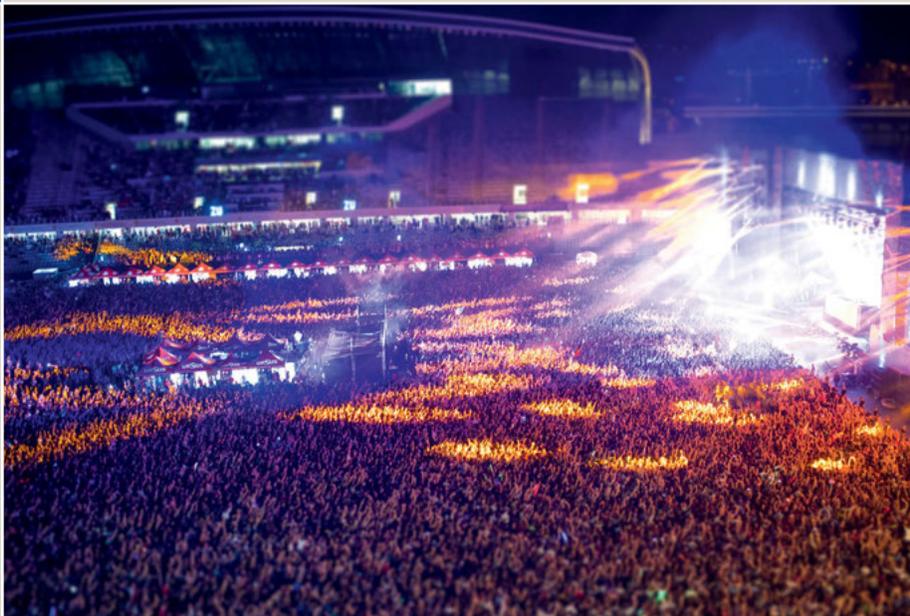


GUNDEL (Hrsg.)



Sicherheit für Versammlungsstätten und Veranstaltungen

Ein umfassendes Handbuch zur Sicherheitskonzeption

 BOORBERG

Sicherheit für Versammlungsstätten und Veranstaltungen

Ein umfassendes Handbuch zur Sicherheitskonzeption

herausgegeben von

Dr. Stephan Gundel

Chefexperte Sicherheit, Gruner Gruppe, Basel

mit Beiträgen von

Heinz Wilhelm Bartling, Bereichsleiter
Sanitätsdienste, Katastrophenschutz und
Bereitschaften, DRK-Kreisverband
Stuttgart e.V.

Günther Epple, Leitender Polizeidirektor im
Hochschuldienst, Deutsche Hochschule der
Polizei, Münster

Christian Falk, Leiter Regelmäßige Prüfungen
Fliegende Bauten und Freizeitparks,
TÜV SÜD Industrie Service GmbH,
München

Simon Friz, Beamter im gehobenen feuer-
wehrtechnischen Dienst, Berufsfeuerwehr
Bonn

Jens Groskopf, Geschäftsführer, Groskopf
Consulting GbR, Berlin/Köln

Univ.-Prof. Dr. Achim Hecker, Rektor,
Privatuniversität Schloss Seeburg, Salzburg

Norbert Honisch, Sicherheitsplaner/
Referent für Medien- und Veranstaltungstechnik, Köln

Dominique Huber, Head of Safety and
Security, Swiss Football League (SFL)/
Schweizerischer Fussballverband (SFV),
Bern

Torsten Juds, Polizeidirektor im Hoch-
schuldienst, Deutsche Hochschule der
Polizei, Münster

Matthias Link, Brandschutzingenieur, mhd
Brandschutz, Konstanz

Arndt Malyska, Geschäftsführer, Hambur-
ger Hochbahn-Wache GmbH, Hamburg

Dr. Mandy Risch-Kerst, Rechtsanwältin,
Kanzleikooperation Eventlawyers, Berlin

Lucien Schibli, Chief Operations Officer,
Pantex AG, Basel

Daniel Schlatter, Rechtsanwalt, Schlatter &
Zahl Rechtsanwaltspartnerschaft, Konstanz

Peter Surbeck, Security Manager, Fédération
Internationale de Football Association
(FIFA), Zürich

Christoph Vahlhaus, Geschäftsführender
Gesellschafter, Gruner GmbH, Köln

Diana Weise, Beamtin der dritten Quali-
fikationsebene, Kreisverwaltungsreferat,
Landeshauptstadt München

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek | Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

ISBN 978-3-415-05956-6

E-ISBN 978-3-415-05965-8

E-Book-Umsetzung: Datagroup int. SRL, Timisoara

© 2017 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Titelfoto: © Hoda Bogdan – Fotolia | Satz: Thomas Schäfer, www.schaeferbuchsatz.de | Druck und Bindung: Beltz Bad Langensalza GmbH, Neustädter Straße 1–4, 99947 Bad Langensalza

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

Vorwort und Einführung in das Handbuch

Ziel des Handbuchs „Sicherheit für Versammlungsstätten und Veranstaltungen“

Die Gewährleistung der Sicherheit für Versammlungsstätten und Veranstaltungen ist, wie viele Beispiele zeigen, ein anspruchsvolles und vielschichtiges Unterfangen. Dies zeigt sich entsprechend regelmäßig in Gesprächen mit Veranstaltern, Sicherheitsverantwortlichen oder Vertretern der zuständigen Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS): Welche **Risiken** sind zu berücksichtigen, welche **Schutzziele** adäquat, welches Regelwerk ist tatsächlich einschlägig und welche Maßnahmen noch verhältnismäßig – derartige Fragen stellen sich bei der Sicherheitskonzeption für fast alle Veranstaltungen in unterschiedlicher Intensität. Die Breite und Tiefe der Antworten ist dabei häufig so heterogen und vielschichtig wie der Veranstaltungsmarkt selbst, der unter anderem exklusive Konzernveranstaltungen, emotionsgeladene Nachbarschaftsduelle rivalisierender Fußballvereine oder Open-Air-Musikfestivals mit über 100.000 Zuschauern vereint.

Das vorliegende, neu herausgegebene Handbuch „*Sicherheit für Versammlungsstätten und Veranstaltungen*“ soll vor diesem Hintergrund als thematisch geordnetes **Kompodium** und Nachschlagewerk zu allen **sicherheitsrelevanten Fragestellungen** bei Veranstaltungen dienen. Es beschreibt in dieser Zusammenstellung einmalig die besonderen Merkmale des Veranstaltungsmarktes und der Veranstaltungssicherheit, die grundlegenden Sicherheitsmaßnahmen für Versammlungsstätten und Veranstaltungen, die diesbezüglichen Spezifika einzelner Veranstaltungsarten sowie die Sicht der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben beziehungsweise Logistikdienstleister auf die Veranstaltungssicherheit.

Um den aktuellen Stand und neuste Entwicklungen möglichst fundiert darstellen zu können, wurden die einzelnen Beiträge durch erfahrene Experten des jeweiligen Fachgebiets ausgearbeitet. Sie beinhalten aufeinander aufbauend sowohl wissenschaftlich fundierte Darstellungen der grundlegenden Zusammenhänge und Entwicklungen als auch konkrete **Handlungsempfehlungen** für die Sicherheitsverantwortlichen.

