



Gefahrenvorsorge und Gefahrenabwehr bei öffentlichen Veranstaltungen unter freiem Himmel in Rheinland-Pfalz

Auslegungshinweise zu § 26 POG

für die Planung, Durchführung und Nachbereitung
von Veranstaltungen unterhalb der Schwelle zur
Großveranstaltung

Stand: 26. Mai 2023

I Informationen zum Dokument

Bezeichnung	Auslegungshinweise zu § 26 POG
Version	Version 1.0 vom 26. Mai 2023
Auftraggeber	
Fachbeiträge und Abstimmung	ADD, Städte Mainz, Ingelheim, Bad Dürkheim und Speyer, PI Grünstadt, PD Mainz
Bearbeitung Organisation	Referat 341
Empfänger	Allgemeine Ordnungsbehörden
Vorlagegrund	
Kurzbeschreibung	Auslegungshinweise zu § 26 POG

Bearbeitungs- und Änderungsübersicht

Version	Datum	Ansprechpartner	Kapitel	Status
1.0			alle	Vorlageversion

Referenzdokument

Nr.	Titel des Dokuments	Datum bzw. Version
1	Gefahrenvorsorge und Gefahrenabwehr bei öffentlichen Veranstaltungen unter freiem Himmel in Rheinland-Pfalz Anwendungshinweise für Planung, Verfahren, Durchführung und Nachbereitung (www.mdi.rlp.de/pog)	Version 1.1 26.05.2021

Inhalt

1. Vorwort	S. 4
2. Zielsetzung und Anwendungsbereich der Auslegungshinweise	S. 5
3. Aufbau der Auslegungshinweise	S. 6
4. Rechtlicher Rahmen – § 26 POG	S. 6
4.1 Anwendungsbereich des § 26 POG.....	S. 6
4.2 Erwartete Besucherzahl.....	S. 7
4.2.1 Kleine Veranstaltungen (bis zu 5.000 Personen).....	S. 7
4.2.2 Mittlere Veranstaltungen (ab 5.000 Personen unterhalb der Schwelle zur Großveranstaltung).....	S. 8
4.2.3 Großveranstaltungen.....	S. 8
4.3 Keine Vorgaben zu konkreten Sicherheitsvorkehrungen.....	S. 9
5. Veranstalter	S. 9
5.1 Begriff des Veranstalters.....	S. 9
5.2 Verkehrssicherungspflicht des Veranstalters.....	S. 10
5.3 Aufgaben des Veranstalters.....	S. 11
5.4 Rollenklärung der beteiligten Akteure.....	S. 11
6. Ablauf einer Veranstaltung	S. 12
7. Planungs- und Vorbereitungsphase	S. 12
7.1 Anzeige der Veranstaltung.....	S. 12
7.2 Zentraler Ansprechpartner.....	S. 12
7.3 Sicherheitskonzept.....	S. 13
7.4 Gefährdungspotential einer Veranstaltung.....	S. 13
7.4.1 Auswirkungen des Gefährdungspotentials.....	S. 14
7.4.2 Kriterien für ein erhöhtes Gefährdungspotential.....	S. 14
7.5 Veranstaltungsbeschreibung.....	S. 16
8. Ausgewählte Fragestellungen	S. 19
8.1 Rechtliche Vorgaben für bei Fastnachtsumzügen eingesetzte Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen.....	S. 19
8.2 Ordnungsdienst.....	S. 19
8.3 Zufahrtsschutz.....	S. 21
8.4 Wetterereignisse.....	S. 23
8.5 Stromausfall.....	S. 27
8.6 Veranstaltungen über einen längeren Streckenverlauf.....	S. 28
8.7 Gleichzeitig stattfindende Veranstaltungen unter einem gemeinsamen Motto an verschiedenen Orten.....	S. 29
9. Durchführungsphase	S. 29
10. Nachbereitungsphase	S. 30

1. Vorwort

§ 26 des Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes (POG) ist am 6. April 2021 in Kraft getreten und hat zunächst wenig Aufmerksamkeit gefunden, da wegen der Corona-Pandemie keine Veranstaltungen stattgefunden haben. Dies änderte sich im Frühjahr 2022, nachdem die coronabedingten Beschränkungen gelockert wurden und öffentliche Veranstaltungen wieder stattfinden konnten.

Die Vorschrift wurde in das Polizei- und Ordnungsbehördengesetz aufgenommen, um die Sicherheit bei öffentlichen Veranstaltungen unter freiem Himmel weiter zu verbessern. Hierzu eröffnet § 26 POG den zuständigen Behörden bereits im Gefahrenvorfeld Handlungsmöglichkeiten und legt den Veranstaltern bestimmte Handlungspflichten auf.

An der grundsätzlichen Verantwortlichkeit des Veranstalters und den Aufgaben der Gefahrenabwehrbehörden hat sich durch § 26 POG nichts geändert. Auch vor Inkrafttreten der neuen Regelung war der Veranstalter aufgrund seiner Verkehrssicherungspflicht für die Sicherheit der Veranstaltung verantwortlich. Die Ordnungsbehörden hatten und haben die Aufgabe, eine sichere Durchführung der Veranstaltung durch den Veranstalter zu gewährleisten.

Mit der Einführung der Regelung des § 26 POG hat sich jedoch das Bewusstsein der an einer Veranstaltung beteiligten Akteure für die Gefahrenaspekte einer Veranstaltung verändert bzw. erhöht. Hierdurch liegt der Fokus heute auch bei kleineren Festen stärker auf der Planung und Vorbereitung der Veranstaltung, was grundsätzlich gut ist, denn eine sichere Durchführung der Veranstaltung setzt voraus, dass deren Risiken im Vorfeld erkannt und bewertet worden sind. Mit einem veränderten Gefahrenbewusstsein hat sich teilweise allerdings die Sorge vor möglichen Haftungsrisiken exponentiell erhöht. Hierzu kann auch beigetragen haben, dass § 26 POG den Ordnungsbehörden eine rechtliche Handlungsmöglichkeit einräumt, die in der Form zuvor nicht bestanden hat. So kann die Behörde bei Veranstaltungen unterhalb der Schwelle zur Großveranstaltung die Vorlage eines Sicherheitskonzepts verlangen, soweit dies nach der Art der Veranstaltung erforderlich erscheint. Das Gesetz räumt der Behörde damit einen Beurteilungs- und Ermessensspielraum ein, der Grund für die Sorge sein könnte, dass eine vorhandene, aber nicht ausgeschöpfte rechtliche Handlungsmöglichkeit straf- und zivilrechtliche Haftungen nach sich zieht, falls es auf einer Veranstaltung zu einem Schadensereignis kommt. Dies wiederum kann dazu führen, dass auch bei kleineren Veranstaltungen ohne besonderes Gefährdungspotential ein umfangreiches Si-

cherheitskonzept verlangt wird, dessen Erstellung und Umsetzung insbesondere ehrenamtliche Veranstalter wirtschaftlich, organisatorisch und personell an ihre Grenzen bringt. Wie nachfolgend aufgezeigt wird, ist jedoch die Erstellung und Umsetzung eines umfangreichen Sicherheitskonzepts bei einer Vielzahl kleinerer Veranstaltungen nicht notwendig.

2. Zielsetzung und Anwendungsbereich der Auslegungshinweise

Ziel dieser Auslegungshinweise zu § 26 POG ist es, etwaig bestehende Handlungsunsicherheiten der Ordnungsbehörden zu reduzieren und aufzuzeigen, dass nicht jedes kleinere Weinfest oder jeder kleinere Fastnachtsumzug umfangreicher Sicherheitsvorkehrungen bedarf. Es soll deutlich gemacht werden, dass zwar auch bei kleineren Festen oder Umzügen eine Gefährdungsbewertung erforderlich ist, die Sicherheitsvorkehrungen aber auf ein unabdingbar erforderliches Maß beschränkt werden können. Die Auslegungshinweise erfassen Veranstaltungen unterhalb der Schwelle zur Großveranstaltung, wobei ein besonderer Fokus auf kleineren Veranstaltungen mit weniger als 5.000 Besucherinnen und Besucher liegt. Nicht erfasst werden Versammlungen im Sinne von Art. 8 Abs. 1 GG und Veranstaltungen, die ausschließlich in einer Versammlungsstätte stattfinden.

Die Auslegungshinweise zu § 26 POG sollen die auf der Homepage des Ministeriums des Innern und für Sport bereits veröffentlichten Anwendungshinweise zu § 26 POG (www.mdi.rlp.de/pog) ergänzen und insbesondere für die Planung und Durchführung kleinerer Veranstaltungen eine zusätzliche Hilfestellung geben. Sie beschränken sich auf zentrale Kernaussagen und einzelne Fragestellungen, die im Zuge der Umsetzung des § 26 POG nicht zuletzt in der Fastnachtskampagne 2022/2023 aufgetreten sind.

