Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Extra

In Zusammenarbeit mit der Neuen Juristischen Wochenschrift

Gegründet von Rechtsanwalt Prof. Dr. Hermann Weber, Schriftleiter von 1982–2001

Herausgegeben von *Prof. Dr. Martin Burgi,* München – *Prof. Dr. Christian Calliess,* Berlin – *Dr. Josef Christ,* Richter des BVerfG, Karlsruhe – *Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde,* Rechtsanwalt, Stuttgart – *Dr. Frank Fellenberg,* Rechtsanwalt, Berlin – *Prof. Dr. Andreas Heusch,* Präsident des VG, Düsseldorf – *Prof. Dr. Thomas Mayen,* Rechtsanwalt, Bonn – *Prof. Dr. Hubert Meyer,* Geschäftsf. Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages, Hannover – *Prof. Dr. Janbernd Oebbecke,* Münster – *Prof. Dr. Joachim Scherer,* Rechtsanwalt, LL.M., Frankfurt a. M. – *Dr. Heribert Schmitz,* Ministerialrat a. D., Berlin – *Prof. Dr. Friedrich Schoch,* Freiburg – *Dr. Thomas Schröer,* Rechtsanwalt, Frankfurt a. M. – *Prof. Dr. Rudolf Streinz,* München

Schriftleitung: Rechtsanwalt Prof. Dr. Achim Schunder und Rechtsanwältin Dr. Christiane Prause, Beethovenstraße 7 b, 60325 Frankfurt a. M.

6 2021
Seite 1–9
40. Jahrgang
15. März 2021

Professorin Dr. Kristin Pfeffer*

Die Hamburger Neuregelung zur Genehmigungspflicht von öffentlichen „Open-Air"-Veranstaltungen (§ 31 HmbSOG) – eine Leuchtturmregelung mit Vorbildfunktion?

Zehn Jahre nach dem Unglück der Love Parade von Duisburg hat der Hamburgische Gesetzgeber ein eigenes Veranstaltungsrecht für Großveranstaltungen geschaffen. Der neue § 31 HmbSOG statuiert eine ordnungsbehördliche Genehmigungspflicht öffentlicher Veranstaltungen, bei denen voraussichtlich mehr als 10.000 Personen anwesend sein werden, oder wenn bei Veranstaltungen mit weniger Personen besondere Gefahren für die öffentliche Sicherheit bestehen. Die Regelung soll erstmals eine konzentrierte Prüfung aller genehmigungsbedürftigen Umstände und der Sicherheit bei Großveranstaltungen ermöglichen, die bisher zumeist im Rahmen spezialgesetzlicher Einzelgenehmigungen und Auflagen nach den Regelungen des Wege-, Grünanlagen- und/oder Baurechts erforderlich waren. Der Beitrag gibt einen Überblick über verschiedene aktuelle Regelungsmodelle im Bundesgebiet und analysiert die neue Hamburgische Regelung, ihre Modalitäten und die Gegenstände des Genehmigungsverfahrens.

I. Einleitung

Das Unglück auf der Love Parade von Duisburg vor zehn Jahren hat eine Diskussion darüber angestoßen, ob der Staat seiner Schutzpflicht aus Art. 2 II 1 GG, etwa hinsichtlich der Wahrung der körperlichen Unversehrtheit von Teilnehmern und Besuchern von Großveranstaltungen, mit dem geltenden Regelungsregime noch gerecht wird. Denn für Großveranstaltungen besteht generell ein besonderes Gefahren- und Konfliktpotenzial, etwa durch Personenverdichtungen mit Gedränge und Überfüllung, Probleme bei der Zuwegung zu dem Gelände mit Park- und Suchverkehr, auftretende Immissionen, kleinere Unfälle und Delikte, (terroristische) Anschläge/Amokläufe, Konflikte infolge von Alkoholkonsum oder Rauschmitteln, Panikgefahr oder auch Wetterereignissen.[1]

Bei der Suche nach der Ursache des Unglücks der Love Parade von Duisburg geriet vor allem eine mögliche Zuständigkeitslücke zwischen dem Bauordnungsamt und dem Ordnungsamt in Duisburg in den Fokus.[2] Es ging hierbei um die gefahrenabwehrrechtliche Betrachtung einer Engstelle auf dem Veranstaltungsgelände, durch die die Besucher geleitet wurden und an der es zu einer tragischen Menschenverdichtung kam, in der innerhalb nur einer halben Stunde 21 Besucher zu Tode kamen und mehr als 650 Besucher verletzt wurden.[3] Auch in dem nachfolgenden ergebnislosen[4] Strafverfahren, einem der aufwendigsten der Nachkriegszeit, war diese Frage zentral, und die Anklagen gegen Mitarbeiter der Stadt Duisburg und Mitarbeiter des Veranstalters lauteten ua wegen schwerer Planungsfehler auf fahrlässige Tötung und fahrlässige Körperverletzung. Sachverständige kamen zu dem Ergebnis, dass das Gelände für diese Art von Veranstaltungen völlig ungeeignet und die Vorkehrungen zur Bewältigung der Besucherströme völlig unzulänglich waren, so dass das ganze Projekt in der geplanten Weise auf keinen Fall hätte stattfinden dürfen.[5] Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Folgen der Planungsfehler sowohl für Besucher, Behördenmitarbeiter, aber auch die Veranstalter gravierend waren.

---

* Die Autorin ist Professorin für Öffentliches Recht an der Hochschule der Akademie der Polizei Hamburg und an der dortigen Forschungsstelle Europäisches und Deutsches Sicherheitsrecht (FEDS). Bei dem Beitrag handelt es sich um die erweiterte Fassung eines für den 3. Hamburger Sicherheitsrechtstag am 21.10.2020 in Hamburg vorgesehenen (wegen der Corona-Pandemie abgesagten) Vortrags.

1 Beispiele nach *El Bureiasi*, NVwZ 2019, 1151.

2 *Kapteina*, Gutachterliche Stellungnahme gegenüber dem Landtag NRW 17/786 v. 3.9.2018, 3.

3 Zum Sachverhalt *OLG Düsseldorf*, Beschl. v. 18.4.2017 – III-2 Ws 528-577/16, BeckRS 2017, 110244 Rn. 17.

4 Nach knapp zweieinhalb Jahren und 184 Sitzungstagen hat das *LG Duisburg* das Verfahren am 4.5.2020 eingestellt. Eine kritische Analyse des Strafprozesses findet sich bei *Puppe/Grosse-Wilde*, Die Legende von der Unaufklärbarkeit einer Katastrophe, LTO.de v. 27.7.2020.

5 Sachverständigengutachten für die Staatsanwaltschaft Duisburg, zur Frage: „Was waren die Ursachen der Menschenverdichtung am 24.7. 2010 bei der Love Parade in Duisburg und welche Möglichkeiten der Verhinderung gab es (jew. unter Berücksichtigung der Planungen sowie der Durchführung)?" Stand 10.7.2020.

Bis heute hat keine weitere Love Parade in Deutschland mehr stattgefunden.[6]

Im Folgenden wird ein Überblick über verschiedene aktuelle Regelungsmodelle im Bundesgebiet gegeben und die neue Hamburgische Regelung analysiert, insbesondere ihre Modalitäten und die Gegenstände des Genehmigungsverfahrens.

II. Defizite des bisherigen Regelungsregimes

Den bisherigen rechtlichen Umgang mit Großveranstaltungen prägen folgende Besonderheiten: Es gibt einen Veranstalter, mehrere beteiligte Genehmigungsbehörden (s.u.), einen Veranstaltungsort meist im Besitz eines Dritten. Brandschutz und Rettungsdienste werden von öffentlicher Seite gewährleistet, während eingebundene Sanitätsdienste sowie ein Ordnungs- bzw. Sicherheitsdienstleister privatrechtlich organisiert werden. Die zuständigen Genehmigungsbehörden erlassen solche Genehmigungen sehr selten und sind daher wenig routiniert. Private Dienstleister gestalten ihre Angebote so, dass sie konkurrenzfähig bleiben und regelmäßig auch gewinnorientiert.

