

■ Thomas Sakschewski | Michael Ebner | Kerstin Klode
Siegfried Paul

Sicherheitskonzepte für Veranstaltungen

Grundlagen für Behörden,
Betreiber und Veranstalter

3., überarbeitete und
erweiterte Auflage

Beuth

Sicherheitskonzepte für Veranstaltungen

Mehr zu diesem Titel

... finden Sie in der
Beuth-Mediathek



Zu vielen neuen Publikationen bietet der Beuth Verlag nützliches Zusatzmaterial im Internet an, das Ihnen kostenlos bereitgestellt wird. Art und Umfang des Zusatzmaterials – seien es Checklisten, Excel-Hilfen, Audiodateien etc. – sind jeweils abgestimmt auf die individuellen Besonderheiten der Primär-Publikationen.

Für den erstmaligen Zugriff auf die Beuth-Mediathek müssen Sie sich einmalig kostenlos registrieren. Zum Freischalten des Zusatzmaterials für diese Publikation gehen Sie bitte ins Internet unter

www.beuth-mediathek.de

und geben Sie den folgenden Media-Code in das Feld „Media-Code eingeben und registrieren“ ein:

M291434784

Sie erhalten Ihren Nutzernamen und das Passwort per E-Mail und können damit nach dem Log-in über „Meine Inhalte“ auf alle für Sie freigeschalteten Zusatzmaterialien zugreifen.

Der Media-Code muss nur bei der ersten Freischaltung der Publikation eingegeben werden. Jeder weitere Zugriff erfolgt über das Log-In.

Wir freuen uns auf Ihren Besuch in der Beuth-Mediathek.

Ihr Beuth Verlag

Hinweis: Der Media-Code wurde individuell für Sie als Erwerber dieser Publikation erzeugt und darf nicht an Dritte weitergegeben werden. Mit Zurückziehung dieses Buches wird auch der damit verbundene Media-Code ungültig.

Sicherheitskonzepte für Veranstaltungen



Thomas Sakschewski, Michael Ebner, Kerstin Klode,
Siegfried Paul

Sicherheitskonzepte für Veranstaltungen

Grundlagen für Behörden, Betreiber
und Veranstalter

3., überarbeitete und erweiterte Auflage 2019

Herausgeber:
DIN Deutsches Institut für Normung e. V.

Beuth Verlag GmbH · Berlin · Wien · Zürich

Herausgeber: DIN Deutsches Institut für Normung e. V.

© 2020 **Beuth Verlag GmbH**

Berlin · Wien · Zürich

Saatwinkler Damm 42/43

13627 Berlin

Telefon: +49 30 2601-0

Telefax: +49 30 2601-1260

Internet: www.beuth.de

E-Mail: kundenservice@beuth.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechts ist ohne schriftliche Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung in elektronischen Systemen.

© für DIN-Normen DIN Deutsches Institut für Normung e. V., Berlin

Die im Werk enthaltenen Inhalte wurden vom Verfasser und Verlag sorgfältig erarbeitet und geprüft. Eine Gewährleistung für die Richtigkeit des Inhalts wird gleichwohl nicht übernommen. Der Verlag haftet nur für Schäden, die auf Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit seitens des Verlages zurückzuführen sind. Im Übrigen ist die Haftung ausgeschlossen.

Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wurde durchgängig jeweils die männliche Form gewählt; gleichwohl beziehen sich sämtliche Angaben auf Angehörige gleich welchen Geschlechts.

Titelbild: © Ints Vikmanis, Benutzung unter Lizenz von shutterstock.com

Satz: Lumina Datamatics GmbH, München

Druck: Drukarnia Colonel, Kraków

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier nach DIN EN ISO 9706

ISBN 978-3-410-29143-5

ISBN (E-Book) 978-3-410-29144-2

Autorenporträts

Thomas Sakschewski ist Professor für Veranstaltungsmanagement und -technik an der Beuth Hochschule für Technik Berlin. Er studierte Psychologie und Betriebswirtschaft (MA) und ist seit 1994 in verantwortlichen Positionen als Ausstellungsmacher und Projektmanager mit unterschiedlichen Aufgabenfeldern wie Veranstaltungsleitung, Projektleitung oder Technische Leitung für verschiedene Auftraggeber in Berlin tätig gewesen. Er ist Autor zahlreicher Publikationen im Themenkreis Veranstaltungsmanagement.



Michael Ebner ist Dipl.-Ing. (FH) der Theater- und Veranstaltungstechnik und Bühnenbeleuchtungsmeister. Er hat Bücher zu den Themen Sicherheit in der Veranstaltungstechnik, Licht-, Ton und Videotechnik, Rigging sowie zur LärmVibrationsArbSchV und zur DIN 15905-5 verfasst. Mit der Firma dBmess hat er sich auf Schallpegelmessungen bei Veranstaltungen spezialisiert.



Kerstin Klode ist Diplom-Finanzwirtin und verfügt über jahrelange Erfahrung im Management, sowohl bei Bundes- und Kommunalbehörden als auch in der freien Wirtschaft. Sie war Abteilungsleiterin in der Liegenschaftsverwaltung und Zentren-Managerin der Stadt Krefeld sowie Geschäftsführerin der Kultur- und Veranstaltungsgesellschaft Troisdorf. Als Geschäftsführerin übernahm sie die Betreiberverantwortung für die Stadthalle und Bürgerhäuser und konzipierte und organisierte mit ihren Mitarbeitern alle Veranstaltungen im öffentlichen Raum für die Stadt Troisdorf. Seit 2004 ist sie selbstständig und berät bundesweit kommunale und gewerbliche Betreiber bei der Umsetzung der Versammlungsstättenverordnung und der Unfallverhütungsvorschriften in deren Versammlungsstätten. Ferner leitete sie Seminare und Workshops zum Thema Versammlungsstättenverordnung und Veranstaltungssicherheit.



Siegfried Paul, geboren 1953 in Berlin, war bis 2017 Professor an der Beuth Hochschule für Technik Berlin und Gründer der Mediapool Veranstaltungsgesellschaft mbH Berlin. Er ist Mitglied in der Architektenkammer Berlin und der Deutschen Theater-technischen Gesellschaft. Siegfried Paul studierte an der TU Berlin und FH Köln Architektur. 1979 begann er seine Laufbahn bei den Bühnen der Stadt Köln als Technischer Assistent. Nach der Technischen Leitung der 750-Jahrfeier in Westberlin 1987 und dem Konzert The Wall am Potsdamer Platz 1990 gründete er 1991 in Berlin die Agentur Mediapool Veranstaltungsgesellschaft, die neben Kunst- und Kulturprojekten maßgeblich Großveranstaltungen plant und durchführt. Von 2001 bis 2017 war er Professor für Veranstaltungstechnik und Veranstaltungsmanagement an der Beuth Hochschule für Technik Berlin, wo er maßgeblich den Aufbau der Studiengänge Veranstaltungstechnik und -management entwickelt und gestaltet hat.



Vorwort zur 3. Auflage

Die dritte vollständig überarbeitete Auflage erscheint nicht nur in neuer Gestaltung, sondern auch mit überarbeiteter Gliederung und einigen wesentlichen Neuerungen. Die aktuellen Erfahrungen mit der Erstellung und Genehmigung von Sicherheitskonzepten in den Bundesländern unter Berücksichtigung der teilweise bereits in Länderrecht überführten Neuerungen in der Musterversammlungsstättenverordnung finden vor allem in den Kapiteln 4.5 und 4.6 Einzug. Neu ist das Kapitel 4.4. In einem eigenen Kapitel wird der wachsenden Aufmerksamkeit der Terrorgefahr bei der Planung von Veranstaltungen Rechnung getragen. Alle Rechtsprechungen der vorherigen Auflage sind komplett überarbeitet worden, die Exkurse sind sogar zum größten Teil neu erfasst oder aktualisiert worden.

Um sicherzustellen, dass der vorliegende Band „Sicherheitskonzepte für Veranstaltungen“ weiterhin als ein praxisorientierter und theoretisch fundierter Ratgeber genutzt werden kann, sind in der dritten Auflage einige Neuerungen zu finden: Schlagworte und Begriffe in der Marginalspalte erleichtern die schnelle thematische Durchsicht. Ein Glossar der wichtigsten Fachbegriffe unterstützt den Praktiker* im Umgang mit der Planung und Bewertung von Sicherheitskonzepten und ein Verzeichnis der Exkurse und Rechtsprechungen erleichtert das schnelle Wiederfinden der fachlichen Ergänzungen im Text. Auch das Kapitel 2 zur Typisierung von Veranstaltungen ist wesentlich überarbeitet worden. Übersichtlicher und praxistauglicher findet sich hier nun eine Punktbewertung zur Einschätzung der Gefährdungsneigung von Veranstaltungen, das Behörden, Betreiber und Veranstalter im alltäglichen Umgang mit Sicherheitskonzepten bei der Planung und Durchführung von Veranstaltungen unterstützt.

Die Autoren

* Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wurde durchgängig die männliche Form gewählt; gleichwohl beziehen sich sämtliche Angaben auf Angehörige gleich welchen Geschlechts.

