



## Zwischenbericht der Projektgruppe "Sicherheit bei Großveranstaltungen" Arbeitsgrundlage für das Expertengespräch





Zwischenbericht der Projektgruppe  
"Sicherheit bei Großveranstaltungen"  
Arbeitsgrundlage für das Expertengespräch

Stand: 02. Oktober 2012

Der vorliegende Bericht enthält den Stand der Arbeiten und Überlegungen der Projektgruppe zu folgenden Kernthemen im Zusammenhang mit der Sicherheit von Großveranstaltungen

- Gesetzliche Rahmenbedingungen sicherer Großveranstaltungen
- Aus- und Fortbildungsbedarf
- Was kennzeichnet eine Großveranstaltung?
- Qualifizierung von Sicherheits- und Ordnerdiensten
- Sicherheitskonzept
- Hilfestellungen, die Veranstalter bei der Durchführung sicherer Großveranstaltungen unterstützen und Verwaltungen die Überprüfung der Sicherheitsmaßnahmen erleichtern

Gleichzeitig sind aus dem Inhaltsverzeichnis weitere Themen ersichtlich, die für den Abschlussbericht vorbereitet werden sollen. Der vorliegende Zwischenbericht beschränkt sich auf die Darstellung der Kernthemen, die Gegenstand der Anhörung am 23.10.2012 sein werden. Hierbei handelt es sich um die Themenfelder, in denen die Projektgruppe Potenzial sieht, die Sicherheit von Großveranstaltungen voranzubringen. Vor der Formulierung des Endberichts möchte die Projektgruppe die Expertise von Personen und Einrichtungen einholen, die in Praxis oder Forschung mit diesen Fragen beschäftigt sind.

## Inhaltsverzeichnis

A.	Einleitung.....	4
I.	Anlass des <i>Projekts</i> (...)	4
II.	Projektauftrag und Gegenstand des Projektes.....	4
III.	Zeitraum und Organisation des Projekts (...)	6
IV.	Produkte der Projektgruppe .....	6
V.	Informations- und Datenquellen (...)	6
VI.	Gliederung des Berichts (...)	6
B.	Kommunale Praxis.....	6
I.	Befragung der Kommunen.....	7
1.	Befragung aller Kommunen, wie viele Großveranstaltungen pro Jahr stattfinden.....	7
2.	Befragung von 9 ausgewählten Kommunen nach Erfahrungen mit bestimmten Großveranstaltungen.....	9
3.	Befragung der Kommunen zum ersten Entwurf des Leitfadens.....	10
II.	Auswertung von Best-Practice-Beispielen ausgewählter Kommunen.....	12
1.	Organisation in der Landeshauptstadt Düsseldorf .....	13
2.	Sicherheitskonzept der Stadt Wuppertal.....	13
3.	Einheitlicher Ansprechpartner bei der Stadt Bielefeld .....	14
C.	Erarbeitung eines Orientierungsrahmens für die Kommunen (...)	14
D.	Verbesserung der Ausbildung.....	14
I.	Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die in den Behörden die Sicherheit von Großveranstaltungen beurteilen müssen .....	15
1.	Mitarbeiter, die in der Kommune die Aufgabe des Zentralen Ansprechpartners oder die Leitung der Koordinierungsgruppe innehaben oder in anderer Weise mit der Genehmigung von Großveranstaltungen befasst sind .....	15
2.	Beschäftigte, die die Sicherheit von Großveranstaltungen im Bereich Feuerschutz und Rettungswesen beurteilen.....	17
3.	Beschäftigte, die die Sicherheit von Großveranstaltungen unter polizeifachlichen Gesichtspunkten beurteilen.....	18
II.	Veranstalter und Personen, die im Auftrag des Veranstalters zur Gewährleistung der Sicherheit beitragen.....	19
III.	Sachverständige für Veranstaltungssicherheit .....	23
IV.	Musterfortbildung: Arbeit im Koordinierungsgremium.....	24
E.	Auswertung der rechtlichen Regelungen zu (Groß-)Veranstaltungen.....	25
I.	Übersicht .....	26

1.	Festsetzung für Volksfeste, Messen, Ausstellungen, Groß-, Wochen-, Spezial- und Jahrmärkte (§§ 60b, 64 ff. GewO).....	26
2.	Baurecht.....	27
3.	Straßen- und Wegerecht.....	30
4.	Straßenverkehrsrecht .....	32
5.	Ordnungsbehördliche und polizeirechtliche Generalklausel.....	34
6.	Feuerschutz und Rettungsdienst .....	35
II.	Verfahren.....	36
III.	Bewertung .....	37
F.	Übersicht über Regelungen zu (Groß-)Veranstaltungen in ausgewählten europäischen Ländern (..) .....	38
G.	Erfordernis ergänzender gesetzlicher Vorgaben für Großveranstaltungen.....	38
I.	Problemstellung .....	38
II.	Lösungsansätze .....	38
1.	Übersicht über bestehende Schutzlücken .....	38
a.	Materiell .....	38
b.	Formell .....	39
2.	Keine neue gesetzliche Regelung.....	39
3.	Ergänzung der vorhandenen Gesetze.....	40
a.	Beispiele für eine mögliche Regelung .....	41
b.	Materieller Regelungsgegenstand .....	42
III.	Gesetzlicher Standort .....	43
H.	Sonstige Unterstützungshilfen .....	44
I.	VVVO(z.B. Normierung von Hinweis und Beschilderungen, Regeln der Technik, Weitergehende Empfehlungen für die Praxis, Rettungswege etc. ansprechen,) .....	44
II.	Safety Guide für Veranstalter/Sachbearbeiter.....	44
III.	Wissensdatenbanken .....	45
IV.	Entwicklung von Antworten auf häufig gestellt Fragen (englisch: Frequently Asked Questions, FAQ).....	45
I.	Überblick über weitere Arbeitsgruppen und Forschungsprojekte (..).....	45
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	46
	Anlage 1: Mustersicherheitskonzept .....	52
	<b>Allgemeine Angaben:</b> .....	52
	Anlage 2: Bewertung der Rechtslage, Übersicht.....	62
	Anlage 3: Interdependenzen .....	64
	Anlage 4: Darstellung der untersuchten Regelungsgegenstände .....	65
	Anlage 5: FAQ.....	66

Teilnehmer der Projektgruppe .....70

## A. Einleitung

### I. Anlass des Projekts (...)

### II. Projektauftrag und Gegenstand des Projektes

Das Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK NRW) hat unter Beteiligung des Bauministeriums eine Projektgruppe eingesetzt, der Vertreter nordrhein-westfälischer Unternehmen, Verbände, Hochschulen und Behörden angehören. Die Arbeit der Projektgruppe soll Impulse für die Verbesserung der Sicherheit bei Großveranstaltungen in NRW und möglichst auch bundesweit geben.

Auftrag der Projektgruppe war es, unter Einbeziehung externen Sachverständs und der Kommunalen Spitzenverbände

1. Gesetze und sonstige Vorgaben zu untersuchen und zu bewerten, auf deren Grundlage Großveranstaltungen im Freien genehmigt bzw. Auflagen für diese Veranstaltungen angeordnet werden und
2. - soweit erforderlich - Vorschläge zur Änderung dieser Vorgaben zu erarbeiten.

Es war nicht Aufgabe der Projektgruppe, die Ursachen des Unglücks während der Loveparade des Jahres 2010 aufzuklären oder zu bewerten. Die Projektgruppe hatte auch nicht den Auftrag, Spontanverabredungen mit Hilfe des Internets (Facebook-Partys) zu untersuchen.

Gegenstand des Projekts waren vielmehr generell Veranstaltungen mit außergewöhnlich hohen Besucherzahlen im Freien. Vor diesem Hintergrund erhielt das Projekt den Namen "Sicherheit bei Großveranstaltungen im Freien".

Dabei blieb zunächst offen, was unter einer Veranstaltung "im Freien" zu verstehen ist. Die Sonderbauverordnung NRW (SBauVO)<sup>1</sup> erwähnt in § 1 Abs. 1 Nr. 2 "Versammlungsstätten im Freien mit Szeneflächen, deren Besucherbereich mehr als 1.000 Besucher fasst und ganz oder teilweise aus baulichen Anlagen besteht". Dazu zählte z.B. das Gelände der eingezäunten und damit mit baulichen Anlagen umschlossenen Loveparade 2010. Davon zu unterscheiden sind Veranstaltungen wie Umzüge, Sportveranstaltungen, Straßenfeste und vergleichbare Ereignisse außerhalb baulicher Anlagen, die nicht in der SBauVO geregelt sind. Die Projektgruppe hat beschlossen, sich mit beiden Gruppen von Veranstaltungen "im Freien" zu befassen.

Klärungsbedürftig war auch, was unter einer "Großveranstaltung" zu verstehen ist. Die Projektgruppe hat festgestellt, dass weder der Begriff der "Veranstaltung" noch der der "Großveranstaltung" gesetzlich bestimmt ist. § 38 Abs. 1 SBauVO<sup>2</sup> verwendet den Begriff "Veranstaltung", ohne ihn zu definieren. Nach § 43 Abs. 1 SBauVO<sup>3</sup> hat der Betreiber ein Sicherheitskonzept aufzustellen und einen Ordnungsdienst einzurichten, wenn es "die Art der Ver-

---

<sup>1</sup> GV. NRW. S. 682, in Kraft getreten am 28. Dezember 2009.

<sup>2</sup> § 38 SBauVO:

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

<sup>3</sup> § 43 SBauVO:

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

anstellung" erfordert. Auch diese Vorschrift enthält keine Anhaltspunkte dafür, was der Verordnungsgeber unter einer "Veranstaltung" versteht. Diesen Vorschriften ist auch nicht zu entnehmen, welche Kriterien heranzuziehen sind, um Veranstaltungen der in § 43 Abs. 1 SBauVO bezeichneten "Art" gegenüber solchen Ereignissen abzugrenzen, bei denen ein Sicherheitskonzept nicht erforderlich sein soll.

Das MIK NRW hatte bereits im August 2010 als "Großveranstaltung" solche Veranstaltungen bezeichnet, die "nach Einschätzung der Genehmigungsbehörde ein erhöhtes Gefahren- oder Konfliktpotenzial aufweisen."<sup>4</sup> Diese Einschätzung sollte sich u.a. an einem oder mehreren der folgenden Kriterien orientieren:

- a) Zahl der Teilnehmer;
- b) Relation der Teilnehmerzahl zur Gemeindegröße;
- c) Örtlichkeit und die Zuwegungen;
- d) Risikopotenzial (z.B. Alter, Grad der Organisation, Art der Veranstaltung, Konsum alkoholischer oder anderer berauschender Mittel usw.) der Teilnehmer.

Die Projektgruppe hat zu Beginn ihrer Untersuchung in Erwägung gezogen, alle Veranstaltungen mit mehr als 5.000 Besuchern in Anlehnung an den in § 43 Abs. 1 SBauVO<sup>5</sup> verwendete Formulierung als "Großveranstaltung" zu definieren. Für dieses Vorgehen sprach das Bedürfnis nach einer klaren und eindeutigen Abgrenzung, das sowohl von Seiten der Veranstalter als auch von Seiten der Kommunen geäußert wurde. Die in § 43 Abs. 1 SBauVO erwähnte Zahl von 5.000 Besucherplätzen legt nahe, dass der Verordnungsgeber - unabhängig von dem Charakter der Veranstaltung im Übrigen - von einem erhöhten Risiko für die Besucher ausging, wenn die Versammlungsstätte eine bestimmte Größe überschreitet.

Die Projektgruppe ist vor diesem Hintergrund der Frage nachgegangen, ob es zielführend ist, Veranstaltungen allein aufgrund der Zahl der Besucher 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 Besucher erwartet wurden, ein erhöhtes Gefahren- oder Konfliktpotenzial angenommen haben. Andererseits wiesen insbesondere ehrenamtliche Veranstalter wie Schützen- und Karnevalsvereine in Besprechungen mit dem MIK NRW darauf hin, dass die von ihnen organisierten Umzüge - unabhängig von der Zahl der erwarteten Besucher - 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 drangvollen Enge komme. Veranstaltungen unter freiem Himmel, die außerhalb baulicher Anlagen durchgeführt würden, hätten daher typischerweise ein niedrigeres Gefahrenpotenzial als solche innerhalb baulicher Anlagen.

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

1. zu denen täglich mehr als 100.000 Besucher erwartet werden, oder

---

<sup>4</sup> Das MIK NRW hatte mit Erlass vom 11. August 2010 u.a. gefordert, für jede Großveranstaltung ein Sicherheitskonzept zu erstellen, die den in § 43 Abs. 2 Sonderbauverordnung (SBauVO) genannten Anforderungen entspricht. Der Anwendungsbereich dieses Erlasses wurde im Rahmen einer Dienstbesprechung mit den Bezirksregierungen am 24.8.2010 konkretisiert. Diese Regelungen wurden durch Erlass vom 16. August 2012 aufgehoben.

<sup>5</sup> Vgl. Fn. 7.

2. bei denen die Zahl der zeitgleich erwarteten Besucher ein Drittel der Einwohner der Gemeinde übersteigt und sich erwartungsgemäß mindestens 5.000 Besucher zeitgleich auf dem Veranstaltungsgelände befinden, oder
3. die über ein erhöhtes Gefährdungspotenzial verfügen.

Diese Definition, die einerseits auf die Zahl der - erwarteten Besucher, andererseits auf das Gefährdungspotenzial einer Veranstaltung abstellt, wird auch im "Orientierungsrahmens für die kommunale Planung, Genehmigung, Durchführung und Nachbereitung von Großveranstaltungen im Freien" verwendet, den die Projektgruppe für das MIK NRW erarbeitet hat.<sup>6</sup>

### **III. Zeitraum und Organisation des Projekts (...)**

#### **IV. Produkte der Projektgruppe**

Die Projektgruppe hat, wie bereits erwähnt, im Frühjahr 2012 einen Orientierungsrahmen für die kommunale Planung, Genehmigung, Durchführung und Nachbereitung von Großveranstaltungen im Freien erstellt. Grundlage war der Entwurf eines Leitfadens, der ab Juli 2011 mit den Kommunen und den Bezirksregierungen abgestimmt worden war. Die Projektgruppe hat zu den Entwürfen des Leitfadens und des Orientierungsrahmens zahlreiche Stellungnahmen ausgewertet. Die Projektgruppe hat den Innenausschuss des Landtags im Verlauf des Projekts wiederholt über den aktuellen Stand des Projekts informiert.

Des Weiteren hat die Projektgruppe ein Mustersicherheitskonzept<sup>7</sup> für Veranstalter erstellt, das auf der Internetseite des MIK NRW abgerufen werden kann. Es kann sich als Muster nur auf die Sicherheitsaspekte beziehen, die üblicherweise betrachtet werden müssen. Es ist daher bei besonderen Umständen einer speziellen Veranstaltung anzupassen, wenn diese Umstände Einfluss auf die Sicherheit haben können.

#### **V. Informations- und Datenquellen (...)**

#### **VI. Gliederung des Berichts (...)**

##### **B. Kommunale Praxis**

Auch wenn es in Einzelfällen wiederholt keine ausreichenden Sicherheitsvorkehrungen bei Großveranstaltungen gab, so ist andererseits der Erfahrungsschatz von Kommunen, in denen häufig Großveranstaltungen sicher durchgeführt werden, für die Projektgruppe von wesentlicher Bedeutung für ihre eigenen Schlussfolgerungen. Es ist außerdem für die Erarbeitung von Empfehlungen für die Sicherheit von Großveranstaltungen unerlässlich, die Probleme und Problembewältigung vor Ort zu kennen.

Unterschiedliche Befragungen von Kommunen geben allerdings Aufschluss darüber, wo die praktischen Probleme bei der Genehmigung und Durchführung von Großveranstaltungen liegen und lassen auch allgemeine Rückschlüsse zu, welche vorhanden Rechtsinstrumente von den Kommunen dabei genutzt werden.

---

<sup>6</sup> Anlage 1.

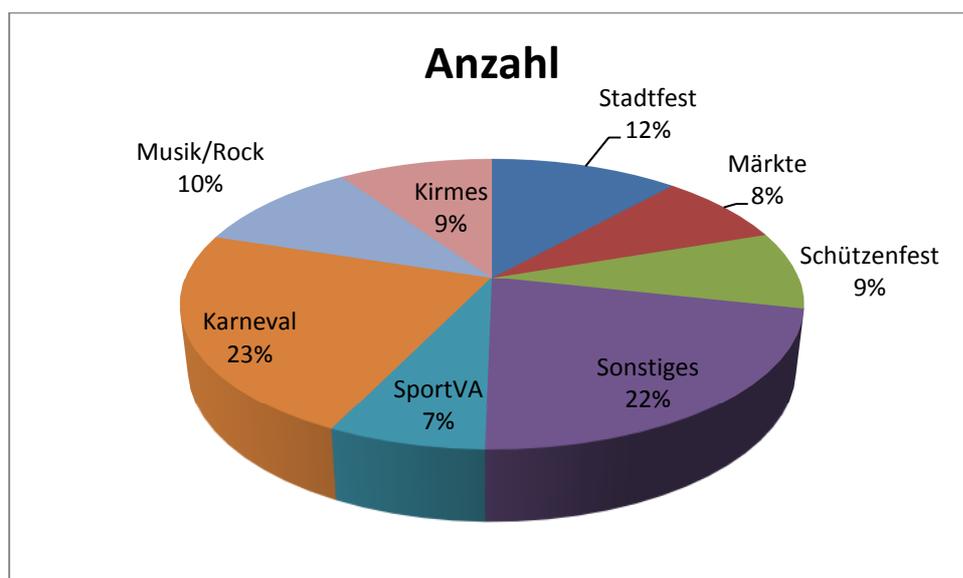
<sup>7</sup> vgl. Anlage 1.

## I. Befragung der Kommunen

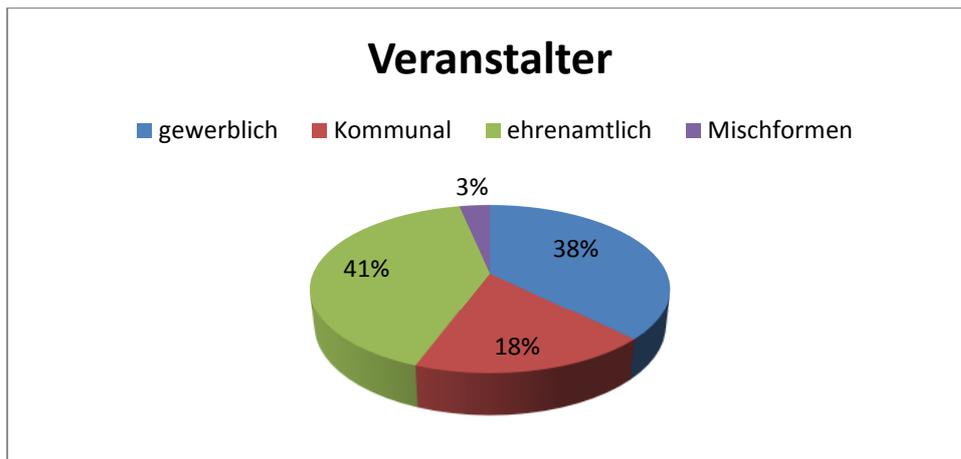
### 1. Befragung aller Kommunen, wie viele Großveranstaltungen pro Jahr stattfinden

Mit Erlass vom 21. Juni 2011 hat das MIK NRW 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 Veranstalter ist, 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 Besuchern handelte, um Veranstaltungen mit 5.000 bis 7.000 Besuchern, mit 7.500 bis 10.000 Besuchern, mit 10.000 bis 20.000 Besuchern und mit mehr als 20.000 Besuchern.