Dient die Großveranstaltung der kollektiven Meinungskundgabe und zielt sie auf eine Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung ab, dann genießt sie den besonderen Schutz des Art. 8 II GG (Versammlungsfreiheit) und unterliegt dann nur den Einschränkungsvorbehalten des/der Versammlungsgesetze(s).[7] Auflagen und sonstige Maßnahmen können hier nur auf eine aufgrund konkreter Erkenntnisse zu erwartenden unmittelbaren Gefährdung schutzwürdiger Rechtsgüter gestützt werden.[8]

Welchen Sicherheitsanforderungen die übrigen Großveranstaltungen mit oder ohne Umzäunung unterliegen, hängt in den meisten Bundesländern immer noch davon ab, ob eine Veranstaltung in einer speziell für diesen Zweck errichteten, baulich dauerhaft genehmigten Versammlungsstätte stattfindet oder einfach so im Freien, zB auf öffentlichen Plätzen oder, wie bei der Love Parade in Duisburg, auf einem alten Industriegelände. Nur für Großveranstaltungen in Versammlungsstätten besteht hier eine Ermächtigungsgrundlage, welche auch ein die Gefahrenvorsorge umfassendes verbindliches Sicherheitskonzept enthält.[9] Für Großveranstaltungen im Freien außerhalb von Versammlungsstätten ist hier insbesondere keine einheitliche Veranstaltungsgenehmigung vorgesehen. Stattdessen sind Einzelgenehmigungen nach den betreffenden Gesetzen des besonderen Ordnungsrechts einzuholen (Baurecht, Straßen- und Straßenverkehrsrecht und dem Gewerbe- und Gaststättenrecht),[10] die nur Teile der Veranstaltung regulieren.[11] Die betreffenden Gesetze des besonderen Ordnungsrechts sehen jeweils nur Auflagenvorbehalte im Rahmen des Schutzzwecks des jeweiligen Gesetzes vor (zB Auflagen zur baulichen Anlage oder zur Verkehrssicherheit). Sie ermächtigen nicht zur Gefahrenvorsorge in anderen Bereichen, etwa bei Gefahren für Leib und Leben aufgrund einer Vielzahl von Besuchern. Die Generalklausel des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts,[12] welches daneben noch als Steuerungsmittel in Betracht kommt, knüpft regelmäßig erst an eine konkrete Gefahr an, die im Vorfeld einer Großveranstaltung aber häufig noch gar nicht erkennbar ist und sich meist erst kurz vor oder während der Veranstaltung zeigt.[13] Die Anordnung von Gefahrenvorsorgemaßnahmen kann auf diese polizeiliche Generalklausel nicht gestützt werden.[14] Mangels Rechtsgrundlage konnten dem Veranstalter bisher auch nicht die Kosten für solche Gefahrenvorsorgemaßnahmen auferlegt werden.[15]

Nur bei einem Vorliegen abstrakter Gefahren[16] käme eine Regulierung durch eine Gefahrenabwehrverordnung des allgemeinen Ordnungsrechts in Betracht. Eine abstrakte Gefahr kann aber nicht schon dann angenommen werden, wenn allgemeine Risiken, die mit einer bestimmten Tätigkeit verbunden sind, vermieden werden sollen. Erforderlich ist eine genügend abgesicherte Prognose, mit der auf die für die Situation typischen Gefahren geschlossen werden kann.[17] Der Schaden muss regelmäßig und typischerweise, wenn auch nicht ausnahmslos zu erwarten sein.[18] Die bloße Durchführung einer Großveranstaltung führt jedoch nicht regelmäßig und typerweise zu Gefährdungssituationen.[19] Die Gefahrenabwehrverordnung ist daher nicht das richtige Instrument für Großveranstaltungen.[20] Einen weiteren Regelungsspielraum als der Verordnungsgeber hat der parlamentarische Gesetzgeber: Das Regulierungsinstrument zur Gefahrenvorsorge ist daher das Parlamentsgesetz und nicht die Gefahrenabwehrverordnung.[21]

Neben der hier dargestellten bisherigen diffusen Rechtslage ist auch die Gesamtkomplexität von Großveranstaltungen eine weitere Herausforderung.[22] Die nach bisherigem Recht regelmäßig jeweils parallel durchzuführenden Genehmigungsverfahren nahmen bisher nicht die Großveranstaltung als Ganzes in den Blick, bei der aufgrund ihrer Größe die verschiedenen Gefahrenmomente kumulieren können. Dabei besteht sogar das Risiko, dass sich die unterschiedlichen Genehmigungen und Auflage widersprechen.[23] Sowohl aus Sicht der Behörden als auch aus Sicht der Veranstalter besteht ein unstrukturiertes Nebeneinander von Zuständigkeiten und Verfahren mit jeweils begrenztem sachlichem Anwendungsbereich.[24] Außerdem werden manche Veranstaltungen so spät angezeigt, dass die einzelnen Behörden schon

6 Erstmals seit 2010 sollte 2020 wieder eine Love Parade in Berlin stattfinden. Sie wurde wegen der Corona-Pandemie auf 2021 verschoben.
7 Zu gemischten Veranstaltungen *BVerfG*, NJW 2001, 2459 (2460) = NVwZ 2001, 1024 Ls.
8 *Willems*, NWVBl 2018, 448.
9 *El Bureiasi*, NVwZ 2019, 1151 (1155); *Stelkens/Perabo* in *Kugelmann*, Verfahrensrecht für die Sicherheit von Großveranstaltungen, 2015, 11 ff.
10 Zu den betreffenden Regelungen (bezogen auf NRW) eingehend Abschlussbericht der Projektgruppe Sicherheit bei Großveranstaltungen, MIK NRW, Februar 2013; *Attendorn*, DVBl 2020, 663; *El Bureiasi*, NVwZ 2019, 1151 (1155); *Frankewitsch*, NVwZ 2012, 1514; *Stelkens/Perabo* in *Kugelmann*, Verfahrensrecht für die Sicherheit von Großveranstaltungen, 11 ff.; *Weidemann*, Pflicht zur Sicherheit, 2019, 347 ff.; *Willems*, NVWBl 2018, 448 (450 ff.).
11 ZB die Nutzung einer öffentlichen Verkehrsfläche, NVwZ 2019, 1151 (1152).
12 Dazu *Pfeffer* in *Eisenmenger/Pfeffer*, Handbuch Hamburger Polizei- und Ordnungsrecht, 2020 Rn. 108 ff.
13 *El Bureiasi*, NVwZ 2019, 1151; *Stelkens/Perabo* in *Kugelmann*, Verfahrensrecht für die Sicherheit von Großveranstaltungen, 78 f.
14 *Stelkens*, auf der Tagung Großveranstaltungen im öffentlichen (Straßen-)Raum, s. *Kümper*, Bericht über die 10. Speyerer Tage zu kommunalen Infrastrukturen an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften am 19. und 20.4.2018, DÖV 2018, 817.
15 Dazu *Stelkens/Perabo* in *Kugelmann*, Verfahrensrecht für die Sicherheit von Großveranstaltungen, 78 f.
16 Dazu *Pfeffer* in *Eisenmenger/Pfeffer*, Handbuch Hamburger Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 108.
17 *Rachor* in *Lisken/Denninger*, Hdb. d. Polizeirechts, E. Polizeihandeln, 6. Aufl. 2018 Rn. 87.
18 *BVerwGE* 116, 347 (356) = NVwZ 2003, 95.
19 *Stelkens/Perabo* in *Kugelmann*, Verfahrensrecht für die Sicherheit von Großveranstaltungen, 80 f.
20 *Stelkens/Perabo* in *Kugelmann*, Verfahrensrecht für die Sicherheit von Großveranstaltungen, 78 f.
21 *Rachor* in *Lisken/Denninger*, Hdb. d. Polizeirechts, E. Polizeihandeln, Rn. 87.
22 *Frankewitsch* in Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Bevölkerungsschutz, 1/2014, 5 (6).
23 *El Bureiasi*, NVwZ 2019, 1151.
24 *El Bureiasi*, NVwZ 2019, 1151.

deshalb nicht mehr die Zeit haben, sich damit hinreichend intensiv zu beschäftigen und miteinander abzustimmen.[25]

Aufgrund der Analysen[26] infolge vor allem des Unglücks von Duisburg hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass der Staat seiner Schutzpflicht aus Art. 2 II 1 GG (hier insbes. für Leib und Leben der Besucher) nicht dadurch nachkommt, dass er eine Großveranstaltung im Freien solange sich selbst überlässt, bis dann bei auftretenden konkreten Gefahren im Verlauf der Veranstaltung aufgrund von allgemeinem Polizei- und Ordnungsrecht eingeschritten werden kann.

III. Neue Lösungsansätze

1. Behördliche Leitfäden

Zunächst wurden vielfach behördliche Leitfäden erstellt mit dem Ziel, eine praktikablere Handhabung und ausreichende Sicherheitsgewährleistung von Großveranstaltungen im Freien zu bieten. Diese sehen regelmäßig vor, dass der Veranstalter ein umfassendes Sicherheitskonzept zu erstellen hat, für das von sämtlichen für die Öffentliche Sicherheit und Ordnung zuständigen Behörden das Einvernehmen oder zumindest die Abstimmung gefordert wird.[27] Eine Vorlage- und Umsetzungspflicht eines Veranstalters für ein Sicherheitskonzept im Rahmen einer Erlaubnisbeantragung bedarf allerdings einer Ermächtigungsgrundlage in Form eines Parlamentsgesetzes.[28] Behördliche Leitfäden sind rechtlich nicht durchsetzbar.[29] Wenn auch diese freiwilligen Sicherheitslösungen in der Praxis in der Regel als „Notlösungen" manchmal funktionieren mögen,[30] kommt der Staat seiner Schutzpflicht aus Art. 2 II 1 GG damit nicht nach.

