

Sicherheitskonzepte bei Veranstaltungen

Seit einiger Zeit bestimmt der Begriff „Sicherheitskonzept“ das Tagesgeschehen bei der Organisation und Genehmigung von Veranstaltungen aller Art maßgeblich mit.
Insbesondere in Nordrhein-Westfalen ist hier aus bekannten Gründen insgesamt große Initiative wahrzunehmen.

Damit gehen auch vermeintlich völlig neue Anforderungen an alle Beteiligten, wie Behörden, Veranstalter, Betreiber oder externe Dienstleister einher.

Dabei ist Notwendigkeit von Sicherheitskonzepten gar nicht so neu, die landesspezifischen Versammlungsstättenverordnungen kennen die Forderung nach einem solchen Konzept bereits seit mehr als zehn Jahren. Lediglich der praktische Umgang und der „Erfassungsradius“ haben sich hier in letzter Zeit deutlich gewandelt.

Wann wird also ein solches Sicherheitskonzept benötigt? Wer darf es erstellen? Was muss es erfassen?

Versuchen wir einmal, ein wenig Licht in die Situation zu bringen...

Sicherheitskonzepte für (genehmigte) Versammlungsstätten

Relativ einfach erscheint die Situation bei den Sonderbauten namens Versammlungsstätten.
Bereits die Musterversammlungsstättenverordnung aus dem Jahre 2002 (mittlerweile sind zwei Aktualisierungen erschienen, die Dritte steht kurz bevor) beschreibt in §43 die Anforderungen zum Thema Sicherheitskonzepte:

- (1) *Erfordert es die Art der Veranstaltung, hat der Betreiber ein Sicherheitskonzept aufzustellen und einen Ordnungsdienst einzurichten.*
- (2) *Für Versammlungsstätten mit mehr als 5000 Besucherplätzen hat der Betreiber um Einvernehmen mit dem für die Sicherheit und Ordnung zuständigen Behörden (insbesondere der Polizei, der Feuerwehr und der Rettungsdienste) ein Sicherheitskonzept aufzustellen.
Im Sicherheitskonzept sind die die Mindestzahl der Kräfte des Ordnungsdienstes gestaffelt nach Besucherzahlen und Gefährdungsgraden sowie die betrieblichen Sicherheitsmaßnahmen und die allgemeinen und besonderen Sicherheitsdurchsagen festzulegen.*

Die Musterverordnung ist allerdings nur ein Vorschlag an die Bundesländer, da Baurecht in unserem föderalen System eine Sache der Länder ist. Diese können die Musterverordnung in jeweiliges Landesrecht übernehmen. Eine aktuelle Umsetzungsübersicht befindet sich auf der letzten Seite.

Wenn wir unterstellen, dass wir uns zur weiteren Betrachtung in einem Bundesland mit umgesetzter MVStättVO befinden, muss nun noch geklärt werden, ob wir uns auch im Geltungsbereich der Verordnung befinden.
Für Veranstaltungen im Freien ist dies in der Regel gegeben, wenn...

- 1.) Szenenflächen vorhanden sind (Flächen mit mehr als 20m² und für die szenische Darstellung bestimmt)
und
- 2.) der Besucherbereich mehr als 1000 Besucherplätze umfasst
und
- 3.) der Veranstaltungsort ganz oder teilweise aus baulichen Anlagen besteht
(in der Praxis bedeutet dies in der Regel, dass keine ungehinderter Zugang zum Gelände möglich ist)

Ist dies der Fall und es sind zudem mehr als 5000 Besucherplätze (nicht reelle Besucher!) vorhanden, ist ein Sicherheitskonzept mit den oben genannten Anforderungen zu erstellen.

Dabei handelt es sich allerdings nur um die Mindestanforderungen, welche durch aktuelle Rechtsquellen ergänzt und erweitert werden. Dazu aber später mehr.