Vorwort zur 2. Auflage

Mit der zweiten, vollständig überarbeiteten Auflage reagieren wir auf aktuelle Veränderungen im Umgang mit Sicherheitskonzepten bei der Planung und Durchführung von Veranstaltungen. Wir nutzen auch die Gelegenheit, neue Erkenntnisse einfließen zu lassen. Was vor etwas mehr als einem Jahr nur geplant gewesen ist, gilt mittlerweile als Rechtspraxis. Anderes haben wir komplett neu hinzugefügt, z. B. das Kapitel zur Veranstaltungsplanung, in dem wir praxisnah Faktoren beschreiben, die ebenso zum subjektiven Empfinden der Sicherheit beitragen wie die anderen Elemente, die zum Inhalt eines Sicherheitskonzepts gehören. Neben einer sorgfältigen redaktionellen Kontrolle sind vor allem die Kapitel zur Typisierung von Veranstaltungen, zur Überwachung und Umsetzung des Sicherheitskonzepts sowie zum aktuellen Forschungsstand überarbeitet worden.

Die Autoren

Vorwort zur 1. Auflage

Bei der Entscheidung, auf das Schützenfest oder zur Sportveranstaltung zu gehen, für drei Tage im Sommer auf ein Festival zu fahren oder am Abend die Oper zu besuchen, spielen Fragen der Sicherheit für den Besucher keine große Rolle. In unserem gut organisierten und regulierten Land geht ein jeder ganz selbstverständlich von einer maximalen Sicherheit und damit der Sicherstellung der Belange und Wünsche der Besucher nach Unversehrtheit und ungestörtem Genuss der gebuchten Show aus.

Immer neue Veranstaltungsformate, die sich teils sehr weit von traditionellen Seh- und Erlebnishabgewohnheiten entfernen, sowie die häufige Bespielung von neuen, ungewöhnlichen, vielleicht auch für Veranstaltungen nur wenig geeigneten Orten überfordern oftmals Veranstalter, Ordnungsbehörden und letztendlich die Besucher. Das Buch Sicherheitskonzepte für Veranstaltungen ist als Teil eines aktuellen Diskussionsprozesses zu verstehen, in dem verschiedene Möglichkeiten und auch neue Ansätze vorgestellt und entwickelt werden, um sich einem allgemeingültigen Verständnis darüber anzunähern, was ein Sicherheitskonzept beinhalten muss, wer dieses formuliert und wer es prüfen kann.

Unter www.beuth-mediathek.de findet sich ergänzend ein Formular, das den Leser bei der Erstellung von Sicherheitskonzepten unterstützen soll. Unser besonderer Dank gilt Sebastian Dupke von der Firma B.E.S.T. Veranstaltungsdienste GmbH, Berlin, für seine Anregungen und Ideen bei der Erstellung der Kapitel (4.6 und 5.1) zu den Aufgaben und Pflichten der Sicherheits- und Ordnungsdienste bei Veranstaltungen.

Die Autoren

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1	Einleitung 1
2	Typisierung von Veranstaltungen 8
2.1	Bestehende Kategorien zur Typisierung von Veranstaltungen 9
2.2	Veranstaltungstypen in Abhängigkeit von den Besuchern 17
2.3	Ort der Veranstaltung 33
2.4	Veranstaltungstypen und die Gestalt von den Veranstaltungen 43
2.5	Veranstaltungstypen in Bezug zum Veranstalter bzw. Betreiber 50
2.6	Veranstaltungen in Abhängigkeit von der Art 64
2.7	Bewertung von Veranstaltungen 65
3	Die rechtliche Situation 71
3.1	Deregulierung 72
3.2	Der Adressat der gesetzlichen Verpflichtung 74
3.3	Delegation von Verantwortung 75
3.4	Die möglichen Rechtsfolgen 79
3.5	Dokumentation des eigenen Handelns 80
3.6	Sicherheitskonzepte 81
4	Aufbau und Inhalt eines Sicherheitskonzepts 85
4.1	Einführung 85
4.2	Aufbau und Gliederung von Sicherheitskonzepten 114
4.3	Gefährdungen und Risikobewertung 148
4.4	Terror – Gefährdung und Maßnahmen 160
4.5	Pflichten des Betreibers, Veranstalters und Arbeitgebers auf Grundlage der gesetzlichen Bestimmungen 177
4.6	Eignung der Versammlungsstätte/des Open-Air-Geländes für die geplante Veranstaltung 191
4.7	Aufgabenbereich des Sicherheits- und Ordnungsdienstes 205
4.8	Aufgabenbereich des Sanitäts- und Rettungsdienstes 216
4.9	Prüfung von Vollständigkeit und Plausibilität von Sicherheitskonzepten 230
5	Überwachung und Umsetzung des Sicherheitskonzepts 242
5.1	Umsetzung des Sicherheitskonzepts während der Veranstaltung durch Sicherheits- und Ordnungsdienste 242
5.2	Beispiele der Umsetzung in den verschiedenen Bundesländern 256

6	Wechselwirkungen zwischen Veranstaltungsplanung und Sicherheit.	262
6.1	Veranstaltungsregie	262
6.2	Brauchtum und Traditionsveranstaltungen.....	265
6.3	Ablaufplanung im Rahmen der Veranstaltungskonzeption	271
6.4	Veranstalter-Besucher-Kommunikation.....	275
7	Informationsmanagement.....	284
7.1	Schnittstellen und Kommunikationsprobleme	284
7.2	Informationen auswählen und verteilen	293
7.3	Erfahrungen sammeln und weitergeben	302
7.4	Instrumente für ein Informationsmanagement bei Veranstaltungen....	308
8	Glossar	313
9	Verzeichnis der Exkurse und Rechtsprechungen.....	336

1 Einleitung

Thomas Sakschewski / Siegfried Paul

Ob wir wollen oder nicht, werden wir tagtäglich genötigt, an den geplanten und ungeplanten Veranstaltungen teilzuhaben, deren Besuch wir vielleicht gar nicht beabsichtigt haben und von deren Auswirkungen wir nur zufällig betroffen sind. Das ist z. B. der Fall, wenn wegen einer Sportveranstaltung in großen Teilen der Innenstadt ein Parkverbot gilt oder wegen einer Demonstration – also einer Veranstaltung, die sich auf das im Grundgesetz verankerte freie Meinungsrecht und das sich daraus ableitende Versammlungsrecht beruft – Wartezeiten bei Bus oder Bahn oder Stau im Individualverkehr in Kauf genommen werden müssen.

Ähnlich wie bei der unvermeidbaren Teilnahme am Straßenverkehr mit seinen Regeln und Gefahren ist ein Leben ohne den Besuch von Sport- und Kulturveranstaltungen, Feiern und Festakten sowie Kundgebungen nicht vorstellbar. Ganz freiwillig und mit einer konkreten Absicht gehen wir ins Theater, besuchen wir Konzerte oder feuern wir die heimische Fußballmannschaft im Stadion an. Die Häufigkeit und der Grad der Teilhabe variieren. Sie sind abhängig von Faktoren wie dem sozialen Milieu, dem kulturellen oder gesellschaftlichen Interesse, variieren von Stadt zu Land, von Region zu Region.

Der Schaustellerbund zählte in seinem jüngsten Jahresbericht aus dem Jahr 2016 190 Millionen Besucher auf insgesamt mehr als 10.000 Volksfesten, Jahrmärkten und Kirmesveranstaltungen. Weitere 160 Millionen Menschen fanden sich zum Jahresende auf den etwa 3.000 Weihnachtsmärkten zwischen Dresden und Nürnberg ein. Die Gesamtbesucherzahl in den Theatern in Deutschland lag in der Saison 2016/17 laut Theaterstatistik des Deutschen Bühnenvereins bei über 20 Millionen Besuchern. Über 2 Millionen Menschen stehen Jahr für Jahr allein in Düsseldorf und Köln am Straßenrand, um am Rosenmontag den Karnevalszügen zuzuschauen und mitzufeiern. Beim jährlichen Karneval der Kulturen in Berlin-Kreuzberg versammeln sich zu Pfingsten über 700.000 Besucher und über 4.000 Akteure, um gemeinsam zu feiern.

Nach einer Umfrage des German Convention Bureau (GCB) aus dem Jahr 2016 fanden in Deutschland 3 Millionen Veranstaltungen in 7.500 Tagungshäusern, Kongresszentren und Event Locations statt. Ein Zuwachs von 7 % innerhalb von nur wenigen Jahren. Zwei Drittel dieser Veranstaltungen haben deutlich weniger als 200 Teilnehmer. Die Summe der Veranstaltungen über 2.000 Teilnehmer ergibt immer noch

Anzahl Ver-
anstaltungen

die bemerkenswerte Anzahl von 3.000 Tagungen, Kongressen, Workshops und Meetings pro Tag. Nach den Umfrageergebnissen sind es vor allem die Themen Evakuierung und Veranstaltungssicherheit sowie Datenschutz, die den Veranstaltern und den Betreibern unter den Fingern brennen. Bei diesen Zahlenbeispielen sind die zahlreichen Sportveranstaltungen landauf, landab gar nicht mitgezählt. Allein die Fußballstadien der Ersten Bundesliga in Deutschland fassen zwischen 22.000 (Alte Försterei in Berlin) und 81.365 Besucher (Signal Iduna Park, Dortmund). In der Saison 2017/2018 zählte die Erste Bundesliga allein 12.596.019 Zuschauer. In der Saison bedeutet dies, das Woche für Woche etwa 1.000.000 begeisterte Fußballfans der Ersten bis Dritten Bundesliga, die zu den Heimspielen strömen oder mit „ihren“ Mannschaften quer durch die Republik reisen.

