Handreichung und Handlungsempfehlung

zur Erstellung von Sicherheitskonzepten

für öffentliche Veranstaltungen

Orientierung für Veranstalterinnen und Veranstalter

Hinweis: Diese Handreichung ist als praktische Orientierung und Handlungsempfehlung gedacht. Sie ersetzt keine behördliche Genehmigung, keine Einzelfallprüfung und keine gesetzlichen oder sonstigen verbindlichen Vorgaben.

Zweck und Anwendung der Handreichung

Diese Handreichung soll Veranstalterinnen und Veranstaltern dabei helfen, sicherheitsrelevante Fragestellungen frühzeitig zu erkennen, strukturiert zu bearbeiten und – soweit erforderlich – in einem Sicherheitskonzept nachvollziehbar darzustellen.

Ob und in welchem Umfang für eine konkrete Veranstaltung ein Sicherheitskonzept vorzulegen ist, richtet sich nach Art, Größe, Ort und Gefährdungspotenzial der Veranstaltung sowie nach den jeweils geltenden rechtlichen und behördlichen Anforderungen. Veranstalter sollten daher möglichst frühzeitig Kontakt mit der zuständigen Genehmigungs- bzw. Ordnungsbehörde aufnehmen.

Die nachfolgenden Punkte sind als Handlungsempfehlung und Prüfhilfe zu verstehen. Nicht jeder Punkt ist bei jeder Veranstaltung gleichermaßen relevant. Nicht einschlägige Punkte können mit einer kurzen Begründung als „nicht zutreffend“ gekennzeichnet werden.

Auch bei kleineren Veranstaltungen kann eine vertiefte Sicherheitsplanung sinnvoll oder behördlich erforderlich sein, wenn besondere Gefährdungen zu erwarten sind, etwa aufgrund der Veranstaltungsart, des Besucherprofils, der örtlichen Verhältnisse oder besonderer Sicherheitslagen.

Die Unterlagen sollten so früh wie möglich erstellt und mit den zuständigen Stellen abgestimmt werden. Konkrete Einreichungs- und Abstimmungsfristen sind bei der zuständigen Behörde zu erfragen.

Wichtig für Veranstalter:
Ein Sicherheitskonzept sollte nicht nur als Genehmigungsunterlage verstanden werden. Es ist vor allem ein Arbeitsinstrument für die Vorbereitung und Durchführung der Veranstaltung und sollte den verantwortlichen Personen vor Ort bekannt und praktisch nutzbar sein.

Empfohlene Struktur des Sicherheitskonzeptes

- Kapitel „Veranstaltungsbeschreibung“: 1) Allgemeine Angaben, 2) Schutzziele, 3) Detaillierte Veranstaltungsbeschreibung, 4) Teilnehmerprofil
- Kapitel „Infrastruktur“: 5) Infrastruktur und Aufbauten, 6) Verkehr, 7) Maßnahmen für Menschen mit Behinderung
- Kapitel „Gefährdungsanalysen und Maßnahmen“: 8) Gefährdungsanalyse und Maßnahmen, 9) Organisation während der Veranstaltung, 10) Organisation nach der Veranstaltung, 11) Sicherheitsdurchsagen, 12) Räumungskonzept, 13) Beratung und Abnahmen
- Kapitel „Anlagen“: 14) erforderliche bzw. zweckmäßige Anhänge

Kapitel „Veranstaltungsbeschreibung“

1) Allgemeine Angaben

- Titel und Datum bzw. Zeitraum der Veranstaltung
- Zeiten für Aufbau, Veranstaltungsbetrieb und Abbau
- Ort und genaue Veranstaltungsfläche
- Name und Kontaktdaten der Person, die das Sicherheitskonzept erstellt bzw. fortschreibt
- Versionsstand und Datum der Bearbeitung
- Verteiler des Sicherheitskonzeptes
- Veranstalter (natürliche oder juristische Person)
- Veranstaltungsleitung und Erreichbarkeit
- Betreiber und/oder Eigentümer der Veranstaltungsstätte bzw. Fläche

2) Benennung der Schutzziele

Die Schutzziele sollten klar benannt werden. Im Mittelpunkt stehen insbesondere die körperliche Unversehrtheit von Besucherinnen und Besuchern sowie Beschäftigten und Mitwirkenden. Darüber hinaus können weitere Schutzziele relevant sein, zum Beispiel:

- Vermeidung von Sachschäden
- Vermeidung von Umweltschäden
- Vermeidung erheblicher Belastungen für Anlieger
- Begrenzung wirtschaftlicher Schäden
- Schutz der Funktionsfähigkeit der Veranstaltung und ihrer Infrastruktur