Weiterführende Hinweise zum Thema Veranstaltungssicherheit finden sich neben den genannten Anwendungshinweisen zu § 26 POG beispielsweise auch im Orientierungsrahmen aus Nordrhein-Westfalen (Sicherheit von Veranstaltungen im Freien mit erhöhtem Gefährdungspotenzial, Orientierungsrahmen für die kommunale Planung, Genehmigung, Durchführung und Nachbereitung, 2. Auflage November 2021).¹

An der Erstellung dieser Auslegungshinweise haben die Stadtverwaltungen Mainz, Ingelheim, Bad Dürkheim, Speyer sowie die Polizeidirektion Mainz, die Polizeiinspektion Grünstadt und die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) mitgewirkt.

¹ <https://www.bra.nrw.de/system/files/media/document/file/orientierungsrahmen2312.pdf>).

3. Aufbau der Auslegungshinweise

Die nachfolgenden Ausführungen orientieren sich am chronologischen Ablauf einer Veranstaltung (Planung/Vorbereitung, Durchführung und gegebenenfalls Nachbereitung der Veranstaltung). Nach einer kurzen Darstellung der Regelungsinhalte des § 26 POG und des Umfangs der Verkehrssicherungspflicht des Veranstalters werden die Planung und Vorbereitung einer Veranstaltung behandelt. Im Kern geht es um die Frage, unter welchen Voraussetzungen kleinere Veranstaltungen ohne Sicherheitskonzept stattfinden können. In diesem Kontext werden einige ausgewählte Fragestellungen ausführlicher angesprochen. Hierzu gehören u. a.: der Ordnungsdienst, der Zufahrtsschutz, der Umgang mit Wetterereignissen, Veranstaltungen mit einem längeren Streckenverlauf und zeitgleich an verschiedenen Orten unter einem gemeinsamen Motto stattfindende Veranstaltungen. Abschließend folgen kurze Ausführungen zur Durchführungs- und Nachbereitungsphase.

4. Rechtlicher Rahmen – § 26 POG

Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf § 26 POG, da es hier ausschließlich darum geht, die mit dieser Regelung verbundenen Handlungsunsicherheiten zu reduzieren und Auslegungsfragen zu klären. Etwaige sonstige nach bundes- und besonderen landesrechtlichen Regelungen bestehende Anzeige- und Genehmigungspflichten sind nicht Gegenstand dieser Auslegungshinweise.

4.1 Anwendungsbereich des § 26 POG

§ 26 POG gilt – unabhängig von der erwarteten Besucherzahl – für alle öffentlichen Veranstaltungen unter freiem Himmel, soweit sie keine Versammlungen sind und nicht ausschließlich der Versammlungsstättenverordnung (VStättVO) unterliegen.

Unter einer Versammlung im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG und des Versammlungsgesetzes versteht man eine örtliche Zusammenkunft mehrerer Personen zwecks gemeinschaftlicher Erörterung und Kundgebung mit dem Ziel der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung (BVerfG, Beschluss vom 24. Oktober 2001, 1 BvR 1190/90 u. a., juris, Rn. 41). Keine Versammlungen sind Vergnügungsveranstaltungen wie z. B. Volksfeste, Weinfeste, Kerbeveranstaltungen, Weihnachtsmärkte, Fastnachtsumzüge, Sportfeste oder Musikkonzerte, sofern über die Musik keine politischen Anliegen vermittelt werden. Enthält eine Veranstaltung sowohl Elemente, die auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet sind, als auch solche, die diesem

Zweck nicht zuzurechnen sind, ist entscheidend, ob diese „gemischte“ Veranstaltung ihrem Gesamtgepräge nach eine Versammlung ist (BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2007, 6 C 23/06, juris, Rn. 16).

Unterliegt eine Veranstaltung nur teilweise der Versammlungsstättenverordnung, findet § 26 POG für den außerhalb der Versammlungsstätte stattfindenden Teil der Veranstaltung Anwendung. Unter die Versammlungsstättenverordnung fallen Veranstaltungen in geschlossenen Räumen, wenn die Räume mehr als 200 bzw. 400 Besucher fassen (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1 VStättVO) und Veranstaltungen im Freien, wenn sie in Versammlungsstätten im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 2 und 3 VStättVO stattfinden. Typische Versammlungsstätten im Freien sind Freilichttheater, Anlagen für den Rennsport oder Reitbahnen sowie Sportstadien.

4.2 Erwartete Besucherzahl

§ 26 POG differenziert je nach erwarteter Besucherzahl zwischen kleinen, mittelgroßen und Großveranstaltungen. Die erwartete Größe der Veranstaltung hat Auswirkungen auf die Pflichten des Veranstalters, die Handlungsmöglichkeiten und Zuständigkeit der Ordnungsbehörde. Bei wiederkehrenden Veranstaltungen kann sich die erwartete Besucherzahl an den Besucherzahlen früherer Veranstaltungen orientieren.

Trotz der an die erwartete Besucherzahl anknüpfenden Differenzierungen geht die Regelung nicht davon aus, dass große Veranstaltungen zwangsläufig gefährlich oder gefährdet und kleine Veranstaltungen grundsätzlich ungefährlich oder ungefährdet sind. Maßgeblich für eine Einschätzung des Gefährdungspotentials sind immer die konkreten Umstände der jeweiligen Veranstaltung. Gleichwohl erfordert ein hohes Besucheraufkommen notwendigerweise umfassendere Planungen, so dass die Vorlage eines Sicherheitskonzepts bei Großveranstaltungen verbindlich vorgeschrieben ist.

4.2.1 Kleine Veranstaltungen (bis zu 5.000 Personen)

Für kleine Veranstaltungen, an denen voraussichtlich weniger als 5.000 Personen teilnehmen, eröffnet § 26 POG zwei Handlungsmöglichkeiten der örtlichen Ordnungsbehörde:

- Sie kann von dem Veranstalter die Vorlage eines Sicherheitskonzepts und die Einrichtung eines Ordnungsdienstes verlangen, soweit dies nach der Art der Veranstaltung erforderlich erscheint (§ 26 Abs. 5 Satz 2 POG). Vgl. dazu unten unter Gliederungspunkt 7.3 bis 7.5.

- Sie kann die Veranstaltung unter den in § 26 Abs. 8 Satz 1 Nr. 2 bis 6 POG genannten Voraussetzungen untersagen oder abbrechen (§ 26 Abs. 8 Satz 2 POG).

4.2.2 Mittelgroße Veranstaltungen (ab 5.000 Personen unterhalb der Schwelle zur Großveranstaltung)

Für Veranstaltungen unterhalb der Schwelle zur Großveranstaltung, an der voraussichtlich mehr als 5.000 Personen zeitgleich teilnehmen, sieht § 26 POG folgende Pflichten des Veranstalters und folgende Handlungsmöglichkeiten der örtlichen Ordnungsbehörde vor:

- Anzeigepflicht des Veranstalters, mindestens drei Monate vor Veranstaltungsbeginn (§ 26 Abs. 1 POG).
- Die örtliche Ordnungsbehörde kann von dem Veranstalter die Vorlage eines Sicherheitskonzepts und die Einrichtung eines Ordnungsdienstes verlangen, soweit dies nach der Art der Veranstaltung erforderlich erscheint (§ 26 Abs. 5 Satz 1 POG). Vgl. dazu unten unter Gliederungspunkt 7.3 bis 7.5.
- Wenn es sich um eine Veranstaltung mit erhöhtem Gefährdungspotential handelt, kann die örtliche Ordnungsbehörde Anordnungen zur Gefahrenvorsorge treffen (§ 26 Abs. 7 Satz 1 POG).
- Die örtliche Ordnungsbehörde kann die Veranstaltung unter den in § 26 Abs. 8 Satz 1 Nr. 1 bis 6 POG genannten Voraussetzungen untersagen oder abbrechen.

4.2.3 Großveranstaltungen

Nach der Legaldefinition in § 26 Abs. 2 Satz 1 POG liegt eine Großveranstaltung vor, wenn an der Veranstaltung voraussichtlich mehr als 15.000 Personen zeitgleich oder 30.000 Personen täglich teilnehmen. Mit der Einstufung einer Veranstaltung als Großveranstaltung ist ein Zuständigkeitswechsel verbunden. Nach § 26 Abs. 2 Satz 2 POG ist zuständige Behörde für Maßnahmen der Gefahrenvorsorge oder Gefahrenabwehr bei Großveranstaltungen die Kreisordnungsbehörde. Für Großveranstaltungen gelten folgende Vorgaben:

- Anzeigepflicht des Veranstalters, mindestens sechs Monate vor Veranstaltungsbeginn (§ 26 Abs. 1 POG).
- Gesetzliche Pflicht des Veranstalters zur Vorlage eines Sicherheitskonzepts und zur Einrichtung eines Ordnungsdienstes (§ 26 Abs. 4 Satz 1 POG).
- Die Kreisordnungsbehörde richtet ein Koordinierungsgremium ein und benennt einen zentralen Ansprechpartner (§ 26 Abs. 6 Satz 1 und 2 POG).
- Die Kreisordnungsbehörde kann Anordnungen zur Gefahrenvorsorge treffen (§ 26 Abs. 7 Satz 1 POG).