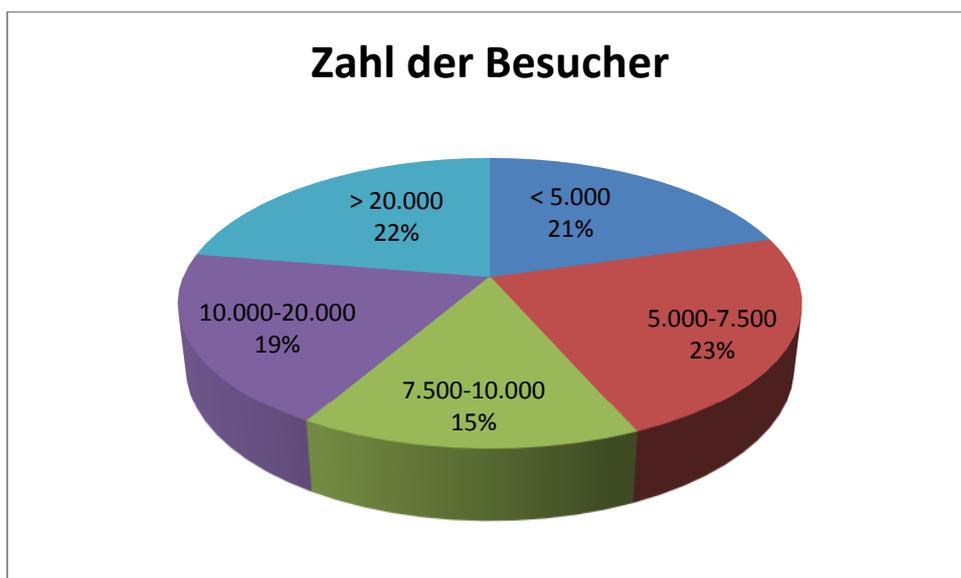
Aus den Antworten ergaben sich 324 Veranstaltungen, die als Großveranstaltungen eingestuft wurden, für die ein Sicherheitskonzept zu erstellen wäre. Das folgende Diagramm zeigt die prozentuale Verteilung der Veranstaltungsarten. Unter "Sonstige Veranstaltungen" finden sich Veranstaltungen wie die "Eröffnung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



Das nachfolgende Diagramm weist aus, aus welchem Bereich die Veranstalter stammen. Dabei werden gewerbliche, ehrenamtliche und kommunale Veranstalter, aber auch Mischformen unterschieden.



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

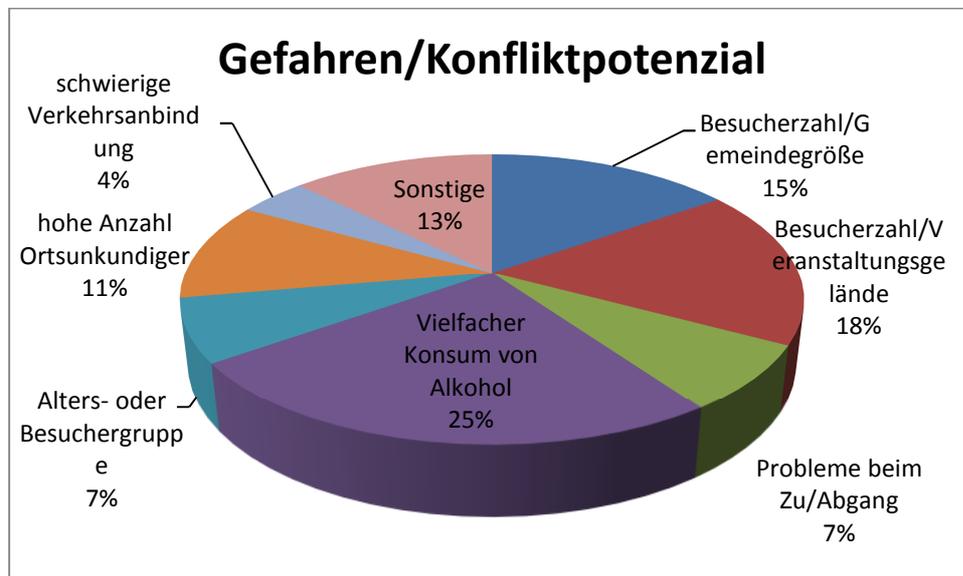


Insbesondere interessierte bei der Befragung, ob auch Veranstaltungen mit weniger als 5.000 Besuchern als solche eingestuft werden, die über ein erhöhtes Gefährdungspotenzial verfügen. Das war immerhin bei 21 % der berichteten Veranstaltungen der Fall.

Bei einigen dieser Veranstaltungen schien die Annahme eines erhöhten Gefährdungspotenzials mit einer der Einschätzung zugrunde liegenden Unsicherheit der Genehmigungsbehörde zusammen zu hängen. 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 (25 %) angeführt worden.



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

## 2. Befragung von 9 ausgewählten Kommunen nach Erfahrungen mit bestimmten Großveranstaltungen

In 2010 und 2011 wurden insgesamt 9 Großveranstaltungen ausgewertet. Anhand eines Fragenkatalogs sollten die befragten Kommunen 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 wurde gefragt, ob eine Änderung oder Ergänzung der bestehenden Regelungen erforderlich sei und welche sonstigen Maßnahmen dazu beitragen, die Sicherheit der 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 vom 11.08.2010 herangezogen.

Eine Gefahr für Leib oder Leben der 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 Ordnerdienst als problematisch.

Zu der Frage, welche Erfolgsfaktoren oder wichtigen Rahmenbedingungen einen sicheren Ablauf von Großveranstaltungen gewährleisten, 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 wurde in erster Linie eine zentrale Genehmigungsgrundlage, zumindest aber ein zentrales Veranstaltungsmanagement genannt. In einem Veranstaltungsgesetz sollten 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, 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 Ordnerdienstes verbindlich vorgegeben werden. Schließlich schlug ein Teil der befragten Kommunen vor, das MIK NRW möge ihre Mitarbeiter in Qualifizierungsmaßnahmen in landeseigenen Fortbildungseinrichtungen schulen.

### **3. Befragung der Kommunen zum ersten Entwurf des Leitfadens**

Der erste Entwurf des Orientierungsrahmens, damals noch als "Leitfaden" bezeichnet, wurde den Kommunen mit einem Fragenkatalog am 13.07.2011 übersandt. Die rund 100 Stellungnahmen flossen in die Überarbeitung des Leitfadens hin zum Orientierungsrahmen ein.

Folgende Fragen wurden den Kommunen gestellt:

#### **Frage 1: Ist die Unterteilung in "federführende Stelle" und "zentral genehmigende Stelle" sinnvoll oder widerspricht sie der kommunalen Praxis?**

Die überwiegende Anzahl der Kommunen hielt die Unterteilung für nicht sinnvoll. Vor allem bei kleineren Kommunen sei eine Trennung mangels Kapazitäten nicht möglich. Viele Kommunen wiesen darauf hin, dass die Bezeichnung "zentral genehmigende Stelle" irreführend sei, da es derzeit keine zentrale Veranstaltergenehmigung geben würde, sondern für jede Veranstaltung mehrere Genehmigungen erforderlich seien.

Diese Anregungen aus der Praxis werden aufgegriffen. Im Orientierungsrahmen wurden die Begriffe "federführende Stelle" und "zentral genehmigende Stelle" zugunsten des "Koordinierungsgremiums" aufgegeben.

**Frage 2: Soll der Fall, dass eine Veranstaltung kein erhöhtes Gefährdungspotenzial aufweist, näher beschrieben werden?**

Diese Frage wurde von den Kommunen sehr unterschiedlich beantwortet. Einige hielten eine Präzisierung für entbehrlich. Ein anderer Teil wünschte sich eine Klarstellung, weil diese den Behörden mehr Rechtssicherheit im Hinblick auf die Einstufung der Veranstaltung geben würde.

Die befragten Kommunen äußerten den Wunsch, dass der Begriff "Gefährdungspotenzial" definiert würde, um zu einheitlichen Bewertungen auf Ebene der Kommune zu kommen. In dem Zusammenhang wurde auch eine Klarstellung gewünscht, ob sich das Merkmal "mehr als 5.000 Besucher" auf die absolute Besucherzahl während des gesamten Veranstaltungszeitraums oder auf die maximal gleichzeitig anwesende Anzahl der Besucher bezieht.

Dieser Vorschlag wurde im Orientierungsrahmen aufgegriffen. Die Definition der Großveranstaltung stellt klar, dass es sich bei der Mindestzahl von 5.000 Besuchern in Nr. 2, die als Untergrenze gewählt wurde, um eine absolute Besucherzahl handelt, die die gleichzeitige Anwesenheit auf dem Veranstaltungsgelände erfordert. Das erhöhte Gefährdungspotenzial wurde durch Regelbeispiele erläutert.

**Frage 3: Besteht Bedarf nach einer auf wenige Punkte beschränkten Checkliste und wenn ja, gibt es aus den Kommunen Beispiele für bereits heute praktizierte Checklisten für Veranstaltungen, die kein erhöhtes Gefährdungspotenzial aufweisen? Oder besteht der Wunsch nach einer ausführlicheren Checkliste, um aus einer größeren Übersicht die für die eigene Bewertung des Sicherheitskonzepts erforderlichen Parameter herausziehen zu können?**

Die Kommunen waren fast einheitlich der Meinung, dass landesweit einheitliche, ausführliche Checklisten von Vorteil seien. Diese sollten so erstellt werden, dass man sie bei kleineren Veranstaltungen entsprechend reduzieren kann. Einige Kommunen hatten bereits Checklisten erstellt.

**Frage 4: Sollte auch eine Regelung für den Fall festgelegt werden, dass sich die federführende Stelle dem Votum des Koordinierungsgremiums nicht anschließt (Gemeint ist der Fall, dass das Koordinierungsgremium der Veranstaltung ein erhöhtes Gefährdungspotenzial zumisst oder sie nicht genehmigen möchte, die federführende Stelle sich aber über dieses Votum hinwegsetzt)?**

Diese Frage hat sich dadurch überholt, dass der Orientierungsrahmen eine federführende Stelle nicht mehr vorsieht.

**Frage 5: Wie bewerten Sie Veranstaltungen, bei denen Veranstalter und Genehmigungsbehörde personenidentisch sind? Besteht Bedarf, dass solche Veranstaltungen von einer unabhängigen Instanz genehmigt werden? Wenn ja, von wem?**

Diese Fallkonstellation wurde von den wenigsten Kommunen als problematisch angesehen. Die Hauptargumentation war, dass an einem Genehmigungsverfahren in der Regel mehrere Behörden beteiligt sind, sodass eine Interessenkollision schon dadurch vermieden würde.

Im Orientierungsrahmen wurde für diese Fallkonstellation die Möglichkeit des interkommunalen Erfahrungsaustausches bzw. die Einbeziehung von externen Beratern vorgeschlagen. Die Praxiserprobung des Orientierungsrahmens wird zeigen, ob dieses Angebot ausreicht, ob tatsächlich die Fallkonstellation der Identität von Veranstalter und Genehmigungsbehörde unproblematisch ist bzw. welche weiteren Hilfsangebote bei Problemfällen angeboten werden können.

**Frage 6: Sind aus Ihrer Sicht die Regelungen zum Einvernehmen ausreichend oder wären aus Ihrer Sicht Ergänzungen wünschenswert? Wenn ja, welche?**

Einige Kommunen regten an, das Verfahren zur Herstellung des Einvernehmens so vorzugeben, dass die beteiligten Stellen ihr Einverständnis dokumentieren. Dieses Dokument sei als Anlage des Konzeptes zu den Akten zu nehmen.

Auch dieser Vorschlag wurde aufgegriffen. Das Verfahren der Einvernehmenserteilung wurde im neuen Orientierungsrahmen ausführlich beschrieben und die Verantwortung für die Einholung der Erklärungen und Prüfung ihrer Vollständigkeit dem Leiter des Koordinierungsgremiums überantwortet.

**Frage 7: Besteht Bedarf, den Abschnitt "Nachbereitung" zu präzisieren, um für die eigene Nachbereitung eine ausführlichere Grundstruktur zu haben, die (ggf. auch im Weiteren) ein landesweit einheitliches Verfahren gewährleisten kann?**

Die Frage wurde von den Kommunen der jeweiligen Bezirksregierungen unterschiedlich beantwortet.

Dieses heterogene Bild hat die Projektgruppe dazu bewogen, die Darstellung der Nachbereitung im Text des Orientierungsrahmens möglichst kurz zu halten und die konkrete Durchführung nach Umfang, Inhalt und Art der Dokumentation in das Ermessen der jeweiligen Kommune zu stellen. Im Anhang des Orientierungsrahmens finden sich unter Anhang V nähere Informationen zur Nachbereitung, die im Bedarfsfall herangezogen werden können.

**Frage 8: Ist es zweckmäßig, die im Wege der Nachbereitung gewonnenen Daten zentral zu speichern? Wenn ja, welche Stelle würde sich dafür anbieten?**

Dieser Vorschlag wurde überwiegend abgelehnt. Im Fall des Bejahens wurde als datenspeichernde Stelle die Bezirksregierung bzw. alternativ das MIK NRW vorgeschlagen.

## **II. Auswertung von Best-Practice-Beispielen 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.

Der Begriff "best-practice" wird im Rahmen dieser Darstellung als Handreichung oder Vorgehensweise verstanden, die sich in der Praxis bewährt hat.

Im Folgenden wird das Vorgehen der Städte Düsseldorf, Wuppertal und Bielefeld dargestellt.

## **1. Organisation in der Landeshauptstadt Düsseldorf**

Auf mehrjährige Erfahrungen im Umgang mit Großveranstaltungen kann die Stadt Düsseldorf zurückblicken.

Ein Kirmesunfall in den 90er Jahren sowie das 1000. Tote Hosen 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 entwickelte Verfahren wurde bis zum heutigen Tag ständig weiterentwickelt und verbessert.

Bereits im Jahr 1997 hat die Stadt den Arbeitskreis (Groß)Veranstaltung gebildet, 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, weitere Ämter sowie die Veranstalter und Betreiber 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. Der Veranstalter erhält Gelegenheit, sein Konzept 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. Sicherheitskonzept der Stadt Wuppertal**

Die Stadt Wuppertal hat nach den Ereignissen bei der Loveparade 2010 einen Leitfaden für Veranstaltungen entwickelt<sup>8</sup>. Die Verwaltung möchte damit erreichen, dass 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.

---

<sup>8</sup> Abzurufen unter: <http://www.wuppertal-marketing.de/home/> dort unter "Großveranstaltungen".

Der Leitfaden gibt einen kurzen Überblick über die wichtigsten Genehmigungstatbestände und benennt die jeweils zuständigen Ansprechpartner 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 den Veranstalter zu einem Sicherheitsgespräch ein, in dem ihm mitgeteilt wird, welche sicherheitsrelevanten Auflagen er erfüllen muss.

Das Ordnungsamt fasst abschließend alle für die Veranstaltung notwendigen Genehmigungen zusammen und übermittelt sie dem Veranstalter.

Am Veranstaltungstag sieht der Leitfaden eine gemeinsame Begehung der Veranstaltungsfläche durch Behördenvertreter mit der Veranstaltungsleitung vor, um "eventuelle Probleme gemeinsam zu erkennen und zu lösen".

### **3. Einheitlicher Ansprechpartner bei der Stadt Bielefeld**

Bei der Stadt Bielefeld gibt es bereits seit November 2011 einen einheitlichen Ansprechpartner für Veranstalter. Das Verfahren zur Vorbereitung von Großveranstaltungen wurde außerdem durch die Einrichtung eines dauerhaften Gremiums von entscheidungsbefugten Mitarbeitern 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 sich Studierende 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 eines einheitlichen Ansprechpartners für Großveranstaltungen befragt.

Aus der Evaluation der Fragebögen haben sie folgende Empfehlungen für Bielefeld entwickelt:

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

### **C. Erarbeitung eines Orientierungsrahmens für die Kommunen (...)**

#### **D. Verbesserung der Ausbildung**

Es trägt unbestreitbar zur Sicherheit von Großveranstaltungen bei, wenn diejenigen, die solche Veranstaltungen planen, durchführen oder genehmigen über fundierte Kenntnisse zu allen 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 sehr unterschiedlich. Da in Deutschland, anders als in Großbritannien beispielsweise an der Buckinghamshire New University<sup>9</sup>, 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 Fachbereiche genutzt und auch Gespräche mit Veranstaltern und Sicherheitsdienstleistungsunternehmen geführt.

## **I. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die in den Behörden die Sicherheit von Großveranstaltungen beurteilen müssen**

### **1. Mitarbeiter, die in der Kommune die Aufgabe des Zentralen Ansprechpartners oder die Leitung der Koordinierungsgruppe innehaben oder in anderer Weise mit der Genehmigung von Großveranstaltungen befasst sind**

Eine systematische Aus- und Weiterbildung der mit Großveranstaltungen befassten städtischen Mitarbeiter im Hinblick auf die Planung, Vorbereitung und Durchführung derartiger Veranstaltungen, findet derzeit nicht statt. Der Bedarf, sich in diese Materie einzuarbeiten, ist nicht nur in kreisfreien Städten, sondern auch bei Beschäftigten der mittleren und kleineren Kommunen in erheblichem Umfang gegeben. Auch wenn Großveranstaltungen im Sinne des Orientierungsrahmens in der Regel häufiger in Großstädten durchgeführt werden, gewinnt der Umgang mit der Planung, Vorbereitung und Durchführung von größeren Veranstaltungen sowie mit den Regularien insbesondere mit der Erstellung und Prüfung von Sicherheitskonzepten an Bedeutung. Besonders das Instrument des Sicherheitskonzeptes wird mittlerweile in fast allen Städten bei größeren Veranstaltungen eingesetzt.

Die in den Kommunen mit der Planung, Organisation und Durchführung von größeren Veranstaltungen betrauten Verwaltungsmitarbeiter verfügen über sehr unterschiedliche Ausbildungen. So sind von Verwaltungsangestellten und Beamten des mittleren und gehobenen - in Einzelfällen auch des höheren - allgemeinen Dienstes, über Mitarbeiter des gehobenen und höheren technischen Dienstes bis hin zu „Quereinsteigern“ wie z.B. Architekten und Bauingenieuren, die ohne Verwaltungsausbildung in ihrem jeweils erlernten Fachgebiet in den Kommunen tätig sind, ganz unterschiedliche Qualifikationen vorhanden.

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,

---

<sup>9</sup> <http://www.crowdsafetymanagement.co.uk/>.

eine Großveranstaltung auf ihre Sicherheit hin zu beurteilen, während ansonsten solche Veranstaltungen in der Kommune nicht vorkommen.

Gemeinsam ist allen Fällen, dass die Beschäftigten, die in der Kommune die Sicherheit von Großveranstaltungen beurteilen müssen, dazu gleich gut in der Lage sein sollten. Eine Befassung mit der Materie, die dem Mitarbeiter die notwendigen Kenntnisse für die Beurteilung der Sicherheit einer Großveranstaltung verschafft, wäre so speziell, dass dafür im Rahmen einer allgemeinen Ausbildung kein Raum ist. Dabei muss auch bedacht werden, dass eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter, die oder der zwanzig Jahre nach Abschluss der eigenen Ausbildung erstmalig mit der Aufgabe "Sicherheit von Großveranstaltungen" befasst ist, wahrscheinlich den größten Teil seiner Kenntnisse aus der Ausbildung vergessen hat und nicht auf einem aktuellen Stand ist. Zudem werden nur einzelne wenige Personen, die die Ausbildung absolvieren, jemals in ihrem beruflichen Leben überhaupt eine solche Aufgabe wahrnehmen.

