

Funk, Sabine (2012): Quo vadis Veranstaltungssicherheit? Was bringt der Orientierungsrahmen des MIK? In: Ingenieurakademie West e.V. (Hrsg.): Tagungsband Brandschutztagung 2012. Düsseldorf, Ingenieurakademie West e.V. S. 27-32.

Der Orientierungsrahmen

Als Konsequenz aus den Ereignissen im Rahmen der Loveparade 2010 in Duisburg ist zum Beginn des Jahres 2011 durch den Innenminister des Landes NRW, Ralf Jäger, eine Projektgruppe „Sicherheit von Großveranstaltungen“ ins Leben gerufen worden. Aufgaben dieser Projektgruppe war weder, die Geschehnisse der Loveparade aufzuarbeiten noch eine allgemeine Betrachtung des Themas „Veranstaltungssicherheit“ anzustellen – Aufgabenstellung der Projektgruppe war die Aufarbeitung der kommunalen Sichtweise auf Veranstaltungen mit einem Schwerpunkt auf dem Genehmigungsverfahren.

Diese Projektgruppe hat nun einen Orientierungsrahmen erarbeitet mit dem Titel: *Orientierungsrahmen des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW für die kommunale Planung, Genehmigung Durchführung und Nachbereitung von Großveranstaltungen im Freien.* Eine Veröffentlichung wird nach Abstimmung mit den Kommunalen Spitzenverbänden für Anfang Juli erwartet.

Hintergrund für Arbeit der Projektgruppe und die Notwendigkeit eines solchen Orientierungsrahmens war dabei zum einen die Erkenntnis, dass die aktuell geltende Rechtslage in Bezug auf das Thema Veranstaltungen bei Weitem nicht alle Veranstaltungen (incl. der unterschiedlichen Veranstaltungsarten und -ausprägungen) abdeckt und dass daher in Ermangelung anderer Quellen unter anderem Bedarf an einer strukturierten Herangehensweise an das Thema existiert. Zum anderen ergab sich die Notwendigkeit auch aus dem Erlass des Innenministers NRW vom August 2010, der vorgab, dass für Großveranstaltungen fortan Sicherheitskonzepte zu erstellen seien, über die die Sicherheitsbehörden Einvernehmen erzielen müssen.

Die Unruhe und die Umsetzungsprobleme, zu denen dieser Erlass, der zu diesem Zeitpunkt durch keinerlei unterstützende Dokumente ergänzt

wurde, geführt hat, sind in der Folge ausreichend diskutiert worden und nicht Thema dieser Überlegungen.

Festzuhalten ist jedoch, dass insbesondere kleinere Kommunen, die nicht auf eine jahrelange und regelmäßige Veranstaltungserfahrung zurückgreifen konnten, mit großen Problemen bei der Umsetzung des Erlasses zu kämpfen hatten. Konnten große Städte die bestehenden Lücken durch eigene Erfahrung und die zum Teil seit langem etablierten Strukturen ausfüllen, standen eine Vielzahl von Behördenmitarbeitern, deren Aufgabengebiet plötzlich und ohne eigenes Zutun um das Thema „Veranstaltungssicherheit“ erweitert wurde, vor der großen Herausforderung, diesen Erlass nicht nur personell, sondern auch inhaltlich mit Leben zu füllen.

Hierbei zu unterstützen und sich in der Praxis bereits etabliert habende Vorgehensweisen zu dokumentieren und damit eine vergleichbare Struktur zu schaffen, war eine der Aufgaben des Orientierungsrahmens.

Der Orientierungsrahmen soll eine Empfehlung sein für ein geordnetes Verfahren für die Planung, Durchführung und Nachbereitung von Großveranstaltungen, das helfen soll, die Sicherheit von Veranstaltungen durch klar strukturierte Abläufe und systematische Herangehensweisen im Bereich der behördlichen Verantwortlichkeiten zu verbessern.

INTERNATIONALES BILDUNGS- UND TRAININGSZENTRUM FÜR VERANSTALTUNGSSICHERHEIT

Hierzu zählt unter anderem die Benennung eines einheitlichen Ansprechpartners für Veranstaltungen, sowie die Einrichtung eines ständigen oder veranstaltungsbezogenen Koordinierungsgremiums, das die jeweils genehmigende Behörde in Bezug auf die Veranstaltung und das der Veranstaltung innewohnende Gefährdungspotential berät.

Auch empfohlen wird die Einstufung von Veranstaltungen in Kategorien gemäß ihres Gefährdungsgrads – hierfür werden Faktoren genannt, auf deren Basis eine solche Einstufung erfolgen kann. Auch dies dient der systematischen Annäherung und Abarbeitung von Veranstaltungen auf einer vergleichbaren Basis.

Eine enge Zusammenarbeit aller an der Planung und Durchführung Beteiligten ist dabei Grundlage und eine der zentralen Forderungen des Orientierungsrahmens.

Und nun?

Mit dem Orientierungsrahmen werden also Strukturen und Abläufe vorgeschlagen, die ein systematisches und vergleichbares Vorgehen im Rahmen der kommunalen Genehmigung von Veranstaltungen möglich machen.