- Die Kreisordnungsbehörde kann die Veranstaltung unter den in § 26 Abs. 8 Satz 1 Nr. 1 bis 6 POG genannten Voraussetzungen untersagen oder abbrechen.

4.3 Keine Vorgaben zu konkreten Sicherheitsvorkehrungen

Aus § 26 POG ergeben sich keine Vorgaben zu konkreten Sicherheitsvorkehrungen. Die Vorschrift eröffnet der zuständigen Ordnungsbehörde bei Veranstaltungen unterhalb der Schwelle zur Großveranstaltung gem. § 26 Abs. 5 Satz 1 und 2 POG lediglich die Möglichkeit, die Vorlage eines Sicherheitskonzepts und die Einrichtung eines Ordnungsdienstes zu verlangen, soweit dies nach der Art der Veranstaltung erforderlich erscheint (vgl. dazu im Einzelnen unten unter Gliederungspunkt 7.3 bis 7.5). Inhalt und Umfang des Sicherheitskonzepts richten sich nach Art und Ausmaß der identifizierten Risiken.

Darüber hinaus kann die zuständige Behörde gem. § 26 Abs. 7 Satz 1 POG in bestimmten Fällen Anordnungen zur Gefahrenvorsorge treffen, d. h. bereits im Vorfeld einer konkreten Gefahr (etwa die Anordnung, einen Sanitätsdienst einzurichten). Diese Befugnis gilt nach der aktuellen Regelungslage nur bei Großveranstaltungen und bei Veranstaltungen mit mehr als 5.000 Personen zeitgleich, die ein erhöhtes Gefährdungspotential aufweisen. Für alle übrigen Veranstaltungen (Veranstaltungen mit weniger als 5.000 Personen zeitgleich und Veranstaltungen mit mehr als 5.000 Personen zeitgleich unterhalb der Schwelle zur Großveranstaltung ohne erhöhtes Gefährdungspotential) hat sich insoweit an der bisherigen Rechtslage nichts geändert. Auf das Polizei- und Ordnungsbehördengesetz gestützte Anordnungen sind hier nur zur Abwehr konkreter Gefahren zulässig.

5. Veranstalter

5.1 Begriff des Veranstalters

Der Veranstalter ist derjenige, der die Idee und das Konzept für die Veranstaltung entwickelt, sie organisiert und die Finanzierung sicherstellt. Er kann eine natürliche oder eine juristische Person (Wirtschaftsunternehmen, Verein, Kommune etc.) sein. Wenn der Veranstalter eine juristische Person ist, muss geklärt werden, wer diese als natürliche Person vertritt. Bei einem Verein wird es sich hierbei regelmäßig um die Vorsitzende/den Vorsitzenden handeln, bei einer Kommune um die Bürgermeisterin/den Bürgermeister oder die Landrätin/den Landrat.

5.2 Verkehrssicherungspflicht des Veranstalters

Der Veranstalter ist für die Sicherheit der Veranstaltung verantwortlich. Die Sorgfaltspflichten, die der Veranstalter einzuhalten hat, folgen aus seiner Verkehrssicherungspflicht. Eine gesetzliche Definition der Verkehrssicherungspflicht gibt es nicht. In § 823 Abs. 1 BGB ist geregelt, dass derjenige, der vorsätzlich oder fahrlässig das Leben, den Körper, die Gesundheit, die Freiheit, das Eigentum oder ein sonstiges Recht eines anderen widerrechtlich verletzt, dem anderen zum Ersatz des daraus entstehenden Schadens verpflichtet ist. Ausgehend von der Frage, in welchem Tun oder Unterlassen eine derartige Pflichtverletzung gesehen werden kann, haben die Gerichte den Grundsatz entwickelt, dass derjenige, der eine Gefahrenquelle für andere eröffnet (hier durch das Abhalten einer Veranstaltung), alle erforderlichen Sicherheitsmaßnahmen zu ergreifen hat, um die Teilnehmer vor vorhersehbaren Gefahren zu schützen (Verkehrssicherungspflicht).

Eine absolute Sicherheit kann und muss nicht gewährleistet werden. Der Bundesgerichtshof (BGH) hat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass nicht jeder abstrakten Gefahr vorbeugend begegnet werden kann. Ein allgemeines Verbot, andere nicht zu gefährden, sei – so der BGH – utopisch. Deshalb müsse nicht für alle denkbaren Möglichkeiten eines Schadenseintritts Vorsorge getroffen werden. Ausreichend seien diejenigen Sicherheitsvorkehrungen, die ein verständiger, umsichtiger, vorsichtiger und gewissenhafter Angehöriger der betroffenen Verkehrskreise für ausreichend halten darf, um andere Personen vor Schäden zu bewahren und die den Umständen nach (wirtschaftlich) zuzumuten sind (BGH, Urteil vom 19. Januar 2021, VI ZR 194/18, juris, Rn. 9; vgl. auch OLG Koblenz, Beschluss vom 19. Dezember 2013, 3 U 985/13, juris, Rn. 27; LG Trier, Urteil vom 5. Juni 2001, 1 S 18/01, NJW-RR 2001, S. 1470 f.).

Der Veranstalter kann und muss nicht für alle denkbaren, entfernten Möglichkeiten eines Schadenseintritts Vorsorge treffen. Er muss nur diejenigen Vorkehrungen treffen, die nach den Sicherungserwartungen des jeweiligen Verkehrskreises im Rahmen des wirtschaftlich Zumutbaren geeignet sind, Gefahren von Dritten abzuwenden.

5.3 Aufgaben des Veranstalters

Der Veranstalter ist erster Ansprechpartner für die Behörden und verantwortlich für eine sorgfältige Planung/Organisation und sichere Durchführung der Veranstaltung. Er oder ein von ihm beauftragter Veranstaltungsleiter muss insbesondere während der Durchführung der Veranstaltung anwesend (oder jedenfalls erreichbar) sein, damit er über gegebenenfalls von ihm zu treffende Maßnahmen entscheiden kann.

Der Veranstalter kann bestimmte Verantwortungsbereiche an Beauftragte (etwa einen Veranstaltungsleiter) oder an Dienstleister übertragen. Wenn für eine Veranstaltung ein Ordnungsdienst vorgesehen oder erforderlich ist, kann er diese Aufgabe durch eigene Mitarbeiter, aber z. B. auch durch Wachpersonen eines gewerblichen Bewacherunternehmens gem. § 34a der Gewerbeordnung wahrnehmen lassen. Ein weiterer Dienstleister des Veranstalters ist der Sanitätsdienst, der häufig von Hilfsorganisationen wie etwa dem Deutschen Roten Kreuz, dem Malteser Hilfsdienst, der Johanniter Unfallhilfe oder dem Arbeiter-Samariter-Bund übernommen wird. Der Sanitätsdienst hat die Aufgabe, den Regelrettungsdienst durch die Versorgung von Bagatelverletzungen zu entlasten und bei medizinischen Notfällen unverzüglich den Rettungsdienst zu informieren und dessen Einweisung an der Einsatzstelle zu gewährleisten.

5.4 Rollenklärung der beteiligten Akteure

Es ist wichtig, dass sich die beteiligten Akteure ihrer jeweiligen Rolle bewusst sind und wissen, was sie wann und warum machen. Bestehen hier Unklarheiten oder verschwimmen diese Rollen, kann dies zu einer Verantwortungsdiffusion führen, die der Sicherheit einer Veranstaltung abträglich ist. Für die sichere Durchführung der Veranstaltung ist der Veranstalter und der von ihm gegebenenfalls beauftragte Veranstaltungsleiter verantwortlich. Die Ordnungsbehörde erstellt und überwacht die Veranstaltungsaufgaben. Der Sanitäts- und Ordnungsdienst sind Dienstleister des Veranstalters. Die Veranstaltungsleitung darf nicht gleichzeitig als privater Ordnungsdienst oder als kommunaler Vollzugsdienst tätig sein, weil sich dann Verantwortungsbereiche, die klar voneinander abgegrenzt sein müssen, überlappen würden. Die Rollenklarheit ist besonders dann von Bedeutung, wenn der Veranstalter eine Kommune ist und die nach § 26 POG für die Veranstaltung zuständige Ordnungsbehörde demselben Rechtsträger angehört (Behördenidentität). Um hier der Gefahr einer Interessenkollision vorzubeugen, ist eine klare Rollentrennung zwischen den beteiligten Behörden bzw. Ämtern desselben Rechtsträgers erforderlich. Insbesondere ist sicherzustellen, dass das Amt, welches die Veranstaltung plant und durchführt, nicht das Amt ist, das z. B. über Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Veranstaltung entscheidet.