Unter diesen Voraussetzungen hält die Projektgruppe zum Erlangen vertiefter Kenntnisse in Fragen der Veranstaltungssicherheit eine Fortbildung derjenigen Beschäftigten für sinnvoll, die konkret mit der Sicherheit von Großveranstaltungen befasst werden, zeitnah zur Aufnahme der speziellen Tätigkeit. Vermittelt werden sollte bei den Fortbildungsveranstaltungen das Rüstzeug, um aus städtischer Sicht systematisch eine Großveranstaltung vorbereiten zu können und Sicherheitsmaßnahmen für den jeweiligen Verantwortungsbereich bewerten und prüfen zu können. Generell sollte in den Orientierungsrahmen mit seinen wesentlichen Inhalten z.B. die Einstufung einer Veranstaltung als Großveranstaltung oder das Erkennen von Gefahrenpotenzialen eingeführt werden. Checklisten zur Vorbereitung und Durchführung von größeren Veranstaltungen, insbesondere zur zeitlichen Koordinierung notwendiger Aktivitäten sowie zur Durchführung der notwendigen Beteiligungsprozesse, sollten besondere Schwerpunkte bilden. Wünschenswert wäre es darüber hinaus, wenn Sicherheitskonzepte im Hinblick auf zu fordernde Mindeststandards, notwendige Regelungsumfänge, Aufbau und Gliederung breiten Raum erhielten. Um neben dem Erlernen von Grundkenntnissen in den vorgenannten Bereichen auch die Anwendung in Simulationen und Planspielen zu ermöglichen, müssten sich die Fortbildungsveranstaltungen über ca. eine Woche erstrecken.

Wichtig wäre, dass diese Veranstaltungen für alle Mitarbeiter offen sind, die in die Genehmigungsverfahren von Großveranstaltungen eingebunden sind. So lassen sich bereits bei der Durchführung von Planspielen die unterschiedlichen Aufgaben und Zuständigkeiten herausarbeiten; unterschiedliche Sichtweisen können erläutert und diskutiert werden, um als Team im Rahmen der jeweiligen Aufgabenerfüllung Großveranstaltungen sachgerecht abwickeln zu können.

Ziel der Fortbildung sind der Erwerb von Grundkenntnissen, die Anwendung der Grundkenntnisse in Übungen und Planspielen sowie das Erlernen der Kommunikation der unterschiedlichen Akteure miteinander. Neben der Fortbildung und ergänzend dazu können Foren für einen Erfahrungsaustausch, bei dem routinierte Kräfte ihr Fachwissen an weniger routinierte weitergeben, eine wichtige Möglichkeit sein, Kenntnisse zu Spezialproblemen zu erwerben.

Ein Learning-on-the-job als Alternative zur gezielten Fortbildung vor Aufnahme der Tätigkeit wird dem Ziel sicherer Großveranstaltungen nicht in ausreichendem Maße gerecht, weil die Sachmaterie äußerst komplex ist. Teilweise bezweifeln die Mitglieder der Projektgruppe so-

gar, dass mit einer allgemeinen Verwaltungsausbildung die notwendigen Voraussetzungen bestehen, um eine fundierte Prüfung eines Sicherheitskonzepts für eine Großveranstaltung zu gewährleisten.

Es wäre ergänzend zur Fortbildung wünschenswert, wenn in der Ausbildung sowohl des gehobenen allgemeinen, als auch des höheren und gehobenen technischen Dienstes die besondere ordnungsrechtliche Thematik in Fallbeispielen im Rahmen der Ausbildung verwertet würde oder zur Sprache käme. Ziel sollte sein, dass die Auszubildenden erfahren, dass es bei der Vorbereitung von Großveranstaltungen eine besondere Verantwortung der Kommune zur Prüfung der Sicherheitsaspekte gibt, die der Veranstalter in seinem Sicherheitskonzept darzustellen hat. Es wird nicht für erforderlich gehalten, dazu Lehrpläne zu ändern.

## **2. Beschäftigte, die die Sicherheit von Großveranstaltungen im Bereich Feuerschutz und Rettungswesen beurteilen**

Die Ausbildung für den gehobenen und höheren feuerwehrtechnischen Dienst als auch die Ausbildung zum Verbandsführer der Freiwilligen Feuerwehr am Institut der Feuerwehr in Münster umfasst die theoretische Ausbildung und die praktische Ausbildung am Planspiel, um bei größeren Schadensereignissen wie beim Massenansturm von Verletzten die Einsatzleitung oder eine Stabsfunktion unterhalb des Einsatzleiters wahrnehmen zu können. Ein Teil der Ausbildung des höheren feuerwehrtechnischen Dienstes umfasst zudem die Fachkenntnisse, um im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens aus Sicht des Brandschutzes Stellung nehmen zu können. Genehmigung und Durchführung von Veranstaltungen sind bis jetzt nicht Teil der Ausbildung.

Die Rechtsgrundlagen von Veranstaltungen bleiben daher bisher unberücksichtigt. Hierzu würden vor allem die einschlägigen Bestimmungen der Sonderbauverordnung, der Gewerbeordnung und des Straßen und Wegerechts zählen. Dabei müssen auf der einen Seite die Beschränkung der Feuerwehren auf eine rein gutachtliche Mitwirkung und auf der anderen Seite die Rechtsbestimmungen, über die die Feuerwehr ihre Forderungen durchsetzen kann, verdeutlicht werden.

Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens benötigt der Mitarbeiter einer Feuerwehr Fachkenntnis darin, von welchen Brandszenarien er je nach Veranstaltung auszugehen hat, und wie ein dem Risiko angepasster Sicherheitswachdienst der Feuerwehr zu bemessen ist. Dazu zählt auch die Kompensation einer mangelhaften Löschwasserversorgung auf dem Veranstaltungsgelände. Seine Aufgabe ist es auch zu beurteilen, ob die Feuerwehr bei Bränden im Gemeindegebiet durch die Veranstaltung so behindert werden kann, dass Ausrückebereiche oder Anfahrtswege geändert oder vorübergehend zusätzliche Feuerwachen eingerichtet werden müssen. Nimmt die Feuerwehr auch die Aufgaben des Trägers des Rettungsdienstes wahr, so obliegt ihr auch die Bemessung des vom Veranstalter privatrechtlich zu beauftragenden Sanitätsdienstes, beispielsweise nach dem Kölner Algorithmus, und die Vorhaltung von zusätzlichen Rettungswagen und Notarzt-Einsatzfahrzeugen des öffentlichen Rettungsdienstes während der Veranstaltung.

Der bei der Genehmigung der Veranstaltung beteiligte Mitarbeiter der Feuerwehr sollte auch wissen, aus welchen Elementen ein vollständiges Sicherheitskonzept bestehen muss. Einen Schwerpunkt bilden dabei die zu berücksichtigenden Schadensszenarien und die nachvollziehbare Herleitung der sich daraus ergebenden Sicherheitsmaßnahmen. Außer der Bemessung

sung von Sicherheitswachdiensten muss ein besonderes Augenmerk auf der Raumordnung liegen, vor allem auf der Trennung der Rettungswege von den Anfahrtswegen der Einsatzkräfte, auf ausreichende Aufstell- und Bewegungsflächen sowie auf einsatztaktisch sinnvollen Zusammenhang mit den Aufstell- und Bewegungsflächen anderer Sicherheitskräfte.

Die notwendigen Kenntnisse müssen auch den Aufbau und die Arbeitsweise eines Koordinierungsgremiums während der Veranstaltung umfassen. Ein besonderes Gewicht muss dabei auf eindeutig festgelegten und für die verschiedenen Schadensszenarien beschriebenen Verantwortlichkeiten der Feuerwehr, der Polizei und der anderen beteiligten Behörden und Stellen liegen. Die Informationswege müssen eindeutig festgelegt sein und es muss ein redundantes Informationsnetz zur Verfügung stehen, dass sich keinesfalls nur auf die gängigen Handyprovider stützen darf.

Eine grobe Einführung in die Problematik der Genehmigung von Großveranstaltungen sollte mit wenigen Unterrichtsstunden in die Ausbildung des gehobenen und höheren feuerwehrtechnischen Dienstes und der Wehrleiter der Freiwilligen Feuerwehr und ihrer Stellvertreter am Institut der Feuerwehr in Münster integriert werden. Darüber hinaus sollte in einer zentralen Fortbildungseinrichtung des Landes eine gemeinsame Fortbildung für diejenigen Mitarbeiter und Wehrleiter von Feuerwehren, Polizeibeamte und Mitarbeiter von Bauaufsichtsämtern und Ordnungsämtern angeboten werden, die mit der Genehmigung von Großveranstaltungen befasst sind.

### **3. Beschäftigte, die die Sicherheit von Großveranstaltungen unter polizeifachlichen Gesichtspunkten beurteilen**

Die Beurteilung von Sicherheitskonzepten für Großveranstaltungen aus polizeifachlicher Sicht und Zusammenarbeit mit kommunalen Koordinierungsgremien ist bisher nicht Bestandteil der Aus- und Fortbildung der Polizei. Indessen sind wesentliche Erfolgsfaktoren für das sichere Gelingen von Veranstaltungen die Kenntnis

- über die rechtlichen Grundlagen sowie Ziele und Inhalte des Orientierungsrahmens,
- der Verteilung der Verantwortlichkeiten des Veranstalters einerseits und der beteiligten Behörden andererseits und der sich daraus ergebenden Schnittstellen
- sowie über das Zusammenwirken aller Beteiligten bei der Erstellung und Prüfung von Sicherheitskonzepten.

Deswegen sind auch für die an der Zusammenarbeit mit den Kommunen im Vorfeld von Großveranstaltungen beteiligten Polizeibeamtinnen und -beamten zusätzliche in der bisherigen Ausbildung nicht berücksichtigte Kenntnisse notwendig. Wegen der räumlich größeren Zuständigkeitszuschnitte von Polizeipräsidien im Vergleich zu den Kommunen ist die Wahrscheinlichkeit, dass Polizeibeamte in ihrem späteren Berufsleben mit der Sicherheit von Großveranstaltungen befasst sein werden, ungleich größer. Dies kann es rechtfertigen, das Thema in den Curricula der Polizeiausbildung zu berücksichtigen.

Es ist aus Sicht der Projektgruppe sinnvoll, wenn Polizeibeamte des gehobenen Dienstes bereits in der Ausbildung die grundsätzlichen Ziele und Inhalte des Orientierungsrahmens des MIK kennen lernen.

Beamte des höheren Polizeivollzugsdienstes in NRW (1. Studienjahr) sollten darüber hinaus die von den verschiedenen Behörden mit Sicherheitsaufgaben zu beurteilenden Teile eines Sicherheitskonzeptes darstellen und von den Planungs- und Einsatzmaßnahmen der Polizei abgrenzen können. Sie müssen außerdem Bedeutung und Umfang des polizeilichen Einvernehmens verstehen.

Für Mitarbeiter in den Führungsstellen der Direktion Gefahrenabwehr/Einsatz, die regelmäßig mit Fragen der Sicherheit von Großveranstaltungen befasst und in Koordinierungsgremien der Kommunen beteiligt sind, sind ergänzende Fortbildungsmaßnahmen notwendig. Darin sollten sie Kenntnisse über die gesetzlichen Grundlagen für die Durchführung von Großveranstaltungen und den Orientierungsrahmen des MIK im Detail erwerben. Sie sollen durch die Fortbildung befähigt werden, die polizeilichen Belange in Koordinierungsgremien zu vertreten, die notwendigen Bestandteile eines Sicherheitskonzeptes des Veranstalters zu kennen und im Rahmen des polizeilichen Einvernehmens eine polizeifachliche Einschätzung dazu abzugeben. Außerdem sollte die Nachbereitung von Großveranstaltungen geübt werden. Es bietet sich an, spezifische Fragestellungen des Polizeieinsatzes im Zusammenhang von Großveranstaltungen durch die Fortbildungseinrichtung der Polizei zu schulen. Daneben können Fortbildungsmaßnahmen, die die Zusammenarbeit in Koordinierungsgremien und mit den anderen Behörden für Sicherheit und Ordnung schulen, eine sinnvolle Ergänzung darstellen.

## **II. Veranstalter und Personen, die im Auftrag des Veranstalters zur Gewährleistung der Sicherheit beitragen**

Zurzeit gibt es für die privaten Akteure (Veranstalter, Betreiber von Veranstaltungsstätten, Dienstleister im Sicherheitsgewerbe) bis auf wenige Ausnahmen weder abgestimmte Ausbildungen für die „Sicherheitsplanung von Veranstaltungen“ - noch Anforderungsprofile für Tätigkeiten und die dafür notwendige Qualifikationen.

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

Natürlich haben nicht alle an Veranstaltungen Beteiligten 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. Die Begrifflichkeit umfasst damit sowohl große professionelle Tournee- oder Festivalveranstalter als auch kleine ehrenamtliche Vorstände von Schützenvereinen, die den örtlichen Umzug „veranstalten“. Hinzu kommen noch Ämter als „Veranstalter“, Hobbyveranstalter und alle anderen, die Menschen zu Veranstaltungen einladen.

Analog zu sehen ist die Position des „Betreibers“ gem. Sonderbauverordnung Teil 1, für den es ebenfalls keine geregelten Vorgaben gibt. Auch hier reichen die inhaltlichen Ausgestaltungen vom Betreiber eines Festzeltes bis hin zur Betreibergesellschaft einer großen Arena.

Allen Veranstaltern (und Betreibern) gleich ist dabei, dass sie bestimmten Verantwortungen (Fach-, Organisations-, Auswahl-, Kontrollverantwortung) unterliegen – die sie entweder selbst wahrnehmen oder für die sie geeignetes Fachpersonal beauftragen, bzw. beauftragen müssen.

Auch auf der Ebene des Fachpersonals gibt es nur wenige auf die Sicherheit von Veranstaltungen gerichtete Ausbildungen und Anforderungsprofile. Zwar begründet die Sonderbauverordnung Teil 1 NRW die Anwesenheitspflicht eines „Verantwortlichen für Veranstaltungstechnik“ für bestimmte Veranstaltungen (§ 40 SBauVO<sup>10</sup>) – diese Anforderungen richten sich jedoch nahezu ausschließlich auf den veranstaltungstechnischen Bereich. Dies spiegelt sich in der Ausbildung der Verantwortlichen für Veranstaltungstechnik wieder. Komplexe – für die Planung und Durchführung von Veranstaltungen aber unabdingbar wichtige Themen wie Personenstromanalysen oder Geländeplanung etc. 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 Anbieter geschlossen, die unterschiedlichste Aus- & Weiterbildungen anbieten. Ohne über die Qualität der Angebo-

---

<sup>10</sup> § 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 m<sup>2</sup> 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 m<sup>2</sup> 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 m<sup>2</sup> und nicht mehr als 200 m<sup>2</sup> 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 mindestens 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 m<sup>2</sup> 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.

te zu urteilen lässt sich pauschal sagen, 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 dem TÜV oder anderen etablierten Institutionen erlauben keinen verlässliche Qualitätsvergleich, da auch diese Institutionen nicht grundsätzlich für die Sicherheitsplanung von Veranstaltungen ausgebildet sind und es darüber hinaus keine gemeinsame staatliche anerkannte Zertifizierungsgrundlage oder -kontrolle gibt. Dies gilt gleichermaßen für die Qualifikation der Lehrenden, für die es ebenfalls aktuell keinerlei regelte Grundlage gibt.

Im Bereich der aktuellen Aus- & Weiterbildungsangebote gilt daher das Gleiche wie für Veranstalter und Betreiber: „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- & Ordnungsdienste. Die Arbeit im Veranstaltungsbereich hat im klassischen Bewachungsgewerbe nur eine untergeordnete Position – die in keinem Verhältnis zur damit zusammenhängenden Verantwortung steht.

Diejenigen Kräfte, die gem. § 43 SBauVO unter anderem für eine „geordnete Räumung“ im Gefahrfalle verantwortlich sind, haben aktuell in Deutschland keine organisierte Ausbildungsstruktur und Vorbereitung auf ihre Arbeit. Für „sicherheitsrelevante“ Bereiche gefordert wird ein Nachweis gem. § 34a Abs. 1 GewO<sup>11</sup> - eine bei der IHK durchgeführte 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 / Unterrichtungen.

Auch in dem mittlerweile angebotenen Ausbildungsberuf Fachkraft für Schutz und Sicherheit findet „Veranstaltungssicherheit“ als Thema nur auf allgemeiner Ebene statt. Die Aus- & Weiterbildung der Kräfte der Sicherheits- & und Ordnungsdienste für die Arbeit bei Veranstaltungen hängt zum jetzigen Zeitpunkt ausschließlich vom eigenen Anspruch des jeweiligen Unternehmens ab. Da es sich aber gerade in diesem Bereich um eine Tätigkeit mit Mindestlöhnen und engen Budgets handelt, werden Ausgaben für Aus- & Weiterbildungen häufig nicht eingeplant. Auch eine allgemeine Zertifizierung des Unternehmens nach DIN 9001 / 9004 erlaubt keine Aussage über die Eignung des beim Unternehmen beschäftigten Personals speziell für die Gewährleistung der Sicherheit bei Veranstaltungen.

---

<sup>11</sup> § 34 a GewO Abs. 1:

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.

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

Es ist deswegen unumgänglich, 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 Brandschutzaufgaben. Auch braucht es insbesondere spezielle Kenntnisse, um während Veranstaltungen möglicherweise kritische Situationen rechtzeitig erkennen und entsprechende Entscheidungen treffen zu können.

Es ist daher notwendig, dass diejenigen, die eine sicherheitsrelevante Position bei Veranstaltungen innehaben, ob in der Planung oder der konkreten Durchführung, über eine hierauf abgestimmte, standardisierte Qualifikation verfügen. Da dies für alle Tätigkeitsfelder gilt, sollte die Aus- & Weiterbildung modular aufgebaut sein, um den unterschiedlichen Arbeitsbereichen und den damit verbundenen Verantwortlichkeitsstufen Rechnung zu tragen.

