

Leitfaden des MIK für die Planung, Genehmigung, Durchführung und Nachbereitung von Großveranstaltungen im Freien mit erhöhtem Gefährdungspotenzial

Vorbemerkung:

In Zeiten einer zunehmenden „Eventkultur“ hat es sich bewährt, dass Veranstalter und Behörden schon in der Planungsphase eng zusammenarbeiten, um die Sicherheit von Großveranstaltungen zu gewährleisten und die Belange der Gefahrenabwehr so früh wie möglich zu wahren. Veranstalter, Städte und Gemeinden haben ein gemeinsames Interesse daran, dass von ihnen geplante bzw. ihnen angezeigte oder von ihnen genehmigte Großveranstaltungen ohne Gefahr für Leib oder Leben der Besucher durchgeführt werden.

Dieser mit dem Bauministerium abgestimmte Leitfaden berücksichtigt Erfahrungen, die vor allem große Städte in Nordrhein-Westfalen mit Erfolg bei der Planung, Genehmigung, Durchführung und Nachbereitung von Großveranstaltungen im Freien gesammelt haben. In der Vergangenheit haben sich dabei bestimmte **Entscheidungs- und Ablaufstrukturen** als zweckmäßig erwiesen. Diese werden im Folgenden beschrieben, ohne dabei den Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben.

Voraussetzungen für die Sicherheit einer Großveranstaltung sind unter anderem

1. die enge Zusammenarbeit aller beteiligten Stellen im Stadium der Planung, Genehmigung und Durchführung,
2. ein strukturiertes und transparentes Genehmigungsverfahren,
3. die schriftliche Dokumentation aller Entscheidungen und
4. eine qualifizierte Nachbereitung.

Die folgenden Ausführungen lassen unberührt

1. die rechtliche Verpflichtung des Veranstalters, die Sicherheit „seiner“ Veranstaltung zu gewährleisten und
2. die gesetzlichen Zuständigkeiten der Gefahrenabwehrbehörden.

A. Planung:

Jede Planung einer Großveranstaltung im Freien muss das konkrete Gefährdungspotenzial berücksichtigen. Dies gilt grundsätzlich auch für regelmäßig **wiederkehrende Veranstaltungen** am selben Ort, da sich im Verlauf mehrerer Jahre Veränderungen ergeben können, die in der Summe das Gefahrenpotenzial auch dieser Veranstaltungen erhöhen können.

Die Erfahrung zeigt, dass eine **sorgfältige Planung** die größte Gewähr für einen sicheren Ablauf am Tag der Veranstaltung bietet. Fehler und Unterlassungen in dieser Phase sind im Verlauf der Veranstaltung nur schwer oder gar nicht zu korrigieren. Mit der Planung der Veranstaltung soll daher so **frühzeitig** begonnen

werden, dass vor der abschließenden Genehmigung ausreichend Zeit für die Abstimmung der Anforderungen an die Sicherheit der Veranstaltung bleibt.

Jede Planung beginnt mit der **Analyse** der bekannten und zu erwartenden Gefährdungspotenziale. Beteiligte Stellen sind üblicherweise das Ordnungsamt, das Bauaufsichtsamt, die Polizei und die Feuerwehr, insbesondere der vorbeugende und abwehrende Brandschutz, der Träger der rettungsdienstlichen Aufgaben, der Durchführende des Sanitätsdienstes sowie ggf. die zuständige Aufsichtsbehörde (vgl. den Erlass des MIK vom 11.08.2010 und das Protokoll der Besprechung des MIK mit den Bezirksregierungen am 24. August 2011; (http://www.MIK.NRW.nrw.de/Schutz_und_Sicherheit/Gefahrenabwehr_Feuerwehr_und_Katastrophenschutz/Genehmigung_von_Großveranstaltungen.)

Grundlagen der Planungen sind detaillierte Angaben und Planunterlagen des Veranstalters über

1. die topographische Lage und Größe des Veranstaltungsgeländes,
2. vorgesehene Absperrmaßnahmen,
3. den vom Veranstalter vorgesehenen Ablauf (Programm),
4. die Besucher (Anzahl, punktuelle Maximalbelastung, Altersstruktur, Zusammensetzung, erwartetes Verhalten),
5. die voraussichtliche An- und Abreise und
6. die Wegeführung (Ein- und Ausgänge, Notausgänge, Gehverbindungen zum ÖPNV usw.).