2. Einschränken oder Ausdehnen des Bauordnungsrechts?

Die Erkenntnis, dass die Gefahren, die von Großveranstaltungen im Freien ausgehen können, nicht durch das Bauordnungsrecht zu regeln sind, weil dieses baulich-technische Anforderungen an Bauvorhaben stellt, setzt sich zunehmend durch.[31] Im Bauordnungsrecht geht es um die Abwehr von Gefahren, die von der Errichtung, dem Bestand und der Nutzung baulicher Anlagen ausgehen. Die bauordnungsrechtliche Genehmigung umfasst ausschließlich die bauliche Anlage mit ihrer bestimmungsgemäßen Benutzung, sie ist keine Veranstaltungsgenehmigung.[32] Die Erfahrungen mit der Duisburger Love Parade und deren Folgen hat daher auch die Bauministerkonferenz 2014 zum Anlass genommen, durch Änderung der Musterversammlungsstättenverordnung (MVStättenVO), „die Baurechtsbehörden von ihrer Zuständigkeit für die Genehmigung von Großveranstaltungen zu befreien". Stattdessen sollte danach die Verantwortung in Zukunft den Ordnungsbehörden übertragen werden. So wurde § 1 I Nr. 2 MVStättenVO in der Weise geändert, dass Versammlungsstätten im Freien ohne dauerhaft errichtete Tribünenanlagen aus dem Anwendungsbereich der Verordnung herausgenommen werden sollten.[33] Erklärtes Ziel dieser Änderung war, „temporäre Veranstaltungen wie Musikfestivals auf Freiflächen" auch dann nicht mehr zu erfassen, wenn dabei Tribünen und Bühnen – als fliegende Bauten – aufgestellt werden."[34] Diese Änderungen wurden in vielen Bundesländern umgesetzt,[35] was dazu führt, dass auf die Großveranstaltungen, die außerhalb von Stadien, Arenen oder Freiluft theatern ohne feste Tribünen stattfinden, die bislang geltenden baurechtlichen, technischen und betrieblichen Sicherheitsbestimmungen zum Schutz der Besucher nicht mehr anwendbar sind.[36] Insoweit entsteht hier zunächst eine Regelungslücke,[37] die die Bundesländer nun durch ein neues Regelungsregime schließen müssen.

Nordrhein-Westfalen hat die neue MVStättenVO in diesem Punkt nicht nur nicht umgesetzt, es geht den umgekehrten

25 *Frankewitsch* in Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Bevölkerungsschutz, 1/2014, 5 (6).

26 Abschlussbericht der Projektgruppe Sicherheit bei Großveranstaltungen, MIK NRW, Februar 2013; *Löhr* in Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Bevölkerungsschutz, 1/2014, 8 ff.; Sachverständigengutachten für die Staatsanwaltschaft Duisburg, zur Frage: „Was waren die Ursachen der Menschenverdichtung am 24.7.2010 bei der Love Parade in Duisburg und welche Möglichkeiten der Verhinderung gab es (jew. unter Berücksichtigung der Planungen sowie der Durchführung)?" Stand 10.7.2020; *Attendorn*, DVBl 2020, 663; *El Bureiasi*, NVwZ 2019, 1151; *Frankewitsch*, NVwZ 2012, 1514; *Stelkens/Perabo* in *Kugelmann*, Verfahrensrecht für die Sicherheit von Großveranstaltungen, 11 ff.; *Weidemann*, Pflicht zur Sicherheit, 2019; *Willems*, NWVBl 2018, 448.

27 Orientierungsrahmen des MIK NRW für die kommunale Planung, Genehmigung, Durchführung und Nachbereitung von Großveranstaltungen im Freien, 2017; „Veranstaltungssicherheit – Leitfaden für Feuerwehr, Sicherheitsbehörde und Polizei sowie Veranstalter und deren Sicherheitsdienstleister", Stadt München www.muenchen.de [Zugriff 25.9.2020]; Leitfaden für die Sicherheit bei Großveranstaltungen" des HessMIS https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/leitfaden_sicherheit_bei_grossveranstaltungen.pdf [Zugriff: 25.9.2020]; LSA MIS/LVwA Sicherheitskonzepte für Großveranstaltungen – Leitfaden für die kommunale Praxis https://mi.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MI/MI/4._Service/Downloadservice/Kommunale_Angelegenheiten/Broschuere_05_10.pdf [Zugriff: 25.9.2020]; Stadt Kiel Leitlinien zur Erstellung von Sicherheitskonzepten für Veranstaltungen https://relaunch.kiel.de/de/gesundheit_soziales/feuerwehr/vorbeugender_brand_und_gefahrenschutz/_dokumente_vorbeugender_brandschutz_und_gefahrenschutz_informationsblaetter/Leitlinie_zur_Erstellung_von_Sicherheitskonzbberliepten__Stand_09.12_14.pdf [Zugriff:25.9.2020].

28 *VG Berlin*, Urt. v. 30.8.2019 – VG 24 K 301/18, BeckRS 2019, 25430, dazu *Wagner/Peter*, LKV 2020, 114; ebenso *El Bureiasi*, NVwZ 2019, 1151 (1152); Bericht der Projektgruppe „Sicherheit bei Großveranstaltungen im Freien" MIK NRW 2013, 23, dazu *Löhr* in Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Bevölkerungsschutz, 1/2014, 8 ff.

29 Bericht der Projektgruppe „Sicherheit bei Großveranstaltungen im Freien" MIK NRW 2013, 23, dazu *Löhr* in Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Bevölkerungsschutz, 1/2014, 8 ff.

30 Bericht der Projektgruppe „Sicherheit bei Großveranstaltungen im Freien" MIK NRW 2013, 33.

31 *Stelkens/Perabo* in *Kugelmann*, Verfahrensrecht für die Sicherheit von Großveranstaltungen, 66; *Erdmann/Koll*, NordÖR 2019, 56; zur Kritik an der Tauglichkeit des Baurechts *Kapteina*, Gutachterliche Stellungnahme gegenüber dem Landtag NRW 17/786 v. 3.9.2018; Orientierungsrahmen des MIK NRW für die kommunale Planung, Genehmigung, Durchführung, und Nachbereitung von Großveranstaltungen im Freien, 24.

32 *Stelkens/Perabo* in *Kugelmann*, Verfahrensrecht für die Sicherheit von Großveranstaltungen, 66; *Erdmann/Koll*, NordÖR 2019, 56; zur Kritik an der Tauglichkeit des Baurechts *Kapteina*, Gutachterliche Stellungnahme gegenüber dem Landtag NRW 17/786 v. 3.9.2018; Orientierungsrahmen des MIK NRW für die kommunale Planung, Genehmigung, Durchführung und Nachbereitung von Großveranstaltungen im Freien, 24.

33 „Die Vorschriften dieser Verordnung gelten für den Bau und Betrieb von (…) 2. Versammlungsstätten im Freien mit Szeneflächen und Tribünen, die keine fliegenden Bauten sind und insgesamt mehr als 1000 Besucher fassen (…)".

34 Auszug aus der Begründung zur Änderung der MVStättVO, Fachkommission Bauaufsicht der Bauministerkonferenz, Stand: Juli 2014; dazu *Willems*, NWVBl 2018, 448 (457); *Löhr* in Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Bevölkerungsschutz, 1/2014, 8 ff.

35 § 1 I Nr. 2 BayVStättVO v. 2.11.2007, GVBl. 2007, 736, idF der Änderungsverordnung v. 7.12.2012, GVBl. 2012, 732; § 1 I Nr. 2 VStättVO M-V v. 2.1.2018, MVGVBl. 2018; § 1 I Nr. 2 BbgVStättV v. 28.11.2017 – GVBl. II 2017, 18, (Nr. 1); § 23 I b) Verordnung über den Betrieb von baulichen Anlagen (Betriebs-Verordnung – BetrVO) v. 10.10.2007, letzte Änderung v. 10.5.2019 (GVBl. 2019, 273). § 1 I Nr. 2 LSA VStättVO, v. 20.5.2008, LSAGVBl. 2008, 163, letzte Änderung v. 26.5.2015 (LSAGVBl. 2015, 191, 192). § 1 I Nr. 2 SachsVStättVO v. 7.9.2004, SächsGVBl. 2004, 443, letzte Änderung v. 4.12.2019, SächsGVBl. 2020, 2; § 1 I Nr. 2 VStättVO Rh-Pf v. 13.3.2018, GVBl. 2018, 29, letzte Änderung v. 15.11.2018, GVBl. 2018, 388; § 1 I Nr. 2 VStättVO S-H, v. 11.9.2014, GVBl. 2014, 245, letzte Änderung v. 16.9.2019, GVBl. 2019, 395.

36 *Löhr* in Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Bevölkerungsschutz, 8 (9).

37 Bericht der Projektgruppe „Sicherheit bei Großveranstaltungen im Freien" MIK NRW 2013, 5; dazu *Löhr* in Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Bevölkerungsschutz, 8 (10).

Weg und erstreckt die Zuständigkeit der Baubehörden auch auf Großveranstaltungen im Freien.[38] Dies erfolgt durch eine Erweiterung der Bauordnung, indem § 50 II Nr. 6 b NRWBauO nun unter „große Sonderbauten" ua auch erfasst: „Versammlungsstätten (…) im Freien mit Szenenflächen oder Freisportanlagen mit Tribünen, die keine Fliegenden Bauten sind, und insgesamt mehr als 1.000 Besucherinnen und Besucher fassen (…)".[39] Zwar entspricht der Wortlaut im Wesentlichen der Definition der Versammlungsstätte in § 1 I Nr. 2 MVStättVO, angereichert um die in § 1 I Nr. 3 MVStättVO angesprochenen Freisportanlagen. Eine Wortlautauslegung spricht also eigentlich dafür, dass nur solche Versammlungsstätten im Freien gemeint sein können, die über stationäre bauliche Anlagen in Gestalt einer ortsfesten Tribüne verfügen und daher Versammlungsstätten ohne solche Tribünen oder mit ausschließlich fliegenden Bauten nicht betroffen sind. Dies läge auch in der Intention der MVStättVO, temporäre Veranstaltungen, wie Musikfestivals auf Freiflächen ohne stationäre Tribünen künftig nicht mehr zu erfassen.[40] Der Gesetzgeber begründet aber die Neufassung des § 50 II Nr. 6 b NRWBauO mit der gegenteiligen Intention:

„In Nr. 6 werden die Versammlungsstätten geregelt: typische Versammlungsstätten im Freien (b) sind Freilichttheater, Festivalgelände, Anlagen für den Rennsport oder Reitbahnen sowie Sportstadien. Temporäre Veranstaltungen wie Musikfestivals auf Freiflächen werden erfasst. Werden bei solchen Veranstaltungen Tribünen (und Bühnen) aufgestellt, handelt es sich zudem um Fliegende Bauten; die Genehmigung Fliegender Bauten regelt § 78."[41]

Diese Regelung ist als „Überdehnung des Baurechts" und als untauglich kritisiert worden.[42] Kritiker fordern ein eigenes Veranstaltungsgesetz für Großveranstaltungen in NRW,[43] bisher ohne Erfolg.[44]

3. Subsidiäre Kontrollerlaubnis ohne Konzentrationswirkung (Bayern, Thüringen)

Ein eigenes Veranstaltungsrecht haben bisher schon Bayern und Thüringen geschaffen: Bayern mit Art. 19 des Gesetzes über das Landesstrafrecht und das Verordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (BayLStVG) und Thüringen mit § 42 des Thüringer Gesetzes über die Aufgaben und Befugnisse der Ordnungsbehörden (ThürOBG). Beide Regelungsregime sehen eine Anzeigepflicht spätestens eine Woche vor Beginn der Veranstaltung vor.[45] Eine Erlaubnispflicht ist vorgesehen ua für Veranstaltungen außerhalb dafür bestimmter Anlagen, wenn mehr als 1.000 Besucher zugleich zugelassen werden sollen, ferner, wenn die erforderliche Anzeige (so) nicht fristgemäß erstattet wird.[46] Das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt gilt also nur für solche Großveranstaltungen, die nicht in dafür bestimmten Anlagen stattfinden.[47] Zuständig sind regelmäßig die örtlichen Gemeinden mit Ausnahme von motorsportlichen Veranstaltungen.[48] Dabei wird wohl nicht jede Gemeinde das notwendige fachkundige Personal für die Beurteilung von komplexen Großveranstaltungen vorhalten können.[49] Nur der bayerische Tatbestand regelt, dass ein Veranstaltungsverbot bereits „zur Verhütung von Gefahren" erteilt werden kann, dh bereits zur Gefahrenvorsorge.[50]

Der Erlaubnistatbestand ist in beiden Ländern so gefasst, dass eine Erlaubnis nur erteilt werden darf, wenn alle anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften eingehalten und Gefahren für die öffentliche Sicherheit verhütet[51] bzw. abgewehrt werden.[52] Ergänzt wird die Erlaubnis durch eine Ermächtigungsgrundlage für die Erteilung von Auflagen und einem Untersagungstatbestand, welche beide in das behördliche Ermessen gestellt werden. Nach dem Gesetzeswortlaut dienen die Auflagen dem Zweck der Erlaubnis, nämlich Veranstaltungen genehmigungsfähig zu machen, wenn andernfalls die Erlaubnis zu versagen wäre oder auch nach Erlaubniserteilung in Gestalt nachträglicher Anordnungen. Nur in Bayern sind Auflagen auch zur Verhütung von Gefahren (Gefahrenvorsorge) möglich. Über Anordnungen zur Gefahrenvorsorge können rechtliche Verpflichtungen auferlegt werden, die sonst nur über ein Sicherheitskonzept nach der LVStättVO zu erlangen waren.[53] Reichen Auflagen nicht aus oder fehlt es an anderen zwingenden Erlaubnisvoraussetzungen, so ist die Erlaubnis zu versagen. Dies entspricht den Empfehlungen der Projektgruppe „Sicherheit bei Großveranstaltungen im Freien".[54] Daneben kann in beiden Ländern auch eine Untersagung der Veranstaltung ausgesprochen werden.[55]

Nicht erreicht wird durch die Regelungen eine formelle Konzentrationswirkung dahingehend, dass in einem einheitlichen Verwaltungsverfahren über sämtliche behördlich zu beurteilende Aspekte einer Veranstaltung entschieden wird.[56] In beiden Ländern müssen uU nach wie vor zahlreiche Genehmigungen bei den zuständigen Fachbehörden eingeholt werden.[57] Wobei nicht eindeutig geklärt ist und immer wieder zu Rechtsstreit in Bayern[58] und Thüringen[59] führt, wie das Verhältnis zu anderen für die Veranstaltung notwendigen

38 Dazu eingehend *Willems*, NWVBl 2018, 448.
39 Baurechtsmodernisierungsgesetz (BauModG NRW) v. 12.7.2018, GV. NRW 421; Landtag NRW Drs. 17/2166 Begründung zu Art. 1 Nr. 50 zu § 50 II Nr. 6, S. 151.
40 Landtag NRW Drs. 17/2166 Begründung zu Art. 1 Nr. 50 zu § 50 II Nr. 6, S. 151.
41 Landtag NRW Drs. 17/2166 Begründung zu Art. 1 Nr. 50 zu § 50 II Nr. 6, S. 151.
42 Zum Gesetzgebungsprozess und der hierbei auftretenden Kritik im Einzelnen *Willems*, NWVBl 2018, 448 (457 ff.); Landtag NRW Ausschussprotokoll 17/272, S. 10/11 und S. 44; Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände, Stellungnahme v. 19.1.2018.
43 Landtag NRW Ausschussprotokoll 17/272, S. 10/11 und S. 44.
44 Vgl. PlenProt. 17/25 v. 26.4.2018 zum Antrag der Fraktion der SPD Drs. 17/2406.
45 Art. 19 I BayLStVG. § 42 I ThürOBG.
46 Art. 19 III Nr. 1 und 2 BayLStVG. § 42 III Nr. 1 und 2 ThürOBG.
47 Art. 19 III 1 Nr. 3 BayLStVG, § 42 III 1 Nr. 3 ThürOGB.
48 Art. 19 I, III BayLStVG; § 42 I, III 2 ThürOBG.
49 BeckOK/*Engelbrecht*, Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, Art. 19 LStVG Rn. 67 (Stand 1.5.2020).
50 Art. 19 IV 1 BayLStVG: „Die Erlaubnis nach Abs. 3 ist zu versagen, wenn es zur Verhütung von Gefahren für Leben, Gesundheit oder Sachgüter oder zum Schutz vor erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen für die Allgemeinheit oder Nachbarschaft … erforderlich erscheint." Dazu Bericht der Projektgruppe „Sicherheit bei Großveranstaltungen im Freien" MIK NRW 2013, 35; *El Bureiasi*, NVwZ 2019, 1151 (1155).
51 Art. 19 IV 1 BayLStVG.
52 Art. 19 IV 1, 2 BayLStVG; § 42 IV 1, 2 ThürOBG.
53 *El Bureiasi*, NVwZ 2019, 1151 (1155).
54 Bericht der Projektgruppe „Sicherheit bei Großveranstaltungen im Freien" MIK NRW 2013, 5: Sie empfiehlt eine gesetzliche „Befugnis für die Erteilung von Auflagen zur Anordnung der für einen sicheren Ablauf der Großveranstaltung notwendigen Sicherheitsmaßnahmen, die der Veranstalter bisher nicht getroffen hat".
55 Art. 19 V 2 BayLStVG; § 42 V 2 ThürOBG.
56 Bericht der Projektgruppe „Sicherheit bei Großveranstaltungen im Freien" MIK NRW 2013, 35.
57 *Willems*, NWVBl 2018, 450 (452).
58 Übersicht dazu bei *Willems*, NWVBl 2018, 450 (452 f.); Art. 19 BayLStVG etwa wird wohl von der Praxis als subsidiär gegenüber speziellen anderen für die Veranstaltung notwendigen Genehmigungen angesehen, *VG München*, Urt. v. 15.1.2019 – 16 K 17.2157, BeckRS 2019, 3549 Rn. 24. Dies bedeute allerdings nicht, dass Art. 19 BayLStVG stets und hinsichtlich aller normativen Teilaussagen zurücktrete, sobald eine Veranstaltung auch Gegenstand einer anderweitigen Regelung ist, *VG München*, Beschl. v. 3.7.2017 – 22 SN 17.2847, BeckRS 2017, 115986 Rn. 22.
59 Übersicht dazu bei *Willems*, NWVBl 2018, 450 (452).