Im Bereich der **Sicherheits- & Ordnungsdienste** lassen sich zum Beispiel folgende Tätigkeitsfelder mit unterschiedlichen Verantwortungen und damit unterschiedlichen Qualifikationsbedarfen unterscheiden:

- 1- Basismitarbeiter: einfache Tätigkeiten (Ordnung & Service) im Außenbereich von Veranstaltungen
- 2- Basismitarbeiter: einfache Tätigkeiten (Ordnung & Service) im Innenbereich von Veranstaltungen
- 3- Basismitarbeiter: Arbeiten in Einlass- & Bühnenbereichen
- 4- Gruppenleiter: Teamleitung & Einsatzplanung
- 5- Führungskräfte: Ordnungsdienstleitung, Veranstaltungsplanung, Sicherheitskonzeption (Erstellung und Prüfung)

Da es aufgrund der oben genannten Unterschiede keine einheitliche Ausbildung zum „**Veranstalter**“ oder zum „**Betreiber**“ geben kann, braucht es auch hier entsprechende Fachausbildungen, damit die Planung und Umsetzung der Publikumssicherheit als eigenständiger Bereich an Fachpersonal übergeben werden kann (ähnlich wie zum Beispiel das Thema „Strom“ oder „Veranstaltungstechnik“ an das jeweilige Fachpersonal übergeben wird). Auch diese Fachausbildung muss modular aufgebaut sein und mit einer abgestimmten Stufe 5 „Veranstaltungsplanung, Sicherheitskonzeption (Erstellung & Prüfung)“ enden – sodass einheitliche Anforderungen, die sich auf die jeweiligen Ausbildungslevels beziehen, getroffen werden können (z.B. Sicherheitskonzepte können nur von Absolventen der Ausbildungsstufe 5 erstellt werden)

Mögliche Qualifikationsstufen könnten sein:

- 1- Veranstaltungsleitung einfacher Veranstaltungen ohne besondere Gefährdungen
- 2- Veranstaltungsplanung, Veranstaltungsleitung einfacher Veranstaltungen ohne besondere Gefährdung

- 3- Veranstaltungsleitung komplexer Veranstaltungen (Großveranstaltungen)
- 4- Veranstaltungsplanung, Veranstaltungsleitung komplexer Veranstaltungen (Großveranstaltungen)
- 5- Sicherheitskonzeption (Erstellung & Prüfung)

Als mögliche Ausbildungsinhalte kommen in Betracht

- Geländeplanung
- Notfallmanagement
- Kommunikationsplanung
- Gefährdungsanalyse
- Personenstromanalyse und -lenkung
- rechtliche Grundlagen

Eine der Herausforderungen wird die Einbindung der bisherigen Aktiven sein, die über unterschiedliche (oder auch keine) Ausbildungen, zum Teil dafür aber langjährige und hervorragende Erfahrungen und Kenntnisse verfügen. Ebenfalls einzubinden sind die fachfremden Aktiven (z.B. Sicherheitsingenieure, Brandschutzingenieure), die zwar eine grundsätzliche Methodenausbildung haben, die aber den speziellen Anforderungen in Bezug auf Veranstaltungen nicht in vollem Umfang gerecht wird.

Die jeweilige Ausbildung kann als eigenständige Qualifikation (z.B. im Rahmen eines Studiums) oder auch in Form qualifizierter Weiterbildungen für Personen angeboten werden, die entsprechende Einstiegsbedingungen vorweisen können. Unabdingbar für eine Ausbildung in diesem Bereich ist auf allen Ebenen eine starke Verzahnung mit der Arbeitspraxis, da „Veranstaltungssicherheit“ nicht ausschließlich theoretisch vermittelt werden kann - ebenso wie eine enge interorganisationale Verbindung und Abstimmung zu den jeweiligen Ausbildungen der Vertreter der Sicherheitsbehörden oder der Polizei.

Wichtigste Voraussetzung für das Etablieren entsprechender Aus- und Fortbildungsmaßnahmen wäre eine staatliche Vorgabe der Anforderungen an die Tätigkeitsbereiche, die hierfür notwendigen Qualifikationen, die Ausbildungsinhalte und natürlich auch an die Auszubildenden.

### **III. Sachverständige für Veranstaltungssicherheit**

Der Anteil der Verfahren zur Genehmigung von Großveranstaltungen im Freien ist im Verhältnis zum gesamten Aufgabenspektrum der Kommune relativ gering. Mit Ausnahme der Großstädte können deshalb meist keine spezialisierten Mitarbeiter beschäftigt werden.

Steht die Genehmigung einer entsprechenden Veranstaltung an, wird die betroffene Stadt deshalb auf externe Hilfe zurückgreifen müssen. Entsprechende Unterstützung wird durch freiberuflich tätige Sachverständige angeboten. Diese sind in der Regel im Veranstaltungsmanagement erfahrene Frauen und Männer, die über eine hohe Fachkompetenz verfügen. Diese Fachkompetenz wurde durch persönliche Erfahrung oder Fortbildung erworben. Einen Ausbildungsgang mit einem entsprechenden Abschluss gibt es bisher in Deutschland nicht. Die genehmigende Stadt kann sich deshalb im Vorfeld einer Entscheidung nur beraten lassen, die Verantwortung verbleibt jedoch in vollem Umfang bei ihr. Eine Kommune, die nur eine oder sehr vereinzelt Großveranstaltungen beurteilen muss, hat derzeit also nur die Wahl zwischen einer möglicherweise kostenintensiven qualifizierten Fortbildung einzelner Mitarbei-

ter oder der Hoffnung, sich auf die hoffentlich vorhandene Expertise der externen Beraterin oder des externen Beraters verlassen zu können.

Eine Lösung für dieses Dilemma könnten mittelfristig staatlich anerkannte Sachverständige für Veranstaltungssicherheit sein. Im Baugenehmigungsverfahren wirken seit ca. 80 Jahren Prüfsachverständige für Standsicherheit mit. In NRW werden die Voraussetzungen der Anerkennung, der Ausbildung und der Aufgaben von staatlich anerkannten Sachverständigen nach der Landesbauordnung in einer Verordnung (SV-VO) geregelt. Bisher werden Sachverständige für folgende Fachbereiche staatlich anerkannt:

- Standsicherheit in den verschiedenen Fachrichtungen
- baulicher Brandschutz
- Erd- und Grundbau
- Schall- und Wärmeschutz

Die größte Nähe zum Thema hat der staatlich anerkannte Sachverständige für die Prüfung des Brandschutzes. Ein Brandschutzkonzept eines staatlich anerkannten Sachverständigen ist für größere Veranstaltungsstätten im Baugenehmigungsverfahren vorzulegen.

Bei Großveranstaltungen im Freien stellt sich die Problematik des Brandschutzes naturgemäß anders dar und nicht in der gleichen Schärfe wie dies in geschlossenen Räumen der Fall ist. Für die häufig in den Vordergrund tretenden Aufgaben und Gefährdungspotenziale großer Menschenansammlungen (crowd management), die über die Fragen des Brandschutzes hinausgehen, fehlt es an einem vergleichbaren Instrument. Es kann hier sinnvoll sein, etwas Vergleichbares wie die SV-VO für den Fachbereich „Veranstaltungssicherheit“ zu schaffen. Die Voraussetzungen für die Anerkennung wären entsprechend zu den anderen Fachbereichen zu regeln.

Die durch künftige „staatlich anerkannte Sachverständige für Veranstaltungssicherheit“ abgegebenen Gutachten würden eine tragfähige Grundlage für Genehmigungsverfahren bilden. Dies wäre nicht nur im Baugenehmigungsverfahren der Fall, sondern in entsprechender Weise auch in den Genehmigungsverfahren der Ordnungsämter, die außerhalb stationärer baulicher Anlagen, die Grundlage für Großveranstaltungen im Freien bilden.

#### **IV. Musterfortbildung: Arbeit im Koordinierungsgremium**

Mehrere Projektgruppenmitglieder haben aufgrund ihrer Erfahrungen geäußert, dass die Arbeit in Koordinierungsgremien im Wege einer fachübergreifenden Fortbildung geübt werden sollte, da es nicht nur auf die Fachkenntnisse über Veranstaltungssicherheit ankomme, sondern die erfolgreiche Arbeit in Koordinierungsgremien entscheidend auch von der Kommunikation der beteiligten Ämter und Behörden untereinander und mit dem Veranstalter abhängt.

Die Projektgruppe hat deswegen eine Musterfortbildung konzipiert und im Januar 2013 in Zusammenarbeit mit der Fortbildungsakademie des MIK durchgeführt. Ziel der Fortbildung war neben dem Üben der Arbeit in einem Koordinierungsgremiums und der Verbesserung

der Kommunikation auch der Erfahrungsaustausch und das Bilden eines Netzwerkes der Teilnehmenden untereinander.

*Auswertung der Erfahrungen mit der Musterfortbildung wird im abschließenden Bericht ergänzt werden.*

## **E. Auswertung der rechtlichen Regelungen zu (Groß-)Veranstaltungen**

Das Bundes- und das nordrhein-westfälische Landesrecht kennen eine Vielzahl von einzelnen Anzeige- und Genehmigungspflichten, die formal in separaten Verwaltungsverfahren abzuarbeiten sind. Es existiert jedoch keine (generalklauselartige) gesetzliche Vorschrift, die 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.

An dieser Stelle wird untersucht, inwieweit die jeweiligen Normen geeignet sind, der Sicherheit von Großveranstaltungen zu dienen. Bei dieser Fragestellung muss unterschieden werden zwischen der tatsächlichen und der rechtlich zutreffenden Handhabung der Normen: Mitunter werden in der Praxis mangels tragfähiger Alternativen behördliche Maßnahmen auf eine Norm gestützt, die dies bei näherer Betrachtung nicht zulässt. Maßstab bei der hier vorzunehmenden Bewertung kann nur sein, ob die Norm rechtssicher der Sicherheit dient.

Kriterien für die Normprüfung sind etwa:

- **Normansatz in zeitlicher Hinsicht:**

Setzt die Norm präventiv an, bei der Gefahrenabwehr oder bereits bei der Gefahrenverhütung oder -vorsorge?

- **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 VwVfG NRW<sup>12</sup>, eine spezialgesetzliche Ermächtigung zur Beifügung von Nebenbestimmungen zu dem Hauptverwaltungsakt (Genehmigung/ Erlaubnis)? Wenn ja, ist wie beim Hauptverwaltungsakt nach dem Schutzzumfang zu fragen.

---

<sup>12</sup> § 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

- **Nutzung in der Praxis:**

Wie wird die Norm in der Praxis genutzt?

- **Gesamtbetrachtung:**

Ist die Schutztauglichkeit voll oder nur eingeschränkt gegeben?

Die Ergebnisse der folgenden Prüfung werden im Überblick in einer Tabelle als Anlage 2 zusammengefasst.

## I. Übersicht

### 1. Festsetzung für Volksfeste, Messen, Ausstellungen, Groß-, Wochen-, Spezial- und Jahrmärkte (§§ 60b, 64 ff. GewO)

Soweit der Anwendungsbereich von §§ 69<sup>13</sup>, 60b Abs. 2 GewO<sup>14</sup> eröffnet ist, bieten die Normen einen ausreichenden Schutz. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn die Großveranstaltungen als Volksfeste, Messen, Ausstellungen, Groß-, Wochen-, Spezial- oder Jahrmärkte organisiert sind **und** der Veranstalter eine Festsetzung durch die Gemeinde zur Erlangung der Marktprivilegien begehrt.

Nach diesen Vorschriften ist ein Antrag auf Festsetzung abzulehnen, wenn die Durchführung der Veranstaltung dem öffentlichen Interesse widerspricht. Diese Möglichkeit zur Gefahrenverhütung ist weit gefasst, sie betrifft insbesondere den Fall, dass 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 (§ 69 a Abs. 1 Nr. 3 GewO<sup>15</sup>). Eine konkrete Gefahrenlage wird hingegen nicht verlangt; die Zielrichtung liegt auf der Risikovorbeugung und Gefahrenverhütung.

- 
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.

#### <sup>13</sup> § 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 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.

#### <sup>14</sup> § 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.

#### <sup>15</sup> § 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

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 Besucher vor Gefahren für Leben oder Gesundheit oder sonst zur 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 Risikoprävention erlassen werden.

### **Fazit:**

Bei einer Gesamtbetrachtung bieten die gewerberechtlichen Vorschriften nur eine **eingeschränkte** Schutztauglichkeit, die lediglich Volksfeste, Messen, Ausstellungen, Groß-, Wochen-, Spezial- und Jahrmärkten erfasst, für die eine Festsetzung beantragt ist.

Zwar können Kommunen, die gemeindeeigene Flächen für Volksfeste u.ä. vorhalten, weitreichende Sicherheitsanforderungen auch nach § 8 GO NRW<sup>16</sup> in Benutzungssatzungen festlegen. Eine Schutzlücke existiert aber auch hier hinsichtlich öffentlicher Flächen im Gemeindegebrauch, für die es keiner Zulassung nach § 8 GO NRW bedarf.

## **2. Baurecht**

Das Baurecht enthält keine umfassende Anzeige- oder Genehmigungspflicht für Veranstaltungen.

- (1) Genehmigungsbedürftig sind nur bauliche Anlagen im Sinne von § 2 Abs. 1 BauO NRW<sup>17</sup>, in denen Veranstaltungen stattfinden können. Gegenstand bauaufsichtlicher Tätigkeit ist aber nicht die Veranstaltung als solche, genehmigt wird ausschließlich die bauliche Anlage mit einer bestimmten Nutzung.

Eine einheitliche bauliche Anlage entsteht in diesen Fällen erst, wenn durch Ein- bzw. Aufbauten und Absperrungen bauliche Anlagen geschaffen werden, mit denen der allgemeine Verkehr ausgeschlossen wird. Für Großveranstaltungen im Freien enthält das Bauordnungsrecht demnach keine Vorgaben, wenn sie für jedermann ohne Einlasskontrollen zugänglich sind und auf Flächen stattfinden, die nicht eingezäunt sind, also jederzeit und ungehindert über öffentliche Verkehrsflächen betreten oder verlassen werden können.

---

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

<sup>16</sup> § 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.

<sup>17</sup> § 2 Abs. 1 BauO NRW:

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.

- (2) Im Schnittbereich zu Veranstaltungen im Freien liegt der Fall, dass eine Veranstaltung außerhalb der baurechtlich genehmigten Nutzung stattfindet. Die Zulässigkeit der neuen Nutzung ist zu prüfen, ggf. ist eine Genehmigung der Nutzungsänderung nach § 75 BauO NRW<sup>18</sup> erforderlich.

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 bzw. anzeigebedürftige Nutzungsänderungen aus der Rechtsprechung beziehen sich regelmäßig auf dauerhafte Änderungen<sup>19</sup>.

In Nordrhein-Westfalen geht die Verwaltungspraxis der nordrhein-westfälischen Bauordnungsbehörden überwiegend 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 Belange<sup>20</sup>; 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 nicht ausgeschlossen werden.

Unabhängig von dieser Frage sind bloße Nutzungsintensivierungen, die sich noch in dem Rahmen bzw. in der Variationsbreite der Baugenehmigung halten, nicht verfahrenspflichtig<sup>21</sup>.

- (3) Auch § 79 BauO NRW<sup>22</sup> kann für bauliche Anlagen, die geeignet und bestimmt sind, an verschiedenen Orten wiederholt aufgestellt und zerlegt zu werden (soge-

---

<sup>18</sup> § 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.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> (OVG NRW, Beschluss vom 23.12.2003 – 21 A 3736/02)

nannte Fliegende Bauten, 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 ggf. eine Gebrauchsabnahme (Abs. 2, 7). Daneben sind Untersagungen von Aufstellung/ Gebrauch der Fliegenden Bauten oder entsprechende Auflagen möglich (Abs. 8).

- (4) Nur 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. Es gelten dann besondere Regelungen namentlich zu Baustoffen und Bauteilen, Rettungswegen sowie technischen Anlagen und Einrichtungen. Zu dem nach § 43 SBauVO<sup>23</sup> vom Betreiber

---

<sup>22</sup> **§ 79 BauO NRW:**

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

(2) <sup>1</sup>Fliegende Bauten bedürfen, bevor sie erstmals aufgestellt und in Gebrauch genommen werden, einer Ausführungsgenehmigung. <sup>2</sup>§ 54 Abs. 2 Nr. 4 bis 12, 21 und 23 gilt entsprechend. <sup>3</sup>Dies 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 m<sup>2</sup>.

(3) <sup>1</sup>Die 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. <sup>2</sup>Hat 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. <sup>3</sup>Ausführungsgenehmigungen 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) <sup>1</sup>Die 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. <sup>2</sup>Die Ausführungsgenehmigung wird in ein Prüfbuch eingetragen, dem eine Ausfertigung der mit einem Genehmigungsvermerk zu versehenen Bauvorlagen beizufügen ist. <sup>3</sup>In 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.

(6) <sup>1</sup>Die 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. <sup>2</sup>Die 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) <sup>1</sup>Fliegende 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. <sup>2</sup>Die Bauaufsichtsbehörde kann die Inbetriebnahme dieser Fliegenden Bauten von einer Gebrauchsabnahme abhängig machen, wenn dies aus Gründen der Standsicherheit oder Betriebssicherheit erforderlich ist.

<sup>3</sup>Technisch schwierige Fliegende Bauten sowie Zelte und Tribünen, die in wechselnden Größen aufgestellt werden können, sind immer einer Gebrauchsabnahme zu unterziehen. <sup>4</sup>Das Ergebnis der Abnahme ist in das Prüfbuch einzutragen.

(8) <sup>1</sup>Die 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. <sup>2</sup>Wird die Aufstellung oder der Gebrauch aufgrund von Mängeln am Fliegenden Bau untersagt, so ist dies in das Prüfbuch einzutragen. <sup>3</sup>Die 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) <sup>1</sup>Bei 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. <sup>2</sup>Das 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.

<sup>23</sup> **§ 43 SBauVO NRW:**

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

(2) <sup>1</sup>Für 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. <sup>2</sup>Im Sicherheitskonzept sind die Mindestzahl der Kräfte des Ordnungsdienstes gestaffelt nach Besucherzahlen und Gefährdungsgraden sowie die betrieblichen Sicherheitsmaßnahmen und die allgemeinen und besonderen Sicherheitsdurchsagen festzulegen.

unter bestimmten Voraussetzungen aufzustellenden Sicherheitskonzept muss das Einvernehmen der für Sicherheit oder Ordnung zuständigen Behörden (insbesondere Polizei, Ordnungsbehörde und Feuerwehr) nur für Versammlungsstätten mit mehr als 5.000 Besucherplätzen eingeholt werden.

Inwieweit sich die Verantwortlichkeit des Betreibers für die Sicherheit der Veranstaltung und die Einhaltung der Vorschriften (§ 38 Abs. 1 SBauVO)<sup>24</sup> auch auf Verkehrs- und Freiflächen außerhalb der baulichen Anlage bezieht, ist nicht eindeutig geregelt. Diese Frage stellt sich u.a. bei der Einordnung, wer beispielsweise die Verkehrssicherheit für Besucher zu verantworten hat, die sich am Zugang zu dem baulich umgrenzten Veranstaltungsgelände drängen.

#### **Fazit:**

Insgesamt bietet das Bauordnungsrecht kein umfassendes Instrumentarium zur Umsetzung sicherheitsrechtlicher Anforderungen an Großveranstaltungen. Die Schutztauglichkeit ist eingeschränkt.

### **3. Straßen- und Wegerecht**

Die straßenrechtlichen Vorschriften über die Erteilung einer Sondernutzungsgenehmigung (§ 18 Abs. 1 StrWG<sup>25</sup>, § 8 Abs. 1 FStrG<sup>26</sup>) 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 verkehrüblichen Vorgang darstellt. Die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis steht im Ermessen der Behörde, muss aber unter Umständen erteilt werden, wenn die beabsichtigte Nutzung nicht wesentlich störend ist. Bei Großveranstaltungen dürfte ein Anspruch des Veranstalters auf Erteilung eines Sondernutzungserlaubnis allerdings normalerweise nicht in Betracht kommen, weil eine wesentliche Störung des Verkehrs der Regelfall sein dürfte.

---

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

(4) <sup>1</sup>Die Ordnungsdienstleiterin oder der Ordnungsdienstleiter und die Ordnungsdienstkräfte sind für die betrieblichen Sicherheitsmaßnahmen verantwortlich. <sup>2</sup>Sie 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.

<sup>24</sup> **§ 38 Abs. 1 SBauVO NRW:**

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

<sup>25</sup> **§ 18 Abs. 1 StrWG NRW:**

(1) <sup>1</sup>Die Benutzung der Straßen über den Gemeingebrauch hinaus ist unbeschadet des § 14a Abs. 1 Sondernutzung. <sup>2</sup>Die Sondernutzung bedarf der Erlaubnis der Straßenbaubehörde. <sup>3</sup>In 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. <sup>4</sup>Eine Erlaubnis soll nicht erteilt werden, wenn Menschen mit Behinderung durch die Sondernutzung in der Ausübung des Gemeingebrauchs erheblich beeinträchtigt werden.