Für die regionale Bedeutung spielt die objektiv messbare Größe einer Veranstaltung nur eine untergeordnete Rolle. Das Schützenfest in Haltern am See findet nur einmal jährlich statt. Für die Mitglieder der Schützengilde bedeutsam ist die Veranstaltung trotzdem allemal. Die Einwohner von Münster besuchen ihr städtisches Theater regelmäßig, gehen aber vielleicht auch zum Karnevalsumzug in Düsseldorf oder fahren am Wochenende nach Dortmund, um im Westfalenstadion zusammen mit Tausenden den Sieg der Gelb-Schwarzen zu feiern.

Veranstaltungen, die zur sogenannten Traditions- und Brauchtumpflege gehören – dazu werden auch Karnevalsumzüge oder Volksfeste gezählt –, haben z. T. eine sehr lange Tradition, die regionale Kultur und Menschen in der Region geprägt und beeinflusst hat. Festplatzgelände sind Teil der städtischen Umgebung, Festorte sind Teil der regionalen Identität, z. B. die Theresienwiese in München oder das Festgelände am Rhein-Herne-Kanal in Herne-Crange. Karnevalsumzüge in den Hochburgen an Rhein und Main werden von der Bevölkerung akzeptiert. Der Umgang damit ist erlernt: Die einen ergreifen die Flucht, die anderen bereiten sich monatelang auf das muntere Treiben vor. Von den Behörden wird dabei erwartet, alle Erfordernisse von Umzügen und Festen wie den Bau eines Stadions oder Theaters zu begreifen und die Gegebenheiten optimal und sicher zu gestalten.

Veranstaltungen sind Teil unseres Alltags

Grundgesetz Das im Grundgesetz (GG) Artikel 2 Abs. 2 festgeschriebene Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit jedes einzelnen Menschen fordert dabei ein hohes Maß an Schutz und Regulierung sowie verantwortungsbe-

wusstes Handeln aller Beteiligten. Daraus leiten Gefahrenabwehrbehörden wie Feuerwehren, Bauaufsichtsämter oder Polizei die Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Granitzka 2005: 37) als Schutzziel ebenso ab wie das Primat des Schutzziels der Abwehr von Gefahren für Leib und Leben. Das Recht auf körperliche Unversehrtheit behält auch dann Geltung, wenn auf der Grundlage anderer Gesetze wie der Versammlungsstättenverordnung Rahmenbedingungen definiert werden, die dieses Grundrecht in zu beachtende Vorschriften umsetzen. Wer eine Veranstaltung plant, mitwirkt oder sie besucht, bewegt sich im Wortsinn grundsätzlich zwischen dem Recht auf Unversehrtheit und dem Recht der „freien Entfaltung seiner Persönlichkeit“ (Art. 2 Abs. 1 GG).

Es ist also vorzulegen, dass Leib und Leben geschützt und nicht durch Art, Dauer oder Ort der Veranstaltung gefährdet werden. Gleichzeitig muss geplant und respektiert werden, dass sich der Einzelne aus freien Stücken und als Ausdruck der freien Entfaltung der Persönlichkeit einer Situation mit höherem Gefährdungspotenzial aussetzen kann und darf. Darunter zählen der alltägliche Straßenverkehr, die eigene sportliche Betätigung oder eben der Besuch von Veranstaltungen mit oder ohne Begleitung von Alkohol oder anderen Drogen.

Exkurs

Wall of Death

Bei Hardcore- und Metalcore-Konzerten bildet eine Gruppe von Besuchern meist im Gedränge der direkten Bühnennähe dadurch eine Gasse, dass zwei Reihen sich nach- und voneinander entfernen. Dabei entsteht ein künstliches Rechteck, das von den Seiten her durch die Menge bedrängt wird. Die Gruppen stehen sich im sogenannten „Pit“ gegenüber, tanzen oder bewegen sich in der Trägheit einer Körpermenge wie bei einem Zombiefilm. Auf ein verabredetes Zeichen hin z. T. durch die auftretende Band selbst choreografiert oder ganz intuitiv, wenn der Druck der nachrückenden Menge zu groß wird –, stürmen beide Gruppen aufeinander zu und versuchen das Feld der jeweils anderen Gruppe zu erreichen. Abhängig von der Anzahl der Teilnehmer kann die Wucht des Aufpralls in der ersten Reihe der beiden aufeinander zulaufenden Seiten enorm sein. Diese Form der Teilhabe am Konzertgeschehen wird auch Wall of Death genannt. Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit wird hier durch die freie Entfaltung der Persönlichkeit eingeschränkt. Ein

jeder darf sich in Gefahr bringen. Das Recht auf Unversehrtheit darf die freie Entfaltung unter Maßgabe der öffentlichen Ordnung und der Sicherheit für Unbeteiligte nicht einschränken. Damit ist die Wall of Death bei Konzerten nicht zu verbieten, sondern muss eingeplant und sicherheitstechnisch durch erfahrene und umsichtige Ordnungskräfte und Sanitätsdienste berücksichtigt werden.

Stage Diving

Beim Stage Diving springen Künstler oder auch Besucher auf die Masse der vor der Bühne stehenden Gäste. Das Ziel ist es, möglichst wie auf einer Wasseroberfläche sich schwimmend – getragen von den Besuchern – über den Köpfen der Besucher fortzubewegen. Dies kann aber sowohl bei den Divern als auch bei den Besuchern der Veranstaltung zu Verletzungen führen. In den letzten Jahren sind bis zu Todesfällen bei solchen Aktionen bekannt geworden. Die zur Bühnensicherung abgestellten Ordner oder Sicherheitskräfte sind oft aufgrund der Unvorhersehbarkeit dieser Aktionen nicht in der Lage, rechtzeitig einzugreifen. Während der Sprung des Sängers von der Bühne ins Publikum bei den entsprechenden Veranstaltungen als Symbol spontaner Vergesellschaftung dazugehört, erscheint ein Verhalten wie bei einem Konzert von „Feine Sahne Fischfilet“ in Berlin wie eine Steigerungsform der Gemeinschaft aus Band und Fans. Der nicht gerade leichtgewichtige Frontmann Jan „Monchi“ Gorkow sprang gleich von der Galerie ins Publikum. Die Fans nahmen den Sprung aus 2 m Höhe dankbar auf.

MVStättVO

Das bestehende Regelwerk für die Planung und Durchführung von Veranstaltungen hat sich in den letzten Jahren enorm weiterentwickelt. Schon mit der Novelle der Musterversammlungsstättenverordnung (MVStättVO) begründet die Argebung die Einführung des Sicherheitskonzeptes damit, dass die vorherigen Regelungen den Sicherheitsanforderungen bei Großveranstaltungen nicht gerecht wurden. Damit forderte schon vor der Katastrophe der Loveparade der Gesetzgeber bei Versammlungsstätten mit mehr als 5.000 Besucherplätzen oder nach Art der Veranstaltung die Erstellung eines Sicherheitskonzeptes. Bewusst war das nur wenigen. Wenn es Sicherheitskonzepte überhaupt gab, so waren diese deutlich kürzer als bei Veranstaltungen heute. Erst nach tragischen Ereignissen im Sommer 2010 gab es Überlegungen, wie ein Sicherheitskonzept strukturiert sein sollte und was

es beinhalten müsste. Die erste Auflage der vorliegenden Publikation 2012 war hier eine wichtige erste Quelle für Veranstalter, Betreiber und Genehmigungsbehörden.

Mittlerweile wird stärker zwischen Besuchersicherheit (Schutzziel: Publikum) und dem Arbeitsschutz für Akteure (Schutzziel: Mitarbeiter) unterschieden. Beide Bereiche überschneiden sich mehrfach in den Vorgaben und Rechtsprechungen. Die Differenzierung hat zu einer genaueren Abgrenzung und damit Bewertung der von den Gefährdungen ausgehenden Risiken und somit zu einer höheren Veranstaltungssicherheit geführt. Im Zusammenhang mit der Veranstaltungskonzeption, -planung und -durchführung existiert ein breites Spektrum von Ausbildungsberufen und Hochschulausbildungen, die mehr oder weniger spezifisch den Anforderungen des Marktes und der erforderlichen Planungsprozesse begegnen. Neben Verwaltungsakademien, privaten Instituten und staatlichen Hochschulen schafft vor allem eine umfassende dreistufige Ausbildung zur Fachkraft, zur Meisterin bzw. zum Meister und zur Ingenieurin bzw. zum Ingenieur für Veranstaltungstechnik die Anwendung und kontinuierliche Weiterentwicklung der zahlreichen Vorschriften und Regeln. Dabei nehmen mit der dynamischen Entwicklung bekannter und der wachsenden Anzahl neuer Veranstaltungsformate auch die technischen, rechtlichen und organisatorischen Anforderungen zu. Dies betrifft nicht nur die verantwortlichen Technischen Leiter und Produktionsleiter in den Versammlungsstätten und bei den Veranstaltern. Auch die beim Genehmigungsverfahren von Veranstaltungen beteiligten Behörden und Ämter bei Kommunen und Ländern, Verantwortliche bei Polizei und Rettungsdiensten, Planungsleiter bei privaten Ordnungs- und Sanitätsdiensten und nicht zuletzt Gutachter sehen sich tagtäglich mit neuen Herausforderungen konfrontiert. Parallel zur technischen Entwicklung und einem ungebrochenen Wachstum im Markt des Liveerlebnisses ist eine Zunahme an erforderlichen Qualifikationen und Kompetenzen zu verzeichnen. Im ständigen Streben nach neuen Herausforderungen entstehen Massenveranstaltungen in bislang unvorhersehbaren Größenordnungen.