6. Ablauf einer Veranstaltung

Der Ablauf einer Veranstaltung kann grob in drei Phasen unterteilt werden: Planungs- und Vorbereitungsphase, Durchführungsphase und Nachbereitungsphase.

7. Planungs- und Vorbereitungsphase

In einem ersten Schritt entwickelt der Veranstalter eine Idee für eine bestimmte Veranstaltung und schätzt deren Realisierbarkeit ein. Wenn er eine Vorstellung von Art, Ort, Größe und möglichen Risiken der Veranstaltung hat, kann und sollte er die Ordnungsbehörde möglichst frühzeitig einbinden, um den geplanten Veranstaltungsablauf abzustimmen. Damit besteht die Möglichkeit, die beteiligten Akteure an einem „runden Tisch“ zusammenzubringen, um mit einem zeitlichen Vorlauf zur Veranstaltung Fragen zu klären und problematisch erkannte Aspekte rechtzeitig einer Lösung zuzuführen.

7.1 Anzeige der Veranstaltung

Nach § 26 Abs. 1 POG besteht für öffentliche Veranstaltungen mit einer erwarteten Besucherzahl von mehr als 5.000 Personen zeitgleich eine Anzeigepflicht des Veranstalters. Bei Veranstaltungen ab dieser Größenordnung muss der Veranstalter die Durchführung der Veranstaltung unter Angabe der Art, des Orts und der Zeit der Veranstaltung und der erwarteten Besucherzahl mindestens drei Monate vor Veranstaltungsbeginn bei der örtlichen Ordnungsbehörde anzeigen. Bei kleineren Veranstaltungen besteht keine gesetzliche Anzeigepflicht. Gleichwohl ist es sehr ratsam und zu empfehlen, dass der Veranstalter auch in diesen Fällen frühzeitig die Ordnungsbehörde einbindet, um zu klären, welche Behörden und Stellen zu beteiligen und welche etwaigen Sicherheitsvorkehrungen zu treffen sind.

7.2 Zentraler Ansprechpartner

Die örtliche Ordnungsbehörde sollte eine Stelle als zentralen Ansprechpartner für den Veranstalter und andere Behörden und Ämter einrichten. Zwar ist die Benennung eines zentralen Ansprechpartners durch die Kreisordnungsbehörde nur für Großveranstaltungen vorgeschrieben (§ 26 Abs. 6 Satz 2 POG). Die Einrichtung eines zentralen Ansprechpartners ist aber auch bei kleineren Veranstaltungen sinnvoll, da hierdurch Kompetenzen gebündelt und Ablaufprozesse standardisiert, vereinfacht und beschleunigt sowie widersprüchliche Aussagen der Fachbehörden vermieden werden können.

Der zentrale Ansprechpartner sollte nach Möglichkeit der einzige Ansprechpartner für den Veranstalter sein und die Rolle eines Verfahrensmittlers übernehmen, der die betroffenen Stellen und Behörden beteiligt (die örtlich zuständige Polizeidienststelle, die Feuerwehr, den Rettungsdienst und die Fachbehörden wie etwa Straßenverkehrsbehörde, Gewerbeaufsicht, Gaststättenbehörde, Bauaufsicht).

7.3 Sicherheitskonzept

Das Sicherheitskonzept wird von dem Veranstalter oder einen von ihm beauftragten Dienstleister erstellt. Es spiegelt das Risikomanagement des Veranstalters wider und beschreibt die von ihm vorgesehenen und zu ergreifenden Maßnahmen zur Reduzierung oder Bewältigung von Risiken. Daneben werden im Sicherheitskonzept Verantwortlichkeiten festgelegt und verantwortliche Personen benannt, Kommunikationswege beschrieben und der Personaleinsatz festgelegt.

Nach § 26 Abs. 5 Satz 1 und 2 POG kann die örtliche Ordnungsbehörde bei öffentlichen Veranstaltungen unterhalb der Schwelle zur Großveranstaltung ein Sicherheitskonzept und die Einrichtung eines Ordnungsdienstes nur verlangen, soweit dies nach der Art der Veranstaltung erforderlich erscheint. Die Behörde hat hier einen Ermessens- und einen Beurteilungsspielraum (vgl. dazu Gliederungspunkte 4.2.1 und 4.2.2).

Nach der Art der Veranstaltung erscheint ein Sicherheitskonzept dann erforderlich, wenn die Veranstaltung ein erhöhtes Gefährdungspotential aufweist. § 26 Abs. 5 Satz 3 POG benennt beispielhaft bestimmte Kriterien, die ein erhöhtes Gefährdungspotential der Veranstaltung begründen können (hohe Personendichte, Zusammensetzung der Besuchergruppen, Veranstaltungsgelände, Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden)

7.4 Gefährdungspotential einer Veranstaltung

Wenn viele Menschen an einem Ort zusammenkommen, können besondere Gefährdungslagen entstehen. Hierbei kann es sich um Risiken handeln, die von der Veranstaltung selbst ausgehen (z. B. Brandgefahren, hohe Personendichte, Engstellen im Veranstaltungsraum, etwa durch enge Gassen, Brücken oder Durchgänge, Besucherverhalten) oder die der Veranstaltung von außen drohen (z. B. Unwetterereignisse, Anschlagsszenarien). Für eine sichere Durchführung der Veranstaltung ist die Einschätzung des Gefährdungspotentials von maßgeblicher Bedeutung.

7.4.1 Auswirkungen des Gefährdungspotentials

Das festgestellte Gefährdungspotential hat Auswirkungen auf

- Art und Umfang der vom Veranstalter zu treffenden Sicherheitsvorkehrungen,
- die Notwendigkeit zur Erstellung eines Sicherheitskonzepts durch den Veranstalter,
- Art und Umfang der von der Kommune zu treffenden Vorbereitungsmaßnahmen (etwa in Bezug auf Material, Personal, Kommunikation und eventuell erforderlicher Kontrollen sicherheitsrelevanter Vorkehrungen vor und während der Veranstaltung),
- die Einsatzplanung der Gefahrenabwehrbehörden und des Rettungsdienstes,
- Inhalt und Umfang gegebenenfalls zu erteilender Auflagen.¹

Das Ergebnis der Bewertung des Gefährdungspotentials ist zu dokumentieren, damit beispielsweise im Nachhinein nachvollzogen werden kann, warum die Erstellung eines Sicherheitskonzepts nicht erforderlich war. Die Dokumentation kann etwa im Zusammenhang mit der Bewertung einer Veranstaltungsbeschreibung erfolgen (vgl. dazu unter Gliederungspunkt 7.5.)

Veranstaltungen ohne erhöhtes Gefährdungspotential können ohne Sicherheitskonzept stattfinden.

7.4.2 Kriterien für ein erhöhtes Gefährdungspotential

Kriterien für ein erhöhtes Gefährdungspotential können insbesondere sein:

- Aufgrund der erwarteten Besucherzahl muss auf dem Veranstaltungsgelände, im Bereich der Zugangs- und Abgangswege oder am Streckenverlauf bei Umzügen mit einer hohen Personendichte² gerechnet werden.
- Aufgrund von Erkenntnissen der Sicherheitsbehörden oder aus Erfahrungen mit vorherigen oder vergleichbaren Veranstaltungen ist mit Konflikten unter den Besuchern oder im Umfeld der Veranstaltung zu rechnen.

¹ Quelle: Orientierungsrahmen des Ministeriums des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. Auflage, November 2021, S. 18

² Nähere Ausführungen zu hoher Personendichte finden sich im Orientierungsrahmen des Ministeriums des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. Auflage, November 2021, S. 27 ff.

- Das Veranstaltungsgelände ist aufgrund seiner Lage, Beschaffenheit oder Erschließung nur bedingt für die Veranstaltung geeignet (z. B. enge Zuwege zum Veranstaltungsraum, ungünstige Verkehrsanbindung).
- Im Einflussbereich der Veranstaltung finden gleichzeitig eine oder mehrere weitere Veranstaltungen statt, die sich mit der Veranstaltung hinsichtlich Flächennutzung, Zu- und Abwegen gegenseitig beeinflussen können.
- Das Besucheraufkommen kann nicht einigermaßen verlässlich abgeschätzt werden (etwa, weil für die Veranstaltung eine besondere mediale Aufmerksamkeit erwartet wird oder weil parallel stattfindende Veranstaltungen abgesagt worden sind).
- An der Veranstaltung nehmen Personen teil, die einer besonderen Gefährdung durch Anschläge oder Angriffe unterliegen.
- Es besteht eine erhöhte Brandgefährdung (etwa, weil Pyrotechnik eingesetzt wird).¹

Als weiteres Kriterium für ein erhöhtes Gefährdungspotential kann das Wetter genannt werden. So können beispielsweise im Sommer Hitze und Sonneneinstrahlung auf Veranstaltungsflächen ohne Schatten gesundheitliche Beeinträchtigungen der Besucherinnen und Besucher verursachen. Orte mit Baumbewuchs haben bei Unwetter ein erhöhtes Gefährdungspotential für die anwesenden Personen. (Vgl. zum Umgang mit Wetterereignissen unter Gliederungspunkt 8.4).