Sind weniger als 5000 Besucherplätze vorhanden, ist die Notwendigkeit eines solchen Konzeptes an die Art der Veranstaltung gekoppelt. Somit muss der Betreiber (bei entsprechender Pflichtenübertragung ggf. auch der Veranstalter) das Risiko der Veranstaltung beurteilen. Hier kann der aktuelle Orientierungsrahmen des nordrheinwestfälischen Ministeriums für Inneres und Kommunales (MIK NRW) eine Hilfestellung geben.

Eine Versammlungsstätte bedarf vor Aufnahme des Betriebs einer bauaufsichtlichen Genehmigung.
Das Sicherheitskonzept ist dabei allerdings keine Bauvorlage, sondern kann auch nachgereicht werden!
Eine Abstimmung mit den Behörden für Ordnung und Sicherheit (BOS) ist allerdings immer anzuraten.

Ergänzend sei erwähnt, dass die Definition von Versammlungsstätten im Freien sich mit der Novellierung der Musterbauordnung momentan in einem Änderungsverfahren befindet.

Praktisch werden zukünftig damit wohl alle temporären Veranstaltungen im Freien nicht mehr in den Geltungsbereich der Versammlungsstättenverordnung fallen!

Für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ist diese Entwicklung deutlich kontraproduktiv.

Sicherheitskonzepte für Veranstaltungen im Freien, außerhalb von Versammlungsstätten

Außerhalb des Geltungsbereichs der Versammlungsstättenverordnung lässt sich die behördliche Forderung nach einem Sicherheitskonzept schon sehr viel schwerer begründen.

Grundsätzlich muss aber an dieser Stelle klar gesagt werden, dass auch ohne die behördlichen Forderungen die Erstellung eines solchen Konzeptes durchaus sinnvoll ist.

Der Veranstalter kann damit seine Einschätzung und damit verbundene Maßnahmen klar belegen und hat vor allem auch eine Handlungshilfe für die sichere Durchführung der Veranstaltung.

Es handelt sich also keineswegs nur um das Abarbeiten eines Formalismus!

Auch bei der weiteren rechtlichen Einordnung spielen landesrechtliche Besonderheiten eine Rolle, so dass wir uns fortan an den Rahmenbedingungen von NRW orientieren werden.

Hier hat die Landesregierung viele Empfehlungen auf den Weg gebracht, welche durchaus auch in anderen Bundesländern als Erkenntnisquelle genutzt werden können.

Wenn es sich bei dem Sicherheitskonzept um eine Auflage zur Genehmigung einer Veranstaltung handelt, muss eine Veranstaltung im Freien zunächst einmal überhaupt genehmigungspflichtig sein.

Wenn es sich aber um keine Versammlungsstätte handelt, welche Genehmigungen sind dann notwendig?

Grundlagen für eine Genehmigung mit entsprechenden Auflagen können sein:

- Ausnahmegenehmigung zur übermäßigen Straßennutzung (StVO §§29,46)
- Erlaubnis zur Sondernutzung öffentlicher Straßen (StrWG NRW §§14,18,21)
- Schankgenehmigung für den Ausschank (GastG §§2, 5, 12)
- Festsetzung für Messe, Ausstellung oder Markt (GewO §§68, 68a, 69, 71a)

Zudem kann die Ordnungsbehörde (und auch die Polizei) bei einer bestehenden Gefahr geeignete Maßnahmen ergreifen, welche allerdings verhältnismäßig sein müssen. (OBG NRW §§14,15,16)

Gerade diese Möglichkeit der Ordnungsbehörden wird momentan oft als Handlungsgrundlage herangezogen. Einen Genehmigungstatbestand kennt das OBG allerdings nicht und über das Vorliegen einer Gefahr kann bei Veranstaltungen durchaus diskutiert werden. Bei einem reinen Gefahrenverdacht sind im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zudem nur gering einschneidende Maßnahmen anzuwenden.

Das OBG ist als Ermächtigungsgrundlage für die Forderung nach einem Sicherheitskonzept nicht eindeutig.