Besuchersicherheit

In dieser Häufung von Veranstaltungen mit einer Million und mehr Besuchern kann sich dies in dieser Vielzahl zwischen Feiern eines befreiten Lebensgefühls (Loveparade), einer Sportveranstaltung (Marathon, Skilanglauf, Radrennen), Konzerten oder Straßenumzügen nur eine sehr wohlhabende Gesellschaft leisten. Wohlhabend im besten Wortsinne „an reichem Gemeinwohl“, denn mit der breiten Akzeptanz für Veranstaltungen unterschiedlichster Art stimmt der Einzelne auch dem

Einsatz von Ressourcen der Allgemeinheit zu, dem Einsatz von Polizeikräften, Sicherheits- und Rettungsdiensten oder der Nutzung von Straßen- und Parkflächen. Die Allgemeinheit wiederum erwartet von einer Veranstaltung, dass durch diese die öffentliche Sicherheit durch Einhaltung der Gesetze und Vorschriften sowie die öffentliche Ordnung als die Summe der ungeschriebenen Werte und Normen ungestört bleiben.

Exkurs

Straßenfest

Ein Straßenfest ist nur selten ein Landmark. Ein Straßenfest dient der nachbarschaftlichen Gemeinschaft, hat eine lokale Ausstrahlung und findet in Deutschland alljährlich zu Tausenden statt. Anders das Straßenfest als Mega-Event. Im Rahmen des Gesamtprogramms RUHR.2010 wurde am 18.7.2010 die wohl wichtigste Verkehrsader, der Ruhrschnellweg; komplett auf 60 km für den Autoverkehr gesperrt und so der Bevölkerung autofrei zur Verfügung gestellt. Auf der sogenannten Mobilitätsspur in Richtung Dortmund konnte die Strecke mit allem, was Räder, aber keinen Motor hat, z. B. Fahrrad oder Inlineskates, befahren werden. Auf der Programmspur in Richtung Duisburg konnte jeder zusammen mit Freunden, Familie, Kollegen oder Vereinsmitgliedern an einem der 20.000 Tische Platz nehmen und am Programm teilhaben oder es auch selbst gestalten. An diesem Tag bewegten sich auf dem STILLEBEN des Ruhrschnellwegs an die 3 Millionen Teilnehmer, Besucher und Schaulustige. Eine Veranstaltung, die den Begriff des Straßenfests als Veranstaltungsformat in einer neuen Dimension zu definieren wusste.

Alltäglich und überall finden Veranstaltungen statt. Die bestehenden Gesetze, Vorschriften und Normen sind hierbei wichtige Richtlinien und Orientierungshilfen; sie hinterlassen aber auch Deutungsmöglichkeiten und Lücken. Eine Lücke besteht schon im Begriff des Sicherheitskonzepts. Das Sicherheitskonzept findet als Grundlage zur Genehmigung einer Großveranstaltung im § 43 MVStättVO Erwähnung, wird aber weder dort noch an anderer Stelle weiter ausgeführt. Die Bauministerkonferenz (Argebau – Fachkommission Bauaufsicht) kommentiert in der aktuellen Fassung in ihrer „Begründung und Erläuterung zur MVStättV“, dass im Sicherheitskonzept, unabhängig von allgemeinen Regelungen, die speziellen örtlichen Verhältnisse der Mehrzweckhalle sowohl in

bautechnischer als auch in betrieblicher Hinsicht berücksichtigt werden können. Die Mitwirkung der Behörden soll dabei sicherstellen, dass die öffentlich-rechtlichen Vorschriften beachtet werden. Festsetzungen wie die Anzahl der erforderlichen Ordnungskräfte haben sich an den sicherheits- und ordnungsrechtlichen Bedürfnissen auszurichten und müssen unabhängig von wirtschaftlichen Erwägungen getroffen werden. Dies lässt Raum für eine Vielzahl von Interpretationen und Erläuterungsversuchen, die vonseiten einzelner Feuerwehren, Genehmigungsbehörden und Sicherheitsdienstleistern gefüllt werden. Eine allgemein akzeptierte Deutung des Aufbaus und der notwendigen Inhalte eines Sicherheitskonzepts existiert weiterhin nicht.

In den letzten Jahren sind in einigen Bundesländern wie Nordrhein-Westfalen, Bayern oder Niedersachsen aber auch in zahlreichen Städten und Gemeinden Handlungsanweisungen für die Planung und Umsetzung von Sicherheitskonzepten entstanden, die als Orientierungsrahmen dienen und auch ohne die entsprechende Rechtsgültigkeit als Verfahrensvorschrift genutzt werden.

Handlungsanweisungen für Sicherheitskonzepte

Der klassische Begriff der Veranstaltung – entsprechend der Versammlungsstättenverordnung – trifft bei einer Vielzahl unterschiedlicher Veranstaltungstypen, indoor und outdoor, nicht immer genau die Veranstaltungskonstellation. In diesem Buch wird deshalb möglichst umfassend erörtert, wie ein Höchstmaß an Sicherheit bei adäquater Auslegung und Anwendung der Vorschriften im Zusammenspiel der Verantwortlichen zu erreichen ist. Der Schwerpunkt liegt auf der Einordnung und Bewertung der Risiken unterschiedlicher Veranstaltungstypen, der Qualifikation und Kommunikation aller Beteiligten und der Anwendung und Bedeutung von Sicherheitskonzepten in den verschiedenen Phasen der Veranstaltungsplanung und -durchführung, die durch eine Betrachtung der rechtlichen Situation ergänzt werden.

Referenzen

Granitzka, Ulrich (2005): Rechtliche Rahmenbedingungen. In: Hanno Peter, Klaus Maurer (Hrsg.): Gefahrenabwehr bei Großveranstaltungen. Edewecht, Wien: Stumpf + Kossendey. S. 35–40.

2 Typisierung von Veranstaltungen

Thomas Sakschewski / Siegfried Paul

Jede Veranstaltung ist zumindest in Teilen einzigartig. Das ist schon in ihrer Definition als Ableitung eines Projekts begründet, denn als Projekt gilt ein Vorhaben, das im Wesentlichen durch die Einmaligkeit der Bedingungen in seiner Gesamtheit gekennzeichnet ist.

Selbst der 50. Rosenmontagsumzug des Festkomitees Hammer Karneval, die Wiederaufnahme von Orpheus und Eurydike im Bode-Museum Berlin oder das 25. Showkonzert der Big Band der Bundeswehr in Aurich sind einmalige Ereignisse für die Besucher, die Mitarbeiter und die Künstler, denn Orte, Publikum, ja Tagesform machen den Unterschied zwischen einem wiederholbaren Vergnügen wie dem Hören einer CD, dem Work-out im Fitnessstudio oder dem Kinobesuch. Veranstaltungen sind Dienstleistungen, die am Leistungsort im Moment der Leistungserstellung verbraucht werden, die nicht gelagert und nur als Ganzes transportiert werden. Veranstaltungen sind besondere Dienstleistungen, da das Publikum zu einem bestimmten Zeitpunkt, dem Beginn der Veranstaltung, zu ihnen kommt. Das hat Folgen: Ist Haydns Oper wegen dieses besonderen Aufführungsorts Museum bereits früh ausverkauft, bleibt den Interessenten nur der schwache Ersatz einer DVD. Regnet und stürmt es am Rosenmontag in Hamm, dann bleiben die Jecken auf ihren Umzugswagen mehr oder weniger unter sich. Fällt der Bandleader der Big Band der Bundeswehr wegen Grippe aus, ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass für das Konzert in Aurich Ersatz beschafft werden muss. Diese Einzigartigkeit einer Veranstaltung macht die Attraktivität für viele aus, die in der Branche tätig sind. Statt quälender Routine dominiert der Reiz der Einmaligkeit.

Einzigartig-
keit

Dennoch gilt für jede Veranstaltung, welcher Art und an welchem Ort auch immer, die Grundanforderung, dass sie jederzeit sicher ist: sicher für die Akteure, sicher für die Mitarbeiter und natürlich für die Besucher. Die Besuchersicherheit wurde bisher als Ergebnis der Gefahrenabwehr und damit als logische Folge einer technischen Betrachtung der Veranstaltungssicherheit verstanden. Wenn aber jede Veranstaltung so einzigartig ist, müsste jede Planung, Prüfung und Durchsetzung von Sicherheit in der Veranstaltung einer Einzelfallbearbeitung gleichen – mit einem entsprechend hohen, auf Dauer kaum vertretbaren Aufwand für Veranstalter, Betreiber und genehmigende Behörde. Daher ist es notwendig, Veranstaltungen zu typisieren, denn nicht jede

Veranstaltung hat die gleichen Sicherheitserfordernisse und verlangt vergleichbare Maßnahmen. Bestimmte Arten von Veranstaltungen, also Typen, sind sehr wohl ähnlich und erleichtern so den Umgang bei der Planung, Genehmigung und Umsetzung.