Die Herausforderung hierbei ist, dass diese Vorgaben dem einen eine Hilfe bieten, den anderen aber nicht gängeln sollen – dass ein solches Ziel nur um den Preis der Verallgemeinerung zu erreichen ist, ist daher nicht überraschend.

Auch nicht überraschend ist, dass der Orientierungsrahmen sich strikt innerhalb der vorgegeben Zielsetzung bewegt und daher weder allgemeinen Hinweise zum Thema „sichere Veranstaltungen“ gibt, noch Hilfestellungen für Veranstalter oder andere private Akteure bietet. Ebenso kann und will der Orientierungsrahmen das Problem der fehlenden Regelungen und der häufig nicht ausreichenden Qualifizierung der Beteiligten nicht lösen.

Alles nicht überraschend, wenn man den Titel „... für die kommunale Planung, Genehmigung, Durchführung und Nachbereitung von Großveranstaltungen im Freien“ ernst nimmt – und dennoch bleibt die Frage: „und nun?“

Papiere wie der Orientierungsrahmen laufen häufig Gefahr, in Ermangelung von Alternativen zu unkritisch übernommen zu werden. Zwar weißt der Orientierungsrahmen deutlich darauf hin, dass die empfohlenen Vorgaben mit eigenen Inhalten gefüllt werden müssen, aber die Erfahrungen unter anderem mit der Umsetzung des o.g. Erlasses oder auch des zuvor veröffentlichten *Leitfaden des MIK für die Planung, Genehmigung, Durchführung und Nachbereitung von Großveranstaltungen im Freien mit erhöhtem Gefährdungspotenzial* haben gezeigt, dass gerade da, wo Erfahrung und eigenes Wissen fehlen, Probleme im Versuch einer unveränderten Umsetzung entstehen. Und selbst da, wo Wissen und die Erfahrung vorhanden ist, tut man sich schwer mit Abweichungen – leben wir doch in einer Zeit, in der – gesteuert durch die zum Teil sehr diskussionswürdige Behandlung des Themas „Veranstaltungssicherheit“ in den Medien - das Wichtigste zu sein scheint, jemanden zu haben, auf den man mit dem Finger zeigen und den man als „Schuldigen“ identifizieren

kann – und wer möchte dann schon derjenige sein, der sich nicht an den Leitfaden / Orientierungsrahmen eines Ministeriums gehalten hat?

Es stellt sich also die Frage, ob und wenn ja wie deutlich und in welcher Form noch einmal darauf hingewiesen werden muss, WO eigentlich die Probleme liegen: seien es die zum Teil großen Lücken zwischen Theorie und Realität, die meist ressourcengesteuerten Probleme der Anwender oder die fehlenden Qualifizierungen.

In der Umsetzung der Empfehlungen des Orientierungsrahmens wird vorausgesetzt, dass die Beteiligten nicht nur über genug Ressourcen, sondern auch über ein entsprechendes Wissen und die Qualifizierung verfügen, Veranstaltungen adäquat planen, beurteilen und durchführen zu können – dies ist jedoch häufig genug nicht der Fall.

Zugrunde liegt diesem Problem natürlich ein anderes, viel Grundsätzlicheres (und Eklatanteres). Während es in Deutschland Ausbildungen für nahezu jeden erdenklichen Beschäftigungsbereich gibt, ist ausgerechnet das Thema *Veranstaltungen*, in dem es um die Sicherheit von tausenden, zehntausenden oder hunderttausenden Besuchern geht, weitestgehend unregelt. Getreu dem Motto „jeder kann, jeder darf“ tummeln sich im Veranstaltungsbereich auf allen Ebenen Menschen mit den unterschiedlichsten Qualifikationen und Kenntnisständen. Vom ehrenamtlichen Schützenvereinsmitglied bis hin zum professionellen Tour-Veranstalter mit entsprechendem Personal, vom Selbstständigen mit selbst erfundenem Titel hin zum Sachverständigen mit offiziellem, dennoch nicht auf Veranstaltungen und deren spezieller Problematik übertragbarem Titel, vom Träger der einen Uniform zum Träger einer anderen Uniform.

Die Qualifikation vieler dieser an Veranstaltungen Beteiligten basiert dabei zumeist auf Erfahrungen und – wenn überhaupt - Weiterbildung aus individuellem Interesse.

Zielgerichtete und abgestimmte Aus- oder Weiterbildungsangebote fehlen, ebenso wie grundlegendes Informationsmaterial, geschweige denn Fachbücher.

Woher soll ein Mitarbeiter einer Behörde, der noch nie zuvor mit Veranstaltungen zu tun hatte, wissen, welche Fragen er stellen muss, um über ein *erhöhtes Risiko* urteilen zu können? Und wenn er nicht weiß,

welche Fragen gestellt werden müssen – woher weiß er dann, welche Antworten fehlen?

Wie kann der Mitarbeiter herausfinden, wo hohe oder gar kritische Personendichten entstehen können, wodurch diese entstehen und was überhaupt das kritische an einer hohen Personendichte ist?