Einige Bundesländer, so zum Beispiel Nordrhein-Westfalen oder Hessen, haben für alle Großveranstaltungen die Forderung nach einem Sicherheitskonzept aufgestellt.

Nicht gänzlich klar ist dabei allerdings, wann es sich überhaupt um eine Großveranstaltung handelt.

Laut dem Orientierungsrahmen des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes NRW, sind das insbesondere alle Veranstaltungen,

- zu denen täglich mehr als 100.000 Besucher erwartet werden, oder
- bei denen die Zahl der zeitgleich erwarteten Besucher ein Drittel der Einwohner der Kommune übersteigt und sich erwartungsgemäß mindestens 5.000 Besucher zeitgleich auf dem Veranstaltungsgelände befinden, oder
- die über ein erhöhtes Gefährdungspotenzial verfügen.

Qualifikation des Erstellers

Erstellt werden soll das Sicherheitskonzept in Versammlungsstätten durch den Betreiber.

Bei Veranstaltungen in öffentlichen Raum ist hier oft der Verursacher, faktisch der Veranstalter verantwortlich.

Eine formelle Qualifikation ist zunächst nicht gefordert, allerdings greift auch hier die grundsätzliche Auswahlverantwortung eines Auftraggebers bei der Vergabe der Aufträge.

Der Betreiber / Veranstalter muss sich davon überzeugen, dass der Auftragnehmer persönlich und fachlich geeignet ist, die ihm übertragenden Aufgaben wahrzunehmen.

Die notwendige Qualifikation richtet somit nach Art und Umfang der Veranstaltung und deren Gefahren.

Eine entsprechende Erfahrung in der Erstellung von Sicherheitskonzepten und praktische Erfahrung mit (Groß-)Veranstaltungen bietet eine gute Grundlage, die Eignung sicherzustellen.

Weiter sind formale Qualifikationen im Sicherheitsbereich hilfreich, die Auswahl zu begründen, z.B.

- Meister für Veranstaltungstechnik
- Fachkraft für Arbeitssicherheit
- Sicherheitskoordinator nach BaustellVO
- Fachmeister für Veranstaltungssicherheit
- Meister für Schutz und Sicherheit

Wichtig ist somit, dass in Abhängigkeit zur Veranstaltung entsprechend geeignete Personen das Sicherheitskonzept entwickeln und der Auftraggeber die Eignung dieser Personen nachvollziehbar begründen kann.

Inhalte des Sicherheitskonzeptes

Auch die Inhalte eines Sicherheitskonzeptes sind nicht formal geregelt. Es muss sichergestellt sein, dass alle sicherheitsrelevanten Veranstaltungsparameter erfasst werden. Das Konzept mit den notwendigen Anlagen soll diese Parameter bewerten und Maßnahmen zur Erreichung eines zuvor vereinbarten Sicherheitsniveaus beschreiben. Eine Risikoeermittlung und Quantifizierung sind dabei notwendige Hilfsmittel. Auch Verfahrensweisen bei sicherheitsrelevanten Vorfällen (Notfallorganisation) werden beschrieben.

Es gibt verschiedene Muster zur möglichen Gliederung von Sicherheitskonzepten. So hat die Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren (AGBF) bereits 2008 ein Papier dazu erarbeitet. Das Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes NRW (MIK NRW) hat seit 2010 einige Handlungshilfen zu der Thematik „Sicherheit bei Großveranstaltungen“ bereitgestellt. Als Ergebnisse liegen ein Strukturkonzept, ein Organisationsrahmen sowie Ablauf und Organisationsrahmen vor.

