. Wenn aber sehr viele Personen von einer Veranstaltung angezogen werden, gibt es einen Zeitpunkt, ab dem wegen der Menschenmenge zwangsläufig Gefahrenmomente entstehen können. In diesen Fällen ist es gerechtfertigt, dass auch die staatlichen Sicherheitsbehörden von vornherein einen Blick auf solche Großveranstaltungen haben.

1.1 Im Freien

Wann eine Veranstaltung "im Freien" stattfindet, ist relativ einfach daran festzustellen, dass sie unter freiem Himmel durchgeführt wird. Nur Versammlungsstätten im Freien, die über ausgewiesene Besucherplätze verfügen, wie Stadien oder Freilichtbühnen, waren von der Betrachtung im Projekt ausgenommen, weil für solche Veranstaltungsstätten ebenso wie für geschlossene Bauwerke umfassende Schutzvorschriften im Bauordnungsrecht vorhanden sind.

1.2 Großveranstaltung

Was eine "Großveranstaltung" ist, erschließt sich nicht auf den ersten Blick. Die Projektgruppe hat zu Beginn ihrer Untersuchung in Erwägung gezogen, alle Veranstaltungen mit mehr als 5.000 Besucherinnen und Besuchern, in Anlehnung an eine in § 43 Abs. 1 Verordnung über Bau und Betrieb von Sonderbauten (SBauVO NRW) verwendete Zahl, als Großveranstaltung zu definieren. Die in § 43 Abs. 1 SBauVO NRW erwähnte Zahl von 5.000 Besucherplätzen legt nahe, dass der Verordnungsgeber - unabhängig von dem Charakter der Veranstaltung im Übrigen - von einem erhöhten Risiko ausging, wenn die Zahl der Personen in der Versammlungsstätte diese Größe überschreitet.

Diese Zahl erschien aber angesichts der verschiedenen Veranstaltungstypen im Freien als zu starre Grenze. Während ein Karnevalsumzug der Kindergärten in einem kleinen Vorort vielleicht auf der Strecke 5.000 Zuschauerinnen und Zuschauer zählen kann, aber dennoch keine besonderen Gefährdungen aufweist, kann ein Konzert auf einem beengten Marktplatz, zu dem zeit-

gleich 5.000 Personen kommen, möglicherweise zu einer kritischen Personendichte führen. Wenn an einem Sonntag in der Kölner Innenstadt eine Veranstaltung mit 5.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern stattfindet, liegt diese Zahl sicherlich weit unter dem, was an einem Samstag an Menschen zum Einkauf in der Innenstadt erwartet werden kann. Für Köln ist eine solche Veranstaltung also eher keine Großveranstaltung.

Das MIK NRW hatte bereits im August 2010 als "Großveranstaltung" solche Veranstaltungen bezeichnet, die "nach Einschätzung der Genehmigungsbehörde ein erhöhtes Gefahren- oder Konfliktpotenzial aufweisen " und sich damit von einer reinen Betrachtung der Besucherzahlen gelöst. Diese Einschätzung sollte sich unter anderem an einem oder mehreren der folgenden Kriterien orientieren:

- Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer
- Relation der erwarteten Besucherinnen und Besucher zur Gemeindegröße
- Örtlichkeit und Zuwegungen
- Risikopotenzial der Teilnehmerinnen und Teilnehmer (z.B. Alter, Grad der Organisation, Art der Veranstaltung, Konsum alkoholischer oder anderer berauschender Mittel)

Die Projektgruppe ist vor diesem Hintergrund der Frage nachgegangen, ob es zielführend ist, Veranstaltungen allein aufgrund der Besucherzahl als Großveranstaltung zu definieren. Sie hat zu diesem Zweck im Sommer 2011 die Kommunen nach ihren Erfahrungen befragt. Ein Ergebnis dieser Befragung war, dass nicht wenige Kommunen auch bei der Vorbereitung solcher Veranstaltungen, bei denen weniger als 5.000 Besucherinnen und Besucher erwartet wurden, ein erhöhtes Gefahren- oder Konfliktpotenzial angenommen haben. Andererseits wiesen insbesondere ehrenamtliche Veranstalterinnen und Veranstalter wie Schützen- und Karnevalsvereine in Besprechungen mit dem MIK NRW darauf hin, dass die von ihnen organisierten Umzüge - unabhängig von der erwarteten Besucherzahl - mit einer Veranstaltung wie der Loveparade 2010 schon aufgrund der unterschiedlichen Zielgruppe nicht vergleichbar seien. Außerdem sei es bei diesen Umzügen in der Regel ohne weiteres möglich, das Veranstaltungsgelände durch Seitenstraßen zu verlassen, falls es zu einer bedrängenden Enge komme. Veranstaltungen unter freiem Himmel, die außerhalb baulicher Anlagen durchgeführt würden, hätten daher im Hinblick auf Fluchtmöglichkeiten ein niedrigeres Gefahrenpotenzial als solche innerhalb baulicher Anlagen.

Zusammenfassend zeigte die Diskussion, dass eine rein an Zahlen orientierte Definition der Großveranstaltung zu kurz greifen würde. Zahlen können Richtwerte für Großveranstaltungen sein. Sie stellen aber in der Veranstaltungsplanung ohnehin nur einen Schätzwert der Veranstalterin oder des Veranstalters und keine eindeutig überprüfbare Größe dar. Die Gefahrensituation hängt nicht allein von der bloßen Zahl ab. Eine Veranstaltung mit über 5.000 Besucherinnen und Besuchern kann je nach den Umständen weitgehend gefahrlos sein, während in einer anderen Umgebung weniger als 5.000 Personen kritische Situationen auslösen können. Daher müssen Richtwerte für die Personenzahl, die eine Großveranstaltung beschreiben, mindestens um eine Gefährdungseinschätzung ergänzt werden.

Die Projektgruppe hat sich im Ergebnis darauf verständigt, als "Großveranstaltungen" solche Veranstaltungen zu bezeichnen,

- zu denen täglich mehr als 100.000 Besucherinnen und Besucher erwartet werden, oder
- bei denen die Zahl der zeitgleich erwarteten Besucherinnen und Besucher ein Drittel der Einwohnerzahl der Gemeinde übersteigt und sich erwartungsgemäß mindestens 5.000 Personen zeitgleich auf dem Veranstaltungsgelände befinden, oder

- die über ein erhöhtes Gefährdungspotenzial verfügen.

Diese Definition, die einerseits auf die Zahl der erwarteten Besucherinnen und Besucher, andererseits auf das Gefährdungspotenzial einer Veranstaltung abstellt, wird auch im Orientierungsrahmen verwendet, den die Projektgruppe erarbeitet hat. Nach dieser Definition sind Veranstaltungen mit über 100.000 Besucherinnen und Besuchern täglich ohne jeden Zweifel als Großveranstaltungen zu qualifizieren. Beim zweiten Kriterium wird die Größe der Veranstaltung in eine Relation zur Größe der Kommune gesetzt, in der die Veranstaltung stattfindet. Dies hat den Hintergrund, dass die Infrastruktur einer großen Stadt so ausgerichtet ist, dass große Veranstaltungen leichter bewältigt werden können als in einer Kleinstadt.

Das letzte Kriterium stellt ausschließlich auf das Gefährdungspotenzial ab. Folgende Kriterien können nach der Auffassung der Projektgruppe und der Empfehlung im Orientierungsrahmen im Regelfall auf ein erhöhtes Gefährdungspotenzial hinweisen:

- Aufgrund der Zahl der erwarteten Besucherinnen und Besucher auf dem Veranstaltungsgelände oder im Bereich der Zu- und Abwegung muss mit einer hohen Personendichte gerechnet werden,
- es sind besondere Konflikte unter den Besucherinnen und Besuchern beziehungsweise mit den Ordnungskräften aufgrund der Zusammensetzung der Besuchergruppen oder aufgrund des Konsums von Alkohol oder anderer berauschender Mittel zu erwarten,
- das Veranstaltungsgelände wurde (ursprünglich) nicht zu dem Zweck geschaffen, dort Veranstaltungen stattfinden zu lassen und weist aufgrund seiner Lage oder Beschaffenheit besondere Risiken auf.

Weitere Anhaltspunkte für ein erhöhtes Gefährdungspotenzial können darüber hinaus sein:

- Das Veranstaltungsgelände ist für die Art der Veranstaltung unzureichend erschlossen (z.B. Bewegungsflächen, Zuwegungen, An-/Abfahrten, Parkplätze, Kapazität des ÖPNV).
- Aufgrund vorangegangener Veranstaltungen bestehen Zweifel an der Eignung der Veranstalterin oder des Veranstalters für die Durchführung der geplanten Veranstaltung.
- Im Einflussbereich der geplanten Veranstaltung findet gleichzeitig eine weitere Veranstaltung statt, zu der eine hohe Zahl von Besucherinnen und Besuchern erwartet wird.

Wie sich nach Veröffentlichung des Orientierungsrahmens unter anderem in der Diskussion in einer von der Projektgruppe durchgeführten Expertenanhörung⁸ gezeigt hat, bereitet die Qualifizierung einer Veranstaltung zur Großveranstaltung wegen des erhöhten Gefährdungspotenzials in der Praxis die größten Schwierigkeiten. Bei der Anwendung der Gefährdungskriterien wurde zum Teil der zu definierende Begriff „Großveranstaltung“ gänzlich außer Acht gelassen. Vor allem für die Veranstalterinnen und Veranstalter ergeben sich besondere Pflichten aus der Entscheidung der Kommune, dass eine Großveranstaltung vorliegt. Insbesondere soll ein Sicherheitskonzept vorgelegt werden und es sind vorsorglich Vorkehrungen für Schadensfälle zu treffen. Erhöhte Anforderungen dieser Art sind nur gerechtfertigt, wenn die Veranstaltung es auch nach ihrer Größenordnung verdient, als solche eingestuft zu werden.

So ist etwa das Gefährdungskriterium "Erwartung besonderer Konflikte aufgrund von Alkoholkonsum" in Einzelfällen ausufernd ausgelegt worden. Alkohol ist eine Begleiterscheinung auf vielen

⁸ Die Expertenanhörung fand am 23.10.2012 statt. Das Ergebnisprotokoll ist als Anlage 3 diesem Bericht beigelegt.

Feierlichkeiten, die leider häufig auch Konflikte nach sich zieht. Dieser Umstand macht aber nicht jede Abiturfeier zu einer Großveranstaltung.

Bei allen sechs definierten Gefährdungskriterien muss zusätzlich zu deren jeweiligen Anforderungen das allgemeine Wortverständnis von dem Begriff Großveranstaltung immer mitgelesen werden. Es geht dabei regelmäßig um Veranstaltungen mit erwarteten hohen Besucherzahlen im mindestens vierstelligen Bereich. Aber auch unter dieser Grenze kann es in besonderen Fällen gerechtfertigt sein, den Maßstab für Großveranstaltungen anzulegen, wenn es besondere Gefährdungskriterien gibt. Es war nicht Aufgabe der Projektgruppe, jede kleine Vorstadtkirmes mit drei Fahrgeschäften auf neue notwendige Sicherheitsstandards hin zu überprüfen. Es sollte um die großen Veranstaltungen gehen, bei denen die Zahl der Besucherinnen und Besucher gerade Risiken erwarten lässt. Hierbei ergibt sich unter zwei Aspekten die Schwierigkeit einer klaren Grenzziehung. Die Einstufung von Veranstaltungen lässt sich zum einen nur aufgrund von Schätzungen von Besucherzahlen vornehmen, ist also nie eine sichere Größe. Zum anderen gibt es keine objektiven Erkenntnisse, dass ab einer festen Zahl das Zusammenkommen vieler Personen riskant wird.

Deswegen benötigen die Kommunen eine gewisse Flexibilität bei der Einstufung. Sie wurden daher von der Projektgruppe befragt, welche besonderen Faktoren für die Planung von Veranstaltungen mit großen Menschenmengen besonders kritisch sind. Mit 24 % nannten die Kommunen an erster Stelle den erhöhten Konsum von Alkohol oder anderer berauschender Mittel. Menschenmengen mit einem hohen Anteil von Personen unter Alkohol- oder Drogeneinfluss sind schwerer lenkbar, so dass dies im Einzelfall eine niedrigere Schwelle für die Anwendung der strengen Sicherheitsanforderungen an Großveranstaltungen rechtfertigt. Es muss sich aber letztlich um Menschenmengen handeln, da es bei Großveranstaltungen immer um die Bewältigung der Anforderungen aus hohen Personenzahlen geht.

Ebenso ist das Gefährdungskriterium der festgestellten Unzuverlässigkeit der Veranstalterin oder des Veranstalters im Zusammenhang mit der Planung für die Bewältigung eines hohen Besucheraufkommens kritisch, weil es unzuverlässigen Personen weniger zuzutrauen ist, dass sie Veranstaltungen mit sehr hohen Besucherzahlen bewältigen.

Abschließend ist festzustellen, dass eine Großveranstaltung immer auch eine Größenordnung im Hinblick auf die erwarteten Besucherinnen und Besucher erreichen muss, die ohne Zweifel einer besonderen Begleitung durch die Sicherheitsbehörden bedarf. Wann diese Größe erreicht ist, muss allerdings in Anbetracht der Gesamtumstände von der Kommune vor Ort entschieden werden.

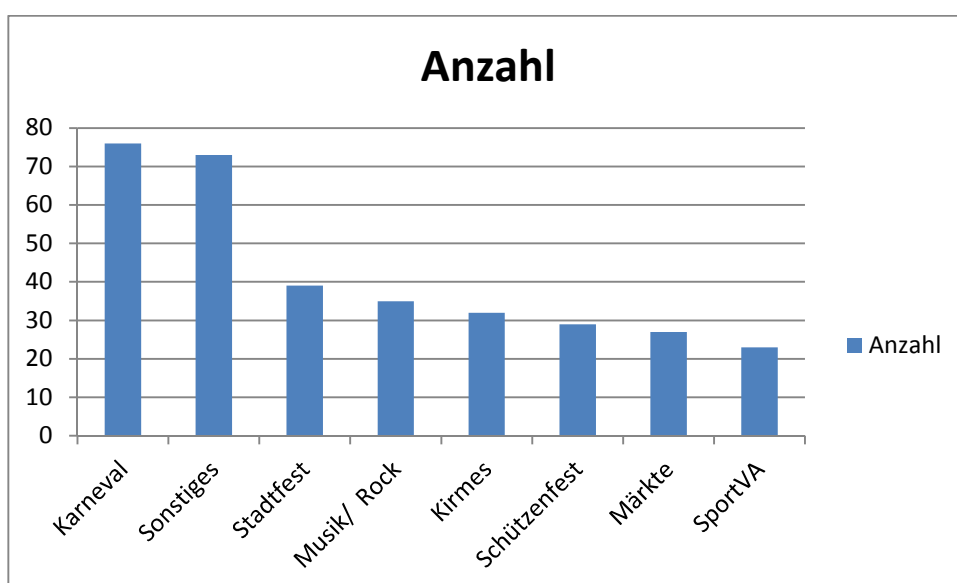
2. Die Praxis in den Kommunen

Der Erfahrungsschatz von Kommunen, in denen häufig Großveranstaltungen durchgeführt werden, war für die Projektgruppe von wesentlicher Bedeutung für ihre eigenen Schlussfolgerungen. Es war außerdem für die Erarbeitung von Empfehlungen für die Sicherheit von Großveranstaltungen unerlässlich die Probleme und Problembewältigung vor Ort zu kennen. Unterschiedliche Befragungen von Kommunen gaben der Projektgruppe Aufschluss darüber, wo die praktischen Probleme bei der Genehmigung und Durchführung von Großveranstaltungen liegen und ließen allgemeine Rückschlüsse zu, welche vorhandenen Rechtsinstrumente dabei von den Kommunen genutzt werden.

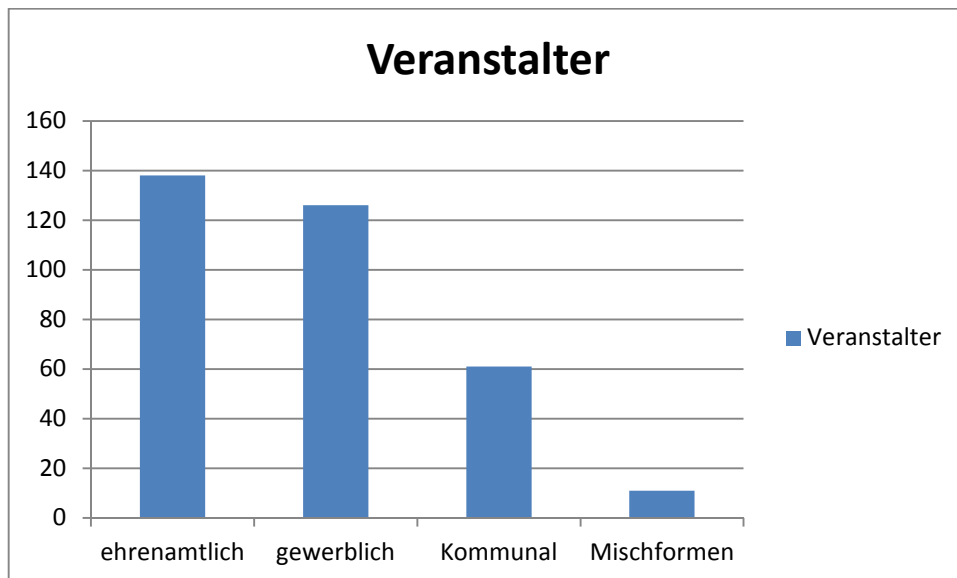
2.1 Befragung in den Kommunen

Im Rahmen des Projekts wurden daher alle 396 Kommunen des Landes Nordrhein-Westfalen angeschrieben und gefragt, wie viele Großveranstaltungen bei ihnen pro Jahr stattfinden. Es sollte mitgeteilt werden, um welche Veranstaltung es sich handelt, ob es besonderes Konfliktpotenzial gab, wer die Veranstaltung verantwortete, ob es sich um eine regelmäßige oder einmalige Veranstaltung handelte und ob ein Sicherheitskonzept vorhanden war. Dabei sollte auch darauf eingegangen werden, ob es sich um eine Veranstaltung mit weniger als 5.000 Besucherinnen und Besuchern handelte, um Veranstaltungen mit 5.000 bis 7.000, mit 7.500 bis 10.000, mit 10.000 bis 20.000 oder mit mehr als 20.000 Besucherinnen und Besuchern.

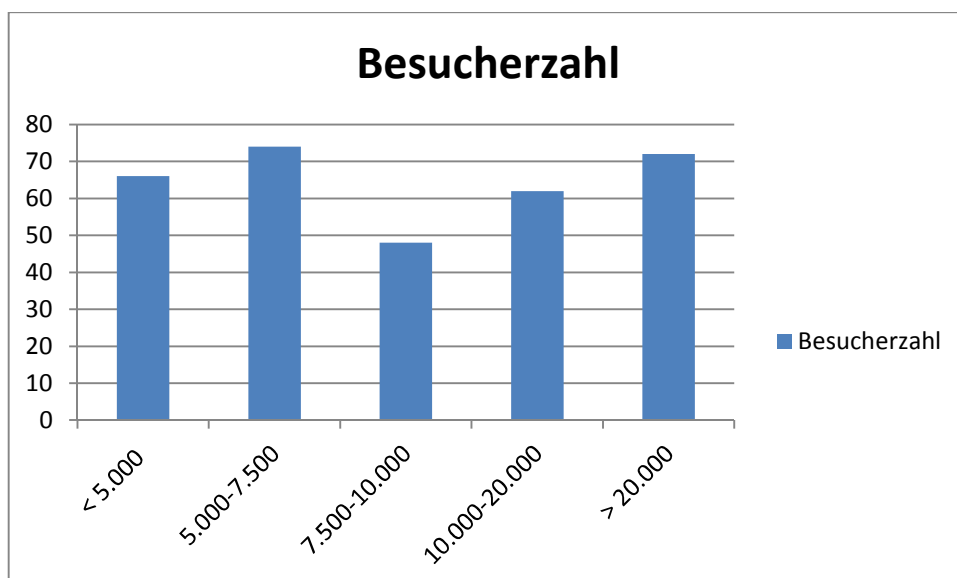
Aus den Antworten ergaben sich 324 Veranstaltungen, die als Großveranstaltungen eingestuft wurden, für die ein Sicherheitskonzept erstellt werden sollte. Das folgende Diagramm zeigt die Verteilung der Veranstaltungsarten in absoluten Zahlen. Unter "Sonstige Veranstaltungen" finden sich Veranstaltungen wie die "Eröffnung der Haribo-Ausstellung" in Lüdenscheid, "Tuning Sommer", eine Automobil-Messe in Gelsenkirchen oder "Tag der offenen Tür bei McBiell" in Bielefeld, um nur drei Beispiele zu nennen.



Das nachfolgende Diagramm weist aus, aus welchem Bereich die Veranstalterinnen und Veranstalter stammen. Dabei werden gewerbliche, ehrenamtliche und kommunale Veranstalterinnen und Veranstalter, aber auch Mischformen unterschieden, in denen gemeinsame Veranstaltungen von mindestens zwei der drei genannten Gruppen zusammengefasst sind.



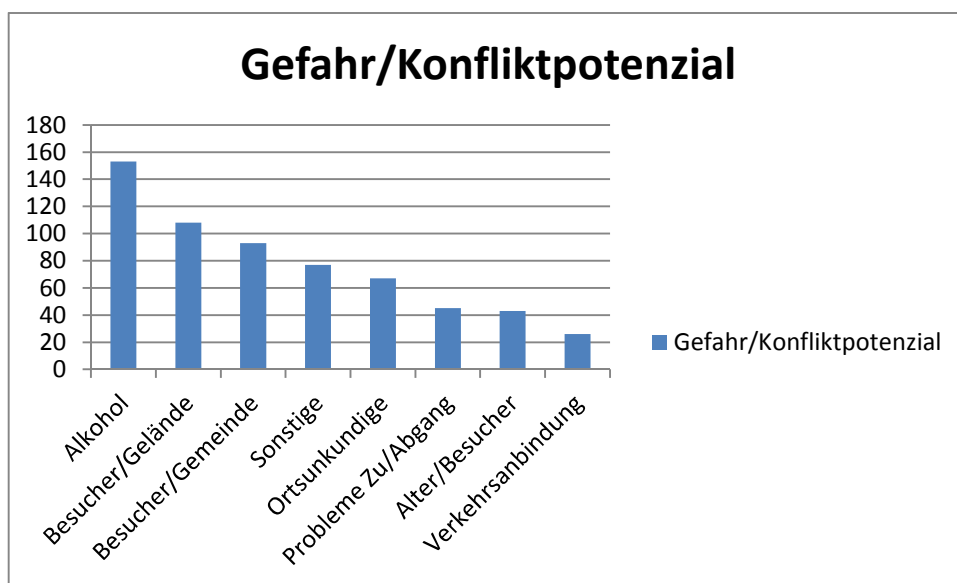
Das dritte Diagramm betrachtet die Zahl der Besucherinnen und Besucher der jeweiligen Veranstaltung. Die hier dargestellten Veranstaltungen sind solche, in denen die Kommunen ein besonderes Gefährdungspotenzial gemeldet haben.



Insbesondere interessierte bei der Befragung, ob auch Veranstaltungen mit weniger als 5.000 Besucherinnen und Besuchern als solche eingestuft werden, die über ein erhöhtes Gefährdungspotenzial verfügen. Das war immerhin bei 21 % (in absoluten Zahlen 66) der berichteten Veran-

staltungen der Fall. Bei einigen dieser Veranstaltungen schien die Annahme eines erhöhten Gefährdungspotenzials eher auf einer gewissen Unsicherheit der Genehmigungsbehörde, als auf konkret festgestellten Umständen zu beruhen. In anderen Beispielen dieser Kategorie sind trotz der geringen Besucherzahl die Veranstaltungen aufgrund des gewählten Veranstaltungsortes als eine Veranstaltung mit erhöhtem Gefährdungspotenzial eingestuft worden, beispielsweise Kulturveranstaltungen auf einem ehemaligen Zechengelände. In weiteren Fällen wurde ein Gefährdungspotenzial wegen eines so genannten Top Acts angenommen, wie bei der Haribo-Ausstellung, deren Eröffnung durch Thomas Gottschalk und unter Begleitung von DJ Ötzi stattfand.

Das letzte Diagramm betrachtet das Gefahren- und Konfliktpotenzial. Als erhöhtes Gefährdungspotenzial ist insbesondere der vielfache Konsum von Alkohol angeführt worden.



Die genannten Gefährdungsmerkmale dienten dem Erarbeiten von Kriterien, um eine Großveranstaltung aufgrund erhöhten Gefährdungspotenzials zu definieren. Diese Kriterien finden sich teilweise im Orientierungsrahmen wieder. In der Darstellung als "Sonstige" gekennzeichnet sind überwiegend Gefahren, die sich aus einer bestimmten Örtlichkeit ergeben, die nur in der Kommune greifen, in der die jeweilige Veranstaltung durchgeführt wurde.

In einer zweiten Befragung wurden 9 ausgewählte Kommunen nach Erfahrungen mit bestimmten Großveranstaltungen gefragt. In 2010 und 2011 wurden insgesamt 9 Großveranstaltungen ausgewertet. Die Kommunen sollten Auskünfte zu den Rechtsgrundlagen geben, auf die sie die Genehmigungen der Veranstaltungen stützten. Sie sollten beantworten, ob es ein Sicherheitskonzept für die Veranstaltung gab, ob es ein Amt gab, das für die Veranstaltung federführend zuständig war, ob und wenn ja in welcher Form die Sicherheitsbehörden ihr Einvernehmen erklärten. Darüber hinaus wurden sie gebeten, Erfolgsfaktoren oder wichtige Rahmenbedingungen zu nennen, die den sicheren Ablauf von Großveranstaltungen begünstigen könnten. Zudem sollten sie mitteilen, ob eine Änderung oder Ergänzung der bestehenden Regelungen erforderlich sei und welche sonstigen Maßnahmen dazu beitragen, die Sicherheit der Besucherinnen und Besucher zu gewährleisten.

Die Befragung ergab, dass die Praxis in Nordrhein-Westfalen im Hinblick auf die Rechtsgrundlagen der Veranstaltungsgenehmigungen selbst bei miteinander vergleichbaren Veranstaltungen sehr heterogen war. Während bei den Veranstaltungen, die 2010 erstmalig untersucht wurden, nur dann ein Sicherheitskonzept verlangt wurde, wenn bauliche Anlagen betroffen oder das Gelände eingezäunt war, wurde 2011 für jede der untersuchten Großveranstaltungen ein Sicherheitskonzept gefordert. Als (Rechts-)Grundlage wurde teilweise der Erlass des MIK NRW vom 11. August 2010 genannt (siehe oben B.2.).

Eine Gefahr für Leib oder Leben der Besucherinnen und Besucher bestand erfreulicherweise bei keiner Veranstaltung, die Gegenstand der Befragung war. Allerdings erwies sich bei mehreren Veranstaltungen insbesondere die An- und Abreise und die Zusammenarbeit mit dem privaten Sicherheits- und Ordnungsdienst als problematisch.

Zu der Frage, welche Erfolgsfaktoren oder wichtigen Rahmenbedingungen dem sicheren Ablauf von Großveranstaltungen dienen, bestand eine große Übereinstimmung. Genannt wurden:

- die gründliche Vorbereitung aller beteiligten Stellen;
- die exakte Klärung der Zuständigkeiten;
- die Einrichtung einer Koordinierungsstelle;
- funktionstüchtige Kommunikationsmittel;
- eine realistische Analyse der bekannten und zu erwartenden Gefährdungspotenziale;
- geschultes Personal der Ordnungsbehörde und des Veranstalters.

Als Verbesserungen wurden in erster Linie eine zentrale Genehmigungsgrundlage, zumindest aber ein zentrales Veranstaltungsmanagement genannt; in einem Veranstaltungsgesetz sollte vor allem der Begriff "Großveranstaltung" definiert werden. Ebenso sollte es Regelungen zur Planung, Durchführung, Überwachung und Nachbereitung von Großveranstaltungen geben. Ein Teil der Befragten sprach sich dafür aus, Veranstalterinnen und Veranstalter gesetzlich zum Abschluss einer Veranstaltungsversicherung zu verpflichten, analog der Haftpflicht von Fahrzeughaltern im Straßenverkehr. Ebenso sollten Anforderungen an die Qualifizierung des Veranstalters und des Sicherheits- und Ordnungsdienstes verbindlich vorgegeben werden. Schließlich schlug ein Teil der befragten Kommunen vor, das MIK NRW möge ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Qualifizierungsmaßnahmen in landeseigenen Fortbildungseinrichtungen schulen.

2.2 Vorbildliche Beispiele ausgewählter Kommunen

Nachfolgend werden einige Beispiele nordrhein-westfälischer Kommunen dargestellt, die teilweise schon lange vor der Loveparade 2010 Organisationsentscheidungen zur Planung, Genehmigung, Durchführung und Nachbereitung von Großveranstaltungen getroffen haben. Sie dienten der Projektgruppe teilweise als Grundlage für die Entwicklung des Orientierungsrahmens.

2.2.1 Koordinierungsgremium und Ampelsystem in Düsseldorf

Auf mehrjährige Erfahrungen im Umgang mit Großveranstaltungen kann die Stadt Düsseldorf zurückblicken. Ein Kirmesunfall in den 90er Jahren sowie ein Konzert in Düsseldorf 1997, in dessen Verlauf ein Mädchen getötet und mehr als 200 Menschen verletzt wurden, führten dazu, dass Veranstaltungen in Düsseldorf intensiver vorbereitet werden. Das von der Stadt erarbeitete Verfahren wurde bis zum heutigen Tag ständig weiterentwickelt und verbessert.

Bereits im Jahr 1997 hat die Stadt den Arbeitskreis (Groß-)Veranstaltung gegründet, dem unter anderem das Büro des Oberbürgermeisters, das Ordnungsamt, die Bauaufsicht, das Amt für Verkehrsmanagement, das Gartenamt als Verwalterin der städtischen Freiflächen, die Polizei, die Bezirksvertretungen, das Gesundheitsamt sowie weitere Ämter und die jeweilige Veranstalterin oder der Veranstalter auf Einladung angehören. Dieser Arbeitskreis trifft sich alle vier Wochen. Alle wichtigen Veranstaltungen werden in einem Steuerkreis, der dem Arbeitskreis zeitlich vorgeschaltet ist, einer Vorauswahl unterzogen, wobei neben der Frage, ob die Veranstaltung in das Konzept der Stadt passt, auch geklärt wird, ob genügend Fläche zur gewünschten Zeit zur Verfügung steht. Die Veranstalterin oder der Veranstalter erhält Gelegenheit, das eigene Konzept im Arbeitskreis vorzustellen.

Im Arbeitskreis werden die angekündigten Veranstaltungen nach einem so genannten Ampelsystem eingeordnet. Bei den als "grün" kategorisierten Veranstaltungen handelt es sich um kleinere und unproblematische Veranstaltungen; der Farbe „gelb“ werden solche Veranstaltungen zugeordnet, bei denen sich der Arbeitskreis nicht sicher ist, ob es sich um Veranstaltungen handelt, die einer genaueren Prüfung unterzogen werden müssen; mit „rot“ werden diejenigen Veranstaltungen gekennzeichnet, an die die Kriterien einer „Großveranstaltung“ angelegt werden müssen. Zur Kategorie der „roten“ Veranstaltung zählt beispielsweise der "Japantag", der mit einem großen Feuerwerk auf den Rheinwiesen ausklingt.

Die Projektgruppe hat ein "Ampelsystem" in abgewandelter Form in den Orientierungsrahmen übernommen.

2.2.2 Leitfaden der Stadt Wuppertal

Die Stadt Wuppertal hat nach den Ereignissen bei der Loveparade 2010 einen Leitfaden für Veranstaltungen entwickelt. Die Verwaltung möchte damit erreichen, dass Veranstalterinnen und Veranstalter die notwendigen Anträge und Unterlagen so früh wie möglich einreichen, damit ausreichend Zeit für die Prüfung und Vorbereitung von risikobehafteten Veranstaltungen verbleibt. Der Leitfaden sieht aus diesem Grund eine Antragsfrist von sechs Monaten vor Veranstaltungsbeginn vor.

Der Leitfaden gibt einen kurzen Überblick über die wichtigsten Genehmigungstatbestände und benennt die jeweils zuständigen Ansprechpersonen in der Stadt Wuppertal. Für größere Veranstaltungen erfolgt die Antragstellung unter Verwendung eines eigens dafür vorgesehenen Antragsformulars zentral beim Ordnungsamt. Dieses informiert alle zu beteiligenden Dienststellen und lädt die Veranstalterin oder den Veranstalter zu einem Sicherheitsgespräch ein, in dem die bei der Veranstaltung zu erfüllenden sicherheitsrelevanten Auflagen mitgeteilt werden. Das Ordnungsamt fasst abschließend alle für die Veranstaltung notwendigen Genehmigungen zusammen und übermittelt sie der Veranstalterin oder dem Veranstalter. Am Veranstaltungstag sieht der Leitfaden eine gemeinsame Begehung der Veranstaltungsfläche durch Behördenvertreterinnen und -vertreter mit der Veranstaltungsleitung vor, um "eventuelle Probleme gemeinsam zu erkennen und zu lösen".

2.2.3 Einheitliche Ansprechperson bei der Stadt Bielefeld

Bei der Stadt Bielefeld gibt es für Veranstalterinnen und Veranstalter bereits seit November 2011 eine einheitliche Ansprechperson. Das Verfahren zur Vorbereitung von Großveranstaltungen wurde außerdem durch die Einrichtung eines dauerhaften Gremiums von entscheidungsbefugten Beschäftigten des Ordnungsamtes, der Feuerwehr, des Amtes für Verkehr und des Bauamtes

optimiert. Dieses Gremium entscheidet, welches Amt die jeweilige Veranstaltung federführend bearbeiten und betreuen soll.

Im Rahmen einer Projektarbeit der Studierenden der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung haben diese sich mit der Frage beschäftigt, wie das Verfahren in Bielefeld weiter optimiert werden könnte. Hierzu haben sie in einem interkommunalen Erfahrungsaustausch die Städte Aachen, Bonn, Gelsenkirchen, Hagen, Krefeld, Mönchengladbach, Münster, Oberhausen, Wuppertal und Duisburg nach ihren Erfahrungen mit dem Einsatz einer einheitlichen Ansprechperson für Großveranstaltungen befragt. Aus der Evaluation der Fragebögen haben sie folgende Empfehlungen für Bielefeld entwickelt:

- Internetauftritt der einheitlichen Ansprechpartnerin oder des einheitlichen Ansprechpartners mit Verlinkung zu einem Vordruck für die Veranstaltungsbeschreibung;
- Präsentation einer Übersicht aller Veranstaltungsflächen im Internet;
- Leitfaden für Veranstalterinnen und Veranstalter nach dem Vorbild der Stadt Wuppertal;
- Einheitlicher Ablaufplan;
- Erteilung einer zusammengefassten Genehmigung als Aufgabe der einheitlichen Ansprechpartnerin oder des einheitlichen Ansprechpartners.

2.2.4 Platzkonzepte

Einige größere Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben begonnen, so genannte Platzkonzepte für die Plätze in ihrer Kommune zu erstellen, die regelmäßig für Veranstaltungen genutzt werden.

Ein Platzkonzept stellt etwa dar, wie viele Personen der Platz unter welchen Rahmenbedingungen fassen kann, welche Flächen als Flucht- und Rettungswege oder Aufstellflächen vorgesehen sind, in welchem Umfang und wo Aufbauten wie Bühnen und Verkaufsstände zugelassen werden können, ohne dass aufgrund entstehender Personendichten Gefahren für die Gesundheit der Besucherinnen und Besucher oder Probleme für die Einsatzkräfte im Notfall entstehen. Ein Platzkonzept kann auch als Rahmensicherheitskonzept bezeichnet werden, das durch die Planung einer konkreten Veranstaltung ausgefüllt wird.

Das Platzkonzept ist einerseits eine Serviceleistung für die Veranstalterinnen und Veranstalter, die sich so leicht darüber informieren können, unter welchen Bedingungen sie auf dem Platz eine Veranstaltung durchführen können. Andererseits erleichtert das Platzkonzept die Arbeit der Behörden, da die Rahmenbedingungen für sichere Veranstaltungen nicht bei jeder Veranstaltung grundlegend neu ausgearbeitet werden müssen, sondern denjenigen, die Veranstaltungen planen von vornherein benannt werden.

3. Die Rechtslage in Deutschland

3.1 Die Rechtslage in Nordrhein-Westfalen

Das anzuwendende Bundes- und das nordrhein-westfälische Landesrecht kennen im Zusammenhang mit Veranstaltungen eine Vielzahl von einzelnen Anzeige- und Genehmigungspflichten, die formal in separaten Verwaltungsverfahren abuarbeiten sind. Es existiert aber keine gesetzliche Vorschrift, die generell für eine Veranstaltung ab einem bestimmten Risikopotenzial eine Anzeige- oder Genehmigungspflicht postulieren oder einen Auflagenvorbehalt zur Vorbeugung vor Gefahren für Gesundheit und Leben der Besucher vorsehen würde.

Die Projektgruppe hat untersucht, inwieweit die existierenden Normen geeignet sind, der Sicherheit von Großveranstaltungen zu dienen. In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass allein die rechtlich vorgegebene Handhabung der Normen betrachtet wurde. Wie die Abfrage bei den Kommunen ergeben hat, werden mitunter in der Praxis mangels tragfähiger Alternativen behördliche Maßnahmen auf eine Norm gestützt, die dies bei näherer Betrachtung nicht zulässt. Maßstab bei der hier vorgenommenen Bewertung war, ob die Norm rechtssicher der Veranstaltungssicherheit dient. Im Ergebnis stellt die Projektgruppe in Teilen Lücken bei den behördlichen Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten fest.

Kriterien für die Normprüfung waren:

- **Normansatz in zeitlicher Hinsicht:** Setzt die Norm bei der Gefahrenabwehr an, wenn sich Gefahren oder gar Schäden bereits konkret abzeichnen oder dient die Norm der Gefahrenverhütung oder –vorsorge, so dass das Eintreten von Gefahren bereits im Voraus vermieden werden soll?
- **Normcharakter:** Handelt es sich um eine Anzeigepflicht? Werden Genehmigungs- bzw. Erlaubnisvorbehalte ausgesprochen oder ist die Regelung ein Verbots-/ Eingriffstatbestand?
- **Umfang des Schutzbereichs:** Welche Veranstaltungen werden von der Regelung erfasst? In welchem Umfang werden die Besucherinnen und Besucher einer Veranstaltung vor welchen Gefahren geschützt?
- **Existenz und Umfang einer speziellen Ermächtigung für Nebenbestimmungen:** Gibt es, neben § 36 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW)⁹, eine spezialgesetzliche Ermächtigung zur Beifügung von Nebenbestimmungen zum Hauptverwaltungsakt (Genehmigung/ Erlaubnis)? Wenn ja, ist wie beim Hauptverwaltungsakt nach dem Schutzzumfang zu fragen.
- **Nutzung in der Praxis:** Wie wird die Norm in der Praxis genutzt?
- **Gesamtbetrachtung:** Ist die Schutztauglichkeit voll oder nur eingeschränkt gegeben?

Die nachfolgend dargestellten Prüfungsergebnisse der bei Veranstaltungen relevanten Normen werden im Überblick auch in einer Tabelle zusammengefasst¹⁰:

3.1.1 Gewerberecht

Soweit der Anwendungsbereich der §§ 69¹¹, 60b Abs. 2 Gewerbeordnung (GewO)¹² eröffnet ist, bieten die Normen einen ausreichenden Schutz, wenn die Großveranstaltungen als Volksfeste,

⁹ § 36 VwVfG NRW:

(1) Ein Verwaltungsakt, auf den ein Anspruch besteht, darf mit einer Nebenbestimmung nur versehen werden, wenn sie durch Rechtsvorschrift zugelassen ist oder wenn sie sicherstellen soll, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsaktes erfüllt werden.