Und wie kann das Koordinierungsgremium helfen, wenn die Beteiligten genauso wenig Erfahrung mit der Durchführung von Veranstaltungen haben?

Natürlich kann man sich erkundigen, kann Kollegen aus anderen Kommunen befragen – aber auch dies sind häufig subjektive Einschätzungen, deren Übertragung wiederum Erfahrung und Qualifikation bedarf.

Was für den einen „kritisch“ sein mag, ist für den anderen normal, was von dem einen als Restrisiko anerkannt wird, will der andere unbedingt minimieren. Woher weiß dieser Mitarbeiter also nun, was richtig ist und was nicht? Woher, was ein *vermeidbares* Risiko ist und was nicht?

Auch fehlende Übung ist ein großes Problem. Wer noch nie zuvor ein Koordinierungsgremium bei einer Veranstaltung geleitet hat, wird ggf. unsanft überrascht werden von der möglichen Eigendynamik eines solchen Gremiums. Wer nicht gelernt hat, auch in kritischen Situationen kühlen Kopf zu bewahren und die Aufrechterhaltung von abgestimmten Kommunikationsstrukturen zu forcieren, wird in der kritischen Situation selbst wertvolle Zeit verlieren.

Der Orientierungsrahmen schlägt an dieser Stelle vor, nach Möglichkeit bei anderen Kommunen zu hospitieren, um so die notwendige Erfahrung zu sammeln. Dies ist eine gute Möglichkeit, fehlende Erfahrung zumindest in Teilen zu kompensieren, ersetzt jedoch keine strukturierte Annäherung an das Thema der veranstaltungsspezifischen Aus- & Weiterbildung.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Orientierungsrahmen innerhalb seiner bereits im Titel genannten Grenzen ein Schritt in eine richtige Richtung ist, dass es zur Verbesserung und Vereinheitlichung der Sicherheit bei (Groß-) Veranstaltungen jedoch deutlich mehr braucht als nur die Strukturierung des behördlichen Genehmigungsverfahrens.

Es braucht ein Umdenken auf allen Ebenen, dass Veranstaltungssicherheit und damit der Schutz des Publikums genauso spezielles und spezifisches Wissen erfordert, wie zum Beispiel Brandschutz oder Gesundheitsschutz und Arbeitssicherheit.

Es braucht spezielles Wissen, das auch akzeptiert, dass ein wesentlicher Teil dessen, was Veranstaltungen (un)sicher macht, nicht im Sinne der Ingenieurmethoden messbar ist. Es braucht Wissen um veranstaltungsspezifische Problemstellungen und Lösungen, um Infrastrukturen und Prozedere. Es braucht Wissen und Verständnis darum, WAS Veranstaltungen eigentlich (un)sicher macht (was in den meisten Fällen wenig mit Frage „Großveranstaltung oder „nur“ Veranstaltung“). Und es braucht Menschen, die über dieses Wissen nicht nur theoretisch verfügen, sondern es auch umsetzen könne.

„Sicherheit bei Veranstaltungen“ ergibt sich aus einem komplexen Zusammenspiel der zur Verfügung gestellten Bedingungen (Flächen, Infrastrukturen, Abläufe und Prozedere, etc.) mit den Besuchern, die darauf zugreifen (und darauf angewiesen sind) – um dies bewerten zu können, braucht es mehr als eine Checkliste oder eine Matrix.

Erst wenn alle an der Planung, Bewertung und Durchführung von Veranstaltungen Beteiligten (und dies schließt auch die Veranstalter und die privaten Sicherheits- & Ordnungsdienste mit ein) adäquat qualifiziert sind, können Abläufe und Prozedere, wie die im Orientierungsrahmen vorgeschlagenen, ihre volle „Schutzwirkung“ entfalten.

Der Verdienst des Orientierungsrahmens liegt in der Hervorhebung der unbedingten und alternativlosen engen Zusammenarbeit aller Beteiligten. Der „Blick über den Tellerrand“ sorgt dafür, dass Schnittstellenverluste und Grauzonen minimiert werden. Auch die Betonung der Wichtigkeit einer Nachbereitung auch bei einer „ereignislosen“ Veranstaltung ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

Was fehlt, ist jedoch der Hinweis auf die ganz grundsätzliche Problematik. Der Orientierungsrahmen setzt bei den bestehenden Zuständen an, ohne auf deren Defizite hinzuweisen.

Die Ausfüllung der Empfehlung in der Realität bleibt maßgeblich von den individuellen Erfahrungen und Einzelqualifikationen der Beteiligten abhängig.

Funk, Sabine (2012): Quo vadis Veranstaltungssicherheit?
Was bringt der Orientierungsrahmen des MIK?



Solange es also keine einheitliche, im besten Falle interorganisationale Aus- oder Weiterbildung für die an der Planung, Bewertung und Durchführung von Veranstaltungen Beteiligten gibt, werden Orientierungsrahmen, Handlungsempfehlungen und Leitfäden immer nur eine zweitbeste Lösung sein.



INTERNATIONALES BILDUNGS- UND TRAININGSZENTRUM FÜR VERANSTALTUNGSSICHERHEIT