Die dargestellten Kriterien sind nicht abschließend. Für die Bewertung des Gefährdungspotentials sind immer die jeweiligen Umstände der konkreten Veranstaltung und das Zusammenspiel von Art und Ort der Veranstaltung und den Besuchern zu berücksichtigen.

Insbesondere bei einer Vielzahl kleinerer Veranstaltungen mit weniger als 5.000 Personen werden oftmals keine Kriterien für ein erhöhtes Gefährdungspotential vorliegen, so dass auf die Erstellung eines Sicherheitskonzepts verzichtet werden kann.

Wenn ein Kriterium für ein erhöhtes Gefährdungspotential festgestellt wird, das die Vorlage eines Sicherheitskonzepts als erforderlich erscheinen lässt, wird sich dieses auf einige wenige sicherheitsrelevante Punkte beschränken

¹ Quelle: § 2 Abs. 6 der Richtlinie über die Sicherheit bei Veranstaltungen für Organisationen und Verantwortliche (VaSi-Ri), Version 2021, Stand: 31.03.2021.

lassen. Es muss und sollte keinesfalls dem Umfang eines für Großveranstaltungen geltenden Sicherheitskonzepts entsprechen (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz).

7.5 Veranstaltungsbeschreibung

Wenn eine Veranstaltung kein erhöhtes Gefährdungspotential aufweist, ist die Erstellung eines Sicherheitskonzepts nicht erforderlich. Gleichwohl hat der Veranstalter im Rahmen der ihm obliegenden Verkehrssicherungspflicht dafür Sorge zu tragen, dass diejenigen Sicherheitsvorkehrungen getroffen werden, die zur Vermeidung von vorhersehbaren und nicht völlig fernliegenden Gefahren erforderlich und wirtschaftlich zumutbar sind. Damit der Veranstalter selbst und die zuständigen Behörden prüfen können, welche Maßnahmen zu treffen sind, sollte der Veranstalter eine Veranstaltungsbeschreibung erstellen, aus der sich die insoweit erforderlichen Angaben ergeben. Diese entsprechen im Regelfall im Wesentlichen den Angaben, die im Anzeige- und Erhebungsbogen, der als Anlage zu den Anwendungshinweisen auf der Homepage des Ministeriums des Innern und für Sport veröffentlicht ist, abgefragt werden.

Für kleine Veranstaltungen insbesondere im ländlichen Raum mit weniger als 5.000 Besucherinnen und Besuchern kann eine Veranstaltungsbeschreibung mit folgenden Angaben ausreichen:

1. Angaben zur Veranstaltung

- Name/Bezeichnung der Veranstaltung
- Veranstaltungszeitraum
- Auf- und Abbauzeiten
- Art der Veranstaltung (z. B. Straßenfest, Marathon/Radrennen, Weinfest, Brauchtumsumzug)
- erwartete Besucherzahl (zeitgleich und täglich)
- erwartete Zusammensetzung der Besucher (z. B. Erwachsene, Teenager, Familien, Senioren, Szenefans)
- Einzugsgebiet (Besucher) in Kilometer
- Art der Bewerbung (z. B. Flyer, Plakate, Radio, Fernsehen, Socialmedia)
- erhöhter Alkoholkonsum erwartet?
- Störungen durch Besucherverhalten erwartet?
- Musikdarbietungen geplant?

- Art und Dauer der Musikdarbietung (z. B. Livemusik mit oder ohne Beschallungsanlage, Musik über Beschallungsanlage)
- Ordnungsdienst vorgesehen?
- Wenn ja, Kontaktdaten und Anzahl der einzusetzenden Kräfte des Ordnungsdienstes
- Sanitätsdienst vorgesehen?
- wenn ja, Kontaktdaten und Anzahl der einzusetzenden Kräfte des Sanitätsdienstes
- Wie kommen die Besucher zur Veranstaltung? (Pkw, ÖPNV, Fahrrad, zu Fuß)

2. Angaben zum Veranstalter

- Kontaktdaten des Veranstalters
- Kontaktdaten der Veranstaltungsleitung
- Erfahrungshintergrund des Veranstalters

3. Veranstaltungsort (hier Veranstaltung unter freiem Himmel; Lageplan beifügen)

- Art, Größe und Eigentümer/Betreiber des Geländes
- Einfriedung des Geländes vorhanden?
- falls nein: Einfriedung geplant?
- Art der Einfriedung (Material, Höhe etc.)
- Lage der Ein- und Ausgänge (nach Möglichkeit Kartenmaterial beifügen)
- Anzahl der geplanten Sitzplätze
- Fliegende Bauten (Anzahl, Größe, Art; bei mehreren fliegenden Bauten Lageplan beifügen)
- Parkplätze
- Anzahl und Art der Toiletten

4. Verkehr

- Sondernutzung des öffentlichen Verkehrsraums notwendig?
- Sperrungen im öffentlichen Verkehrsraum notwendig?
- zusätzlicher Parkraum notwendig?
- Shuttlebusbetrieb notwendig?
- Beschilderung im öffentlichen Verkehrsraum notwendig?
- Schaffung separater Zufahrten/Zugänge für Rettungskräfte notwendig?

5. Catering/Merchandising

- Anzahl Verkaufsstände
- Anzahl Gastrostände
- Anzahl Stände mit Verkauf alkoholischer Getränke
- Anzahl Stände mit Verwendung Flüssiggas/Gasflaschen
- Anzahl Stände mit Fritteusen
- Verwendung von offenem Feuer?
- Feuerwerk/Pyrotechnik?

(Ein Lageplan ist beizufügen. Darin sind Verkaufsstände, Infopunkte, Abfallbehältnisse und Toilettenanlagen zu verzeichnen. Stände, die Flüssiggase, Fritteusen und offenes Feuer verwenden, sind zu kennzeichnen.)

6. Technische Ausstattung

- Anzahl Beschallungsanlagen
- davon für Durchsagen geeignet
- davon notstromversorgt
- Beleuchtung (Gelände, insbesondere Flucht- und Rettungswege)
- Sicherheitsstromversorgung vorhanden?
- Rettungswege vorhanden?
- Feuerlöscher (Art, Anzahl, Brandklassen, Lageplan beifügen)
- Kennzeichnung Notausgänge/Fluchtwege/Löschmittel vorhanden?
- Einzelungsanlage am Einlass vorhanden?
- Blitzschutz für fliegende Bauten bedacht?

7. Versicherungen

- Veranstalterhaftpflichtversicherung vorhanden?
- Veranstalterausfallversicherung vorhanden?

8. Zusätzliche Angaben bei Umzügen

- Aufstellfläche/Auflösung des Umzugs
- Einsatz von Tieren geplant?
- Größe und Höhe von Umzugs-/Motivwagen
- Anschlussveranstaltung nach Beendigung des Umzugs geplant?

8. Ausgewählte Fragestellungen

8.1 Rechtliche Vorgaben für bei Fastnachtsumzügen eingesetzte Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen

Aufgrund der Regelung der Zweiten Verordnung über Ausnahmen von straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften (2. Ausnahme-VO) vom 28. Februar 1989 (BGBl. I S. 481), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 30. November 2018 (BGBl. I S. 2245), sowie der Hinweise des Bundesverkehrsministeriums über die Ausrüstung und den Betrieb von Fahrzeugen und Fahrzeugkombinationen für den Einsatz bei Brauchtumsveranstaltungen (VkBl. 2000, S. 404) gilt, dass für jedes bei Brauchtumsveranstaltungen eingesetzte Fahrzeug (Zugfahrzeug und Anhänger) eine Betriebserlaubnis vorliegen muss. Hierdurch soll erreicht werden, dass alle bei Fastnachtsumzügen eingesetzten Fahrzeuge durch den Nachweis über das Vorliegen einer Betriebserlaubnis hinsichtlich der Verkehrssicherheit einem Mindeststandard entsprechen.