(2) Unbeschadet des Absatzes 1 darf ein Verwaltungsakt nach pflichtgemäßem Ermessen erlassen werden mit

1. einer Bestimmung, nach der eine Vergünstigung oder Belastung zu einem bestimmten Zeitpunkt beginnt, endet oder für einen bestimmten Zeitraum gilt (Befristung);
2. einer Bestimmung, nach der der Eintritt oder der Wegfall einer Vergünstigung oder einer Belastung von dem ungewissen Eintritt eines zukünftigen Ereignisses abhängt (Bedingung);
3. einem Vorbehalt des Widerrufs

oder verbunden werden mit

4. einer Bestimmung, durch die dem Begünstigten ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorgeschrieben wird (Auflage);
5. einem Vorbehalt der nachträglichen Aufnahme, Änderung oder Ergänzung einer Auflage.

(3) Eine Nebenbestimmung darf dem Zweck des Verwaltungsaktes nicht zuwiderlaufen.

¹⁰ Die Tabelle befinden Sie als Anlage 2 zu diesem Bericht.

¹¹ § 69 GewO:

(1) Die zuständige Behörde hat auf Antrag des Veranstalters eine Veranstaltung, die die Voraussetzungen der §§ 64, 65, 66, 67 oder 68 erfüllt, nach Gegenstand, Zeit, Öffnungszeiten und Platz für jeden Fall der Durchführung festzusetzen. Auf Antrag können, sofern Gründe des öffentlichen Interesses nicht entgegenstehen, Volksfeste, Großmärkte, Wochenmärkte, Spezialmärkte und Jahrmärkte für

Messen, Ausstellungen, Groß-, Wochen-, Spezial- oder Jahrmärkte organisiert sind und eine Festsetzung durch die Gemeinde zur Erlangung von Marktprivilegien beantragt wird.

Nach diesen Vorschriften ist ein Antrag auf Festsetzung abzulehnen, wenn die Durchführung der Veranstaltung dem öffentlichen Interesse widerspricht. Hier eröffnet sich eine weit gefasste Möglichkeit zur Gefahrenverhütung. Insbesondere wenn der Schutz der an der Veranstaltung Teilnehmenden vor Gefahren für Leben oder Gesundheit nicht gewährleistet ist oder sonstige erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu befürchten sind (§ 69 a Abs. 1 Nr. 3 GewO¹³), kann ein Festsetzungsantrag bereits abgelehnt werden. Eine konkrete Gefahrenlage wird hier nicht verlangt; die Zielrichtung liegt bei der Risikovorbeugung und Gefahrenverhütung. Wird eine Marktfestsetzung abgelehnt, ist dies nicht einem Veranstaltungsverbot gleichzusetzen. Es bedeutet lediglich, dass die Veranstaltung keine Marktprivilegien in Anspruch nehmen kann.

Soweit eine Festsetzung erfolgt, kann sie mit weitgehenden Auflagen verbunden werden. Wie bei der Entscheidung über die Festsetzung selbst, genügt es, dass die Auflagen dem öffentlichen Interesse dienen (§§ 69a Abs. 2, 60b Abs. 2 GewO) - insbesondere dem Schutz der Besucherinnen und Besucher vor Gefahren für Leben oder Gesundheit - oder in sonstiger Weise der Abwehr von erheblichen Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung. Auflagen können also nicht erst bei Vorliegen einer konkreten Gefahr zur Gefahrenabwehr, sondern schon zur Risikovorbeugung erlassen werden.

Fazit: Die gewerberechtlichen Vorschriften bieten insofern nur eine eingeschränkte Schutzaufgabe, als sie sich lediglich auf Volksfeste, Messen, Ausstellungen, Groß-, Wochen-, Spezial- und Jahrmärkte erstrecken, für die eine Festsetzung beantragt ist. Für diese Veranstaltungen allerdings bietet der Rechtsrahmen des Gewerberechts alle notwendigen Möglichkeiten, von der für die Veranstaltung verantwortlichen Person ausreichende Sicherheitsmaßnahmen einzufordern.

3.1.2 Baurecht

Das Baurecht enthält keine Anzeige- oder Genehmigungspflicht für Veranstaltungen.

- Genehmigungsbedürftig sind nur bauliche Anlagen im Sinne von § 2 Abs. 1 Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (BauO NRW)¹⁴, in denen Veranstaltungen stattfinden können.

einen längeren Zeitraum oder auf Dauer, Messen und Ausstellungen für die innerhalb von zwei Jahren vorgesehenen Veranstaltungen festgesetzt werden.

(2) Die Festsetzung eines Wochenmarktes, eines Jahrmarktes oder eines Spezialmarktes verpflichtet den Veranstalter zur Durchführung der Veranstaltung.

(3) Wird eine festgesetzte Messe oder Ausstellung oder ein festgesetzter Großmarkt nicht oder nicht mehr durchgeführt, so hat der Veranstalter dies der zuständigen Behörde unverzüglich schriftlich anzuzeigen.

¹² § 60b Abs. 2 GewO:

§ 68a Satz 1 erster Halbsatz und Satz 2, § 69 Abs. 1 und 2 sowie die §§ 69a bis 71a finden entsprechende Anwendung; jedoch bleiben die §§ 55 bis 60a und 60c bis 61a sowie 71b unberührt.

¹³ § 69 a Abs. 1 GewO:

Der Antrag auf Festsetzung ist abzulehnen, wenn

Nr. 1. die Veranstaltung nicht die in den §§ 64, 65, 66, 67 oder 68 aufgestellten Voraussetzungen erfüllt,

Nr. 2. Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Antragsteller oder eine der mit der Leitung der Veranstaltung beauftragten Personen die für die Durchführung der Veranstaltung erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzt,

Nr. 3. die Durchführung der Veranstaltung dem öffentlichen Interesse widerspricht, insbesondere der Schutz der Veranstaltungsteilnehmer vor Gefahren für Leben oder Gesundheit nicht gewährleistet ist oder sonstige erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu befürchten sind oder

Nr. 4. die Veranstaltung, soweit es sich um einen Spezialmarkt oder einen Jahrmarkt handelt, vollständig oder teilweise in Ladengeschäften abgehalten werden soll.

¹⁴ § 2 Abs. 1 BauO NRW:

Gegenstand bauaufsichtlicher Prüfung ist aber nicht die Veranstaltung als solche, genehmigt wird ausschließlich die bauliche Anlage mit einer bestimmten Nutzung.

Für Großveranstaltungen im Freien enthält das Bauordnungsrecht grundsätzlich keine Vorgaben, wenn sie allgemein ohne Einlasskontrollen zugänglich sind und auf Flächen stattfinden, die nicht eingezäunt sind, also jederzeit und ungehindert über öffentliche Verkehrsflächen betreten oder verlassen werden können. Nur wenn durch Ein- bzw. Aufbauten und Absperrungen bauliche Anlagen geschaffen werden, mit denen der allgemeine Besucherverkehr ausgeschlossen wird, bedarf diese Anlage einer Baugenehmigung.

- Im Einzelfall kann die Nutzung einer baulichen Anlage, die nicht für Veranstaltungszwecke genehmigt worden ist, eine Änderung der Nutzungsgenehmigung gemäß § 75 BauO NRW¹⁵ erfordern.

Eine genehmigungs- bzw. anzeigepflichtige Nutzungsänderung liegt vor, wenn sich die neue Nutzung von der bisherigen (legalen) Zweckbestimmung dergestalt unterscheidet, dass sie anderen oder weitergehenden Anforderungen bauordnungs- oder bauplanungsrechtlicher Art unterworfen ist oder unterworfen werden kann. Das ist schon dann der Fall, wenn die bloße Möglichkeit besteht, dass die Zulässigkeit des geänderten Vorhabens nach den Bauvorschriften anders beurteilt werden kann. Beispiele für genehmigungsbedürftige oder anzeigebedürftige Nutzungsänderungen aus der Rechtsprechung beziehen sich regelmäßig auf dauerhafte Änderungen¹⁶.

- In Nordrhein-Westfalen geht die Verwaltungspraxis der Bauordnungsbehörden davon aus, dass bereits eine erstmalige bisher nicht genehmigte Nutzung einer baulichen Anlage für eine Veranstaltung die Genehmigungspflicht auslöst. Demgegenüber verlangt die Rechtsprechung in Baden-Württemberg und Bayern eine baurechtliche Relevanz einer Nutzung, die eine gewisse Dauerhaftigkeit der Nutzung voraussetze. Auch bei nur kurzfristiger Nutzung soll eine baurechtliche Relevanz nach der Rechtsprechung anzunehmen sein bei einer ständigen Wiederholung der Nutzung mit Auswirkungen auf die vom Baurecht geschützten Belange¹⁷; gerichtliche Entscheidungen aus Nordrhein-Westfalen liegen, soweit ersichtlich, nicht vor. Würde in Nordrhein-Westfalen in gleicher Weise entschieden, könnten Schutzlücken bei kurzfristiger und sich nicht wiederholender Nutzung einer baulichen Anlage für eine Veranstaltung

Bauliche Anlagen sind mit dem Erdboden verbundene, aus Bauprodukten hergestellte Anlagen. Eine Verbindung mit dem Erdboden besteht auch dann, wenn die Anlage durch eigene Schwere auf dem Erdboden ruht oder auf ortsfesten Bahnen begrenzt beweglich ist oder wenn die Anlage nach ihrem Verwendungszweck dazu bestimmt ist, überwiegend ortsfest benutzt zu werden.

§ 75 BauO NRW:

(1) Die Baugenehmigung ist zu erteilen, wenn dem Vorhaben öffentlich-rechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen. Die Baugenehmigung bedarf der Schriftform; sie braucht nicht begründet zu werden. Eine Ausfertigung der mit einem Genehmigungsvermerk versehenen Bauvorlagen ist der Antragstellerin oder dem Antragsteller mit der Baugenehmigung zuzustellen.

(2) Die Baugenehmigung gilt auch für und gegen die Rechtsnachfolgerin oder den Rechtsnachfolger der Bauherrin oder des Bauherrn.

(3) Die Baugenehmigung wird unbeschadet der privaten Rechte Dritter erteilt. Sie lässt aufgrund anderer Vorschriften bestehende Verpflichtungen zum Einholen von Genehmigungen, Bewilligungen, Erlaubnissen und Zustimmungen oder zum Erstellen von Anzeigen unberührt.

(4) Die Bauaufsichtsbehörde hat die Gemeinde von der Erteilung, Verlängerung, Ablehnung, Rücknahme und dem Widerruf einer Baugenehmigung, Teilbaugenehmigung, eines Vorbescheides, einer Zustimmung oder einer Abweichung zu unterrichten. Eine Ausfertigung des Bescheides ist beizufügen.

(5) Vor Zugang der Baugenehmigung darf mit der Bauausführung nicht begonnen werden.

(6) Vor Baubeginn muss die Grundrissfläche und die Höhenlage der genehmigten baulichen Anlage abgesteckt sein. Baugenehmigungen und Bauvorlagen müssen an der Baustelle von Baubeginn an vorliegen.

(7) Die Bauherrin oder der Bauherr oder die Bauleiterin oder der Bauleiter hat den Ausführungsbeginn genehmigungsbedürftiger Vorhaben nach § 63 Abs. 1 mindestens eine Woche vorher der Bauaufsichtsbehörde schriftlich anzuzeigen. Die Bauaufsichtsbehörde unterrichtet das Staatliche Amt für Arbeitsschutz und das Staatliche Umweltamt, soweit es im Baugenehmigungsverfahren beteiligt wurde.

¹⁵ Vgl. OVG NRW, BRS 76 Nr. 142; OVG NRW, Urteil v. 25.08.2011 – 2 A 38/10; OVG NRW, BRS 69 Nr. 100; OVG NRW, Beschluss vom 07.07.2010 – 7 A 1277/09; OVG NRW, Beschluss vom 23.11.2010 – 7 A 2535/09.

¹⁷ Vgl. Bay. VGH, Beschl. v. 26.7.2006, 1 CE 06.1937, juris Rn. 19 ff.; siehe auch VGH Baden-Württemberg, BauR 2008, 1573; VG Augsburg, Urt. v. 23.1.2008, Au 5 K 06.1050.

nicht ausgeschlossen werden. Unabhängig von dieser Frage sind bloße Nutzungsintensivierungen, die sich noch in der Variationsbreite der Baugenehmigung halten, nicht verfahrenspflichtig¹⁸.

Wenn die bauliche Anlage als Sonderbau (bauliche Anlagen und Räume besonderer Art oder Nutzung) zu qualifizieren ist, wird oft Teil 1 der Sonderbauverordnung über Versammlungsstätten einschlägig sein. Bei Veranstaltungen im Freien ist das der Fall bei Versammlungsstätten mit Szenenflächen, deren Besucherbereich mehr als 1.000 Besucherinnen und Besucher fasst (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 SBauVO NRW). Es gelten dann besondere Regelungen namentlich zu Baustoffen und Bauteilen, Rettungswegen sowie technischen Anlagen und Einrichtungen. Zu dem nach § 43 SBauVO NRW¹⁹ vom Betreiber unter bestimmten Voraussetzungen aufzustellenden Sicherheitskonzept muss das Einvernehmen der für Sicherheit und Ordnung zuständigen Behörden (insbesondere Polizei, Ordnungsbehörde und Feuerwehr) nur für Versammlungsstätten mit mehr als 5.000 Besucherplätzen eingeholt werden. Das Fehlen eines solchen abgestimmten Sicherheitskonzepts kann für die Bauaufsicht Anlass sein, die Nutzung der Versammlungsstätte bis zur Vorlage eines Sicherheitskonzepts zu untersagen.

Innerhalb der Fachkonferenz der Bauminister der Länder gibt es allerdings derzeit Bestrebungen, die Versammlungsstätten mit Szenenflächen im Freien ohne Tribünen vom Anwendungsbereich der Sonderbauverordnung auszunehmen, so dass die noch geltenden Anforderungen nach der Sonderbauverordnung dann nicht mehr zur Anwendung kommen würden. Beispielsweise für eine Veranstaltung wie der Loveparade in Duisburg wären dann die Vorschriften der SBauVO NRW mit den veranstaltungsspezifischen Schutzvorkehrungen nicht mehr anwendbar.

- Auch § 79 BauO NRW²⁰ kann für bauliche Anlagen, die geeignet und bestimmt sind, an verschiedenen Orten wiederholt aufgestellt und zerlegt zu werden (sogenannte Fliegende Bau-

¹⁸ OVG NRW, Beschluss vom 23.12.2003 – 21 A 3736/02.

¹⁹ § 43 SBauVO NRW:

(1) Erfordert es die Art der Veranstaltung, hat der Betreiber ein Sicherheitskonzept aufzustellen und einen Ordnungsdienst einzurichten.

(2) ¹Für Versammlungsstätten mit mehr als 5 000 Besucherplätzen hat der Betreiber im Einvernehmen mit den für Sicherheit oder Ordnung zuständigen Behörden, insbesondere der Polizei, der Brandschutzdienststelle und den Rettungsdiensten, ein Sicherheitskonzept aufzustellen. ²Im Sicherheitskonzept sind die Mindestzahl der Kräfte des Ordnungsdienstes gestaffelt nach Besucherzahlen und Gefährdungsgraden sowie die betrieblichen Sicherheitsmaßnahmen und die allgemeinen und besonderen Sicherheitsdurchsagen festzulegen.

(3) Der nach dem Sicherheitskonzept erforderliche Ordnungsdienst muss von einer vom Betreiber oder vom Veranstalter bestellten Person geleitet werden.

(4) ¹Die Ordnungsdienstleiterin oder der Ordnungsdienstleiter und die Ordnungsdienstkräfte sind für die betrieblichen Sicherheitsmaßnahmen verantwortlich. ²Sie sind insbesondere für die Kontrolle an den Ein- und Ausgängen und den Zugängen zu den Besucherblöcken, die Beachtung der maximal zulässigen Besucherzahl und der Anordnung der Besucherplätze, die Beachtung der Verbote des § 35, die Sicherheitsdurchsagen sowie für die geordnete Evakuierung im Gefahrenfall verantwortlich.

²⁰ § 79 BauO NRW:

(1) ¹Fliegende Bauten sind bauliche Anlagen, die geeignet und bestimmt sind, an verschiedenen Orten wiederholt aufgestellt und zerlegt zu werden. ²Baustelleneinrichtungen und Baugerüste gelten nicht als Fliegende Bauten.

(2) ¹Fliegende Bauten bedürfen, bevor sie erstmals aufgestellt und in Gebrauch genommen werden, einer Ausführungsgenehmigung.

²§ 54 Abs. 2 Nr. 4 bis 12, 21 und 23 gilt entsprechend. ³Dies gilt nicht für Fliegende Bauten bis zu 5 m Höhe, die nicht dazu bestimmt sind, von Besucherinnen und Besuchern betreten zu werden sowie für Zelte bis zu einer Grundfläche von 75 m².

(3) ¹Die Ausführungsgenehmigung wird von der Bauaufsichtsbehörde erteilt, in deren Bereich die Antragstellerin oder der Antragsteller ihre oder seine Hauptwohnung oder ihre oder seine gewerbliche Niederlassung hat. ²Hat die Antragstellerin oder der Antragsteller ihre oder seine Hauptwohnung oder ihre oder seine gewerbliche Niederlassung außerhalb der Bundesrepublik Deutschland, so ist die Bauaufsichtsbehörde zuständig, in deren Bereich der Fliegende Bau erstmals aufgestellt und in Gebrauch genommen werden soll. ³Ausführungsgenehmigungen anderer Länder gelten auch im Land Nordrhein-Westfalen.

(4) Die oberste Bauaufsichtsbehörde kann bestimmen, dass Ausführungsgenehmigungen für Fliegende Bauten nur durch bestimmte Bauaufsichtsbehörden erteilt werden dürfen.

(5) ¹Die Ausführungsgenehmigung wird für eine bestimmte Frist erteilt, die höchstens fünf Jahre betragen soll; sie kann auf schriftlichen Antrag jeweils bis zu fünf Jahren verlängert werden; § 77 Abs. 2 Satz 2 gilt entsprechend. ²Die Ausführungsgenehmigung wird in ein Prüfbuch eingetragen, dem eine Ausfertigung der mit einem Genehmigungsvermerk zu versehenen Bauvorlagen beizufügen ist.

³In der Ausführungsgenehmigung kann bestimmt werden, dass Anzeigen nach Absatz 7 nicht erforderlich sind, wenn eine Gefährdung im Sinne des § 3 Abs. 1 nicht zu erwarten ist.

ten, etwa: Fahrgeschäfte, Karussells, Luftschaukeln, Riesenräder, Achterbahnen, nicht ortsfeste Tribünen, Schaubuden, Festzelte und Zirkuszelte, Bühnen und Bühnenüberdachungen für Konzerte) keinen umfassenden Schutz gewährleisten. Die Norm verlangt lediglich für bestimmte Fliegende Bauten vor ihrem ersten Aufstellen eine Ausführungsgenehmigung, für das Ingebrauchnehmen eine Anzeige des Aufstellungsortes und gegebenenfalls eine Gebrauchsabnahme (Absätze 2 und 7). Daneben kann zur Abwehr von Gefahren das Aufstellen und der Gebrauch der Fliegenden Bauten im Einzelfall untersagt oder mit Auflagen versehen werden (Abs. 8).

In welchen Fällen und in welchem Umfang sich die Verantwortlichkeit der Betreiberin oder des Betreibers für die Sicherheit der Veranstaltung und die Einhaltung der Vorschriften (§ 38 Abs. 1 SBauVO)²¹ auch auf Freiflächen außerhalb der baulichen Anlage bezieht, ist nicht ausdrücklich geregelt. Diese Frage stellt sich bei der Einordnung, wer beispielsweise die Verkehrssicherheit für Besucherinnen und Besucher zu verantworten hat, die sich am Zugang zu dem baulich umgrenzten Veranstaltungsgelände drängen.

Fazit: Zwar ist in der Sonderbauverordnung die einzige explizite gesetzliche Regelung enthalten, die einer Veranstalterin oder einem Veranstalter ein Sicherheitskonzept abverlangt. Diese ist aber nur in bestimmten Fallkonstellationen einschlägig. Insgesamt bietet das Bauordnungsrecht kein umfassendes Instrumentarium zur Umsetzung sicherheitsrechtlicher Anforderungen an Großveranstaltungen. Die Schutztauglichkeit ist eingeschränkt.

3.1.3 Straßenverkehrsrecht

Für die Reglementierung einer Großveranstaltung kann ferner das Straßenverkehrsrecht maßgeblich sein. Es bedarf unter Umständen folgender behördlicher Genehmigungen und Erlaubnisse: Wird eine Rennveranstaltung durchgeführt, ist nach § 29 Abs. 1²² in Verbindung mit § 46 Abs. 2 Straßenverkehrs-Ordnung (StVO)²³ eine Ausnahmegenehmigung erforderlich. Mit erteilter Aus-

(6) ¹Die Inhaberin oder der Inhaber der Ausführungsgenehmigung hat den Wechsel ihrer oder seiner Hauptwohnung oder ihrer oder seiner gewerblichen Niederlassung oder die Übertragung eines Fliegenden Baues an Dritte der Bauaufsichtsbehörde anzuzeigen, die die Ausführungsgenehmigung erteilt hat. ²Die Behörde hat die Änderungen in das Prüfbuch einzutragen und sie, wenn mit den Änderungen ein Wechsel der Zuständigkeit verbunden ist, der nunmehr zuständigen Behörde mitzuteilen.

(7) ¹Fliegende Bauten, die nach Absatz 2 Satz 1 einer Ausführungsgenehmigung bedürfen, dürfen unbeschadet anderer Vorschriften nur in Gebrauch genommen werden, wenn ihre Aufstellung der Bauaufsichtsbehörde des Aufstellungsortes unter Vorlage des Prüfbuches angezeigt ist. ²Die Bauaufsichtsbehörde kann die Inbetriebnahme dieser Fliegenden Bauten von einer Gebrauchsabnahme abhängig machen, wenn dies aus Gründen der Standsicherheit oder Betriebssicherheit erforderlich ist. ³Technisch schwierige Fliegende Bauten sowie Zelte und Tribünen, die in wechselnden Größen aufgestellt werden können, sind immer einer Gebrauchsabnahme zu unterziehen. ⁴Das Ergebnis der Abnahme ist in das Prüfbuch einzutragen.

(8) ¹Die für die Erteilung der Gebrauchsabnahme zuständige Bauaufsichtsbehörde kann Auflagen machen oder die Aufstellung oder den Gebrauch Fliegender Bauten untersagen, soweit dies nach den örtlichen Verhältnissen oder zur Abwehr von Gefahren erforderlich ist, insbesondere weil die Betriebssicherheit oder Standsicherheit nicht oder nicht mehr gewährleistet ist oder weil von der Ausführungsgenehmigung abgewichen wird. ²Wird die Aufstellung oder der Gebrauch aufgrund von Mängeln am Fliegenden Bau untersagt, so ist dies in das Prüfbuch einzutragen. ³Die für die Ausführungsgenehmigung zuständige Behörde ist zu benachrichtigen, das Prüfbuch ist einzuziehen und ihr zuzuleiten, wenn die Herstellung ordnungsgemäßer Zustände innerhalb angemessener Frist nicht zu erwarten ist.

(9) ¹Bei Fliegenden Bauten, die von Besucherinnen und Besuchern betreten und längere Zeit an einem Aufstellungsort betrieben werden, kann die für die Gebrauchsabnahme zuständige Bauaufsichtsbehörde aus Gründen der Sicherheit Nachabnahmen durchführen. ²Das Ergebnis der Nachabnahme ist in das Prüfbuch einzutragen.

(10) § 69, § 72 Abs. 1 Satz 2 und § 81 Abs. 1, 3 und 4 gelten entsprechend.

(11) Absätze 2 bis 10 finden auf Fliegende Bauten, die der Landesverteidigung dienen, keine Anwendung.

²¹ § 38 Abs. 1 SBauVO NRW:

(1) Der Betreiber ist für die Sicherheit der Veranstaltung und die Einhaltung der Vorschriften verantwortlich.

²² § 29 Abs. 1 StVO:

Rennen mit Kraftfahrzeugen sind verboten.

²³ § 46 Abs. 2 StVO:

Die zuständigen obersten Landesbehörden oder die nach Landesrecht bestimmten Stellen können von allen Vorschriften dieser Verordnung Ausnahmen für bestimmte Einzelfälle oder allgemein für bestimmte Antragsteller genehmigen. Vom Sonntagsfahrverbot (§ 30 Abs. 3) können sie darüber hinaus für bestimmte Straßen oder Straßenstrecken Ausnahmen zulassen, soweit diese im Rahmen unterschiedlicher Feiertagsregelung in den Ländern (§ 30 Abs. 4) notwendig werden. Erstrecken sich die Auswirkungen der Ausnah-

nahmegenehmigung wird ein Rennen zur erlaubnispflichtigen Veranstaltung nach § 29 Abs. 2 StVO. Für Veranstaltungen, die die Straßen mehr als verkehrsüblich in Anspruch nehmen, sieht § 29 Abs. 2 StVO eine Erlaubnispflicht vor.

Sowohl die Erlaubnispflicht bei übermäßiger Nutzung (§ 29 Abs. 2 StVO)²⁴ als auch die Ausnahmegenehmigungen nach § 46 Abs. 2 StVO²⁵ dienen der Gefahrenabwehr.

Die Anwendung von § 29 Abs. 2 StVO setzt voraus, dass durch die Veranstaltung eine übermäßige Straßennutzung entsteht. Dies ist dann der Fall, wenn die Zahl der Veranstaltungsteilnehmerinnen und -teilnehmer oder die Fahrweise der für die Veranstaltung eingesetzten Fahrzeuge den üblichen Verkehr einschränkt. Die Veranstaltung muss nicht der Fortbewegung von Personen und Gütern zur Überwindung von Entfernungen dienen. Die Norm erfasst jegliche - auch "stationäre" - Vorgänge, durch die Straßen mehr als verkehrsüblich in Anspruch genommen werden. Das Straßenverkehrsrecht regelt damit die Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs unabhängig davon, durch welche Vorgänge dieser gefährdet wird. Es will also nicht nur Gefahren begegnen, die dem Verkehr und den am Verkehr Teilnehmenden von anderen Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmern drohen, sondern auch Gefahren, die von außerhalb auf den Verkehr einwirken.

Mit der Erlaubnispflicht nach § 29 Abs. 2 StVO wird ein vergleichsweise weiter Schutzrahmen gesteckt. Die Schutztauglichkeit der Norm für Großveranstaltungen ist jedoch insofern eingeschränkt, als sie nicht hilfreich ist, wenn die Veranstaltung nicht oder nur teilweise auf öffentlichem Verkehrsgrund stattfindet.

Aber auch wenn die Norm anwendbar ist, ist bisher nicht gerichtlich entschieden, ob eine Versagung der Erlaubnis im Hinblick auf sämtliche Gefahrenquellen und Schutzgüter möglich wäre, die bei einer Großveranstaltung in Frage stehen. Straßenverkehrsrecht ist sachlich begrenztes Ordnungsrecht. Die Straßenverkehrsbehörden besitzen dementsprechend nur eine eingeschränkte Zuständigkeit. Auch der Ermächtigungsrahmen des § 6 Abs. 1 Nr. 3 Straßenverkehrsgesetz (StVG)²⁶ betrifft nur „die Maßnahmen über den Straßenverkehr, die zur Erhaltung der Sicherheit

me über ein Land hinaus und ist eine einheitliche Entscheidung notwendig, so ist das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zuständig; das gilt nicht für Ausnahmen vom Verbot der Rennveranstaltungen (§ 29 Abs. 1

²⁴ **§ 29 Abs. 2 StVO:**

Veranstaltungen, für die Straßen mehr als verkehrsüblich in Anspruch genommen werden, bedürfen der Erlaubnis. Das ist der Fall, wenn die Benutzung der Straße für den Verkehr wegen der Zahl oder des Verhaltens der Teilnehmer oder der Fahrweise der beteiligten Fahrzeuge eingeschränkt wird; Kraftfahrzeuge in geschlossenem Verband nehmen die Straße stets mehr als verkehrsüblich in Anspruch. Der Veranstalter hat dafür zu sorgen, dass die Verkehrsvorschriften sowie etwaige Bedingungen und Auflagen befolgt werden

²⁵ **§ 46 Abs. 3 StVO:**

Ausnahmegenehmigung und Erlaubnis können unter dem Vorbehalt des Widerrufs erteilt werden und mit Nebenbestimmungen (Bedingungen, Befristungen, Auflagen) versehen werden. Erforderlichenfalls kann die Kommune die Beibringung eines Sachverständigengutachtens auf Kosten des Antragstellers verlangen. Die Bescheide sind mitzuführen und auf Verlangen zuständigen Personen auszuhandigen. Bei Erlaubnissen nach § 29 Abs. 3 genügt das Mitführen fernkopierter Bescheide.

²⁶ **§ 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG:**

- (1) Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung wird ermächtigt, Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassen über
...
3. die sonstigen zur Erhaltung der Sicherheit und Ordnung auf den öffentlichen Straßen, für Zwecke der Verteidigung, zur Verhütung einer über das verkehrsübliche Maß hinausgehenden Abnutzung der Straßen oder zur Verhütung von Belästigungen erforderlichen Maßnahmen über den Straßenverkehr, und zwar hierzu unter anderem
 - a. (weggefallen)
 - b. (weggefallen)
 - c. über das Mindestalter der Führer von Fahrzeugen und ihr Verhalten,
 - d. über den Schutz der Wohnbevölkerung und Erholungssuchenden gegen Lärm und Abgas durch den Kraftfahrzeugverkehr und über Beschränkungen des Verkehrs an Sonn- und Feiertagen,
 - e. über das innerhalb geschlossener Ortschaften, mit Ausnahme von entsprechend ausgewiesenen Parkplätzen sowie von Industrie- und Gewerbegebieten, anzuordnende Verbot, Kraftfahrzeuganhänger und Kraftfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht über 7,5 Tonnen in der Zeit von 22 Uhr bis 6 Uhr und an Sonn- und Feiertagen, regelmäßig zu parken,

und Ordnung auf den öffentlichen Straßen, für Zwecke der Verteidigung, zur Verhütung einer über das verkehrsübliche Maß hinausgehenden Abnutzung der Straßen oder zur Verhütung von Belästigungen erforderlich sind. Dazu zählen unter anderem Maßnahmen über den Schutz der Wohnbevölkerung und Erholungssuchenden gegen Lärm und Abgas durch den Kraftfahrzeugverkehr und über Beschränkungen des Verkehrs an Sonn- und Feiertagen (§ 6 Abs. 1 Nr. 3d StVG).

Daneben ist es möglich, nach § 46 Abs. 1²⁷ und 2 StVO Ausnahmegenehmigungen von Ge- und Verboten der StVO zu erteilen. Für Großveranstaltungen wurden etwa Ausnahmegenehmigungen vom durch § 32 StVO²⁸ angeordneten Verbot erteilt, Hindernisse auf Straßen zu bringen. Dies dürfte jedoch in der Regel keine taugliche Grundlage zur Regelung der im Zusammenhang mit der Veranstaltung stehenden Sicherheitsaspekte sein, da lediglich einzelne Teilaspekte des Verkehrs betroffen sind.

Mit § 46 Abs. 3 StVO²⁹ gibt es eine spezialgesetzliche Regelung, wonach Ausnahmegenehmigungen und Erlaubnisse mit Nebenbestimmungen versehen werden können. Diese müssen zum einen in der Zuständigkeit der Straßenverkehrsbehörde liegen. Zum anderen müssen sie dem

-
- f. über Ortstafeln und Wegweiser,
 - g. über das Verbot von Werbung und Propaganda durch Bildwerk, Schrift, Beleuchtung oder Ton, soweit sie geeignet sind, außerhalb geschlossener Ortschaften die Aufmerksamkeit der Verkehrsteilnehmer in einer die Sicherheit des Verkehrs gefährdenden Weise abzulenken oder die Leichtigkeit des Verkehrs zu beeinträchtigen,
 - h. über die Beschränkung des Straßenverkehrs zum Schutz von kulturellen Veranstaltungen, die außerhalb des Straßenraums stattfinden, wenn dies im öffentlichen Interesse liegt,
 - i. über das Verbot zur Verwendung technischer Einrichtungen am oder im Kraftfahrzeug, die dafür bestimmt sind, die Verkehrsüberwachung zu beeinträchtigen; (...).

²⁷ § 46 Abs. 1 StVO:

(1) Die Straßenverkehrsbehörden können in bestimmten Einzelfällen oder allgemein für bestimmte Antragsteller Ausnahmen genehmigen

1. von den Vorschriften über die Straßenbenutzung (§ 2);
2. vom Verbot, eine Autobahn oder eine Kraftfahrstraße zu betreten oder mit dort nicht zugelassenen Fahrzeugen zu benutzen (§ 18 Abs. 1, 9);
3. von den Halt- und Parkverboten (§ 12 Abs. 4);
4. vom Verbot des Parkens vor oder gegenüber von Grundstücksein- und -ausfahrten (§ 12 Abs. 3 Nr. 3);
 - a. von der Vorschrift, an Parkuhren nur während des Laufes der Uhr, an Parkscheinautomaten nur mit einem Parkschein zu halten (§ 13 Abs. 1);
 - b. von der Vorschrift, im Bereich eines Zonenhaltverbots (Zeichen 290.1 und 290.2) nur während der dort vorgeschriebenen Zeit zu parken (§ 13 Abs. 2);
 - c. von den Vorschriften über das Abschleppen von Fahrzeugen (§ 15 a);
5. von den Vorschriften über Höhe, Länge und Breite von Fahrzeug und Ladung (§ 18 Abs. 1 Satz 2, § 22 Abs. 2 bis 4);
 - a. von dem Verbot der unzulässigen Mitnahme von Personen (§ 21);
 - b. von den Vorschriften über das Anlegen von Sicherheitsgurten und das Tragen von Schutzhelmen (§ 21a);
6. vom Verbot, Tiere von Kraftfahrzeugen und andere Tiere als Hunde von Fahrrädern aus zu führen (§ 28 Abs. 1 Satz 3 und 4);
7. vom Sonntagsfahrverbot (§ 30 Abs. 3);
8. vom Verbot, Hindernisse auf die Straße zu bringen (§ 32 Abs. 1);
9. von den Verboten, Lautsprecher zu betreiben, Waren oder Leistungen auf der Straße anzubieten (§ 33 Abs. 1 Nr. 1 und 2);
10. vom Verbot der Werbung und Propaganda in Verbindung mit Verkehrszeichen (§ 33 Abs. 2 Satz 2) nur für die Flächen von Leuchtsäulen, an denen Haltestellenschilder öffentlicher Verkehrsmittel angebracht sind;
11. von den Verboten oder Beschränkungen, die durch Vorschriftzeichen (Anlage 2), Richtzeichen (Anlage 3), Verkehrseinrichtungen (Anlage 4) oder Anordnungen (§ 45 Absatz 4) erlassen sind;
12. von dem Nacht- und Sonntagsparkverbot (§ 12 Abs. 3a).

Vom Verbot, Personen auf der Ladefläche oder in Laderäumen mitzunehmen (§ 21 Abs. 2) können für die Dienstbereiche der Bundeswehr, der auf Grund des Nordatlantik-Vertrags errichteten internationalen Hauptquartiere, der Bundespolizei und der Polizei deren Dienststellen, für den Katastrophenschutz die zuständigen Landesbehörden, Ausnahmen genehmigen. Dasselbe gilt für die Vorschrift, dass vorgeschriebene Sicherheitsgurte angelegt sein oder Schutzhelme getragen werden müssen (§ 21a).

²⁸ § 32 StVO:

(1) Es ist verboten, die Straße zu beschmutzen oder zu benetzen oder Gegenstände auf Straßen zu bringen oder dort liegen zu lassen, wenn dadurch der Verkehr gefährdet oder erschwert werden kann. Der für solche verkehrswidrigen Zustände Verantwortliche hat sie unverzüglich zu beseitigen und sie bis dahin ausreichend kenntlich zu machen. Verkehrshindernisse sind, wenn nötig (§ 17 Abs. 1), mit eigener Lichtquelle zu beleuchten oder durch andere zugelassene lichttechnische Einrichtungen kenntlich zu machen.

(2) Sensen, Mähmesser oder ähnlich gefährliche Gegenstände sind wirksam zu verkleiden.

²⁹ § 46 Abs. 3 StVO:

(3) Ausnahmegenehmigung und Erlaubnis können unter dem Vorbehalt des Widerrufs erteilt werden und mit Nebenbestimmungen (Bedingungen, Befristungen, Auflagen) versehen werden. Erforderlichenfalls kann die zuständige Behörde die Beibringung eines Sachverständigengutachtens auf Kosten des Antragstellers verlangen. Die Bescheide sind mitzuführen und auf Verlangen zuständigen Personen auszuhändigen. Bei Erlaubnissen nach § 29 Abs. 3 genügt das Mitführen fernkopierter Bescheide.

Zweck der Ermächtigungsnorm dienen. Ihr Bezugspunkt müssen Gefahren sein, die von der besonderen Art des Verkehrs für den Verkehr selbst oder von ihm ausgehen. Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) nennt als mögliche Auflagen nur bei Rennen mit Kraftfahrzeugen und bei sonstigen Veranstaltungen im Sinne von § 29 StVO unter anderem die Vorhaltung eines Sanitätsdienstes und die Sicherstellung ausreichenden Feuer-schutzes.³⁰

In Einzelfällen hat die Rechtsprechung Grenzen aufgezeigt. So kann eine Auflage gesetzliche Haftungsregelungen nicht ohne Ermächtigungsgrundlage ändern.³¹

In der praktischen Anwendung wird das Erteilen einer straßenverkehrsrechtlichen Ausnahme-genehmigung oder Erlaubnis oft genutzt, um Großveranstaltungen räumlich und sicherheitsrechtlich umfassend zu regulieren. Nicht immer kann garantiert werden, dass die hier dargelegten Restriktionen eingehalten werden.

Fazit: Das Straßenverkehrsrecht erfasst zwar einen weiten Teil der möglichen Gefahren-vorbeugung und -abwehr, gewährt jedoch keinen lückenlosen Schutz. Die Schutztauglichkeit ist eingeschränkt.

3.1.4 Straßen- und Wegerecht

Die straßenrechtlichen Vorschriften über die Erteilung einer Sondernutzungsgenehmigung (§ 18 Abs. 1 Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (StrWG NRW)³², § 8 Abs. 1 Bundesfernstraßengesetz (FStrG)³³) verfolgen ebenfalls einen präventiven Ansatz.

Hiernach ist für die widmungsfremde Nutzung einer Straße eine Sondernutzungserlaubnis erforderlich. Die Benutzung öffentlicher Straßen und Plätze zu Veranstaltungszwecken ist regelmäßig eine solche widmungsfremde Nutzung, da sie nicht „zum Verkehr“ geschieht, also keinen ver-kehrsrüblichen Vorgang darstellt. Bei Großveranstaltungen, bei denen regelmäßig bereits eine straßenverkehrsrechtliche Erlaubnis für eine übermäßige Straßennutzung gemäß § 29 Abs. 2 StVO oder eine Ausnahmegenehmigung gemäß § 46 StVO (siehe oben C. 3.1.3) erforderlich ist, bedarf es allerdings gemäß § 21 StrWG³⁴ keiner eigenständigen straßenrechtlichen Sondernut-zungserlaubnis. Die für die straßenverkehrsrechtliche Erlaubnis oder Ausnahmegenehmigung zuständige Behörde bezieht in ihre Entscheidung auch die Bedingungen, Auflagen und Son-

³⁰ VwV-StVO Rn. 47, 65.

³¹ vgl. OLG Köln, OLG-Report 1992, 85: Unwirksame Nebenbestimmung in einer Genehmigung nach § 29 Abs. 2 S. 3 StVO, wonach der Veranstalter eines Straßenradrennens die Haftung auch für unverschuldete Rechtsgutsverletzungen übernehmen sollte.

³² § 18 Abs. 1 StrWG NRW:

(1) ¹Die Benutzung der Straßen über den Gemeingebrauch hinaus ist unbeschadet des § 14a Abs. 1 Sondernutzung. ²Die Sondernut-zung bedarf der Erlaubnis der Straßenbaubehörde. ³In Ortsdurchfahrten bedarf sie der Erlaubnis der Kommune; soweit die Kommune nicht Träger der Straßenbaulast ist, darf sie die Erlaubnis nur mit Zustimmung der Straßenbaubehörde erteilen. ⁴Eine Erlaubnis soll nicht erteilt werden, wenn Menschen mit Behinderung durch die Sondernutzung in der Ausübung des Gemeingebrauchs erheblich beeinträchtigt werden.