Genehmigungen ist.[60] In welchem Verhältnis die Wirkungen der Teilaussagen des Art. 19 BayLStVG und des § 42 ThürOBG zu fachgesetzlichen Anzeigepflichten, Anordnungsbefugnissen, Erlaubnis- oder Befreiungsvorbehalten stehen, muss für jede konkrete Veranstaltung gesondert gewürdigt werden.[61] In beiden Regelungsregimen fehlt eine ausdrückliche gesetzliche Vorlagepflicht der Veranstalter für ein Sicherheitskonzept.[62]

IV. Der Hamburgische Weg: Kontrollerlaubnis mit Konzentrationswirkung und verpflichtendes Sicherheitskonzept

Nachdem im Sommer 2019 auch die IMK prüfen ließ, ob spezialgesetzliche Rechtsgrundlagen für die verbindliche Vorgabe konkreter Veranstalterpflichten bei Großveranstaltungen, insbesondere für ein Sicherheitskonzept, erforderlich sind,[63] begannen Hamburg und Berlin[64] mit der Entwicklung von neuen gesetzlichen Regelungen. Zu Beginn des Jahres 2020 fügte der Hamburgische Gesetzgeber mit dem neuen § 31 HmbSOG ein Veranstaltungsrecht für Großveranstaltungen in sein Polizei- und Ordnungsrecht ein.[65]

1. Anwendungsbereich

In Hamburg stehen damit nun alle öffentlichen Veranstaltungen unter freiem Himmel, bei denen mehr als 10.000 Veranstaltungsteilnehmerinnen und – teilnehmer zugleich erwartet werden (Nr. 1) oder aus sonstigen Gründen ein erhöhtes Gefährdungspotenzial besteht (Nr. 2), unter einem präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt,[66] § 31 I 1 HmbSOG. Eine Großveranstaltung iSd § 31 HmbSOG ist also eine Veranstaltung, bei denen 10.000 Besucher zeitgleich vor Ort und nicht lediglich über mehrere Tage verteilt erscheinen. Dies trifft bisher nur auf wenige Veranstaltungen zu (zB Kirchentag, Alstervergnügen, Hafengeburtstag, „altonale“ usw.).[67] Insoweit ist der Anwendungsbereich im Vergleich mit dem Veranstaltungsrecht in Bayern und Thüringen deutlich kleiner. Daneben unterfallen in Hamburg auch Veranstaltungen mit einem erhöhten Gefährdungspotenzial der Erlaubnispflicht, § 31 I Nr. 2 HmbSOG. Das erhöhte Gefährdungspotenzial wird im konkreten Einzelfall bewertet. Maßgeblich für die Prognoseentscheidung sind die Art der Veranstaltung[68] bzw. die Größe,[69] die Lage und die Beschaffenheit des Veranstaltungsortes.[70] Schließlich kann Veranstaltungen ein erhöhtes Gefährdungspotenzial innewohnen, zB wenn sie ein besonderes Konfliktpotenzial aufweisen.[71]

Ein Beispiel für eine Veranstaltung, die grundsätzlich wegen ihrer Art ein erhöhtes Gefährdungspotenzial iSd § 31 I Nr. 2 HmbSOG aufweist, ist das motorisierte Gokart-Rennen auf dem Hamburger Heiligengeistfeld mit regelmäßig ca. 7.000 Veranstaltungsteilnehmern.[72]

Die Einschätzung in Bezug auf die zu erwartenden Veranstaltungsteilnehmer sowie hinsichtlich eines erhöhten Gefährdungspotenzials trifft die zuständige Genehmigungsbehörde (Bezirksamt oder im Hafengebiet die Hamburg-Port-Authority),[73] welche die Veranstalterin bzw. den Veranstalter im Rahmen der allgemeinen Beratungs- und Auskunftspflicht unterstützt.[74] § 31 I 2 HmbSOG stellt klar, dass Veranstaltungen, die nach § 8 I des Hamburgischen Ladenöffnungsgesetzes eine Sonntagsöffnung rechtfertigen, nicht unter die Genehmigungspflicht fallen, da solche Veranstaltungen nach Auffassung des Gesetzgebers nicht den typischen Charakter der hier regulierten Großveranstaltungen aufweisen.[75]

§ 31 II 1 HmbSOG legt fest, dass von der Genehmigungspflicht nur die öffentlich zugänglichen Veranstaltungen erfasst sind, die nicht in bauordnungsrechtlich genehmigten Versammlungsstätten stattfinden. Öffentliche Veranstaltungen in Stadien, Arenen, Theatern, Sporthallen oder sonstigen Versammlungsstätten, die zur Durchführung öffentlicher Veranstaltungen bestimmt sind, bedürfen mithin keiner Genehmigung nach § 31 I HmbSOG. Bei der Beantwortung der Frage, ob die Versammlungsstätte für die Durchführung der konkreten Veranstaltung bestimmt ist, ist maßgeblich, wo der Schwerpunkt der jeweiligen Veranstaltungsdarbietungen liegt. Somit unterliegt eine Veranstaltung auch dann den baurechtlichen Spezialvorschriften, wenn der objektive Anlass für die Veranstaltung (zB ein Konzert, eine Party) in einer Versammlungsstätte stattfindet, sich daneben aber auch zahlreiche Personen außerhalb der geschlossenen Räume zu anderen Zwecken aufhalten. Finden Teile der Veranstaltung sowohl innerhalb einer Versammlungsstätte, als auch auf zB Bühnen unter freiem Himmel statt, kommt es ebenfalls auf den Schwerpunkt der Gesamtveranstaltung an.

In der Gesetzesbegründung findet sich eine Erläuterung zu der Frage, was sich der Gesetzgeber unter einer öffentlichen Veranstaltung iSd § 31 HmbSOG vorstellt. Danach ist eine Veranstaltung in diesem Sinne „in der Regel dazu bestimmt und geeignet, die Veranstaltungsteilnehmerinnen und -teilnehmer zu unterhalten, zu belustigen, zu zerstreuen oder zu entspannen.“[76] Öffentlich sei „die Veranstaltung insbesondere dann, wenn die Veranstalterin bzw. der

60 Bericht der Projektgruppe „Sicherheit bei Großveranstaltungen im Freien“ MIK NRW 2013, 35.
61 Zu Art. 19 LStVG BeckOK/*Engelbrecht*, Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 13. Ed. Stand 1.5.2020, Art. 19 LStVG Rn. 16; zu § 42 ThürOBG *Willems*, NWVBl 2018, 450.
62 *Stelkens/Perabo* in *Kugelmann*, Verfahrensrecht für die Sicherheit von Großveranstaltungen, 90.
63 210. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder v. 12. bis 14.6.19 in Kiel (SH), Beschlüsse zu TOP 18 Nr. 4.
64 Zu den Eckpunkten eines solchen Gesetzesentwurfes zu einem Berliner Veranstaltungssicherheitsgesetz: *Zuch*, Und der Gesetzgeber? Eckpunkte einer gesetzlichen Regelung der Sicherheit von Großveranstaltungen in Berlin in *Schönrock/Nettelnstroth*, Sicherheit von Großveranstaltungen – Veranstaltungsschutz im Kontext abstrakter Bedrohungslagen, 2020, 43 ff.
65 Zwölftes Gesetz zur Änderung des Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung v. 24.1.2020, HmbGVBl. 2020 Nr. 6.
66 Zur Unterscheidung des präventiven Verbots mit Erlaubnisvorbehalt und repressivem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt s. *Mauer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Aufl. 2017, § 9 Rn. 52 ff.
67 Bericht des Innenausschusses, Drs. 21/19397 v. 16.12.2019, 2.
68 Bü-Drs. 21/19042, 7: Ein erhöhtes Gefährdungspotenzial, das sich aus der Art der Veranstaltung ergeben kann, kommt insbesondere bei motorsportliche Veranstaltungen in Betracht.
69 Ferner kann sich ein erhöhtes Gefährdungspotenzial aus der Größe des Veranstaltungsortes ergeben. Hier kann auch die Relation der zu erwartenden Veranstaltungsteilnehmerinnen und -teilnehmer zu der für den Veranstaltungsort benötigten Flächengröße berücksichtigt werden, Bü-Drs. 21/19042, 7.
70 Weiterhin kann ein erhöhtes Gefährdungspotenzial aus der Lage oder Beschaffenheit des Veranstaltungsortes folgen, wenn dieser besonders risikobehaftet ist. Hierzu zählen beispielsweise solche Veranstaltungsorte, die in der Nähe von Wasserflächen liegen oder die sich im Umfeld von weiteren Veranstaltungen mit hoher Veranstaltungsteilnehmerzahl befinden. Ferner gehören hierzu insbesondere Veranstaltungsorte mit schwierigen Entfluchtungsmöglichkeiten oder einer unzureichenden Erschließung der Veranstaltungsfläche, der Zuwegungen, der An- und Abfahrten sowie der Parkplätze, Bü-Drs. 21/19042, 7.
71 Dies ist etwa der Fall bei Konflikten unter den Veranstaltungsteilnehmerinnen und -teilnehmern oder mit Ordnungskräften oder auf Grund der Zusammensetzung der Veranstaltungsteilnehmerinnen und -teilnehmergruppen, Bü-Drs. 21/19042, 7.
72 Bericht des Innenausschusses, Bü-Drs. 21/19397, 2.
73 Bü-Drs. 21/19042, 8.
74 Zur Reichweite des Beratungs- und Auskunftsrechts des Bürgers gegenüber der Verwaltung gem. § 25 VwVfG s. *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 19 Rn. 36.
75 Bü-Drs. 21/19042, 8.
76 Bü-Drs. 21/19042, 8.

Veranstalter die Veranstaltung öffentlich ankündigt und im Grundsatz jedermann, auch gegen Entrichtung eines Entgelts, daran teilnehmen kann. Als Beispiele werden hier Open-Air Konzerte, Festivals, Straßenfeste oder Umzüge genannt."[77]

§ 31 II 1 HmbSOG bestimmt, dass Versammlungen iSd Art. 8 GG, für die das Versammlungsgesetz gilt, hier nicht erfasst werden. Entsprechend dem engen Versammlungsbegriff des *BVerfG* sind Versammlungen iSd Art. 8 GG örtliche Zusammenkünfte mehrerer Personen zwecks gemeinschaftlicher Erörterung und Kundgebung mit dem Ziel der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung.[78] Entscheidend ist bei gemischten Veranstaltungen, bei denen Teile nur der öffentlichen Unterhaltung dienen, zB in Gestalt von Musik und Tanzdarbietungen, deren Gesamtgepräge, wie es sich unter Berücksichtigung aller Umstände darstellt.[79] Dabei hat die Rechtsprechung in jüngster Zeit zB auch bei Rockkonzerten mit politischem Motto, politischen Bands und einigen Redebeiträgen auf den jeweiligen Konzerten bereits den Versammlungscharakter bejaht.[80]

Außerdem wird klargestellt, dass eine öffentliche Veranstaltung unabhängig davon eine Veranstaltung unter freiem Himmel ist, ob diese auf öffentlichen Wegen, Plätzen oder öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen oder privaten oder nicht wegerechtlich gewidmeten Flächen stattfindet, § 31 II 2 HmbSOG.