<sup>26</sup> **§ 8 Abs. 1 FStrG:**

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

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. Eine Sondernutzungserlaubnis ist also nur nötig für diejenigen Flächen, die für die eigentliche Veranstaltung genutzt werden. Nicht umfassend gesteuert werden können Veranstaltungen, die nur teilweise auf öffentlichem Verkehrsgrund stattfinden.

Für Zu- und Abgänge von Veranstaltungen ist zudem zu beachten: Werden sie widmungsgemäß genutzt, nämlich „zum Verkehr“, ist auch insofern eine Sondernutzungserlaubnis nicht generell erforderlich.

Das Straßenrecht enthält zwar besondere Regelungen zum Erlass von **Nebenbestimmungen** zur Sondernutzungserlaubnis (§ 18 Abs. 2 S. 2 StrWG NRW<sup>27</sup>, § 8 Abs. 2 S. 2 FStrG<sup>28</sup>). 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 Straßenbenutzer und Straßenanlieger (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 Belange<sup>29</sup>.

In der praktischen Anwendung wird die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis, häufig in Verbindung mit einer straßenverkehrsrechtlichen Ausnahmegenehmigung (siehe unten d)) genutzt, um Großveranstaltungen räumlich und sicherheitsrechtlich umfassend zu regulieren. Nicht immer werden die hier dargelegten Restriktionen umgesetzt.

---

<sup>27</sup> § 18 Abs. 2 S. 2 StrWG NRW:

<sup>2</sup>Sie kann mit Bedingungen und mit Auflagen verbunden werden. <sup>3</sup>Ist 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.

<sup>28</sup> § 8 Abs. 2 FStrG:

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

<sup>29</sup> vgl. etwa BayVGH, NVwZ-RR 2010, 830; OVG NRW, NWVBl. 2007, 64.

## Fazit:

Straßenrecht bietet nur eine eingeschränkte Schutztauglichkeit.

## 4. Straßenverkehrsrecht

Für die Reglementierung einer Großveranstaltung kann ferner das Straßenverkehrsrecht maßgeblich sein. Es bedarf u.U. folgender behördlicher Genehmigungen und Erlaubnisse: Wird eine Rennveranstaltung durchgeführt, ist nach § 29 Abs. 1<sup>30</sup> i.V.m. § 46 Abs. 2 StVO<sup>31</sup> eine Ausnahmegenehmigung erforderlich, mit erteilter Ausnahmegenehmigung 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)<sup>32</sup> als auch die Ausnahmegenehmigungen nach § 46 Abs. 2 StVO<sup>33</sup> dienen der Gefahrenabwehr.

Für die Anwendung von § 29 Abs. 2 StVO ist es nach der Rechtsprechung des BVerwG ausreichend, dass die Inanspruchnahme der Straße mit einem gewissen Aufwand und Umfang verbunden ist. 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 umfassend 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 Verkehrsteilnehmern von anderen Verkehrsteilnehmern 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 mög-

---

<sup>30</sup> § 29 Abs. 1 StVO:

Rennen mit Kraftfahrzeugen sind verboten.

<sup>31</sup> § 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 Ausnahme 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

<sup>32</sup> § 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

<sup>33</sup> § 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 auszuhändigen. Bei Erlaubnissen nach § 29 Abs. 3 genügt das Mitführen fernkopierter Bescheide.

lich wäre, die bei einer (ggf. untypischen) 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 StVG<sup>34</sup> betrifft (nur) „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 ... d) über den Schutz der Wohnbevölkerung und Erholungssuchenden gegen Lärm und Abgas durch den Kraftfahrzeugverkehr und über Beschränkungen des Verkehrs an Sonn- und Feiertagen ...“.

Daneben ist es möglich, nach § 46 Abs. 1<sup>35</sup> und 2 StVO Ausnahmegenehmigungen von Ge- und Verboten der StVO zu erteilen. Für Großveranstaltungen wurden etwa Ausnahmegenehmigungen

<sup>34</sup> **§ 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,
    - 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; (...).

<sup>35</sup> **§ 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

nehmigungen vom durch § 32 StVO<sup>36</sup> angeordnetem Verbot, Hindernisse auf Straßen zu bringen erteilt. 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 StVO<sup>37</sup> gibt es eine spezialgesetzliche Regel zu Nebenbestimmungen, wonach Ausnahmegenehmigungen und Erlaubnisse mit Nebenbestimmungen versehen werden können. Diese müssen sich zum einen im Zuständigkeitsbereich der Straßenverkehrsbehörde halten. Zum anderen müssen sie sich im Rahmen des Zwecks der Ermächtigungsnorm halten. 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 i.S.v. § 29 StVO u.a. die Vorhaltung eines Sanitätsdienstes und die Sicherstellung ausreichenden Feuerschutzes.<sup>38</sup>

In Einzelfällen hat die Rechtsprechung Grenzen aufgezeigt. So kann eine Auflage gesetzliche Haftungsregelungen nicht ohne Ermächtigungsgrundlage ändern.<sup>39</sup>

In der praktischen Anwendung wird die Erteilung einer straßenverkehrsrechtlichen Ausnahmegenehmigung/ Erlaubnis oft genutzt, um Großveranstaltungen räumlich und sicherheitsrechtlich umfassend zu regulieren. Nicht immer kann garantiert werden, dass die hier dargelegten Restriktionen eingehalten werden.

#### **Fazit:**

Straßenverkehrsrecht erfasst zwar einen weiten Teil der möglichen Gefahrenvorbeugung und –abwehr, gewährt jedoch keinen lückenlosen Schutz. Die Schutztauglichkeit ist eingeschränkt.

### **5. Ordnungsbehördliche und polizeirechtliche Generalklausel**

§ 14 OBG NRW<sup>40</sup> ist, ebenso wie § 8 PolG NRW<sup>41</sup> eine Eingriffsnorm auf der Ebene der Abwehr von Gefahren. Der hier interessierende Schutzzumfang ist dadurch begrenzt, dass die

---

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).

#### **§ 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.

#### **§ 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.

<sup>38</sup> VwV-StVO Rn. 47, 65.

<sup>39</sup> 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.

#### **§ 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.

#### **§ 8 PolG NRW:**

Normen keinen Genehmigungstatbestand beinhalten, der eine Gefahrenvorsorge ermöglicht. Insbesondere § 14 OBG stellt keine Grundlage für die Genehmigung von Veranstaltungen dar.

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 der Schutzgüter führt. Nicht ausreichend sind dagegen allgemeine Befürchtungen über mögliche Schadensereignisse, auch dann nicht, wenn hochrangige Rechtsgüter betroffen sein können. Maßnahmen gegen den Veranstalter setzen auf einer zweiten Stufe, abgesehen vom ordnungsbehördlichen Notstand, zudem voraus, dass er als Verantwortlicher/ Störer eingeordnet werden kann. Auch bei Anwendung der Figur des sogenannten Zweckveranlassers genügt eine bloße Veranlassung im Sinne eines maßgeblichen Kausalbeitrags nicht ohne weiteres, um den Veranstalter in Anspruch zu nehmen. Das gilt vor allem dann, wenn er gebotene organisatorische Schutzvorkehrungen getroffen hat. Er muss Verstöße gegen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung zumindest billigend in Kauf genommen haben.

Eine Ermächtigungsgrundlage zur Beifügung von Auflagen zu Genehmigungen aufgrund anderer Normen ist § 14 OBG NRW/ § 8 PolG NRW nicht.

#### **Fazit:**

§ 14 OBG NRW und § 8 PolG NRW sind keine geeignete Auffanggrundlagen zur Gewährleistung einer sicheren Großveranstaltung. Die Schutztauglichkeit ist **eingeschränkt**.

## **6. Feuerschutz und Rettungsdienst**

§ 7 FSHG NRW<sup>42</sup> 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 als Aspekte des Brandschutzes werden durch die Norm nicht erfasst.

---

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) <sup>1</sup>Zur Erfüllung der Aufgaben, die der Polizei durch andere Rechtsvorschriften zugewiesen sind (§ 1 Abs. 4), hat sie die dort vorgesehenen Befugnisse. <sup>2</sup>Soweit 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.

<sup>42</sup> **§ 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.

Die Anordnung eines Sanitätsdienstes durch Auflagen zu Erlaubnissen/ Genehmigungen erfordert eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage, die das Rettungsgesetz (RettG NRW) nicht bietet. Es stellt keine Anforderungen an den Veranstalter; Notfallrettung und Krankentransport sind Aufgaben des Trägers des Rettungsdienstes. Der Sanitätsdienst (allgemeine Betreuung, lebensrettende Sofortmaßnahmen, Erste-Hilfe-Maßnahmen) bei Veranstaltungen unterfällt nicht dem Regelungsbereich des RettG.<sup>43</sup>

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.<sup>44</sup>

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.

## II. Verfahren

Neben den Fragen materieller Art nach Existenz und Umfang von Anzeige-/ 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 Ämter einer Kommune, die für eine der für eine Veranstaltung benötigten Genehmigungen zuständig sind, sich im Einzelfall widersprechende Regelungen in den Genehmigungen treffen.

Lediglich § 21 StrWG NRW<sup>45</sup> ordnet eine Verfahrenskonzentration bei der Straßenverkehrsbehörde an, wenn nach § 29 Abs. 2 StVO eine Erlaubnis für eine übermäßige Straßenbenutzung oder eine Ausnahmegenehmigung erforderlich ist. Der Antragsteller muss kein separates Verfahren zur Erlangung einer Sondernutzungserlaubnis führen. Die Straßenverkehrsbehörde muss die von der Straßenbaubehörde bestimmten wegerechtlichen Belange und die von ihr geforderten Bedingungen und Auflagen sowie die zu erhebenden Sondernutzungsgebühren in der verkehrsbehördlichen Genehmigung festsetzen.

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

---

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

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

<sup>45</sup> § 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.

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

Unabhängig davon empfiehlt der Orientierungsrahmen des MIK NRW die Einrichtung eines einheitlichen Ansprechpartners für Veranstalter und 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 alleine in § 43 SBauVO, der unter bestimmten Voraussetzungen das Einvernehmen der beteiligten Organisationen zum Sicherheitskonzept des Veranstalters vorsieht.

Darüber hinaus lässt sich eine Beteiligungspflicht lediglich aus § 24 Abs. 1 VwVfG NRW<sup>46</sup> 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:**

Auch ohne gesetzliche Vorgaben kann der Veranstalter durch Zusammenwirken der beteiligten Behörden und Einrichtungen faktisch so behandelt werden, als sei nur eine Stelle zuständig. Eine gesetzliche Verpflichtung hierzu gibt es allerdings nicht, ebenso wenig wie eine allgemeine ausdrücklich angeordnete Beteiligungspflicht.

### **III. Bewertung**

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 beizuordnen, 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 vom Veranstalter im gemeinsamen Interesse an einer sicheren Veranstaltung erfüllt werden. Diese Notlösungen sind jedoch im Einzelfall angreifbar. Die vollziehenden Behördenmitarbeiter müssen unter Umständen das Risiko in Kauf nehmen, Anordnungen im Hinblick auf „gutes“ Ziel ohne hinreichende rechtliche Fundierung umzusetzen. Aus der Praxis werden daher Forderungen nach Anpassung der gesetzlichen Vorgaben erhoben.

---

<sup>46</sup> § 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.

## **F. Übersicht über Regelungen zu (Groß-)Veranstaltungen in ausgewählten europäischen Ländern (...)**

### **G. Erfordernis ergänzender gesetzlicher Vorgaben für Großveranstaltungen**

#### **I. Problemstellung**

Im Laufe der Projektarbeit ist die Projektgruppe auf Schwachstellen des geltenden Rechts gestoßen. Die Gesetze, die bei Veranstaltungen zur Anwendung gelangen, weisen Regelungslücken auf, sie decken nicht alle notwendigen Sicherheitsvorkehrungen bei allen Typen von Großveranstaltungen ab oder stellen die zuständigen Kommunen und die Veranstalter vor Anwendungsprobleme. Dies führt teilweise dazu, dass gleiche Sachverhalte unterschiedlich geregelt werden, je nachdem, welche Behörde zuständig ist und welchen Schwerpunkt sie bei der Veranstaltung setzt.

So kann für eine Veranstaltung eine Baugenehmigung verlangt werden, wenn die Baubehörde die einmalige Nutzung eines Parkplatzes als Veranstaltungsgelände als eine Nutzungsänderung betrachtet, sie kann aber auch genehmigungsfrei durchgeführt werden, wenn die zuständige Behörde diese rechtliche Einordnung nicht vornimmt.

Nur in dem Fall, dass nach der Sonderbauverordnung zu beurteilende bauliche Anlagen für eine Veranstaltung errichtet oder genutzt werden, gibt es eine eindeutige gesetzliche Grundlage, die dem Veranstalter das Erstellen eines Sicherheitskonzeptes aufgibt und auch ein Einvernehmen der Behörden für Sicherheit und Ordnung zu diesem Konzept verlangt.

#### **II. Lösungsansätze**

Wenn eine Lücke in den rechtlichen Vorschriften festgestellt wird, liegt es nahe, diese Lücke durch ein neues Gesetz zu schließen. Dabei wäre das Land Nordrhein-Westfalen in seinen unmittelbaren Möglichkeiten insoweit beschränkt, als nur die Regelungslücken durch ein Landesgesetz geschlossen werden können, die in der Gesetzgebungskompetenz des Landes liegen. Vor den Überlegungen zu einer Gesetzesänderung muss abgewogen werden, ob die Defizite so gravierend sind, dass ein neues Gesetz zwingend erscheint.

##### **1. Übersicht über bestehende Schutzlücken**

Vor einer Betrachtung möglicher Lösungen soll hier noch einmal zusammengefasst werden, welche Lücken sich konkret aus der Analyse der Rechtslage (siehe oben E.) ergeben:

###### **a. Materiell**

Außerhalb der Regelungen von §§ 69 ff GewO, die nur in den Fällen greifen, in denen ein Veranstalter eine Marktfestsetzung beantragt, gibt es keine Genehmigung für Großveranstaltungen, der eine umfassende Prüfung aller Sicherheitsbelange vorausgegangen ist. In den anderen bei Veranstaltungen häufig durchzuführenden Verfahren sind nur Teilaspekte der Veranstaltungssicherheit zu prüfen, etwa die Eignung baulicher Anlagen für einen bestimmten Zweck oder die Frage von Gefahren, die sich aus einer bestimmungswidrigen Straßennutzung ergeben.

Selbst wenn die Verwaltung aus Anlass eines Genehmigungsverfahrens das Sicherheitskonzept des Veranstalters umfassend prüft und Mängel feststellt, ist nicht sichergestellt, dass sie den Veranstalter durch Nebenbestimmungen zur Genehmigung zu besseren Sicherheitsmaßnahmen verpflichten kann. Nebenbestimmungen, die keinen Sachzusammenhang zum Gegenstand des Genehmigungsverfahrens haben, können nicht mit der Genehmigung verknüpft werden.

Ein Einschreiten der Behörde, wegen festgestellter Sicherheitsmängel ist erst dann auf der Grundlage von § 14 OBG möglich, wenn die Sicherheitsmängel so gravierend sind, dass der Eintritt eines Schadens wahrscheinlich ist und sich somit eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung annehmen lässt. Ein Einschreiten im Vorfeld einer konkreten Gefahr ist nicht möglich.

Eine klare Rechtsgrundlage, die einen Veranstalter zum Erstellen eines Sicherheitskonzepts verpflichtet, existiert nur in § 43 SBauVO. Für andere Fälle gibt es keine entsprechende ausdrücklich gesetzliche Grundlage. Es gibt keine Regelung zur Qualifikation der Personen, die ein Sicherheitskonzept erstellen.

### ***b. Formell***

Die Kommunen erfahren nur dann von einer Veranstaltung, wenn für Aspekte der Veranstaltung eine Genehmigung benötigt wird. Da es keine generelle Anzeige- oder Genehmigungspflicht gibt, fehlt ein Überblick über alle sicherheitsrelevanten Veranstaltungen.

Das Gesetz schreibt eine Gesamtbetrachtung der Veranstaltung in den meisten Fällen nicht vor. Genehmigungen für Teilaspekte einer Veranstaltung werden losgelöst voneinander bearbeitet und müssen nicht miteinander in Einklang stehen. Eine Konzentration oder Bündelung der Bearbeitung könnte für Behörde und Veranstalter das Verfahren vereinfachen.

## **2. Keine neue gesetzliche Regelung**

Trotz der vorstehend beschriebenen Lücken, kann eine gesetzliche Regelung entbehrlich sein, wenn die Sicherheit von Großveranstaltungen auch ohne eine Gesetzesänderung gewährleistet werden kann. Der Vorteil einer Lösung, die ohne neue gesetzliche Regelung auskommt, würde darin liegen, dass sich sowohl Behörden als auch Veranstalter nicht auf neue Verfahren einstellen müssten. Insbesondere Veranstalter belastende Regelungen in einem neuen Gesetz oder zusätzlicher Verwaltungsaufwand bei den Behörden würden voraussichtlich auf wenig Akzeptanz stoßen. Dieses Akzeptanzproblem würde beim Ausbleiben einer Neureglung nicht entstehen.

Für das Aufrechterhalten des Status Quo kann auch sprechen, dass die Hauptverwaltungsbeamten das verfahrensmäßige Zusammenwirken zur Prüfung der sicherheitsrelevanten Belange von Großveranstaltungen in ihrer Kommune auf Grundlage des Orientierungsrahmens für die Sicherheit von Großveranstaltungen im Freien oder in einer vergleichbar geeigneten Weise weitgehend selbst organisieren können. Bei kreisfreien Städten ohnehin, aber

auch bei den großen und mittleren kreisangehörigen Kommunen sind die maßgeblichen Genehmigungs- und Eingriffsnormen<sup>47</sup> überwiegend innerhalb einer Behörde konzentriert.

Beispielsweise im angelsächsischen Rechtsraum verbleibt die Pflicht zur Gewährleistung der Sicherheit bei einer Großveranstaltung im Wesentlichen beim Veranstalter und wird meist nicht durch eine behördliche Überprüfung ergänzt. Stattdessen werden die Veranstalter durch sogenannte Safty Guides oder Codes of Conduct in ihrer Verantwortung unterstützt. Diese Leitlinien sollen in diesen Ländern zur Sicherheit beitragen, ohne dass behördliche Genehmigungsverfahren durchgeführt werden. Solche Leitlinien könnten auch für Nordrhein-Westfalen ergänzend erarbeitet werden (siehe H. III.) und würden unterhalb einer gesetzlichen Regelung ansetzen.

Soweit keine Änderung oder Ergänzung der gesetzlichen Lage vorgenommen wird, sind die Kommunen allerdings, wie oben dargestellt, darauf beschränkt, vorhandene Lücken unter Rückgriff auf allgemeine Vorschriften der Gefahrenabwehr zu schließen. Dies ermöglicht nur dann ein Handeln, wenn eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung verhindert werden soll. Maßnahmen der Gefahrenvorsorge im Vorfeld einer konkreten Gefahr können darauf nicht gestützt werden. Auch eine eindeutige Rechtsgrundlage für die an den Veranstalter gerichtete Forderung, ein Sicherheitskonzept zu erstellen, würde nur bei Veranstaltungen vorliegen, die nach der Sonderbauverordnung zu beurteilende bauliche Anlagen erfordern. Im Übrigen können die Ordnungsbehörden lediglich gemäß § 24 Nr. 1 OBG<sup>48</sup> i.V.m. § 9 PolG<sup>49</sup> Auskünfte zur Beurteilung der Gefährdungslage vom Veranstalter fordern.