³³ § 8 Abs. 1 FStrG:

(1) ¹Die Benutzung der Bundesfernstraßen über den Gemeingebrauch hinaus ist Sondernutzung. ²Sie bedarf der Erlaubnis der Stra-ßenbaubehörde, in Ortsdurchfahrten der Erlaubnis der Kommune. ³Soweit die Kommune nicht Träger der Straßenbaulast ist, darf sie die Erlaubnis nur mit Zustimmung der Straßenbaubehörde erteilen. ⁴Die Kommune kann durch Satzung bestimmte Sondernutzungen in den Ortsdurchfahrten von der Erlaubnis befreien und die Ausübung regeln. ⁵Soweit die Kommune nicht Träger der Straßenbaulast ist, bedarf die Satzung der Zustimmung der obersten Landesstraßenbaubehörde. ⁶Eine Erlaubnis soll nicht erteilt werden, wenn be-hinderte Menschen durch die Sondernutzung in der Ausübung des Gemeingebrauchs erheblich beeinträchtigt würden.

³⁴ § 21 StrWG NRW:

Ist nach den Vorschriften des Straßenverkehrsrechts eine Erlaubnis für eine übermäßige Straßenbenutzung oder eine Ausnahmegenehmigung erforderlich, so bedarf es keiner Erlaubnis nach § 18 Abs. 1. Vor ihrer Entscheidung hat die hierfür zuständige Behörde die sonst für die Sondernutzungserlaubnis zuständige Behörde zu hören. Die von dieser geforderten Bedingungen, Auflagen und Sondernutzungsgebühren sind dem Antragsteller in der Erlaubnis oder der Ausnahmegenehmigung aufzuerlegen.

dernutzungsgebühren mit ein, die die nach Straßen- und Wegerecht zuständige Behörde ihr in einem verwaltungsinternen Verfahren mitteilt.

Der Schutzzumfang der straßenrechtlichen Vorschriften ist jedoch in mehrfacher Hinsicht beschränkt:

Der Anwendungsbereich des StrWG NRW bzw. des FStrG ist nur eröffnet, wenn sich eine Großveranstaltung auf den öffentlichen Straßenraum oder öffentliche Plätze und Fußgängerzonen auswirkt bzw. auf solchen Flächen stattfindet. Die Vorschriften über die straßenrechtliche Sondernutzung gelten nur für diejenigen Flächen, auf denen die eigentliche Veranstaltung stattfindet. Für Zu- und Abgänge von Veranstaltungen können regelmäßig keine Regelungen getroffen werden. Wenn diese Wege widmungsgemäß genutzt werden, nämlich „zum Verkehr“, liegt insofern keine straßenrechtliche Sondernutzung vor. Nicht umfassend gesteuert werden können Veranstaltungen, die nicht oder nur teilweise auf öffentlichem Verkehrsgrund stattfinden.

Das Straßenrecht enthält zwar besondere Regelungen zum Erlass von Nebenbestimmungen zur Sondernutzungserlaubnis (§ 18 Abs. 2 S. 2 StrWG NRW³⁵, § 8 Abs. 2 S. 2 FStrG³⁶). Jedoch ist auch deren Schutzzumfang begrenzt. Die Beiordnung von Nebenbestimmungen steht im Ermessen der Behörde. Sie hat ihr Ermessen gemäß § 40 VwVfG NRW entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten. Der gesetzliche Erlaubnisvorbehalt für eine straßen- und wegerechtliche Sondernutzung soll eine Nutzung der betroffenen Straßen und Wege sicherstellen, die den Widmungszweck, insbesondere den Gemeingebrauch, nicht wesentlich beeinträchtigt. Bedingungen und Auflagen erfordern daher einen sachlichen Bezug zur Straße. Es genügen dabei unmittelbar auf den Straßengrund bezogene sachliche Erwägungen. Nebenbestimmungen sind demnach insbesondere möglich

- zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs,
- zum Ausgleich zeitlich und örtlich gegenläufiger Interessen verschiedener Straßennutzerinnen und -nutzer sowie Straßenanliegerinnen und -anlieger (etwa Schutz vor Abgasen, Lärm oder sonstigen Störungen),
- im Hinblick auf Belange des Straßen- und Stadtbildes
- sowie zum Schutz des Straßengrundes und des Zubehörs.

Dagegen sind die Normen wegen des eingeschränkten Ermächtigungsrahmens keine geeignete Ermächtigungsgrundlage für allgemein sicherheitsrechtliche oder öffentliche Belange³⁷.

In der praktischen Anwendung wird die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis häufig in Verbindung mit einer straßenverkehrsrechtlichen Ausnahmegenehmigung (siehe oben bei 3.1.3) genutzt, um Großveranstaltungen räumlich und sicherheitsrechtlich umfassend zu regulieren. Die hier dargelegten Restriktionen werden dabei nicht immer eingehalten, so dass manche Nebenbestimmung in der Praxis einer gerichtlichen Überprüfung nicht Stand halten dürfte.

Fazit: Straßenrecht bietet nur eine eingeschränkte Schutztauglichkeit weil nur Veranstaltungen auf Straßen Gegenstand von Regelungen sein können und weil konkrete Nebenbe-

³⁵ § 18 Abs. 2 S. 2 StrWG NRW:

²Sie kann mit Bedingungen und mit Auflagen verbunden werden. ³Ist die Kommune nicht Träger der Straßenbaulast, so hat sie eine widerruflich erteilte Erlaubnis zu widerrufen, wenn die Straßenbaubehörde dies aus Gründen des Straßenbaues oder der Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs verlangt.

³⁶ § 8 Abs. 2 FStrG:

(2) ¹Die Erlaubnis darf nur auf Zeit oder Widerruf erteilt werden. ²Sie kann mit Bedingungen und Auflagen verbunden werden.

³⁷ vgl. etwa BayVGh, NVwZ-RR 2010, 830; OVG NRW, NWVBl. 2007, 64.

stimmungen nur auf unmittelbar mit der Funktion der Straße in Zusammenhang stehende Belange bezogen werden können.

3.1.5 Kommunalrecht

Kommunen können gemeindeeigene Flächen für Volksfeste und andere Veranstaltungen als öffentliche Einrichtungen gemäß § 8 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)³⁸ vorhalten. Sie können dann auch weitreichende Sicherheitsanforderungen in Benutzungssatzungen nach § 7 GO NRW³⁹ festlegen, die - je nach Ausprägung der Satzung - durchaus ausreichenden Schutz bei Veranstaltungen auf diesen Flächen bieten würden. Allerdings können davon nur die Veranstaltungen erfasst werden, die auf gemeindeeigenen Flächen durchgeführt werden.

Fazit: Einen Schutz bietet das Kommunalrecht nur für gemeindeeigene Flächen, wenn durch gemeindliche Satzung ausreichende Anforderungen an Veranstalterinnen und Veranstalter im Hinblick auf Sicherheitsvorkehrungen gestellt werden.

3.1.6 Ordnungs- und Polizeirecht

§ 14 Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden (OBG NRW)⁴⁰ ist ebenso wie § 8 Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW)⁴¹ eine Eingriffsnorm zur Abwehr von Gefahren. Der hier interessierende Schutzzumfang ist dadurch begrenzt, dass die Normen keinen Genehmigungstatbestand beinhalten, der eine Gefahrenvorsorge ermöglicht. Also stellen § 14 OBG NRW und § 8 PolG NRW keine Grundlagen für die Genehmigung von Veranstaltungen dar.

³⁸ § 8 GO NRW:

(1) Die Gemeinden schaffen innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen.

(2) Alle Einwohner einer Gemeinde sind im Rahmen des geltenden Rechts berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde zu benutzen und verpflichtet, die Lasten zu tragen, die sich aus ihrer Zugehörigkeit zu der Gemeinde ergeben.

(3) Grundbesitzer und Gewerbetreibende, die nicht in der Gemeinde wohnen, sind in gleicher Weise berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen zu benutzen, die in der Gemeinde für Grundbesitzer und Gewerbetreibende bestehen, und verpflichtet, für ihren Grundbesitz oder Gewerbebetrieb im Gemeindegebiet zu den Gemeindelasten beizutragen.

(4) Diese Vorschriften gelten entsprechend für juristische Personen und für Personenvereinigungen.

³⁹ § 7 GO NRW:

Satzungen

(1) Die Gemeinden können ihre Angelegenheiten durch Satzung regeln, soweit Gesetze nichts anderes bestimmen. Satzungen bedürfen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde nur, wenn dies gesetzlich ausdrücklich vorgeschrieben ist.

(2) In den Satzungen können vorsätzliche und fahrlässige Zuwiderhandlungen gegen Gebote und Verbote mit Bußgeld bedroht werden. Zuständige Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist der Bürgermeister.

(3) ... (4) ... (5) ... (6)

⁴⁰ § 14 OBG NRW :

(1) Die Ordnungsbehörden können die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung (Gefahr) abzuwehren.

(2) Zur Erfüllung der Aufgaben, die die Ordnungsbehörden nach besonderen Gesetzen und Verordnungen durchführen (§ 1 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3), haben sie die dort vorgesehenen Befugnisse. Soweit solche Gesetze und Verordnungen Befugnisse der Ordnungsbehörden nicht enthalten, haben sie die Befugnisse, die ihnen nach diesem Gesetz zustehen.

⁴¹ § 8 PolG NRW:

(1) Die Polizei kann die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende, konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung (Gefahr) abzuwehren, soweit nicht die §§ 9 bis 46 die Befugnisse der Polizei besonders regeln.

(2) ¹Zur Erfüllung der Aufgaben, die der Polizei durch andere Rechtsvorschriften zugewiesen sind (§ 1 Abs. 4), hat sie die dort vorgesehenen Befugnisse. ²Soweit solche Rechtsvorschriften Befugnisse der Polizei nicht regeln, hat sie die Befugnisse, die ihr nach diesem Gesetz zustehen.

(3) Straftaten von erheblicher Bedeutung sind insbesondere Verbrechen sowie die in § 138 des Strafgesetzbuches genannten Vergehen, Vergehen nach § 129 des Strafgesetzbuches und gewerbs- oder bandenmäßig begangene Vergehen nach

1. den §§ 243, 244, 260, 261, 263 bis 264a, 265b, 266, 283, 283a, 291 oder 324 bis 330 des Strafgesetzbuches,

2. § 52 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe c) oder d) des Waffengesetzes,

3. § 29 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 oder 29a Abs. 1 Nr. 2 des Betäubungsmittelgesetzes,

4. §§ 96 und 97 des Aufenthaltsgesetzes.

Auch als Verbotsnormen sind § 14 OBG NRW und § 8 PolG NRW im Vorfeld einer Großveranstaltung nur eingeschränkt hilfreich. Vorausgesetzt wird eine konkrete Gefahrenlage. Eine solche wird man in dem zeitlichen Stadium der Planung einer Veranstaltung regelmäßig nicht annehmen können. Eine konkrete Gefahr beinhaltet nach üblichem Verständnis jede Sachlage, die bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einer Verletzung von Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit und Ordnung führt, wie zum Beispiel der Unversehrtheit von Leib und Leben. Nicht ausreichend sind dagegen allgemeine Befürchtungen über mögliche Schadensereignisse, auch dann nicht, wenn hochrangige Rechtsgüter betroffen sein können. Maßnahmen gegen eine Veranstalterin oder einen Veranstalter setzen grundsätzlich voraus, dass sie beziehungsweise er als Störer im ordnungsrechtlichen Sinne eingeordnet werden kann. Dazu müsste die Veranstalterin oder der Veranstalter die Gefahr unmittelbar verursacht oder als sogenannter Zweckveranlasser mindestens billigend in Kauf nehmen, dass das eigene Handeln einen ursächlichen Beitrag zum Entstehen einer Gefahr setzt. Ist die Veranstalterin und der Veranstalter nach diesen Voraussetzungen nicht Störer, kommt eine Inanspruchnahme nur in Betracht, wenn der Behörde andere Maßnahmen zur Abwendung einer gegenwärtigen Gefahr nicht zur Verfügung stehen.

Eine Ermächtigungsgrundlage für das Beifügen von Auflagen zu Genehmigungen aufgrund anderer Normen sind § 14 OBG NRW und § 8 PolG NRW nicht.

Die Auskunftspflicht von Personen gegenüber den Ordnungsbehörden über mögliche Gefahren gem. § 24 Nr. 1 OBG NRW i.V.m. § 9 PolG NRW kann in Grenzen herangezogen werden, wenn die Veranstalterin oder der Veranstalter den Behörden Informationen über die Sicherheitssituation der Veranstaltung geben soll. Als Grundlage für ein umfassendes von den Behörden gefordertes Sicherheitskonzept dürfte sie nicht ausreichen.

Fazit: § 14 OBG NRW und § 8 PolG NRW sind keine geeigneten Auffanggrundlagen, um Maßnahmen der Gefahrenvorsorge zu treffen, die für die Sicherheit von Großveranstaltungen notwendig sind. Ihr Anwendungsbereich ist erst eröffnet, wenn sich eine Gefahr bereits konkretisiert. Die Schutztauglichkeit ist eingeschränkt.

3.1.7 Feuerschutz- und Rettungswesen

§ 7 Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung (FSHG NRW)⁴² sieht eine Anzeigepflicht nur für Veranstaltungen vor, bei denen eine erhöhte Brandgefahr besteht und bei Ausbruch eines Brandes eine große Anzahl von Personen gefährdet ist. Andere Aspekte, als die des Brandschutzes werden durch die Norm nicht erfasst.

Die Anordnung eines Sanitätsdienstes durch Auflagen zu Erlaubnissen oder Genehmigungen erfordert eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage, die das Rettungsgesetz (RettG NRW) nicht bietet. Es stellt keine Anforderungen an die Veranstalterin oder den Veranstalter; Notfallrettung und Krankentransport sind Aufgaben des Trägers des Rettungsdienstes. Der Sanitätsdienst (allgemeine Betreuung, lebensrettende Sofortmaßnahmen, Erste-Hilfe-Maßnahmen) bei Veran-

⁴² § 7 FSHG NRW:

Abs. 1: Veranstaltungen, bei denen eine erhöhte Brandgefahr besteht und bei Ausbruch eines Brandes eine große Anzahl von Personen gefährdet ist, sind der Kommune rechtzeitig anzuzeigen. Die Kommune entscheidet darüber, ob eine Brandsicherheitswache erforderlich ist; bei Bedarf kann sie Auflagen erteilen. Baurechtliche Vorschriften bleiben unberührt.

Abs. 2: Ist der Veranstalter in der Lage, eine den Anforderungen genügende Brandsicherheitswache zu stellen, hat ihm die Kommune diese Aufgabe zu übertragen; in allen anderen Fällen stellt die Kommune die Brandsicherheitswache.

Abs. 3: Angehörige einer Brandsicherheitswache können Anordnungen treffen, um Brände zu verhüten oder zu bekämpfen und um Rettungs- und Angriffswege zu sichern.

staltungen unterfällt nicht dem Regelungsbereich des Gesetzes über den Rettungsdienst sowie die Notfallrettung und den Krankentransport durch Unternehmer (RettG NRW).⁴³

Nach den obigen Ausführungen besitzen nicht alle Nebenbestimmungsregeln einen solch weiten Schutzzumfang, dass sie ohne rechtliche Zweifel sanitätsdienstliche Auflagen stützen könnten. Da es in der Regel an einer konkreten Gefahrenlage fehlen wird, sind sie bloße Maßnahmen der Gefahrenvorsorge.⁴⁴

In der praktischen Anwendung wird der begrenzte Anwendungsbereich von § 7 FSHG NRW nicht ernsthaft in Frage gestellt. Dagegen ist die Anordnung sanitätsdienstlicher Auflagen unabhängig von der jeweiligen Rechtsgrundlage üblicher Standard.

Fazit: Das FSHG NRW bietet nur eine eingeschränkte Schutztauglichkeit, die sich auf den Brandschutz bezieht. Ausdrückliche Regelungen über Sanitätsdienste der Veranstalterin oder des Veranstalters existieren nicht, sie können nur eingeschränkt zur Auflage in anderen Genehmigungsverfahren gemacht werden.

3.1.8 Verfahren

Neben den Fragen materieller Art nach Existenz und Umfang von Anzeige- oder Genehmigungstatbeständen und Auflagenvorbehalten spielen für die Beurteilung der Schutztauglichkeit von Normen für die Sicherheit von Großveranstaltungen Regelungen über das Verfahren eine Rolle.

Die für die Sicherheit von Großveranstaltungen relevanten Normen haben keine materielle Konzentrationswirkung. Werden für eine Veranstaltung mehrere Genehmigungen nach den oben dargestellten Regelungsbereichen notwendig, sind diese einzeln zu beantragen und zu erteilen; keine Genehmigung wird durch eine andere ersetzt. Dies kann im schlimmsten Fall zur Folge haben, dass die verschiedenen für die Genehmigungen zuständigen Ämter sich im Einzelfall widersprechende Regelungen in den Genehmigungen treffen.

Lediglich § 21 StrWG NRW ordnet eine Verfahrenskonzentration bei der Straßenverkehrsbehörde an, wenn nach § 29 Abs. 2 StVO eine Erlaubnis für eine übermäßige Straßenbenutzung oder eine Ausnahmegenehmigung erforderlich ist. Die Antragstellerin oder der Antragsteller muss kein separates Verfahren wegen einer Sondernutzungserlaubnis führen. Die Straßenverkehrsbehörde hat die von der Straßenbaubehörde bestimmten wegerechtlichen Belange und die von ihr geforderten Bedingungen und Auflagen sowie die zu erhebenden Sondernutzungsgebühren in der verkehrsbehördlichen Genehmigung festzusetzen.

Die unterschiedlichen, bei der Durchführung von Veranstaltungen relevanten Normen sind zum Teil im Bundesrecht und zum Teil im Landesrecht verankert. Eine Konzentrationswirkung, die alle in Betracht kommenden Verfahren zu einem einheitlichen Verfahren bündelt, kann daher nicht ohne weiteres im Landesrecht verankert werden. Organisatorisch werden zumindest bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen auch nicht alle Verfahren bei einer Behörde durchgeführt.

Das VwVfG NRW enthält keine Vorgabe, nach der einzelne, dieselbe Sache betreffende Verwaltungsverfahren in einer Behörde gebündelt und separate Genehmigungen zusammengefasst werden müssen. Darüber hinaus ist eine Bündelung einzelner von einer Behörde zu erteilender

⁴³ vgl. Erlass des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales vom 24.11.2006 „Sanitätsdienst und Rettungsdienst bei Veranstaltungen“, II 5 – 0713.8, Anlage 3.

⁴⁴ vgl. Hess. VGH, NVwZ-RR 2010, 597 zur Aufhebung einer sanitätsdienstlichen Auflage.

Genehmigungen, in dem Sinne, dass sie einen einheitlichen, ihr zuzurechnenden Verwaltungsakt erlässt, auch nach § 14 OBG NRW nicht möglich.

Unabhängig davon empfiehlt der Orientierungsrahmen des MIK NRW die Einrichtung einer einheitlichen Ansprechperson für Veranstalterinnen und Veranstalter sowie eine textliche Zusammenfassung der für eine Veranstaltung benötigten Genehmigungen. Die unterschiedlichen Behördenzuständigkeiten werden davon nicht berührt.

Neben einer Verfahrenskonzentration spielt auch eine Rolle, inwieweit die Beteiligung anderer betroffener Stellen oder das Erzielen von Einvernehmen angeordnet ist. Eine ausdrückliche Regelung zu einem Einvernehmen, die bei Veranstaltungen relevant werden kann, findet sich allein in § 43 SBauVO, der unter bestimmten Voraussetzungen das Einvernehmen der beteiligten Organisationen zum Sicherheitskonzept der Veranstalterin oder des Veranstalters vorsieht.

Darüber hinaus lässt sich eine Beteiligungspflicht lediglich aus § 24 Abs. 1 VwVfG NRW⁴⁵ ableiten. Danach ermittelt die Behörde den für ihre Zuständigkeit relevanten Sachverhalt von Amts wegen. Der Untersuchungsgrundsatz kann unter Umständen verlangen, dass zur Erstellung etwa einer Gefahrenprognose auch andere Fachdienststellen (behördenübergreifend) einbezogen werden. Soweit die handelnde Behörde feststellt, dass Belange oder Zuständigkeiten einer anderen Behörde betroffen sind, ergibt sich die Pflicht, diese zu informieren, wohl allenfalls aus allgemeinen Grundsätzen.

Fazit: Eine Konzentration aller für Veranstaltungen relevanten Genehmigungen durch ein übergeordnetes Genehmigungsverfahren für Großveranstaltungen ist im Landesrecht nicht möglich. Auch ohne gesetzliche Vorgaben kann die Veranstalterin oder der Veranstalter durch Zusammenwirken der beteiligten Behörden und Einrichtungen faktisch so behandelt werden, als sei nur eine Stelle zuständig. Eine gesetzliche Verpflichtung hierzu besteht allerdings nicht, ebenso wenig wie eine allgemeine ausdrücklich angeordnete Beteiligungspflicht.

3.1.9 Gesamtbewertung der Rechtslage in Nordrhein-Westfalen

Der durch das geltende Recht für die Sicherheit von Großveranstaltungen gewährte Schutz ist lückenhaft. Der Schutzbereich der untersuchten Normen erfasst entweder nur bestimmte Arten von Großveranstaltungen oder bietet nur bereichsspezifische Regelungen. **Es existiert kein einheitlicher Tatbestand, der über geregelte Einzelaspekte hinaus eine Anzeige- oder Genehmigungspflicht von Großveranstaltungen vorsieht.** Die vorhandenen Möglichkeiten, einer Genehmigung Nebenbestimmungen beizufügen, erfassen ebenfalls nicht alle Schutzbedürfnisse.

In der Praxis wird oft zu rechtlichen „Notlösungen“ gegriffen, die sich im Ergebnis als funktionsfähig beweisen können, wenn und soweit die damit gestellten Sicherheitsanforderungen von der Veranstalterin bzw. vom Veranstalter im gemeinsamen Interesse an einer sicheren Veranstaltung erfüllt werden. Diese Notlösungen sind jedoch im Einzelfall angreifbar. Die vollziehenden Behörden müssen unter Umständen das Risiko in Kauf nehmen, Anordnungen im Hinblick auf ein „gutes“ Ziel ohne hinreichende rechtliche Fundierung zu treffen.

⁴⁵ § 24 Abs. 1 VwVfG:

1) Die Behörde ermittelt den Sachverhalt von Amts wegen. Sie bestimmt Art und Umfang der Ermittlungen; an das Vorbringen und an die Beweisanträge der Beteiligten ist sie nicht gebunden.

Ein mit den Behörden für Sicherheit- und Ordnung abgestimmtes Sicherheitskonzept müssen Veranstalterinnen oder Veranstalter bisher ausdrücklich nur unter den Voraussetzungen der Sonderbauverordnung vorlegen. Im Übrigen kann der vom MIK NRW eingeführte, in der Praxis weitgehend akzeptierte Standard eines Sicherheitskonzepts bisher nicht auf eine ausdrückliche gesetzliche Regelung gestützt werden. Soweit in NRW der Vorstoß der Bauministerkonferenz umgesetzt wird und die Anwendung der Sonderbauverordnung für bestimmte baulich umgrenzte Versammlungsstätten mit Szenenflächen im Freien ausgeschlossen wird, wird bei einigen Veranstaltungen im Freien die in der Verordnung ausdrücklich formulierte Pflicht zur Vorlage eines Sicherheitskonzepts für entsprechende Veranstaltungen im Freien entfallen, für die sie heute noch gilt.

3.2 Besondere Rechtslage in anderen Bundesländern

In Deutschland existieren Regelungen speziell zur allgemeinen Anzeige und Genehmigung von Veranstaltungen bisher nur in Bayern (Art. 19 Gesetz über das Landesstrafrecht und das Verordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Bay. LStVG)⁴⁶) und Thüringen (§ 42 Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Ordnungsbehörden (Thür. OBG)⁴⁷). Bemerkenswert ist dabei in der Bayerischen Regelung, dass ausdrücklich ein Veran-

⁴⁶ Art. 19 LStVG:

1) Wer eine öffentliche Vergnügung veranstalten will, hat das der Gemeinde unter Angabe der Art, des Orts und der Zeit der Veranstaltung und der Zahl der zuzulassenden Teilnehmer spätestens eine Woche vorher schriftlich anzuzeigen. Für regelmäßig wiederkehrende, gleichartige öffentliche Vergnügungen genügt eine einmalige Anzeige.

(2) Absatz 1 gilt nicht für Vergnügungen, die vorwiegend religiösen, künstlerischen, kulturellen, wissenschaftlichen, belehrenden oder erzieherischen Zwecken oder der Wirtschaftswerbung dienen, sofern die Vergnügungen in Räumen stattfinden, die für Veranstaltungen der beabsichtigten Art bestimmt sind.

(3) ¹ Die Veranstaltung öffentlicher Vergnügungen bedarf der Erlaubnis, wenn

1. die nach Absatz 1 erforderliche Anzeige nicht fristgemäß erstattet wird,

2. es sich um eine motorsportliche Veranstaltung handelt oder

3. zu einer Veranstaltung, die außerhalb dafür bestimmter Anlagen stattfinden soll, mehr als eintausend Besucher zugleich zugelassen werden sollen.

Zuständig sind die Gemeinden, für motorsportliche Veranstaltungen die kreisfreien Gemeinden und Landratsämter.

(4) Die Erlaubnis nach Absatz 3 ist zu versagen, wenn es zur Verhütung von Gefahren für Leben, Gesundheit oder Sachgüter oder zum Schutz vor erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen für die Allgemeinheit oder Nachbarschaft oder vor erheblichen Beeinträchtigungen der Natur oder Landschaft erforderlich erscheint. Das gleiche gilt, sofern andere öffentlich-rechtliche Vorschriften entgegenstehen.

(5) Die Gemeinden, für motorsportliche Veranstaltungen die kreisfreien Gemeinden und Landratsämter, können zum Schutz der in Absatz 4 Satz 1 bezeichneten Rechtsgüter Anordnungen für den Einzelfall für die Veranstaltung öffentlicher Vergnügungen und sonstiger Vergnügungen treffen. Reichen Anordnungen nach Satz 1 nicht aus oder stehen andere öffentlich-rechtliche Vorschriften entgegen, so kann die Veranstaltung untersagt werden.

(6) *(aufgehoben)*

(7) Die Gemeinden können durch Verordnung

1. die Veranstaltung von Vergnügungen bestimmter Art von der Anzeigepflicht nach Absatz 1 oder von der Erlaubnispflicht nach Absatz 3 ausnehmen, soweit die Gemeinden nach Absatz 3 Satz 2 zuständig sind und diese Pflichten zum Schutz der in Absatz 4 Satz 1 bezeichneten Rechtsgüter nicht erforderlich erscheinen,

2. zum Schutz der in Absatz 4 Satz 1 bezeichneten Rechtsgüter die Anzeigepflicht nach Absatz 1 auf die Veranstaltung bestimmter Arten öffentlicher Vergnügungen im Sinn des Absatzes 2 erstrecken und Anforderungen an die Veranstaltung öffentlicher oder sonstiger Vergnügungen stellen,

3. zum Schutz der in Absatz 4 Satz 1 bezeichneten Rechtsgüter eine Sperrzeit für die Veranstaltung öffentlicher Vergnügungen oder bestimmter Arten öffentlicher Vergnügungen festsetzen; in der Verordnung kann bestimmt werden, daß die Sperrzeit bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse für den Einzelfall verlängert, verkürzt oder aufgehoben werden kann.

Das Staatsministerium des Innern kann durch Rechtsverordnung gleiches für das gesamte Staatsgebiet bestimmen.

(8) Mit Geldbuße kann belegt werden, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. eine öffentliche Vergnügung ohne die erforderliche Anzeige oder Erlaubnis veranstaltet,

2. als Veranstalter einer Vergnügung die mit der Erlaubnis verbundenen vollziehbaren Auflagen nicht erfüllt oder einer vollziehbaren Anordnung nach Absatz 5 nicht Folge leistet oder

3. einer Verordnung nach Absatz 7 Nrn. 2 oder 3 zuwiderhandelt.

(9) Die Absätze 1 bis 5, 7 und 8 sind nicht anzuwenden, soweit bundesrechtliche oder besondere landesrechtliche Vorschriften bestehen.

⁴⁷ § 42 OBG - Landesrecht Thüringen:

(1) Wer eine öffentliche Vergnügung veranstalten will, hat das der Gemeinde, Verwaltungsgemeinschaft oder erfüllenden Gemeinde unter Angabe der Art, des Ortes und der Zeit der Veranstaltung und der Zahl der zuzulassenden Teilnehmer spätestens eine Woche vorher schriftlich anzuzeigen. Für regelmäßig wiederkehrende, gleichartige öffentliche Vergnügungen genügt eine einmalige Anzeige.

staltungsverbot bereits zur Verhütung von Gefahren und nicht erst zur Abwehr einer konkreten Gefahr zugelassen wird.

Fraglich ist das Verhältnis zu anderen Genehmigungen, die für Veranstaltungen notwendig sind. Die Praxis geht wohl davon aus, dass Verfahren gemäß §§ 69, 69a Abs. 1 Nr. 3, 60 b Abs. 2 GewO und § 29 StVO als speziellere Regelung der ordnungsbehördlichen Veranstaltungsgenehmigung vorgehen. Für die nach der Gewerbeordnung festgesetzten Veranstaltungen ist das sachgerecht, da eine umfassende Beurteilung der Sicherheitsbelange gemäß § 69a Abs. 1 Nr. 3 GewO gewährleistet werden kann. Bei Verfahren nach § 29 StVO kann diese Betrachtung bei Veranstaltungen, die nicht ausschließlich auf öffentlichen Straßen durchgeführt werden, zu Schutzlücken führen.

Eine Konzentration aller im Zusammenhang mit einer Veranstaltung durchzuführenden Verfahren wird weder in der bayerischen noch in der thüringischen Regelung erreicht. Die Veranstalterinnen und Veranstalter aber auch Behördenvertreterinnen und -vertreter haben sich wiederholt dafür ausgesprochen, dass in einem einheitlichen Verfahren über sämtliche behördlich zu beurteilenden Aspekte einer Veranstaltung entschieden werden sollte.

4. Erkenntnisse zu Großveranstaltungen im Ausland

Um Erkenntnisse zur Praxis und Rechtslage im Ausland zu gewinnen, wurden Dokumente, Vorschriften und generelle Vorgehensweisen für Großveranstaltungen in mehreren Staaten auf mehreren Kontinenten recherchiert. Betrachtet wurden Informationen aus Australien, Irland, Neuseeland, Schweden, Südafrika, dem Vereinigten Königreich, Kanada, Österreich, der Schweiz, Italien und den Niederlanden. Zu diesen Informationen zählen sowohl Gesetze, die speziell den Veranstaltungsbereich regeln, als auch so genannte Best Practices in den Ländern. Als Best Practices wurden Handreichungen bzw. Guidelines betrachtet, die von staatlicher Seite herausgegeben oder von Veranstalterverbänden als üblich angesehen werden. Aus Österreich lagen nur gesetzliche Vorschriften vor.

Die Zusammenstellung basiert einerseits auf einer Analyse der recherchierten Dokumente, andererseits sind Erkenntnisse eingeflossen, die durch Anfragen der Projektleitung bei verschiedenen Regierungen in europäischen Nachbarstaaten gewonnen wurden. Der Überblick kann nur ein Schlaglicht auf die Lage in anderen Staaten werfen und ist nicht erschöpfend.

Die untersuchten Länder sind grob in zwei Gruppen zu unterteilen: In die erste Gruppe können die Länder mit angelsächsischer Tradition eingeordnet werden (Vereinigtes Königreich, Australien, Irland, Neuseeland, Schweden, Südafrika und Kanada). In diesen Ländern liegen so genann-

(2) Absatz 1 gilt nicht für Veranstaltungen, die vorwiegend religiösen, künstlerischen, kulturellen, wissenschaftlichen, belehrenden oder erzieherischen Zwecken oder der Wirtschaftswerbung dienen, sofern sie in Räumen stattfinden, die für Veranstaltungen der beabsichtigten Art bestimmt sind.

(3) Die Veranstaltung öffentlicher Vergnügungen bedarf der Erlaubnis, wenn 1. die nach Absatz 1 erforderliche Anzeige nicht fristgemäß erstattet wird,

2. es sich um eine motorsportliche Veranstaltung handelt oder

3. zu einer Veranstaltung, die in nicht dafür bestimmten Anlagen stattfinden soll, mehr als eintausend Besucher zugleich zugelassen werden sollen.

Zuständig nach Satz 1 Nr. 2 sind die kreisfreien Städte sowie die Landkreise.

(4) Die Erlaubnis nach Absatz 3 ist zu versagen, wenn es zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung erforderlich erscheint. Das Gleiche gilt, sofern andere öffentlich-rechtliche Vorschriften entgegenstehen.

(5) Die Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften oder erfüllenden Gemeinden, für motorsportliche Veranstaltungen die kreisfreien Städte oder die Landkreise, können im Einzelfall zur Gefahrenabwehr Anordnungen zur Veranstaltung öffentlicher und sonstiger Vergnügungen treffen. Reichen Anordnungen nach Satz 1 nicht aus oder stehen andere öffentlich-rechtliche Vorschriften entgegen, so kann die Veranstaltung untersagt werden.

(6) Die vorstehenden Absätze sind nicht anzuwenden, soweit bundesrechtliche oder besondere landesrechtliche Vorschriften bestehen.

te Safety Guides vor, die zum Teil durch gesetzliche Regelungen ergänzt werden. Beispielsweise beruht die auch in Großbritannien bestehende Anforderung, Sicherheitskonzepte für Veranstaltungen zu erstellen, dort auf Arbeitsschutzvorschriften.

Zwischen den Guidelines der verschiedenen Staaten bestehen teilweise Übereinstimmungen, weil zeitlich früher erschienene Texte von anderen Staaten genutzt wurden, um daraus für ihren Hoheitsbereich und auf die eigenen Verhältnisse angepasste Empfehlungen zu entwickeln.

Erste Safety Guides wurden in Großbritannien entwickelt. Dort hat man sich sehr frühzeitig bereits seit den 80er Jahren mit Sicherheitsfragen bei Veranstaltungen auseinandergesetzt. Anlass waren vor allem gravierende Schadensereignisse in Fußballstadien. Neben einer wissenschaftlichen Bearbeitung der systematischen Besucherstromplanung, -lenkung und -überwachung (Crowd Management⁴⁸) wurden sehr umfangreiche, an Veranstalterinnen und Veranstalter gerichtete Empfehlungen für die Planung verschiedener Veranstaltungstypen entwickelt. Diese Empfehlungen haben meist deutlich mehr als 100 Seiten und nehmen die Veranstalterinnen und Veranstalter quasi bei ihrer Planung an die Hand, indem nicht nur Hinweise auf notwendige Behördenverfahren, sondern auch Anregungen zur Planung sanitärer Einrichtungen oder etwa zur Betreuung von Kindern in Warteschlangen gegeben werden.

Ein Beispiel und eines der ersten Werke dieser Art ist der Event safety guide: a guide to health, safety and welfare at music and similar events.⁴⁹ Ein Werk jüngeren Datums ist der Safety Guide der Swedish Civil Contingences Agency von 2011⁵⁰. Es handelt sich bei solchen Guides um Empfehlungen staatlicher Stellen oder auch Selbstverpflichtungen einer Branche. Eine ausdrückliche Pflicht zur Einhaltung gibt es meist nicht. Wer allerdings wesentliche Ratschläge aus den Guides bei seiner Planung nicht berücksichtigt, wird im Schadensfall unter Umständen allein aufgrund dieses Versäumnisses zur Verantwortung gezogen werden können. Es würde in Haftungsprozessen mindestens eine fahrlässige Sorgfaltspflichtverletzung angenommen, wenn allgemein bekannte Standards nicht berücksichtigt werden.

Kennzeichnend für die Safety Guides ist auch, dass ihre Anwendung in der Regel nicht auf Großveranstaltungen begrenzt wird. Einige Guides definieren ihren Anwendungsbereich erst gar nicht, vereinzelt werden Untergrenzen zu der erwarteten Besucherzahl genannt, die bei 400 oder 500 Personen liegen. Teilweise werden zusätzliche Hinweise für Veranstaltungen von besonderem Interesse (events of special interest) gegeben.

Neben solchen Empfehlungen für die Praxis hat die britische Regierung die Frage der Publikumssicherheit und Lenkung von Personenmengen nach den Unglücken in Fußballstadien auch wissenschaftlich begleiten lassen. Es gibt dort heute universitäre Ausbildungsgänge zum Thema Crowd Management zum Beispiel an der Buckinghamshire New University⁵¹. Außerdem werden Kurse angeboten, die sich an die Praxis richten, die mit der Planung oder Genehmigung von Veranstaltungen befasst ist. Diese Kurse werden im Auftrag der britischen Regierung am Emergency Planning College zum Thema Public Safety⁵² (Publikumssicherheit) durchgeführt.

Von dieser angelsächsisch geprägten Praxis zu unterscheiden ist der Umgang der Länder Italien, Schweiz, Österreich und Niederlande mit Veranstaltungen. In allen vier Ländern sind die unters-

⁴⁸ vgl. zum "Crowd Management" Fruin John J., "The causes and prevention of crowd disasters," in: R. A. Smith and J. F. Dickie, eds, *Engineering for Crowd Safety*, Amsterdam: Elsevier Science Publishers, 1993, pp. 99-108; <http://www.crowdsafe.com/FruinCauses.pdf>.

⁴⁹ http://www.qub.ac.uk/safety-reps/sr_webpages/safety_downloads/event_safety_guide.pdf.

⁵⁰ <https://www.msb.se/en/Products--services/Publications/Publications-from-the-MSB/Event-Safety-Guide/>

⁵¹ <http://www.crowdsafetymanagement.co.uk/>

⁵² Siehe <http://www.epcollege.com/epc/training/courses/>

ten staatlichen Verwaltungsebenen für die Genehmigung bzw. Bewertung von Veranstaltungen zuständig. Die gesetzlichen Vorgaben bestehen auf Landes-, Kantons- oder Ortsebene. Sie unterscheiden sich bezüglich ihrer Regelungstiefe bzw. des Regelungsgegenstandes erheblich und sind jeweils in nationale Rechtstraditionen eingebunden. Vereinzelt werden in Österreich beispielsweise unter bestimmten Umständen sogar private Familienfeiern gesetzlich reglementiert. Die in den genannten europäischen Staaten geltenden Gesetze weisen sehr landesspezifische Besonderheiten auf. Es konnten daher keine Anregungen gefunden werden, die für die Rechtsfortbildung in Deutschland und speziell in Nordrhein-Westfalen hilfreich erscheinen.

Auch in den letztgenannten drei Ländern gewinnen Safety Guides (so in den Niederlanden) und Crowd Management (so in der Schweiz)⁵³ zunehmend an Bedeutung.

Weitere Detailinformationen sind als Anlagen 5 und 6 diesem Bericht beigelegt.

5. Der Ausbildungsstand

Es trägt unbestreitbar zur Sicherheit von Großveranstaltungen bei, wenn die an der Planung, Genehmigung und Durchführung beteiligten Personen und Organisationen über fundierte Kenntnisse zu sicherheitsrelevanten Belangen verfügen. Erste spezielle Fortbildungsangebote zur Veranstaltungssicherheit existieren am Markt. Auch dies ist in Teilen eine Reaktion auf die Ereignisse bei der Loveparade in Duisburg. Die Qualität der Angebote ist nach den Erkenntnissen, die im Rahmen einer Anhörung gewonnen wurden, sehr unterschiedlich. Da in Deutschland bisher keine speziellen Ausbildungsangebote für Veranstaltungssicherheit an Hochschulen bestehen, variiert die Qualität der Fortbildungen je nach den Erfahrungen und Kenntnissen der Personen, die die Schulung durchführen.