8.2 Ordnungsdienst

Der Ordnungsdienst wird vom Veranstalter eigenständig organisiert. Dem Veranstalter obliegt die Verantwortung für die Auswahl geeigneter Personen. Geeignet sind Personen, wenn sie volljährig und hinsichtlich der ihnen obliegenden Aufgaben zuverlässig und ausreichend befähigt sind. Der Ordnungsdienst darf während seines Einsatzes nicht alkoholisiert sein. Die Kräfte des Ordnungsdienstes einschließlich der Wachpersonen eines gewerblichen Bewacherunternehmens haben keine hoheitlichen Befugnisse. Diese können sich, sofern sie – etwa bei Ausübung des ihnen vom Veranstalter übertragenen Hausrechts – in Rechte Dritter eingreifen, auf die allgemeinen strafrechtlichen und zivilrechtlichen Rechtfertigungsgründe sowie das Festnahmerecht nach § 127 StPO berufen (sog. Jedermannsrechte).

Zu den typischen Aufgaben des Ordnungsdienstes gehören:

- Zugangs- und Taschenkontrollen im Einlassbereich der Veranstaltung,
- Lenkung der Besucherströme,
- Überwachung der Veranstaltungsbereiche (Publikums- und Bühnenbereiche, Außen- und Nebenflächen)
- Schutz exponierter Personen,
- Schutz von Sicherheitsbereichen, zu denen nur bestimmte Personen Zutritt haben,

- Tätigkeiten im Verkehrsdienst (Zufahrten, Parkplätze etc.),
- Freihalten der Flucht- und Rettungswege,
- Mitwirkung bei der Räumung des Veranstaltungsgeländes.

Aufgaben dieser Art fallen regelmäßig bei Veranstaltungen an, für die ein Sicherheitskonzept erstellt worden ist. Dementsprechend ist in § 26 Abs. 5 Satz 1 und 2 POG geregelt, dass die örtliche Ordnungsbehörde bei Veranstaltungen unterhalb der Schwelle zur Großveranstaltung die Vorlage eines Sicherheitskonzepts und die Einrichtung eines Ordnungsdienstes verlangen kann, soweit dies nach der Art der Veranstaltung erforderlich erscheint. Nach der Art der Veranstaltung erscheint dies erforderlich, wenn die Veranstaltung ein erhöhtes Gefährdungspotential aufweist.

Veranstaltungen ohne erhöhtes Gefährdungspotential können daher grundsätzlich ohne Ordnungsdienst im Sinne des § 26 Abs. 5 POG stattfinden.

Dies schließt nicht aus, dass der Veranstalter Mitarbeitende zur Verfügung stellen muss, die mit bestimmten Ordnungsaufgaben betraut werden (etwa in der Form von Veranstaltungs-Guides oder -Lotsen, Räumungshelfer). Ob und in welchem Umfang dies erforderlich ist, hängt von der Art und den jeweiligen Umständen der Veranstaltung ab.

So muss etwa der Veranstalter bei einem Fastnachtsumzug, bei dem motorisierte oder von einem Traktor gezogene Wagen zum Einsatz kommen, aufgrund seiner Verkehrssicherungspflicht dafür Sorge tragen, dass Besucherinnen und Besucher nicht unter die Räder geraten können. Gesetzlich festgelegte Vorgaben, wie dies konkret zu geschehen hat, gibt es nicht. So können beispielsweise Absperrgitter aufgestellt, die Umzugswagen mit Planen bis zum Boden verkleidet und/oder die Fahrzeuge von Personen begleitet werden (sog. **Wagenengel**). Ob und wie viele Personen zur Begleitung der Wagen erforderlich sind, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab, insbesondere davon, wie nah die Besucherinnen und Besucher den Fahrzeugen kommen können, wie hoch die Personendichte ist und ob die Wagen zum Schutz der Zuschauer vorne und/oder seitlich verkleidet sind. Soweit eine Begleitung der Fahrzeuge für erforderlich gehalten wird, sollten diese zumindest mit jeweils einer Person auf jeder Seite gesichert sein; abhängig von den dargestellten Umständen des Einzelfalls sowie der Art und Beschaffenheit der Fahrzeuge (etwa Zugmaschine mit Anhänger) gegebenenfalls mit weiteren Personen. Die eingesetzten Personen sollten durch eine Armbinde oder eine Überwurfweste mit der Aufschrift „Ordner“ oder zumindest durch eine

Warnweste, wie sie im Auto mitgeführt wird, kenntlich gemacht und darauf hingewiesen werden, dass sie das Herantreten von Personen an den Wagen zu unterbinden haben. Sie dürfen nicht alkoholisiert sein.

8.3 Zufahrtschutz

Eine Frage, die sich bei jeder Veranstaltung unter freiem Himmel stellt, ist die nach dem Zufahrtschutz. Der Zufahrtschutz dient der Abwehr von sog. Überfahrtaten oder dem Schutz vor einem fahrlässig herbeigeführten Unfallgeschehen, das vielfältige Ursachen haben kann (z. B. nicht angepasste Geschwindigkeit, medizinischer Notfall, Substanzmittelmissbrauch). Unter Überfahrtaten sind zielgerichtete Anschläge von Terroristen oder psychisch kranken Personen zu verstehen, die ein Fahrzeug als Waffe missbrauchen, um Menschen zu verletzen oder zu töten. Vorrangige Ziele von Überfahrtaten sind Menschenansammlungen, wie sie bei Veranstaltungen im Freien, aber auch aus zahlreichen anderen Anlässen möglich sind (etwa bei Einkaufsaktivitäten in Fußgängerzonen, bei Versammlungen).

Mit dem Zufahrtschutz nicht zu verwechseln, sind verkehrsrechtliche Anordnungen der Straßenverkehrsbehörde gem. § 45 Abs. 1 StVO, mittels derer die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs beschränkt oder verboten und der Verkehr umgeleitet werden kann. So können Straßen beispielsweise mittels Absperrschranken (Zeichen 600 StVO und Zeichen 250 StVO) für Fahrzeuge aller Art gesperrt werden. Straßensperrungen und andere verkehrsrechtliche Anordnungen wie Park- und Halteverbote sind bei Veranstaltungen auf öffentlichen Straßen, etwa auch bei kleineren Fastnachtsumzügen, unerlässlich, um einen reibungslosen Ablauf der Veranstaltung zu gewährleisten. Straßensperrungen, die dazu führen, dass der Verkehr von der Umzugsstrecke ferngehalten wird, reduzieren auch das Risiko eines fahrlässig herbeigeführten Unfallgeschehens.

In aller Regel werden im Vorfeld einer Veranstaltung keine konkreten Hinweise auf eine mögliche Überfahrtat vorliegen. Überfahrtaten stellen daher nur ein theoretisch denkbares Risiko mit geringer Eintrittswahrscheinlichkeit dar.

Damit stellt sich die Frage, ob überhaupt und wenn ja, wie Veranstaltungen vor Überfahrtaten geschützt werden sollten. Die denkbare, aber fernliegende Möglichkeit einer Überfahrtat oder eines Unfallgeschehens besteht grundsätzlich bei jeder Veranstaltung unabhängig von ihrer Größe. Auch kleine Veranstaltungen mit wenigen hundert Personen können theoretisch Ziel einer Überfahrtat sein. Angesichts der sehr geringen Eintrittswahrscheinlichkeit eines solchen Ereignisses ist hier jedoch der Grundsatz der

Verhältnismäßigkeit von besonderer Bedeutung. Es ist weder möglich noch erforderlich, jede Veranstaltung vor Überfahrtaten oder einem Unfallgeschehen umfassend zu schützen. Gerade Umzugsstrecken mit einer Vielzahl von Zuwegungen und damit verbundenen potentiellen Zufahrtsmöglichkeiten können mit verhältnismäßigen Mitteln nicht annähernd vollständig geschützt werden. Das verbleibende Risiko ist dem allgemeinen Lebensrisiko zuzurechnen.

Aktuell wird davon ausgegangen, dass Großveranstaltungen aufgrund ihres hohen Besucheraufkommens und der daraus regelmäßig resultierenden überörtlichen Bedeutung grundsätzlich vor Zufahrten durch technische Sperren zu sichern sind.

Bei Veranstaltungen unterhalb der Schwelle zur Großveranstaltung hängen das Ob und Wie des Zufahrtsschutzes von den besonderen Umständen des Einzelfalls ab.

Als maßgebliche Kriterien für die Bewertung im Einzelfall können insbesondere genannt werden:

- Größe der Veranstaltung und Personendichte,
- „Strahlkraft“ der Veranstaltung (z. B. überregionale Bedeutung, hohe mediale Aufmerksamkeit, Symbolkraft des Veranstaltungsorts oder -datums, Anwesenheit prominenter Persönlichkeiten),
- Gestaltung der Veranstaltungsortlichkeit (breite Zufahrtstraßen mit geradem Streckenverlauf begünstigen Überfahrtaten, während enge Zufahrtstraßen mit kurvigem oder abknickendem Streckenverlauf hemmend wirken).