I. Bestimmung der federführenden und der zentralen genehmigenden Stelle

Die Planung, Genehmigung und Durchführung von Großveranstaltungen erfordert klare Entscheidungs- und Ablaufstrukturen, die verbindliche Absprachen zwischen den beteiligten Stellen schaffen. Zu diesem Zweck soll möglichst bald eine **federführende Stelle** auf behördlicher Seite bestimmt werden, die die Kommunikation mit dem Veranstalter vom Zeitpunkt der Anzeige bzw. des Antrags auf Genehmigung (B.) bis zur Nachbereitung (D.) der Veranstaltung bündelt (Zentraler Ansprechpartner). Die federführende Stelle bestimmt die Stelle, die ggf. durchzuführende Genehmigungsverfahren koordiniert (**zentrale genehmigende Stelle**). Federführende und zentrale genehmigende Stelle können identisch sein.

Die federführende Stelle koordiniert die Zusammenarbeit der an der Veranstaltung beteiligten Stellen. Zu diesem Zweck richtet sie bereits in der Planungsphase ein **Koordinierungsgremium** unter Einbeziehung der zuständigen Gefahrenabwehrbehörden und sonstiger Entscheidungsträger ein. Aufgabe dieses Gremiums ist die Gewinnung von Informationen sowie die Planung und Umsetzung von Maßnahmen der Gefahrenabwehr.

Um langwierige Abstimmungsprozesse zu vermeiden, müssen die Mitglieder des Koordinierungsgremiums befugt sein, in ihrem Zuständigkeitsbereich selbständig Entscheidungen treffen zu können. Mitglieder des Koordinierungsgremiums sind daher üblicherweise **entscheidungs- und weisungsbefugte Vertreter** aus den Bereichen

- Sicherheit und Ordnung
 - Bauaufsicht
 - Feuerwehr
 - Rettungsdienst,
 - Polizei
 - Verkehr (ÖPNV)
- sowie des Veranstalters.

Bei besonderem Bedarf kann das Koordinierungsgremium **Arbeitsgruppen** für einzelne Bereiche der Veranstaltung einsetzen. Zur möglichen Struktur des Koordinierungsgremiums und zur Zusammensetzung der Arbeitsgruppen wird beispielhaft auf das anliegende Organigramm verwiesen.

Soweit erforderlich, bedient sich das Koordinierungsgremium des Erfahrungswissens anderer Kommunen oder Behörden oder von Experten für Veranstaltungssicherheit

II. Bewertung des Gefährdungspotenzials

Das Koordinierungsgremium bewertet das **Gefährdungspotenzial** der Veranstaltung und berät die federführende Stelle. Für die Bewertung des Gefährdungspotenzials sind abgesehen von den unter A. (Seite 2, zweiter Absatz) genannten Faktoren unter anderem folgende Kriterien maßgeblich:

1. Art der Veranstaltung
2. Ort der Veranstaltung und Besonderheiten der Flächen
3. Jahreszeit
4. Dauer der Veranstaltung
5. Dauer des Aufenthalts der Besucher und Besucherströme
6. Eigenschaften der Besucher
 - Ortskenntnis
 - Alkohol-/Drogenkonsum
7. Erfahrung und Referenzen des Veranstalters
8. Parallelveranstaltungen
 - im Gebiet der Gemeinde
 - im Umfeld
9. Verkehrsanbindung
10. Baustellen.

III. Einstufung als Veranstaltung mit erhöhtem Gefährdungspotenzial

Das Koordinierungsgremium gibt gegenüber der federführenden Stelle ein Votum ab, ob die Veranstaltung

- a) kein erhöhtes Gefährdungspotenzial aufweist,
- b) über ein erhöhtes Gefährdungspotenzial verfügt oder

c) aus Sicherheitsgründen nicht genehmigt werden kann.

Schließt sich die federführende Stelle im Fall c) dem Votum des Koordinierungsgremiums an, sagt sie die Veranstaltung ab. Im Fall a) entscheidet die federführende Stelle, ob die Veranstaltung eines Sicherheitskonzepts bedarf.