Die Projektgruppe hat sich deswegen damit befasst, ob und wie die Ausbildung und Qualifizierung derjenigen Personen verbessert werden sollte, die sich in ihrem jeweiligen Aufgabenbereich mit der Sicherheit von Großveranstaltungen befassen. Sie hat dazu einerseits die Erkenntnisse der Projektgruppenmitglieder über die Aus- und Fortbildungsangebote in den von den Mitgliedern vertretenen Fachbereichen genutzt und auch Gespräche mit Veranstalterinnen und Veranstaltern sowie Sicherheitsdienstleistungsunternehmen geführt.

5.1 Ausbildungsstand in den Behörden

Eine systematische Aus- und Weiterbildung der mit Großveranstaltungen befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kommunen, aber auch der Feuerwehr und Polizei im Hinblick auf die Planung, Vorbereitung und Durchführung von Großveranstaltungen, findet derzeit noch nicht statt. Natürlich werden allgemeine Kenntnisse für die Einsatzplanung oder Stabsstellen- und Krisenkommunikation, für den Brandschutz oder die Evakuierung, in den Aus- und Fortbildungen insbesondere von Polizei und Feuerwehr schon lange vermittelt. Diese Fortbildungsgegenstände haben auch für die Sicherheit bei Großveranstaltungen eine wichtige Bedeutung. Eine systematische Bearbeitung speziell des Themas Großveranstaltung, die auch Kenntnisse über das Crowd Management, der Zusammenarbeit der Behörden und Ämter im Planungs- und Genehmigungsprozess und effektive Maßnahmen zur Gefahrenvorsorge und -verhütung bei Großveranstaltungen

⁵³ Im Jahr 2011 beauftragte die Stadtpolizei Zürich eine externe Firma, Dichtemessungen von Passantenströmen an neuralgischen Punkten zu machen (Luftaufnahmen). Neben der Street Parade wurden weitere Großveranstaltungen bezeichnet, bei denen aufgrund des sehr hohen Besucheraufkommens und aufgrund enger Platzverhältnisse diese Problematik eine Rolle spielen könnte. Die Stadtpolizei Zürich plant, für das Crowd Management eine neue Stelle zu schaffen. Der zukünftige Stelleninhaber soll neben grundsätzlicher Eignung (Kenntnisse im Eventmanagement- oder Sicherheitssektor) entsprechende Weiterbildung betreiben und sich in der Praxis Erfahrungen aneignen.

gen umfasst, gibt es in der Verwaltungsaus- und fortbildung in Deutschland nach den Recherchen der Projektgruppe wohl nicht.

Der Bedarf, sich in diese Materie einzuarbeiten, ist nicht nur in kreisfreien Städten, sondern auch bei Beschäftigten der mittleren und kleinen Kommunen gegeben. Auch wenn Großveranstaltungen im Sinne des Orientierungsrahmens in der Regel häufiger in Großstädten durchgeführt werden, gewinnt das Thema aufgrund einer um sich greifenden Event-Kultur auch in kleineren Kommunen an Bedeutung. Verfahren zur Planung, Vorbereitung und Durchführung von größeren Veranstaltungen, wie sie der Orientierungsrahmen empfiehlt, und damit auch die Erstellung und Prüfung von Sicherheitskonzepten sind landesweit grundsätzlich gut etabliert. Besonders das Instrument des Sicherheitskonzeptes wird mittlerweile in fast allen Städten bei größeren Veranstaltungen eingesetzt. Dabei beruht die Fachkunde bei der Beurteilung von Sicherheitskonzepten und der Anwendung von koordinierten Verfahren bisher fast ausschließlich auf Erfahrungswissen und ist dementsprechend gut oder weniger gut ausgeprägt. Dies hat zur Folge, dass es im Wesentlichen von Erfahrung und durchaus auch von der Mentalität der in den Behörden handelnden Personen abhängt, wie sachkundig die Sicherheit von Veranstaltungen beurteilt wird.

Sämtliche mit der Planung, Organisation und Durchführung von größeren Veranstaltungen beauftragten Verwaltungsbediensteten verfügen über sehr unterschiedliche Ausbildungen. So sind von Verwaltungsangestellten und Beamtinnen und Beamten des mittleren und gehobenen - in Einzelfällen auch des höheren - allgemeinen Dienstes, über Beschäftigte des gehobenen und höheren technischen Dienstes bis hin zu so genannten „Quereinsteigern“, wie z.B. Architektinnen und Architekten oder Bauingenieurinnen und Bauingenieuren, die ohne Verwaltungsausbildung in ihrem jeweils erlernten Fachgebiet in den Kommunen tätig sind, ganz unterschiedliche Qualifikationen vorhanden. Dieselben unterschiedlichen Kenntnisstände finden sich ebenfalls im Bereich der Feuerwehr und der Polizei.

Die zeitliche Intensität, mit der diese Beschäftigten sich der Sicherheit von Großveranstaltungen widmen, ist höchst unterschiedlich: In Großstädten wie Köln und Düsseldorf kann es sein, dass sich einzelne Beschäftigte nahezu ausschließlich mit der Sicherheit von Großveranstaltungen befassen. In anderen Kommunen gibt es möglicherweise gar keine oder nur ein oder zwei Großveranstaltungen im Jahr, oder alle zehn Jahre eine Großveranstaltung. In einigen Fällen wird eine Kommune aus einem besonderen Anlass einmalig damit befasst, eine Großveranstaltung auf ihre Sicherheit hin zu beurteilen, während ansonsten solche Veranstaltungen in der Kommune nicht vorkommen.

Um Gefährdungspotenziale bei Großveranstaltungen erkennen zu können, sollten die Beschäftigten, die in den verschiedenen Verwaltungsbereichen die Sicherheit von Großveranstaltungen beurteilen müssen, dazu gleich gut in der Lage sein. Die Projektgruppe sieht daher grundsätzlich einen Schulungsbedarf. Eine Befassung mit der Materie, die den Verwaltungsbeschäftigten die notwendigen Kenntnisse für die Beurteilung der Sicherheit einer Großveranstaltung verschafft, wäre allerdings so speziell, dass dafür im Rahmen einer allgemeinen Ausbildung kein Raum ist. Dabei muss auch bedacht werden, dass Bedienstete, die zwanzig Jahre nach Abschluss der eigenen Ausbildung erstmalig mit der Aufgabe "Sicherheit von Großveranstaltungen" befasst sind, wahrscheinlich den größten Teil der Kenntnisse aus der Ausbildung vergessen haben und nicht auf einem aktuellen Stand sind. Zudem werden nur einzelne wenige Personen, die die Ausbildung absolvieren, jemals in ihrem beruflichen Leben überhaupt eine solche Aufgabe wahrnehmen. Daher wäre es zwar wünschenswert und sinnvoll, wenn die Thematik Veranstaltungssicherheit im Rahmen bestehender Ausbildungsgänge als ein Beispiel für Verwaltungshandeln

thematisiert werden kann. Für eine fundierte Vermittlung von Fachkenntnissen über Veranstaltungssicherheit hält die Projektgruppe aber vorrangig Fortbildungsmaßnahmen für sinnvoll. Eine explizite Änderung von Ausbildungsinhalten im Verwaltungsbereich erscheint wegen der Spezialisierung des Themas nicht notwendig.

5.2 Ausbildungsstand in der Veranstaltungsbranche

Vorrangig ist es die Aufgabe derjenigen, die Veranstaltungen durchführen und verantworten, dass diese Veranstaltungen von den Besucherinnen und Besuchern gefahrlos aufgesucht werden können. Aber auch für diejenigen, die die Verantwortung für die Sicherheit tragen gibt es in Deutschland bisher kaum geeignete Aus- und Fortbildungen noch Anforderungsprofile für ihre Tätigkeiten und die dafür notwendigen Qualifikationen.

Dies ist nicht verwunderlich, da es in Deutschland bisher noch nicht einmal eine Begrifflichkeit gibt, die den Bedarf beschreibt. Häufig wird das englische „Crowd Management“ oder auch „Crowd Safety Management“ übernommen, ohne dass es hierfür eine einheitliche deutsche Übersetzung, geeignete Grundlagen oder Herangehensweisen auf institutioneller Ebene gibt.

Nicht alle an Veranstaltungen Beteiligten haben den gleichen Ausbildungsbedarf – daher ist hier weniger nach Zielgruppen als nach Tätigkeitsfeldern zu unterscheiden, da auch den spezifischen Tätigkeiten zugeordnete Berufsbezeichnungen fehlen.

Der Begriff „Veranstalter“ z.B. umfasst sowohl diejenigen (natürliche oder juristische Personen), die als geschäftsführender „Kopf“ eine Veranstaltung verantwortlich durchführen, für die tatsächliche Durchführung jedoch entsprechendes Personal beauftragen, als auch diejenigen, die die Veranstaltungen ganz praktisch, d.h. durch aktive Planung und Mitarbeit, umsetzen. Dies sind nicht nur große professionelle Tournee- oder Festivalveranstalter, sondern auch ehrenamtliche Vorstände z.B. von Schützenvereinen, die den örtlichen Umzug veranstalten. Hinzu kommen noch Veranstaltungen, die in kommunaler Verantwortung geplant werden. Außerdem Veranstalter, die die Planung einmal oder selten als Hobby betreiben und alle anderen, die Menschen zu Veranstaltungen einladen.

Allen ist gemeinsam, dass sie bestimmte Verantwortungen (Fach-, Organisations- Auswahl-, Kontrollverantwortung) haben, die sie entweder selbst wahrnehmen oder für die sie geeignetes Fachpersonal beauftragen müssen.

Doch auch bei dem Fachpersonal gibt es nur wenige auf die Sicherheit von Veranstaltungen gerichtete Ausbildungen und Anforderungsprofile. Zwar begründet die Sonderbauverordnung die Anwesenheitspflicht eines „Verantwortlichen für Veranstaltungstechnik“ für bestimmte Veranstaltungen (§ 40 SBauVO⁵⁴), diese Vorgabe bezieht sich jedoch nahezu ausschließlich auf techni-

⁵⁴ § 40 SBauVO:

(1) Die Verantwortlichen für Veranstaltungstechnik müssen mit den bühnen-, studio- und beleuchtungstechnischen und sonstigen technischen Einrichtungen der Versammlungsstätte vertraut sein und deren Sicherheit und Funktionsfähigkeit, insbesondere hinsichtlich des Brandschutzes, während des Betriebes gewährleisten.

(2) Auf- oder Abbau bühnen-, studio- und beleuchtungstechnischer Einrichtungen von Großbühnen oder Szenenflächen mit mehr als 200 m² Grundfläche oder in Mehrzweckhallen mit mehr als 5.000 Besucherplätzen, wesentliche Wartungs- und Instandsetzungsarbeiten an diesen Einrichtungen und technische Proben müssen von einem oder einer Verantwortlichen für Veranstaltungstechnik geleitet und beaufsichtigt werden.

(3) Bei Generalproben, Veranstaltungen, Sendungen oder Aufzeichnungen von Veranstaltungen auf Großbühnen oder Szenenflächen mit mehr als 200 m² Grundfläche oder in Mehrzweckhallen mit mehr als 5.000 Besucherplätzen müssen mindestens eine Verantwortliche oder ein Verantwortlicher für Veranstaltungstechnik der Fachrichtung Bühne/Studio oder der Fachrichtung Halle sowie eine Verantwortliche oder ein Verantwortlicher für Veranstaltungstechnik der Fachrichtung Beleuchtung anwesend sein.

(4) Bei Szenenflächen mit mehr als 50 m² und nicht mehr als 200 m² Grundfläche oder in Mehrzweckhallen mit nicht mehr als 5.000 Besucherplätzen müssen die Aufgaben nach den Absätzen 1 bis 3 zumindest von einer Fachkraft für Veranstaltungstechnik mit min-

sche Anforderungen an Bühnen- und Szenenflächen in Versammlungsstätten. Dies spiegelt sich in der Ausbildung der Verantwortlichen für Veranstaltungstechnik wider. Komplexe, für die Planung und Durchführung von Veranstaltungen aber unabdingbar wichtige Themen wie Personenstromanalysen oder Geländeplanung, Psychologie, Kommunikation enthalten die Ausbildungsverordnungen nicht. In den der Veranstaltungsindustrie zugeordneten Ausbildungsberufen Veranstaltungskaufmann, -kauffrau oder Fachkraft für Veranstaltungstechnik finden die Themen ebenfalls nahezu keine Erwähnung.

Die Lücken werden momentan durch eine steigende Anzahl privater Institute geschlossen, die unterschiedlichste Aus- und Weiterbildungen anbieten. Zur Qualität der Angebote kann derzeit nur festgestellt werden, dass die Bandbreite dessen, was unter dem Motto „Veranstaltungssicherheit“ angeboten wird, groß und die damit verbundenen Qualitätsunterschiede noch größer sind. Auch ausgegebene Zertifikate und Kooperationen mit etablierten Prüforganisationen erlauben keinen verlässlichen Qualitätsvergleich, da auch diese Institutionen nicht grundsätzlich für die Sicherheitsplanung von Veranstaltungen ausgebildet sind und es darüber hinaus keine gemeinsame staatlich anerkannte Zertifizierungsgrundlage oder -kontrolle gibt. Dies gilt gleichermaßen für die Qualifikation der Lehrenden, für die es aktuell weder eine geregelte Grundlage noch etablierte Ausbildungsgänge für die Lehrenden selbst gibt.

Im Bereich der aktuellen Aus- und Weiterbildungsangebote gilt daher das Gleiche wie für Veranstalter und Veranstalterinnen: „Jeder kann, jeder darf“.

Ein wenig strukturierter, inhaltlich aber ebenfalls nicht befriedigend, erfolgt der Einsatz und die Qualifizierung derer, die – sowohl in der öffentlichen Wahrnehmung als auch ganz konkret in der tatsächlichen Veranstaltungspraxis – eine wichtige Rolle in der Umsetzung der Sicherheitsmaßnahmen bei Veranstaltungen spielen: die Kräfte der Sicherheits- und Ordnungsdienste. Die Arbeit im Veranstaltungsbereich hat im klassischen Bewachungsgewerbe nur eine untergeordnete Bedeutung, die in keinem Verhältnis zur damit verbundenen Verantwortung steht.

Diejenigen Kräfte, die gem. § 43 SBauVO unter anderem für eine „geordnete Räumung“ von Versammlungsstätten im Gefahrfalle verantwortlich sind, verfügen aktuell in Deutschland über keine organisierte Ausbildungsstruktur und Vorbereitung auf ihre Arbeit. Für „sicherheitsrelevante“ Bereiche wird ein Nachweis gem. § 34a Abs. 1 GewO⁵⁵ gefordert, d. h. eine bei der IHK durchge-

destens drei Jahren Berufserfahrung wahrgenommen werden. Für Szenenflächen und Mehrzweckhallen nach Satz 1, deren bühnen- und beleuchtungstechnische Ausstattung von einfacher Art und geringem Umfang ist, genügt es, wenn während der Vorstellungen und des sonstigen technischen Betriebes eine erfahrene Bühnenhandwerkerin oder Beleuchterin oder ein erfahrener Bühnenhandwerker oder Beleuchter anwesend ist.

(5) Die Anwesenheit nach Absatz 3 ist nicht erforderlich, wenn

1. die Sicherheit und Funktionsfähigkeit der bühnen-, studio- und beleuchtungstechnischen sowie der sonstigen technischen Einrichtungen der Versammlungsstätte von der oder dem Verantwortlichen für Veranstaltungstechnik überprüft wurden,
2. diese Einrichtungen nach der Überprüfung bzw. während der Veranstaltung nicht bewegt oder sonst verändert werden,
3. von Art oder Ablauf der Veranstaltung keine Gefahren zu erwarten sind und
4. die Aufsicht durch eine Fachkraft für Veranstaltungstechnik geführt wird, die mit den technischen Einrichtungen vertraut ist.

Im Fall des Absatzes 4 können die Aufgaben nach den Absätzen 1 bis 3 von einer Aufsicht führenden Person wahrgenommen werden, wenn

5. von Auf- und Abbau sowie dem Betrieb der bühnen-, studio- und beleuchtungstechnischen Einrichtungen keine Gefahren zu erwarten sind,
6. von Art oder Ablauf der Veranstaltung keine Gefahren zu erwarten sind und
7. die Aufsicht führende Person mit den technischen Einrichtungen vertraut ist.

(6) Bei Großbühnen sowie bei Szenenflächen mit mehr als 200 m² Grundfläche und bei Gastspielveranstaltungen mit eigenem Szenenaufbau in Versammlungsräumen muss vor der ersten Veranstaltung eine nichtöffentliche technische Probe mit vollem Szenenaufbau und voller Beleuchtung stattfinden. Diese technische Probe ist der Bauaufsichtsbehörde mindestens 24 Stunden vorher anzuzeigen. Beabsichtigte wesentliche Änderungen des Szenenaufbaues nach der technischen Probe sind der zuständigen Bauaufsichtsbehörde rechtzeitig anzuzeigen. Die Bauaufsichtsbehörde kann auf die technische Probe verzichten, wenn dies nach der Art der Veranstaltung oder nach dem Umfang des Szenenaufbaues unbedenklich ist.

⁵⁵ § 34 a GewO Abs. 1:

fürte Unterrichtung bzw. Sachkundeprüfung. In der dieser Forderung zugrundeliegenden Verordnung taucht die Begrifflichkeit „Veranstaltung“ jedoch genauso wenig auf, wie das Thema selbst in den entsprechenden Ausbildungen und Unterrichtungen. Dementsprechend erfolgt in der Unterweisung zum Erwerb des Nachweises nach § 34a Abs. 1 GewO keine Schulung speziell für die Anforderungen an Ordnungsdienste auf Veranstaltungen. Vielmehr ist die Unterweisung auf die Tätigkeit in der Eigentums- und Personenbewachung ausgerichtet. Die so ausgebildeten Kräfte erwerben keinerlei Qualifikation zum Umgang mit Publikum.

Auch in dem mittlerweile angebotenen Ausbildungsberuf "Fachkraft für Schutz und Sicherheit" ist das Thema „Veranstaltungssicherheit“ nur dann relevant, wenn die Auszubildenden in Betrieben ausgebildet werden, die mit Aufgaben im Veranstaltungsbereich betraut sind. Die Aus- und Weiterbildung der Kräfte der Sicherheits- und Ordnungsdienste für die Arbeit bei Veranstaltungen hängt damit zum jetzigen Zeitpunkt ausschließlich vom eigenen Anspruch des jeweiligen Unternehmens ab, dass die praktische Ausbildung durchführt. Da es sich aber gerade in diesem Bereich um eine Tätigkeit mit Mindestlöhnen und engen Budgets handelt, werden Ausgaben für Aus- und Weiterbildungen häufig nicht eingeplant.

Insgesamt lässt sich im Bereich der „Veranstaltungssicherheit“ mit Ausnahme der Veranstaltungstechnik eine signifikante Diskrepanz zwischen den Anforderungen, der damit zusammenhängenden Verantwortung und den vorhandenen Qualifikationen und Qualifikationsmöglichkeiten feststellen.

Es ist deswegen notwendig, dass das Thema „Publikumsschutz“ analog zur Veranstaltungstechnik, dem Brandschutz und dem Gesundheitsschutz und der Arbeitssicherheit als ein eigenständiger Bereich der Veranstaltungsplanung etabliert wird. Themen wie Personenlenkung, Kommunikation, Geländeplanung (um nur beispielhaft einige wenige zu nennen) haben eine ebenso entscheidende Bedeutung für die Sicherheit bei Veranstaltungen wie beispielsweise die Einhaltung der Brandschutzauflagen. Auch bedingt es spezielle Kenntnisse, um während Veranstaltungen möglicherweise kritische Situationen rechtzeitig zu erkennen und entsprechende Entscheidungen treffen zu können.

6. Hilfen für die Praxis

Vor allem aus Kommunen, die nur wenig Erfahrung mit Großveranstaltungen in ihrem Gemeindegebiet haben, aber auch von Veranstalterinnen und Veranstaltern werden Hilfestellungen für die Planung sicherer Veranstaltungen gewünscht. Die Projektgruppe hat daher im Projektzeitraum mehrere Bausteine erarbeitet, die die Verwaltung aber auch die für die Veranstaltungssicherheit Verantwortlichen bei ihren Bemühungen um sichere Veranstaltungen unterstützen sollen. Diese im Rahmen des Projekts entstandenen Produkte werden im Kapitel D. "Im Rahmen des Projekts entstandene Produkte" vorgestellt.

1) Wer gewerbsmäßig Leben oder Eigentum fremder Personen bewachen will (Bewachungsgewerbe), bedarf der Erlaubnis der zuständigen Behörde. Die Erlaubnis kann mit Auflagen verbunden werden, soweit dies zum Schutze der Allgemeinheit oder der Auftraggeber erforderlich ist; unter denselben Voraussetzungen ist auch die nachträgliche Aufnahme, Änderung und Ergänzung von Auflagen zulässig. Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn

1. Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Antragsteller die für den Gewerbebetrieb erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzt,
2. er die für den Gewerbebetrieb erforderlichen Mittel oder entsprechende Sicherheiten nicht nachweist oder
3. der Antragsteller nicht durch eine Bescheinigung einer Industrie- und Handelskammer nachweist, daß er über die für die Ausübung des Gewerbes notwendigen rechtlichen Vorschriften unterrichtet worden ist und mit ihnen vertraut ist.

Der Gewerbetreibende darf mit der Durchführung von Bewachungsaufgaben nur Personen beschäftigen, die die Voraussetzungen nach Satz 3 Nr. 1 und 3 erfüllen. Für die Durchführung folgender Tätigkeiten ist der Nachweis einer vor der Industrie- und Handelskammer erfolgreich abgelegten Sachkundeprüfung erforderlich:

1. Kontrollgänge im öffentlichen Verkehrsraum oder in Hausrechtsbereichen mit tatsächlich öffentlichem Verkehr,
2. Schutz vor Ladendieben,
3. Bewachungen im Einlassbereich von gastgewerblichen Diskotheken.

Es war allerdings in den Kontakten mit Vertreterinnen und Vertretern aus der Verwaltung und der Veranstaltungsbranche auch deutlich spürbar, dass sich sowohl die mit der Veranstaltungssicherheit in den Kommunen befassten Beschäftigten als auch die Veranstalterinnen und Veranstalter noch viel präzisere und konkretere Vorgaben vorgestellt haben, als sie bisher vorliegen. Es wurden unter anderem Checklisten für die Prüfung der Veranstaltungssicherheit gefordert, einige wünschten sich Verwaltungsvorschriften mit Vorgaben etwa zu zulässigen Personenzahlen, Absperrmaßnahmen, Flucht- und Rettungswegen oder Anforderungen an Sanitäts- so wie Sicherheits- und Ordnungsdienste des Veranstalters.

6.1 Normung

Wie schon in der Einleitung ausgeführt, stößt die Vereinheitlichung und Normierung von Vorgaben bei Veranstaltungen im Freien insoweit an Grenzen, als die Veranstaltungen eine große Vielfalt aufweisen, die Veranstaltungsorte vollkommen unterschiedlich sind und deshalb individuelle Anforderungen an die Sicherheit je nach der Veranstaltungsumgebung gestellt werden müssen. In jedem Fall würde es einer Betrachtung einzelner Veranstaltungstypen (Kirmes, Karnevalsumzug, Schützenfest, Musikfestival, Bürgerfest etc.) mit ihren jeweils besonderen Schutzanforderungen bedürfen. In welchen Bereichen sich dabei Standards herausarbeiten lassen, müsste im Dialog mit Behörden, Veranstaltern und möglicherweise zum Teil auch unter wissenschaftlicher Begleitung geklärt werden. Dieses sehr weite Betätigungsfeld konnte im Rahmen des Projekts nicht aufgegriffen werden.

Für ein übergreifendes Normungsvorhaben würde sich etwa die Beschilderung auf Veranstaltungen anbieten. Hier wäre es notwendig, dass sich Behörden und für die Veranstaltung Verantwortliche individuell über Größe und Ausschriften oder zu verwendende Symbole verständigen, um zum Beispiel Fluchtwege, Ein- und Ausgänge oder frei zu haltende Zonen zu kennzeichnen. Eine einheitliche und etablierte Beschilderung würde getroffene Sicherheitsmaßnahmen unterstützen, weil Besucherinnen und Besucher die Hinweise dann von allen Veranstaltungen kennen und daher schnell verstehen werden.

6.2 Hilfe zur Selbsthilfe

Aus der Expertenanhörung im Rahmen des Projekts ergaben sich Hinweise auf weitere Ansatzpunkte für Praxishilfen, die das Bemühen um mehr Sicherheit unterstützen können. So war vor allem bei den Vertreterinnen und Vertretern aus den Kommunen der Wunsch nach Erfahrungsaustausch unter denjenigen besonders stark, die mit der Beurteilung von Veranstaltungssicherheit befasst sind. Als mögliche Mittel wurden etwa Mentoren-Programme, Kontaktdatenbanken, regelmäßiger Erfahrungsaustausch und Wissensdatenbanken genannt. Aus der Veranstaltungsbranche wurden auch Guidelines für sinnvoll gehalten, wie sie im angelsächsischen Rechtsraum existieren.

6.3 Bemessung von Personendichten

Eine häufig erhobene Forderung war die Festlegung einer Zahl für zulässige Personendichten bei Veranstaltungen im Freien. Alleine eine Betrachtung erwarteter Personenzahlen pro m² Veranstaltungsfläche wird der Sachlage von Veranstaltungen im Freien nicht gerecht. Selbst wenn das Veranstaltungsgelände großzügig ist und die erwartete Besucherzahl grundsätzlich problemlos fassen kann, können beispielsweise kritische Engpässe entstehen, wenn die Besucherströme zeitgleich ankommen und der Zugang zum Gelände beengt ist. Die Veranstaltung selbst kann dazu führen, dass auf Teilflächen dichte Besucheransammlungen entstehen, weil Aufbauten den

Weg versperren, sich Personen vor einer Bühne drängen oder attraktive Programmpunkte in einem Teilbereich stattfinden. Derartige Situationen sind bei der Beurteilung der Personendichte möglichst vorwegzunehmen und mit zu betrachten.

Es besteht einerseits wohl weitgehend Einigkeit, dass 2-3 Personen pro m² Fläche noch ein relativ komfortables Platzgefühl sicherstellen, aber auch 4-5 Personen, die sich durch die Gassen einer Kirmes schieben, sind bei vorhandenen Ausweichmöglichkeiten weitgehend unproblematisch. Bei Besucherdichten, die über dieser Zahl liegen, sind kritische Situationen grundsätzlich in Betracht zu ziehen. Dennoch kann es bei einer schunkelnden Menge von Zuschauerinnen und Zuschauern am Rande eines großen Karnevalszugs durchaus auch ohne Gefahrenlagen zu einer darüber liegenden Konzentration von Personen auf dem m² kommen.

Eine gewisse Dichte von Personen entspricht bei einigen Veranstaltungen sogar den Besuchererwartungen. Bei einer Kirmes mit 2 Personen pro m² entwickelt sich noch kein richtiges Kirmesgefühl, und auch vor der Bühne eines Rockkonzertes werden die Besucherinnen und Besucher möglicherweise bei so "viel Platz" nicht in Stimmung kommen.

Hohe Personendichten sind nicht grundsätzlich zu vermeiden. Es müssen aber Maßnahmen bereits in der Planungsphase überlegt werden, um damit umzugehen. Dazu zählen die Beobachtung von Personenströmen durch qualifiziertes Personal, Entlastungsflächen, Entfluchtungswege oder vorbereitete Maßnahmen zum Umlenken von Personenströmen. Auch das Absperren des gesamten oder eines Teils des Veranstaltungsgeländes kann im Einzelfall eine geeignete Maßnahme sein. Es ist dabei aber darauf zu achten, dass durch Sperrmaßnahmen keine neuen kritischen Situationen an der Sperrstelle entstehen.

Derzeit werden Forschungsprojekte durchgeführt, die darauf ausgerichtet sind, die Beobachtung von Personenströmen während der Veranstaltung durch Computerprogramme zu unterstützen. Derartige Beobachtungen, ob mit oder ohne Computer, sind bei Veranstaltungen mit hohem Besucherandrang notwendig, um in der Planung ausgearbeitete Maßnahmen zur Personenlenkung zeitnah einzuleiten und die Engpässe zu entschärfen. Bereits für den Praxisbetrieb erprobte Simulationsprogramme sind der Projektgruppe während ihrer Arbeiten nicht mehr bekannt geworden. Die Forschungsergebnisse bleiben abzuwarten.

6.4 Bemessung von Sicherheits- und Ordnungsdiensten

Was bereits bei der Berechnung von Personendichten Schwierigkeiten bereitet, gilt gleichermaßen auch für die Bemessung von Sicherheits- und Ordnungskräften für Veranstaltungen. Zu deren Aufgaben zählt unter anderem die Personenlenkung vor Ort, um das Entstehen kritischer Personendichten zu verhindern. Nur § 43 SBauVO schreibt für Versammlungsstätten einen Ordnungsdienst vor, wenn es die Art der Veranstaltung erfordert. Bei Veranstaltungen im Freien gibt es keine explizite gesetzliche Regelung.

Der Dienst ist aber auch hier notwendig, damit die Veranstalterin oder der Veranstalter ggfs. das Hausrecht effektiv wahrnehmen und die Verkehrssicherungspflicht tatsächlich gewährleisten kann.

Durch Zahlen ausgedrückte Grenzwerte oder Richtwerte für die Bemessung des Sicherheits- und Ordnungsdienstes kann es nicht geben, weil jede Veranstaltung nach Art, Umfang und Örtlichkeit verschieden ist. Es kommt bei der Bemessung des Ordnungsdienstes immer auf die ihm konkret von der Veranstalterin oder dem Veranstalter übertragenen Aufgaben und auf die Funktionen und

Positionen an, die besetzt werden müssen. Wichtige Faktoren bei der Bemessung sind unter anderem:

- Art der Veranstaltung, ein klassisches Konzert stellt andere Anforderungen als ein "Rock-Konzert"
- Anzahl der Besucherinnen und Besucher und das spezifische Risikopotenzial der angesprochenen Besuchergruppe
- Zu besetzende Positionen, wie etwa Eingangskontrollen, wichtige Positionen zur Besucherstromlenkung, freizuhaltende Flucht- und Rettungswege, zu sichernde Abschränkungen, Einweisung in Parkplatzbereichen, Absicherung von speziellen Bereichen, wie Bühne oder Schutz einzelner Personen
- Durchzuführende Kontrollen, etwa um Verbote von Glasflaschen oder Pyrotechnik durchzusetzen.

6.5 Bemessung von Rettungs- und Sanitätsdiensten

Die Bemessung von Rettungs- und Sanitätsdienst erfolgt in der Praxis meistens nach dem Maurer Schema bzw. dem Kölner Algorithmus.

Die am weitesten verbreitete und bekannteste Veröffentlichung ist der Algorithmus nach Klaus Maurer, der auf einem Punktesystem basiert. Mit Hilfe vorgegebener Hilfstabellen ist es möglich, mittels eines Punktwertes ein Gesamtrisiko für eine Großveranstaltung zu ermitteln. Mit einer weiteren Tabelle kann der nötige Kräfteinsatz für die medizinische Betreuung abgelesen werden. Risikofaktoren, welche von einer Großveranstaltung ausgehen, werden in fünf Gruppen zusammengefasst:

- Besucherzahl (zulässige und tatsächliche);
- Veranstaltungsort (in geschlossenen Räumen oder im Freien);
- Gefahrenneigung nach Art der Veranstaltung;
- Beteiligung prominenter Persönlichkeiten mit Sicherheitsstufe
- Berücksichtigung polizeilicher Erkenntnisse.

Der Kölner Algorithmus baut auf der Methode der Bedarfsplanung auf, welche auf den drei Schritten Schutzzielefestlegung, Raumplanung und Stärkeplanung beruht. Um die Häufigkeit der sanitäts- und rettungsdienstlichen Versorgung abschätzen zu können, wird im Kölner Algorithmus davon ausgegangen, dass pro 10 Stunden Veranstaltungsdauer und 1.000 Besucher im Mittel zwei sanitätsdienstliche Versorgung nötig sind (2 ‰ pro 10 Stunden). Ein Fünftel dieser Einsätze benötigt eine rettungsdienstliche Versorgung, um potenzielle schwere gesundheitliche Schäden abzuwenden (0,4 ‰ pro 10 Stunden). Von diesen Rettungsdiensteinsätzen benötigen 10 % eine notärztliche Versorgung zur Abwendung lebensbedrohlicher Erkrankungen (0,04 ‰ pro 10 Stunden).⁵⁶

6.6 Sachverständiger für Veranstaltungssicherheit

Eine wertvolle Unterstützung für die Kommunen könnte langfristig die Einführung von "Sachverständigen für Veranstaltungssicherheit" sein. Modell dafür könnten die staatlich anerkannten Sachverständigen im Baugenehmigungsverfahren sein. Auf der Grundlage der Ermächtigung des

⁵⁶ Nähere Einzelheiten insbesondere zu den Unterschieden sind zu finden unter: Der Kölner Algorithmus im Vergleich zum Maurer-Schema - Hinweise zur richtigen Anwendung des Kölner Algorithmus, abzurufen als pdf Dokument unter: www.vfdb.de/.../Vergleich_Maurer_Koelner_Algorithmus.pdf, login vom 02.01.2013.

§ 85 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 BauO NRW⁵⁷ werden in einer Verordnung⁵⁸ die Voraussetzungen der Anerkennung (Ausbildungsvoraussetzungen) sowie die Pflichten und die Aufgabenerledigung für das Baugenehmigungsverfahren geregelt. Staatlich anerkannte Sachverständige gibt es für die Fachbereiche Standsicherheit in den verschiedenen Ausprägungen, baulicher Brandschutz, Erd- und Grundbau sowie Schall- und Wärmeschutz. Diesem Modell vergleichbare staatlich anerkannten Sachverständige können die Vorbereitung und Durchführung der Veranstaltung unterstützen und Gewähr für die Qualität der zur Vorbereitung bei der Kommune eingereichten Unterlagen leisten.

Denkbar wäre darüber hinaus auch eine Erweiterung dieser Funktion zu der einer Prüffingenieurin oder eines Prüffingenieurs im Sinne der Bauordnung. In diesem Fall könnten eigenverantwortlich noch näher zu definierende Prüfaufgaben für die beteiligten Behörden übernommen werden. Die Bauordnung kennt eine solche Übertragung der Prüfaufgaben der Bauaufsichtsbehörde für den Bereich der Baustatik. Das Verfahren über die Anerkennung als Prüffingenieurin oder Prüffingenieur ist im Baugenehmigungsverfahren auf der Grundlage der Ermächtigung des § 85 Abs. 2 Nr. 3 BauO NRW⁵⁹ in den §§ 21 ff. der Verordnung über bautechnische Prüfungen (BauPrüfVO)⁶⁰ geregelt.

Hintergrund dieser Überlegung ist der für kleinere Kommunen kaum oder nur mit Mühe zu realisierende Aufwand bei der Prüfung der Sicherheit von Großveranstaltungen. Insbesondere dann, wenn nur einmal eine Großveranstaltung in einer kleinen Kommune ansteht, wird es möglicherweise das notwendige Expertenwissen in der Kommune gar nicht geben.

Hier könnten für dieses Fachgebiet staatlich anerkannte Sachverständige bzw. Prüffingenieurinnen oder -ingenieure die Prüfaufgabe der Behörde ersetzen oder sie bei den eigenen Prüfungen beraten und das Sicherheitskonzept der Veranstalterin oder des Veranstalters fachkundig bewerten.

Solche "Sachverständige für Veranstaltungssicherheit" ggf. mit Prüfungskompetenz könnten aufgrund einer neuen landesgesetzlichen Ermächtigung mit einer entsprechenden Rechtsverordnung eingeführt werden. Das Berufsbild und auch Ausbildungsgänge müssten erst konzipiert werden. Die Idee ist also nicht kurzfristig realisierbar, könnte aber langfristig ein Instrument sein, um mehr Fachwissen zur Veranstaltungssicherheit in die Planung einzubringen. Es wäre wün-

57 § 85 Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften...

(2) Die oberste Bauaufsichtsbehörde wird ermächtigt, zur Vereinfachung oder Beschleunigung des Baugenehmigungsverfahrens oder zur Entlastung der Bauaufsichtsbehörden durch Rechtsverordnung Vorschriften zu erlassen über

...

4. die staatliche Anerkennung von Sachverständigen, die von der Bauherrin oder dem Bauherrn mit der Erstellung von Nachweisen und Bescheinigungen beauftragt werden,

...

...

Dabei können insbesondere die Fachbereiche, in denen Sachverständige tätig werden, sowie Mindestanforderungen an die Fachkenntnisse sowie in zeitlicher und sachlicher Hinsicht an die Berufserfahrung festgelegt, eine laufende Fortbildung vorgeschrieben, durch Prüfungen nachzuweisende Befähigung bestimmt, der Nachweis der persönlichen Zuverlässigkeit und einer ausreichenden Haftpflichtversicherung gefordert und Altersgrenzen festgesetzt werden. Sie kann darüber hinaus auch eine besondere Anerkennung der Sachverständigen vorschreiben, das Verfahren und die Voraussetzungen für die Anerkennung, ihren Widerruf, ihre Rücknahme und ihr Erlöschen und die Vergütung der Sachverständigen sowie für Prüfungen, die Bestellung und Zusammensetzung der Prüfungsorgane und das Prüfungsverfahren regeln.

⁵⁸ Verordnung über staatlich anerkannte Sachverständige nach der Landesbauordnung (SV-VO) vom 29.04.2000, SGV.NRW. 232.

⁵⁹ § 85 Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften

...

(2) Die oberste Bauaufsichtsbehörde wird ermächtigt, zur Vereinfachung oder Beschleunigung des Baugenehmigungsverfahrens oder zur Entlastung der Bauaufsichtsbehörden durch Rechtsverordnung Vorschriften zu erlassen über

...

3. die Übertragung von Prüfaufgaben der Bauaufsichtsbehörde im Rahmen des bauaufsichtlichen Verfahrens einschließlich der Bauüberwachung und Bauzustandsbesichtigung auf Sachverständige oder sachverständige Stellen,...

⁶⁰ SGV.NRW.232.

schenswert, wenn es gelänge, dies möglichst bundesweit durch eine entsprechende Vereinbarung der Bundesländer einheitlich umzusetzen. Zumindest sollte eine Regelung über die gegenseitige Anerkennung der Qualifikation durch die Bundesländer angestrebt werden.

D. Im Rahmen des Projekts entstandene Produkte

1. Der Orientierungsrahmen

Die Projektgruppe hat unter Rückgriff vor allem auf Erfahrungen in den Städten Düsseldorf und Wuppertal so wie Köln und Dortmund einen Leitfaden für die Planung, Genehmigung, Durchführung und Nachbereitung von Großveranstaltungen im Freien mit erhöhtem Gefährdungspotenzial erarbeitet. In dem Leitfaden wurde den Kommunen empfohlen, ein Koordinierungsgremium einzurichten, um die Planung und Genehmigung von Großveranstaltungen vorzubereiten. In dem Koordinierungsgremium sollten alle Ämter und Behörden vertreten sein, die an der Planung und Genehmigung mitwirken. Des Weiteren wurden Kriterien zur Einschätzung des Gefährdungspotenzials einer Veranstaltung ebenso benannt, wie die notwendigen Bestandteile eines Sicherheitskonzepts, das bei Großveranstaltungen von der Veranstalterin oder dem Veranstalter vorgelegt werden soll. Es wurde außerdem festgelegt, dass das Einvernehmen der für Sicherheit und Ordnung zuständigen Behörden zu dem Sicherheitskonzept schriftlich dokumentiert werden soll. Schließlich wurden im Leitfaden Hinweise zur Kontrolle behördlicher Auflagen vor und während der Veranstaltung und zur Nachbereitung von Veranstaltungen gegeben.

Der Leitfaden wurde den Kommunen am 13. Juli 2011 übermittelt und am 14. Juli 2011 im Innenausschuss des Landtags vorgestellt. Gleichzeitig wurden die Kommunen um Bericht gebeten, welchen Nutzen dieser Leitfaden bei der Prüfung und Genehmigung von Großveranstaltungen bringt und wo möglicherweise Änderungen oder Verbesserungen vorgeschlagen werden können. Ziel dieser Befragung war eine möglichst praxisnahe und an den Bedürfnissen der Kommunen vor Ort orientierte Fortentwicklung des Leitfadens. Insgesamt erhielt die Projektgruppe rund 100 schriftliche Stellungnahmen von Kommunen und Kreisen, sowie den Kommunalen Spitzenverbänden, aber auch von der Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren in NRW und vom Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste NRW. Diese Zuschriften und die geführten Gespräche wurden ausgewertet und für die Überarbeitung des Leitfadens genutzt.