3) Detaillierte Veranstaltungsbeschreibung

- Inhaltliche Idee und Anlass der Veranstaltung
- Zeitlicher Ablauf einschließlich besonderer Programmpunkte
- Erfahrungen aus vergleichbaren oder früheren Veranstaltungen
- Besondere Attraktionen, technische Einrichtungen oder Programmpunkte mit erhöhtem Risikopotenzial

4) Teilnehmerprofil

- Erwartete Besucherzahl und zeitliche Verteilung über den Veranstaltungstag bzw. -zeitraum
- Gegebenenfalls maximal zulässige Besucherzahl und nachvollziehbare Herleitung
- Erwartetes Alter und typisches Verhalten der Besucher
- Herkunft der Besucher (lokal, regional, überregional)
- Erwartete An- und Abreisemittel
- Anzahl von VIPs, Begleitpersonen oder besonders zu betreuenden Personengruppen
- Anzahl und Bekanntheitsgrad von Künstlern oder sonstigen Programmbeteiligten
- Zu erwartender Alkoholkonsum
- Politische Bezüge, besonderes Fanverhalten oder mögliche Konfliktlagen
- Sonstige Besonderheiten des Publikums oder der Veranstaltung

Kapitel „Infrastruktur“

5) Infrastruktur und Aufbauten im Veranstaltungsbereich

Die Veranstaltungsfläche sollte in einem übersichtlichen Lageplan dargestellt und durch eine kurze Beschreibung erläutert werden. Je nach Veranstaltung sollten insbesondere folgende Punkte dargestellt oder beschrieben werden:

- Bühnen, Technikbereiche, Backstage-Bereiche, Verkaufs- und Informationsstände sowie sonstige Aufbauten
- Flächen und Zufahrten für Feuerwehr, Rettungsdienst, Polizei und Ordnungsbehörde
- Absperrungen, Bauzäune, Gitter, Schleusen und Zugangskontrollen
- Stromversorgung sowie – soweit erforderlich – Ersatz- oder Notstromversorgung
- Toiletten einschließlich barrierefreier Toiletten und Reinigungskonzept
- Fluchtwege für Besucher und Beschäftigte
- Rettungs- und Angriffswege für Einsatzkräfte
- Beleuchtung, Beschilderung und Kennzeichnung von Flucht- und Rettungswegen
- Abfallentsorgung und Reinigung
- Pyrotechnik, Feuerwerk und offene Feuerstellen, soweit vorgesehen

- Übertragungs- und Kommunikationstechnik
- Einsatz und Einbindung von Tieren, soweit relevant
- Wegeleitung bei unübersichtlichen Flächen oder bei Dunkelheit

Praxisempfehlung:
Der Lageplan sollte so gestaltet sein, dass Veranstaltungsleitung und Einsatzkräfte ihn im Ereignisfall schnell verstehen können. Bezeichnungen im Plan und im Text sollten übereinstimmen.

6) Verkehr

- Erwartete Anreiserouten und Hauptankunftszeiten
- Organisation der Abreise und erwartete Spitzenzeiten
- Erforderliche verkehrslenkende Maßnahmen
- Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr und gegebenenfalls Abstimmungen mit Verkehrsunternehmen
- Parkplatzkapazitäten, P+R-Lösungen und besondere Stellplätze
- Fahrradverkehr und Abstellmöglichkeiten
- Auswirkungen auf sonstige Verkehre und wichtige Verkehrswege

7) Maßnahmen für Menschen mit Behinderung

- Barrierefreie Zugänge und Wegebeziehungen
- Geeignete Rampen oder Podeste
- Barrierefreie Parkmöglichkeiten
- Barrierefreie Toiletten
- Berücksichtigung von Personen mit eingeschränkter Mobilität bei Räumung und Kommunikation

Kapitel „Gefährdungsanalysen und Maßnahmen“

8) Gefährdungsanalyse und Maßnahmenkatalog

Eine Gefährdungsanalyse hilft dabei, mögliche Gefahren für Menschen, Sachwerte und weitere definierte Schutzziele systematisch zu erkennen und angemessene Maßnahmen vorzubereiten. Veranstalter sollten die für ihre konkrete Veranstaltung relevanten Szenarien auswählen und nachvollziehbar bewerten.