2.1 Bestehende Kategorien zur Typisierung von Veranstaltungen

Jede Kategorie birgt die Gefahr einer fehlerhaften Berücksichtigung und Verzerrung von notwendigen Unterteilungen in verschiedene Klassen, vor allem wenn auf der Basis dieser Kategorien ein Maßnahmenkatalog zur Beschreibung und Bewertung von Gefahren und Gefährdungen bei der Planung und Durchführung von Veranstaltungen entwickelt wird. Unsicherheiten existieren bei der Definition der einzelnen Kategorien und auch in der Zuordnung der einzelnen Veranstaltung zu einer Kategorie.

Exkurs

Sicherheitskonzept für Autogrammstunden

Geradezu symptomatisch ist hier der Fall einer Autogrammstunde. Autogrammstunden sind üblicherweise nicht Großveranstaltungen mit einem Massenpublikum. Die Signierstunde bei einer Buchpremiere bleibt selbst dann ein überschaubares Ereignis, wenn die Autorin Nobelpreisträgerin ist oder auf der Bestsellerliste des „Spiegels“ steht. Wenn von größeren Fangemeinden oder stark polarisierenden Autoren ausgegangen werden muss, kann durch die dringend notwendige Sicherung und Abschirmung des Autogramme gebenden Stars oder – je nach Perspektive – Feindbilds das Risiko kalkulierbar gehalten werden. Personenschutz und Abgrenzungen am roten Teppich bei Filmpremierer reichen zumeist aus, um Gefährdungen für Besucher und VIPs mehr oder weniger auszuschließen; von einem engen Gedränge zur Erreichung der ersehnten Unterschrift „seines“ Stars einmal abgesehen. Eine Autogrammstunde, so würde man meinen, benötigt nun wirklich kein Sicherheitskonzept. Diese Einschätzung hat sich als trügerisch erwiesen, als im März 2011 die Geschäftsführung eines der größten Einkaufszentren in Europa in Oberhausen gemeinsam mit RTL zur fröhlichen Autogrammstunde der Kandidaten aus der RTL-Sendung „Deutschland

sucht den Superstar“ gebeten hatten. Die Werbeaktion für die sehr erfolgreiche, voller Emotionalität choreografierte Castingshow in der großen Shoppingmall auf dem Gelände eines ehemaligen Bergwerks im Herzen des Ruhrgebiets entwickelte sich jedoch rasch zu einem Desaster. Statt der erwarteten etwa 4.000 Autogrammjäger verharren fast 15.000 zunehmend gefrustete Jugendliche vor den verschlossenen Türen des CentrO. Um ein gefährliches Gedränge im Gebäude zu verhindern, wurden schon kurz nach Einlass von etwa 4.000 Besuchern die Türen wieder verschlossen. Das jedoch verstärkte nur die Wut und den Druck der Massen auf die Eingangstüren. Die Konsequenz dieser fehlerhaften Kategorisierung als Autogrammstunde waren über 60 verletzte, vornehmlich jugendliche Besucher. Schnell wurde nach diesen schlimmen Ereignissen Kritik am Geschehen laut. Schon wegen der zeitlichen und räumlichen Nähe zu der Tragödie in Duisburg stand der Geschäftsführer der Shoppingmall als Veranstalter der Autogrammstunde im Kreuzfeuer der Kritik. Es habe kein Sicherheitskonzept für eine derartige Veranstaltung vorgelegen, lautete der Vorwurf. Doch die Antwort des Geschäftsführers ist bemerkenswert. Denn er hielt dagegen, dass ein Sicherheitskonzept nur für Veranstaltungen im Freien ab 5.000 Besuchern gilt. Die Autogrammstunde habe aber drinnen, in einem überdachten Teil des Einkaufszentrums stattgefunden und es wäre überhaupt nicht abzusehen gewesen, dass eine Autogrammstunde so viele Besucher anziehen würde. Wirklich? Schon Wochen vor dem eigentlichen Start einer Staffel werden in Sondersendungen und Begleitprogrammen, auf eigenen Portalen und begleitet von groß angelegten Exklusivberichten der Boulevardpresse die Kandidaten vorgestellt und tränenreich jeder ihrer Schritte begleitet. Die Identifikation mit den Stars ist groß – so groß, dass sie live zu sehen, ihnen nahe zu sein, für das Zielpublikum von hoher Bedeutung ist. Das bildet die Grundlage für den Erfolg dieses Formats und ist der nahe liegende Grund für den Massenansturm auf eine Autogrammstunde.

An diesem Exkurs zeigt sich, wie gefährlich eine einfache Zuordnung nach der Art des Events sein kann, wenn dazu lediglich die Besucherzahl innerhalb der Veranstaltung zählt, ohne die auf die Veranstaltung strömenden Besuchermengen zu berücksichtigen, und ohne dass die Einflussfaktoren der Veranstaltung ausreichend einbezogen werden.

Vorstellung und kritische Betrachtung möglicher Parameter

Die Gefährdungen einer Veranstaltung hängen sehr stark von der Art der Veranstaltung ab. Städte und Kommunen, in denen aufgrund ihrer Größe oder lokaler Besonderheiten regelmäßig eine große Anzahl von Veranstaltungen stattfinden, haben beruhend auf Erfahrungswerten eigenständige Bewertungsraster für die Ersteinschätzung von Anfragen entwickelt. Düsseldorf, Köln, München, Berlin und viele weitere Städte verfügen über derartige praktische Leitlinien, um den Mitarbeitern die Einschätzung einer Veranstaltung unter dem Gesichtspunkt der Gefahrenneigung zu erleichtern. Die Art der Veranstaltung beeinflusst die Frage nach Steh- oder Sitzplätzen oder nötigen Maßnahmen zum Publikumsmanagement. Der Veranstaltungsort hat einen wesentlichen Einfluss auf die Gefährdungseinschätzung. Ein wichtiger Faktor, der bei einer Veranstaltung berücksichtigt werden muss, sind die Besucher. Die Anzahl, demografische und soziodemografische Faktoren wie soziale Milieus und Bildungsstand, aber auch situative Elemente wie der Grad der emotionalen Einbezogenheit oder Teilhabe der Besucher – Marketingexperten sprechen hier von Involvement, wie das Beispiel aus Oberhausen eindringlich veranschaulicht – spielen eine wichtige Rolle, um aus einer quantitativ-qualitativen Besucherbeschreibung Gefährdungspotenziale abzuleiten.

Gefahren-
neigung

Um Veranstaltungstypen zu bilden, bieten sich also unterschiedliche Parameter an. Viele dieser Faktoren ergeben sich direkt aus der Planung und Durchführung von Veranstaltungen, andere Systeme lassen sich aus der Definition und Priorisierung von Schutzziele ableiten. Einen grundsätzlichen Schutz für alle Beteiligten (Besucher, Mitarbeiter, Akteure) zu gewährleisten, ist als das oberste Schutzziel bei Großveranstaltungen anzusehen. Dies ist auch die Prämisse aller Regelungen der MVStättV. Die schutzzielorientierten Parameter orientieren sich an bestehenden Systemen zur Einsatzkräftebemessung des Sanitäts- und Rettungsdienstes.

Rural – Urban

Aus der Praxis heraus hat sich eine Unterscheidung in rural und urban durchgesetzt, auch wenn dies selten so benannt wird. Mit rural werden Großveranstaltungen auf dem Land zwischen Wacken (Wacken Open Air) und Gräfenhainichen (Melt!) sowie viele weitere größere und kleinere Musikfestivals mit z. T. mehreren Zehntausend Besuchern bezeichnet. Als urbane Großveranstaltungen gelten Sondernutzungen

öffentlicher Plätze wie ein klassisches Konzert auf dem Marktplatz, Sportveranstaltungen wie der Berlin-Marathon oder die Rosenmontagsumzüge in Düsseldorf oder Köln. Die Unterscheidung ist sinnvoll, da sich daraus Ableitungen in Bezug auf die Beeinträchtigung durch Lärm im Sinne der Landesimmissionsschutzgesetze (LImSchG) bzw. der Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA Lärm), aber auch zur erforderlichen Infrastruktur bei der An- und Abreise sowie zur veranstaltungstechnischen und besucherrelevanten Infrastruktur mit allen sicherheitsbedeutsamen Konsequenzen ergeben, z. B. die Planung der Anfahrtswege mit Sattelschleppern, die Befestigung der Veranstaltungsfläche oder die ausreichende Bereitstellung von Sanitäreinrichtungen für alle Besucher sowie die Pflege dieser Anlagen während der gesamten Veranstaltungsdauer.

Ländlich –
Städtisch

So wichtig diese Unterscheidung damit auch ist, so schwer fällt eine Abgrenzung, wann ein Veranstaltungsort als rural und wann er als urban zu gelten hat. Architekten können den urbanen Veranstaltungsort als den Raum beschreiben, der durch die umliegenden Bauwerke definiert wird, sozusagen ein negativer Ausschluss, in dem sich die Freifläche durch die Fassaden der umgrenzenden Bebauung ergibt. Fehlen diese baulichen Grenzen, wird die Freifläche also durch Baumreihen, Hecken oder Ackerfläche begrenzt, kann von einem ruralen Veranstaltungsort ausgegangen werden. Doch ist ein Konzert auf einem Dorfplatz, ein Festumzug in einer Stadtrandsiedlung, die Kirmes auf einer Festwiese oder die Sondernutzung einer innerstädtischen Industriebrache nun eine rurale oder urbane Veranstaltung? So hilfreich der Parameter für eine Unterscheidung auch scheinen mag, so wenig genau ist die Abgrenzung im Einzelfall.