Zielgruppe

Das Handbuch „*Sicherheit für Versammlungsstätten und Veranstaltungen*“ richtet sich primär an Personen, die mit der Durchführung oder Begleitung von Veranstaltungen bzw. dem Schutz von Versammlungsstätten befasst sind. Hierzu gehören im Wesentlichen:

- Betreiber und Sicherheitsverantwortliche¹ von Versammlungs- und Veranstaltungsstätten, Freizeitparks etc.,
- Veranstalter und Sicherheitsverantwortliche von Sport-, Kultur- und Konzertevents, Volks- und Straßenfesten oder neuartigen Trend-Veranstaltungen,
- Mitarbeitende in den zuständigen Genehmigungsbehörden bzw. weiteren Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (insbesondere Polizeibehörden, Feuerwehren, Rettungsdienste),
- Mitarbeitende bei einschlägig tätigen Fachverbänden und Versicherungen, Beratungsunternehmungen und Dienstleistern (insbesondere Sicherheitsdienstleistern) sowie
- Dozierende und Studierende einschlägiger Fachrichtungen.

Basierend auf der zuvor definierten Zielsetzung soll diesem Personenkreis ein fundierter und umfassender Überblick über die einzelnen Handlungsfelder und Maßnahmen der Veranstaltungssicherheit aus **unterschiedlichen Perspektiven** ermöglicht werden.

Aufbau und Inhalte

Das Handbuch untergliedert sich in vier Teile, eine Einführung in den Veranstaltungsmarkt, die Veranstaltungssicherheit und den grundlegenden rechtlichen Regelrahmen (**Teil A**) sowie drei Hauptteile (**Teile B, C und D**), welche die wesentlichen Aspekte der Sicherheit für Versammlungsstätten und Veranstaltungen aus unterschiedlichen Blickwinkeln beleuchten. Dabei wird die Veranstaltungssicherheit integral, d.h. sowohl hinsichtlich Safety (Schutz vor menschlichem und technischem Versagen sowie Naturereignissen) als auch Security (Schutz vor vorsätzlich herbeigeführten Ereignissen und Angriffen) betrachtet. Aufbau und Inhalte der einzelnen Teile sind in der [nachfolgenden Abbildung](#) überblickartig dargestellt.

¹ Wo in der Einführung oder in den Beiträgen geschlechtsneutrale Formulierungen aus Gründen der Lesbarkeit unterbleiben, sind ausdrücklich stets beide Geschlechter angesprochen.

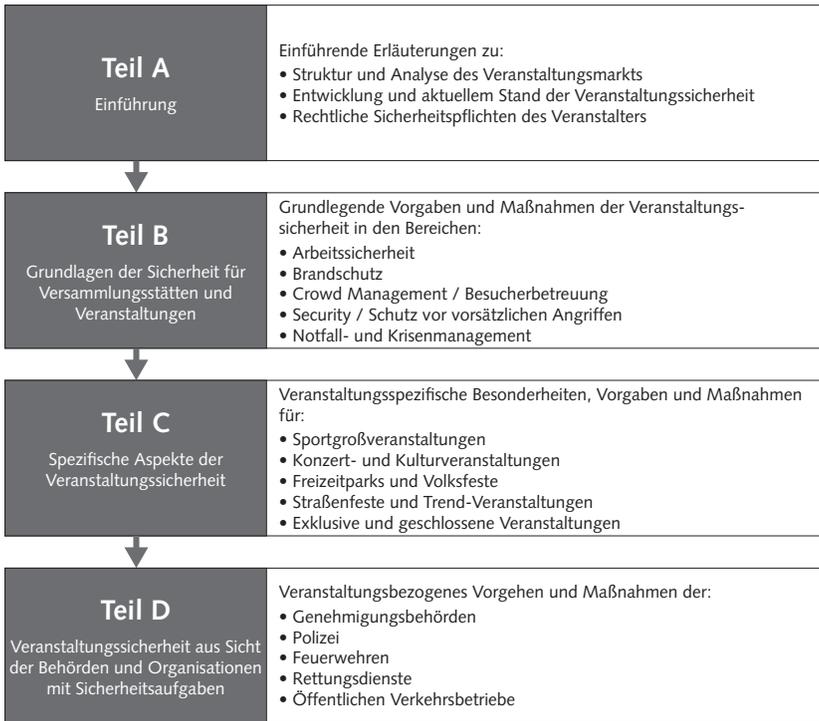


Abbildung 1: Aufbau des Handbuchs

Die einzelnen Teile bauen dabei aufeinander auf, wobei jeder einzelne Beitrag in sich geschlossen ist und bei spezifischem Interesse direkt konsultiert werden kann. Verweise in den Beiträgen erlauben die Orientierung hinsichtlich weitergehender Informationen innerhalb des Handbuchs sowie zu weiterführenden Quellen.

Danksagung

Die Erstellung eines derartigen Werkes ist eine zeitintensive Aufgabe und kann ohne vielfältige Unterstützung nicht gelingen. Zunächst sei hier der RICHARD BOORBERG-Verlag, vertreten durch den zuständigen Lektor Ass. jur. Lutz-Achim Weber, genannt, der als traditionsreicher juristischer Fachverlag bereit war, das Werk in sein Verlagsprogramm aufzunehmen und in vielfältiger, kompetenter und immer sehr angenehmer Weise den gesamten Entstehungsprozess umfassend unterstützt und begleitet hat.

Der größte Dank gilt jedoch den mitwirkenden Autorinnen und Autoren, die trotz ihrer vielfältigen beruflichen und privaten Verpflichtungen die zeitintensive und mühevollen Arbeit an den einzelnen Beiträgen geleistet haben, geduldig an vielen Abstimmungen mitgewirkt und schließlich das endgültige Ergebnis abgewartet haben. Ich hoffe, es ist zu ihrer Zufriedenheit und auch zur Zufriedenheit aller Leser ausgefallen.

Basel, im Frühjahr 2017

Dr. Stephan Gundel

Herausgeber und Autoren

Herausgeber

Dr. Stephan Gundel, geb. 1979, Dr. rer. pol., Chefexperte Sicherheit der Gruner Gruppe. Seit 2006 internationale Beratungstätigkeiten im Bereich Sicherheits- und Risikomanagement bzw. Gefahrenabwehr für Unternehmen, Betreiber kritischer Infrastrukturen, Groß-Veranstalter sowie Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben. Zuvor wissenschaftlicher Mitarbeiter am betriebswirtschaftlichen Seminar der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau mit Forschungsschwerpunkt Risiko- und Sicherheitsmanagement. Forschungs- und Lehrtätigkeiten zur Entstehung sicherheitskritischer Ereignisse und ihrer Bewältigung, Sicherheit und Risikomanagement an verschiedenen Universitäten und Hochschulen. Buchautor und Herausgeber, diverse Publikationen in internationalen Fachzeitschriften.