Von den Kommunen wurde der Leitfaden als Hilfestellung für das Genehmigungsverfahren weitgehend gut angenommen. Insbesondere Schausteller sowie ehrenamtliche Veranstalterinnen und Veranstalter, wie Schützengesellschaften oder Karnevalsvereine, beklagten jedoch aus ihrer Sicht unangemessen hohe und für sie kostspielige Sicherheitsmaßnahmen, die sie auf den Leitfaden zurückführten. Das MIK NRW hat mit den ehrenamtlichen Veranstalterinnen und Veranstaltern und Delegierten der Schaustellerverbände mehrere Gespräche - letztmalig am 13. und 15. März 2012 - geführt. Die Beteiligten wurden außerdem aufgefordert, ihre Bedenken und Hinweise schriftlich mitzuteilen.

In der Überarbeitungsphase wurde aus dem Leitfaden ein Orientierungsrahmen⁶¹ des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW für die kommunale Planung, Genehmigung, Durchführung und Nachbereitung von Großveranstaltungen im Freien. Mit dieser neuen Bezeichnung soll-

⁶¹ Siehe "Der Orientierungsrahmen für die kommunale Planung, Genehmigung, Durchführung und Nachbereitung von Großveranstaltungen im Freien unter http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Schutz_und_Sicherheit/sicherheitgrossveranstaltungen/Orientierungsrahmen_Druckversion.pdf.

te zum Ausdruck kommen, dass der Text Standards für die Vorbereitung und Durchführung von Großveranstaltungen artikuliert, ohne in die Organisationshoheit der Kommunen einzugreifen. Auf Anregung der Kommunalen Spitzenverbände wurde in den Orientierungsrahmen ein Abschnitt aufgenommen, der die Verantwortung und Aufgaben der Kommunen am Tag der Veranstaltung in kritischen Situationen detailliert beschreibt; insbesondere was die Absage der Veranstaltung betrifft.

Am 15. August 2012 hat das MIK NRW den Kommunen über die Bezirksregierungen den Orientierungsrahmen übermittelt.

Folgende Punkte kennzeichnen den Orientierungsrahmen:

- Es werden klare Verantwortungsstrukturen in der Kommune beschrieben.
- Es ist erstmalig eine Definition für den Begriff "Großveranstaltung" im Orientierungsrahmen enthalten. In zwei Varianten knüpft diese Definition an die zu erwartende Besucherzahl in einem festgelegten Zeitraum auf dem Veranstaltungsgelände an. In der dritten Variante ermöglicht die Definition die Einstufung einer Veranstaltung als Großveranstaltung auf der Grundlage einer Gefährdungsanalyse.
- Zur Bewertung des Gefährdungspotenzials benennt der Orientierungsrahmen Kriterien, die eine Kategorisierung der Veranstaltung nach den Farben des Ampelsystems ermöglichen: Eine mit "grün" gekennzeichnete Veranstaltung erfordert danach kein Sicherheitskonzept. Veranstaltungen der Kategorie "gelb" dürfen nur durchgeführt werden, wenn ein mit den Behörden für Sicherheit und Ordnung abgestimmtes Sicherheitskonzept vorliegt. Eine Veranstaltung der Kategorie "rot" liegt vor, wenn die Sicherheit der Besucherinnen und Besucher von der Veranstalterin oder dem Veranstalter nicht gewährleistet werden kann.
- Das Verfahren bei den Kommunen wird über eine Zentrale Ansprechpartnerin oder einen Zentralen Ansprechpartner für Großveranstaltungen und über ein Koordinierungsgremium gesteuert, in dem alle Ämter und Behörden vertreten sind, die an der Planung, Genehmigung und Kontrolle der Veranstaltung zu beteiligen sind. Das Gremium gewährleistet, dass das Handeln der verschiedenen Ämter und Behörden aufeinander abgestimmt (koordiniert) ist. Diese Struktur soll die Verfahren für Veranstalterinnen und Veranstalter zudem transparent und einfacher gestalten.
- Der Hauptverwaltungsbeamtin oder dem Hauptverwaltungsbeamten obliegt die Entscheidungskompetenz am Veranstaltungstag, damit in kritischen Situationen die notwendigen Maßnahmen zügig getroffen werden können. Szenarien für die Absage von Veranstaltungen sind im Sicherheitskonzept zu beschreiben.
- Der Orientierungsrahmen ist eine Empfehlung für die kommunale Praxis. Alternative Verfahren zur sicheren Planung von Großveranstaltungen sind daneben möglich. Der Orientierungsrahmen stellt zugleich einen Maßstab für eine rechtssichere Planung und Durchführung von Veranstaltungen dar, an dem sich die konkrete Organisation einer Kommune messen lassen muss.
- Der Orientierungsrahmen ist kein Instrument, das in der Praxis durchaus vorhandene Fälle von Interessenkollisionen lösen kann. Solche können entstehen, wenn eine Kommune selbst die Veranstaltung nicht nur genehmigt, sondern auch durchführt. Darüber hinaus können Interessenkollisionen auftreten, wenn eine Kommune zwar nicht selbst Veranstalterin ist, aber ein hohes politisches Interesse bei der Leitung einer Kommune besteht, dass eine bestimmte Veranstaltung stattfindet.

- Der Orientierungsrahmen bietet dazu einen interkommunalen Erfahrungsaustausch als freiwillige Lösung an, wenn eine Kommune eine bei ihr vorliegende mögliche Interessenkollision erkennt. Konkrete Vorgaben zum Umgang mit derartigen Situationen wären wünschenswert, würden aber in die Organisationshoheit der Kommunen eingreifen. Es liegt hier in der Verantwortung der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, dass ein hohes Interesse an einer Veranstaltung nicht zu Abstrichen bei der Sicherheitsplanung führt.

Der Orientierungsrahmen stellt keine Anforderungen an den Ordnungsdienst. Ebenso werden keine Vorgaben zur Qualifikation der Veranstalterinnen und Veranstalter gemacht. Belastende Vorgaben bedürfen in aller Regel einer gesetzlichen Grundlage und können nicht alleine auf ministerielle Weisungen gestützt werden.

Aus dem kreisangehörigen Raum kam insbesondere der Hinweis, dass bei Genehmigungszuständigkeiten, die teilweise beim Kreis und teilweise bei den Kommunen liegen, eine verstärkte Kooperation erforderlich ist. Entscheidend ist, dass sowohl Kreise als auch Kommunen ihre Aufgaben als Ordnungsbehörden verantwortlich wahrnehmen und gemeinsam die Sicherheitsaspekte von Großveranstaltungen prüfen.

2. Mustersicherheitskonzept und Prüfkriterien für die Verwaltung

Dem Orientierungsrahmen als Anhang IV beigelegt sind Kriterien, die die Verwaltung nutzen kann, um zu prüfen, ob ein Sicherheitskonzept für eine Veranstaltung die für die Sicherheit wesentlichen Fragen aufgreift und dazu sinnvolle Lösungen enthält. Darüber hinaus hat die Projektgruppe eine Beispielstruktur⁶² für diejenigen zur Verfügung gestellt, die eine Veranstaltung planen.

Auf den ersten Blick mag überraschen, dass die Dokumente nicht demselben Aufbau folgen. Dies liegt daran, dass Verantwortliche, die eine Veranstaltung planen, in anderer Weise an das Thema herangehen, als die Verwaltung, die ein beliebiges Konzept und eben nicht nur das ausgefüllte Mustersicherheitskonzept, auf das Vorhandensein aller notwendigen Sicherheitsaspekte überprüft.

Bei dem Mustersicherheitskonzept handelt es sich nur um ein Beispiel für ein Sicherheitskonzept beziehungsweise für Fragen, mit denen man sich einem Sicherheitskonzept für eine zu planende Veranstaltung annähern kann. Je nach Art und Inhalt der Veranstaltung werden sich in den meisten Sicherheitskonzepten gleiche oder ähnliche Aspekte finden, wie im Mustersicherheitskonzept. Es wird in aller Regel bei individuellen Veranstaltungen auch Besonderheiten geben, die im Mustersicherheitskonzept nicht enthalten sind. **Alle denkbaren Fälle und Umstände von tatsächlichen Veranstaltungen können in einem Muster nicht vorweggenommen werden.**

Besonders erwähnt werden sollte die Haftpflichtversicherung der Veranstalterin oder des Veranstalters, die sowohl im Mustersicherheitskonzept als auch in den Prüfaspekten angesprochen ist. Dazu haben sich Fragen aus der Praxis ergeben. Zunächst sind diejenigen, die Veranstaltungen verantworten, gut beraten, eine Haftpflicht gegen Schäden abzuschließen, die sie schuldhaft bei ihren Besucherinnen und Besuchern verursachen, da sie ansonsten mit ihrem eigenen Vermögen zivilrechtlich einstehen müssen. Eine ausdrückliche Regelung zur Haftpflicht ist in den Ver-

⁶² Siehe http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Schutz_und_Sicherheit/sicherheitgrossveranstaltungen/Mustersicherheitskonzept.pdf.

waltungsvorschriften zu § 29 StVO konkretisiert. Sie findet ihren gesetzlichen Anker in § 18 Abs. 3 Satz 2 StrWG NRW, der es der Behörde erlaubt, Sicherheiten für mögliche Schäden zu verlangen. Danach muss die Erlaubnisbehörde den Abschluss von Versicherungen zur Abdeckung gesetzlicher Haftpflichtansprüche mit bestimmten Mindestversicherungssummen verlangen. Bei Veranstaltungen mit Kraftwagen und bei gemischten Veranstaltungen belaufen sich diese Mindestversicherungssummen auf 500.000 € für Personenschäden (für die einzelne Person mindestens 150.000 €), auf 100.000 € für Sachschäden und auf 20.000 € für Vermögensschäden. Da sich diese Regelung ausschließlich auf mögliche Schäden aus der Straßennutzung bezieht, kann sie darüber hinaus für Veranstalterinnen und Veranstalter keine allgemeinen Anhaltspunkte für das sinnvollerweise zu versichernde Haftungsrisiko geben.

Soweit Veranstaltungen auf Festplätzen von Kommunen stattfinden, ist außerdem denkbar, dass durch kommunale Satzung festgelegt ist, dass der jeweilige Platz nur an Veranstalterinnen und Veranstalter vergeben wird, die Haftpflichtversicherungen nachweisen.

Im Übrigen existieren keine weiteren gesetzlichen Vorgaben. Insbesondere gibt es keine Versicherungspflicht für Schäden von Veranstaltungsbesucherinnen und -besuchern, die ähnlich der Kraftfahrzeugversicherung verschuldensunabhängige Leistungen vorsieht.

Von den in den Behörden mit der Prüfung von Sicherheitskonzepten befassten Beschäftigten wurde nach einer eindeutigen Zuweisung von Prüfverantwortlichkeiten der jeweiligen Ämter oder Behörden für einzelne Teile des Sicherheitskonzepts gefragt. Dazu hat die Projektgruppe keine Vorgaben gemacht, denn es fällt letztlich in die Verantwortung der Kommune, diese Verantwortungen herauszuarbeiten und im Ergebnis eine Prüfung aller Aspekte sicherzustellen. Beispielsweise ist es die Aufgabe der Bauordnungsämter, bauliche Anlagen zu beurteilen. Es wäre daher nicht deren Aufgabe, das Fluchtwegekonzept für eine Veranstaltung im Freien zu beurteilen, die auf einem zentralen Platz der Gemeinde durchgeführt werden soll. Dennoch kann es sinnvoll sein, dass diejenigen, die sich aus ihrer Prüfung von Versammlungsstätten mit dem Thema auskennen, diese Expertise in ein Koordinierungsgremium einbringen, das die Veranstaltung auf dem Platz beurteilt. Wenn die Leitung der Kommune also die Bauaufsicht auch zu diesem Punkt einbezieht, kann dies sinnvoll sein, auch wenn sich die Beteiligung nicht unmittelbar auf zu errichtende bauliche Anlage bezieht.

3. Übersicht über für Veranstaltungen relevante Gesetze

Im Kapitel "Untersuchungsgegenstände und -ergebnisse" 3. dieses Berichts wird die Rechtslage im Zusammenhang mit der Planung und Genehmigung von Veranstaltungen dargestellt. Eine etwas ausführlichere Fassung der bei Veranstaltungen geltenden Gesetze lag bereits in einem frühen Stadium der Arbeiten der Projektgruppe vor und wurde den Kommunen mit der Versendung des Orientierungsrahmens im August 2012 zur Verfügung gestellt. Mindestens für die weniger erfahrenen Kommunen war dieser Überblick über die gesetzliche Lage eine hilfreiche Unterstützung.

4. Hinweise und Formular für die Nachbereitung von Großveranstaltungen

Nach der Veranstaltung ist vor der Veranstaltung. Alle mit Großveranstaltungen erfahrenen Stellen haben hervorgehoben, dass die sorgfältige Nachbereitung von Veranstaltungen wichtige Erkenntnisse für die Verbesserung der Sicherheit auf zukünftigen Veranstaltungen bringt. Besonders aus Problemen, die sich im Verlauf einer Veranstaltung gezeigt haben, können Schlüsse für eine Verbesserung der Sicherheit gezogen werden. Es ist allerdings auch ein Erkenntnisgewinn,

wenn sich im Ergebnis feststellen lässt, dass sich die geplanten Sicherheitsmaßnahmen in der Praxis bewährt haben. Zur Unterstützung der Nachbereitung hat die Projektgruppe eine Handlungsempfehlung und ein Formblatt herausgegeben, die als Anhang V und VI des Orientierungsrahmens veröffentlicht sind⁶³.

5. Häufig gestellte Fragen (FAQ)

Durch die Kontakte mit Kommunen und Veranstalterinnen und Veranstaltern, aber auch aufgrund einer ausdrücklichen Aufforderung sind viele Fragen rund um das Thema Veranstaltungssicherheit an die Projektgruppe herangetragen worden. Antworten auf die Fragen, die sehr häufig gestellt wurden und die von allgemeinem Interesse sind, hat die Projektgruppe als sogenannte Frequently Asked Questions (= Häufig gestellte Fragen; FAQ) auf der Internetseite des MIK NRW veröffentlicht⁶⁴. Nach Abschluss der Projektarbeiten wird es schwierig, dieses Projekt fortzuführen und zu ergänzen, da zur Beantwortung das interdisziplinäre Know-how der Projektgruppe erforderlich war.

Vereinzelt wurde sogar ein interaktives System gewünscht, bei dem die Frage direkt auf eine entsprechende Internetseite eingestellt werden kann und auf die dann ein ausgewähltes, interdisziplinär besetztes Expertenteam innerhalb von wenigen Tagen eine ausführliche Antwort liefert. Diese Servicemöglichkeit konnte bereits im Projekt nicht geleistet werden, da die Mitglieder nur zu einzelnen Sitzungen zusammengekommen sind und im Übrigen ihren jeweiligen Berufen und Fachaufgaben nachgehen. Nach dem Projekt wird solch eine umfassende Beratung erst noch viel weniger leicht umsetzbar sein.

6. Musterfortbildung

Weil in der Projektarbeit deutlich wurde, dass es sowohl bei denjenigen, die Veranstaltungen durchführen, als auch bei den Behörden, die die Sicherheit einer Veranstaltung einschätzen, oft an speziellen Kenntnissen über die Publikumssicherheit fehlt, hat die Projektgruppe eine Musterfortbildung konzipiert. Die Fortbildung sollte zu zwei Kernkompetenzen Unterstützung bieten. Zum einen sollten für die Veranstaltungssicherheit relevante Fachkenntnisse vermittelt werden, damit alle Beteiligten auf einer gemeinsamen Wissensbasis arbeiten können. Dies betraf sowohl die rechtlichen Grundlagen der Veranstaltungsplanung, als auch für die Publikumssicherheit wesentliche Faktoren wie die Publikumslenkung und Geländeplanung. Zum anderen zielte die Fortbildung auf die Verbesserung der Kommunikation zwischen Behörden und der mit der Durchführung von Veranstaltungen befassten Personen. Nach den Erkenntnissen, die die Projektgruppe im Laufe des Projekts gesammelt hat, wirkt sich die mangelnde oder missverständliche Kommunikation über die Inhalte von Sicherheitskonzepten ungünstig auf die Sicherheit der Veranstaltung aus. Das von der Projektgruppe im Orientierungsrahmen empfohlene Koordinierungsgremium arbeitet umso effizienter und erfolgreicher, je reibungsloser die Kommunikation in dem Gremium funktioniert.

Die Fortbildung hatte deswegen einen fachübergreifenden Ansatz. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der allgemeinen Kommunalverwaltung, der Feuerwehr und Polizei nahmen ebenso an der Veranstaltung teil, wie Personen aus der Veranstaltungsbranche und von Sicherheits- und Ord-

⁶³ Die Handlungsempfehlung ist auch zu finden auf der Internetseite des MIK unter: <http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/schutz-sicherheit/verkehrssicherheit-feuerwehr-katastrophenschutz/grossveranstaltungen.html>.

⁶⁴ siehe hierzu: <http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/schutz-sicherheit/verkehrssicherheit-feuerwehr-katastrophenschutz/grossveranstaltungen.html>.

nungsdiensten. Der Grundgedanke war, dass all diejenigen, die sich mit der Sicherheit von Veranstaltungen befassen, dieselben Grundlagen haben und dieselbe Sprache sprechen, wenn sie sich über die sicherheitskritischen Faktoren einer Veranstaltung und die notwendigen Maßnahmen austauschen. Es sollte neben der Vermittlung von Fachwissen das Erlernte gleich in praxisnahen Übungseinheiten in fiktiven aus den Teilnehmenden gebildeten Koordinierungsgremien eingesetzt werden.

Das Programm der Veranstaltung ist als Anlage 7 diesem Bericht beigelegt. Sie dauerte 5 Tage.

Besonders die Dozentin und Dozenten, die Fachkenntnisse zur Publikumssicherheit in der Veranstaltung vermittelt haben, wurden mit Bedacht ausgewählt. Sie verfügen über hohe Fachkompetenz, die sie unter anderem an britischen Ausbildungsinstituten erworben haben. Alle Dozentinnen und Dozenten hatten große Praxiserfahrung mit der Veranstaltungsplanung in ihren Fachbereichen. Ihr Erfahrungswissen war auch Grundlage für die von der Projektgruppe erarbeiteten Produkte.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Fortbildung haben den fachübergreifenden Ansatz ebenso wie die vermittelten Fachkenntnisse unisono sehr gelobt. Besonders deutlich kam dies in dieser Rückmeldung zum Ausdruck, die auf einem der Rückmeldebögen zu lesen waren: "Der Ansatz ist nicht nur geeignet, sondern zwingend erforderlich! Haben alle Beteiligten das gleiche Wissen, können sie auf "Augenhöhe" und kompetent miteinander entscheiden" Besonders gefreut hatte die Projektgruppe auch diese Rückmeldung: "Ein sehr gutes, wichtiges und längst überfälliges Seminar!" Aus dem Kreis der Teilnehmenden wurde bedauert, dass der Bereich Bauordnungsamt wegen eines kurzfristigen Ausfalls des Dozenten thematisch nicht besetzt war. Es wurde auch angeregt, Beschäftigte aus den Bauordnungsämtern als Teilnehmerinnen und Teilnehmer vorzusehen. Weiter Details der Teilnehmerbewertungen ergeben sich aus Anlage 8.

Aus Sicht der Projektleitung war besonders auffallend, dass einige Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit sehr kritischer Sicht auf andere Fachbereiche in das Seminar gekommen waren. Teilweise versuchten sie bereits in der Vorstellungsrunde der jeweils anderen Seite deutlich zu machen, wie kritisch das Verhalten der anderen eingeschätzt wird. Sei es die Verwaltung, die mangelhafte Sicherheitskonzepte der Veranstalterinnen und Veranstalter beklagte, oder andererseits die für die Veranstaltung Verantwortlichen, die der Verwaltung überzogene Sicherheitsanforderungen vorwarfen. Die teils emotional vorgetragenen Ansichten hatten sich in der Mitte der Veranstaltungswoche nahezu völlig abgebaut und alle Beteiligten haben das gemeinsame Interesse an sicheren Veranstaltungen erkannt und die Schwierigkeiten der jeweils anderen verstanden. Dies trug zu einer sehr konstruktiven Zusammenarbeit in den praktischen Übungen bei.

Als Modellprojekt konnte die Maßnahme aus Landesmitteln finanziert werden. Für eine Fortsetzung wäre eine Finanzierung voraussichtlich über Teilnehmergebühren notwendig, soweit die Teilnehmenden nicht beim Land beschäftigt sind.

E. Empfehlungen für die weitere Verbesserung der Sicherheit bei Großveranstaltungen

Die Arbeiten der Projektgruppe sind nun abgeschlossen. Die Produkte, die die Projektgruppe in diesem Bericht vorstellen konnte, waren erste wichtige Schritte für eine Verbesserung der Sicherheit von Großveranstaltungen. Aus Sicht der Projektgruppe können weitere Verbesserungen der Sicherheit erzielt werden, wenn folgende Themen weiter verfolgt werden:

1. Gesetzliche Regelung

Es ist nicht die Aufgabe der Projektgruppe, über die Ergänzung der existierenden Rechtsvorschriften zu befinden. Sie hat im Bericht Lücken in den gesetzlichen Grundlagen zur Durchführung von Großveranstaltungen identifiziert, die vor allem bei Veranstaltungen auf privaten Flächen und auf Straßen im Einzelfall bestehen können: Regelungen über Maßnahmen zur Gefahrenverhütung können im Vorfeld einer konkreten Gefahr nur getroffen werden, wenn eine auf die geplante Veranstaltung anwendbare spezialgesetzliche Regelung dies vorsieht. **Eine Rechtsvorschrift, die das Sicherheitskonzept für alle Großveranstaltungen gesetzlich verankert, existiert nicht.** Eine **Koordinierung** der zum Teil mehrfachen Genehmigungsverfahren für eine Veranstaltung ist nicht selbstverständlich, sondern erfolgt nur, wenn sich die Genehmigungsbehörde oder die Genehmigungsbehörden für ein koordiniertes Verfahren entscheiden.

Bei einer gesetzlichen Erweiterung der Kontrollfunktionen der Verwaltung muss auch bedacht werden, in welchem Umfang in die Verantwortung der Veranstalterinnen und Veranstalter eingegriffen werden soll. Jede zusätzliche Kontrollbefugnis der Verwaltung stellt einen Eingriff in die Handlungs- und Berufsausübungs- oder Gewerbefreiheit dar. Sie verlagert Verantwortung aus der ausschließlichen Sphäre der für die Veranstaltung Verantwortlichen hin auch zur Verwaltung. Daher kommt der Festlegung des Anwendungsbereiches eines solchen Gesetzes besondere Bedeutung zu.

Um die bestehenden Lücken zu schließen, müsste eine gesetzliche Regelung mindestens folgende Punkte in materieller Hinsicht enthalten:

- Pflicht der Veranstalterin oder des Veranstalters zur Vorlage eines Sicherheitskonzepts bei Großveranstaltungen im Freien (das fachkundig erstellt wird).
- Befugnis für die Erteilung von Auflagen zur Anordnung der für einen sicheren Ablauf der Großveranstaltung notwendigen Sicherheitsmaßnahmen, die der Veranstalter bisher nicht getroffen hat.
- Befugnis für die Untersagung von Großveranstaltungen zur Verhütung von Gefahren für Leben oder Gesundheit von Personen oder für wichtige Sachgüter.

Daneben bedarf es einer verstärkten Koordinierung zwischen den mit der Großveranstaltung befassten Fachbehörden sowie einer Vereinfachung der Zusammenarbeit zwischen der Kommune und der Veranstalterin oder dem Veranstalter. Zu diesem Zweck sollte eine Bündelung der zur Durchführung einer Großveranstaltung erforderlichen unterschiedlichen Verwaltungsverfahren bei einer zentralen Stelle erfolgen und eine Anzeigepflicht der Veranstalterin oder des Veranstalters bei der Kommune für die Durchführung von Veranstaltungen eingeführt werden. Im Einzelnen:

- **Verfahrensbündelung bei einer zentraler Stelle der Kommune:**
Nicht eine Konzentration von Verfahren, aber eine Zusammenfassung aller Belange rund um Veranstaltungen kann erreicht werden, wenn eine Ansprechperson in den Kommunen installiert wird, über die alle Verfahren zu einer Großveranstaltung abgewickelt werden können ("Lotsenmodell"). Bei ihr können alle Anträge gestellt werden und sie kann auch dazu vorgesehen sein, die Einzelgenehmigungen, die für eine Veranstaltung notwendig sind, textlich zusammenzufassen. Die bisherigen fachlichen Zuständigkeiten blieben unangetastet.
- **Anzeigepflicht für Großveranstaltungen:**
Derzeit erhalten die Kommunen von einer Großveranstaltung nur Kenntnis, soweit fachliche Berührungspunkte zur Veranstaltung bestehen. Die Kenntnisnahme erfolgt dabei jeweils durch die einzelnen Fachbehörden. Durch die Anzeige gegenüber einer zentralen Stelle würde sichergestellt, dass die Kommune über sämtliche Großveranstaltungen in ihrem Gemeindegebiet informiert wird. Sie kann auf dieser Grundlage die erforderlichen behördlichen Maßnahmen koordinieren, die zu erteilenden Genehmigungen bündeln, eine umfassende Sicherheitsprüfung durchführen und gegebenenfalls weitergehende Sicherheitsmaßnahmen verlangen (s.a. Ausführungen zum materiellen Regelungsbedarf). Für die Einführung einer weitergehenden Genehmigungspflicht für Großveranstaltungen sieht die Projektgruppe keinen Bedarf. Das Ziel einer Unterrichtung der Kommune über Großveranstaltungen kann bereits durch die vergleichsweise weniger einschneidende Anzeigepflicht umfassend erreicht werden.

2. Evaluierung des Orientierungsrahmens und des Mustersicherheitskonzeptes

Zum Ende des Projekts im Februar 2013 ist der Orientierungsrahmen erst ein halbes Jahr in den Kommunen bekannt. Für eine Evaluierung wäre dies zu früh, vor allem, weil die Wintersaison nicht die Hauptzeit der Veranstaltungen im Freien ist. Für eine weitere Verbesserung der Verfahren dürfte es aber überaus sinnvoll sein, nach einem Zeitraum von etwa zwei Jahren die Erfahrungen in den Kommunen abzufragen und für eine weitere Verbesserung der Genehmigungsverfahren zu verwerten. Gleichzeitig sollten die Erfahrungen mit dem Mustersicherheitskonzept abgefragt werden, um auch hier etwaige Anregungen zu Verbesserungen einarbeiten zu können.

3. Aus- und Fortbildung

Der deutlichste Nachholbedarf besteht bei der Vermittlung von Fachwissen zum Publikumschutz. Eine Verbesserung in diesem Bereich hätte die nachhaltigste Wirkung auf die Verbesserung der Sicherheit von Großveranstaltungen. Der Nachholbedarf betrifft sowohl die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Verwaltungsaufgaben, als auch die Veranstalterinnen und Veranstalter und die Sicherheits- und Ordnungsdienste, die unmittelbar mit dem Publikum umgehen.

Für die Verwaltung sollten die Fachkenntnisse **vorrangig** durch **Fortbildung** derjenigen erworben werden, die in den Behörden Aufgaben innehaben, bei denen sie die Sicherheit von Veranstaltungen bewerten müssen. Die Projektgruppe hält die von ihr konzipierte **Musterfortbildung als Fortbildungsbaustein**, der die Arbeit in Koordinierungsgremien der Kommunen effizient verbessern kann, für einen vielversprechenden Ansatz, der auch nach dem Ende des Projekts fortgeführt werden sollte. Darüber hinaus sollten vertiefende Erkenntnisse im Rahmen von Fortbildungen für Feuerwehr, Polizei und allgemeiner Verwaltung speziell auf deren Aufgabenstellung ausgerichtet werden. Bei der Gestaltung von Fortbildungen können britische Konzepte als erste Grundlage für eigene Maßnahmen empfohlen werden.

Für diejenigen, die Veranstaltungen verantworten oder als Sicherheits- und Ordnungsdienst an deren Durchführung beteiligt sind, sollten nicht nur Fortbildungsmaßnahmen, sondern **auch standardisierte Ausbildungsangebote** erwogen werden, die sowohl Personen aus der **Veranstaltungsbranche** als auch aus dem Managementbereich von **Sicherheitsunternehmen** zu dem Thema Publikumsschutz qualifizieren. Diese Qualifikation sollte möglichst durch Prüfungen nachgewiesen werden.

Schließlich werden **universitäre Ausbildungsgänge** benötigt, um die noch folgende Empfehlung 5. umzusetzen. Die Befassung mit Fragen des Publikumsschutzes im Bereich der Forschung kann ebenfalls zu weiteren Verbesserungen der Veranstaltungssicherheit beitragen. Insbesondere können dadurch solide Sicherheitsstandards entwickelt werden.

4. Möglichkeiten zum Erfahrungsaustausch

Ein wesentlicher Faktor bei der Planung von Veranstaltungen ist Erfahrungswissen. Dies hat auch deswegen eine besonders große Bedeutung, weil es in Deutschland noch keine valide Ausbildung zur Veranstaltungssicherheit gibt. Hier können **Mentoren- oder Hospitationsprogramme** helfen, in denen weniger erfahrene Personen von denjenigen lernen, die sich schon lange um die Sicherheit von Veranstaltungen kümmern. Solche Programme können für Behördenbeschäftigte ebenso sinnvoll sein, wie für diejenigen, die mit Planung und Durchführung von Veranstaltungen befasst sind und unter Umständen auch in Eigeninitiative angestoßen werden.

Außerdem können **Dienstbesprechungen** der in der Verwaltung mit der Sicherheit von Großveranstaltungen befassten Personen ein gutes Forum für einen Erfahrungsaustausch bieten.

Soweit sich zu einzelnen Fragen dabei eine etablierte und anerkannte Verwaltungspraxis zum Umgang mit bestimmten Sicherheitsfragen herausbildet, kann eine **Veröffentlichung** solch bewährter Verfahrensweisen als Arbeitshilfe **auf der Internetseite des Innenministeriums** im Bereich "Sicherheit von Großveranstaltungen" zur weiteren Verbreitung der Information über diese Praxis in Betracht kommen.

5. Sachverständiger für Veranstaltungssicherheit

Zur Verbesserung der Expertise bei der Planung sicherer Veranstaltungen wäre die Einführung von Sachverständigen für Veranstaltungssicherheit mit Beratungs- und ggfs. auch Prüfaufgaben ein äußerst hilfreicher Schritt (siehe im Detail Kapitel E.5.).

6. Entwicklung eines Ratgebers für Veranstalterinnen und Veranstalter

Ein Ratgeber, der ähnlich wie Safety Guides im angelsächsischen Rechtsraum (siehe Kapitel C.4.) diejenigen unterstützt, die Veranstaltungen planen, kann eine wesentliche Verbesserung der Sicherheit vor allem bei den Veranstaltungen bewirken, die von noch unerfahrenen Personen geplant werden. Er kann aber auch für etablierte Veranstalterinnen und Veranstalter wichtige Hinweise geben. Mit einem solchen Ratgeber könnten beispielsweise Verbände und Dachorganisationen der Veranstaltungsbranche die Arbeit ihrer Mitglieder unterstützen und Maßstäbe für ihren Bereich setzen.

7. Platzkonzepte

Die Kommunen können sich und den Veranstalterinnen und Veranstaltern die Arbeit erleichtern, wenn sie für Plätze, die in ihrer Kommune häufig für Veranstaltungen genutzt werden, Platzkon-

zepte erstellen, die allgemein darstellen, unter welchen Bedingungen Veranstaltungen dort durchgeführt werden können (siehe Kapitel C.2.2.4.).

E. Schlussbemerkung

Die Projektgruppe hat auf die im Projektzeitraum durchgeführten und veröffentlichten Aktivitäten ein weitgehend positives Echo erhalten. Sie hat den Eindruck gewonnen, dass die intensive Auseinandersetzung über das Thema Sicherheit im Rahmen des Projekts durchaus zur Verbesserung der Sicherheit bei Veranstaltungen in Nordrhein-Westfalen beigetragen hat. Auch der im Projekt aufgenommene Dialog mit den an der Veranstaltungsplanung Beteiligten hat Fortschritte bewirkt. Es wäre wünschenswert, wenn es weiterhin Foren gäbe, in denen dieser Dialog über gemeinsame Anstrengungen für sichere Veranstaltung fortgeführt würde.

Manche Wünsche und Vorstellungen, die an die Projektgruppe herangetragen wurden, konnten von ihr nicht aufgegriffen werden. Wiederholt wurde von der Veranstalterseite der Wunsch nach einer bundeseinheitlichen Genehmigungspraxis geäußert. Dies ist ein Vorhaben, das die Möglichkeiten einer Projektgruppe eines Landes übersteigen dürfte. Stark war auch der Wunsch bei den Behörden ebenso wie bei Veranstalterinnen und Veranstaltern, zentrale Vorgaben zu detaillierten Bereichen der Veranstaltungsplanung zu erhalten. Der Bericht dürfte deutlich gemacht haben, dass die hohe Individualität von Veranstaltungen und Veranstaltungsorten einer Standardisierung nicht zugänglich ist. Zentrale Vorgaben gegenüber Kommunen sind im Einzelfall auch rechtlich problematisch, wenn sie Ermessensspielräume oder die Selbstorganisationshoheit der Kommunen betreffen.

Die interdisziplinäre Zusammensetzung der Projektgruppe hat allen Beteiligten und vielleicht auch denjenigen, die sich für die Arbeiten der Projektgruppe interessieren, neue Blickwinkel auf die Sicherheit von Veranstaltungen eröffnet. Diese Herangehensweise hat sich positiv auf die Projektergebnisse ausgewirkt. Für die Lösung zukünftiger Fragen der Veranstaltungssicherheit sollten auch außerhalb des Projekts Formen der fachübergreifenden Bearbeitung gesucht werden.

Die Projektgruppe ist vor zwei Jahren mit dem Auftrag angetreten, bestehende Regelungen zu Veranstaltungen daraufhin zu überprüfen, ob Verbesserungsbedarf besteht. Ob die aufgegriffenen Bereiche ausreichend und umfassend betrachtet worden sind, wird sich erst dann zeigen, wenn vorgeschlagene Maßnahmen umgesetzt und nach einer Erprobung in der Praxis einer Evaluation unterzogen werden. Am Ende des Projektzeitraums steht die Erkenntnis, dass, bei aller Tragik des Unglücks bei der Loveparade in Duisburg, hierdurch ein wichtiger Prozess angestoßen wurde, über eingefahrene Strukturen und Regelungen nachzudenken und sie zu verbessern.

Die Gesellschaft entwickelt sich bei ihren Veranstaltungen weiter. Es wird auch in Zukunft Eventformate geben, die heute noch für Sicherheits- und Genehmigungsbehörden nicht vorstellbar sind und die dann Anpassungen an Verfahren und konstruktive Zusammenarbeit erfordern. Veranstaltungssicherheit muss also in einem fortlaufenden Prozess weiterentwickelt werden.

Anlage 1: Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Projektgruppe

Projektleitung

Nagel, Georg, Projektleiter (bis 15. September 2012), Referatsleiter des Referates "Ordnungsrecht, Feiertagsrecht, Orden und Ehrungen", Ministerium für Inneres und Kommunales NRW, bis 31.01.2012.

Gayk, Bettina, Projektleiterin ab 15. September 2012, Referatsleiterin des Referates "Ordnungsrecht, Feiertagsrecht, Orden und Ehrungen", Ministerium für Inneres und Kommunales NRW, seit dem 22.02.2012, Mitglied der Projektleitung seit dem 22.02.2012.

Held, Christoph, Mitglied der Projektleitung Referent im Referat Planung, Organisation, Recht und Krisenmanagement im Bevölkerungs- und Feuerschutz, Ministerium für Inneres und Kommunales NRW.

Ehlert, Torsten, Geschäftsstelle bis Mai 2011, Referent im Referat "Ordnungsrecht, Feiertagsrecht, Orden und Ehrungen", Ministerium für Inneres und Kommunales NRW bis Mai 2011.

Frankewitsch, Annegret, Geschäftsstelle ab Juli 2011, Referentin im Referat "Ordnungsrecht, Feiertagsrecht, Orden und Ehrungen", Ministerium für Inneres und Kommunales NRW ab Juli 2011.

Teilnehmer der Arbeitsgruppe

1. **Fritz, Detlef**, Amtsleiter Bauaufsicht der Stadt Köln (Arbeitskreis Bauaufsicht des Städtetages NRW).
2. **Fritzsche, Susanne**, Technische Beigeordnete der Stadt Nettetal (für den Städte- und Gemeindebund NRW).
3. **Funk, Sabine**, Geschäftsführerin, Leiterin Ausbildung und Forschung IBIT, Bonn.
4. **Gloria, Marcus**, Veranstalter, Konzerte und Festivals, Cooltour Bochum, Geschäftsführer Bochum Total 2010 UG.
5. **Hanheide, Nils**, Dezernent für Recht, Ordnung und Umwelt des Kreises Mettmann (für den Landkreistag NRW).
6. **Kirchner, Udo**, Dipl.-Ing., Halfkann+Kirchner, Brandschutzingenieure, Mitglied des Vorstands der Ingenieurkammer Bau NRW.
7. **Lukat, Jörg**, Leiter Ständiger Stab Polizeipräsidium Dortmund.
8. **Neuhoff, Stephan**, Amtsleiter der Berufsfeuerwehr Köln (für die Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren NRW).

Teilnehmer der Lenkungsgruppe

1. **Prof. Dr.-Ing. Fiedrich, Frank**, Lehrstuhl Bevölkerungsschutz, Katastrophenhilfe und Objektsicherheit, Bergische Universität Wuppertal.
2. **Dr. Kamp, Manuel**, Referent im Referat "Recht der Polizei", Ministerium für Inneres und Kommunales NRW.
3. **Kronenberg, Norbert**, Hauptreferent des Referates "Feuerwehr, Rettungswesen, Zivil- und Katastrophenschutz", Städtetag NRW.
3. **Kuhlisch, Hajo**, Referatsleiter des Referates "Verkehrsverbünde, wirtschaftliche und betriebliche Organisation des öffentlichen Nahverkehrs, Bahnwirtschaft", Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr NRW.
4. **Dr. Pfeifer, Marten**, bis März 2012, Ministerium für Inneres und Kommunales NRW, Referent im Referat "Recht der Polizei".
5. **Probst, Helmut**, Referatsleiter des Referates "Einsatz im Bevölkerungs- und Feuerschutz, Inspektionen", Ministerium für Inneres und Kommunales NRW.
6. **Rübel, Jost**, Referatsleiter des Referates "Baulicher Brandschutz, Sonderbauten, bauaufsichtliche Regelungen für die Technische Gebäuderüstung", Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr NRW.