### 3. Ergänzung der vorhanden Gesetze

Soll die dem Veranstalter obliegende Verantwortung für die Sicherheit von Großveranstaltungen einer generellen behördlichen Überprüfung unterzogen werden, und sollen die Behörden Befugnisse zum Einschreiten bereits im Vorfeld einer konkreten Gefahr erhalten, spricht einiges dafür, ein solches Verfahren auch gesetzlich zu verankern.

---

<sup>47</sup> vgl. für das Straßenverkehrsrecht: §§ 3 Abs. 1, 7 Abs. 1 der Verordnung über die Bestimmung der zuständigen Behörden nach der Straßenverkehrs-Ordnung; für das Gewerbeamt, mit Sonderregeln bei Messen und Ausstellungen: III. Ziff. 1.39 der Anlage zur Gewerbeamtverordnung.

<sup>48</sup> **§ 24 Nr. 1 OBG NRW:**

Folgende Vorschriften des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen gelten entsprechend für die Ordnungsbehörden, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist:

1. § 9,...

<sup>49</sup> **§ 9 PolG NRW:**

(1) Die Polizei kann jede Person befragen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie sachdienliche Angaben machen kann, die für die Erfüllung einer bestimmten polizeilichen Aufgabe erforderlich sind. Für die Dauer der Befragung kann die Person angehalten werden.

(2) Eine Person, deren Befragung nach Absatz 1 zulässig ist, ist verpflichtet, auf Frage Namen, Vornamen, Tag und Ort der Geburt, Wohnanschrift und Staatsangehörigkeit anzugeben. Sie ist zu weiteren Auskünften verpflichtet, soweit gesetzliche Handlungspflichten bestehen.

(3) Die Befragung richtet sich an die betroffene Person. Ist deren Befragung nicht oder nicht rechtzeitig möglich oder würde sie die Erfüllung der polizeilichen Aufgabe erheblich erschweren oder gefährden, können die Daten auch ohne Kenntnis der betroffenen Person erhoben werden, wenn dies zur Aufgabenwahrnehmung gemäß Absatz 1 erforderlich ist.

(4) Befragung und Datenerhebung sind offen durchzuführen; eine verdeckte Datenerhebung ist nur zulässig, wenn dies durch Gesetz zugelassen ist.

(5) Die Erhebung personenbezogener Daten zu unbestimmten oder noch nicht bestimmbareren Zwecken ist unzulässig. Eine Datenerhebung über nicht gefahren- oder tatbezogene Merkmale sowie über Erkrankungen oder besondere Verhaltensweisen der betroffenen Person ist nur zulässig, soweit dies für Identifizierungszwecke oder zum Schutz der betroffenen Person, von Polizeivollzugsbeamten oder Dritten erforderlich ist.

(6) Werden durch Befragung Daten bei der betroffenen Person oder bei Personen oder Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs erhoben, sind diese in geeigneter Weise über die Rechtsvorschriften für die Datenerhebung sowie entweder über die bestehende Auskunftspflicht oder über die Freiwilligkeit der Auskunft aufzuklären, es sei denn, dies ist wegen besonderer Umstände offenkundig nicht angemessen oder die Erfüllung der polizeilichen Aufgaben wird hierdurch erheblich erschwert oder gefährdet.

## a. Beispiele für eine mögliche Regelung

In Deutschland existieren Regelungen speziell zur allgemeinen Anzeige und Genehmigung von Veranstaltungen bisher nur in Bayern (Art. 19 Bay. LStVG<sup>50</sup>) und Thüringen (§ 42 Thür. OBG<sup>51</sup>). Diese Regelungen können als Ausgangspunkt für die Überlegungen einer Ergänzung der Landesgesetze in Nordrhein-Westfalen dienen. Bemerkenswert ist dabei in der

---

### <sup>50</sup> 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) <sup>1</sup> 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.

### <sup>51</sup> § 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.

(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.

Bayerischen Regelung, dass ausdrücklich ein Verbot 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, 60b 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. Dies sollte bei einer etwaigen Regelung für Nordrhein-Westfalen beachtet werden.

Eine Konzentration aller im Zusammenhang mit einer Veranstaltung durchzuführenden Verfahren wird weder in der bayerischen noch in der thüringischen Regelung erreicht. Die Veranstalter aber auch Behördenvertreter haben sich wiederholt für ein einheitliches Verfahren ausgesprochen, in dem über sämtliche behördlich zu beurteilende Aspekte einer Veranstaltung entschieden wird.

#### ***b. Materieller Regelungsgegenstand***

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

- Definition der Veranstaltungen, für die eine Anzeige oder gar eine Genehmigung bei der Kommune erforderlich sein soll (Definition der Großveranstaltung).
- Pflicht des Veranstalters zur Vorlage eines Sicherheitskonzepts, (das fachkundig erstellt wird).
- Im Anzeigeverfahren
  - Ermächtigungsgrundlage für die Anordnung von notwendigen Sicherheitsmaßnahmen, die der Veranstalter bisher nicht getroffen hat.
  - Ermächtigungsgrundlage für die Untersagung von Veranstaltungen, zur Verhütung von Gefahren für Leben oder Gesundheit von Personen oder für wichtige Sachgüter.
- Im Genehmigungsverfahren
  - Bedingungen, unter denen die Genehmigung abgelehnt werden kann etwa vergleichbar § 69a Abs. 1 Nr. 3 GewO

#### ***c. Verfahren (formeller Regelungsgegenstand)***

- **Anzeige (Arbeitstitel)**

Damit die Kommune über bereits existierende, bei Veranstaltungen oftmals einschlägige Genehmigungsverfahren hinaus eine umfassende Sicherheitsprüfung durchführen kann, würde grundsätzlich ein Anzeigeverfahren ausreichen, in dem die Kommune von einer geplanten Großveranstaltung erfährt. Sie müsste zusätzlich die unter b. zum Anzeigeverfahren aufgeführten Ermächtigungsgrundlagen erhalten, damit sie einschreiten kann, wenn Sicherheitsbelange vom Veranstalter nicht ausreichend berücksichtigt werden.

- **Genehmigung**

Eine Konzentration von Verfahren, die bisher einzeln durchzuführen sind, in der Weise, dass entweder die Genehmigung etwa der Ordnungsbehörde alle übrigen Genehmigungen ersetzt (Zuständigkeitskonzentration) oder dass die Ordnungsbehörde alle Genehmigungen einheitlich erteilt (Verfahrenskonzentration), kann ausschließlich durch ein Genehmigungsverfahren erreicht werden. Eine Anzeige mit Anordnungsbefugnis kann eine Konzentration solche nicht herstellen.

Im Ergebnis dürften allerdings solche einheitlichen oder konzentrierten Genehmigungen, die alle Belange einer Veranstaltung zusammenfassen, an Grenzen stoßen, weil der Landesgesetzgeber nicht befugt ist, für Genehmigungsverfahren eine andere Zuständigkeit vorzuschreiben, als sie durch ein Gesetz vorgegeben ist, das in der Kompetenz des Bundesgesetzgebers liegt. Im Veranstaltungsbereich können ganz konkret häufig notwendige Erlaubnisse der Straßenverkehrsbehörde gem. 29 Abs. 2 StVO, die im Aufgabenbereich der Straßenverkehrsbehörde liegen, nicht einer anderen Behörde zugewiesen werden.

- **Einheitliche Stelle / Lotsenmodell**

Nicht eine Konzentration von Verfahren aber eine Zusammenfassung aller Belange rund um Veranstaltungen kann erreicht werden, wenn ein Ansprechpartner in den Kommunen installiert wird, über den alle Verfahren zu einer Großveranstaltung abgewickelt werden können. Bei ihm können alle Anträge gestellt werden und er kann auch dazu vorgesehen sein, die Einzelgenehmigungen die für eine Veranstaltung notwendig sind, textlich zusammenzufassen. Es würde sich dabei um ein Verfahren gem. § 71a VwVfG<sup>52</sup> handeln, das gesetzlich vorgeschrieben werden müsste. Es entspräche der im Orientierungsrahmen vorgeschlagenen Verfahrensweise. Es würde zwar keine Verfahrenskonzentration bewirken, aber dazu führen, dass es eine kompetente Stelle in den Kommunen gibt, bei der die Fäden zusammenlaufen und an die sich die Veranstalter wenden können. Möglich ist bei diesem Modell, dass das Verfahren mit der Mitteilung an den Veranstalter abgeschlossen wird, dass keine besonderen zusätzlichen Anforderungen an die Sicherheit der Veranstaltung gestellt werden.

### III. Gesetzlicher Standort

Für jegliche Neuregelung stellt sich die Frage, ob die Regelungen in bereits bestehende Gesetze aufgenommen werden können oder ob ein eigenständiges Gesetz sinnvoll ist.

Es kann ein Bezug zu folgenden Regelungsmaterien bestehen:

- **Ordnungsbehördengesetz:** Dieses Gesetz regelt die Gefahrenabwehr. Die vorgeschlagene Regelung beinhaltet nicht Gefahrenabwehr im traditionellen Sinne, sondern ist Gefahrenvorsorge im Vorfeld bestehender Gefahren.

---

<sup>52</sup> § 71 a VwVfG NRW:

(1) Ist durch Rechtsvorschrift angeordnet, dass ein Verwaltungsverfahren über eine einheitliche Stelle abgewickelt werden kann, so gelten die Vorschriften dieses Abschnitts und, soweit sich aus ihnen nichts Abweichendes ergibt, die übrigen Vorschriften dieses Gesetzes.

(2) Der zuständigen Behörde obliegen die Pflichten aus § 71b Abs. 3, 4 und 6, § 71c Abs. 2 und § 71e auch dann, wenn sich der Antragsteller oder Anzeigepflichtige unmittelbar an die zuständige Behörde wendet.

- Gemeinderecht: Dieses Gesetz regelt die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, enthält aber keine Vorschriften der Gefahrenabwehr- oder Gefahrenvorsorge.
- Die Sonderbauverordnung enthält Regelungen für Veranstaltungen in baulichen Anlagen oder für die temporäre bauliche Anlagen errichtet werden. Für Veranstaltungen ohne baulichen Bezug fehlt der Sachzusammenhang zum Baurecht.
- Das Versammlungsgesetz regelt eine Materie, bei der teilweise auch eine große Anzahl von Personen zusammen kommt. Es enthält für Versammlungen unter freiem Himmel - ähnlich wie hier vorgeschlagen - eine Anzeigepflicht und Anordnungsbefugnis im Fall der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Seine Zielrichtung ist allerdings die Konkretisierung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit.
- Schließlich kann ein eigenständiges Gesetz für Veranstaltungen in Betracht gezogen werden.

## **H. Sonstige Unterstützungshilfen**

Nachfolgend werden einzelne mögliche weitere Hilfestellungen für Kommunen und Veranstalter dargestellt, die dazu beitragen können Veranstaltungen sicherer zu planen und einen einheitlichen Maßstab für Veranstaltungssicherheit zu schaffen. Eine Umsetzung der meisten Hilfsangebote kann im Projektzeitraum nicht realisiert werden. Zum Teil ist das Erstellen solcher Angebote mit erheblichem Aufwand verbunden, zum Teil verfügt die Projektgruppe nicht über die Kompetenz zu deren Umsetzung. Die Vorschläge wurden teilweise aus der Projektgruppe selbst und zum Teil aus Gesprächen mit Kommunen und Veranstaltern entwickelt.

### **I. VVVO(z.B. Normierung von Hinweis und Beschilderungen, Regeln der Technik, Weitergehende Empfehlungen für die Praxis, Rettungswege etc. ansprechen,)**

Für bestimmte Regelungsbereiche werden aus der Praxis Verwaltungsvorschriften und Normen gefordert. Verwaltungsvorschriften könnten beispielsweise einheitliche Empfehlungen zu Hinweisen und Beschilderungen enthalten.

Wenn sich im Laufe der Zeit für bestimmte Bereiche Regeln der Technik herausgebildet haben, so wären Verwaltungsvorschriften ein geeignetes Mittel, diese für die Adressaten allgemein verfügbar zu machen. Regeln der Technik werden etwa gefordert für die Bemessung von Personendichten, aber auch für die Frage der Berechnung von Rettungswegen.

Die Formulierung solcher allgemeinverbindlichen technischen Normen stößt allerdings an Grenzen, weil Großveranstaltungen im Freien sehr unterschiedliche und individuelle Rahmenbedingungen haben. Daher entziehen sich viele Sicherheitsanforderungen einer standardisierten Betrachtung.

### **II. Safety Guide für Veranstalter/Sachbearbeiter**

Die Veranstaltungspraxis im angelsächsischen Raum zeigt, dass ein praktischer Handlungsleitfaden, der für die Planung und Durchführung von Veranstaltungen leicht verständliche Erläuterungen bereit hält dort jedenfalls als ein wesentliches Mittel der Veranstaltungssicherheit genutzt wird. Die Schwierigkeit besteht in der Komplexität der Materie. Die entsprechen-

den Texte sind in mehrjähriger Arbeit zum Teil an wissenschaftlichen Instituten entwickelt worden. Sie sind sehr umfang- und detailreich<sup>53</sup>.

### **III. Wissensdatenbanken**

Eine Wissensdatenbank könnte das Wissen, das über Großveranstaltung bei den Behörden schon jetzt besteht, interdisziplinär den Adressaten aus Sicherheitsbehörden, Kommunen, Veranstaltern, Ordnungs- und Sicherheitsdiensten zur Verfügung stellen. Es könnte ein virtuelles Netzwerk entstehen, das Informationen bereitstellt, den Erfahrungsaustausch der Nutzer untereinander ermöglicht und über Erfolge, aber auch Misserfolgsk Faktoren bei Veranstaltungen informiert.

Die Idee einer Wissensdatenbank ist ein nur mittelfristig realisierbares Projekt, das davon getragen ist, dass sich ein Expertenteam mit der Aktualität der Beiträge beschäftigt und regelmäßig Daten einpflegt.

### **IV. Entwicklung von Antworten auf häufig gestellt Fragen (englisch: Frequently Asked Questions, FAQ)**

Auf der Internetseite des MIK NRW sind unter der Rubrik "Großveranstaltungen"<sup>54</sup> der Orientierungsrahmen, das Begleitschreiben an die Kommunen und die gemeinsame Presseerklärung des MIK und der kommunalen Spitzenverbände zu finden. Außerdem sind hier auch erste FAQ zu Großveranstaltungen dargestellt, die sich unter anderem mit Fragen zu den Voraussetzungen einer Absage von Veranstaltungen, zum Sicherheitskonzept und zur Qualifikation des Sicherheits- und Ordnerdienstes verhalten.<sup>55</sup>

Die fachübergreifende Materie der Veranstaltungssicherheit erfordert eine weitere Kooperation der betroffenen Ressorts, wenn weitere FAQ erarbeitet werden sollen.

### **I. Überblick über weitere Arbeitsgruppen und Forschungsprojekte (...)**

---

<sup>53</sup> Exemplarisch für viele ähnliche Guidelines sei hier auf den Event Safety Guide aus Großbritannien verwiesen: <http://www.hse.gov.uk/pubns/priced/hsg195.pdf>.

<sup>54</sup> <http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/schutz-sicherheit/ Gefahrenabwehr-feuerwehr-katastrophenschutz/ grossveranstaltungen.html>, login vom 23.08.2012.

<sup>55</sup> Vgl. auch Anlage 5.

## Abkürzungsverzeichnis

ABGB	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (Österreich)
Art.	Artikel
BauGB	Baugesetzbuch (BauGB) <sup>1</sup> In der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414).
BauO NRW	Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen - Landesbauordnung - (BauO NRW) Vom 1. März 2000 (GV. NRW. S. 256) SGV. NRW. 232.
BauR	Baurecht (Zeitschrift)
BRS	Baurechtssammlung
BayAGVwGO	Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Juni 1992 (GVBl S. 162).
BayGVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt Bayern

BBodSchG	<p>Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten</p> <p>(Bundes-Bodenschutzgesetz - BBodSchG)</p> <p>Vom 17. März 1998</p> <p>(BGBl. I S. 502).</p>
BGBl.	Bundesgesetzblatt
9. BImSchV	<p>Neunte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes</p> <p>(Verordnung über das Genehmigungsverfahren - 9. BImSchV)</p> <p>In der Fassung der Bekanntmachung vom 29. Mai 1992[2]</p> <p>(BGBl. I S. 1001).</p>
BR-Drs.	Drucksache des Bundesrates
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
FSHG NRW	<p>Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung</p> <p>(FSHG)</p> <p>Vom 10. Februar 1998</p> <p>(GV. NW. S. 122)SGV. NRW. 213.</p>
FStrG	<p>Bundesfernstraßengesetz</p> <p>(FStrG)</p> <p>In der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juni 2007</p> <p>(BGBl. I S. 1206).</p>
GastG	Gaststättengesetz

In der Fassung der Bekanntmachung vom 20. November 1998[3]  
(BGBl. I S. 3418).

GewO

Gewerbeordnung

In der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999  
(BGBl. I S. 202).

GG

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

Vom 23. Mai 1949

(BGBl. S. 1).

GV.NRW

Gesetz- und Verordnungsblatt Nordrhein-Westfalen

Hess. VwVfG

Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz

(HVwVfG)

in der Fassung vom 15. Januar 2010

Gesamtausgabe in der Gültigkeit vom 28.12.2009 bis 31.12.2015

IMK

Innenministerkonferenz

Ktn

Kärnten

LImSchG NRW

Gesetz zum Schutz vor Luftverunreinigungen, Geräuschen und ähnlichen Umwelteinwirkungen

(Landes-Immissionsschutzgesetz - LImSchG -)

Vom 18. März 1975

(GV. NW. S. 232)

SGV. NRW. 7129

LuftVG	Luftverkehrsgesetz (LuftVG) In der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Mai 2007.
MIK NRW	Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen
NÖ	Niederösterreich
NVwZ-RR	Rechtsreport zur Neuen Zeitschrift für Verwaltungswissenschaften
OBG NRW	Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden - Ordnungsbehördengesetz (OBG) In der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 1980[2] (GV. NRW. S. 528)SGV. NRW. 2060.
OLG	Oberlandesgericht
OÖ	Oberösterreich
OVG	Oberverwaltungsgericht
PolIG NRW	Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PolIG NRW) In der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juli 2003.
SBauVO	Verordnung über Bau und Betrieb von Sonderbauten (Sonderbauverordnung - SBauVO) Vom 17. November 2009

(GV. NRW. S. 682)SGV. NRW. 232

SprengG	Gesetz über explosionsgefährliche Stoffe (Sprengstoffgesetz - SprengG) In der Fassung der Bekanntmachung vom 10. September 2002 (BGBl. I S. 3518).
Stmk	Steiermark
StrWG NRW	Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (StrWG NRW) In der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 1995 (GV. NW. S. 1028, ber. 1996 S. 81, 141, 216, 355; 2007 S. 327) SGV. NRW. 91.
StVG	Straßenverkehrsgesetz (StVG) In der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003 (BGBl. I S. 310, ber. S. 919) FNA 9231-1 Zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 118 G zur Änd. von Vorschriften über Verkündung und Bekanntmachungen sowie der ZPO, des EG- ZPO und der AO vom 22. 12. 2011 (BGBl. I S. 3044)
StVO	Straßenverkehrs-Ordnung - StVO - Vom 16. November 1970 (BGBl. I S. 1565, ber. 1971 S. 38).