Kulturell – Kommerziell

Die Unterteilung von Veranstaltungen in kulturell und kommerziell ergibt sich geradezu zwingend aus der Genehmigungspraxis. Schließlich erfolgen Ablehnung oder Zustimmung einer Veranstaltung bzw. Zustimmung unter Auflagen unter Einbeziehung genau dieses Parameters einer beabsichtigten schwerpunktmäßig kulturellen oder kommerziellen Nutzung. Doch die so einfach anmutende Typisierung von Veranstaltungen verschafft eine nur trügerische Sicherheit, wobei auch hier die Konsequenzen enorm sind. Jahrelang war die Loveparade in Berlin als Demonstration angemeldet – mit allen Folgen, den dieser offizielle Status für den Veranstalter und die Stadt hatte, z. B. Umfang

Kulturell –
Kommerziell

und Kostenübernahme zur Aufrechterhaltung der Sicherheit durch Ordnungskräfte oder die Reinigungs- und Aufräumarbeiten nach Veranstaltungsende. Auch eindeutig als kulturell zu klassifizierende Veranstaltungen müssen kommerzielle Interessen verfolgen, die sich z. B. in der Vermietung von Getränke- und Imbissständen oder Präsentations- und Werbeflächen der Sponsoren niederschlagen und der Refinanzierung der Gesamtveranstaltung dienen. Häufig versuchen auch Sponsoren bei als kulturell einzuordnenden Veranstaltungen aufgrund eigener kommerzieller Ziele ihre Interessen so durchzusetzen, dass eine Abgrenzung nicht mehr leichtfällt. Ist das klassische Konzert in lauer Sommernacht noch eine kulturelle Veranstaltung oder eigentlich eine Promotionaktion eines Automobilherstellers mit musikalischem Begleitprogramm? Da eine Unterscheidung nach einem Parameter kultureller oder kommerzieller Veranstaltung streng genommen keine sicherheitsrelevanten Auswirkungen hat, könnte auf eine Typologie nach diesem Parameter zugunsten einer Unterscheidung nach Kriterien eines öffentlichen oder privaten Interesses verzichtet werden. Unter Berücksichtigung des Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge (§§ 14 bis 19 VersG) wären dann politische und nichtpolitische Veranstaltungen voneinander abzugrenzen. Das Beispiel der Loveparade, die in Berlin viele Jahre als Demonstration nach dem Versammlungsgesetz angemeldet war, zeigt gut, dass auch hier eine Abgrenzung nicht immer einfach ist.

Art (Sport/Theater/Konzert)

Die häufigste Form der praxisorientierten, eingeführten Unterscheidung ist diejenige nach der Veranstaltungsart. Wie nachfolgend unter Veranstaltungsformat ausführlich erläutert wird, bietet dieser Parameter unter Einbeziehung der Gestalt eine größere Trennschärfe. Bewusstsein muss aber darüber bestehen, dass eine Einordnung nach der Art, z. B. die Zuordnung zu einer Kategorie wie Rockkonzert, nicht eine fall-spezifische Zuordnung überdecken sollte, denn sie schützt nicht vor Fehleinschätzungen, wie am Beispiel der Autogrammstunde sehr gut sichtbar ist. Aber auch bei eindeutiger Zuordnung liegen Welten zwischen dem Konzert einer Brutal-Death-Metal-Band wie Suffocation und einem Auftritt der Rolling Stones. Die soziodemografische Zusammensetzung des Publikums, der technische Aufwand, Besucheranzahl und alle sich daraus abzuleitenden Sicherheitsaspekte sind so vollständig unterschiedlich. Das macht deutlich, wie wenig einfach messbar eine

Veranstaltungsart

Zuordnung über die Art ist und wie stark eine derartige Einschätzung und ihre sicherheitsrelevanten Ableitungen dennoch auf Erfahrungswerten beruhen. Wie im Folgenden genauer erläutert, muss also eine Typisierung von Veranstaltungen nach der Art um eine schutzzielorientierte Einzelfallbetrachtung ergänzt werden.

Schutzzielorientierte Parameter

Schutzzielorientierte Parameter

Die schutzzielorientierten Parameter sind ausgerichtet an einer Bewertung der Gefährdungen für den Einzelnen. Nach den einschlägigen Kommentaren (Klode 2007: 25) sind die Schutzziele in der MVStättV zwar nicht ausdrücklich benannt, doch kann als Grundlage herausgelesen werden, dass als oberstes Schutzziel der Versammlungsstättenverordnung der Schutz von Leib und Leben der Personen in der Versammlungsstätte gilt. Daraus abzuleiten ist ein Schutz für die Personengruppen Besucher, Mitarbeiter und Akteure. In der Systematik der Verordnung ergibt sich ebenfalls das Schutzziel einer sicheren und schnellen Evakuierung von Personen aus der Versammlungsstätte. Die schutzzielorientierten Parameter stehen damit im engen inhaltlichen Zusammenhang zur MVStättV, da sie baurechtlich abgeleitet sind. Sie leiten ihre Typisierung aus einer Gefährdungsbeurteilung der Veranstaltung und einer sich daraus schlussfolgernden Bewertung der Gefährdungen für Besucher und Teilnehmer ab, um davon ausgehend die Anzahl und Aufgabenbereiche der Einsatzkräfte zu bemessen (Maurer 2005: 23). Eine Gefährdungsbeurteilung kann dabei individuell durchgeführt werden oder erfolgt auf der Basis bestehender Bewertungssysteme.

Maurer-Schema

Die bekanntesten Systeme nehmen bestehende Berechnungsmodelle zur Einsatzkräftebemessung des Sanitäts- und Rettungsdienstes auf und übertragen die dort beschriebenen Faktoren auf die gesamte Veranstaltung. Das Maurer-Schema ist ein von Klaus Maurer entwickeltes Berechnungsverfahren zur Risikobewertung bei Großveranstaltungen. Es wurde 1994 veröffentlicht und 1999 überarbeitet. Hierbei kann durch einen einfachen und damit bedienerfreundlichen Algorithmus ermittelt werden, welchen Umfang der Sanitäts- und Rettungsdienst für geplante Veranstaltungen haben sollte. Da dabei Risikofaktoren zur Grundbewertung der Besucheranzahl, z. B. die Art der Veranstaltung, die Gefahrenneigung als Einschätzung der Polizei oder die Anzahl der teilnehmenden VIPs, in die Berechnung einbezogen werden, bildet das Maurer-Schema eine gute Grundlage zur Kategorisierung von Veranstaltungen. Dem Algorithmus liegen Erfahrungswerte zugrunde.

Das Maurer-Schema ist in Deutschland und Österreich etabliert und anerkannt. In vielen Städten und Kommunen fließen die sich daraus ergebenden Zahlen in das Genehmigungsverfahren von Großveranstaltungen ein.

Das Berliner Modell ist ein von der Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport in Zusammenarbeit mit den Hilfsorganisationen und der Feuerwehr entwickeltes Konzept, das ebenso wie das Maurer-Schema der Bemessung von Sanitätsdiensten für Veranstaltungen dient. Es kann auf jegliche Arten von Großveranstaltungen angewandt werden. Die erforderlichen Kapazitäten werden nach einem sehr einfachen und übersichtlichen Schema bemessen. Dabei werden die Veranstaltungen ihrer Art nach in lediglich drei Risikogruppen – einfaches, mittleres und hohes Risiko – eingeteilt, denen eine Anzahl gleichzeitig anwesender Besucher zugeordnet werden kann. Die Einschätzung der Risikoklassen jedoch wird anders als beim Maurer-Schema nicht weiter ausgeführt und vermischt unterschiedliche Kriterien, die z. T. inhaltlicher Art, z. B. der Auftritt einer sogenannten Boygroup wegen des zu erwartenden vornehmlich jugendlichen und emotional stark beteiligten Publikums, und z. T. veranstaltungstechnischer Natur sind, z. B. die Nutzung von Pyrotechnik bei einer Veranstaltung. Ab einer Besucherzahl von mehr als 100.000 Besuchern muss eine individuelle Anpassung der Einsatzkräftebemessung vorgenommen werden, da das Berliner Modell Aussagen nur bis zu dieser Besucherzahl erlaubt. Eigenständig ist auch das Modell der Sanitätsdienstbemessung für die Landeshauptstadt München, das über die Besucherzahl und Risikomultiplikatoren ein eigenes Punktbewertungssystem verfolgt. Bundesweit in Gebrauch ist hingegen der Kölner Algorithmus, der 2006 in Vorbereitung zur Fußball-WM in Deutschland entwickelt wurde und vor allem zur Bedarfsplanung eingesetzt wird. Er fußt auf empirischen Daten und dient zur Stärkeplanung der Rettungs- und Sanitätsdienste auf der Grundlage von Risikofaktoren (Schmidt 2011: 420 ff.).