Eine Legaldefinition für Veranstalter enthält § 31 III 1 HmbSOG, danach ist Veranstalter „jede natürliche oder juristische Person, die unter Berücksichtigung der konkreten rechtlichen, wirtschaftlichen und tatsächlichen Gegebenheiten die Veranstaltung eigenverantwortlich durchführt."[81]

2. Konzentrationswirkung der Genehmigung, § 31 IX HmbSOG

Die Bündelung der zur Durchführung einer Großveranstaltung erforderlichen unterschiedlichen Verwaltungsverfahren bei einer zentralen Stelle war eine der wichtigsten Forderungen nach der Analyse des Unglücks der Love Parade von Duisburg.[82] Mit der ausdrücklichen gesetzlichen Anordnung der Konzentrationswirkung der Genehmigung in § 31 IX 1 HmbSOG kommt der hamburgische Gesetzgeber dieser Forderung nach: Danach schließt die Genehmigung nach § 31 VIII HmbSOG alle weiteren die Großveranstaltung betreffenden behördlichen Entscheidungen nach anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften ein (Genehmigung mit Konzentrationswirkung), insbesondere des Bauordnungsrechts, des Grünanlagenrechts und des Lärmschutzrechts, des Straßen- und Wegerechts, des Straßenverkehrsrechts, des Gaststättenrechts, des Gewerberechts, des Wasserrechts und des Naturschutzrechts. Die fachliche Verantwortung der beteiligten Dienststellen für die Bewertung des Sachverhaltes entsprechend den Regelungen des von dieser Stelle zu verantwortenden Rechtsbereichs bleibt hierbei bestehen und die Zustimmung dieser Stellen ist weiterhin erforderlich.[83] Zuständige Genehmigungsbehörden sind nach der entsprechenden Zuständigkeitsanordnung des Hamburgischen *Senats*, wie bisher, auf der Basis der fachrechtlichen Grundlagen die jeweiligen Bezirksämter, in deren Bezirk die Veranstaltung stattfinden soll. Im Hafennutzungsgebiet wird, ebenfalls wie bisher, die Zuständigkeit der Hamburg Port Authority (HPA) übertragen.[84]

Hiernach prüft die Genehmigungsbehörde, vergleichbar mit einem baurechtlichen Verfahren, gegebenenfalls nach Abstimmung mit anderen fachlich betroffenen Behörden, ob und welche öffentlichen Belange bei der Durchführung der Veranstaltung zu beachten sind (on-face-to-the-customer).[85] So regelt § 31 X 1 HmbSOG, dass die Genehmigungsbehörde insoweit zuständig ist für die Einholung aller erforderlichen Genehmigungen und die Erteilung aller veranstaltungsbezogenen Auflagen. Damit hierdurch keine unzumutbaren Verzögerungen des Verfahrens erfolgen, sind in § 31 X 2–4 HmbSOG kurze Stellungnahmefristen (1 Monat) und bei Nichthandeln der beteiligten Behörden entsprechende Fiktionen vorgesehen, damit das Ziel einer 3-monatigen Entscheidungsfrist gem. § 31 VI 1 HmbSOG eingehalten werden kann. Gemäß § 31 IX 2 HmbSOG sind die Entscheidungen der übrigen Stellen in der Genehmigung zu benennen.

Damit das komplexe Prüfprogramm gewährleistet werden kann, bedarf es eines hinreichenden zeitlichen Vorlaufs.[86] § 31 V 2 HmbSOG bestimmt deshalb, dass der Antrag auf Genehmigung mit sämtlichen Unterlagen mindestens sechs Monate vor Beginn der geplanten Veranstaltung bei der zuständigen Behörde eingegangen sein muss. Wenn die Antragsunterlagen nicht vollständig sind oder nicht fristgerecht eingegangen sind, kann die Genehmigung gem. § 31 VIII Nr. 1 HmbSOG versagt werden.

Die Funktion der Behörde geht damit über diejenige einer einheitlichen Ansprechpartnerin[87] für die Veranstalterin bzw. den Veranstalter für alle zur Erlangung der Genehmigung für die jeweilige Veranstaltung zu betreffenden öffentlichen Aspekte hinaus. Sie unterscheidet sich damit von der der „einheitlichen Stelle" des in § 71a–e VwVfG geregelten Verwaltungsverfahrens, bei dem weder eine Konzentrationswirkung erzeugt wird noch die Stelle zuständige Behörde ist, die eigene Entscheidungen trifft.[88]

Die Veranstalter erhalten hier das Recht auf einen zwischen den verschiedenen zuständigen Behörden abgestimmten konzentrierten Bescheid. Das vorgeschriebene Verfahren zwingt die verschiedenen zuständigen hamburgischen Behörden zu einer abgestimmten (ordnungs-)rechtlichen Betrachtung, insbesondere auch einer sachgerechten Steuerung im Vorfeld solcher Veranstaltungen durch die hierfür zuständigen Gremien.[89] Auch widersprüchliche Bescheide werden so vermieden. Rechtmittel müssen künftig nur noch gegen einen Bescheid eingelegt werden.

77 Bü-Drs. 21/19042, 8.
78 *BVerfG*, NJW 2001, 2459 (2460) = NVwZ 2001, 1024 Ls.
79 *BVerfGE* 143, 161 = NVwZ 2017, 461 Rn. 1–124.
80 Vgl. etwa *VG Meiningen*, Beschl. v. 3.7.2017 – 2 E 221/17, BeckRS 2017, 141003 Rn. 29.
81 Die Veranstaltereigenschaft ist zunächst unabhängig von etwaigen laufenden Vergabeverfahren zu betrachten, § 31 III 2 HmbSOG.
82 Bericht der Projektgruppe „Sicherheit bei Großveranstaltungen im Freien" MIK NRW 2013, 53; *Öcal* in *Kugelmann*, Verfahrensrecht für die Sicherheit von Großveranstaltungen, 151 ff.; *Willems*, NWVBl 2018, 450 (452).
83 Bü-Drs. 21/19042, 11: Als Beispiel nennt der Gesetzgeber das Gaststättenrecht, hier sei zu berücksichtigen, dass sich Veranstalterinnen bzw. Veranstalter häufig selbstständiger Gastwirte für das Betreiben von Alkoholausschankstellen bedienen. Dafür benötigen diese eine eigene, von der Veranstaltungsgenehmigung unabhängige, personenbezogene Gestattung nach § 12 Gaststättengesetz.
84 Bü-Drs. 21/19042, 5.
85 Bü-Drs. 21/19042, 5, *Öcal* in *Kugelmann*, Verfahrensrecht für die Sicherheit von Großveranstaltungen, 151.
86 Bü-Drs. 21/19042, 9 f.
87 Für einen einheitlichen Ansprechpartner bei der Genehmigung von Großveranstaltungen plädiert *Öcal* in *Kugelmann*, Verfahrensrecht für die Sicherheit von Großveranstaltungen, 151.
88 Zum Verwaltungsverfahren einer einheitlichen Stelle am Beispiel des § 6 b GewO, *Winkler* in *Ennuschat/Wank/Winkler*, Gewerbeordnung, 9. Aufl. 2020, § 6 b GewO Rn. 6.
89 Bü-Drs. 21/19042, 5 f.

3. Gefahrenvorsorge durch Risikobewertung mit Sicherheitskonzept

Eine weitere wesentliche Forderung zur Schließung der aufgezeigten gesetzgeberischen Lücken ist die Schaffung gesetzlicher Ermächtigungsgrundlagen, die bereits bei der Gefahrenvorsorge und nicht erst bei einer konkreten Gefahr ansetzen. Daneben hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass es einer parlamentsgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage zur Forderung eines fachkundig erstellten Sicherheitskonzepts bedarf.[90] Dem kommt der Hamburgische Gesetzgeber in § 31 IV 1 HmbSOG nach, wenn dieser darin fordert, dass der Veranstalter ein mit den zuständigen Sicherheitsbehörden abgestimmtes Sicherheitskonzept entsprechend den Anforderungen des § 43 II 2 VStättVO aufzustellen hat. Zwischenzeitlich hat der Hamburgische Senat von der Verordnungsermächtigung in § 31 XV Nr. 1 HmbSOG Gebrauch gemacht und nähere Regelungen zu Inhalt und Verfahren der Erstellung des Sicherheitskonzepts in einer Durchführungsverordnung detailliert geregelt.[91] Gemäß § 1 II 1–3 der VO zur Durchführung des § 31 HmbSOG trägt das Sicherheitskonzept

> „dazu bei, dass die öffentliche Ordnung und Sicherheit, insbesondere das Leben und die Gesundheit der an der Veranstaltung teilnehmenden Personen nicht gefährdet werden. Dabei sind Gefährdungssituationen wie Überfüllung, wetterbedingte und witterungsbedingte Störungen, Umweltgefahren, Störungen durch Besucherverhalten, Beeinträchtigung von Verkehrswegen, technische Störungen, Brandgefahren, Gewaltpotenziale, Störungen durch Gegenveranstaltungen sowie Gefahren, die sich aus sonstigen besonderen Lagen ergeben, zu berücksichtigen. Das Sicherheitskonzept muss nachvollziehbar darstellen, ob und welche Gefahren im Zusammenhang mit den folgenden Aspekten bei der Veranstaltung zu erwarten sind, und die geplanten vorbeugenden und abwehrenden Sicherheitsmaßnahmen zum Schutz der die Veranstaltung besuchenden Personen und der Veranstaltungsumgebung erkennen lassen."