Autoren

Heinz Wilhelm Bartling, geb. 1964, Verwaltungsfachangestellter, Rettungsassistent, staatl. geprüfter Desinfektor, Bereichsleiter Sanitätsdienste, Katastrophenschutz und Bereitschaften beim DRK-Kreisverband Stuttgart e.V., Organisatorischer Leiter Rettungsdienst, Vertreter Rettungsdienst in den Einsatzstäben Stadt Stuttgart und Polizeipräsidium Stuttgart; freier Dozent an der Württembergischen Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie e.V. für die Seminarreihe „Sicherheit bei Veranstaltungen“.

Günther Epple, geb. 1966, Dipl.-Verwaltungswirt (FH), Leitender Polizeidirektor im Hochschuldienst, Koordinator des Departments II „Einsatzmanagement, Verkehrs- und Kommunikationswissenschaften“ an der Deutschen Hochschule der Polizei Münster, seit 2015 Leiter des Fachgebiets „Polizeiliches Einsatzmanagement“. Mitglied im Unterausschuss Führung, Einsatz, Kriminalitätsbekämpfung (UA FEK) des Arbeitskreises II „Innere Sicherheit“ der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren. Vormalig verschiedene Führungsfunktionen beim Polizeipräsidium München.

Christian Falk, geb. 1972, Bauingenieur, Dipl.-Ing. (FH), seit 2010 Leiter Regelmäßige Prüfungen Fliegende Bauten und Freizeitparks bei TÜV SÜD Industrie Service GmbH, München. Technische Prüfung und Inspektion Fliegender Bauten, Freizeitparks, Freizeitsportanlagen etc. weltweit. Referent und Seminarleiter im In- und Ausland für Schausteller, Behörden, Freizeitparks; Bewertung der Wartungs- und Betriebsabläufe von Fahrgeschäften. Seit 2003 Sachverständiger für Fliegende Bauten bei TÜV SÜD, zuvor Projektingenieur Tragwerksplanung in einem Ingenieurbüro.

Simon Friz, geb. 1981, Veranstaltungstechniker (IHK), Ingenieur (M.Sc.) für Brandschutz, Sicherheit und Gefahrenabwehr, Einsatzführungsdienst sowie Sachbearbeiter für Katastrophenschutz und Großveranstaltungen bei der Berufsfeuerwehr Bonn. Dozent an der Technischen Hochschule Köln im Bereich Veranstaltungssicherheit, Gastreferent an der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Koordinierungsexperte (HLC) im Katastrophenschutzverfahren der Europäischen Union.

Jens Groskopf, geb. 1975, Rettungsingenieur (B.Eng.), Inhaber & Geschäftsführer von GROSKOPF Consulting GbR – Ingenieurbüro für Veranstaltungssicherheit in Berlin/Köln; u.a. Sicherheitskoordinator der Internationalen Filmfestspiele Berlin/Berlinale und im Organisationskomitee des Internationalen Deutschen Turnfestes Berlin 2017. Zuvor aktiver Rettungsdienst und Rettungsdienst-Management, operativ-taktische Stabsausbildung (OPT2), zeitw. Dozent an der TH Köln für Rettungsingenieurwesen. Autor diverser Fachpublikationen und Referent Fachvorträge.

Univ.-Prof. Dr. Achim Hecker, geb. 1974, Inhaber des Lehrstuhls für Innovationsmanagement an der Privatuniversität Schloss Seeburg, seit November 2013 Rektor der Privatuniversität mit Studienangebot unter anderem im Bereich Sport- und Eventmanagement. Forschungs-, Lehr- und Beratungsschwerpunkte in den Bereichen Innovations- und Wissensmanagement, Mitarbeiter- und Unternehmensführung sowie Wirtschaftskriminalität und Compliance an verschiedenen Universitäten in Deutschland, Frankreich und Österreich. Zuvor mehrere Jahre in leitender Position bei der Unternehmensberatung McKinsey & Company, dabei Beratung zahlreicher Klienten in verschiedenen Branchen zu strategischen Fragestellungen.

Norbert Honisch, geb. 1957, Studium der Elektrotechnik, Arbeitsschutz und Arbeitspsychologie, seit 1991 eigenes Ingenieurbüro für Medien- und Veranstaltungstechnik. Umfangreiches Dienstleistungsangebot und Erfahrungen bei der Unterstützung (Beratung, Planung, Training) von Branchenunternehmen in der Erstellung von Sicherheitskonzepten, Risikobewertungen, Gefährdungsbeurteilungen sowie Durchführung von Sicherheitsunterweisungen. Hauptkunden aus dem Bereich der freien Veranstaltungsdienstleister und der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Ab 2005 Berufung an die ARD ZDF Medienakademie für die Entwicklung und Durchführung von Arbeitsschutz-Seminaren, zudem Dozent und Prüfer für Veranstaltungsmeister und Rigger an verschiedenen IHK.

Dominique Huber, geb. 1963, Techniker Maschinenbau HF, Head of Safety and Security Schweizer Fussballverband und Swiss Football League SFL, Bern. Verantwortlich für die Sicherheit der Nationalmannschaften und bei Spielen des Schweizer Cups, Betreuung aller Anspruchsgruppen Sicherheit (Vereine, Stadionbetreiber, Zuschauer/Fans, Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben) beim Spielbetrieb SFL. Vormalig Leiter Facility Management St. Jakob-Park Basel, Leiter Sicherheit und Facility Management JVA Kanton Solothurn sowie Ausbildungsverantwortlicher technische Berufe Sandoz Pharma AG.

Torsten Juds, geb. 1966, Dipl. Verwaltungswirt (FH), Polizeidirektor im Hochschuldienst an der Deutschen Hochschule der Polizei in Münster, seit 2015 Leiter des Fachgebietes „Polizeiliches Krisenmanagement“. Mitglied in der Vorschriftenkommission (VK) des Arbeitskreises II „Innere Sicherheit“ der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren. Seit 2005 im Höheren Dienst der Polizei in verschiedenen Führungsfunktionen (Führungskräftetrainer, Stellv. Polizeiinspektionsleiter und Stellv. Abteilungsleiter einer Bereitschaftspolizeiabteilung).

Matthias Link, geb. 1988, Ingenieur für Mechatronik, Brandschutzingenieur bei mhd Brandschutz in Konstanz. Erstellung von Brandschutzkonzepten sowie Umsetzung im Rahmen der „Fachbauleitung Brandschutz“. Seit 2013 berufliche Tätigkeit im Vorbeugenden Brandschutz in verschiedenen Bundesländern, vielfältige Erfahrungen bei der Anwendung von Ingenieurmethoden des Brandschutzes (u.a. Personenstromsimulation und Rauchausbreitungsberechnungen). Zuvor wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Fachhochschule Köln (Institut für Rettungssingenieurwesen und Gefahrenabwehr), langjährige Erfahrung in der örtlichen operativen Gefahrenabwehr.

Arndt Malyska, geb. 1962, seit 1992 Geschäftsführer der Hamburger Hochbahn-Wache GmbH (HHW), zuständig für die Sicherheit im gesamten Bereich der Hochbahn. Auf nationaler Ebene Obmann des „UA Security“ des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) und auf internationaler Ebene Mitglied der „Security-Commission“ des Weltverbandes der Nahverkehrsunternehmen (Union Internationale Transports Publics/ U.I.T.P.). Zudem stv. Vorstandsvorsitzender der Allianz für Sicherheit in der Wirtschaft Norddeutschlands (ASWN).