Berliner
Modell

Kölner
Algorithmus

Eine schutzzielorientierte Typologie von Großveranstaltungen hat den Vorteil einer gelebten Praxis. Maurer-Schema, Kölner Algorithmus und Berliner Modell wurden und werden zur Einsatzkräftebemessung regelmäßig eingesetzt. Sie sind erprobt und schaffen eine einheitliche und vertraute Kommunikationsbasis. Die Praxisnähe darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch diese Systeme erfahrungsbedingte Verallgemeinerungen darstellen, deren Algorithmus nicht den physikalischen Regeln der Bewegung von Massen entspringt, sondern der langjährigen Erfahrung beim Einsatz von Sanitätsdiensten, ihrer Kontrolle und

nachträglichen Auswertung. Außerdem muss überprüft werden, ob eine ausschließlich auf die Schutzziele Vermeidung und im Schadensfall Verringerung der Schadensintensität und -folgen ausgerichtete Typologie für Großveranstaltungen zweckdienlich ist. Deshalb wird hier eine ganzheitliche Betrachtungsweise vorgeschlagen, nach der die Gefährdungspotenziale nicht isoliert voneinander bewertet werden, sondern zuerst eine Zuordnung der Veranstaltungen – soweit möglich – in den Kategorien Veranstalter, Besucher, Art und Ort sowie Gestalt der Veranstaltung erfolgt, um nachfolgend eine Einschätzung des Gefährdungspotenzials zu ermöglichen. Zur Bewertung der Gefährdungspotenziale einer Veranstaltung sollten folgende Fragen beantwortet werden:

Veranstalter

- Wer ist der Veranstalter?
- Wer ist der Betreiber?
- Sind Betreiber und Veranstalter identisch?

Besucher

- Wie viele Besucher werden erwartet?
- Wie ist das zahlenmäßige Verhältnis von Besuchern und Nichtbesuchern am Veranstaltungsort?
- Wie alt sind die Besucher im Durchschnitt?
- Wie gemischt ist die Altersstruktur der Besucher?
- Wie lang war deren Anreise?
- Ist es eine ein- oder mehrtägige Veranstaltung?
- Welche sozialen Gruppen werden vornehmlich angesprochen?
- Kommt ein Großteil der Besucher allein oder in Freundesgruppen bzw. als Familie?
- Ist mit einem stark erhöhten Alkohol- und Drogenkonsum zu rechnen?
- Sind die Hauptan- und -abreisezeiten bekannt?
- Können sich kreuzende Besucherströme erwartet werden?
- Werden besonderen Besuchergruppen erwartet?

Art

- Welche Art von Veranstaltung ist geplant?

Ort

- Findet die Veranstaltung in einem Gebäude oder unter freiem Himmel statt?
- Gibt es Erfahrung mit der Nutzung des Orts für Veranstaltungen?
- Gilt die Versammlungsstättenverordnung?

Gestalt

- Welche Form wird die Veranstaltung haben?
- Sind Szenen- und Besucherflächen klar abgegrenzt?
- Sind Veranstaltungsfläche und Umgebung klar voneinander abgegrenzt?

2.2 Veranstaltungstypen in Abhängigkeit von den Besuchern

Die Besucheranzahl, die Art der Veranstaltung und der Ort bilden die gängigen Parameter der Gefährdungseinschätzung einer Großveranstaltung. Je mehr Besucher, je wilder und härter die Veranstaltungsart, je widriger der Veranstaltungsort, desto höher ist das Gefährdungspotenzial. Als Faustformel gilt dies weiterhin, doch bei näherer Betrachtung werden die gegenseitigen Abhängigkeiten der Bewertung sichtbar. Wissenschaftler nennen dieses Phänomen die Interdependenz multifaktorieller Erklärungsmodelle oder kurz: multifaktorielle Interdependenz. Ein komplizierter Name für einen leicht nachvollziehbaren Vorgang, denn eine Anzahl von erwarteten 7.000 Besuchern sagt ohne weitere Bewertung zu den Besucherzahlen, sogenannten situativen und soziodemografischen Daten wie Durchschnittsalter, Milieu oder durchschnittliche Dauer des Anfahrtswegs, wenig aus. Wichtig für eine Einschätzung der Gefährdung bzw. Belästigung der Nichtbesucher, also Anwohner, örtlicher Gewerbetreibender, aber auch anderer Verkehrsteilnehmer, ist dabei auch die relative Besucherzahl als Verhältniszahl zwischen Besucher und dem Kreis der Nichtbesucher, aber von der Veranstaltung in irgendeiner Form betroffenen Personenkreise. 7.000 Besucher einer Veranstaltung in Berlin sind kaum zu bemerken, im niedersächsischen Bokel kommen Einsatzkräfte und Kreisverwaltung schnell an ihre Belastungsgrenzen, vor allem wenn durch die örtlichen Gegebenheiten die Mobilität der Besucher stark eingeschränkt ist. Dennoch darf nicht vergessen werden, dass die Parameter Besucheranzahl, Art der Veranstaltung und

Ort verlässliche Größen für eine Veranstaltungstypologie bilden, wenn sie sinnvoll in Beziehung zueinander gesetzt und durch die Kenngröße der Gestalt einer Veranstaltung ergänzt werden.

Besucher der Veranstaltung

Anzahl der
Besucher-
plätze

Die Versammlungsstättenverordnung kennt lediglich eine quantitative Größe, die Anzahl der Besucherplätze, und nennt mehr oder weniger willkürlich und ohne weitere Erläuterung 5.000 Besucherplätze als Grenze, ab der ein Sicherheitskonzept erstellt werden muss (§ 43 Abs. 2 MVStättV). Bei Großveranstaltungen unter freiem Himmel oder in Räumen, die nicht als Versammlungsstätte konzipiert und anlässlich der Veranstaltung auch nicht bestuhlt werden, behilft man sich mit dem Konstrukt der erwarteten Besucheranzahl. Aber auch hier wird nicht qualitativ unterschieden; nicht einmal Köpfe werden gezählt, sondern häufig wird lediglich die zur Verfügung stehende Veranstaltungsfläche abzüglich Durchwegungen, Aufbauten und Sicherheitsbereiche in Quadratmetern mit dem Faktor 2 multipliziert, da mit einem Platzbedarf von $0,5 \text{ m}^2$ je Besucher eine Faustformel gegeben ist, um eine flächenmäßige Auslastung zu berechnen.

Die Faustformel beruht auf einer großen Anzahl von Annahmen über das durchschnittliche Körpervolumen und die Körpergrößen. Diese sind veränderlich und unterscheiden sich international. Die durchschnittlichen Maße in Deutschland (Körperbreite 49,7 cm, Körpertiefe 29,8 cm, Platzbedarf pro Person $0,148 \text{ m}^2$) unterscheiden sich ein wenig von denen in der Schweiz (Körperbreite 46,5 cm, Körpertiefe 31 cm, Platzbedarf pro Person $0,144 \text{ m}^2$) und wesentlich von denen in Japan (Körperbreite 41,75 cm, Körpertiefe 26 cm, Platzbedarf pro Person $0,109 \text{ m}^2$). Die Bedeutung der Körpergröße für eine Personendichte von 2 Personen/ m^2 wird deutlich, wenn die Körperoberflächen in Abhängigkeit von Größe und Körpermasse betrachtet wird: Während ein Besucher mit einer Körpergröße von 180 cm und einem Gewicht von 75 kg eine Körperoberfläche von $1,94 \text{ m}^2$ hat, umfasst ein Besucher mit einer Körpergröße von 183 cm und einem Gewicht von 95 kg eine Körperoberfläche von $2,20 \text{ m}^2$. Bei einer Durchschnittsgröße von 180 cm und einem Durchschnittsgewicht von 75 kg ergibt sich rechnerisch bei einer Veranstaltung mit durchschnittlich 3 cm größeren Besuchern, die 20 kg mehr wiegen, eine maximale Kapazität von 1.762 Personen statt 2.000 Personen auf 1.000 m^2 (vfdb 2009).

Die quantitative Besucheranzahl kann für sich keine verlässliche Größe sein. Zum einen bilden die Besucher von Veranstaltungen keine statischen, sondern dynamische Größen, da sie sich in Abhängigkeit von internen und externen Einflüssen bewegen, zum anderen verhalten sich Besucher in Abhängigkeit einer Vielzahl von Faktoren. Dennoch ist die Besucherzahl die wesentliche Größe, um die Gefährdungsneigung einer Veranstaltung zu betrachten. Mit der Besucherzahl steigt ganz automatisch die Anzahl möglicher Unfälle, die einen Einsatz des Sanitätsdienstes verlangen, wächst die Möglichkeit einer polizeilichen Gefahrenabwehr und der Umfang der technischen, organisatorischen und sicherheitstechnischen Einflussfaktoren. Deswegen wird zunächst die erwartete Besucherzahl betrachtet. Die Besucherzahlen bilden daher die Basis der Bewertung der Veranstaltungen. Je nach Veranstaltungsgröße werden zwischen 10 Punkten (> 5.000 erwartete Besucher) und 40 Punkten (> 50.000 erwartete Besucher) den Veranstaltungen zugeschrieben (siehe Tabelle 1). Im Vergleich zu den früheren Auflagen wurde in die Bewertung der Veranstaltungen ein Bewertungsfaktor neu aufgenommen, der die Erfahrung mit dem Veranstalter und den Veranstaltungen stärker berücksichtigt.