Mit Blick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und unter Berücksichtigung der vorgenannten Kriterien können – vorbehaltlich der besonderen Umstände des Einzelfalls – insbesondere kleinere Feste oder kleinere Fastnachtsumzüge mit weniger als 5.000 Personen regelmäßig ohne Zufahrtsschutz stattfinden, wenn die Veranstaltung weder eine hohe Personendichte noch eine besondere „Strahlkraft“ hat.

Besteht bei einer Veranstaltung, etwa bei einer Lauf- oder Radfahrveranstaltung oder einem Fastnachtsumzug, nur im Start- oder Zielbereich eine hohe Personendichte, könnte der Zufahrtsschutz – vorbehaltlich der besonderen Umstände des Einzelfalls – beispielsweise auf diese Bereiche beschränkt werden.

Falls ein Zufahrtsschutz für erforderlich gehalten wird, stellt sich die Frage, in welcher Form dieser zu gewährleisten ist. Es gibt eine Vielzahl technischer Sperren (baulich-stationäre Sperren, baulich-bewegliche Sperren, temporär-stationäre Sperren und

temporär-bewegliche Sperren), die teilweise zertifiziert sind. Welche Sperren im Einzelfall Verwendung finden sollen, ist anhand der örtlichen Gegebenheiten und unter Einbeziehung ordnungsbehördlicher und polizeilicher Expertise zu entscheiden. Auch nicht zertifizierte Sperren (z. B. Abrollcontainer, Betonpoller oder große Fahrzeuge) können zum Schutz von Veranstaltungen gegen Überfahrtaten geeignet sein.

Fraglich ist, wer bei öffentlichen Veranstaltungen für die Abwehr von Gefahren durch sog. Hochgeschwindigkeitseinfahrten mittels Pkw oder Lkw zuständig ist. Grundsätzlich gilt, dass der Veranstalter für die Sicherheit der Veranstaltung verantwortlich ist. Die Verantwortlichkeit des Veranstalters erstreckt sich jedoch nur auf die Abwehr veranstaltungsbezogener bzw. veranstaltungstypischer Gefahren. Hochgeschwindigkeitseinfahrten durch Terroristen oder psychisch kranke Personen stellen keine veranstaltungstypische Gefahr dar, da sie nicht in einem inneren Zusammenhang mit der Veranstaltung stehen. Mit dem Verwaltungsgericht (VG) Berlin ist davon auszugehen, dass es sich bei der Abwehr krimineller Gefahren um eine originär staatliche Aufgabe handelt, die sich als Kehrseite des staatlichen Gewaltmonopols aus der Schutzpflicht des Staates nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ergibt.¹

8.4 Wetterereignisse

Jede Veranstaltung im Freien ist – unabhängig von ihrer Größe – Wettereinflüssen ausgesetzt. Das Wetter kann beispielsweise Einfluss auf die Besucherzahl, die gesundheitliche Verfassung der Teilnehmenden und nicht zuletzt auf die Standfestigkeit von Fliegenden Bauten haben. Bei plötzlich auftretenden Wetterereignissen muss kurzfristig reagiert werden können. Der Veranstalter ist daher grundsätzlich gehalten, das Wetter in den Tagen vor, während und in der Abbauphase der Veranstaltung zu beobachten und geeignete Maßnahmen für den Umgang mit Wettereinflüssen zu planen und umzusetzen. Er ist auch zuständig für eine wetterbedingte Unterbrechung oder einen Abbruch der Veranstaltung. Weigert sich der Veranstalter eine angesichts der Wetterlage gebotene Unterbrechung oder Beendigung der Veranstaltung zu veranlassen, muss diese Aufgabe von der Ordnungsbehörde oder notfalls von der Polizei wahrgenommen werden.

Für die Prüfung, ob wetterbedingte Maßnahmen erforderlich sind, bieten sich die Warnstufen des Deutschen Wetterdienstes² an.

¹ VG Berlin, Urteil vom 30. August 2019 (24 K 301.18), juris, Rn. 50; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 15. Juni 2022 (11 B 6.19)

² https://www.dwd.de/DE/wetter/warnungen_aktuell/kriterien/warnstufen.html

 **Es ist keine amtliche Warnung aktiv (Grün)**

Es werden keine wetterbedingten Gefährdungen erwartet.

 **Stufe 1: Amtliche Warnungen (Gelb)**

Die erwartete Wetterentwicklung ist nicht ungewöhnlich, trotzdem können wetterbedingt Gefährdungen auftreten.

 **Stufe 2: Amtliche Warnung vor markantem Wetter (Orange)**

Die erwartete Wetterentwicklung ist nicht ungewöhnlich, aber gefährlich. Es können vereinzelt oder örtlich Schäden auftreten. Es wird zur Vorsicht beim Aufenthalt im Freien aufgerufen.

 **Stufe 3: Amtliche Unwetterwarnung (Rot)**

Die erwartete Wetterentwicklung ist sehr gefährlich. Es können verbreitet Schäden durch das Wetter auftreten. Der Aufenthalt im Freien soll vermieden werden. Es wird zu besonderer Vorsicht aufgerufen.

 **Stufe 4: Amtliche Warnung vor extremem Unwetter (Violett)**





Die erwartete Wetterentwicklung ist extrem gefährlich. Es können lebensbedrohliche Situationen entstehen und große Schäden und Zerstörungen auftreten. Häufig sind dabei größere Gebiete betroffen. Der Aufenthalt im Freien soll vermieden werden. Es wird zu besonderer Vorsicht aufgerufen.

Je nach Warnstufe und Wetterereignis (insbesondere Gewitter, Wind, Regen) müssen entsprechende Maßnahmen getroffen werden, die hier beispielhaft an den Wetterereignissen Wind und Gewitter verdeutlicht werden sollen:

Wind

Stufe	Erwartetes Wetterereignis	Gefahr	Maßnahmen
 Stufe 1 (gelb) Windböen	> 50 km/h	Personenschäden durch umherfliegende Aufbauten/Dekorationen	Überprüfung und Sicherung windanfälliger Aufbauten/Dekorationen
 Stufe 2 (orange) Sturmböen Schwere Sturmböen	65 bis 104 km/h	Personenschäden durch umherfliegende Aufbauten/Dekorationen	Rückbau besonders windanfälliger Aufbauten/Dekorationen, Verschließen/Abbruch Bühnenprogramm, Sichern der Bühne
 Stufe 3 (rot) Orkanartige Böen Orkanböen	105 bis 119 km/h; vereinzelt bis zu 140 km/h	Personenschäden durch umherfliegende Aufbauten/Dekorationen	zusätzlich zu Stufe 2: ggf. Unterbrechung oder Beendigung der Veranstaltung mit Räumung des Veranstaltungsgeländes
 Stufe 4 (violett) Extreme Orkanböen	überörtlich vereinzelt über 140 km/h	Personenschäden durch umherfliegende Aufbauten/Dekorationen	zusätzlich zu Stufe 2: Unterbrechung oder Beendigung der Veranstaltung mit Räumung des Veranstaltungsgeländes

Gewitter

Stufe	Erwartetes Wetterereignis	Gefahr	Maßnahmen
 Stufe 1 (gelb)	Elektrische Entladung, auch in Verbindung mit Windböen	Personenschäden/ Brände durch Blitzschlag unwahrscheinlich	
 Stufe 2 (orange)	Gefahr durch Sturm böen	Personenschäden durch umherfliegende Aufbauten/ Dekorationen	Information an die Besucher, Rückbau besonders windanfälliger Aufbauten/ Dekorationen, Verschließen/Abbruch Bühnenprogramm, Sichern der Bühne
 Stufe 3 (rot)	Gewitter mit Hagelschlag, heftigem Starkregen oder orkanartigen Böen	Personenschäden durch umherfliegende Aufbauten/ Dekorationen oder durch Hagelschlag	Rückbau besonders windanfälliger Aufbauten/ Dekorationen, Verschließen/Abbruch Bühnenprogramm, Sichern der Bühne; Unterbrechung oder Beendigung der Veranstaltung mit Räumung des Veranstaltungsgeländes
 Stufe 4 (violett)	Gewitter mit Hagelschlag, extrem heftigem Starkregen oder extremen Orkanböen	Personenschäden durch umherfliegende Aufbauten/ Dekorationen oder durch Hagelschlag	siehe Stufe 3

Für die Unterbrechung oder Beendigung der Veranstaltung sowie die Räumung des Veranstaltungsgeländes sollten entsprechende Durchsagen des Veranstalters vorbereitet werden.

Beispiel für eine Durchsage wegen Unwetterwarnung:

„Achtung, es folgt eine Durchsage des Veranstalters.

Es gilt eine Unwetterwarnung des Deutschen Wetterdienstes.

Die Veranstaltung wird jetzt abgebrochen.

Bitte verlassen Sie das Veranstaltungsgelände. Der Abbruch der Veranstaltung dient Ihrer Sicherheit.

Folgen Sie den Anweisungen von Polizei und Ordnungskräften (sofern vor Ort anwesend).