Die notwendigen Anforderungen an das Sicherheitskonzept sollen nach dem Willen des Gesetzgebers von Polizei und Feuerwehr bestimmt und der zuständigen Genehmigungsbehörde mitgeteilt werden, die diese wiederum der Veranstalterin bzw. dem Veranstalter weiterleitet. Das Sicherheitskonzept soll sodann von Polizei und Feuerwehr überprüft und nach Freigabe von Polizei und Feuerwehr in den Genehmigungsbescheid aufgenommen werden. Sämtliche Sicherungsmaßnahmen im Rahmen von Veranstaltungen basieren folglich auf Vorgaben der Polizei und der Feuerwehr.[92] § 1 I 1 der VO zur Durchführung des § 31 HmbSOG enthält hier eine Sollvorschrift zur Durchführung einer Vorbesprechung insbesondere mit Polizei und Feuerwehr.

Ob eine ordnungsrechtliche Genehmigung einer Veranstaltung von der Vorlage eines Sicherheitskonzeptes, dass auch die Terrorgefahr mitumfasst, abhängig gemacht werden kann und wer die Kosten hierfür zu tragen hat, ist umstritten.[93] Insbesondere seit dem Anschlag auf einen Berliner Weihnachtsmarkt am Breitscheidplatz am 19.12.2016 sowie den Anschlag in der Nähe des Straßburger Weihnachtsmarktes vom 11.12.2018 sind Ordnungsbehörden gezwungen, Gefahrenvorsorge auch gegen terroristische Gefahren bei Open-Air-Veranstaltungen zu betreiben. Hochgeschwindigkeitseinfahrten abzuwehren, zB durch das Aufstellen von Barrieren (zB Betonpoller, größere Fahrzeuge) an den Ein- und Ausgängen des Veranstaltungsgeländes kann hohe Kosten verursachen. Auch die VO zur Durchführung des § 31 HmbSOG sieht „mobile Fahrzeugsperren"[94] vor. Das *VG Berlin* hat in einer Entscheidung vom 30.8.2019, die die Genehmigung eines Weihnachtsmarktes nach Grünanlagenrecht zum Gegenstand hatte, festgestellt, dass im Rahmen des hierfür geforderten Sicherheitskonzepts nicht verlangt werden kann, dass der Veranstalter Gefahren abwehrt, die in keinem hinreichend engen Zusammenhang mit der Veranstaltung stehen, etwa terroristische Gefahren.[95] Präventive Maßnahmen zur Abwehr der abstrakten Gefahr terroristischer Angriffe, die sich „von außen" gegen die Veranstaltung und deren Besucher richten, fallen nach Auffassung des *VG Berlin* nicht in den Verantwortungsbereich von Veranstaltern.[96] Dem ist zuzustimmen, denn anders als bei einem Risikofußballspiel, wo die mögliche Fangewalt in einem inneren Zusammenhang mit der Veranstaltung (Zuschauer) steht und eine typische Folge dieser Veranstaltung ist, fehlt es bei Terroranschlägen an diesem Zusammenhang. Die Durchführung einer Großveranstaltung stellt keine einen Terrorakt begünstigende Handlung dar.[97] Die Abwehr terroristischer Gefahren obliegt grundsätzlich den staatlichen Organen als Ausfluss des an den Staat gerichteten grundrechtlichen Schutzauftrags und als Kehrseite des staatlichen Gewaltmonopols.[98] Eine – erweiterte – Haftung für (durch vom Veranstalter nicht beeinflussbare) Einwirkungen Dritter verursachte Gefahren ginge über die so genannte polizeiliche Störerhaftung hinaus. Zwar ist die Heranziehung Privater zur ergänzenden Gefahrenvorsorge nicht per se ausgeschlossen; sie bedarf aber einer hinreichend bestimmten Ermächtigungsgrundlage.[99] Eine solche findet sich etwa in § 7 II Nr. 5 AtG: („Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter") für die Verpflichtung des Betreibers, Maßnahmen zum Schutz einer kerntechnischen Anlage gegen terroristische oder sonstige rechtswidrige Akte zu treffen.[100] Eine entsprechende Regelung fehlt derzeit in § 31 HmbSOG. Für den Veranstalter ist aus dem Wortlaut des § 34 IV HmbSOG nicht erkennbar, dass sich seine Pflicht zur Erstellung eines Sicherheitskonzepts auch auf mögliche Terrorakte erstreckt.

4. Zuverlässigkeit des Veranstalters und Veranstalterhaftpflichtversicherung, § 31 VII Nr. 1 und 2 HmbSOG

Indem die Veranstalter bzw. die mit der Leitung beauftragten Personen die für die Durchführung der Veranstaltung erforderliche Zuverlässigkeit besitzen müssen, wird aus der

90 Bericht der Projektgruppe „Sicherheit bei Großveranstaltungen im Freien" MIK NRW 2013, 53.
91 Verordnung zur Durchführung des § 31 des Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung v. 24.11.2020, HmbGVBl. 2020 Nr. 64, 592.
92 Bü-Drs- 21/19042, 9.
93 *VG Berlin*, Urt. v. 30.8.2019 – VG 24 K 301.18, BeckRS 2019, 25430; *Wagner/Peter*, LKV 2020, 114.
94 § 1 Nr. 14.10 „mobile Fahrzeugsperren"-Verordnung zur Durchführung des § 31 des Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung v. 24.11.2020, HmbGVBl. 2020 Nr. 64, 592.
95 Besprechung bei *Wagner/Peter*, LKV 2020, 114; s. dazu *Weidemann*, Pflicht zur Sicherheit, 2019, 248 ff.
96 *VG Berlin*, Urt. v. 30.8.2019 – VG 24 K 301/18, BeckRS 2019, 25430, S. 138 ff.
97 *Weidemann*, Pflicht zur Sicherheit, 2019, 248 ff.
98 *VG Berlin*, Urt. v. 30.8.2019 – VG 24 K 301/18, BeckRS 2019, 25430.
99 *VG Berlin*, Urt. v. 30.8.2019 – VG 24 K 301/18, BeckRS 2019, 25430, unter Verweis auf *BVerwG*, NJW 1986, 1626 = NVwZ 1986, 557 Ls., zur Sicherungspflicht des Flughafenbetreibers; *BVerwGE* 81, 185 = NVwZ 1989, 864, insbes. Rn. 14, zum bewaffneten Werkschutz im Kernkraftwerk; *OVG Münster*, Urt. v. 19.6.2013 – 4 A 1065/12, BeckRS 2013, 53104, zur Heranziehung eines Hafenbetreibers zu Kontrollpflichten aus privatrechtlichen Eigensicherungspflichten; *BVerwGE* 165, 138 = NVwZ 2019, 1444, zur Kostenübernahme für Polizeieinsätze bei Hochrisikospielen.
100 *BVerwGE* 81, 185 = NVwZ 1989, 864, insbes. Rn. 14, zum bewaffneten Werkschutz im Kernkraftwerk.

Genehmigung auch eine subjektive, personenbezogene Erlaubnis, die eine bestimmte persönliche charakterliche Eignung voraussetzt.[101] Der unbestimmte Rechtsbegriff der Zuverlässigkeit stammt aus dem Gewerberecht (§ 35 GewO) und wurde durch eine umfassende Kasuistik der Rechtsprechung inzwischen hinreichend konkretisiert.[102] Auch mit diesem zwingenden Versagungsgrund bei Unzuverlässigkeit betreibt der Gesetzgeber Gefahrenvorsorge: Bei genehmigungsbedürftigen öffentlichen Veranstaltungen tragen die Veranstalter die Verantwortung für die Unversehrtheit einer Vielzahl von Teilnehmern und Dritten und für die ordnungsgemäße Durchführung einer Veranstaltung mit einem erhöhten Gefährdungspotenzial.[103] Vor diesem Hintergrund soll sichergestellt sein, dass Veranstalter oder eine mit der Leitung der Veranstaltung beauftragte Person auch persönlich die Gewähr dafür bietet, die Großveranstaltung und die hiermit regelmäßig verbundenen Auflagen ordnungsgemäß und sicher durchzuführen. Die Reduzierung des Risikos, dass insbesondere die sicherheitsbezogenen Auflagen von der Veranstalterin bzw. von dem Veranstalter oder einer mit der Leitung der Veranstaltung betrauten Person nicht eingehalten werden, erfordert ein Mindestmaß auch an persönlicher Zuverlässigkeit im Umgang mit dieser Verantwortung. Außerdem zählt zu den zwingenden Versagungsgründen eine fehlende Veranstalterhaftpflichtversicherung, § 31 VII Nr. 2 HmbSOG. Dieses Tatbestandsmerkmal dient dem Schutz der Geschädigten (privat oder staatlich) vor einer eventuellen Insolvenz der Veranstalterin bzw. des Veranstalters und gewährleistet, dass etwaige Schadenersatzansprüche auch befriedigt werden.[104]