Folgende Inhalte sind beispielhafte Mindestanforderungen:

- Beschreibung der Veranstaltung und des Veranstaltungsortes (Besucherstruktur und Verhalten)
- Allgemeine und spezielle Verantwortlichkeiten der beteiligten Personen und Institutionen
- Sicherheitsrelevante Parameter (Flächennutzung, Einrichtungen, etc.) samt Risikobeurteilung
- Brandschutz (ggf. in Anlehnung an das vorliegende Brandschutzkonzept)
- Einsatzkonzept des SOD
- Einsatzkonzept des SanD
- Kommunikationskonzept
- Publikumslenkung und -steuerung
- Krisenmanagement
- Festlegung von Verfahrensweisen bei sicherheitsrelevanten Störungen
- Abbruch der Veranstaltung / Räumung
- Massenanfall von Verletzten
- Festlegung von Sicherheitsdurchsagen
- Anhänge (Organigramm, Telefonverzeichnis, Bauzeitenplan, Ablaufplan, Geländeplan)

Umsetzung des Sicherheitskonzeptes

Ein veranstaltungsbezogenes Sicherheitskonzept ist zunächst nichts anderes als ein guter Plan. Ein guter Plan gelingt aber immer nur, wenn dieser adäquat umgesetzt wird und alle Beteiligten über diesen Plan und die zugrunde liegenden Ziele Bescheid wissen.

Allein das Vorhandensein eines Konzeptes reicht nachvollziehbarer Weise nicht aus. Der gute Plan muss auch umgesetzt und gelebt werden. Sinnvoll ist es, wenn eine geeignete Person mit der Kommunikation und Umsetzung des Sicherheitskonzeptes beauftragt wird.

Diese Person kann dann wesentliche Anforderungen des Sicherheitskonzeptes umsetzen und kontrollieren, z.B. ob:

- Sicherheitsdurchsagen an den Sprechstellen ausliegen und die Sprecher und Techniker instruiert sind.
- das Sicherheitspersonal über Sonderaufgaben (Brandschutz, Evakuierung) unterrichtet ist.
- sicherheitsrelevante Einrichtungen vorhanden und betriebsbereit sind.
- die Kommunikationsmittel (Telefone, Funkgeräte, Megaphone) vorhanden und funktionsbereit sind.

Diese Aufgaben bedürfen der besonderen Delegation und fallen nicht automatisch dem Ersteller des Sicherheitskonzeptes oder den benannten „Verantwortlichen für Veranstaltungstechnik“ zu. Eine eindeutige Pflichtenübertragung zur Umsetzung des Konzeptes bei der Veranstaltung ist obligat.

Fazit

Ein Sicherheitskonzept ist nicht nur ein Stück Papier, das von einer „unbequemen“ Behörde gefordert wird.

Vielmehr ist ein Sicherheitskonzept eine gute Möglichkeit, die Sicherheit der Besucher und Beteiligten zu gewährleisten und Ihre Veranstaltung sicher und erfolgreich durchzuführen.

Dazu muss es allerdings auf die Besonderheiten Ihrer Veranstaltung zugeschnitten sein und das Veranstaltungsgelände, Attraktionen und die erwarteten Besucher individuell berücksichtigen.

Dazu bedarf es in der Regel einer sorgfältigen Einarbeitung samt Ortsbegehung, sowie einer direkten Kommunikation mit den beteiligten Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS).

Einfach den Titel eines Dokumentes einer anderen Veranstaltung auszutauschen oder das Konzept des Vorjahres unreflektiert zu kopieren erfüllt diese Anforderungen wohl nicht.

Das individuelle Konzept muss dann vor Ort aber auch umgesetzt werden.

Hierzu sind erfahrungsgemäß eine klare Funktionszuteilung und die Beauftragung besonderen Personals hilfreich. Alle Beteiligten müssen die Besonderheiten und festgelegte Maßnahmen und Verfahrensweisen kennen, um diese auch nachhaltig umsetzen zu können.

Eine klare Struktur des Konzeptes, so dass Verfahrensweisen im Notfall schnell gefunden und angewendet werden können, ist dabei unerlässlich.

Die Sicherheit Ihrer Besucher ist ein wesentlicher Bestandteil für die Sicherheit Ihres wirtschaftlichen Erfolgs. Bei beidem unterstützte ich Sie gern.