Dr. Mandy Risch-Kerst, Rechtsanwältin und Fachanwältin für gewerblichen Rechtsschutz sowie angehende Fachanwältin für IT-Recht, Gründerin der Kanzleikooperation EVENTLawyers für Kunst-, Musik- und Eventrecht in Berlin. Seit über 10 Jahren rechtliche Begleitung namhafter Veranstalter, Künstler, Unternehmen und Agenturen im Bereich Veranstaltungsorganisation und -sicherheit. Dozentin bzw. Referentin an verschiedenen Universitäten und Fachhochschulen für Bachelor- und Masterstudiengänge im Event-, IT-, Kultur- und Sportmanagement. Autorin des Lehr- und Praxisbuches „Eventrecht kompakt“ sowie der Gesetzessammlung „Event- und Marketingrecht“.

Lucien Schibli, geb. 1986, BSc, Fachmann für Sicherheit und Bewachung mit eidg. Fachausweis, Chief Operations Officer bei der Sicherheitsdienstleistungsfirma Pantex AG, Basel. Dort unter anderem zuständig für den Veranstaltungsschutz von Großveranstaltungen und exklusiven Veranstaltungen sowie Personenschutz. Zuvor Leiter Sicherheit und Facility Management im Fußballstadion St. Jakob-Park in Basel. Swiss Olympic zert. Sicherheitsverantwortlicher im Fußball und Eishockey, zert. Corporate Security Officer, Staboffizier VBS.

Daniel Schlatter, Rechtsanwalt und Verantwortlicher für Veranstaltungstechnik, Event-Security- und Safety Manager (bucks/ibit) und Fachperson für Blitzschutz bei Veranstaltungen. Produktions- und Veranstaltungsleitung, Sicherheits- und Verkehrsmanagement bei Großveranstaltungen mit über 100 000 Teilnehmern. Dozent für Veranstaltungsrecht und Verkehrsmanagement u.a. ibit GmbH, TÜV Süd Akademie, HTWG Konstanz, Donau-Universität Krems.

Peter Surbeck, geb. 1966, Security Manager bei der Fédération Internationale de Football Association (FIFA) in Zürich. Zuvor Leiter Sicherheit beim Schweizer Radio und Fernsehen (SRF) in Zürich mit Zuständigkeit für die Sicherheit diverser Liegenschaften und Produktionen; stellvertretender Leiter Sicherheit bei der Schweizerischen Nationalbank in Zürich und Leiter Infrastruktur und Sicherheit im größten Postzentrum der Schweiz, der Zürcher Sihlpost.

Christoph Vahlhaus, geb. 1976, Dipl.-Ing. (FH) Bauingenieurwesen, Niederlassungsleiter bzw. geschäftsführender Gesellschafter der Gruner GmbH, Köln. Seit 2013 staatlich anerkannter Sachverständiger für die Prüfung des Brandschutzes in Nordrhein-Westfalen, umfangreiche Erfahrungen als Projektleiter bei diversen Sonderbauten. Zuvor Tätigkeiten als Projektleiter bzw. geschäftsführender Gesellschafter bei der Kempen Krause Sachverständigen GmbH und als Projektleiter beim Ingenieurbüro Brandschutzplanung Klingsch GmbH, Frankfurt a.M., Mitglied des Normausschusses VDI 3829 Teil 4 „Brandschutzpläne“.

Diana Weise, geb. 1972, Diplom-Verwaltungswirtin (FH), Beamtin der dritten Qualifikationsebene im Bereich Sicherheit und Ordnung, Kreisverwaltungsreferat (KVR), Landeshauptstadt München.

Inhaltsverzeichnis

A.	Einführung und Überblick	19
1.	Der Markt für Versammlungsstätten, Veranstaltungen und Großveranstaltungen	21
1.1	Vorbemerkung	21
1.2	Definitionen und Kategorisierung	22
1.3	Wesentliche Akteure im Veranstaltungsmarkt	26
1.4	Kennzahlen und Entwicklung des Veranstaltungsmarktes	27
1.5	Ökonomische Analyse von Veranstaltungen	30
1.6	Abschließende Betrachtung	36
2.	Übersicht über Entwicklung und aktuellen Stand der Sicherheit für Versammlungsstätten und Veranstaltungen	37
2.1	Besonderheiten der Sicherheit für Versammlungsstätten und Veranstaltungen	37
2.2	Die Entwicklung der Sicherheit von Veranstaltungen und Versammlungsstätten	40
2.3	Aktueller Stand der Veranstaltungssicherheit	50
3.	Rechtliche Sicherheitspflichten und Risikomanagement des Veranstalters	53
3.1	Vorbemerkung	53
3.2	Zivilrechtliche Sicherheitspflichten	54
3.3	Öffentlich-rechtliche Sicherheitspflichten	64
3.4	Strafrechtliche Folgen bei Verletzung von Sicherheitspflichten	65
3.5	Risikominimierung durch professionelles Sicherheitsmanagement	66
3.6	Das Hausrecht als Teil des professionellen Sicherheitsmanagements	67
B.	Grundlagen der Sicherheit für Versammlungsstätten und Veranstaltungen	73
1.	Arbeitsschutz der Mitarbeitenden in Versammlungsstätten und bei Veranstaltungen	75
1.1	Vorbemerkung	75
1.2	Sinn und Zweck des Arbeitsschutzes	76
1.3	Organisation und Grundlagen des Arbeitsschutzes	77
1.4	Umsetzung des Arbeitsschutzes	86

2.	Brandschutz für Versammlungsstätten und Veranstaltungen . . .	93
2.1	Vorbemerkung	93
2.2	Gesetzliche und normative Grundlagen	94
2.3	Systematik der Brandschutzmaßnahmen	97
2.4	Baulich-technische Brandschutzmaßnahmen	99
2.5	Betrieblich-organisatorische Brandschutzmaßnahmen . . .	105
2.6	Versammlungsstätten mit mehr als 5.000 Besuchern	108
3.	Crowd Management und Besucherbetreuung bei Veranstaltungen	109
3.1	Vorbemerkung	109
3.2	Rechtsgrundlagen und anerkannte Regeln der Technik . . .	110
3.3	Wissenschaftliche Erforschung des Crowd Managements . .	113
3.4	Erstellung von Crowd Management-Konzepten	116
3.5	Maßnahmen zur Optimierung des Crowd Managements . . .	122
3.6	Maßnahmen der Besucherbetreuung	123
4.	Security und Schutz vor vorsätzlichen Angriffen	125
4.1	Aktuelle Entwicklungen im Bereich Security	125
4.2	Aufgaben von Sicherheitsdienstleistern	126
4.3	Rechtliche Grundlagen der Security	127
4.4	Bedrohungsbilder aus dem Bereich Security	130
4.5	Sicherheitskonzept für Veranstaltungen aus Sicht Security	132
4.6	Umsetzung des Sicherheitskonzepts	138
5.	Notfall- und Krisenmanagement für Veranstaltungen	141
5.1	Notwendigkeit des Notfall- und Krisenmanagements	141
5.2	Notfallmanagement, Krisenmanagement und Business Continuity Management	143
5.3	Rechtlicher Regelrahmen und anerkannte Regeln der Technik	144
5.4	Baulich-technische Maßnahmen des Notfall- und Krisenmanagements	147
5.5	Organisatorisch-personelle Maßnahmen	152
C.	Spezifische Aspekte der Veranstaltungssicherheit	157
1.	Sicherheit für Sportgroßveranstaltungen	159
1.1	Sicherheitsrelevante Merkmale von Sportgroß- veranstaltungen	159
1.2	Rechtlicher Regelrahmen und normative Grundlagen	161
1.3	Sichere Gestaltung von Stadien und Veranstaltungsstätten	165
1.4	„Good-Hosting“ zur Verhinderung von Ausschreitungen . .	168
1.5	Prävention vor Anschlagsszenarien und Terrorismus	170
1.6	Betrugsdelikte, Spielmanipulationen und Wettbetrug	172