Urt.	Urteil
Vgl.	Vergleiche
VIbg	Voralberg
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) In der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686).
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) In der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003[2] (BGBl. I S. 102).
VwV-StVO	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) Vom 26. Januar 2001.
ZPO	Zivilprozessordnung In der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3202, ber. 2006 S. 431 u. 2007 S. 1781).
Ziff.	Ziffer

## **Anlage 1: Mustersicherheitskonzept**

### **Struktur eines Sicherheitskonzeptes**

Gegenstand der im Folgenden vorgestellten Struktur sind bauliche, technische und organisatorische Maßnahmen, die für die sichere Durchführung von Veranstaltungen von Bedeutung sein können. Diese Faktoren werden im Sicherheitskonzept des Veranstalters beschrieben, sofern sie für Veranstaltungen generell relevant sind. Abhängig von der Art und dem Gefährdungspotenzial der Veranstaltung müssen die hier aufgezählten Faktoren im Einzelfall ergänzt werden. Im Text dargestellte Prüffragen sind nur exemplarisch und können das Aufstellen des Sicherheitskonzepts erleichtern. Sie sollen den Blick auf bekannte sicherheitskritische Punkte lenken und sind je nach den Besonderheiten der Veranstaltung zu ergänzen.

Der Veranstalter hat das Sicherheitskonzept an Veränderungen anzupassen, die nach Abschluss der Abstimmung mit den beteiligten Stellen bekannt werden, sofern diese Änderungen sicherheitsrelevant sind. Die Änderungen müssen allen beteiligten Stellen rechtzeitig vor der Veranstaltung zur Verfügung gestellt werden.

Obwohl es sich um ein Sicherheitskonzept des Veranstalters handelt, sollten darin bei Großveranstaltungen auch Angaben über die Kontakte und Schnittstellen zu den Verwaltungsbehörden enthalten sein, damit während der Veranstaltung eine reibungslose Kooperation aller mit der Veranstaltung befassten Stellen möglich ist. Die Verwaltungsbehörden sind angehalten, den Veranstaltern die notwendigen Angaben zur Verfügung zu stellen.

### **Allgemeine Angaben:**

- Benennung des Sicherheitskonzeptes (Veranstaltungsname und Datum)
- Name des Verfassers / der Verfasserin und gegebenenfalls weiterer an der Erstellung beteiligter Person
- Aktuelle Versionsnummer
- Datum der letzten Bearbeitung
- Verteiler, an den das Sicherheitskonzept versendet werden muss (Es ist sicherzustellen, dass die Personen im Verteiler stets über die aktuellste Fassung des Konzepts verfügen.)

### **Einleitung:**

Kurzer Überblick über die Veranstaltung: Was beschreibt das Konzept, um welche Veranstaltung handelt es sich, welche Schutzziele werden mit dem Konzept verfolgt.

### **1. Verantwortlichkeiten**

- Beschreibung der Funktion, Aufgabengebiete und Schnittstellen aller Beteiligten
- Festlegung, wer welche Entscheidungen trifft, insbesondere wer der / die letztendlich Verantwortliche (zum Beispiel bei der Entscheidung über einen Abbruch) ist.

Alle Kontakte müssen komplett und aktuell vorliegen (Name, Anschrift, Erreichbarkeit etc.). Eine entsprechende Übersicht kann hier oder im Anhang zum Sicherheitskonzept dargestellt werden. Es muss eine Telefonliste mit der Erreichbarkeit aller Beteiligten am Tag der Veran-

staltung vorhanden sein. Die Richtigkeit der Daten auf dieser Liste muss vor Veranstaltungsbeginn geprüft werden.

### **1.1. Betreiber**

Bei Veranstaltungen auf öffentlichen Verkehrsflächen gibt es häufig keinen Betreiber im Sinne der Sonderbauverordnung (SBauVO). Die Betreiberpflichten werden dann vom Veranstalter wahrgenommen. Der Betreiber / Veranstalter ist grundsätzlich verantwortlich für die Sicherheit der Veranstaltung in baulichen, technischen und organisatorischen Belangen.

### **1.2. Veranstalter**

#### **1.2.1. Veranstalter;**

Der Veranstalter ist die Stelle oder Organisation, die die rechtliche Verantwortung für die Veranstaltung trägt. Ihm obliegen die Verkehrssicherungspflichten. Er trägt

- die Organisationsverantwortung = Planung und Durchführung einer Veranstaltung (incl. erforderlicher Ressourcen und Beteiligung aller notwendigen Stellen)
- Fachverantwortung = Umsetzen und Einhalten geltender Gesetze
- Auswahlverantwortung = Auswahl geeigneter Dienstleister und geeigneten Personals
- Aufsichtsverantwortung: Überwachen der Umsetzung der Planungen (einschließlich des Sicherheitskonzepts)

#### **1.2.2. Veranstaltungsleiter (falls abweichend von 1.2.1)**

Die Pflichten und Rechte des Veranstaltungsleiters müssen dargestellt sein; insbesondere in welchem Umfang die Verantwortung des Veranstalters auf ihn übertragen wurde.

Er muss namentlich benannt sein und Informationen zu seiner ständigen Erreichbarkeit auf der Veranstaltung sind anzugeben.

#### **1.2.3. Ggfls. Verantwortliche/-r für Veranstaltungstechnik**

siehe §§ 39 f SBauVO

### **1.3. Privater Sicherheits- oder Ordnungsdienst**

Wenn vom Veranstalter ein privater Sicherheits- oder Ordnungsdienst eingesetzt wird, muss dessen Leiter namentlich benannt werden. Der Leiter ist verantwortlich für die Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben. Der ausgewählte Dienst muss für die übertragenen Aufgaben geeignet sein und über Erfahrungen mit vergleichbaren Veranstaltungen verfügen. Auf DIN 77200 „Sicherheitsdienstleistungen-Anforderungen“ wird verwiesen.

### **1.4. Federführendes Amt / Leiter des Koordinierungsgremiums**

Soweit ein Koordinierungsgremium bei der Kommune eingerichtet ist, soll hier der Leiter mit Kontaktdaten angegeben werden. Ansonsten sind Angaben zu dem Amt, das die Veranstaltung federführend bearbeitet, und zu den dort handelnden Personen zu machen.

### **1.5. Entscheidungsbefugter Vertreter der Kommune am Veranstaltungstag**

Für den Fall, dass bei einer Großveranstaltung wesentliche Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung entstehen, soll eine Person benannt sein, die befugt ist, alle notwendigen Entscheidungen zur Beseitigung bestehender Gefahren zu treffen, soweit der Hauptverwaltungsbeamte diese Verantwortung nicht selbst wahrnimmt.

### **1.6. Kontakte in anderen beteiligten Ämtern / Mitglieder des Koordinierungsgremium**

z.B. zuständige Beschäftigte aus Bauamt, Straßenverkehrsamt, Feuerwehr

### **1.7. Polizei**

### **1.8. Sanitätsdienst**

### **1.9. Öffentlicher Personennahverkehr**

### **1.10. Betreiber Privater Sicherheitsdienst**

### **1.11. Übersicht: Telefonnummern / Notrufliste / Organigramm**

Auflistung der Erreichbarkeiten aller Beteiligten während der Veranstaltung. Die Telefonliste muss vor Veranstaltungsbeginn auf Richtigkeit geprüft werden.

## **2. Veranstaltungsbeschreibung**

### **2.1. Allgemeine Beschreibung der Veranstaltung**

**2.1.1. Veranstaltungstyp** (Karnevalsumzug, Schützenfest, Sportveranstaltung, Konzert, etc.)

#### **2.1.2. Programm**

Programmabläufe und -zeitplan, Highlights, Attraktivität

Was für ein Programm wird geboten? Welche weiteren Angebote gibt es? Gehen Gefährdungen vom Programm, den Künstlern oder den Angebot aus?

#### **2.1.3. Zeiten (incl. Auf- & Abbauzeiten)**

#### **2.1.4. Flächennutzung und Flächengestaltung**

### **2.2. Veranstaltungsfläche, Flächennutzung und -gestaltung**

Aufbauten, Wege, Beschreibung des definierten Veranstaltungsbereiches, genutzte Fläche etc. auch immer als Plan in der Anlage beifügen!

Wie groß ist das Veranstaltungsgelände insgesamt? Welche Flächen sind für die Besucher nutzbar? Wie ist das Veranstaltungsgelände beschaffen?

(Untergrund? Landschaftsstruktur? Übersichtlichkeit? Als Versammlungsstätte zugelassen, etabliert, bekannt? Gibt es bekannte Gefährdungen z.B. Wasser/Bäume/vorhandene bauliche Strukturen? Wie ist die Zuwegung zum Gelände?

### **2.3. Veranstaltungsphasen**

Welche Phasen gibt es im Verlauf der Veranstaltung? Was passiert in den unterschiedlichen Phasen (z.B. Anreisephase - Gibt es schon Angebote für Anreisende? Auslassphase - Können sich Besucher auch nach Ende der Veranstaltung noch auf dem Gelände aufhalten?)

### **2.4. Erwartete Besucherzahl**

Insgesamt und maximal gleichzeitig erwartete Besucherzahl angeben. Wenn nötig auch beschreiben, wann / an welchen Stellen auf dem Gelände es zu hohen Personendichten kommen kann. Erwartete punktuelle Besucher-Maximal-Belastung angeben;

### **2.5. Erwartetes Besucherverhalten**

Beschreibung der Zusammensetzung des Publikums (Alter, Verteilung männlich – weiblich -, besonderes „Fanverhalten“, Anfälligkeit für hohen Alkohol- oder Drogenkonsum etc . Darstellung hiermit verbundener potenzieller Risiken.

### **2.6. Erwartete An- & Abreise**

Beschreibung der Anreisearten (ÖPNV, Individualverkehr, zu Fuß etc) und der An- und Abreisezeiten, Hervorhebung von An- und Abreisepitzen.

Wie Reisen Besucher An- und Ab? Ist der Veranstaltungsort mit dem ÖPNV erreichbar? Sind Parkplätze in der Nähe? kann die Menge der Besucher den ÖPNV / Individualverkehr in der Region behindern? Gibt es Absprachen mit den örtlichen Verkehrsbetrieben?

### **2.7. Erfahrungen aus dem Vorjahr**

Beschreibung von Erfahrungen aus dem Vorjahr, auf die in dem Konzept reagiert wird. (Detailbeschreibung in den jeweiligen Kapiteln)

## **3. Gefährdungsanalyse**

Beschreibung und Bewertung der Risikofaktoren für eine Veranstaltung. Faktoren sind individuell für jede Veranstaltung zu erheben

Beantwortung der Fragen:

- Was könnte für die Veranstaltung / die Besucher gefährlich werden (Gefährdungsfaktoren)?
- Wie gefährlich / risikoreich ist dieser Gefährdungsfaktor (Wahrscheinlichkeit des Eintritts, potenzielle Schadensschwere)

- Wer ist betroffen?
- Welche Maßnahmen wurden getroffen, um die Eintrittswahrscheinlichkeit oder die Schadensschwere zu minimieren?
- Besondere Gefahrenbereiche (z. B. kritische Infrastruktur, Tunnel)

## 4. Infrastruktur auf dem Gelände

### 4.1. Zäune & Abschränkungen

Wo werden Absperrmaßnahmen zu welchem Zweck und mit welchen Mitteln vorgesehen? Sind sie richtig eingebaut?

#### 4.1.1. Einzäunungen

Werden mobile Zäune verwendet? Sind sie richtig aufgebaut (Windlasten)? Sind Notausgänge mit Rollen versehen?

#### 4.1.2. Bühnenabsperungen

Sind Bühnenabsperungen vorhanden? Wird geeignetes Material verwendet? Ist der Unterbau geeignet?

#### 4.1.3. Sperrmaßnahmen

Wie und womit werden Sperren umgesetzt (fest oder temporär)?

#### 4.1.4. Einlassschleusen

Sind Eingangsbereiche / Zutrittskontrollen vorhanden? Welche Kapazität haben Einlassschleusen?

### 4.2. Ausschilderungen

Besucherleitsysteme, Beschilderung Info-Points, Unfallhilfsstellen, Fluchtwegbeschilderung etc.

Ist das Gelände und sind wichtige Punkte (WC/Sanitätsstation/Bühne/Infopoint etc.) gut ausgeschildert? Gibt es eine systematische Besucherlenkung? Ist die Notausgangsbeschilderung gut erkennbar angebracht? Muss sie beleuchtet werden? Ist eine Sekundärbeleuchtung vorzusehen?

### 4.3. Kamerasystem, Videoüberwachung

Wenn vorhanden: Beschreibung des Systems und des Überwachungszwecks, der Positionen und der mit Kameras jeweils überwachten Bereiche. Wer steuert das System und wertet die Bilder aus? Ist die Person dazu qualifiziert? Sind die Kameras auch bei schlechten Lichtverhältnissen tauglich? Sind die Besucher über den Kameraeinsatz informiert (siehe § 6b BDSG)?

### 4.4. Beleuchtung

Ist eine Beleuchtung notwendig? Ist eine Beleuchtung auf dem Veranstaltungsgelände bereits vorhanden? Sind temporäre Beleuchtungssysteme erforderlich? Sind

neuralgische Punkte (z.B. Ausgänge, WC-Anlagen, gefährliche Stellen) gut ausgeleuchtet?

### **Sicherheitsbeleuchtung**

Gibt es redundante Lichtquellen? Wie werden sie geschaltet?

## **4.5. Beschallung**

Gibt es ein Beschallungs-/Alarmiersystem? Wer kann von wo aus das Beschallungssystem ansteuern?

### **Notfallbeschallung**

Gibt es autarke Beschallungsquellen? Wen erreichen sie? Wie werden sie angesteuert?

## **4.6. Stromversorgung**

Wie wird die Stromversorgung realisiert? Wer ist verantwortlich? Sind die Bereiche für Unbefugte unzugänglich? Sind Kabel stolperfrei und sicher verlegt?

### **Sicherheitsstromversorgung**

Wie wird die Sicherheitsstromversorgung sichergestellt? Ist eine Sicherheitsstromversorgung für alle relevanten Bereiche (Beschallung, Beleuchtung, Kommunikation) vorhanden?

## **4.7. Blitzschutz**

Gibt es einen Schutz vor Blitzeinschlag? Welche Bauten / fliegenden Bauten benötigen einen Potenzialausgleich?

## **4.8. Toiletten, Behindertentoiletten**

Anzahl und Positionen. Evtl. Ausrichtung (Vermeidung einer Warteschlange quer zum Personenstrom)

## **4.9. Zu- & Abwasser**

Zuwasser nach Trinkwasserverordnung? Stellen die Rohre oder Schläuche eine Stolpergefahr dar?

## **4.10. Aufbauten, Zelte, Bühnen**

### **4.10.1. Fliegende Bauten**

Notwendigkeit eine Abnahme, Untergrund, Verantwortlichkeit für den Bau ...?

### **4.10.2. Sonstige Stände und Einrichtungen**

Standesicherheit, Verantwortlichkeiten, ...?

#### **4.11. Plätze für Nutzer von Rollstühlen**

#### **4.12. Sonstige Gegenstände & Einrichtungen auf dem Gelände, z.B.**

##### **4.12.1. Mülltonnen**

Ein sauberes Veranstaltungsgelände ist auch unter Sicherheitsaspekten (z.B. keine Glasscherben) wünschenswert, daher Zahl und Eignung der Müllbehälter prüfen.

##### **4.12.2. Löschmittel (z.B. Feuerlöscher an den Ständen)**

##### **4.12.3. Verwendung von Flüssiggas**

##### **4.12.4. besondere Dekorationen etc.**

### **5. Besondere Wege und Flächen**

Größe und Erreichbarkeiten der Flächen, evtl. spezielle Anforderungen (Stromversorgung etc.)

#### **5.1. Einlass- & Auslassbereiche**

Ist der Platz für Wartende ausreichend? Wie sieht der Übergang zum öffentlichen Straßenraum aus?

#### **5.2. Fluchtwege**

Angemessen für Zahl der Besucher? Beschaffenheit? Ausschilderung? Wie wird sichergestellt, dass Fluchtwege freigehalten bleiben?

#### **5.3. Zufahrten für Rettungsfahrzeuge**

Getrennte Wege vom Besucherstrom? Ständige Nutzbarkeit sichergestellt?

#### **5.4. Aufstellflächen und Zugangsbereiche für Einsatzkräfte**

Getrennte Wege vom Besucherstrom? Ständige Nutzbarkeit sichergestellt?

#### **5.5. Flächen für Unfallhilfsstellen**

#### **5.6. Warteflächen für Besucher**

Wo halten sich Besucher auf, während sie auf etwas warten? (z.B. Beginn eines Programmpunktes, Warten auf ÖPNV)

#### **5.7. Entlastungsflächen**

Gibt es Flächen, in die Besucherströme im Fall einer drohenden Überfüllung oder im Rahmen eine Teil-/Räumung umgeleitet werden können? Für wie viele Personen sind die Flächen geeignet? Wie sind die Flächen erreichbar?

#### **5.8. Bühne und Backstagebereiche, besonders schützenswerte Bereiche, Produktionsflächen**

Wie werden für Besucher nicht zugängliche Bereiche genutzt? Wie werden die Bereiche geschützt oder abgegrenzt? Wer ist verantwortlich?

## 6. Organisation

Es ist zu beschreiben, welche Maßnahmen von wem in welchen Fällen umzusetzen sind.

### 6.1. Einweisung aller an der Durchführung beteiligten Personen in das Sicherheitskonzept.

### 6.2. Publikumslenkung und -steuerung

Maßnahmen, die dazu dienen, das Publikum zu lenken und zu steuern.

#### 6.2.1. Information des Publikums/ Kommunikation mit dem Publikum

- vor der Veranstaltung
- während der Veranstaltung

#### 6.2.2. Technische Lenkungsmaßnahmen (z.B. Sperrungen etc.)

#### 6.2.3. Organisatorische Lenkungsmaßnahmen (z.B. kurzfristige Umlenkung von Besuchern durch Personal)

#### 6.2.4. Sonstige Maßnahmen

z.B. Infostellen, Servicekräfte, freies Trinkwasser

### 6.3. Verkehrslenkung

#### 6.3.1. Öffentlicher Personenverkehr

Taktung; Maßnahmen an Haltestellen (z.B. zur Vermeidung oder Bewältigung von Besucherandrang, zur Besucherlenkung)

#### 6.3.2. Öffentlicher Straßenraum

Beschilderungskonzepte, Straßensperrungen, Verkehrsrechtliche Anordnungen

#### 6.3.3. Rettungszufahrten

Anfahrtspunkte, Übergabepunkte, Freihaltung

#### 6.3.4. Parkplätze incl. P & R Konzept

auch Parken für Menschen mit Behinderung

### 6.4. Kommunikation

Wie sprechen die Beteiligten miteinander? Wer spricht mit wem? Wer meldet wem? Meldekettens etc. als Anlage beifügen. Welche Technik wird zur Kommunikation eingesetzt?

#### 6.4.1. Kommunikation vor der Veranstaltung

Welche vorbereitenden Sicherheitsgespräche sind vorgesehen?

#### **6.4.2. Kommunikation während der Veranstaltung**

6.4.2.1. Einsatzbesprechungen

6.4.2.2. Notfallkommunikation

6.4.2.3. Kommunikation mit beteiligten Dritten

Wie erfolgt die Kommunikation z.B. mit Betreibern von Ständen oder Fahrgeschäften?

#### **6.4.3. Presse & Öffentlichkeitsarbeit**

Wer darf (insbesondere im Schadenfall) welche Information weitergeben? Sind Pressesprecher eingebunden?

#### **6.4.4. Dokumentation**

Wie und von wem werden Besprechungen und Entscheidungen dokumentiert?