Besucheranzahl

Bei wiederkehrenden Veranstaltungen (siehe Tabelle 2), bei denen keine sicherheitsrelevanten Veränderungen zur letztmaligen Veranstaltung bestehen und bei deren Nachbesprechung sich keine Anforderungen für die kommenden Veranstaltungen ergeben haben, ergibt sich ein positiver Faktor von 0,8. Bei negativen Erfahrungen aus früheren Veranstaltungen oder mit anderen Veranstaltungen desselben Veranstalters wird die Punktzahl mit dem negativen Faktor 1,1 multipliziert.

Tabelle 1: Punktbewertung von Veranstaltungen in Abhängigkeit von der erwarteten Besucherzahl (A)

A	Erwartete Besucherzahl	Punkte
	> 50.000	35
	> 30.000 ≤ 50.000	30
	> 15.000 ≤ 30.000	25
	> 5.000 ≤ 15.000	20
	≤ 5.000	15

Tabelle 2: Einflussfaktor wiederkehrende Veranstaltungen (B)

B	Wiederkehrende Veranstaltungen	Multiplika- tor
	Keine sicherheitsrelevanten Veränderungen zu vergangenen Veranstaltung(en). Positives Feedback bei Nachbereitung der vorherigen Veranstaltung.	0,85
	Veranstaltung und Veranstalter sind aus früheren Veranstaltungen bekannt. Korrekturen aus Nachbesprechung der vorherigen Veranstaltung sind vorgenommen worden.	0,9
	Veranstaltung hat bisher nicht stattgefunden.	1,0
	Negative Erfahrungen aus früheren Veranstaltungen oder mit anderen Veranstaltungen desselben Veranstalters.	1,1

Verhältnis Besucher – Nichtbesucher

Verhältnis
Besucher
– Nicht-
besucher

Für die Betrachtung der Gefährdungspotenziale für Besucher und Nichtbesucher der Veranstaltung ist die Relation zwischen Veranstaltungsbesuchern und den indirekt durch Lärmbelästigung, Straßensperrungen oder Verschmutzungen betroffenen Bürgern von Bedeutung. Ein tendenziell höheres Gefährdungspotenzial kann bei einem ungünstigen Verhältnis zwischen Besuchern und den durch den Veranstaltungsbesuch betroffenen Bürgern angenommen werden. Mit einem Verhältnis von 1 : 3 (Besuchern zu Nichtbesuchern) geraten sowohl Infrastruktur als auch Personalressourcen der lokalen Behörden, Ordnungs- und Sanitätsdienste an ihre Belastungsgrenzen. Die Auswirkungen sind in der Tabelle 3 dargestellt.

Exkurs

Xanten am Niederrhein

Die Stadt Xanten am Niederrhein ist bekannt für die historische Altstadt und das als Römerpark überregional berühmte archäologische Gelände, in deren Amphitheatern die Sommerfestspiele als Open-Air-Veranstaltung stattfinden. Dass auf der Xantener Südsee-Wiesn auch alljährlich ein Oktoberfest stattfindet, wird nur wenigen außerhalb der Region geläufig sein. Dennoch finden sich an den zehn Abenden im Oktober jeweils bis zu 3.500 Besucher ein. Das ist noch keine Großveranstaltung gemäß § 43 Abs. 2 MVStättV. Doch bei 22.500 Xantenern bedeuten 3.500 Besucher ein Verhältnis von Besuchern zu Nichtbesuchern von nahezu 1 : 6. Wird dieses Verhältnis z. B. auf Berlin übertragen, wäre mit einer Veranstaltung von etwa 510.000 Besuchern zu rechnen.

Tabelle 3: Bewertung der relativen Besucherzahl im Verhältnis zu der Gemeindegröße (C)

C	Besucherzahl im Verhältnis zur Einwohnerzahl	Multiplikator
	Es werden mehr oder gleich viel Besucher erwartet wie der Veranstaltungsort Einwohner hat ($\geq 1:1$).	1,3
	Im Verhältnis zur Einwohnerzahl kommen auf jeden Besucher mehr als einer, aber weniger als 3 Einwohner ($\geq 1:3$).	1,2
	Im Verhältnis zur Einwohnerzahl kommen auf jeden Besucher mehr oder gleich 3, aber weniger als 6 Einwohner ($\geq 1:6$).	1,2
	Im Verhältnis zur Einwohnerzahl kommen auf jeden Besucher mehr oder gleich 6, aber weniger als 10 Einwohner ($\geq 1:10$).	1,1
	Im Verhältnis zur Einwohnerzahl kommen auf jeden Besucher mehr als 10 Einwohner ($< 1:10$).	1,0

– Dauer der Anfahrtswege

Die Dauer der Anfahrtswege liefert einen Hinweis auf die Belastung der Besucher, da Übermüdung und Erschöpfung zu Überreaktionen in Stresssituationen wie bei einer Warteschlange an der Sicherheitskontrolle oder im Gedränge auf der Veranstaltung selbst führen können.

Anfahrtswege

– Veranstaltungsdauer

Bei mehrtägigen Veranstaltungen mit einem hohen Anteil an am Veranstaltungsort übernachtenden Besuchern wie bei Open-Air-Festivals potenzieren sich die Belastungen bei den Besuchern über die Verweildauer. Bei mehrtägigen Veranstaltungen kann ebenfalls tendenziell von einer über die Veranstaltungsdauer zunehmenden psychischen und physischen Belastung bei allen mitwirkenden Kräften ausgegangen werden, die jedoch bei Einhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Ruhe- und Schlafzeiten gedämpft wird.

Veranstaltungsdauer

– Besucherströme mit Orts- und Zeitbezug

Neben den absoluten Besucherzahlen sind die zeitlich und örtlich gebundenen Besucherströme von besonderer Wichtigkeit. Menschengruppen vor Getränke- oder Imbissständen, sich kreuzende oder gar gegenläufige Besucherbewegungen oder Wegverengungen durch temporäre Bauten oder infrastrukturelle Notwendigkeiten bilden schnell Engpässe mit einem erhöhten Gefährdungspotenzial. Ebenso kann es durch falsche Taktung des öffentlichen Nahverkehrs oder eine Fehlplanung beim Shuttle-Service zu einer Massierung von Besuchermengen zu einem bestimmten Zeitpunkt kommen.

Besucherströme

Die Berücksichtigung der situativen Informationen zu den Besuchern mit einer zusammenfassenden Bewertung der positiven und negativen Auswirkungen ist in der Tabelle 4 dargestellt.

Tabelle 4: Bewertung verschiedener situativer Besucherinformationen (D – F)

D	Veranstaltungsdauer	Multiplikator
	Eintägige Veranstaltung mit einer Veranstaltungsdauer von weniger oder gleich vier Stunden	1,0
	Eintägige Veranstaltung mit einer Veranstaltungsdauer von mehr als vier Stunden	1,1
	Mehrtägige Veranstaltung mit wenigen am Veranstaltungsort übernachtenden, auswärtigen Besuchern	1,2
	Mehrtägige Veranstaltung mit einem hohen Anteil in direkter Umgebung des Veranstaltungsgeländes übernachtender, auswärtiger Besucher	1,3
E	Anfahrtswege	Multiplikator
	Mehr als die Hälfte der Besucher hat Anfahrtswege von vier Stunden und mehr.	1,1
	Weniger als ein Viertel der Besucher hat Anfahrtswege von vier und mehr Stunden. Die Mehrzahl der Besucher hat Anfahrtswege weniger als vier, aber mehr als zwei Stunden.	1,1
	Weniger als ein Viertel der Besucher hat Anfahrtswege von mehr als zwei aber weniger als vier Stunden. Die Mehrzahl der Besucher hat Anfahrtswege weniger als zwei Stunden.	1,0
	Die große Mehrzahl der Besucher hat Anfahrtswege bis zu zwei Stunden.	1,0
	Die große Mehrzahl der Besucher hat Anfahrtswege von einer oder weniger als einer Stunde.	0,9
	Nicht bekannt	1,0
F	Besucherströme mit Orts- bzw. Zeitbezug	Multiplikator
	Hohe Wahrscheinlichkeit von Engpasssituation bei erhöhtem Besuchsaufkommen	1,1
	Hohe Wahrscheinlichkeit der ungleichmäßigen Nutzung von Zugängen	1,1
	Querende oder gegenläufige Besucherströme auf Hauptdurchwegungen	1,1
	Zeitpunkt der Ankunft großer Besuchergruppen ist nicht bekannt	1,1
	Paralleles Veranstaltungsprogramm	1,0
	Veranstaltung mit nur einem Show-Act bzw. Hauptprogrammepunkt	0,9

Besucher demografisch und soziodemografisch

Der Besucher ist keine abstrakte Anzahl von Sitz- oder Stehplätzen, sondern Individuum, Gruppe und Menge, wobei sich die Menge als Zusammenballung (Agglomeration) aus einzelnen Gruppen und Individuen ergibt. Die Menge als Gesamtbesucherzahl kann also nicht einfach als Summe der Besucher verstanden werden. Die einzelnen Besucher können als Einzelne, Paare (Dyaden) oder Gruppen auf der Basis von längerfristigen und engen sozialen Beziehungen, den „strong ties“, eine Veranstaltung besuchen, um gemeinsam mit anderen, ihnen bis-

Individuum,
Gruppe und
Menge