2.	Sicherheit für Konzert- und Kulturveranstaltungen	177
2.1	Vorbemerkung	177
2.2	Rechtlicher Rahmen und Genehmigungsverfahren	180
2.3	Sicherheitskonzepte und Sicherheitspersonal	185
2.4	Verkehrsplanung und Verkehrsmanagement	189
2.5	Gestaltungsgrundsätze und Orientierungshilfen zur sicheren Gestaltung von Konzert- und Kulturveranstaltungen	192
3.	Sicherheit für Freizeitparks und Volksfeste	197
3.1	Vorbemerkung	197
3.2	Gesetzlicher und normativer Rahmen	200
3.3	Gefährdungen, Schutzziele, Sicherheitsmaßnahmen	204
3.4	Sicherheitsmanagement im Betrieb	210
3.5	Ausgewählte Fallbeispiele	212
4.	Sicherheit für Straßenfeste und Trendveranstaltungen	217
4.1	Vorbemerkung	217
4.2	Rechtlicher Regelrahmen und normative Grundlagen	219
4.3	Besondere Herausforderungen der Sicherheitskonzeption	224
4.4	Konkrete Sicherheitsmaßnahmen	227
5.	Sicherheit für exklusive und geschlossene Veranstaltungen	231
5.1	Vorbemerkung	231
5.2	Spezifische sicherheitsrelevante Merkmale	232
5.3	Spezifische Gefahren und Schutzziele	235
5.4	Grundlagen der Sicherheitskonzeption	237
5.5	Notwendige baulich-technische Sicherheitsmaßnahmen	239
5.6	Notwendige organisatorisch-personelle Sicherheitsmaßnahmen	243
D.	Veranstaltungssicherheit aus Sicht der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben	247
1.	Veranstaltungsbezogene Genehmigungsprozesse	249
1.1	Vorbemerkung	249
1.2	Gesetzliche Grundlagen	249
1.3	Zuständige Behörden	250
1.4	Münchner Weg: Genehmigungsverfahren mit zentraler Anlaufstelle für alle Veranstalter	252
1.5	Veranstaltungsbezogenes Sicherheitskonzept	259
2.	Veranstaltungsbezogene Sicherheitsmaßnahmen aus Sicht der Polizei	261
2.1	Vorbemerkung	261
2.2	Beschreibung der polizeilichen Handlungsphasen	262

2.3	Polizeiliche Gefährdungsbewertung	265
2.4	Die Rolle der Polizei im Genehmigungsverfahren	266
2.5	Polizeiliche Aufbauorganisation während einer Veranstaltung	268
2.6	Polizeiliche Einsatzmaßnahmen während einer Veranstaltung	270
2.7	Einsatzbegleitende Presse- und Öffentlichkeitsarbeit	271
3.	Veranstaltungsbezogene Sicherheitsmaßnahmen aus Sicht der Feuerwehren	273
3.1	Struktur der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr in Deutschland	273
3.2	Organisation des Feuerwehrwesens in Deutschland	274
3.3	Aufgaben von Brandschutzdienststellen und Feuerwehren bei der Planung von Veranstaltungen	276
3.4	Aufgaben von Feuerwehren bei der Durchführung von Veranstaltungen	283
3.5	Herausforderungen für Feuerwehren	284
4.	Veranstaltungsbezogene Sicherheitsmaßnahmen aus Sicht des Rettungsdienstes	287
4.1	Allgemeine Aufgaben des Rettungsdienstes	287
4.2	Aufgaben von Rettungs- und Sanitätsdienst bei Veranstaltungen	289
4.3	Vorgehen bei der Planung von Veranstaltungen	292
4.4	Vorgehen bei der Durchführung von Veranstaltungen	296
4.5	Herausforderungen für den Rettungs- und Sanitätsdienst	297
5.	Veranstaltungsbezogene Sicherheitsmaßnahmen aus Sicht der öffentlichen Verkehrsbetreiber	299
5.1	Vorbemerkung	299
5.2	Sicherheit im ÖPNV	299
5.3	Rechtliche Grundlagen der Sicherheit im ÖPNV	300
5.4	Auswirkungen von Großveranstaltungen auf die Sicherheit im ÖPNV	302
5.5	Antransport der Fahrgäste/Anreisephase	304
5.6	Sicherheitspersonal und technische Hilfsmittel	305
5.7	Abtransport der Fahrgäste/Abreisephase	307
	Stichwortverzeichnis	309

A.
Einführung und Überblick

1. Der Markt für Versammlungsstätten, Veranstaltungen und Großveranstaltungen

*Univ.-Prof. Dr. Achim Hecker, Rektor,
Privatuniversität Schloss Seeburg, Salzburg*

1.1 Vorbemerkung

Der Markt für (Groß-)Veranstaltungen ist nicht nur im deutschsprachigen Raum ein **Wachstumsmarkt**. Die Nachfrage nach Veranstaltungen nimmt, bedingt unter anderem durch die seit Jahrzehnten zurückgehende Arbeitszeit, das parallel steigende verfügbare Einkommen sowie sich wandelnde Arbeits- und Lebensentwürfe kontinuierlich zu: Allein zwischen 2006 und 2015 stieg die Anzahl von Veranstaltungsteilnehmern in Deutschland um über 100 Millionen von 291 Millionen Besuchern (2006) auf **393 Millionen Besucher** (2015).¹ Allerdings ist der Veranstaltungsmarkt äußerst heterogen und komplex strukturiert. Dabei spielt zum einen der schillernde und facettenreiche Charakter des Veranstaltungsbegriffs eine wesentliche Rolle, der unterschiedliche Interpretationen und vielfältige Formen und Varianten vereint. Zum anderen liegt dies an einer Vielzahl häufig nicht klar abgegrenzter **Akteure** mit unterschiedlichen Interessen und Voraussetzungen sowie vielfältigen Formen der Veranstaltungsorganisation und Zusammenarbeit. Schließlich weist der Markt eine nicht unerhebliche **Dynamik** auf, die u.a. in schnellen und heterogenen Entwicklungen einzelner Marktsegmente (oder sogar Teilssegmente) ihren Ausdruck findet.