Anlage 2: Bewertung der Rechtslage, Übersicht

Norm	Normansatz	Normcharakter	Schutzzumfang	Spezieller Nebenbestimmungsvorbehalt	Umfang Nebenbestimmungsvorbehalt	Nutzung in der Praxis	Schutztauglichkeit
§§ 69a Abs. 1 Nr. 3, 60b Abs. 2 GewO	präventiv/ Gefah- renverhü- tung	Erlaubnisnorm (Festsetzung)	eingeschränkt - nur bei Volksfesten, Messen, Aus- stellungen, Groß-, Wochen-, Spezial- und Jahrmärkten -selbst dann: gewerberechtliche Festsetzung nicht zwingend	§§ 69a Abs. 2, 60b Abs. 2 GewO	umfassend	entspr- echend Norm	gering
§§ 29 Abs. 2 46 Abs. 2 StVO	präventiv/ Ge- fahrenverhü- tung	Erlaubnisnorm Ausnahmege- nehmigung	eingeschränkt - erfasst nur öffentlichen Straßen- raum. - nur Gefahren, die dem Verkehr und den Verkehrsteilnehmern von ande- ren Verkehrsteilnehmern drohen, und Gefahren, die von außerhalb auf den Verkehr einwirken	§ 46 Abs. 3 StVO	eingeschränkt - Zuständigkeit der StVO-Behörden - Bezug auf Gefah- ren aus der beson- deren Art des Ver- kehrs für den Ver- kehr selbst oder von ihm ausgehend	z.T. wei- ter als zulässig	gering

Norm	Normansatz	Normcharakter	Schutzumfang	Spezieller Nebenbestimmungsvorbehalt	Umfang Nebenbestimmungsvorbehalt	Nutzung in der Praxis	Schutztauglichkeit
§ 18 StrWG/ § 8 Abs. 1 FStrG	präventiv/ Gefah- renverhü- tung	Erlaubnismnorm	eingeschränkt - erfasst nur öffentlichen Straßen- raum. - Zu-/ Abgänge nicht generell erfasst.	§ 18 Abs. 2 S. 2 2 StrWG NRW, § 8 Abs. 2 S. 2 FStrG	eingeschränkt - nur auf Straßen- grund bezogene Erwägungen	z.T. wei- ter als zulässig	gering
§ 75 BauO NRW	präventiv/ Ge- fahrenverhü- tung	Erlaubnismnorm	eingeschränkt - bauliche Anlage nötig (Veranstal- tungen im Freien) - bei Nutzungsänderungen bau- rechtliche Relevanz nötig	nein	-	z.T. wei- ter als zulässig	gering
§ 79 Abs. 2, 7 BauO NRW	präventiv/ Ge- fahrenverhü- tung	Erlaubnismnorm/ Anzeige Pflicht	Eingeschränkt - nur Fliegende Bauten	nein	-	entspr- echend Norm	gering
§ 79 Abs. 8 BauO NRW	Repressiv/ Gefahrenab- wehr	Eingriffsnorm	Eingeschränkt - nur Fliegende Bauten	§ 79 Abs. 8 S. 1 BauO NRW	eingeschränkt	entspr- echend Norm	gering
§§ 1 - 43 SBauVO	Präventiv/ Ge- fahrenverhü- tung	-	eingeschränkt	Nein	-	entspr- echend Norm	gering

Norm	Normansatz	Normcharakter	Schutzumfang	Spezieller Nebenbestimmungsvorbehalt	Umfang Nebenbestimmungsvorbehalt	Nutzung in der Praxis	Schutztauglichkeit
§ 43 SBau-VO	Präventiv/ Gefahrenverhütung	-	eingeschränkt - Betreiberpflicht	Nein	-	entsprechend Norm	gering
§ 7 Abs. 1 S. 1 FSHG NRW	Präventiv/ Gefahrenverhütung	Anzeigespflicht	eingeschränkt - nur Feuerschutz	§ 7 Abs. 1 S. 2 2. Hs. FSHG NRW	eingeschränkt	entsprechend Norm	gering
§ 14 OBG NRW	Repressiv/ Gefahrenabwehr	Verbots-/ Eingriffsnorm	eingeschränkt - kein Genehmigungsstatbestand - zwar inhaltlich umfassend: öffentliche Sicherheit und Ordnung - Aber: konkrete Gefahrenlage nötig	Nein	-	z. T. weiterhin als zulässig	gering
Erlass MIK NRW vom 11.08.2010	Präventiv/ Gefahrenverhütung	-	eingeschränkt - nur an beteiligte Behörden gerichtete Abstimmungspflicht	-	-		gering

Anlage 3: Ergebnisprotokoll des Expertengesprächs

Arbeitsgruppe 1: Veranstaltungsgesetz

Ist ein Veranstaltungsgesetz sinnvoll?

Welche Rechtsgrundlagen werden benötigt?

1. Erfordernis eines Veranstaltungsgesetzes

Ja

- Anwendungsbereich SonderbauVO rückläufig;
- Anforderungen der Behörden verlangen Grundsatzentscheidungen;
- Konzentration in Gesetz;
- Mehr Verbindlichkeit als Orientierungsrahmen notwendig;
- Gesetz ist für den Konfliktfall da, wenn es nicht klappt;
- Rechtsweg muss klar sein.

Wenn ja, dann

- Rechtssicherheit, Rechtsklarheit;
- Was ist eine Großveranstaltung? Verlangt Definition im Gesetz;
- Einheitliche Standards erforderlich, einheitliche Praxis;
- Nicht nur Großveranstaltungen;
- Vielfalt Stadt/Land/Kommunen;
- Folgen rechtlicher Zuständigkeit;
- Verantwortung muss beim Bürgermeister bleiben;
- Nur Rahmenbedingungen.

Nein

- Praxis entscheidet, nicht Rechtslage;
- Instrumente reichen für Märkte / Volksfeste aus;
- Vorsicht vor Überregulierung;
- Es reiche, die kompetenten Stellen zusammenzuführen.

Regelungsdichte?

2. Mögliche Inhalte eines Gesetzes

Anzeigepflicht

- Anzeigepflicht;
 - + existierende Zuständigkeit;
 - + Bündelung beim "Lotsen";

Ermächtigung für Sicherheitskonzept;

- Verbindlichkeit in der Umsetzung erforderlich;
- Fristen etc. sind notwendig;
- Lücken schließen;

- Klarheit: Wann ist Sicherheitskonzept erforderlich?
- Genehmigung.

Ordnungsrecht wird auf der Straße gemacht

Die Arbeitsgruppe 1 hatte zur Aufgabe, die Notwendigkeit eines Veranstaltungsgesetzes respektive gesetzlicher Grundlagen für einzelne Maßnahmen zu überprüfen.

Die Moderatoren führten in das Thema ein und erklärten, in zwei Schritten vorgehen zu wollen: In der ersten Arbeitsphase solle der Frage nachgegangen werden, ob die Notwendigkeit eines Veranstaltungsgesetzes von den Teilnehmern gesehen werde; in der zweiten sollten für den Fall des Bejahens Regelungsinhalte benannt werden.

Zunächst wurde das Erfordernis eines Veranstaltungsgesetzes abgefragt: 24 Teilnehmende stimmten für, 5 gegen ein Veranstaltungsgesetz, 4 Teilnehmende enthielten sich der Stimme.

Zu Beginn führte Herr Rechtsanwalt Löhr aus, dass die Bauministerkonferenz nun die Änderung der Musterbauordnung in der Fassung des Entwurfs vom 15.06.2012 einstimmig beschlossen habe. Danach sollen zukünftig nur noch Versammlungsstätten mit Tribünen Sonderbauten sein. Dies führe zu einer Reduzierung des unmittelbaren Anwendungsbereichs der Sonderbauverordnung auf Veranstaltungen im Freien und würde auch die bisher von den Kommunen gewählte Lösungsmöglichkeit, eine Versammlungsstätte nach der Sonderbauverordnung durch Einzäunung des Geländes zu erreichen, unmöglich machen.

Insbesondere die Vertreter des Bundes Deutscher Karneval machten geltend, die Verunsicherung „nach Duisburg“ führe vielerorts dazu, dass die Behörden erhöhte Sicherheitsanforderungen stellen. In der Konsequenz müsse es hierfür dann eine spezielle Ermächtigungsgrundlage sowie für die konkrete Ausgestaltung auch gesetzliche Grundsatzentscheidungen geben.

Teilweise wurde der Wunsch nach einem Veranstaltungsgesetz geäußert, das eine Genehmigung mit Konzentrationswirkung beinhaltet; überwiegend wurden jedoch Rahmenregelungen für ausreichend und geeignet gehalten, die aber - anders als der Orientierungsrahmen - verbindlich sein sollten. Herausgestellt wurde, dass selbst wenn Veranstaltungen in der Vergangenheit überwiegend reibungslos abgelaufen seien, weil die Beteiligten gut zusammengearbeitet haben oder weil die Situation günstig verlaufen ist, dies keinesfalls automatisch für die Zukunft so bleiben müsse. Gesetze seien für Konfliktfälle da, weniger für die Fälle, in denen die vorbereitende Zusammenarbeit auch ohne Gesetz funktioniert. Der Rechtsweg müsse zudem klar sein.

Soweit ein Veranstaltungsgesetz bejaht wurde, erhofften sich die Teilnehmenden von ihm vor allem Rechtssicherheit und Rechtsklarheit. In einem Gesetz müsse der Begriff der Großveranstaltung eindeutig bestimmt definiert werden. Ein Gesetz könnte dazu verhelfen, einheitliche Standards und eine einheitliche Praxis zu entwickeln. Teilweise wurde der Wunsch geäußert, dass ein solches Gesetz nicht nur Großveranstaltungen regeln würde, sondern jegliche Veranstaltung, unabhängig von ihrer Größe.

Insbesondere von den ländlichen Kreisen wurde auf die Vielfalt von Stadt, Land und Kommunen hingewiesen, die Folgen auf die rechtlichen Zuständigkeiten hätten. So würden beispielsweise bei Großveranstaltungen im ländlichen Bereich die meisten Genehmigungen zwar vom Kreis ausgesprochen, die örtliche Ordnungsbehörde nehme aber die Aufgaben der allgemeinen Gefahrenabwehr wahr. An dieser Zuständigkeitsverteilung sollte auch ein Gesetz nichts ändern; das heißt, selbst wenn die Genehmigungen vom Landrat erteilt werden, sollte dies nicht zu einer völ-

ligen Zuständigkeitsverlagerung vom Bürgermeister auf den Landrat für den Fall der Absage einer Veranstaltung führen. Vielmehr wäre es wünschenswert, die Zuständigkeiten im Gesetz so beizubehalten, wie sie sich derzeit darstellen. Ein Gesetz könne hierzu durchaus nur Rahmenbedingungen enthalten.

Die Teilnehmenden, die sich gänzlich gegen ein Veranstaltungsgesetz aussprachen, trugen vor, dass entscheidend die Praxis, nicht die Rechtslage sei. "Ordnungsrecht wird auf der Straße gemacht." Insbesondere die Marktkaufleute hielten die bisherigen Instrumente für Märkte und Volksfeste für ausreichend. Sie warnten vor einer Überregulierung.

Darüber hinaus wurde von denen, die gesetzliche Regelungen ablehnen, als ausreichend angesehen, wenn sich die kompetenten Stellen zusammensetzen und in Dialog über Anforderungen und Maßnahmen treten.

In der zweiten Arbeitsphase wurde dann versucht, mögliche Inhalte gesetzlicher Regelungen zu fixieren. Verfahrensmäßig ausgehend von dem im Projektbericht beschriebenen Lösungsansatz einer Anzeigepflicht bei Beibehaltung der bestehenden Zuständigkeiten und Bündelung bei einem sog. "Lotsen", sei es materiell erforderlich, eine Ermächtigungsgrundlage für die Forderung nach einem Sicherheitskonzept sowie für ggf. notwendige Auflagen zu schaffen. Schließlich müsse auch für Veranstalterinnen und Veranstalter Klarheit bestehen, wann ein Sicherheitskonzept erforderlich sei. Als wesentlich wurde es zudem von Vertreterinnen und Vertretern der Behörden angesehen, in einer gesetzlichen Regelung Fristen festzuschreiben, bis wann die für die Behörde zur Prüfung erforderlichen Unterlagen einzureichen sind. Generell sollten die neuen gesetzlichen Regelungen die Lücken schließen, die sich bei den bisherigen Regelungen für Großveranstaltungen ergeben.

Am Ende der sehr angeregten Diskussion wurde eine erneute Abstimmung zu der Frage, wer ein Rahmengesetz und wer eine umfängliche gesetzliche Regelung für erforderlich hält, durchgeführt. 20 Personen stimmten für ein Rahmengesetz, 2 wünschten sich eine Vollregelung und 4 blieben bei ihrer Ablehnung einer gesetzlichen Regelung. Enthalten hat sich niemand mehr.

Arbeitsgruppe 2: Fortbildung

Leitfragen:

Welche Qualifizierungsmaßnahmen für die Verwaltungsbeschäftigten und Veranstalterinnen und Veranstalter sind sinnvoll und notwendig?

Arbeitsgruppe 2: Fortbildung

Ist-Zustand

- Fortbildung nicht praxisnah, z. B. das Prüfen von Sicherheitskonzepten auf Vollständigkeit, Logik und Richtigkeit fehlt;
- Polizei/Feuerwehr: Ausbildung nicht spezifisch für Veranstaltungssicherheit;
- Veranstalter(innen): fehlende Rechtsgrundlagen;
- Ehrenamtliche Veranstalter(innen) ohne Grundkenntnisse;
- Mangelnde Definition der Schutzziele und der zu betrachtenden Schadensszenarien;
- Nicht mehr aktueller Ausbildungsstand von Veranstaltungsmeistern;

Ziel: Praxisorientierte Ausbildung aller Beteiligten

Wie sind Ziele allgemein zu erreichen?

- Gestuftes System je nach Komplexität der zu planenden Veranstaltung;
- Aktualität der Fortbildung;
- Szenarien entwickeln;
- Verantwortlichkeit innerhalb der Verwaltung definieren;
- Zertifikat für Ersteller eines Sicherheitskonzeptes;
- Grundbegriffe; Grundwissen;
- Kommunikation zwischen Veranstalter und Verwaltung;
- Akkumulation der Erfahrung + Wissen;

Fortbildungserfordernisse der jeweiligen Gruppe

Verwaltungsspitze

- VB sensibilisieren für Sicherheit in den Hauptverwaltungsbeamtenkonferenzen bei den Bezirksregierungen
- Sensibilisierung der Verwaltungsspitze und Wirtschaftsförderung

Verwaltung

- Fortbildungsangebot in Einrichtungen der Verwaltung;
- Selbststudium, blended learning;
- Seminare mit best-practice-Beispielen;
- Landesveranstaltungen als Beispiel für best practice nutzen;
- Newsletter des Landes mit neuen Informationen zur Veranstaltungssicherheit;
- Harmonisierung der Anforderungen (Baurecht)
- Interkommunaler Austausch;

Veranstalter

- Abgestuftes System für Spezialisten bei Veranstaltungen;
- Grundlehrgang + Wissen mit Zertifikat: Veranstaltungssicherheit;
- Angemessene Sachkunde erforderlich;
- Sachverständige für Veranstaltungen;
- Definition der Sachkunde eines Veranstalters;
- Notwendigkeit eines Bachelorstudiums prüfen.

Die Gruppe 2, die sich mit dem Fortbildungsstand und -bedarf der Mitarbeiter der Verwaltung und der Veranstalterinnen und der Veranstalter beschäftigte, stellte zunächst den Ist-Zustand dar: Danach ist der Ausbildungsstand bei allen an der Genehmigung bzw. Beurteilung von Veranstaltungen beteiligten Personen gering, es sei denn, sie verfügen durch vorangehende Erfahrungen mit Veranstaltungen über selbst erworbenes, durch Praxis erprobtes Wissen.

Der Ist-Zustand stellt sich daher auf allen Ebenen ausbaufähig und ausbaubedürftig dar. Dabei hat die Arbeitsgruppe 2 nicht nur die Verwaltungsbeschäftigten, sondern auch die Hauptverwaltungsbeamtinnen und Beamten und die Verwaltungsspitze nebst Wirtschaftsförderung der Gemeinde betrachtet. Dabei handelt es sich um Personen, die die Hauptverantwortung tragen, aber auch ein hohes politisches und/oder wirtschaftliches Interesse am Stattfinden einer Veranstaltung haben. Bei ihnen sind wenige Kenntnisse über Veranstaltungsrecht, bzw. die Reichweite ihrer Verantwortung vorhanden.

In den Ausbildungsgängen der Feuerwehr und Polizei wurde bislang der interdisziplinäre Ansatz der gemeinsamen Betrachtung einer Großveranstaltung nicht berücksichtigt. Ehrenamtlichen aber auch vielen gewerblichen Veranstalterinnen und Veranstaltern fehlen die Grundkenntnisse über Veranstaltungssicherheit wie Rechtsgrundlagen, Verantwortlichkeiten und Organisation. Ein Defizit besteht auch darin, dass bislang Schutzziele ebenso wenig definiert sind wie die im Sicherheitskonzept zu betrachtenden Schadensszenarien.

Ziel müsste es daher sein, eine praxisorientierte Ausbildung aller Beteiligten anzubieten.

Neben den für jede Gruppe unterschiedlichen Ausbildungsbedarfen, sind für alle Gruppen folgende Maßnahmen wünschenswert bzw. erforderlich:

Es muss ein abgestuftes System an Fortbildungsangeboten geben, je nachdem, wie intensiv einzelne Beschäftigte mit Veranstaltungen zu tun haben und welche Risiken mit einer Veranstaltung verbunden sind. Wünschenswert sind Veranstaltungen, in denen best practice-Beispiele dargestellt werden. Denkbar wäre, Veranstaltungen des Landes hierfür zu nutzen. (Für den Fall müsste auch eine Auswertung der Veranstaltungen erfolgen. Was macht eine Veranstaltung aus, um als best practice-Beispiel dienen zu können? Welche allgemeinen Erkenntnisse kann ich von den best-practice-Veranstaltungen für andere Veranstaltungen gewinnen?).

Für die Teilnehmenden der Arbeitsgruppe 2 war auch entscheidend, dass die Ausbildung möglichst aktuell ist. Es ist beispielsweise unklar, inwieweit die frühere Ausbildung zur Veranstaltungsmeisterin oder Veranstaltungsmeister heute noch genügt.

Über den eigentlichen Fortbildungsbedarf hinaus sah es die Gruppe als wichtig an, Verantwortlichkeiten in der Kommune zu definieren.

Unabhängig davon, wer letztendlich das Sicherheitskonzept vorlegt, sei es die Veranstalterin oder der Veranstalter oder eine von ihr oder ihm beauftragte Person, so sollte die verantwortliche Person für die Erstellung eines Sicherheitskonzeptes durch ein Zertifikat qualifiziert sein.

Neben Grundbegriffen und Grundwissen, über die alle Beteiligten verfügen sollten, ist wesentlicher Erfolgsfaktor für eine sichere Veranstaltung, dass eine frühzeitige (und während des Genehmigungs- bzw. Prüfungsverfahrens ständige) Kommunikation zwischen der oder dem für die Veranstaltung Verantwortlichen und der Verwaltung stattfindet.

Bei der Einzelbetrachtung des Fortbildungsbedarfs der Beteiligten, hat die Gruppe 2 auch den Aus- und Fortbildungsbedarf der Verwaltungsspitze untersucht und festgestellt, dass es notwendig ist, sowohl die Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten, aber auch die Wirtschaftsförderung für das Thema Veranstaltungssicherheit zu sensibilisieren. Dazu kam nach der Veranstaltung noch der berechtigte Hinweis, dass kaum erwartet werden könne, dass Hauptverwaltungsbeamte der Gemeinden und Kreise Seminare zur Sicherheit von Großveranstaltungen besuchen würden. Daher müssten die Inhalte in Sitzungen und auf Tagungen transportiert werden, welche diese Zielgruppe ohnehin besucht, beispielsweise Hauptverwaltungsbeamtenkonferenzen der Regierungspräsidenten.

Beschäftigte der Verwaltungen sollten möglichst in Einrichtungen des Landes fortgebildet werden. Daraus sprach nicht nur die Skepsis vor kommerziellen Angeboten privater Institute, die die Belange der Kommunen und Aus- und Fortbildungsbedarfe der kommunalen Beschäftigten nicht so gut erfüllen können wie landeseigene, sondern auch die oft hohen Kosten oder die Genehmigung durch Vorgesetzte.

Eine Möglichkeit sei auch das Selbststudium in Form des blended learnings⁶⁵. Wenn Seminare angeboten werden, so sei es wichtig, sehr praxisnah mit best practice-Beispielen zu arbeiten und beispielsweise die Sicherheitskonzepte detailliert durchzugehen

Für Veranstalterinnen und Veranstalter sollte ein abgestuftes System an Aus- und Fortbildungen angeboten werden. Wesentlich sei ein Grundlehrgang, in dem das Wissen über Veranstaltungssicherheit vermittelt würde. Bevor ein solches Grundwissen angeboten werden könnte, wäre zunächst zu definieren, über welche Sachkunde die Veranstalterin oder der Veranstalter verfügen muss. Auch über das Modell von Sachverständigen für Veranstaltungssicherheit und die Notwendigkeit eines Bachelorstudiums wurde gesprochen.

Durch Akkumulation von Erfahrung und Wissen ließe sich als allgemeines Fazit der Arbeitsgruppe die Sicherheit von Veranstaltungen nachhaltig verbessern.

Arbeitsgruppe 3

Definition der Großveranstaltung

Leitfragen:

Ist die bisherige Definition praxistauglich?

Sind weitere Differenzierungen erforderlich?

- Definition C3 konkretisieren;
- Merkmale konkretisieren "Exzessiver Alkoholgenuss";
- Alkohol und/oder berauschende Mittel;
- Jugendschutz einbeziehen;
- Personendichte: konkrete Werte erforderlich;
- Ungeeignetheit der Veranstalterin oder des Veranstalters allgemein mit Regelbeispielen;
- Veranstaltung möglich machen;
- Beratung der Vereine + Veranstalterinnen und Veranstalter;
- Beratung durch MIK oder Team von Expertinnen und Experten.

Die Arbeitsgruppe 3 beschäftigte sich mit der Definition der Großveranstaltung. Ausgangspunkt war die im Orientierungsrahmen verwendete Definition, die neben Größenkriterien als drittes Merkmal für das Vorliegen einer Großveranstaltung ein erhöhtes Gefährdungspotenzial vorsieht, das anhand mehrerer Kriterien erläutert wird.

Wichtig war der Gruppe 3, dass der Begriff der Großveranstaltung, der sich an dem erhöhten Gefährdungspotenzial⁶⁶ orientiert, näher beschrieben und konkretisiert wird. Das betrifft insbesondere den Regelfall mit dem erhöhen Konsum alkoholischer und/oder berauschender Mittel. Zu Recht wurde darauf hingewiesen, dass es bei fast jeder Veranstaltung zu einem erhöhten Alkoholkonsum käme, was aber nicht den Rückschluss zulassen dürfte, dass damit jede Veranstaltung auch eine Großveranstaltung wäre. Auch müsse der Jugendschutz in die Betrachtung einbezogen werden.

⁶⁵Der Begriff integriertes Lernen oder englisch Blended Learning bezeichnet die Lernform, bei der die Vorteile von Präsenzveranstaltungen und E-Learning kombiniert werden.

⁶⁶ Siehe im Orientierungsrahmen, Definition der Großveranstaltung, C I 3.

Darüber hinaus wurde gefordert, dass das gemeinsame Ziel darin bestehen müsste, Veranstaltungen möglich zu machen. Dazu sei eine Beratung sowohl der Vereine als auch der Veranstalterinnen und Veranstalter erforderlich, die entweder durch das Ministerium für Inneres und Kommunales oder durch ein Team von Expertinnen und Experten erfolgen müsste.

Für die "Ungeeignetheit der Veranstalterin / des Veranstalters", deren Vorliegen auch zur Bejahung der Großveranstaltung führen kann, müsste der Orientierungsrahmen mit Regelbeispielen angereichert werden.

Arbeitsgruppe 4

Qualifizierung von Sicherheits- und Ordnungsdiensten

Status quo

- Definition Ordner, Abgrenzung „Sicherheitsdienste“-Ordnungsdienste“ Bewacher/Ordner;
- Qualifikation der Ordner (nicht ausreichend)
- Traditioneller Nebenjob;
- Subunternehmer;
- Fehlende/unzureichende Rechtsgrundlagen;
- Wie erkennt ein Veranstalter einen "erfahrenen Dienstleister"?
- Kompetenz wird nicht genutzt;
- Einbindung in Planungen zu spät, selten, nie.

Probleme

- § 34 a GewO nicht passend;
- Welche Qualifikationen für welche Veranstaltung?
- Keine Verbindung zu Sicherheitskonzept;
- Vergabe von Aufträgen auf Basis von Kostenüberlegungen?
- Ausbildung/Praxis;
- Wer kontrolliert?

Ziele

- Veranstaltungsspezifische Aus- & Weiterbildungen;
- Keiner arbeitet ohne Qualifikation;
- Vereinheitlichung / Allgemeingültigkeit;
- Eignung, Kriterien, Unternehmer/MA;
- Verantwortungsstufen;
- Wer bildet aus?
- Wer prüft, wer legt Kriterien fest?
- Zentralregister?
- Definition Ordner;
- Bewacher(Ordner;
- Wie schafft man Allgemeingültigkeit?
- Coach the coach;
- Kontrollinstanz;
- **Schaffung einer verbindlichen/spezifischen Rechtsgrundlage.**

Allg.: Mehr Raum für Expertenanhörung, Praktiker aus dem Veranstaltungsbereich werden nicht gehört.

Die Arbeitsgruppe 4 beschäftigte sich mit der Frage der Qualifikation der Sicherheits- und Ordnungsdienste.

Zunächst wurde der Status Quo betrachtet. Schwierig gestaltete sich bereits die Definition der Ordner, wobei zwischen Bewachern und Ordnern, bzw. der sicherheits- und der Ordnungsdienstleitungen bei Veranstaltungen zu unterscheiden ist. Ein Problem ist die unterschiedliche Qualifikation der Ordnungsdienste, die auch damit zusammenhängt, dass es sich bei der Arbeit der Ordner klassischerweise um Nebenjobs mit einer hohen Fluktuation handelt, die neben der eigentlichen Arbeit wahrgenommen wird. Oft wird er von Personen ausgeübt, die über einen geringen Bildungs- und Ausbildungsstand verfügen und die zum Teil über geringe Deutschkenntnisse verfügen.

Problematisch gestaltet sich auch das Problem der Subunternehmen, das heißt, der eigentliche Sicherheitsdienst kann die Aufträge, die oft hohe Personenzahlen an nur wenigen Einsatztagen erfordern, mit seinem Personal allein nicht erledigen und schließt mit anderen Unternehmen einen Subunternehmervertrag. Vertragspartner für den Veranstalter ist das Erst-Sicherheitsunternehmen, Einfluss auf die Wahl des Subunternehmers hat er bei diesem Modell nicht.

Die Arbeitsgruppe 4 beklagte auch fehlende bzw. unzureichende Rechtsgrundlagen.

Darüber hinaus wurde die Frage aufgeworfen, wie eine Veranstalterin oder ein Veranstalter einen erfahrenen "Dienstleister" erkennen kann. Diskutiert wurde hier, dass sich immer ein Unternehmen findet, das einen Auftrag annimmt – auch wenn dieser bereits von mehreren Unternehmen abgelehnt wurde. Die Arbeit der unseriösen Dienstleister wirkt sich wiederum schlecht auf den Ruf der gesamten Branche aus.

Schließlich wurde von den Teilnehmenden festgestellt, dass auch Veranstalterinnen und Veranstalter bzw. die Verwaltung die Kompetenz der Sicherheits- und Ordnungsdienste nur unzureichend nutzt. Während eine möglichst frühzeitige Einbeziehung der Sicherheits- und Ordnungsdienste in den Planungsprozess einen Beitrag zur Sicherheit leisten könnte, werden diese zu spät, selten und vielen Fällen auch nie einbezogen. Das heißt, die Kommunikation läuft zwischen Veranstalter und Sicherheit- und Ordnungsdiensten respektive zwischen Veranstalterin/Veranstalter und Verwaltungsbehörden, aber niemals in der Trias Veranstalterin/Veranstalter-Sicherheits- und Ordnungsdienste und Verwaltung.

Als Problem wurde der § 34a GewO definiert, worin die Schulungsanforderungen für im Sicherheitsgewerbe Tätige festgeschrieben sind. Allerdings hielten die Teilnehmenden die von § 34a GewO erfassten Schulungen für unzureichend. Wichtig wäre es festzulegen, welche Qualifikation für welche Arbeit bei Veranstaltungen erforderlich ist. Ziel ist hier die Schaffung von unterschiedlichen Qualifikationsstufen für die unterschiedlichen Arbeitsbereiche bei Veranstaltungen.

Ein mögliches Ziel sah die Gruppe 4 in der Vereinheitlichung von Ausbildungsstandards. Voraussetzung des Einsatzes von Sicherheitskräften auf Veranstaltungen müsste es sein, dass jeder über eine vorher definierte und nach Aufgabenwahrnehmung abgestufte Qualifikation verfügt. Wünschenswert wäre auch die Festlegung von Kriterien, nach denen sich die Eignung eines Unternehmens bzw. der beschäftigten Mitarbeiter bewerten lässt.

Diskutiert wurde auch die Frage, wer die Ausbildungen anbietet / leitet. Die vorhandenen Ausbildungen durch die IHKen wurden in den meisten Fällen als vollkommen unzureichend bewertet.

Schließlich müsste festgelegt sein, wer die Qualifikationen festlegt und sie auch später kontrolliert bzw. prüft.

Als weiteres Ziel konnte sich die Arbeitsgruppe 4 ein Zentralregister vorstellen, worin alle Beschäftigten, die eine noch zu bestimmenden Qualifizierung / Zertifizierung haben, gelistet sind. Dies ist insbesondere in Bezug auf die Kontrolle der Beschäftigten / Subunternehmen etc. von Bedeutung.

Die Teilnehmenden der Arbeitsgruppe 4 sahen das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage, das heißt in einem Gesetz, das Aussagen trifft zur Veranstaltung, müssten auch Qualifikation und Anforderungen an einen Sicherheits- und Ordnungsdienst definiert werden.

Abschließend äußerten die Teilnehmenden den Wunsch, dass den Sicherheits- und Ordnungsdiensten, die die tatsächliche Erfahrung mit der Arbeit bei Veranstaltungen haben, mehr Raum für Expertenanhörungen gegeben wird, was also den Wunsch nach mehr Beteiligung im weiteren Prozessverlauf verdeutlicht.

Arbeitsgruppe 5

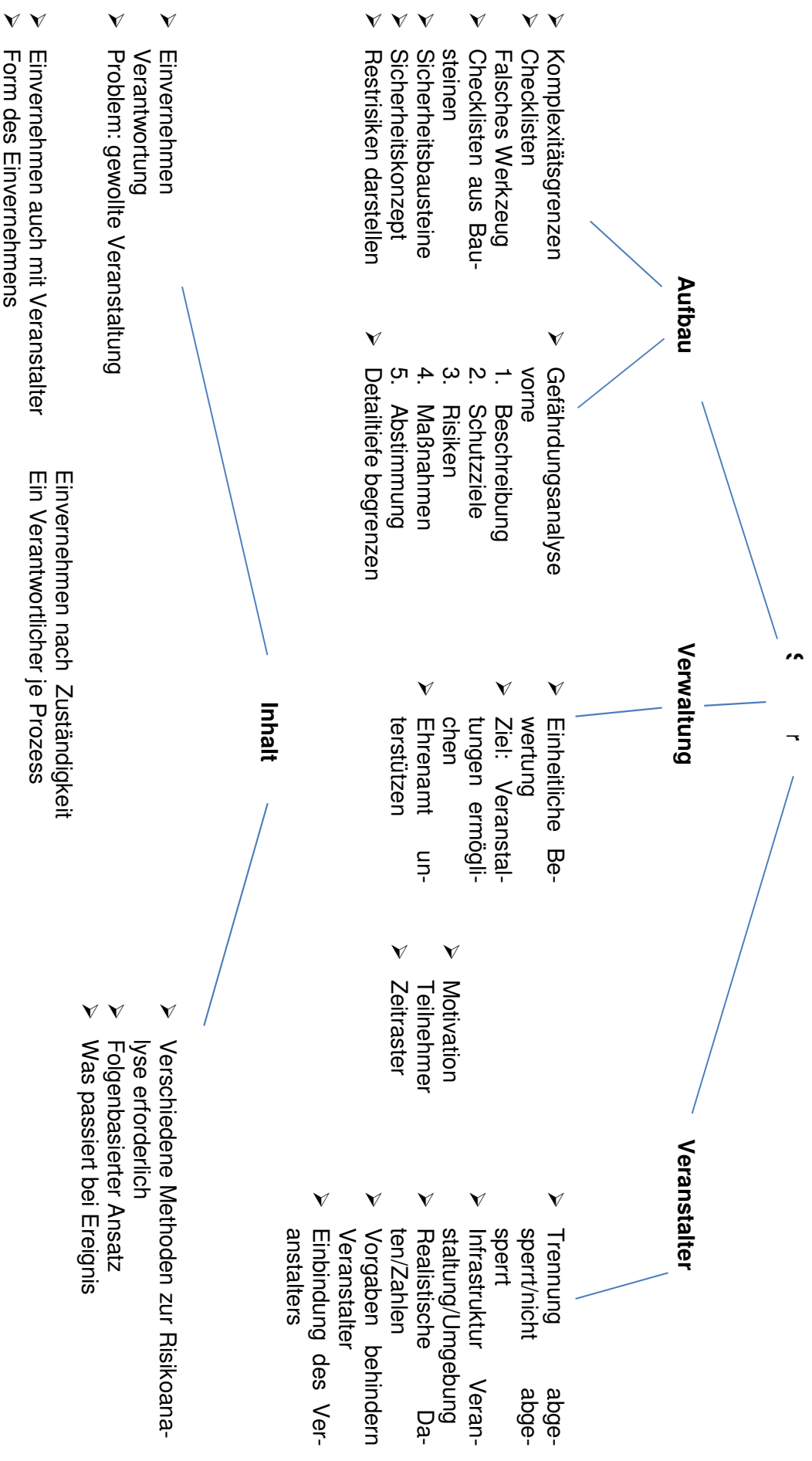
Sicherheitskonzept

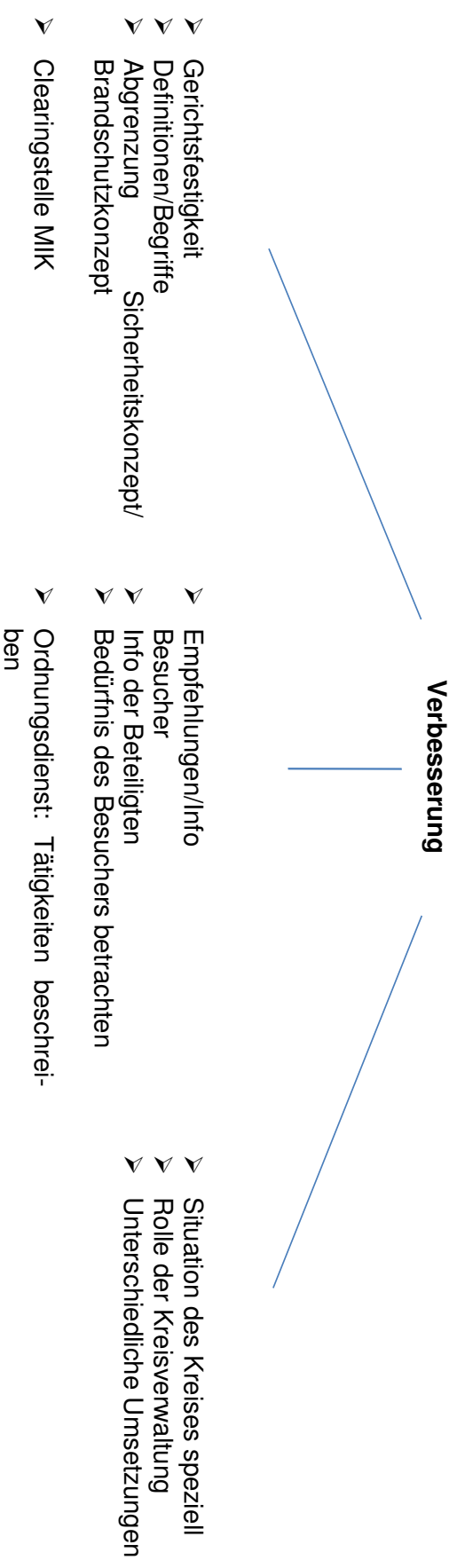
Leitfragen:

Sind die Arbeitshilfen, die die Projektgruppe entwickelt hat, hilfreich und sinnvoll?

Die sehr große und heterogen zusammengesetzte Arbeitsgruppe 5 beschäftigte sich mit dem Sicherheitskonzept, das Veranstalterinnen und Veranstalter bei Großveranstaltungen vorzulegen haben und zu dem die Sicherheitsbehörden ihr Einvernehmen erteilen müssen.

Ausgangspunkt war das auf der Internetseite des Ministeriums für Inneres und Kommunales veröffentlichtes Mustersicherheitskonzept.





Unter dem Stichpunkt "Struktur" hat die Arbeitsgruppe 5 die Bereiche "Aufbau", "Verwaltung" und "Veranstalter/in" betrachtet, wobei die Teilnehmenden zu einzelnen Bereichen unterschiedliche Auffassungen und Lösungsansätze vertraten.

Einhellig wurde festgestellt, dass es auch Ziel eines Sicherheitskonzeptes sein müsse, mögliche Komplexitäten, die durch das vielschichtige Thema "Veranstaltungen" bedingt sind, zu begrenzen.

Uneinheitlich war die Meinung zur Frage, inwiefern Checklisten hilfreich sein könnten. Die Meinungen gingen von "Checklisten sind falsche Instrumente" hin zu "Checklisten müssen aus Bausteinen bestehen und können wichtige Hilfestellungen liefern".

Das Sicherheitskonzept sollte auch auf Restrisiken hinweisen, die dann als von allen an Veranstaltungen Beteiligten zu akzeptieren sind, also von der Verwaltung, die das Sicherheitskonzept prüft und unter Umständen Konkretisierungen verlangt; von den Veranstalterinnen und Veranstaltern, die das Sicherheitskonzept aufstellen und sich darüber bewusst sein müssen, welche Restrisiken bestehen bleiben und wohl letztendlich auch von den Besucherinnen und Besuchern, die bei der Teilnahme einer Veranstaltung nicht davon ausgehen dürfen, hundertprozentige Sicherheit zu bekommen.

Einige Teilnehmende hatten konkrete Vorstellungen, wie ein Sicherheitskonzept aufgebaut sein müsste und schlugen als mögliche Neugliederung vor, dass ein Sicherheitskonzept mit der Beschreibung der Veranstaltung beginnen müsste. Danach müssten Schutzziele definiert und Risiken dargestellt werden. Weitere Schritte wären die Aufzählung von Maßnahmen und die Abstimmung über die Maßnahmen.

An die Verwaltung wurden die Wünsche geäußert, zukünftig einheitliche Bewertungen bei der Prüfung und Formulierung von Anforderungen an Sicherheitskonzepte vorzunehmen. Ziel einer Verwaltung müsste es sein, die Veranstaltung zu ermöglichen und nicht so hohe Hürden aufzubauen, dass die Veranstaltung für die Veranstalterin oder den Veranstalter nicht mehr durchführbar ist. Außerdem wurde eine Unterstützung der ehrenamtlich Tätigen bei der Erstellung von Sicherheitskonzepten erbeten.

Sowohl für Veranstalterinnen und Veranstalter als auch für die Verwaltung sind wesentliche Punkte, die in ihre jeweiligen Überlegungen und Prüfungen mit einbezogen werden müssen, die Motivation des Publikums der jeweils zu betrachtenden Veranstaltung. Wichtig erschien es auch, dass beide Gruppen über ein aufeinander abgestimmtes Zeitraster verfügen, damit die Unterlagen möglichst frühzeitig der Behörde zur Prüfung vorgelegt werden können. Nur dann können rechtzeitig Vorgaben und Ergänzungen benannt werden, damit diese noch in die Planung einbezogen werden können.

Diejenigen Teilnehmenden der Arbeitsgruppe 5, die aus dem Bereich der Veranstalterinnen und Veranstalter kamen, wünschten sich eine klare Aufgaben - und Verantwortungsbeschreibung für abgesperrte und nicht abgesperrte Bereiche: Wo endet die Verantwortung der Veranstalterin oder des Veranstalters und wo beginnt die allgemeine ordnungsrechtliche Verantwortung der öffentlichen Hand, weil das Veranstaltungsgelände verlassen und öffentlicher Raum in Anspruch genommen wird?

Ebenso müssten die Auswirkungen der Veranstaltung auf die Infrastruktur und die Umgebung der Veranstaltung betrachtet werden.

An die für Veranstaltungen Verantwortlichen richtete sich der Wunsch, dass realistische Daten und erwartete Besucherzahlen weitergegeben werden und nicht nur die werbewirksamen Wunschzahlen.