Schließt sich die federführende Stelle im Fall b) dem Votum des Koordinierungsgremiums an, dass die Veranstaltung über ein erhöhtes Gefährdungspotenzial verfügt (Einstufung als Veranstaltung mit erhöhtem Gefährdungspotenzial), wählt sie das nachstehend unter B. bis D. beschriebene Verfahren und fordert den Veranstalter zur Vorlage eines Sicherheitskonzeptes auf, das insbesondere folgende Punkte enthält:

1. Sicherheitskonzept:

1. Zugang zum Veranstaltungsgelände unter Berücksichtigung des ÖPNV)
2. Wegeführung
3. Zuwegung und Erreichbarkeit für die Gefahrenabwehr
4. Beeinflussung von Nachbarflächen bzw. -veranstaltungen
5. Brandschutz
6. Rettungsdienst und Sanitätsdienst
7. Zusammenarbeit mit der Gefahrenabwehrbehörde
8. spezielle Vorkehrungen für Besucher
9. allgemeine und sicherheitsrelevante Durchsagen
10. Räumung
11. Verlassen des Geländes
12. Benennung und Erreichbarkeit des entscheidungsbefugten Vertreters des Veranstalters
13. Ablaufbeschreibung bei besonderen Einsatzlagen (Massenanfall von Verletzten, Unwetter, Feuer, Bombendrohung, Überfüllung usw.).
14. Regelungen für den Fall der Absage oder vorzeitigen Beendigung der Veranstaltung.

Die federführende Stelle übermittelt den genehmigenden Stellen und den Mitgliedern des Koordinierungsgremiums je eine Ausfertigung des Sicherheitskonzepts.

2. Einvernehmen:

Die federführende Stelle wirkt darauf hin, dass der Veranstalter entsprechend § 43 Abs. 2 SonderbauVO in unmittelbarer oder analoger Anwendung das **Einvernehmen** mit den in dieser Vorschrift bezeichneten Stellen herstellt. Das Einvernehmen ist schriftlich zu dokumentieren.

B. Genehmigung:

Bedarf die Veranstaltung einer Genehmigung, wirken Veranstalter und Behörde darauf hin, dass diese spätestens 10 Tage vor der Veranstaltung zugestellt wird. Die Mitglieder des Koordinierungsgremiums erhalten zeitgleich je eine Kopie der Genehmigung.

Die Genehmigung ergeht auf der Grundlage des Sicherheitskonzepts und legt fest, welche **Sicherheitsanforderungen** die Veranstaltung ggf. darüber hinaus erfüllen muss. Werden aus Anlass der Veranstaltung mehrere Genehmigungen erteilt, stellt die zentrale genehmigende Stelle diese Anforderungen in einem Text zusammen. Planunterlagen wie z. B. Aufbau- oder Verkehrslenkungspläne sind Teil der Genehmigung.

Wird die Veranstaltung unter **Auflagen** genehmigt, stellt die federführende Stelle sicher, dass die Vollzugskräfte der jeweils zuständigen Stellen die Einhaltung der Auflagen vor Beginn und während der Veranstaltung überwachen und ihr das protokollierte Ergebnis unverzüglich mitteilen. Die federführende Stelle gewährleistet, dass sie diese Informationen so rechtzeitig erhält, dass Nachbesserungen erfolgen oder die Veranstaltung zur Not auch abgesagt werden kann.

Unmittelbar vor Beginn der Veranstaltung veranlasst die federführende Stelle eine **Begehung** des Geländes mit den Mitgliedern des Koordinierungsgremiums und eine letzte Sicherheitsbesprechung, in deren Verlauf Auflagen konkretisiert oder der aktuellen Lage angepasst werden können.

Die Gefahrenabwehrbehörden und die an der Gefahrenabwehr beteiligten Stellen erstellen ihre **Einsatzpläne** unter Berücksichtigung des Sicherheitskonzepts.

C. Durchführung:

Die federführende Stelle beruft eine **Verbindungsgruppe** ein, der entscheidungs- und weisungsbefugte Vertreter folgender Stellen angehören:

1. Ordnungsamt
2. Feuerwehr
3. Träger der rettungsdienstlichen Aufgaben
4. Bauaufsichtsamt
5. Polizei
6. Sicherheitsdienst
7. Veranstalter.