Diese sich permanent wandelnden Eigenschaften, Besonderheiten und Organisationsformen des Veranstaltungsmarkts haben immer direkte und indirekte Auswirkungen auf die **Veranstaltungssicherheit**.² Die Veranstaltungsinhalte, Angebots- und Nachfragefaktoren hinsichtlich des Zielpublikums sowie vor allem die wirtschaftlichen Interessen bzw. Zwänge der in die Veranstaltungsorganisation eingebundenen Parteien sind bedeutsame Einflussfaktoren für alle im Bereich der Veranstaltungssicherheit tätigen Verantwortlichen, Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben. Ein gewisses Verständnis der verschiedenen definitorischen Konzepte hin-

1 Vgl. dazu das „Meeting- und EventBarometer 2016“. Die Studie wird jährlich vom Europäischen Institut für Tagungswirtschaft (EITW) durchgeführt; Initiatoren sind der Europäische Verband der Veranstaltungs-Centren e.V. (EVVC), das GCB German Convention Bureau e.V. und die Deutsche Zentrale für Tourismus e.V. (DZT). Informationen zum aktuellen Meeting- und EventBarometer können auf der Internetseite des GCB (www.gcb.de) abgerufen werden.

2 Vgl. dazu die Ausführungen zur historischen Entwicklung der Veranstaltungssicherheit im nachfolgenden [Beitrag A.2](#).

sichtlich des Veranstaltungsmarktes, der wesentlichen Marktsegmente und ihrer Entwicklungen sowie der zentralen Akteure und ihrer Bedürfnisse ist daher hilfreich, um Verhaltensweisen, Organisationsmuster und etwaige Auswirkungen auf die Veranstaltungssicherheit angemessen verstehen und bewerten zu können.

Ziel dieses einführenden Beitrags ist es daher, ein solches **Grundverständnis** zu schaffen. Zu diesem Zweck werden zunächst wesentliche **Begrifflichkeiten** eingeführt, charakteristische **Merkmale** von Veranstaltungen, Großveranstaltungen und Versammlungsstätten herausgearbeitet und diese in einer für das vorliegende Handbuch dienlichen Form typologisiert. Im Anschluss erfolgt eine überblickartige Betrachtung des Veranstaltungsmarktes und der dort agierenden **Akteure**, welche wiederum um eine Darstellung des aktuellen Marktgeschehens ergänzt wird. Kernstück des Beitrags stellt die **ökonomische Analyse** des Veranstaltungsmarktes, der Interessen und wirtschaftlichen Zwänge der beteiligten Akteure dar. Dadurch soll dem Leser ermöglicht werden, die Handlungen seiner in der Regel unternehmerisch handelnden (Geschäfts-)Partner sowie daraus resultierende Auswirkungen auf Sicherheitskonzepte unterschiedlicher Veranstaltungsarten sowie auf die Zusammenarbeit mit Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben besser einschätzen zu können.

1.2 Definitionen und Kategorisierung

1.2.1 Veranstaltungen

Aufgrund der eingangs skizzierten Mehrdeutigkeit und Heterogenität des Begriffs **Veranstaltung** ist zur ersten Näherung eine allgemeingültige Definition notwendig. Diese bietet *Rück* im Gabler Wirtschaftslexikon an. Demnach versteht man unter einer Veranstaltung ein „*organisiertes, zweckbestimmtes, zeitlich begrenztes Ereignis, an dem eine Gruppe von Menschen vor Ort und/oder über Medien teilnimmt*“.³ Als organisiertes Ereignis erfordert eine Veranstaltung einen geplanten Ablauf, als zweckbestimmtes Ereignis hat sie in der Regel ein definiertes Ziel und eine thematische oder inhaltliche Bindung. Als zeitlich begrenztes Ereignis lässt sich ihr ein eindeutiger Start- und Endzeitpunkt zuordnen. Veranstaltungen richten sich stets an eine Gruppe von Menschen als Veranstaltungsteilnehmer, die durch die inszenierten Inhalte kommunikativ erreicht und in der Regel multisensorisch angesprochen werden. Schließlich sind Veranstaltungen durch einen Ort definiert, an dem sie stattfinden bzw. durch mediale Kanäle, mit Hilfe derer sie übertragen werden.⁴

³ Rück in Gabler Wirtschaftslexikon (n.d.), Abruf am 31.08.2016 unter <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/81537/event-veranstaltung-v10.html>.

⁴ Vgl. ebenda zu einer ausführlichen Definition und Beschreibung.

1.2.2 Großveranstaltungen

Für verschiedene Belange, insbesondere aber auch für die Sicherheitskonzeption, ist die Unterscheidung zwischen „normalen“ und sog. **Großveranstaltungen** relevant. Letztere definiert der „Orientierungsrahmen des Ministeriums für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen für die kommunale Planung, Genehmigung, Durchführung und Nachbereitung von Großveranstaltungen im Freien“ wie folgt:⁵

„Großveranstaltungen im Sinne dieses Orientierungsrahmens sind Veranstaltungen,

- 1. zu denen täglich mehr als 100.000 Besucher erwartet werden, oder*
- 2. bei denen die Zahl der zeitgleich erwarteten Besucher ein Drittel der Einwohner der Kommune übersteigt und sich erwartungsgemäß mindestens 5.000 Besucher zeitgleich auf dem Veranstaltungsgelände befinden, oder*
- 3. die über ein erhöhtes Gefährdungspotenzial verfügen.“*

Allein die drei sehr unterschiedlichen Zuordnungskriterien verdeutlichen bereits, dass eine **allgemeingültige Definition** von Großveranstaltungen nicht gelingen kann. Der Leitfaden Veranstaltungssicherheit der Landeshauptstadt München hält dementsprechend ebenfalls fest, dass eine Großveranstaltung nicht alleine durch die erwartete Besucher- oder Teilnehmerzahl definiert ist, sondern die **Gesamtumstände der Veranstaltung und am Veranstaltungsort** zu berücksichtigen sind.⁶ Die oben genannten Merkmale können dabei jedoch als allgemein anerkannte Orientierungsgröße dienen.

1.2.3 Kategorisierung unterschiedlicher Veranstaltungen

Die beschriebene Uneinheitlichkeit des Veranstaltungsmarktes erfordert offensichtlich eine Kategorisierung unterschiedlicher Arten von Veranstaltungen, um anhand ihrer Merkmale systematisch verschiedene Veranstaltungstypen zu unterscheiden. So lassen sich etwa hinsichtlich der **Zweckbestimmung** zunächst **kommerzielle** von **nicht-kommerziellen** Veranstaltungen differenzieren.⁷ Für eine genauere Differenzierung, insbesondere hinsichtlich resultierender Sicherheitsprobleme, ist eine derartige Unterscheidung jedoch wenig hilfreich, da beide Veranstaltungsformen in sehr unterschiedlicher Ausprägung stattfinden können. Daher müssen Ver-

5 Vgl. Orientierungsrahmen des Ministeriums für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen für die kommunale Planung, Genehmigung, Durchführung und Nachbereitung von Großveranstaltungen im Freien, Düsseldorf, 15.08.2012, S. 5.