Darüber hinaus beurteilten die Veranstalterinnen und Veranstalter unter den Teilnehmenden der Arbeitsgruppe 5 Vorgaben als Behinderung für die Veranstaltung und wünschten sich ihre engere Einbindung in die Kommunikation mit den Verwaltungsbehörden.

Im zweiten Schritt versuchte sich die Arbeitsgruppe 5 den Inhalten eines Sicherheitskonzeptes zu nähern. Ein zentraler Punkt war die Bedeutung und der Begriff des Einvernehmens. Mit der Erteilung des Einvernehmens übernimmt die jeweilige Sicherheitsbehörde, die ihr Einverständnis zu Punkten des Sicherheitskonzeptes gibt, auch für diesen Bereich Verantwortung. Problematisch erschienen der Gruppe 5 in diesem Zusammenhang Fälle der sog. "gewollten Veranstaltung", sei es aus politischen oder wirtschaftlichen Gründen, wo ein Versagen des Einvernehmens nicht als mögliche Entscheidungsoption akzeptiert werden würde.

Wichtig erschien den Arbeitsgruppenmitgliedern auch die Einbeziehung der Veranstalterin oder des Veranstalters in den Prozess der Einvernehmenserteilung und die Frage, in welcher Form das Einvernehmen erteilt werden müsste.

Auch bei der Diskussion um Inhalte des Sicherheitskonzeptes wurden die verschiedenen Sichtweisen unter den Teilnehmenden deutlich. Es sind unterschiedliche Methoden zur Risikoanalyse erforderlich. Schließlich wurde der sog. folgenbasierte Ansatz diskutiert, der von der Grundfrage ausgeht "Was passiert bei einem Ereignis" und danach den Aufbau des Sicherheitskonzeptes wählt.

Als Grundkonsens dieses zweiten Schrittes wurde festgehalten, dass eine verantwortliche Person pro Prozess vorhanden sein muss.

Der dritte von der Arbeitsgruppe 5 betrachtete Bereich betraf Verbesserungsmöglichkeiten / -vorschläge des Mustersicherheitskonzeptes

Wichtig war den Teilnehmenden, dass jedes Sicherheitskonzept auch einer gerichtlichen Überprüfung Stand halten kann. Das setzt auch voraus, dass Begriffe klar definiert sind und eine klare Abgrenzung zwischen Sicherheitskonzept und Brandschutzkonzept vorgenommen wird.

Als eine Verbesserung würden die Mitglieder der Arbeitsgruppe auch Empfehlungen und Informationen an die Besucherinnen und Besucher sehen. Wichtig wäre es immer, deren Bedürfnisse zu beachten.

Schließlich müssten auch die Tätigkeiten des Ordnungsdienstes genauer beschrieben werden.

Außerdem wurde angesprochen, dass im kreisangehörigen Raum die Zuständigkeiten auf verschiedenen Ebenen angesiedelt sein können. Diese Diskussion über die Aufgabenverteilung der Verwaltungsebenen zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Kreisverwaltungen wurde als verwaltungsinterne Fragestellung zurückgestellt

Als umfassende Hilfestellung sahen die Mitglieder der Arbeitsgruppe 5 die Einrichtung einer sog. Clearingstelle an, die beim MIK angesiedelt werden sollte. Ihre Aufgabe sollte es sein, in den Fällen zu vermitteln, in denen zwischen Veranstaltern und Verwaltung unterschiedliche Auffassungen über Inhalte und Notwendigkeit von Sicherheitskonzepten bestehen würden.

Arbeitsgruppe 6

Unterstützungshilfen

Leitfrage:

Welche Hilfen benötigen Verwaltung und Veranstalter/innen zur Verbesserung der Sicherheit?

Hilfe zur Selbsthilfe

- Wissensdatenbanken (Vorschriften, Erfahrungen, Entscheidungshilfen);
- Kontaktdatenbanken;
- Guidelines(Leitfäden);
- Regelmäßiger Erfahrungsaustausch;
- Mentoren-Programm.

Gesellschaftlicher Konsens über Schutzziele

vor Normierung / Simulation

Dialog Wissenschaft und Praxis

- Grundlagen für Personenströme/-dichten;
- Einheitliche Beschilderung;
 Publikumsinfo;
- Prüfkriterien für Simulationsmodelle, Rechenverfahren.

Kartenabfrage aus der Gruppe

- VersammlungsstättenVO für Nicht-Versammlungsstätten (Auslegungsrichtlinien);
- Erweiterung der Vorschriften der Sonderbauverordnung für Großveranstaltungen;
- Richtlinien zur behördlichen Überwachung laufender Veranstaltungen;
- Normierung der Schutzziele / Orientierungsrahmen;
- Normierte Beschilderungskonzepte (Rettungswege, Toiletten etc.);
- Richtlinie für Sicherheitsbegehung;
- Bauordnungsrecht;
 Checkliste;
- Rechtsunsicherheit bei der Erteilung von Auflagen;
- Verkehrssicherung;
 Rechtsprechung / Schutzziel;
- Datenbank der zentralen Ansprechpersonen bzw. Vorgehensweisen der Kommunen;
- Informations- Kooperationsmodell;
- Übersichten über alle beteiligten Akteure (wer muss einbezogen werden?);
- Regelmäßiger Erfahrungsaustausch;
- Mentoren Programm;
- Web-basierter Planungstool;
- Beratungshotline;
- Checkliste Kommunikation;

- Auf Erfahrungen mit regelmäßig wiederkehrenden Veranstaltungen zurückgreifen;
- Katalog der Gefahren und Gefahrenabwehrmöglichkeiten;
- Praxisnahe Umsetzungstipps:
 - Richtlinien (verbindliche)
 - Erfahrungsberichte
 - Abgrenzung Kompetenzen
- Anwendbare Gesetzesauszüge aus den Vorschriften zugeordnet zu den zu erfüllenden Schutzziele;
- Datenbank genutzter Tools, die Inhalt eines Sicherheitskonzeptes;
- Homogenisierung und Zusammenführung bestehender Leitfäden;
- Übersicht von Hilfstools (Vorschriften, Tipps) für Veranstalter/innen;
- Wissenschaftliches Veranstalterkataster;
- Verbindliche Rahmen im Interesse der Veranstalter/innen;
- Guidelines für Veranstaltungstypen (Märkte, Sport, Kirmes);
- Meldung von negativen Erfahrungen von Veranstaltungen; Ziel: Fehler vermeiden;
- Veranstalterleitfaden für
 - a) Vorbereitung
 - b) Sicherheitskonzept
 - c) Durchführung.
- Für Laien nachvollziehbare Rahmen formulieren;
- Klare Anforderungen für Veranstalter (Planungssicherheit);
- Guide Lines;
- Erstellung von Maßnahmen zur Risikobeurteilung;
- Bewertungsmatrix für Gefahren (Nohl), Maßnahmen;
- Feuerwehr: 2. Meinung Veranstaltungstyp;
- Wissensdatenbanken;
 - Definition von Eingabe/Kriterien;
 - Von Aktualisierungshäufigkeit;
 - Von Schnittstellen;
 - Von Bedarfen der Anwender;
- Erfahrungs- Wissensdatenbanken;
- Katalog dynamischer Einflüsse auf die Sicherheit;
- Verhalten von Menschen in Veranstaltungssituationen wie Abbruch / Höhepunkt / Unwetter;
- Pool für Sicherheitstechniken.

Viele der genannten Punkte sind selbsterklärend. Daher soll die zusammenfassende Darstellung an dieser Stelle auf einige wenige wichtige Punkte beschränkt werden. Unmittelbar umsetzbare Ergebnisse der Gruppe 6 enthält die Übersicht "Hilfe zur Selbsthilfe". Wichtig war es der Gruppe, die handelnden Akteure von Seiten der Veranstalterinnen und Veranstalter und der Verwaltung zu befähigen, die Sicherheit von Veranstaltungen zu beurteilen und geeignete Maßnahmen zu treffen.

Dazu wurden Sammlungen bestehender Hilfestellungen und Wissensdatenbanken als nützlich angesehen. Außerdem setzt die Gruppe auf Möglichkeiten des Erfahrungsaustauschs etwa über Fallstudien, Ansprechpersonenlisten oder Mentoren-Programmen, bei denen erfahrene Verwaltungskräfte oder Veranstalter/innen weniger erfahrenen beratend zur Seite stehen.

Als wesentlich sah die Gruppe an, dass ein gesellschaftlicher Grundkonsens über die Schutzziele bestehen muss, weil davon die Anforderungen abhängen, die für sichere Großveranstaltungen

eingefordert werden können. Insbesondere vor der Erarbeitung (technischer) Standards für Großveranstaltungen müsse geklärt sein, welches Maß an Schutz der Veranstalter im Rahmen seiner Verkehrssicherungspflichten für die Besucher gewährleisten müsse und in welchem Umfang die Besucherinnen und Besucher der Veranstaltung auch im Rahmen ihres allgemeinen Lebensrisikos eigenverantwortlich Risiken beim Veranstaltungsbesuch in Kauf nehmen müssen.

Vor allem Veranstalterinnen und Veranstalter und Vertreterinnen und Vertreter der Kommunalverwaltungen in der Arbeitsgruppe mahnten allerdings an, dass sie im Interesse einer Rechtssicherheit und Planungssicherheit möglichst schnell eindeutige Maßstäbe für sichere Veranstaltungen benötigen. Beispielsweise wurde eine Ausweitung des Anwendungsbereiches der Sonderbauverordnung auf Veranstaltungen im Freien angeregt. Andere wiesen allerdings darauf hin, dass bei der Vielfalt von Veranstaltungen im Freien eine standardisierte Betrachtung ungleich weniger möglich ist, als bei Veranstaltungen in baulichen Anlagen. Es müsse auf Berechnungsparameter beispielsweise für zulässige Besucherzahlen, Bemessung von Sicherheitskräften oder Hilfsdiensten hinauslaufen. Solche Bemessungsparameter liegen z.T. schon vor (z.B. für Hilfsdienste) oder werden derzeit wissenschaftlich untersucht. Notwendig für eine einheitlich Anwendung und damit vergleichbarer Sicherheitsstandards sei eine Festlegung dieser Bemessungsparameter, die aber eine Bestimmung der Schutzziele voraussetze.

Anlage 4: Erlass zum Sanitäts- und Rettungsdienst

Erlass zum Sanitäts- und Rettungsdienst bei Veranstaltungen des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 24.11.2006

Wortlaut:

"Sanitätsdienst und Rettungsdienst bei Veranstaltungen

Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit

Veranstaltungen, insbesondere Großveranstaltungen, sind durch die Konzentration vieler Menschen auf engem Raum oder durch die Eigenart der Veranstaltung mit besonderen Gefahren verbunden und in der Regel anzeige- oder genehmigungspflichtig.

1. Grundsätzliches

Als Rechtsgrundlage kommen vor allem folgende Vorschriften in Betracht:

- § 15 Abs. 1 Versammlungsgesetz (für öffentliche Veranstaltungen unter freiem Himmel)
- § 29 Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (für öffentliche Rennveranstaltungen),
- § 24 Luftverkehrsgesetz (für öffentliche Luftveranstaltungen)
- § 60 b Gewerbeordnung (bei Volksfesten),
- § 24 Ordnungsbehördengesetz (zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung).

Mit der Anzeige- oder Genehmigungspflicht werden die zuständigen Behörden zur Prüfung veranlasst, ob die Durchführung der beabsichtigten Veranstaltung Gefahren für die öffentliche Sicherheit, insbesondere für die Unversehrtheit von Leben, Gesundheit oder Sachgütern der Allgemeinheit, erwarten lässt. Ausgehend vom Erkenntnisstand, der sich vor der Veranstaltung ermitteln lässt, hat die Behörde nach einer Gefährdungsanalyse zu entscheiden, ob eine Veranstaltung genehmigt werden kann und ggfs. Unter welchen Auflagen.

Bei Auflagen zum Schutz der Gesundheit legt die zuständige Behörde fest, ob und in welchem Umfang ein Sanitätsdienst notwendig und vom Veranstalter vorzuhalten ist. Bei Veranstaltungen, bei denen es keinen Veranstalter gibt, trifft diese Verpflichtung die zuständige(n) Kommune(n). Gleichzeitig prüft die zuständige Behörde, ob ein Sanitätsdienst ausreicht, oder ob zusätzlich Mittel und Personal für die Notfallrettung bzw. den Krankentransport am Veranstaltungsort bereitzuhalten sind und in welchem Umfang. Die Grenzen ergeben sich aus §§ 2 bis 4 Rettungsgesetz NRW (RettG NRW). Damit insbesondere für wiederkehrende Veranstaltungen die rettungsdienstlichen Ressourcen in ausreichendem Umfang vorhanden sind, müssen die den Grundbedarf des Rettungsdienstes übersteigenden Ressourcen im Rettungsdienstbedarfsplan berücksichtigt werden und gehören zu den Aufgaben des Trägers des Rettungsdienstes gemäß § 6 RettG NRW.

2. Verantwortung des Veranstalters

Die Entscheidung der Behörde verpflichtet den Veranstalter; er hat für die Erfüllung der Auflagen zu sorgen. Es steht ihm frei, durch einen privatrechtlichen Vertrag die Durchführung von Aufgaben auf freiwillige Hilfsorganisationen oder andere zu übertragen, wenn sie in der Lage sind, die Auflagen zu erfüllen. Gleiches gilt für genehmigungsfreie Veranstaltungen. Auch hier kann der Veranstalter die zur Sicherheit und zum Schutze der Teilnehmer gebotenen Maßnahmen auf die anerkannten Hilfsorganisationen oder andere zu übertragen.

3. Sanitätsdienst durch freiwillige Hilfsorganisationen

Der Sanitätsdienst bei Veranstaltungen fällt nicht unter den Regelungsbereich des RettG NRW. Es handelt sich um ein traditionelles Betätigungsfeld der anerkannten Hilfsorganisationen bei Sportveranstaltungen, Volks- und Straßenfesten sowie Großveranstaltungen und umfasst Betreuung- und Hilfeleistungsmaßnahmen für Teilnehmer und Zuschauer.

Mit der Übernahme des Sanitätsdienstes verpflichtet die Hilfsorganisation sich, in Bedarfsfällen

- Maßnahmen der allgemeinen Betreuung,
- Lebensrettende Sofortmaßnahmen und
- Erste-Hilfe-Maßnahmen

durchzuführen.

Die Verpflichtungen des Rettungsdienstes (Notfallrettung und Krankentransport) bleiben hierdurch unberührt. Bei Bedarf ist der Rettungsdienst über die Leitstelle anzufordern. Bis zu seinem Eintreffen sind die Helfer des Sanitätsdienstes verpflichtet, lebensrettende und lebenserhaltende Maßnahmen durchzuführen, zu denen sie nach ihrer Ausbildung befähigt sind.

Eine vertrauensvolle Zusammenarbeit von freiwilligen Hilfsorganisationen bzw. anderen Sanitätsdienstunternehmen, rettungsdienstlichen Aufgabenträgern und Leitstellen ist für den reibungslosen Übergang von sanitätsdienstlichen und rettungsdienstlichen Aufgaben geboten.

So sollten z. B. bei großräumigen Sportveranstaltungen Einsatztaktik, Zu- und Abfahrten sowie Einsatzorte miteinander abgestimmt werden.

4. Übertragung rettungsdienstlicher Aufgaben auf die freiwilligen Hilfsorganisationen

Soweit Auflagen eine über den Einsatz des Sanitätsdienstes hinausgehende vorsorgliche Bereitstellung von Mitteln und Personal für Notfallrettung und Krankentransport am Veranstaltungsort verlangen, berührt dies die Sicherstellungsverpflichtung des Trägers des Rettungsdienstes nach § 6 RettG NRW.

Damit die vorsorgliche Bereitstellung von Rettungsmitteln und Personal die flächendeckende rettungsdienstliche Versorgung der Bevölkerung während der Dauer der Veranstaltung nicht beeinträchtigt, sollte versucht werden, zusätzlich vorhandene geeignete Rettungsmittel und Einsatzkräfte der freiwilligen Hilfsorganisationen bei Veranstaltungen einzusetzen. § 13 Abs. 1 RettG NRW gibt die Möglichkeit, den freiwilligen Hilfsorganisationen und Dritten soweit sie nicht ohnehin im Rettungsdienst mitwirken, die Durchführung rettungsdienstlicher Aufgaben bei Veranstaltungen durch Vereinbarungen zu übertragen.

Hiervon sollte zur Entlastung der Vorhaltungen des Rettungsdienstes Gebrauch gemacht werden.

Dieser Erlass ergeht im Einvernehmen mit dem Innenministerium NRW.

Anlage 5: Übersicht über Regelungen im Ausland

Im Folgenden soll ein Blick über den landesrechtlichen Tellerrand ins Ausland geworfen werden, ob das europäische Ausland Regelungen zur Sicherheit von Großveranstaltungen kennt bzw. wie es mit dieser komplexen Problematik umgeht.

Recherchiert wurden Dokumente, Vorschriften und generelle Vorgehensweisen für Großveranstaltungen *in mehreren Staaten auf mehreren Kontinenten. Betrachtet wurden Informationen aus Australien, Irland, Neuseeland, Schweden, Südafrika, dem Vereinigten Königreich, Kanada, Österreich, der Schweiz und Niederlande.*

Als Best Practices werden im Folgenden Handreichungen bzw. Guidelines bezeichnet, die von staatlicher Seite herausgegeben oder von Veranstalterverbänden als üblich angesehen werden. Aus Österreich lagen nur gesetzliche Vorschriften vor.

Die Zusammenstellung basiert einerseits auf einer Analyse der recherchierten Dokumente, andererseits sind Erkenntnisse eingeflossen, die durch Anfragen der Projektleitung bei verschiedenen Regierungen in europäischen Nachbarstaaten gewonnen wurden. Der Überblick kann nur ein Schlaglicht auf die Lage in anderen Staaten werfen und ist nicht erschöpfend.

Staatenübersicht

1. Australien

Aus Australien konnten insgesamt fünf Dokumente ermittelt werden.

Die australische Bundesbehörde *“Emergency Management Australia”* hat den Leitfaden *“Safe and healthy mass gatherings”* veröffentlicht. Dieses Dokument ist 1999 als Teil einer Serie von Guidelines erschienen (*„Australian Emergency manuals series“*). Es beschreibt Gesundheitsanforderungen, Grundlagen medizinischer Planung sowie die sichere Planung einer Veranstaltung.

Das *„Department of local government“* des Bundesstaates New South Wales hat einen als *„Developing a council community events policy“* bezeichneten Leitfaden herausgegeben. New South Wales ist einer der sechs Bundesstaaten Australiens. Mit sieben Millionen Einwohnern stellt er den größten Bundesstaat dar, mit Sydney liegt die bevölkerungsreichste Stadt in diesem Staat. Das *„Department of local government“* hat eine Handreichung für Kommunen im Bundesstaat geschaffen, um eine lokale Eventpolitik zu generieren.

Durch die *“Crime Prevention Branch”* wurde *“Planning Safe Public Events Practical Guidelines”* veröffentlicht. Dieser Leitfaden beschäftigt sich in erster Linie mit der Vorsorge vor Verbrechen aller Art. Er umfasst das im Jahr 2002 veröffentlichte Dokument *„Planning Safe Public Events Practical Guidelines“*, das an dieser Stelle mit untersucht werden soll. Auch wenn auf den ersten Blick der Fokus hier im Bereich *„crime prevention“* liegt, fokussiert dieses Dokument inhaltlich Maßnahmen der Veranstaltungssicherheit.

Der Bundesstaat New South Wales hat darüber hinaus mit dem *“Event Starter Guide”* eine Handlungshilfe für Veranstalter veröffentlicht. Diese soll eine Übersicht über vom Veranstalter zu beachtende Aspekte geben. Andere Bundesstaaten verfügen über ein ähnliches Regelwerk, beispielsweise der zweitgrößte Bundesstaat Victoria.

2. Irland

Für die Sicherheit bei Veranstaltungen zeigt sich in erster Linie das „*Department of the Environment, Community and Local Government*“ zuständig, das nationale Grundsätze und Gesetze erarbeitet. Auf lokaler Ebene sind für die Zulassung und Genehmigung von Veranstaltungen die jeweiligen kommunalen Verwaltungen zuständig, deren Regelungen allerdings von gesamtstaatlicher Seite vorgegeben werden. Dazu hat die Regierung mehrere Gesetze und Handlungshilfen veröffentlicht. Darin findet sich auch die Angabe, dass eine Veranstaltung ab einer Grenze von mehr als 5.000 Besuchern nur mit einer speziellen Genehmigung begonnen werden darf.

Im Nachgang zu dem Unglück im Hillsborough Stadion von 1989⁶⁷ hat die irische Regierung beschlossen, ein „*Committee on Public Safety and Crowd Control*“ einzusetzen, das sich mit Fragen der öffentlichen Sicherheit bei Großveranstaltungen, Musikfestivals und Konzerten beschäftigt. Mit der Veröffentlichung des Berichtes im Jahr 1990 ging die Empfehlung einher, unter Führung des Staatsministers im „*Department of Education*“ folgende Handlungshilfen zu erarbeiten:

„*Code of Practice for Safety at Outdoor pop concerts and other outdoor musical events*“, veröffentlicht 1996 durch das irische „*Department of Education*“

Das Dokument behandelt die Sicherheit bei im Freien stattfindenden Konzert und Musikveranstaltungen. Die Sicherheit der Menschen in Versammlungsorten (nicht näher definiert, eine Übereinstimmung mit dem deutschen Begriff der Versammlungsstätte kann daher nicht angenommen werden) liegt danach in der Verantwortung derer, die eine Veranstaltung organisieren oder Eigentümer der Versammlungsstätte sind. Dieses Dokument greift damit nicht in bestehende Rechtsverhältnisse ein und stellt als Code of Practice auch nur eine Empfehlung dar.

„*Code of Practice for Safety at Sports grounds*“, veröffentlicht 1998 durch das irische „*Department of Education*“

Für diese Handlungsempfehlung für die Sicherheit bei Sportveranstaltungen wurden mehrere Basis-Dokumente verarbeitet. Zum einen ist dies der britische „*Guide to safety at sports grounds*“, auch „*green guide*“ genannt; zum anderen Bestandteile des Berichts des Committee on Public Safety and Crowd Control. Ergänzt wird diese Kombination durch Anforderungen, die sich aus den relevanten irischen Bauvorschriften ergeben.

„*Code of Practice for Safety at Indoor concerts*“, veröffentlicht 1998 durch das irische „*Department of the environment and local government*“

Der sich mit Konzerten in Veranstaltungsstätten beschäftigende Code of Practice wurde als letzter veröffentlicht. Auch hierbei handelt es sich um einen Leitfaden, der freiwillig genutzt werden kann und als Maßgabe für Veranstalter, Planer und Behörden dienen soll. Wie im Dokument selbst vermerkt, sind Ziele und Maßnahmen teilweise kongruent mit denen der anderen Leitfäden, so dass Doppelungen in den Empfehlungen und Handlungsweisen bestehen. Dieser Code richtet sich explizit an größere Veranstaltungen, ohne diesen Begriff weiter zu spezifizieren. Ein explizites Ausrichten an Konzerten erfolgt zwar, allerdings ist der Inhalt auch auf andere Veranstaltungen innerhalb von Gebäuden zu übertragen.

⁶⁷ http://einestages.spiegel.de/static/topicalbumbackground/3962/tod_am_zaub.html, login vom 03.09.2012.

3. Kanada

Das Thema Sicherheit bei Veranstaltungen liegt aktuell in Kanada in der Zuständigkeit der zehn Provinzen und drei Territorien. In der Vergangenheit lag der Umgang mit dem Thema und die Veröffentlichung von Handlungshilfen im Bereich des „*Office of Critical infrastructure protection and emergency preparedness*“, seit einer Neugliederung der Verwaltung im Jahr 2007 wird diese Aufgabe nicht mehr durch eine Bundesbehörde wahrgenommen. Ein Veranstalter hat die Risiken seiner Veranstaltung zu beurteilen und kann dafür auf die Informationen der jeweiligen Behörden in den Provinzen und Territorien zurückgreifen, eine einzige Handlungshilfe existiert nicht mehr.

Für Kanada liegt ein „Klassiker“ des Umgangs mit Sicherheit bei Veranstaltungen vor: „*Emergency Preparedness Guidelines For Mass, Crowd-Intensive Events*“, veröffentlicht durch das damalige „*Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness*“. Nachdem die Bundesbehörde die Zuständigkeit für die Veranstaltungssicherheit bei der Verwaltungsneugliederung verloren hat, ist das von ihr herausgegebene Werk nicht mehr in aktiver Nutzung. Es wurde bisher nicht durch ein Regelwerk der nun zuständigen Provinzen und Territorien ersetzt. Veranstalter beurteilt die Risiken seiner Veranstaltung und kann auf die in der Provinz oder dem Territorium zuständige Behörde zugehen.

4. Neuseeland

Verwaltungstechnisch ist Neuseeland in 16 Regionen und ein Territorium unterteilt. Aufgrund sehr flacher Verwaltungsstrukturen werden diese gerade im Bereich der Sicherheit üblicherweise auf nationaler Ebene verwaltet.

Für Neuseeland existiert mit „*Safety planning guidelines for events*“ eine staatsweite Handlungshilfe, die durch das „*Ministry of Civil Defence & Emergency Management*“ veröffentlicht ist. Diese Handlungshilfe soll die Anforderungen und Erwartungen verschiedener Behörden aufzeigen, die sich mit Veranstaltungen beschäftigen. Sie wird als „good practice“ bezeichnet und wurde durch das Ministerium in Zusammenarbeit mit Polizei, Feuerwehr und Rettungsdiensten Neuseelands erarbeitet. Ergänzt wird die Handlungshilfe durch eine Sammlung themenrelevanter Formblätter („*Safety planning guidelines for events: Forms*“), die in der Planungsphase beginnend, über Veranstaltungsgenehmigung und Rollendefinitionen bis hin zu Checklisten für den Veranstaltungstag und die darauffolgende Post-Event-Phase Unterstützung für alle Phasen einer Veranstaltung bieten.

5. Niederlande

In den Niederlanden werden Veranstaltungen durch Verordnungen auf kommunaler Ebene geregelt.

Außerdem gibt es ein *Kenniscentrum Evenementveiligheid*, also ein Kenntnis- Oder Wissenszentrum für Veranstaltungssicherheit, das in Form einer Stiftung organisiert ist und an das sich Veranstalter wenden können. Es gibt die Möglichkeit, Beratung zu unterschiedlichen Fragestellungen wie Krisenmanagement, Crowd Management und Risikoanalyse gegen Bezahlung in Anspruch zu nehmen.

In den Niederlanden bilden wie in Deutschland die Gemeinden die unterste von drei Verwaltungsebenen. Eine Gemeinde hat viele administrative Aufgaben, mit denen die Bürger unmittel-

bar in Berührung kommen. Unter den Aufgabenbereich Kultur und Freizeit fällt auch die Genehmigung von Veranstaltungen.

Am Beispiel der Stadt Amsterdam, die in der *Algemene Susidieverordening Amsterdam 2004 (ASA 2004)* Anforderungen an Veranstaltungen geregelt hat, soll dargestellt werden, wie Veranstaltungen in den Niederlanden bewertet werden:

Um eine Veranstaltung organisieren zu können, benötigt der Veranstalter eine sog. Lizenz. Dabei wird der Begriff der Veranstaltung sehr weit gefasst und umfasst die Gesamtheit der Aktivitäten bei öffentlich zugänglichen Veranstaltungen, unabhängig davon, ob sie auf einer Freifläche, in oder auf einer Straße, im Freien oder in geschlossenen Räumen stattfinden. Ausgenommen sind Paraden, Fußballspiele, Märkte, Theater- und Sportveranstaltungen sowie Veranstaltungen in Gaststätten, sofern sie sich nicht vom normalen Geschäftsgang unterscheiden.

Der Antrag für die Erteilung einer Lizenz muss mindestens acht Wochen vor der Veranstaltung gestellt werden. Kürzere Fristen können für besondere wiederkehrende Veranstaltungen vereinbart werden.

Der Antrag muss Aussagen zu folgenden Punkten enthalten:

- Daten des Veranstalters;
- Ort der Veranstaltung;
- Art und Zweck der Veranstaltung;
- Anfangs- und Endzeiten;
- Aussagen zum geplanten Ausschank von Alkohol und dem Einsatz von Feuerwerkskörpern;
- Art der Musik, insbesondere Lautstärke, Abstand zwischen Lautsprechern und nächstgelegener Wohnbebauung;
- Erwartete Anzahl von Besuchern;
- Maßnahmen zur Gefahrenabwehr (Einschaltung eines privaten Sicherheitsdienstes, Rettungsdienste), Maßnahmen, um Katastrophen zu verhindern;
- Sanitäre Einrichtungen;
- Reinigung des Geländes;
- Auswirkungen der Veranstaltung auf den Verkehr (Autos, Fahrräder, Fußgänger, öffentliche Verkehrsmittel, Haltestellen).

Wenn einzelne Punkte nicht im schriftlichen Verfahren geklärt werden können, soll ein Gespräch zwischen Veranstalter, Gemeinde und Rettungsdienst stattfinden.

Die Gemeinde bewertet die Unterlagen und holt schriftliche Stellungnahmen von den nachfolgenden Stellen ein:

- Polizei (einschließlich Wasser-, Verkehrs- und Bahnpolizei);
- Feuerwehr;
- Ärztliche Hilfe bei Unfällen und Katastrophen (GHOR)
- Städtische Verkehrsbetriebe Amsterdam (GVB);
- Liegenschaftsbetrieb;
- Bau- und Wohnungswesen (Bezirke);
- Umwelt- und Gebäudetechnik (DMB).

Bei größeren Veranstaltungen wird ein Koordinierungsgremium eingesetzt, in dem alle beteiligten Behörden und Stellen und der Veranstalter vertreten sind. Auch in diesem Fall müssen die Behörden eine schriftliche Stellungnahme zur Veranstaltung abgeben.

Die Lizenz wird erteilt, wenn sich alle Behörden positiv zu dem Antrag geäußert haben und alle Aspekte der Sicherheit behandelt worden sind.

Die Genehmigungsbehörde muss innerhalb von acht Wochen nach Eingang des Antrags über ihn entscheiden. Wenn dies nicht möglich ist, muss dies dem Antragsteller zeitnah mitgeteilt werden.

Die Behörde veröffentlicht eine Bekanntmachung, dass die Lizenz erteilt wurde. Der Einwendung von möglichen Betroffenen kommt die Wirkung zu, dass über den Antrag unter Beachtung der vorgetragenen Einwände entschieden werden muss. Dem Veranstalter bleibt die Möglichkeit, im einstweiligen Rechtsschutzverfahren den Fall dem Bezirksgericht vorzulegen.

6. Österreich

Gemäß Art. 15 der Bundesverfassung von Österreich ist das Veranstaltungswesen in Gesetzgebung und Vollziehung Landessache. Es gibt daher neun verschiedene Landes-Veranstaltungsgesetze mit zum Teil erheblich voneinander abweichenden Regelungen. Den örtlich zuständigen Bundespolizeibehörden obliegt die sicherheitspolizeiliche Überwachung von Veranstaltungen und in erster Instanz die Mitwirkung bei der Verleihung von Veranstaltungsberechtigungen.

Dem verfassungsgesetzlichen Tatbestand "Veranstaltungswesen" unterliegen nur öffentliche Veranstaltungen, wobei die Landesgesetze den Veranstaltungsbegriff teils unterschiedlich definieren.⁶⁸ Es kann daher ein Veranstaltungstyp in einem Bundesland dem jeweiligen Veranstaltungsgesetz unterliegen, in einem anderen Bundesland nicht.

- Private (nicht öffentliche) Veranstaltungen (Familienfeiern udgl.) können in dem einen Bundesland als öffentlich gelten und damit dem Veranstaltungsrecht unterliegen, während sie in einem anderen Bundesland als privat gelten.
- Nicht unter das Veranstaltungsrecht fallen Messen und Verkaufsausstellungen (einschließlich Flohmärkte), Wohltätigkeitsbasare, die in der Gewerbeordnung oder bestimmten Sondergesetzen (Marktordnungen) geregelt sind;
- Nicht unter das Veranstaltungsrecht fallen Veranstaltungen, die nach den Bestimmungen der Bundesverfassung in die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung allen, wie z.B. Bundestheater, künstlerische und wissenschaftliche Sammlungen und Einrichtungen (Museen) sowie die Veranstaltungen, die der Ausübung eines (religiösen) Bekenntnisses zugeordnet sind.
- Schließlich fallen unter den Veranstaltungsbegriff keine Versammlungen im Sinne des (Bundes-)Versammlungsgesetzes 1953.

⁶⁸ Z.B. § 2 des Tiroler Veranstaltungsgesetzes: Veranstaltungen sind Unternehmungen, die der Unterhaltung, Erbauung oder Ertüchtigung der Besucher oder Teilnehmer dienen; hierzu gehören insbesondere Theater- und Zirkusvorstellungen, Vorführungen, Konzerte, Tanzunterhaltungen, Ausstellungen, sportliche Wettbewerbe, Präsentationen, Tierschauen, Schaustellungen und Belustigungen. Nach § 1 des Veranstaltungsgesetzes Vorarlberg... "[gilt] Dieses Gesetz [...] für öffentliche Veranstaltungen wie öffentliche Theatervorstellungen und Filmvorführungen sowie alle Arten von öffentlichen Schaustellungen, Darstellungen und Belustigungen, sofern sie nicht ausdrücklich von den Bestimmungen dieses Gesetzes ausgenommen sind."

Private Veranstaltungen unterliegen strafrechtlichen und sonstigen verwaltungsrechtlichen Bestimmungen.⁶⁹

6.1 Vorliegen einer öffentlichen Veranstaltung

Öffentlich sind alle Veranstaltungen, die allgemein zugänglich sind, wobei es auf die Entgeltlichkeit oder Gewinnerzielungsabsicht nicht ankommt.

6.2 Abweichende Regelungen in Landesgesetzen

- **Wien**

Auch nicht allgemein zugängliche Veranstaltungen gelten als öffentlich, wenn an ihnen mehr als 20 Personen teilnehmen können (ausgenommen Familienfeiern oder häusliche Veranstaltungen in bestimmungsgemäßer Verwendung einer privaten Wohnung). Danach kommt es auf den baulichen Fassungsraum, nicht auf die tatsächliche Zahl der Anwesenden oder Eingeladenen an. Davon betroffen sind z.B. Vereinsveranstaltungen, auch wenn sie nur Vereinsmitgliedern offen stehen.

- **Oberösterreich**

Nicht öffentlich sind nicht-erwerbsmäßige Veranstaltungen von Gästen, die der Veranstalter als seine persönlichen Bekannten selbst namentlich eingeladen hat, wobei es auch zulässig ist, dass Personen mit dem Veranstalter erst im Zusammenhang mit der Veranstaltung bekannt gemacht werden und daraufhin eine Einladung von ihm erhalten.

- **Kärnten**

Nicht öffentlich sind Veranstaltungen, die ohne Erwerbsabsicht ausschließlich für persönlich geladene Gäste in einem privaten Haushalt oder im Rahmen von Familientreffen abgehalten werden.

- **Burgenland**

Eine Veranstaltung ist auch dann als öffentlich anzusehen, wenn sie von einem Verein oder einer sonstigen Personenvereinigung abgehalten wird, wenn die Mitgliedschaft lediglich durch die Teilnahme an der Veranstaltung ("für einen Abend") erworben wird.

- **Vorarlberg**

Eine Veranstaltung gilt auch dann als öffentlich, wenn sie zwar nicht an einem allgemein zugänglichen Ort stattfindet, zu ihr aber auch Personen Zutritt haben, die vom Veranstalter nicht persönlich eingeladen werden.

6.3 Besondere Merkmale des Veranstaltungsrechts

- **Ausgenommene (freie) Veranstaltungen**

Einige Veranstaltungstypen sind aus der Veranstaltungsgesetzgebung der Länder ausgenommen.

Im Einzelnen sind ausgenommen:

- Volksgebräuchliche Feste oder Aufzüge;
- Veranstaltungen, die Ausübung eines Glaubens, einer Religion oder eines religiösen Bekenntnisses sind;
- Veranstaltungen von Schulen;
- Veranstaltungen von Rundfunk- und Fernsehübertragungen;

⁶⁹ Vögl, Klaus, Veranstaltungsrecht, Leitfaden für Veranstalter in Österreich, 2. Auflage Wien 2004, S. 3.

- Politische Veranstaltungen;
- Das Halten erlaubter Spiele gem. GewO; z.B. Organisation und Durchführung von Outdoor-Erlebnisspielen.
- Veranstaltungen der Gebietskörperschaften im Rahmen der Hoheitsverwaltung;
- Veranstaltungen der Bundestheater;
- Veranstaltungen des Bundesheeres;
- Veranstaltungen von Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts im Rahmen ihres gesetzlich definierten Aufgabenbereichs (wie z.B. Feiern, die zu nationalen Anlässen abgehalten werden);
- Ausstellungen;
- Messen, Märkte und ähnliche Verkaufsveranstaltungen.

• **Befreite Veranstaltungen**

Eine andere Gruppe von Veranstaltungen unterliegt zwar dem Kompetenztatbestand "Veranstaltungswesen", mithin der Regelungskompetenz der Länder, wird aber - teilweise von Land zu Land unterschiedlich - aus dem Geltungsbereich des Gesetzes (ganz oder teilweise) ausgenommen und ist dadurch anmelde- und bewilligungsfrei.

Befreit sind u.a.:

- In einzelnen Ländern: bestimmte Sportveranstaltungen (ohne Gefährdung von Zuschauern, außerhalb fester Sportstätten und ausgenommen bestimmte Sportarten wie Boxen oder Ringen);
- Freiluft-Veranstaltungen auf Arealen ohne besondere betriebstechnische Vorrichtungen, die max. 600 Besuchern fassen und zwischen 7 und 20 Uhr stattfinden. Weitere Ausnahmen für Freiluft-Veranstaltungen (z.B. Bühnen) kann die Gemeinde durch Verordnung für bestimmte Zeiten normieren.
- Kärnten: Anmeldepflichtige Veranstaltungen, die von einer Gebietskörperschaft oder einer sonstigen Körperschaft öffentlichen Rechts abgehalten werden, bedürfen keiner Anmeldung;
- Steiermark: Veranstaltungen, die auf Plätzen oder Straßen mit öffentlichem Verkehr abgehalten werden und nach straßenpolizeilichen Vorschriften anzeige- oder bewilligungspflichtig sind.

6.4 Anmeldepflichtige Veranstaltungen

Die Anmeldepflicht heißt, dass der Behörde vom Veranstalter schriftlich die Absicht der Abhaltung einer Veranstaltung mitgeteilt wird, worüber diese eine Bescheinigung ausstellt.

Anmeldebehörde ist grundsätzlich der jeweilige Bürgermeister bzw. die Gemeinde.

Für Veranstaltungen, die sich über das Gebiet mehrerer Gemeinden erstrecken: die zuständige Bezirksverwaltungsbehörde oder - Außer Wien, Kärnten, Burgenland - die jeweils zuständige Bundespolizeibehörde.

6.5 Bewilligungspflichtige Veranstaltungen

Bei bewilligungspflichtigen Veranstaltungen verleiht die Behörde vor deren Durchführung auf Antrag eine Konzession.

Für die Abgrenzung anmeldepflichtiger von bewilligungspflichtigen Veranstaltungen ist maßgebend, wo der Schwerpunkt der Veranstaltung liegt.

6.6 Anzeigepflicht

Manche Landesgesetze (zum Beispiel Niederösterreich) kennen neben Anmelde- und Bewilligungspflicht noch die Anzeigepflicht von Veranstaltungen.

6.7 Veranstalter

Als Veranstalter kann grundsätzlich eine natürliche oder juristische Person auftreten.

Veranstalter ist derjenige, der die Veranstaltung im eigenen Namen ankündigt oder durchführt oder der sich der Behörde gegenüber als Veranstalter deklariert oder für dessen Rechnung die Veranstaltung erfolgt.

Vom Veranstalter selbst wird kein gesetzlicher Befähigungsnachweis gefordert.