### **6.5. Sicherheits- & Ordnungsdienst**

6.5.1. Auftreten & Aufgaben

6.5.2. Anzahl & Positionen

6.5.3. Zugangs-/Einlasskontrollen

6.5.4. Hausrecht; Wer ist zur Ausübung befugt?

### **6.6. Rettungs- & Sanitätsdienstliche Versorgung**

Zusammenarbeit der Beteiligten, Übergabe von Patienten, Fahrten mit Wegerecht

### **6.7. Feuerwehr**

## **7. Absage vor Beginn**

## **8. Maßnahmenbeschreibung / Szenarien**

Beschreibung von Handlungsweisen, Abläufen, Kommunikationswegen und Verantwortlichkeiten für Standardszenarien, die auch für andere als die dargestellten kritischen Situationen genutzt werden können. Es sollten Schnittstellen zu den im Krisenfall anzusprechenden Behörden in Kooperation mit diesen beschrieben werden.

8.1. Absage vor Veranstaltungsbeginn

8.2. Räumung

8.2.1. Teilräumung

8.2.2. Räumung des gesamten Geländes

8.3. Bombendrohung

8.4. Unwetterlage

8.5. Brand

8.6. Technischer / struktureller Zusammenbruch (z.B: einer Bühne)

8.7. Stromausfall

8.8. Überfüllung von Abschnitten

## 8.9. Abbruch der laufenden Veranstaltung

### 9. Sicherheitsdurchsagen

- 9.1. Räumung der gesamten Veranstaltungsfläche
- 9.2. Räumung von Teilbereichen der Veranstaltungsfläche
- 9.3. Unwetter
- 9.4. Verkehrshindernis / gefährdendes Parken
- 9.5. Programmunterbrechung / Programmabbruch

### Anlagen, z.B.

- 1 - Kommunikationsplan (1.11)
- 2 - externe Veranstaltungsinformation (Broschüren etc)
- 3 - Verkehrsbeschilderung , -lenkung
- 4 - Platzbeschilderung ....
- 5 - Pläne ...
- 6 - Einsatzaufträge
- 7 - Einsatzpläne für Sicherheits- und Ordnerdienst
- 8- externe Konzepte (z.B. ÖPNV)
- 9 - Versicherungsunterlagen

## Anlage 2: Bewertung der Rechtslage, Übersicht

Norm	Normansatz	Normcharakter	Schutzumfang	Spezieller Nebenbestimmungsvorbehalt	Umfang Nebenbestimmungsvorbehalt	Nutzung in der Praxis	Schutztauglichkeit
<b>§§ 69a Abs. 1 Nr. 3, 60b Abs. 2 GewO</b>	präventiv/ Gefahrenverhütung	Erlaubnisnorm (Festsetzung)	eingeschränkt - nur bei Volksfesten, Messen, Ausstellungen, Groß-, Wochen-, Spezial- und Jahrmärkten - selbst dann: gewerberechtliche Festsetzung nicht zwingend	§§ 69a Abs. 2, 60b Abs. 2 GewO	umfassend	entsprechend Norm	gering
<b>§§ 29 Abs. 2, 46 Abs. 2 StVO</b>	präventiv/ Gefahrenverhütung	Erlaubnisnorm Ausnahmegenehmigung	eingeschränkt - erfasst nur öffentlichen Straßenraum. - nur Gefahren, die dem Verkehr und den Verkehrsteilnehmern von anderen Verkehrsteilnehmern drohen, und Gefahren, die von außerhalb auf den Verkehr einwirken	§ 46 Abs. 3 StVO	eingeschränkt - Zuständigkeit der StVO-Behörden - Bezug auf Gefahren aus der besonderen Art des Verkehrs für den Verkehr selbst oder von ihm ausgehend	z.T. weiter als zulässig	gering
<b>§ 18 StrWG/ § 8 Abs. 1 FStrG</b>	präventiv/ Gefahrenverhütung	Erlaubnisnorm	eingeschränkt - erfasst nur öffentlichen Straßenraum. - Zu-/ Abgänge nicht generell erfasst.	§ 18 Abs. 2 S. 2 StrWG NRW, § 8 Abs. 2 S. 2 FStrG	eingeschränkt - nur auf Straßengrund bezogene Erwägungen	z.T. weiter als zulässig	gering
<b>§ 75 BauO NRW</b>	präventiv/ Gefahrenverhütung	Erlaubnisnorm	eingeschränkt - bauliche Anlage nötig (Veranstaltungen im Freien) - bei Nutzungsänderungen bauliche Relevanz nötig	nein	-	z.T. weiter als zulässig	gering

Norm	Normansatz	Normcharakter	Schutzumfang	Spezieller Nebenbestimmungsvorbehalt	Umfang Nebenbestimmungsvorbehalt	Nutzung in der Praxis	Schutztauglichkeit
§ 79 Abs. 2, 7 BauO NRW	präventiv/ Gefahrenverhütung	Erlaubnisnorm/ Anzeigepflicht	Eingeschränkt - nur Fliegende Bauten	nein	-	entsprechend Norm	gering
§ 79 Abs. 8 BauO NRW	Repressiv/ Gefahrenabwehr	Eingriffsnorm	Eingeschränkt - nur Fliegende Bauten	§ 79 Abs. 8 S. 1 BauO NRW	eingeschränkt	entsprechend Norm	gering
§§ 1 - 43 SBauVO	Präventiv/ Gefahrenverhütung	-	eingeschränkt	Nein	-	entsprechend Norm	gering
§ 43 SBauVO	Präventiv/ Gefahrenverhütung	-	eingeschränkt - Betreiberpflicht	Nein	-	entsprechend Norm	gering
§ 7 Abs. 1 S. 1 FSHG NRW	Präventiv/ Gefahrenverhütung	Anzeigepflicht	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 zulässig	gering
Erläss MIK NRW vom 11.08.2010	Präventiv/ Gefahrenverhütung	-	eingeschränkt - nur an beteiligte Behörden gerichtete Abstimmungspflicht	-	-	-	gering

### **Anlage 3: Interdependenzen**

**Anlage 4: Darstellung der untersuchten Regelungsgegenstände**

## Anlage 5: FAQ

### **(1) Kann eine Veranstaltung abgesagt werden, weil ein Sicherheitskonzept nicht oder nicht rechtzeitig vorliegt?**

Wenn für eine Veranstaltungsstätte eine **Baugenehmigung** erforderlich ist, kann durch Nebenbestimmungen in der Baugenehmigung sichergestellt werden, dass die bauliche Anlage nicht genutzt werden darf, solange ein abgestimmtes Sicherheitskonzept nicht vorliegt (siehe § 43 SBau VO).

Außerhalb eines Baugenehmigungsverfahrens muss die Kommune als allgemeine Ordnungsbehörde im Einzelfall entscheiden, ob ein Verbot der Veranstaltung gemäß § 14 OBG notwendig ist. Dies wäre beispielsweise dann der Fall, wenn erkennbar ist, dass wesentliche Sicherheitsmaßnahmen durch den Veranstalter nicht oder nicht im erforderlichen Umfang rechtzeitig ergriffen werden, um Gefahren für die Besucherinnen und Besucher zu verhindern.

Weigert sich ein Veranstalter die von ihm getroffenen Sicherheitsmaßnahmen darzulegen, sind aber zur Durchführung der Veranstaltung Sicherheitsmaßnahmen notwendig, kann auch dies ein Verbot wegen einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gemäß § 14 OBG rechtfertigen, da die Ordnungsbehörde bis zum Nachweis des Gegenteils davon ausgehen muss, dass der Veranstalter nicht die notwendigen Vorkehrungen zur Abwehr von Gefahren für die Besucherinnen und Besucher getroffen hat.

### **(2) Gibt es einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Veranstaltungsgenehmigung?**

Eine einzige Veranstaltungsgenehmigung gibt es meist nicht. Regelmäßig sind für Teilaspekte einer Veranstaltung, wie das Errichten baulicher Anlagen, die Nutzung öffentlicher Straßen oder der Ausschank von Getränken, Genehmigungen erforderlich.

Ob ein Rechtsanspruch auf Durchführung einer Veranstaltung besteht, hängt davon ab, ob die Veranstaltung auf einem privaten Gelände oder im öffentlichen Raum geplant ist. Veranstaltungen auf privatem Gelände sind **immer** erlaubt, wenn der Veranstalter alle gesetzlich geregelten Belange erfüllt und die Veranstaltung insbesondere keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt. Bei Veranstaltungen, die auf öffentlichen Flächen stattfinden, liegt es in aller Regel im Ermessen der zuständigen Behörde, ob die Fläche für die Veranstaltung zur Verfügung gestellt wird.

### **(3) Wer prüft das Sicherheitskonzept?**

Das Sicherheitskonzept wird nach dem Orientierungsrahmen von der Kommune geprüft, in der die Veranstaltung durchgeführt wird. Für Großveranstaltungen im Freien sollte sie dazu ein Koordinierungsgremium einsetzen, in dem alle Fachämter und Behörden vertreten sind, die fachlich betroffen sind. Von diesen Ämtern und Behörden ist zunächst jeweils Einvernehmen zu den Teilen des Sicherheitskonzepts einzuho-

len, die der fachlichen Beurteilung dieser Stellen unterliegen. Soweit hierbei unterschiedliche Beurteilungen vorgenommen werden oder ein Einvernehmen noch nicht erteilt werden kann, wird das Koordinierungsgremium über die erforderlichen zusätzlichen Sicherheitsmaßnahmen beraten und sie dem Veranstalter mitteilen.

**(4) Kann bei der Beurteilung des Sicherheitskonzept ein externer Sachverstand genutzt werden und wer bezahlt das?**

Eine Behörde kann sich bei allen Aufgaben durch externe Beratung unterstützen lassen. Die Kosten muss sie allerdings häufig selbst tragen. Eine Vorschrift, nach der einem Veranstalter eine Kostenlast auferlegt werden kann, existiert nicht.

**(5) Stellt § 14 OBG einen Auffangtatbestand zur Gewährleistung einer sicheren Großveranstaltung dar?**

§ 14 OBG ist ein Auffangtatbestand für die Fälle, in denen eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht nach spezielleren Gesetzen unterbunden werden kann. Daher kann § 14 OBG als Auffangtatbestand zum Verbot einer Veranstaltung genutzt werden, wenn die Ordnungsbehörde feststellt, dass bei einer Veranstaltung aufgrund mangelhafter Sicherheitsmaßnahmen des Veranstalters ein Schadenseintritt für Besucherinnen und Besucher wahrscheinlich erscheint.

**(6) Wie kann die für ein Veranstaltungsgelände zulässige Personendichte berechnet werden?**

Eine feste Zahl, die alleine die Personendichte pro Quadratmeter freier Veranstaltungsfläche zugrunde legt, wird dem Gefährdungspotential von Großveranstaltungen 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.

Hohe Personendichten sind nicht grundsätzlich vermeidbar. Es müssen aber Maßnahmen bereits in der Planungsphase überlegt werden, um damit umzugehen. Dazu zählen die Beobachtung von Personenströmen durch qualifiziertes Personal, Entlastungsflächen oder vorbereitete Maßnahmen zum Umlenken von Personenströmen. Auch das Absperrn 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 entstehen.

Anhaltspunkt für die Beurteilung der Personendichte ergeben sich aus dem Technischen Bericht der Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes von Dr. Dirk Oberhagemann: "Statische und dynamische Personendichten bei Großveranstal-

**(7) Über welche Qualifikation sollte ein privater Sicherheits- und Ordnungsdienst verfügen?**

Der Veranstalter hat im Rahmen seiner Verkehrssicherungspflichten darauf zu achten, dass der Ordnungsdienst so qualifiziert ist, dass er die konkrete Aufgabe bewältigen kann, die ihm nach dem Sicherheitskonzept zugeordnet ist. An Personen, die Einlasskontrollen durchführen, sind andere Qualifikationen zu stellen, als etwa an Personen, deren Aufgabe beispielsweise die Information von Besucherinnen und Besuchern ist oder an diejenigen, die auf einer Veranstaltung auftretende Künstlerinnen und Künstler vor Übergriffen schützen.

Um den unterschiedlichen Aufgaben an den Ordnungsdienst gerecht zu werden, sollten diese bei der Ausschreibung der Leistung oder, soweit ohne Ausschreibung beauftragt wird, im Auftragstext dargestellt werden. Darüber hinaus sollte auf Folgendes geachtet werden:

- Verfügt das Unternehmen über Erfahrung mit ähnlichen Aufträgen bei Großveranstaltungen, welche Referenzen können hierzu nachgewiesen werden?
- Berät das Unternehmen fachkundig zur Bemessung des Ordnungsdienstes?
- Vertragliche Garantie des Mindestlohns für die Beschäftigten des Ordnungsdienstes.
- Kann der Nachweis einer Haftpflichtversicherung gem. § 6 Bewachungsverordnung vorgelegt werden?

**(8) Wie ist vorzugehen, wenn für eine Veranstaltung Genehmigungen erforderlich sind, die nicht durch die Kommune erteilt werden, in der die Veranstaltung stattfindet?**

Eine solche Konstellation könnte beispielsweise entstehen, wenn der Kreis als Bauaufsichtsbehörde für die Genehmigung einer baulichen Anlage für eine Veranstaltung zuständig ist, die in einer Kommune des Kreises durchgeführt wird. Die Zuständigkeit für die Genehmigung verbleibt beim Kreis. Die Bauaufsicht des Kreises sollte aber einen mit dem Bauverfahren vertrauten Vertreter in das Koordinierungsgremium der Kommune entsenden, der den Informationsaustausch zwischen Kreis und Kommune sicherstellt. Nur so können im Koordinierungsgremium alle Sicherheitsbelange gebündelt und umfassend berücksichtigt werden.

**(9) Wie ist vorzugehen, wenn sich eine Veranstaltung auf das Gebiet mehrerer Kommunen erstreckt?**

Dies könnte etwa der Fall sein, wenn ein Umzug oder eine Rennveranstaltung über eine Strecke führt, die über das Gebiet einer einzelnen Kommune hinausgeht. Der

Orientierungsrahmen gibt für diese Fälle keine konkrete Empfehlung. Die betroffenen Behörden sollten sich über eine sachgerechte Kooperation abstimmen.

Ob jede Kommune ein Koordinierungsgremium einsetzt oder ein gemeinsames Gremium bei einer Kommune oder einer vorgesetzten Behörde gebildet wird, sollte von den Belangen vor Ort abhängen. Bei Veranstaltungen mit sehr kritischen Sicherheitsaspekten spricht einiges dafür, dass jede Kommune für ihr Gemeindegebiet die Sicherheitsbelange mit einem eigenen Koordinierungsgremium plant, denn die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte muss seiner Verantwortung für die Sicherheit in seinem Gemeindegebiet gerecht werden und sollte dabei fachlich fundiert unterstützt werden.

Eine Abstimmung der beteiligten Kommunen untereinander ist in jedem Fall vorzusehen. Insbesondere muss für mögliche Ereignisse, die den Einsatz von Rettungskräften erfordern, sichergestellt sein, dass benötigte Rettungswege in der Nachbargemeinde nicht blockiert sind. Es ist für Schadensereignisse eine Kooperation der Kommunen im Vorfeld der Veranstaltung zu klären.

**(10) Welche Aufgabe haben Feuerwehr und Rettungsdienst bei Großveranstaltungen und auf welcher Rechtsgrundlage handeln sie?**

Bei Großveranstaltungen nehmen Feuerwehr und Rettungsdienst Aufgaben der öffentlichen Gefahrenabwehr wahr. Sie planen die notwendigen personellen und materiellen Rettungsressourcen zur Sicherstellung des Feuerschutzes und des Rettungsdienstes (nach § 1 FSHG und § 6 RettG in Bezug auf die Veranstaltung. Außerdem prüfen die Aufgabenträger der Feuerwehr und des Rettungsdienstes bei anzeige- oder genehmigungspflichtigen Veranstaltungen, ob deren Durchführung Gefahren für die öffentliche Sicherheit im Bereich Feuerschutz oder Notfallrettung erwarten lässt und ob eine Veranstaltung daher abgesagt werden muss oder nur mit Auflagen durchgeführt werden kann. Zum Sicherheitskonzept der Veranstaltung ist gemäß den Regelungen des Orientierungsrahmens das Einvernehmen der Feuerwehr und des Rettungsdienstes einzuholen.

Soweit das Sicherheitskonzept des Veranstalters hierzu keine ausreichenden Vorkehrungen vorsieht, können sich Auflagen insbesondere auf die Einrichtung und den Betrieb von Unfallhilfsstellen sowie das Erfordernis, Ort und Anzahl von Brandsicherheitswachen und auf Maßnahmen in Vorbereitung eines jederzeitigen störungsfreien Rettungs- und Hilfeinsatzes sowie den vorbeugenden Brandschutz beziehen.

Eine ausdrückliche gesetzliche Regelung enthält nur § 7 FSHG, der eine Anzeigepflicht von Veranstaltungen mit erhöhter Brandgefahr und die Pflicht zur Einrichtung von Brandsicherheitswachen vorsieht. Weitere notwendige Auflagen zur Gewährleistung öffentlicher Belange des Feuerschutzes und der Notfallrettung bei Großveranstaltungen werden im Rahmen der auf anderer gesetzlicher Grundlage zu erteilenden Genehmigung der Veranstaltung konkretisiert.

## **Teilnehmer der Projektgruppe**

### **Projektleitung**

**Nagel, Georg Projektleiter** (bis 7. September 2012)

**Gayk, Bettina Projektleiterin** ab 7. September 2012, Mitglied der Projektleitung seit Februar 2012)

**Held, Christoph**, Referat Planung, Organisation, Recht und Krisenmanagement im Bevölkerungs- und Feuerschutz, Ministerium für Inneres und Kommunales NRW,

**Ehlert, Torsten**, Geschäftsstelle bis Mai 2012

**Frankewitsch, Annegret**, Geschäftsstelle ab Juli 2012

### **Teilnehmer der Arbeitsgruppe**

1. **Fritz, Detlef**, Amtsleiter Bauaufsicht der Stadt Köln
2. **Fritzsche, Susanne**, Technische Beigeordnete der Stadt Nettetal
3. **Funk, Sabine**, Geschäftsführerin, Leiterin Ausbildung und Forschung IBIT, Bonn
4. **Gloria, Marcus**, Veranstalter Konzerte und Festivals, Cooltour Bochum
5. **Hanheide, Nils**, Dezernent für Recht, Ordnung und Umwelt des Kreises Mettmann
6. **Kirchner, Udo**, Sachverständigenbüro Brandschutz, Halfkann & Kirchner
7. **Lukat, Jörg**, Einsatzleiter Ständiger Stab Gefahrenabwehr, PP Dortmund
8. **Neuhoff, Stefan**, Berufsfeuerwehr Köln

### **Teilnehmer der Lenkungsgruppe**

1. **Prof. Dr. Fiedrich, Frank**, Lehrstuhl Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Universität Wuppertal
2. **Dr. Kamp, Manuel**, Recht der Polizei, Ministerium für Inneres und Kommunales NRW,
3. **Kronenberg, Norbert**, Deutscher Städtetag, Hauptreferent Referat Feuerwehr, Rettungswesen, Zivil- und Katastrophenschutz
3. **Kuhlisch, Hajo**, Referat Verkehrsverbände, 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, Recht der Polizei
5. **Probst, Helmut**, Inspekteur der Feuerwehr, Referat Einsatz im Bevölkerungs- und Feuerschutz, Inspektionen, Ministerium für Inneres und Kommunales NRW.
6. **Rübel, Jost**, Referat Baulicher Brandschutz, Sonderbauten, bauaufsichtliche Regelungen für die Technische Gebäuderüstung, Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr NRW



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: 2014