Als einfache Orientierung kann eine Risikomatrix verwendet werden, bei der Eintrittswahrscheinlichkeit und mögliche Schadenshöhe jeweils von 1 bis 4 bewertet und miteinander multipliziert werden:

Schadenshöhe \ Eintritt	1 – sehr unwahrscheinlich	2 – unwahrscheinlich	3 – wahrscheinlich	4 – sehr wahrscheinlich
1 – sehr gering	1	2	3	4
2 – gering	2	4	6	8
3 – mittel	3	6	9	12
4 – hoch	4	8	12	16

Orientierende Einordnung: Werte 1–2 = geringes Risiko, 3–6 = mittleres Risiko, 8–16 = hohes Risiko. Die Einordnung ersetzt keine fachliche Einzelfallbewertung. Entscheidend ist, ob die vorgesehenen Maßnahmen das Risiko auf ein vertretbares Maß reduzieren und im Ereignisfall klare Abläufe vorhanden sind.

Folgende Handlungssituationen sollten im Konzept grundsätzlich bedacht werden:

- Absage der Veranstaltung im Vorfeld
- Abbruch der Veranstaltung
- Unterbrechung oder Teilabbruch
- Räumung, Teilräumung oder Evakuierung
- Entscheidungswege: Wer darf welche Maßnahme auslösen?
- Kommunikationswege: Wer informiert wen und auf welchem Weg?

Je nach Art der Veranstaltung sollten insbesondere folgende Gefährdungsszenarien geprüft werden:

- Brand
- Stromausfall
- Bombendrohung, Terrorwarnung oder verdächtiger Gegenstand
- Störungen durch Besucher oder Dritte
- Ausfall technischer Einrichtungen oder von Bühnen-/Veranstaltungstechnik
- Massenanfall von Verletzten
- Vandalismus
- Überfüllung oder Drängelsituationen
- Starkregen, Sturm, Hagel, Gewitter, Starkwind/Böen oder extreme Hitze
- Auswirkungen von Unwetter auf Bühnen und sonstige Aufbauten
- Lange Wartezeiten oder unkontrollierte Warteschlangen
- Verteilung von Gratisartikeln oder vergleichbare Situationen mit erhöhtem Andrang
- Hochwasser, soweit örtlich relevant
- Ausfall wichtiger Verkehrswege oder Transportmittel
- Weitere veranstaltungsspezifische Risiken

Beispiel einer vereinfachten Gefährdungsanalyse

Szenario: Stromausfall bei einer Open-Air-Veranstaltung. Beispielhafte Bewertung: Eintrittswahrscheinlichkeit „wahrscheinlich“ (3), Schadenshöhe „gering“ (2), Produkt 6 = mittleres Risiko.

Mögliche vorbeugende Maßnahme: Relevante technische Einrichtungen, insbesondere Kommunikation und sicherheitsrelevante Beleuchtung, werden durch geeignete Ersatz- oder Notstromlösungen abgesichert.

Möglicher Ablauf im Ereignisfall:

- Mitarbeitende der betroffenen Bereiche informieren die Veranstaltungsleitung.
- Die Veranstaltungsleitung informiert Sicherheitspersonal und technische Leitung und veranlasst erforderliche Durchsagen.
- Technisches Personal prüft Ursache und voraussichtliche Dauer des Ausfalls.
- Die Veranstaltungsleitung entscheidet anhand der Lage über Fortführung, Unterbrechung oder Abbruch.
- Soweit erforderlich werden zuständige Behörden, Ordnungsdienst, Feuerwehr, Polizei, Rettungsdienst und Verkehrsunternehmen einbezogen.
- Das Publikum wird über geeignete Kommunikationsmittel informiert.
- Bei Räumung oder Abbruch wird das vorbereitete Räumungskonzept umgesetzt.

Hinweis zum Beispiel:
Die vorstehende Bewertung ist nur ein Muster. Wahrscheinlichkeit, Schadenshöhe und Maßnahmen müssen für die konkrete Veranstaltung eigenständig bewertet werden.

9) Organisation während der Veranstaltung

- Organisation der Aufbau- und Betriebsphase sowie Zuordnung der Gewerke
- Veranstaltungsleitung mit klaren Verantwortlichkeiten und Erreichbarkeiten
- Kommunikationswege und Eskalationsstufen
- Brandsicherheitswache und Notfallrettung, soweit erforderlich
- Sanitätsdienst bzw. Sanitätswachdienst, soweit erforderlich
- Privater Sicherheits- und Ordnungsdienst, soweit erforderlich
- Laufende Beobachtung von Besucherströmen, Wetter und sonstigen relevanten Lageentwicklungen

10) Organisation nach der Veranstaltung

- Geordnete Abreise und Beobachtung der Besucherströme („Last Mile“)
- Fortdauer notwendiger Sanitäts- und Sicherheitsmaßnahmen bis zum tatsächlichen Veranstaltungsende
- Abbauorganisation und Freihaltung notwendiger Rettungswege
- Dokumentation besonderer Vorkommnisse und Erkenntnisse für künftige Veranstaltungen