5. Gefahrenvorsorge für Leben und Gesundheit der Teilnehmer, § 31 VII Nr. 3 HmbSOG

Die Erlaubnis darf nicht erteilt werden, wenn dies zum Schutz der Veranstaltungsteilnehmer vor Gefahren für Leben und Gesundheit erforderlich erscheint, § 31 VII Nr. 3 HmbSOG. Diese Vorschrift dient auch der Gefahrenvorsorge, weil sie nicht an eine konkrete Gefahr im Zeitpunkt der Erlaubnis anknüpft und entspricht somit der Empfehlung der Projektgruppe „Sicherheit bei Großveranstaltungen im Freien".[105] Erforderlich ist hierbei eine auf Tatsachen basierende Prognose, dass bei der Durchführung der Veranstaltung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eine bestimmte Sachlage eintreten wird. Bei der Prognose kann sich die Behörde auf das vorher zu erstellende und mit Polizei und Feuerwehr abgestimmte Sicherheitskonzept stützen, welches regelmäßig auch eine Gefährdungsanalyse enthalten soll, § 1 Nr. 15 der VO zur Durchführung des § 31 HmbSOG. Die Behörde kann nach § 31 IV 2 HmbSOG vom Veranstalter auf dessen Kosten eine besondere Risikoanalyse verlangen. Das Sicherheitskonzept und die Gefahrenanalysen liefern der Behörde die notwendigen Informationen über die Schaffung von Risiken und etwaige Gegenmaßnahmen und ermöglichen erst eine verantwortliche Entscheidung.[106]

6. Keine entgegenstehenden öffentlich-rechtlichen Vorschriften, § 31 VII Nr. 4 HmbSOG

Die Erlaubnis darf auch dann nicht erteilt werden, wenn öffentlich-rechtliche Vorschriften, die im Genehmigungsverfahren zu prüfen sind, entgegenstehen, § 31 I Nr. 4 HmbSOG. Die entgegenstehenden öffentlich-rechtlichen Vorschriften müssen gerade auf das Unterbleiben der Veranstaltung abzielen.[107]

7. Generalklausel zum Schutz vor Gefahren, § 31 VIII Nr. 2 HmbSOG

§ 31 VIII Nr. 2 HmbSOG stellt die Versagung der Genehmigung ins Ermessen, wenn dies zum Schutz vor erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft[108] oder vor erheblichen Beeinträchtigungen der Natur und Landschaft[109] oder anderer Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung[110] erforderlich erscheint. Als milderes Mittel der Untersagung kommen Nebenbestimmungen oder Anordnungen in Betracht.

8. Weitere Verfahrensanforderungen, Betretungsrechte, Bußgeld und Kostenerhebung

§ 31 V 1–7 HmbSOG enthält weitere Verfahrensanforderungen an den schriftliche Antrag. Außerdem hat der Veranstalter ua einen Veranstaltungsleiter zu benennen, der der Behörde als Ansprechpartner dient, § 31 V 8, 9 HmbSOG.

Betretungsrechte werden in § 31 XII GG geregelt. Denn sie sind notwendig, um zB unmittelbar vor Veranstaltungsbeginn im Rahmen einer gemeinsamen Begehung des Veranstaltungsgeländes die Umsetzung getroffener Sicherheitsabsprachen sowie behördlicher Auflagen zu prüfen, aber auch nach Beginn, dh während der Veranstaltung, um den Verlauf der Veranstaltung zu überwachen und gegebenenfalls weitere nachträgliche Anordnungen zu treffen. Geplant hierzu ist derzeit die Schaffung einer Außenkontrolleinheit von zwölf Mitarbeitern je Bezirksamt.[111]

§ 13 XIII HmbSOG enthält bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeitstatbestände und sanktioniert die schuldhafte Veranstaltung einer öffentlichen Veranstaltung ohne erforderliche Genehmigung sowie die Nichterfüllung vollziehbarer Auflagen und Anordnungen.

Da die Überwälzung von Kosten für Risikoanalysen auf Veranstalter einer Ermächtigungsgrundlage bedarf,[112] regelt § 31 XIV 1 HmbSOG eine Kostentragungspflicht für die besondere Risikoanalyse eines Sachverständigen zur Gefahrenerkennung nach § 13 IV 2 HmbSOG und für Kosten, die durch die Einholung notwendiger fachlicher Stellungnahmen von Sachverständigen durch die zuständige Behörde im Genehmigungsverfahren entstehen. § 31 XIV 2 HmbSOG bestimmt, dass die Veranstalterin bzw. der Veranstalter die Kosten zu tragen hat, wenn die in Satz 2 Nr. 1 oder Nr. 2 enthaltenen Voraussetzungen erfüllt sind: Soweit Überwachungsmaßnahmen ergeben, dass Nebenbestimmungen oder Anordnungen nach den Vorschriften dieses Gesetzes oder der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen nicht erfüllt (Nr. 1) oder erforderlich (Nr. 2) sind,

101 Bü-Drs. 21/19042, 10.
102 BeckOK GewO/*Brüning*, 51. Edition (Stand 1.3.2020) Rn. 19–24.
103 Bü-Drs. 21/19042, 10.
104 Bü-Drs. 21/19042, 10.
105 Bericht der Projektgruppe „Sicherheit bei Großveranstaltungen im Freien" MIK NRW 2013, 52.
106 BeckOK/*Engelbrecht*, Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, Art. 19 LStVG Rn. 59 a (Stand 1.5.2020).
107 BeckOK/*Engelbrecht*, Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, Art. 19 LStVG Rn. 88.
108 Dazu BeckOK/*Engelbrecht*, Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, Art. 19 LStVG Rn. 69 ff.
109 Dazu BeckOK/*Engelbrecht*, Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, Art. 19 LStVG Rn. 75.
110 Zum Tatbestand der öffentlichen Sicherheit und Ordnung *Pfeffer* in *Eisenmenger/Pfeffer*, Handbuch Hamburger Polizei- und Ordnungsrecht für Studium und Praxis, 2020, 72 ff.
111 Bü-Drs. 21/19397, 3.
112 *VG Berlin*, Urt. v. 30.8.2019 – VG 24 K 301/18, BeckRS 2019, 25430.

trägt die Veranstalterin oder der Veranstalter die Kosten der Überwachung und die Kosten für die nach Nr. 2 erforderlichen Nebenbestimmungen oder Anordnungen.

V. Fazit

In Hamburg ist ein komplexes eigenständiges Veranstaltungsrecht für Großveranstaltungen geschaffen worden, das sich in wesentlichen Punkten von bisherigen Lösungen unterscheidet:

Anders als die Bayrische und die Thüringische statuiert die Hamburgische Regelung grundsätzlich erst ab 10.000 Besuchern ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. § 31 HmbSOG bildet eine Rechtsgrundlage für eine frühzeitige, klare und vor allem einheitlichere Steuerung von Großveranstaltungen aus einer Hand,[113] vor allem durch die gesetzliche Anordnung der Konzentrationswirkung der Genehmigung und die Bündelung des Verfahrens bei einer Behörde. Hierdurch wird eine konzentrierte Prüfung aller genehmigungsbedürftigen Umstände und der Sicherheit bei Großveranstaltungen erreicht, die bisher zumeist im Rahmen spezialgesetzlicher Einzelgenehmigungen und Auflagen nach den Regelungen des Wege-, Grünanlagen- und/oder Baurechts erforderlich waren.

Sämtliche Empfehlungen der Projektgruppe „Sicherheit bei Großveranstaltungen im Freien“ von 2013 werden in § 31 HmbSOG umgesetzt,[114] indem 1. eine gesetzliche Pflicht der Veranstalter zur Vorlage eines Sicherheitskonzepts (das fachkundig erstellt wird) statuiert wird (§ 31 IV HmbSOG), 2. die Befugnis der Behörde für die Erteilung von Auflagen zur Anordnung der für einen sicheren Ablauf der Großveranstaltung notwendigen Sicherheitsmaßnahmen, die der Veranstalter bisher nicht getroffen hat, normiert wird (§ 31 VIII HmbSOG), sowie 3. die Befugnis für die Untersagung von Großveranstaltungen bereits zur Gefahrenvorsorge ermöglicht wird (§ 31 VII Nr. 3 HmbSOG und § 31 VIII Nr. 2 HmbSOG).

Flankiert werden diese Regelungen ua von Legaldefinitionen, von dem Erfordernis der Zuverlässigkeit des Veranstalters, dem Erfordernis einer Haftpflichtversicherung, Regelungen zur rechtzeitigen Antragstellung auf der einen Seite und Bearbeitungsfristen mit Fiktionen bei Fristablauf aufseiten der Behörde, sowie Bußgeldtatbeständen bei Pflichtverstößen und Kostentragungsregelungen.

Nach dem neuen Hamburgischen Veranstaltungsrecht nicht verlangt werden kann die Vorlage eines Sicherkonzepts zur Gefahrenvorsorge für Terroranschläge. Hierfür bedürfte es noch einer klaren gesetzlichen Regelung. ■

113 Bü-Drs. 21/19042, 5.
114 Bericht der Projektgruppe „Sicherheit bei Großveranstaltungen im Freien“ MIK NRW 2013, 52.