6 Vgl. Landeshauptstadt München: „Veranstaltungssicherheit – Leitfaden für Feuerwehr, Sicherheitsbehörde und Polizei sowie Veranstalter und deren Sicherheitsdienstleister“, 3. Auflage 2015, S. 16–17.

7 Vgl. zu dieser Unterscheidung Rück in Gabler Wirtschaftslexikon (n.d.), Abruf am 31.08.2016 unter <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/81537/event-veranstaltung-v10.html>.

anstaltungen neben dieser groben Unterscheidung nach dem Formalzweck weitergehend nach der **thematischen** und **inhaltlichen** Bindung unterschieden werden. Hierzu liegen verschiedene Kategorisierungen und Abgrenzungen vor. Darauf aufbauend können für das vorliegende Handbuch folgende **Veranstaltungsarten** mit in der Regel auch variierenden Sicherheitsproblemen unterschieden werden:

- **Sportveranstaltungen:** Sport(groß)veranstaltungen ermöglichen den Besuch (z.B. Fußballspiel einer professionellen Liga) von oder die aktive Teilnahme (z.B. Marathonlauf in einer Großstadt) an sportlichen Wettkämpfen. Sie sind insbesondere im Bereich der Mannschaftssportarten durch ein hohes Aktivierungspotential bei (rivalisierenden) Fangruppierungen gekennzeichnet.
- **Konzert- und Kulturveranstaltungen:** Konzert- und Kulturveranstaltungen umfassen eine große Bandbreite unterschiedlicher Darbietungen. Sie sind im Bereich der besonders sicherheitsrelevanten Veranstaltungen insbesondere durch ein großes Besucherinteresse, ein junges, erlebnisorientiertes Publikum und/oder hohes politisches, gesellschaftliches oder religiöses Aktivierungspotential gekennzeichnet.⁸
- **Freizeitparks und Volksfeste:** Freizeitparks und Volksfeste sind durch die zeitlich begrenzt (Volksfeste) oder dauerhaft (Freizeitparks) zur Verfügung gestellten Fahrgeschäfte, Festzelte, fliegenden Bauten etc. gekennzeichnet, welche neben den in der Regel hohen Besucherzahlen zusätzliche (technisch bedingte) Gefährdungen mit sich bringen. Sie finden zumeist auf klar umgrenzten Festgeländen oder Parkgrundstücken statt.
- **Straßenfeste und Trendveranstaltungen:** In Abgrenzung zu den Volksfesten sind Straßenfeste bzw. Trendveranstaltungen weniger durch ihre besonders spektakulären fliegenden Bauten gekennzeichnet, sondern weisen einen stark kommunikativen Charakter auf. Zu ihnen gehören z.B. Weihnachtsmärkte, Wein- und Schützenfeste, Nachbarschaftsfeste, Kinderfeste etc., die in der Regel im öffentlichen Raum stattfinden und frei zugänglich sind. Neben eher traditionellen Veranstaltungen werden verstärkt Trendveranstaltungen in diesem Bereich angeboten, z.B. Street-food-Märkte, Farb-Festivals oder spaßorientierte Lauf- und Sportveranstaltungen. Hier werfen vor allem die freie Zugänglichkeit und die teilweise hohen, oft sehr schwer abschätzbaren Besucherzahlen zusätzliche Sicherheitsprobleme auf.
- **Exklusive und geschlossene Veranstaltungen:** Ein Großteil der Veranstaltungen findet als weitestgehend geschlossene oder sogar exklusive Ver-

⁸ Es gibt auch Kulturveranstaltungen, auf welche diese Merkmale allesamt nicht zutreffen, z.B. ein klassisches Musikkonzert in einer Kleinstadt. Diese bedürfen in der Regel jedoch auch keiner weitergehenden Sicherheitskonzeption.

anstaltungen statt, z.B. im geschäftlichen Umfeld oder bei gesellschaftlichen Anlässen. Diese Veranstaltungen mit oft (aber nicht immer) geringeren Teilnehmerzahlen werden hinsichtlich ihrer ökonomischen Bedeutung und ihrer Sicherheitsfragen häufig unterschätzt.

Fast alle (sicherheitstechnisch relevanten) Veranstaltungen lassen sich mehr oder minder trennscharf einer dieser Kategorien zuordnen. Die entsprechende Kategorisierung bildet daher auch die Grundlage für Teil C des Handbuchs („Spezifische Aspekte der Veranstaltungssicherheit“) und findet sich in einschlägigen Statistiken oder Marktanalysen in ähnlicher Form wieder.

1.2.4 Versammlungsstätten

Die vorangegangene Kategorisierung hat gezeigt, dass sich Veranstaltungen in ihrer inhaltlichen Ausrichtung, aber auch dem Veranstaltungsort erheblich unterscheiden können. So lassen sich grundlegend **mobile** Veranstaltungen (etwa Umzüge oder Laufveranstaltungen) von solchen unterscheiden, die auf einem **festen Veranstaltungsgelände** stattfinden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nur feste Veranstaltungsgelände, die bestimmten Kriterien genügen, im baurechtlichen Sinne als **Versammlungsstätten** definiert werden.⁹ Hierzu gehören¹⁰:

- *Gebäude mit (Versammlungs-)Räumen für mehr als 200 Personen,*
- *Gebäude, die insgesamt mehr als 200 Besucher fassen, wenn die Versammlungsräume gemeinsame Rettungswege haben. Auch Anlagen im Freien gehören zu den Versammlungsstätten, wenn deren Besucherbereich jeweils mehr als 1.000 Besucher fasst und zumindest teilweise aus baulichen Anlagen (z.B. Umzäunungen) besteht.*
- *Sportstadien, wenn sie mehr als 5.000 Besucher fassen.*

Für Versammlungsstätten gelten besondere Regelungen und erhöhte Anforderungen hinsichtlich des Brandschutzes, der Flucht- und Rettungswege, bestimmter Elemente der Gebäudeausstattung sowie des Einsatzes von Fach-, Ordnungs- und Rettungskräften.

⁹ Vgl. Musterverordnung über den Bau und Betrieb von Versammlungsstätten (Muster-Versammlungsstättenverordnung – MVStättVO), Fassung Juni 2005 (zuletzt geändert durch Beschluss vom Juli 2014).

¹⁰ Vgl. §§ 1, 2 MVStättVO.