11) Sicherheitsdurchsagen

- Vorbereitete Mustertexte für typische Ereignisse
- Klare, kurze und verständliche Formulierungen
- Bei Bedarf mehrsprachige Durchsagen
- Geeignete technische Mittel, z. B. Beschallungsanlage, Bühne, Megafon oder mobile Lautsprecher
- Festlegung, wer Durchsagen anordnet und wer sie tatsächlich spricht

12) Räumungskonzept

Für Veranstaltungen mit entsprechendem Gefährdungs- oder Besucherpotenzial sollte ein nachvollziehbares Räumungskonzept erstellt werden. Dabei sollten insbesondere folgende Fragen beantwortet werden:

- Wie wird eine Räumung ausgelöst und wer trifft die Entscheidung?
- Welche Bereiche werden zuerst oder getrennt geräumt?
- Wie viele Ein- und Ausgänge, Flucht- und Rettungswege stehen zur Verfügung?
- Wie werden Besucherströme gelenkt und Gegenströme vermieden?
- Wie werden Menschen mit Behinderung oder Unterstützungsbedarf berücksichtigt?
- Wie erfolgt die Kommunikation mit Publikum, Mitarbeitenden und Einsatzkräften?
- Welche Sammel- oder Ausweichflächen stehen zur Verfügung?
- Wie wird verhindert, dass Zufahrten für Einsatzkräfte blockiert werden?

13) Beratungstermine und Abnahmen

Es wird empfohlen, frühzeitig zu klären, ob Abstimmungen, Sicherheitsbesprechungen oder Abnahmen mit zuständigen Behörden und Organisationen der Gefahrenabwehr erforderlich oder zweckmäßig sind. Vereinbarte Termine und Zuständigkeiten können im Sicherheitskonzept dokumentiert werden.

Kapitel „Anlagen“

14) Empfohlene bzw. erforderliche Anhänge

Je nach Veranstaltung und behördlichen Anforderungen können insbesondere folgende Anlagen sinnvoll oder erforderlich sein:

- Lageplan des Veranstaltungsgeländes mit Aufbauten, Ein- und Ausgängen, Flucht- und Rettungswegen, Absperrungen und Zufahrten
- Kommunikations- und Alarmierungsplan mit Verantwortlichkeiten und Erreichbarkeiten
- Telefon- bzw. Kontaktliste der verantwortlichen Personen und Gewerke
- Einsatz- oder Organisationspläne
- Zufluss-, Sperr- und Räumungskonzepte
- Aussteller- bzw. Standbetreiberliste
- Nachweis einer Veranstalterhaftpflicht, soweit gefordert oder vereinbart
- Flucht- und Rettungspläne, Feuerwehrpläne oder Brandschutzunterlagen, soweit für die Veranstaltung bzw. Veranstaltungsstätte erforderlich
- Weitere Genehmigungen, Prüfbescheinigungen oder Nachweise, die im Einzelfall von der zuständigen Behörde verlangt werden

Kurze Checkliste für Veranstalter

- ☐ Zuständige Genehmigungs- bzw. Ordnungsbehörde frühzeitig kontaktieren.
- ☐ Klären, ob und in welchem Umfang ein Sicherheitskonzept erforderlich ist.
- ☐ Veranstaltungsleitung und Verantwortlichkeiten eindeutig festlegen.
- ☐ Besucherzahl, Besucherprofil und örtliche Besonderheiten realistisch einschätzen.
- ☐ Lageplan, Flucht- und Rettungswege sowie Zufahrten für Einsatzkräfte prüfen.
- ☐ Relevante Gefährdungsszenarien bewerten und konkrete Maßnahmen festlegen.
- ☐ Abbruch-, Unterbrechungs- und Räumungsentscheidungen organisatorisch vorbereiten.
- ☐ Kommunikations- und Alarmierungswege schriftlich festlegen.
- ☐ Erforderliche Abstimmungen mit Feuerwehr, Rettungsdienst, Polizei, Ordnungsbehörde und weiteren Stellen durchführen.
- ☐ Sicherheitskonzept vor der Veranstaltung an alle relevanten Verantwortlichen verteilen und wesentliche Abläufe besprechen.
- ☐ Nach der Veranstaltung Erkenntnisse und Vorkommnisse dokumentieren und für Folgeveranstaltungen auswerten.

Hinweis zur Grundlage: Diese Fassung wurde als allgemeine Handlungsempfehlung für Veranstalter auf Grundlage der vorgelegten kommunalen Handreichung „Sicherheitskonzepte für öffentliche Veranstaltungen“ überarbeitet. Kommunalspezifische Schwellenwerte, Fristen und Zuständigkeiten wurden bewusst nicht als allgemein verbindliche Vorgaben übernommen.