Vielen Dank für Ihre Unterstützung.“

Für die Einschätzung einer durch Trockenheit bedingten Feuergefährdung wird auf die Wald- und Grasbrandindizes des Deutschen Wetterdienstes verwiesen. Der Graslandfeuerindex des DWD¹ beschreibt die Feuergefährdung von offenem, nicht abgeschatetem Gelände mit abgestorbener Wildgrasaufgabe ohne grünen Unterwuchs, der Waldbrandgefahrenindex des DWD² das meteorologische Potential für Gefährdungen durch Waldbrand. Feuergefährdungen dieser Art können beispielsweise dann von Bedeutung sein, wenn Veranstaltungen in bewaldeten Gebieten oder auf Grünflächen stattfinden und offene Feuerquellen zum Einsatz kommen sollen.

8.5 Stromausfall

In die Gefährdungsbeurteilung einer Veranstaltung sollten gegebenenfalls auch technische Risiken wie ein Stromausfall einbezogen werden. Die Gründe für einen Stromausfall können vielfältig sein, von einem Kurzschluss in einem Traföhäuschen bis hin zu Wetterphänomenen sind eine Vielzahl von Ursachen denkbar. Eine konkrete Prognose, ob und wann ein solches Szenario tatsächlich eintritt, ist allerdings nicht möglich.

¹ <https://www.dwd.de/DE/leistungen/graslandfi/graslandfi.html>

² <https://www.dwd.de/DE/leistungen/waldbrandgef/waldbrandgef.html>

Je nach Art, Ort und Zeit der Veranstaltung kann ein Stromausfall zu Gefährdungssituationen führen, beispielsweise im Falle einer gegebenenfalls erforderlichen Räumung des Veranstaltungsgeländes bei Dunkelheit. Soweit erforderlich, sollte daher vorab geklärt sein:

- Wer informiert wen.
- Wer hält gegebenenfalls Rücksprache mit dem Energieversorger über die vermutete Dauer des Stromausfalls.
- Sicherstellung einer Notbeschaltung und -beleuchtung durch Notstromaggregate.
- Durchsagetexte für den Fall einer Unterbrechung oder eines Abbruchs der Veranstaltung.

8.6 Veranstaltungen über einen längeren Streckenverlauf

Veranstaltungen mit einem längeren Streckenverlauf – wie etwa Radfahrveranstaltungen – können sich über die Dienstbezirke mehrerer allgemeiner Ordnungsbehörden erstrecken. Handelt es sich nicht um eine Großveranstaltung, liegt die sachliche Zuständigkeit bei den jeweils betroffenen örtlichen Ordnungsbehörden. Diese sind örtlich grundsätzlich nur innerhalb ihres Dienstbezirks zuständig. Handelt es sich um eine Großveranstaltung innerhalb eines Kreisgebiets, liegt die sachliche Zuständigkeit bei der Kreisordnungsbehörde. Erstreckt sich die Großveranstaltung über mehrere Kreisgebiete, sind die jeweils betroffenen Kreisordnungsbehörden für ihr jeweiliges Kreisgebiet zuständig.

Für gebietsübergreifende Veranstaltungen sollte eine Kommune die Federführung übernehmen, damit sichergestellt ist, dass eine Behörde die Veranstaltung und deren Risiken über den gesamten Streckenverlauf im Blick hat. Wenn eine Aufgabe – wie hier – einheitlich wahrgenommen werden soll, kann die ADD gem. § 106 Abs. 3 Nr. 2 POG eine Ordnungsbehörde für mehrere Dienstbezirke oder für Teile derselben für zuständig erklären. Eine solchermaßen von der ADD erklärte Zuständigkeit erstreckt sich auf eine Ausweitung der örtlichen, nicht der sachlichen Zuständigkeit. Die für überörtlich zuständig erklärte Ordnungsbehörde könnte dann z. B. ein etwaig vorgelegtes Sicherheitskonzept nicht nur in Bezug auf ihren eigenen Dienstbezirk, sondern auch für die anderen betroffenen Dienstbezirke prüfen. Mit § 106 Abs. 3 POG besteht daher die Möglichkeit, bei Bedarf eine „Organisationskommune“ zu bestimmen, die für die Vorbereitung der Veranstaltung die Federführung übernimmt und im Rahmen ihrer sachlichen Zuständigkeit die zur einheitlichen Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Maßnahmen für alle betroffenen Dienstbezirke trifft.

Welche der betroffenen Kommunen für überörtlich zuständig erklärt werden soll, ist von den betroffenen Kommunen einvernehmlich zu klären.

8.7 Gleichzeitig stattfindende Veranstaltungen unter einem gemeinsamen Motto an verschiedenen Orten

Probleme bei der Auslegung des § 26 POG können in Bezug auf Veranstaltungen bestehen, die gleichzeitig an verschiedenen Orten unter einem gemeinsamen Motto stattfinden (z. B. die Veranstaltung Rhein in Flammen, die sich aus Schiffskonvois, Events am Rheinufer und den Feuerwerken zusammensetzt). Hier stellt sich die Frage, ob es sich um eine einzige Veranstaltung oder um mehrere, rechtlich jeweils gesondert zu beurteilende Veranstaltungen handelt. Geht man von einer einzigen Veranstaltung aus, müsste beispielsweise für die Frage, ob es sich um eine Großveranstaltung handelt, auf die Gesamtbesucherzahl abgestellt werden. Geht man von mehreren Einzelveranstaltungen aus, würde nur die Besucherzahl der jeweiligen Einzelveranstaltung betrachtet werden.

§ 26 POG lässt beide Auslegungen zu. Die betroffenen Ordnungsbehörden sind daher gehalten, nach eigenem Ermessen zu entscheiden, ob sie von einer alle Einzelevents umfassenden einzigen Veranstaltung oder von mehreren, parallel stattfindenden Veranstaltungen ausgehen.

9. Durchführungsphase

Die ordnungsgemäße Durchführung der Veranstaltung liegt in erster Linie in der Verantwortung des Veranstalters. Wenn es sich um eine kleinere Veranstaltung ohne erhöhtes Gefährdungspotential handelt, für die folglich auch kein Sicherheitskonzept erforderlich ist, bedarf es grundsätzlich keiner Abnahme und Freigabe des Veranstaltungsgeländes. Ebenso wenig ist in diesen Fällen die Anwesenheit von Bediensteten der Ordnungsbehörde vor Ort erforderlich.

Etwas anderes gilt für Veranstaltungen mit einem erhöhten Gefährdungspotential. Hier sollten die an der Veranstaltung beteiligten Behörden und Ämter (z. B. Ordnungsbehörde, Bauaufsicht, Straßenverkehrsbehörde, Polizei, Feuerwehr) prüfen, ob eine Abnahme des Veranstaltungsgeländes erforderlich ist. Wird die Erforderlichkeit bejaht, wird im Rahmen der Abnahme des Veranstaltungsgeländes von den insoweit zuständigen Stellen jeweils geprüft, ob die Vorgaben des Sicherheitskonzepts oder etwaiger Auflagenbescheide umgesetzt worden sind. Die Abnahme sollte so frühzeitig erfolgen,

dass erforderliche Nachbesserungen seitens des Veranstalters noch vorgenommen werden können.

Bei Veranstaltungen mit einem erhöhten Gefährdungspotential sollte nach Möglichkeit dafür Sorge getragen werden, dass ein Vertreter der Ordnungsbehörde während der Veranstaltung anwesend oder jedenfalls erreichbar ist. Ist er vor Ort anwesend, überprüft er die Wirksamkeit der Sicherheitsvorkehrungen und veranlasst gegebenenfalls Nachbesserungen. Entsprechende Kontrollen sollten dokumentiert werden.

10. Nachbereitungsphase

Kleinere Veranstaltungen ohne besonderes Gefährdungspotential bedürfen in der Regel keiner Nachbereitung. Ob eine solche notwendig ist, entscheiden aber letztlich die an der Veranstaltung beteiligten Behörden und Stellen. Die Nachbereitung dient vor allem dazu, Schwachstellen im Planungsverfahren aufzudecken und den Ablauf bei künftigen Veranstaltungen zu optimieren.

Veranstaltungen mit einem erhöhten Gefährdungspotential sollten grundsätzlich nachbereitet werden. Zur Vorbereitung der Nachbesprechung können die Erfahrungen der beteiligten Akteure vorab mittels des als Anlage zu den auf der Homepage des Ministeriums des Innern und für Sport veröffentlichten Anwendungshinweisen beigefügten Formulars „Nachbereitung“ eingeholt werden. Das Formular bezieht sich zwar auf die Nachbereitung einer Großveranstaltung, eignet sich aber ebenso für die Nachbereitung kleinerer Veranstaltungen. Es wird empfohlen, die Nachbereitung zu dokumentieren.