6.8 Untersagungsgründe einer Veranstaltung

Untersagungsgründe für eine Anmeldung oder Bewilligung sind:

- die gerechtfertigte Annahme, die geplante Veranstaltung könnte das Leben oder die Gesundheit der Besucher gefährden oder zu Unsittlichkeiten Anlass geben;
- Lärmbelästigungen der Nachbarschaft.

6.9 Betriebsvorschriften für Veranstaltungen

Der Veranstalter muss bei allen Veranstaltungen entweder selbst anwesend sein oder dafür Sorge tragen, dass ein verlässlicher Stellvertreter, der dieselben persönlichen Voraussetzungen wie er erfüllt, während der ganzen Dauer der Veranstaltung anwesend ist.

Im Fall von ambulanten Veranstaltungen muss der Veranstalter den Bewilligungsbescheid vor Veranstaltungsbeginn unter Angabe von Ort und Zeit der Veranstaltung dem örtlich zuständigen Bürgermeister vorlegen.

Generell gibt es in Österreich keine eigene gesetzliche Veranstaltungsversicherung; für Haftungsfragen gelten die allgemeinen Schadensersatzbestimmungen des Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches (ABGB). Die Behörde kann dem Veranstalter allerdings den Abschluss einer Haftpflichtversicherung im Bescheid vorschlagen.⁷⁰

6.10 Teilnehmerzahl als Anknüpfungspunkt

Die Geltung gesetzlicher Vorschriften wird im Veranstaltungsrecht an bestimmte personenmäßige Kapazitätsgrenzen geknüpft, wobei folgende Begriffe zu unterscheiden sind:

⁷⁰ Das Niederösterreichische Veranstaltungsgesetz regelt beispielsweise in § 5 Nr. 10, dass die Anmeldung einer Veranstaltung : "bei Veranstaltungen, bei denen die Höchstzahl der Besucher, die gleichzeitig die Veranstaltung besuchen können, die Zahl 500 übersteigt und bei Veranstaltungen, bei denen im besonderen Maße die Gefahr von Unfällen gegeben ist, wie z.B. bei der Verwendung von technischen Geräten wie Schaukeln, Rutschbahnen, Autodromen etc. oder Motorsportveranstaltungen, den Nachweis des Bestehens einer ausreichenden Haftpflichtversicherung" enthalten muss. In Oberösterreich kann die Behörde mit dem Bewilligungsbescheid nach § 7 Abs. 3 Nr. 6 "Vorschreibungen über die Hinterlegung einer angemessenen Sicherheitsleistung vorzuschreiben, wenn dies erforderlich ist, um eine ordnungsgemäße Durchführung der Veranstaltung zu gewährleisten.

- Besucher - das regulär anwesende Publikum einer Veranstaltung;
- Teilnehmer - Besucher und Darsteller und Hilfspersonal.

Bei jeder Veranstaltung, an der mehr als 20 Personen teilnehmen können, muss für die Erste-Hilfe-Leistung eine medizinische Grundausstattung bereitgehalten werden. Bei Veranstaltungen mit 1.000 bis 20.000 Teilnehmern müssen mindestens ein Sanitätsgehilfe (und pro 1.000 Besucher jeweils ein weiterer Sanitätsgehilfe und ein Notarzt) anwesend sein. Ab einer Besucheranzahl von 20.000 Besuchern müssen mindestens ein weiterer Notarzt und pro 1.000 Besucher jeweils ein Sanitätsgehilfe anwesend sein.

Ferner kann die Behörde im Fall von Veranstaltungen, die ein besonderes Gefahrenpotenzial aufweisen, unabhängig von der Teilnehmerzahl die notwendigen Auflagen erteilen.

7. Schweden

Generellen Umgang mit Großveranstaltungen pflegt die schwedische Zivilschutzagentur MSB. Die lokalen Gemeinden und insbesondere die lokalen Polizeien sind auf Basis des „public order act“ und der durch MSB gemachten Anforderungen für die konkrete Genehmigung zuständig.

Erst kürzlich, im April 2012, ist der „*Event safety guide*“ durch MSB in seiner zweiten Auflage veröffentlicht worden. Dieses Dokument stellt aus schwedischer Sicht die einzige Handlungsempfehlung für die sichere Planung von Großveranstaltungen dar und ist jedem Nutzer empfohlen, unabhängig von der Art der Veranstaltung oder der Anzahl der Besucher. In erster Linie ist dieser Leitfaden für Musikveranstaltungen gedacht, kann und soll aber auch für andere Veranstaltungen genutzt werden. Ziel ist es, einen Konsens zwischen den verschiedenen eingebundenen Organisationen zu schaffen. Der Guide basiert auf den vorhandenen Regelungen und soll keine neuen Regelungen schaffen.

8. Schweiz

Verwaltungstechnisch ist die Schweiz unterhalb der Bundesebene in 26 Kantone gegliedert. Diese sind weitgehend autonom und geben lediglich Befugnisse ab, die dem Bund ausdrücklich durch die Bundesverfassung übertragen worden sind. Die kantonalen Behörden sind daher selbst zuständig, was den Umgang mit Veranstaltungen als Untergruppe der Maßnahmen zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung angeht.

Nach Auskunft einer Auswahl der deutschsprachigen Kantone orientiert sich die Handhabung von Großveranstaltungen aus Sicht der Polizei an den maßgeblichen Gesetzgebungen. Hier sind insbesondere die kantonalen Polizeigesetze, die die Befugnisse der polizeilichen Gefahrenabwehr regeln, die kantonalen Straßenverkehrsordnungen und die eidgenössische Strafprozessordnung zu sehen. Der Umgang mit Großveranstaltungen ist sowohl für den Veranstalter als auch für die Genehmigungsbehörden nicht durch Merkblätter, Handlungshilfen oder ähnliches vereinfacht, eine umfangreiche Gesetzeskenntnis wird vorausgesetzt. Notwendig für die Bewilligung einer Veranstaltung ist die Vorlage eines Sicherheitskonzeptes.

Am Beispiel der Stadt Zürich soll der Umgang einer Schweizer Polizeibehörde mit Großveranstaltungen verdeutlicht werden.

Seit den tragischen Vorfällen bei der Loveparade in Duisburg richtete auch die Stadt Zürich ein vermehrtes Augenmerk auf das Lenken von Besucherströmen, also das sog. Crowd Management.

8.1. Ablauf eines Bewilligungsverfahrens allgemein⁷¹

Nachdem das so genannte Gesuch eingeht, wird es durch die Abteilung "Bewilligungen" der Stadtpolizei Zürich auf Vollständigkeit geprüft. Auch wird geprüft, ob die Veranstaltung den bestehenden Veranstaltungsrichtlinien entspricht und ob der benötigte öffentliche Grund örtlich / zeitlich zur Verfügung steht.

Anschließend werden die Gesuchsunterlagen bei den (situativ) betroffenen Ämtern in "Vernehmlassung" gegeben. Aufgrund der Rückmeldung der beteiligten "Vernehmlassungsstellen" erstellt die Abteilung Bewilligungen die Veranstaltungsbewilligung unter Berücksichtigung der gemachten Auflagen und Bedingungen.

8.2. Ablauf des Bewilligungsverfahrens am Beispiel der Street Parade

In der Stadt Zürich gibt es vornehmlich wiederkehrende Großveranstaltungen. Das heißt, der Ablauf ist bekannt, Änderungen sind eher geringfügig. Allenfalls kann es aufgrund von besonderen Begebenheiten zu größeren Ablaufs-Änderungen kommen (häufiger Grund hierfür sind in Zürich Baustellen).

Bei maßgeblichen Änderungswünschen oder Änderungsbedarf kann ein "Vor-Vernehmlassungsverfahren" durchgeführt werden. Die Erkenntnisse aus den Rückmeldungen (Annahme/Absage oder Anpassungsbedarf) werden dem Vorsteher des Polizeidepartements in Form eines Berichtes und Antrags mitgeteilt und zum endgültigen Bestand überlassen. Allenfalls ist es nötig, dass der Polizeivorsteher die Entscheidung dem Gesamtstadtrat überlassen muss.

Dieses "Vor-Vernehmlassungsverfahren" hat den Sinn, Entscheidungen schnell und frühzeitig zu treffen, damit der Veranstalter weiß, woran er ist und weiterplanen oder umdisponieren kann.

Bei Großveranstaltungen sind darüber hinaus Detailabsprachen und persönliche Kontakte im Rahmen von Vorabklärungs- oder Koordinierungssitzungen erforderlich. Im Fall der Street Parade wird polizeilicherseits zu einer Koordinierungssitzung eingeladen.

An dieser nehmen neben den Veranstaltern und den üblichen "Vernehmlassungsstellen" auch weitere Personen aus übergeordneten Bereichen (z.B. Kommando Stadtpolizei oder aus sonst nicht tangierten Bereichen (z.B. Schweizerische Bundesbahnen /Züricher Verkehrsverbund) etc. teil. Dies, weil für einen Anlass dieser Größenordnung ein erhebliches Angebot an uniformierten und zivilen Kräften nötig ist, und weil der überregionale gesamtschweizerische An-/ Abtransport von Festbesuchern gut vorbereitet sein will.

Die Koordinationssitzung gibt die Möglichkeit, nochmals auf die vergangene Veranstaltung zurückzublicken, die kommende zu visualisieren und Neuerungen in der Feinabstimmung zu präsentieren. Auch geht es darum, alle Beteiligten auf den gleichen Wissensstand zu setzen. Im Anschluss an diese Zusammenkunft wird das ordentliche, oben beschriebene "Vernehmlassungsverfahren" durchgeführt.

Oft wird dem Veranstalter die Auflage gemacht, er habe sich zwecks Detailabsprachen mit dem einen oder anderen Funktionär direkt in Verbindung zu setzen.

⁷¹ Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich auf den Bericht der Stadtpolizei Zürich vom 10. Juni 2012.

Dies geschieht aus zwei Gründen: Zum einen sind zum Zeitpunkt der Gesuchsstellung /Bewilligungserteilung nicht immer alle relevanten Tatsachen bekannt, andererseits würde die aufzustellende Bewilligung unüberschaubar lang, wenn jede mögliche Variante mit Auflagen geregelt werden müsste. Sofern es nötig ist, wird auch zu Begehungen eingeladen.

Während der Veranstaltung werden die behördlichen Einsatzkräfte aus dem dafür in Betrieb genommenen Führungsraum gelenkt.

Parallel dazu betreibt der Veranstalter eine eigene Einsatzzentrale, von welcher aus er seinen Sicherheitsapparat lenkt.

Veranstalter und Polizei stehen in direktem Kontakt. Erkenntnisse können schnell ausgetauscht und Maßnahmen abgesprochen werden.

Nach der Veranstaltung wird nachbereitet. Sowohl Veranstalter als auch die maßgeblich Beteiligten seitens der Stadt Zürich erhalten die Möglichkeit, Positives und Negatives verlauten zu lassen, relevante Voten werden von beiden Seiten bei der Planung / Bewilligung des nächsten Anlasses berücksichtigt.

8.3. Crowd Management

Seit dem Jahr 2010 wird dem Crowd Management besonders Rechnung getragen.

Im Jahr 2011 beauftragte die Stadtpolizei Zürich eine externe Firma, Dichtemessungen von Passantenströmen an neuralgischen Punkten zu machen (Luftaufnahmen). Neben der Street Parade wurden weitere Großveranstaltungen bezeichnet, bei denen aufgrund des sehr hohen Besucheraufkommens und aufgrund enger Platzverhältnisse diese Problematik eine Rolle spielen könnte.

Die Stadtpolizei Zürich plant, für das Crowd Management eine neue Stelle zu schaffen. Der zukünftige Stelleninhaber soll neben grundsätzlicher Eignung (Kenntnisse im Eventmanagement- oder Sicherheitssektor) entsprechende Weiterbildung betreiben und sich in der Praxis *Erfahrungen* aneignen.

8.4. Rechtliche Grundlagen bezüglich Durchführung von Veranstaltungen in der Stadt Zürich

(1) Öffentlicher Grund

Wer den öffentlichen Grund für eine Veranstaltung benutzen will, die gesteigerten Gemeingebrauch darstellt, benötigt in der Stadt Zürich zwingend eine Bewilligung. Begründet wird die Bewilligungspflicht einerseits mit dem Interesse an der Gewährleistung der öffentlichen Nutzbarkeit des öffentlichen Grundes und andererseits mit dem präventiven Schutz der Polizeigüter. Weil die Nachfrage nach Bewilligungen größer ist als das Angebot an Veranstaltungsorten, müssen Veranstaltungen auch priorisiert und koordiniert werden. Die gesetzlichen Grundlagen bilden die Veranstaltungsrichtlinien gemäß Stadtratsbeschluss vom 16. Mai 2007.

(2) Privatgrund

Für Veranstaltungen auf Privatgrund besteht grundsätzlich keine Bewilligungspflicht, da das Gemeinwesen über den Privatgrund keine Verfügungsgewalt hat. Der Polizeischutz, insbesondere der Schutz der öffentlichen Ruhe und Ordnung, gilt aber auch bei Veranstaltungen auf Privatgrund, die Auswirkungen auf die Nachbarschaft bzw. den öffentlichen Grund haben. In diesem

Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass kantonale oder kommunale Vorschriften für gewisse, mit einer Veranstaltung verknüpfte Tätigkeiten wie beispielsweise die Bewirtung gegen Geld aus Gründen des Polizeigüterschutzes eine Bewilligung vorsehen. In diesen Fällen ist daher auch bei Veranstaltungen auf Privatgrund eine entsprechende Bewilligung notwendig. Bspw. unterstehen auch Zeltbauten ab 100 Personen aus Feuerpolizei- und Sicherheitsgründen einer Bewilligungspflicht. Auch hier bilden die Veranstaltungsrichtlinien vom 16. Mai 2007 die gesetzliche Grundlage.

(3) Gesetzliche Grundlage und Bewilligungspraxis

Veranstaltungen (auch Großveranstaltungen) werden gestützt auf die Vorschriften über die vorübergehende Benutzung des öffentlichen Grundes (Benutzungsordnung), die Allgemeine Polizeiverordnung (AVP), das Gastgewerberecht (GGG), das Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz (RLG) und gemäß den Veranstaltungsrichtlinien vom 16. Mai 2007 genehmigt.

Ferner ist zu beachten, dass Großveranstaltungen einer bestimmten Kategorie, die zu keinen besonderen Beanstandungen führen und die bereits einmal zuverlässig durchgeführt wurden, für die beiden darauffolgenden Jahre eine Rahmenzulage erhalten, sofern der Veranstaltungsplatz weiterhin zur Verfügung steht und die Veranstaltung im gleichen Rahmen stattfinden soll. Damit die Gleichbehandlung der Veranstaltenden gewährleistet bleibt, ist die Rahmenzulage jedoch auf die zwei folgenden Jahre zu beschränken. Nachher findet zwingend wieder das ordentliche Verfahren mit einer umfassenden Gesuchsprüfung statt. Schließlich gibt es auch eine Widerrufs Klausel, falls die Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind oder der vorgesehene Platz aus unvorhersehbaren Gründen nicht zur Verfügung steht.

(4) Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit

Bei Großveranstaltungen werden die Einsatzkonzepte von Polizei und Schutz und Rettung sowie die Sicherheitskonzepte der Veranstaltenden überprüft (durch die Sicherheits- und Feuerpolizei) und abgeglichen.

Personenströme bzw. alle Hindernisse, die den ungehinderten Personenstrom beeinträchtigen, bilden dabei den Schwerpunkt der Überprüfung. So werden auch die Veranstaltenden vermehrt in die Pflicht genommen, und es werden nötigenfalls strengere Auflagen in die Bewilligung aufgenommen.

9. Südafrika

In Südafrika wurde 2008 durch Veranstalterverbände die Handlungshilfe „*Safety Guidelines for the event's industry*“ veröffentlicht. Diese stellen aus Sicht der Verbände eine „Best Practice“ dar, um bei Veranstaltungen Schadenfälle möglichst auszuschließen und so mögliche Haftungsansprüche zu vermeiden. Sie sollen den an Veranstaltungen verantwortlich Beteiligten Hinweise zu den rechtlichen Vorgaben geben.

Im Jahr 2010 trat der „*Safety at sports & recreational events act*“ in Kraft, der die Belange der Sicherheit bei Veranstaltungen verbessern soll. Seitdem werden vermehrt „safety officer“ für die Ausrichtung von Veranstaltungen gebucht, die sich um die Anmeldung und den weiteren Schriftverkehr mit Ämtern kümmern. Des Weiteren existiert in Südafrika mit dem SANS 10366:2009 „*Health and safety at events — Requirements*“ eine Norm des „*South African Bureau of Standards*“ (SABS), die zum Thema Sicherheit von Veranstaltungen angewendet wird.

10. Vereinigtes Königreich

Hilfestellung für die Planung von Veranstaltungen im Vereinigten Königreich bietet der Leitfaden „*Health and Safety Executive*“ („HSE“). HSE ist eine öffentliche Einrichtung, die sich mit dem Schutz vor arbeitsbedingten Gefährdungen und Krankheiten beschäftigt und Arbeitsunfälle mit und ohne Todesfolge reduzieren soll. Im Bereich der Veranstaltungssicherheit stellt HSE Hilfestellungen zur sicheren Organisation von Veranstaltungen zur Verfügung und arbeitet mit Veranstaltern und anderen für Veranstaltungen maßgeblichen Stellen zusammen. Dazu wurden von HSE mehrere Dokumente zur Veranstaltungssicherheit veröffentlicht, aus denen hier drei Dokumente zu nennen sind.

„*The event safety guide*“ (HSG195) ist eine Handlungshilfe, die sich mit einer Vielzahl von Aspekten von Veranstaltungen befasst, beginnend mit der baulichen und technischen Ausstattung des Veranstaltungsgeländes, über den Umgang mit Gefährdungen, bis zu einzelnen Besuchergruppierungen und Handlungsempfehlungen für spezielle Veranstaltungen.

„*Managing crowds safely: A guide for organisers at events and venues*“ (HSG154) ist eine Empfehlung, die praktische Hilfestellungen zum Schutz von Besuchern und Beschäftigten geben soll. Vorgeschlagen werden insbesondere Maßnahmen zum Crowd Management, also zur Steuerung von Menschenmengen. Dazu gehören laut dem Dokument neben einer Risikobeurteilung und einer Notfallplanung auch Maßnahmen zu Überwachung und Kommunikation. Aktuell liegt die Empfehlung in zweiter Auflage vor.

Der Leitfaden „*Guide to Safety at Sports Grounds*“ spezialisiert sich auf die technische Ausstattung und Nutzung von Sportstätten, in den mehr oder weniger regelmäßiger Veranstaltungen stattfinden. Darin werden insbesondere Maßnahmen zum geregelten Ein- und Auslass von Personen sowie deren Bewegung innerhalb des Veranstaltungsgeländes vorgeschlagen.

Weitere Publikationen sind die Regelwerke „*Understanding Crowd Behaviours*“, erstellt durch das „*Emergency Planning College*“ in Leeds, veröffentlicht durch das „*Cabinet Office*“ der Regierung und der „*Good Practice Event Safety Guide*“, der durch das britische „*Home Office*“ veröffentlicht wurde. „*Understanding Crowd Behaviours*“ geht in fünf Ausgaben auf die Bewegungen, Simulation und den Umgang mit Menschenmengen, insbesondere auch bei Veranstaltungen, ein. Der „*Good Practice Event Safety Guide*“ stellt ergänzend dazu mögliche Maßnahmen zum Schutz von Beteiligten und Zuschauern bei ausgewählten Sportveranstaltungen dar.

Bewertung

Die untersuchten Länder können hinsichtlich des Umgangs mit dem Thema Veranstaltungssicherheit grob in zwei Gruppen unterschieden werden. In die erste Gruppe können die Länder mit angelsächsischer Tradition eingeordnet werden (Vereinigtes Königreich, Australien, Irland, Neuseeland, Schweden, Südafrika und Kanada). In diesen Ländern wurden keine, speziell auf Veranstaltungen ausgerichtete Gesetze geschaffen, sondern es gelten die allgemeinen Sicherheitsbestimmungen. Speziell für Veranstaltungen liegen sogenannte Safety Guides vor. Die Sicherheit von Großveranstaltungen wird nicht von staatlichen Behörden geprüft, sondern liegt primär in der Verantwortung des Veranstalters, der sich dabei auf die verschiedenen Leitfäden stützen kann.

Zwischen den Leitfäden der verschiedenen untersuchten Staaten bestehen teilweise Übereinstimmungen, weil zeitlich früher erschienene Texte von anderen Staaten genutzt wurden, um daraus für den eigenen Hoheitsbereich und auf die eigenen Verhältnisse angepasste Empfehlungen

zu entwickeln. In Anlage 6 findet sich eine Übersicht über die Interdependenzen ausgewählter Texte.

Davon zu unterscheiden ist der Umgang der Länder Schweiz, Österreich und den Niederlanden mit Veranstaltungen. In allen drei Ländern sind jeweils die untersten staatlichen Verwaltungsebenen für die Genehmigung bzw. Bewertung von Veranstaltungen zuständig. Die gesetzlichen Vorgaben bestehen auf Landes, Kantons oder Ortsebene. Auch in den letztgenannten drei Ländern gewinnen Safety Guides (so in den Niederlanden) und Crowd Management (so in der Schweiz) aber zunehmend an Bedeutung.

Anlage 6: Interdependenzen

Zwischen den Dokumenten ergeben sich, aufgezeigt durch die jeweils angegebenen Referenzen, fachliche Abhängigkeiten zwischen den Dokumenten. Regelungen, die durch ein Dokument in einem Staat eingeführt werden, werden auf Grund ihrer Sinnhaftigkeit in weiterführenden Dokumenten anderer Staaten übernommen und weitergeführt.

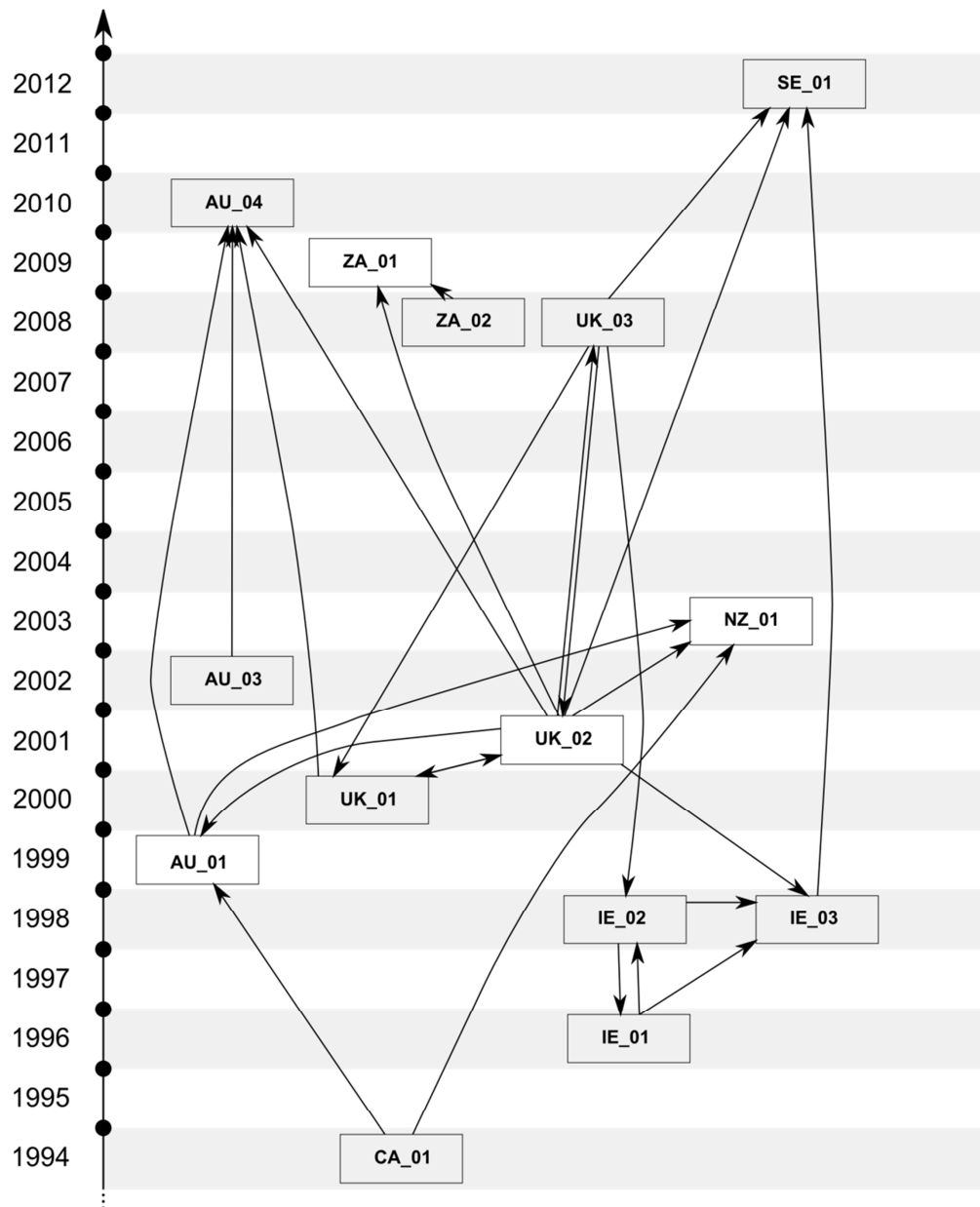


Abbildung 1: Gegenseitige Referenzen ausgewählter Guidelines

Darstellung der betrachteten Regelungsgegenstände

Land	Organisation	Titel	Nummer
Australien	Emergency Management Australia	Safe and healthy mass gatherings ⁷²	AU_01
Australien	Crime Prevention Branch	Planning Safe Public Events Practical Guidelines ⁷³	AU_03
Australien	NSW Department of Premier and Cabinet	Event Starter Guide ⁷⁴	AU_04
Irland	Department of Education	Code of Practice for Safety at Outdoor pop concerts and other outdoor musical events ⁷⁵	IE_01
Irland	Department of Education	Code of Practice for Safety at Sports grounds ⁷⁶	IE_02
Irland	Department of the environment and local government	Code of Practice for Safety at Indoor concerts ⁷⁷	IE_03
Kanada	Government of Canada	Emergency Preparedness Guidelines for Mass, Crowd-Intensive Events ⁷⁸	CA_01
Neuseeland	Ministry of Civil defense & Emergency management	Safety planning guidelines for events ⁷⁹	NZ_01
Schweden	Swedish Civil Contingencies Agency (MSB)	Event Safety Guide ⁸⁰	SE_01
Südafrika	SABS Standards Division	Health and safety at events ⁸¹	ZA_01
Südafrika	Exhibition and Event Association of Southern Africa (EXSA)	Safety Guidelines for the Event's Industry ⁸²	ZA_02
UK	Health and Safety Executive (HSE)	Managing crowds safely (HSG 154) ⁸³	UK_01
UK	Health and Safety Executive (HSE)	The event safety guide (HSG 195) ⁸⁴	UK_02
UK	Department for culture, media and sport (dcms)	Guide to Safety at Sports Grounds ⁸⁵	UK_03

⁷² Emergency Management Australia 1999.

⁷³ Mellor und Veno 2002.

⁷⁴ NSW Department of Premier and Cabinet 2010.

⁷⁵ Government of Ireland 1996.

⁷⁶ Government of Ireland 1998b.

⁷⁷ Government of Ireland 1998a.

⁷⁸ Hanna 1994.

⁷⁹ Ministry of Civil Defence & Emergency Management 2003a.

⁸⁰ Swedish Civil Contingencies Agency (MSB) 2012.

⁸¹ SABS Standards Division 2009

⁸² Exhibition and Event Association of Southern Africa (EXSA) 2008.

⁸³ Health and Safety Executive (HSE) 2000.

⁸⁴ Health and Safety Executive (HSE) 2001.

⁸⁵ Department for culture, media and sport 2008.

Anlage 7: Programm der Musterfortbildung

Musterfortbildung im Rahmen des Projekts "Sicherheit von Großveranstaltungen" des Ministeriums für Inneres und Kommunales an der Akademie Mont-Cenis in Herne

- Die Arbeit in Koordinierungsgremien für sichere Großveranstaltungen -

14.01.2013

Grundlagen der Veranstaltungsplanung

Einführung, Status Quo, Probleme & Ausgangssituation

Sabine Funk, Bettina Gayk

Wie und warum entstehen kritische Situationen? (Gruppenarbeit und Fachvortrag)

Sabine Funk, Prof. Dr. Armin Seyfried

15.01.2013

Beurteilung der Sicherheit von Großveranstaltungen durch Behörden

Recht und Koordinierung der Verwaltungsbelange

Dr. Manuel Kamp, Annegret Frankewitsch

Aufgaben der Behörden für Sicherheit und Ordnung

Jörg Lukat, Thomas Hußmann, Volker Voß

16.01.2013

Der Veranstalter und sein Sicherheits- und Ordnungsdienst

Marcus Gloria, Martin Houbé

Sicherheitskonzept und Gefährdungsanalyse; die Bewertung (Gruppenarbeit und Fachvortrag)

Sabine Funk, Martin Houbé

17.01.2013

Der Mensch als Mittelpunkt der Planung

Wie und warum bewegen sich Menschen?

Ralf Zimme

Infrastrukturen und Geländeplanung

Martin Houbé

Sicherheitskonzept und Gefährdungsanalyse; die Planung (Gruppenarbeit und Fachvortrag)

Sabine Funk, Ralf Zimme, Martin Houbé

18.01.2013

Arbeit im Koordinierungsgremium (Gruppenarbeit)

Entscheidungsfindung vor Veranstaltungsbeginn

Entscheidungsfindung während der Veranstaltung

Anlage 8: Auswertung der Musterfortbildung / Evaluation

1. Wie lange (in Tagen) sollte aus Ihrer Sicht eine Fortbildung zum Thema Veranstaltungssicherheit dauern

Die Mehrzahl der Teilnehmenden hielt eine einwöchige Fortbildung für angemessen. Eine Person wünschte sich eine spartenspezifische Fortbildung, deren Dauer 2 Tage betragen sollte. Wenige Teilnehmende hielten alternativ zur Wochenveranstaltung eine Blockveranstaltung, die 2 x 3 Tage dauern sollte, für sinnvoll.

2. Wäre aus Ihrer Sicht eine Fortbildung am Wochenende besser

Alle Teilnehmenden sprachen sich gegen eine Veranstaltung am Wochenende aus.

3. Halten Sie es für sinnvoll, in regelmäßigen Seminaren (jährlich) das für die Genehmigung von Großveranstaltungen erforderliche Wissen aufzufrischen?

Die überwiegende Zahl hielt eine regelmäßige Auffrischung des Wissens in jährlichen Seminaren für erforderlich. Diese sollten jedoch die Dauer von 2 Tagen nicht überschreiten.

4. Halten Sie den in dieser Fortbildung gewählten fachübergreifenden Ansatz für geeignet oder würden Sie eine Fortbildung in der eigenen Fachgruppe bevorzugen?

Die Teilnehmenden hielten überwiegend den fachübergreifenden Ansatz für geeigneter als eine Fortbildung in der eigenen Fachgruppe und führten dafür an, dass dieser Ansatz praxisnäher sei und nur so weitreichendere Problematiken erfasst werden könnten. Wenn die Beteiligten über dasselbe Wissen verfügen würden, sei ein Arbeiten "auf Augenhöhe" möglich.

Eine Rückmeldung hob hervor, dass sowohl der fachübergreifende Ansatz als auch eine Fortbildung in der eigenen Fachgruppe erforderlich sei. Dies wurde damit begründet, dass zum einen dieser fachübergreifende Ansatz verfolgt werden sollte; zum anderen die Veranstalter/innen aber fortzubilden seien, wie ein ordnungsgemäßes Sicherheitskonzept zu erstellen sei.

Alle wünschten sich bei einer Fortsetzung des Seminars die Teilnahme der Bauaufsicht.

Erforderlich sei aber eine Fortbildung unter einer vernünftigen Gesamtleitung, die die Moderation übernehmen und sowohl über Respekt als auch über Konsequenz und Autorität verfügen würde.

Eine Person wünschte sich, dass das erste Seminar für die eigene Fachgruppe stattfinden sollte und in einem weiteren zweiten Seminar unter Federführung des MIK Multiplikatoren ausgebildet würden. Ebenso wurde die umgekehrte Reihenfolge vertreten: Danach sollte im Anfangsstadium der interdisziplinäre Ansatz, im weiteren Verlauf eine Spezifizierung nach Fachgruppen angeboten werden. Um dieses Argument zu unterstreichen, hob eine Person hervor, dass sich die Zusammenarbeit mit einigen Veranstaltungsgruppen in der Realität als sehr schwierig erweisen würde.

5. Mein Bezug zu Großveranstaltungen

Der Bezug zu Großveranstaltungen variierte unter den Teilnehmenden zwischen "ich habe jährlich mit 2-4 Großveranstaltungen zu tun" bis hin zu "Ich habe jährlich mit 120 (Groß)Veranstaltungen zu tun". Aus der Auswertung der Frage wurde auch deutlich, dass manche Teilnehmenden einen Nutzen aus der Fortbildung nicht nur für die Großveranstaltung im Sinne der Definition des Orientierungsrahmens, sondern darüber hinaus für jede größere Veranstaltung ziehen.

6. Haben Sie Erfahrungen mit der Arbeit im Koordinierungsgremium:

Die Teilnehmenden verfügten überwiegend über Erfahrungen mit der Arbeit im Koordinierungsgremium.

7. Haben Sie bei der Planung, Genehmigung und Durchführung von Großveranstaltungen mit einem Zentralen Ansprechpartner zusammengearbeitet

Ungefähr die Hälfte hat bei der Planung, Genehmigung und Durchführung von Großveranstaltungen mit einem Zentralen Ansprechpartner zusammengearbeitet. Gewünscht wurde eine Behandlung der Problematik "Die Stadt als Veranstalterin und Genehmigungsbehörde".

Beantworten Sie abschließend noch folgende Fragen:

1. Welches Modul oder welcher inhaltlicher Block

a. Hat mir am besten gefallen

Hier fielen die Antworten unterschiedlich aus, was teilweise mit der beruflichen Herkunft der Teilnehmenden zusammenzuhängen scheint. Besonders hervorgehoben wurden die Module "Crowd Management", "Sicherheitskonzept- und Gefährdungsanalyse", "der Mensch als Mittelpunkt der Planung", "Personenfluss", "Crowd Dynamics"

b. Hat mir nicht so gut gefallen? / Was sollte verändert werden?

Die Teilnehmenden wünschten sich, dass die rechtlichen Grundlagen in einem längeren Seminar (1-2 Tage) dargestellt würden. Auf diese Weise könnte neben der rein rechtlichen Darstellung die rechtliche Bewertung einer Großveranstaltung auch an konkreten Praxisbeispielen gezeigt werden. Eine Person hielt die Ausweitung der Fortbildung und Einbeziehung von Themen rund um kleinere Kirmesveranstaltungen oder Karnevalsumzüge für erforderlich.

2. Was hat mir ansonsten gut gefallen?

Aus den auf diese Frage sehr heterogenen Antworten, an dieser Stelle ein Auszug:

- Gute und qualifizierte Dozenten/innen;
- Sicherheitskonzept, Gefährdungsbeurteilung, Wie und warum bewegen sich Menschen;
- Zusammensetzung der Gruppe;
- Gesprächskultur sehr angenehm. Teilnehmende aus Veranstalterkreis sehr sinnvoll;
- Viele praktische Darstellungen und Lösungsansätze, somit gute Verbindung und Mix von Theorie und Praxis;
- Meinungsaustausch mit anderen Fachrichtungen; Alle haben offene Worte gefunden; Probleme anderer Fachgruppen wurden deutlich;

- Die interessanten Kontaktmöglichkeiten;
- Die Atmosphäre und Struktur der Veranstaltung waren äußerst angenehm;
- Das Verhältnis /die Wechsel der theoretischen und praktischen Schulungsinhalte);
- Die angenehme und durchweg positive Atmosphäre und der positive / offene Umgang miteinander;
- Praktische Übungen, Gruppenarbeit und fachübergreifender Austausch; Darstellung der Aufgaben aus Sicht der Beteiligten.

3. Was ich sonst noch sagen wollte...

Verwaltung

- Studiengänge im Bereich Veranstaltungen/Crowd Management werden benötigt.
- Know-how in der Verwaltung sollte gestärkt werden.
- Fachliche Kenntnisse bei der Genehmigungsbehörde sind zu erweitern.
- Klarere Vorgaben für die Veranstaltungsgenehmigung sollten durch das Ministerium erfolgen.
- Es ist dringend notwendig, die Fortbildung weiterzuführen, ansonsten wären die zwei Jahre vergeblich.
- Es wurde deutlich, dass Ausbildungsdefizite im Bereich Crowd Management und Sicherheitsdienst bestehen.

Feuerwehr:

- Es wäre ein Veranstaltungsgesetz notwendig, was beim Ordnungsrecht, d.h. Ordnungsamt angesiedelt sein sollte.
- Sicherheitskonzepte sind zukünftig nur von "Sachverständigen" zu erstellen.
- Die Bauaufsicht ist zukünftig trotz gesetzlicher "Nichtzuständigkeit" (zumeist) per Erlass aktiv ins Genehmigungs- / Abstimmungsverfahren zu Sicherheitskonzepten und großen Veranstaltungen einzubeziehen.
- Ähnliche oder anlehrende Veranstaltungen (gemeint ist wohl die Fortbildung) sollten weiter fortgeführt werden.
- In den Verwaltungen besteht erhebliche Unsicherheit bezüglich Zuständigkeiten (auch themenbezogen), Verantwortlichkeiten (auch themenbezogen) bei der Erstellung der Sicherheitskonzepte.
- Es werden häufig unzureichende Sicherheitskonzepte zur Abstimmung eingereicht. Dies muss verbessert werden.
- Es wurden wichtige Denkanstöße weitergegeben.
- Eine regelmäßige Information über Neuerungen in diesem Bereich sollte über E-Mail oder einen Internetzugang erfolgen.
- Wichtig: Die Qualifizierung und Mindestanforderung von Beteiligten (z.B. Ordnungsdiensten, Ersteller von Sicherheitskonzepten) ist den zuständigen Behörden sehr deutlich darzustellen. Da besteht dringender Handlungsbedarf. Haftungsrechtliche Aspekte sind noch abzuklären.
- Es wurden wichtige Denkanstöße weitergegeben.
- Wichtig: Die Qualifizierung und Mindestanforderung von Beteiligten (z.B. Sicherheitsdienst, Ersteller von Sicherheitskonzepten) ist den zuständigen Behörden (MIK) sehr deutlich darzustellen. Da besteht dringender Handlungsbedarf.

- Haftungsrechtliche Aspekte sind noch zu klären.

Sicherheits- und Ordnungsdienst:

- Die rechtlichen Rahmenbedingungen müssen neu gestaltet und in eine einheitliche Verordnung (ggf. Gesetz) gefasst werden.
- Könnten nicht durch FH Zertifikationslehrgänge für sog. Crowd-Manager angeboten werden?
- Eine gute, notwendige und informative Fortbildungsmaßnahme, die weitergeführt und ausgebaut werden sollte.

Polizei:

- Sehr effektive Möglichkeit, dringend benötigtes Wissen in allen beteiligten Stellen zu erweitern.
- Inputveranstaltung, um Fortbildungen in der eigenen Sparte zu planen und den Bedarfsträgern anzubieten.

Veranstaltungsmanagement :

- Es darf nicht mit diesem Seminar enden, der Prozess der Annäherung der Gewerbe muss fortgesetzt werden.
- Die Idee, solch einen Kurs anzubieten, ist wirklich gut und durch die Gestaltung ergäbe sich die Möglichkeit, was mitzunehmen (Veranstaltungsmanagement).

Ministerium für Inneres und Kommunales
des Landes Nordrhein-Westfalen

Haroldstraße 5

40213 Düsseldorf

Telefon +49 (0) 211 871 - 01

Telefax +49 (0) 211 871 - 3355

poststelle@mik.nrw.de

www.mik.nrw.de



Fotos:

© roza - Fotolia.com; MIK NRW

Gestaltung und Druck:

Ministerium für Inneres
und Kommunales
des Landes Nordrhein-Westfalen

Stand: Februar 2013