Die Mitglieder der Verbindungsgruppe sollen die Gelegenheit erhalten, sich durch Übungen und/oder Planspiele auf die Veranstaltung vorzubereiten.

Die federführende Stelle stellt sicher, dass die Mitglieder der Verbindungsgruppe

1. während der Veranstaltung **in einem Raum** untergebracht sind und
2. während der Durchführung der Veranstaltung über Möglichkeiten der gesicherten und verlässlichen **Kommunikation** mit den durch sie vertretenen Stellen oder Organisationen verfügen und
3. die Organisation dieser Kommunikation und ihre Ansprechpartner kennen.

Die Überwachung des **öffentlichen Raumes** außerhalb des definierten Veranstaltungsbereichs im Rahmen der allgemeinen Gefahrenabwehr ist originäre Aufgabe der zuständigen Kommune. Dazu zählen auch die Lenkung der Besucherströme und die Sicherung der Zu- und Abwege vor Beginn und nach dem Ende der Veranstaltung. Die Polizei unterstützt ggf. im Wege der Amtshilfe oder wird aufgrund ihrer subsidiären Zuständigkeit tätig.

Der Veranstalter hält auf dem Veranstaltungsgelände alle notwendigen Planunterlagen und Genehmigungen vor. Er gewährleistet im **Veranstaltungsbereich** die Umsetzung des Sicherheitskonzepts und der Auflagen der Genehmigung.

D. Nachbereitung:

Die federführende (oder eine andere vom Hauptverwaltungsbeamten bestimmte) Stelle veranlasst auf der Grundlage der Erfahrungsberichte der beteiligten Stellen eine schriftliche **Analyse** und eine **Dokumentation** der Abläufe mit dem Ziel, diese bei Bedarf auch anderen Kommunen und Behörden für künftige Veranstaltungen zur Verfügung zu stellen.

1. Definition, Ziele

- 1.1 Die Nachbereitung soll die systematische Überprüfung und Auswertung von Großveranstaltungen im Sinne dieses Leitfadens für die zuständige Kommune unter Beteiligung der an der Planung und Durchführung der Großveranstaltung beteiligten Stellen und Organisationen gewährleisten.
- 1.2 Die Nachbereitung dient dazu
 - im Zusammenhang mit der Planung, Genehmigung und Durchführung der Veranstaltung gewonnene Erfahrungen zu analysieren, zu strukturieren und für und über den eigenen Arbeitsbereich hinaus verwertbar zu machen und
 - Lösungsmöglichkeiten für erkannte Schwachstellen zu erarbeiten und dadurch die Qualität der Verwaltungsarbeit für künftige Veranstaltungen zu sichern und zu steigern.

2 Grundsätze

- 2.1 Großveranstaltungen sind grundsätzlich nachzubereiten. Die Entscheidung über die Durchführung der Nachbereitung trifft die federführende Stelle. Art und Umfang der Nachbereitung richten sich nach der Komplexität und Bedeutung der Veranstaltung.
- 2.2 Die an der Planung und Durchführung beteiligten Stellen fertigen auf Grundlage ihrer Erkenntnisse Erfahrungsberichte und teilen diese der federführenden Stelle mit.
- 2.3 Die Ergebnisse der Nachbereitung sollen auf Anfrage anderen Stellen der öffentlichen Verwaltung zugänglich gemacht werden, die mit der Planung, Genehmigung und Durchführung von Großveranstaltungen befasst sind.

3 Durchführung der Nachbereitung

3.1 Die Mitglieder des Koordinierungsgremiums (B. I.) und der Verbindungsgruppe (C.) beraten und unterstützen die federführende Stelle bei der Nachbereitung.

3.2 Gegenstand der Nachbereitung sind insbesondere

- die rechtlichen Grundlagen der Veranstaltung
- die an der Planung beteiligten Stellen
- die für die Bewertung des Gefährdungspotenzials maßgeblichen Faktoren
- das Sicherheitskonzept
- der Genehmigungsbescheid und die für die Veranstaltung festgesetzten Auflagen
- der wesentliche Ablauf der Veranstaltung und
- das Ergebnis der anschließenden Besprechung (Nachbesprechung).