1.3 Wesentliche Akteure im Veranstaltungsmarkt

1.3.1 Veranstalter und Betreiber

Als geplantes und organisiertes Ereignis bedarf jede Veranstaltung einer natürlichen (oder juristischen) Person, die die Veranstaltung plant und durchführt und dabei die organisatorische Verantwortung übernimmt.¹¹ Dies ist der **Veranstalter**. Gemäß einschlägiger Definition¹² ist Veranstalter,

- „wer das wirtschaftliche Risiko für die Veranstaltung trägt, und/oder
- die Letztentscheidungsbefugnis hat, und/oder
- wesentliche Entscheidungen treffen kann, und/oder
- nach außen als Veranstalter auftritt.“

Dementsprechend ist der **Veranstalter** grundsätzlich auch für die Sicherheit der Veranstaltung, die Einhaltung aller geltenden Vorschriften und die Auswahl der notwendigen Dienstleister **verantwortlich**. In der Regel tritt der Veranstalter als **Vertragspartner** der zahlenden Gäste sowie aller anderen Teilnehmer, Dienstleister, Lieferanten und allenfalls auch des Betreibers einer Versammlungsstätte auf. Festzuhalten ist dabei der erste Punkt der obigen Definition, wonach der Veranstalter das **unternehmerische Risiko** für die Veranstaltung trägt. Dies bestimmt in der Regel sein Handeln zu einem nicht unerheblichen Teil. Häufig treten zudem **mehrere Veranstalter** auf, die unterschiedliche Programmteile organisieren oder räumlich getrennte Teilflächen bespielen. Auch sind hierarchische Veranstalterkonstellationen gängig, bei denen der **Generalveranstalter** einer Veranstaltungsreihe (z.B. ein Tourneeveranstalter, Künstlermanager oder Verband) untergeordnete lokale Veranstalter als ausführende Agenten mit der Organisation einzelner Veranstaltungen beauftragt und dabei ein Teil der Gewinn- und Verlustmöglichkeiten delegiert wird.

Ergänzend tritt bei baulichen Anlagen bzw. Versammlungsstätten der **Betreiber** auf. Dieser kann selbst als Veranstalter tätig werden oder aber seine Versammlungsstätte einem Veranstalter zur Verfügung stellen. Gemäß **§ 38 MVStättVO** ist der Betreiber grundsätzlich für die Sicherheit einer Veranstaltung in seiner Versammlungsstätte verantwortlich, wobei er diesbezügliche Verpflichtungen, nicht jedoch die grundsätzliche Verantwortung an den Veranstalter oder einen sog. Veranstaltungsleiter übertragen kann. Sofern es sich beim Betreiber und Veranstalter nicht um dieselbe (juristische) Person handelt, ist allenfalls von unterschiedlichen wirtschaftlichen Interessen und verteilten Risiken auszugehen. Dies gilt umso mehr, wenn

¹¹ Tritt eine juristische Person als Veranstalter auf, muss diese wiederum eine natürliche Person als vertretungsberechtigten, verantwortlichen Ansprechpartner benennen.

¹² Vgl. Funk in BASiGO (2015), Abruf am 31.08.2016 unter http://www.basigo.de/wiki/index.php5?title=Grundlagen/private_Akteure/Veranstalter&oldid=5865%E2%80%9C.

mehrere Veranstalter in den vorgenannten Konstellationen tätig sind. Für die direkt Beteiligten ist daher eine klare und transparente Regelung aller (sicherheitsrelevanten) Fragen unabdingbar. Auch Außenstehende (Dienstleister, Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben) sollten sich im Vorfeld einer Veranstaltung detailliert über die jeweiligen Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten informieren.

1.3.2 Weitere Teilnehmer und ihre Vertreter

Der Veranstaltungsmarkt ist durch eine sehr arbeitsteilige Struktur gekennzeichnet. Der **Veranstalter** steht daher im Zentrum unterschiedlicher vertraglicher Regelungen, aus denen für ihn finanzielle und haftungsrechtliche Risiken resultieren. Einerseits muss er in vielen Marktsegmenten die **Teilnehmer** (d.h. Künstler, Sportler etc.) vertraglich zur Teilnahme verpflichten und entlohnen, andererseits beauftragt und bezahlt er **Dienstleister** (Sicherheit, Reinigung, Marketing-Agenturen etc.) oder veräußert **Rechte** (z.B. Sponsoring- und Werberechte, Verpachtung der Gastronomie). Je nach Verhältnis zum Betreiber mietet er auch die Veranstaltungs- bzw. Versammlungsstätte an.

Auch hier sind **Schnittstellen** nicht immer trennscharf definiert; in der Praxis treten Veranstalter häufig gleichzeitig als Künstleragenten, Dienstleister oder Sponsor auf. Im umgekehrten Fall können diese Parteien je nach Außenauftritt auch als Veranstalter gelten – mit allen daraus resultierenden Rechten und Pflichten. Klare vertragliche Regelungen sowie eine eindeutige Definition, wer für welche Sicherheitsaspekte zuständig ist (z.B. hinsichtlich des Personenschutzes eines besonders gefährdeten Künstlers bei einer Veranstaltung) sind daher wiederum unabdingbar.

1.3.3 Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben

Auf Seiten der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) sind ebenfalls unterschiedliche Akteure im Rahmen einer Veranstaltung tätig. Diese sollen hier der Vollständigkeit halber erwähnt werden, eine detaillierte Darstellung findet sich in Teil D des Handbuchs.

1.4 Kennzahlen und Entwicklung des Veranstaltungsmarktes

1.4.1 Allgemeine Kennzahlen und Entwicklung

Der Veranstaltungsmarkt ist, wie bereits erwähnt, seit geraumer Zeit ein Wachstumsmarkt von mittlerweile erheblicher ökonomischer Bedeutung. Dies lässt sich an folgenden **Kennzahlen** aus dem eingangs zitierten Meeting- und EventBarometer verdeutlichen:¹³

¹³ Vgl. Europäisches Institut für Tagungswirtschaft (EITW): Meeting- und EventBarometer 2016, Frankfurt am Main, 19. April 2016.

- Im Jahr 2015 besuchten **393 Millionen Besucher** Veranstaltungen in Deutschland, wobei in den letzten 10 Jahren erhebliche Steigerungen erzielt worden sind.
- Die Zahl der jährlichen Veranstaltungen ist seit 10 Jahren leicht zunehmend und lag im Jahr 2015 bei **3.06 Millionen**.
- Die Zahl der **Veranstaltungsstätten** in Deutschland liegt bei über mehr als **7.000**.

Generell zeigen sich ähnliche Entwicklungen im globalen Veranstaltungsmarkt in allen Marktsegmenten, wobei auch die weitere zukünftige Entwicklung optimistisch eingeschätzt wird: Aktuell gehen 60 % der Veranstalter in Deutschland von einer weiterhin **positiven Entwicklung** des Veranstaltungsmarktes aus, fast 90 % von einer mindestens gleichbleibenden Entwicklung.¹⁴ Die Situation in den einzelnen **Marktsegmenten** ist nachfolgend überblickartig dargestellt, wobei zur grundsätzlichen Orientierung vor allem auf längerfristige, allgemeine Entwicklungen eingegangen wird.

1.4.2 Sportveranstaltungen

Sportveranstaltungen sind, betrachtet man die wiederkehrend stattfindenden Ligabetriebe in den beliebten Sportarten Fußball, Eishockey und Handball, die hinsichtlich Zuschauerinteresse größten Veranstaltungen in Europa.¹⁵ Der **Umsatz** im Markt für Sportveranstaltungen allein in Deutschland wird für das Jahr 2016 auf **253 Millionen EUR** geschätzt, bis zum Jahr 2020 wird eine Steigerung auf 415 Millionen EUR erwartet.¹⁶ Weltweit wird davon ausgegangen, dass der Umsatz allein mit Sport-Events in den nächsten Jahren etwa 90 Milliarden USD pro Jahr betragen wird.¹⁷ Interessant ist dabei, dass im Bereich der Sportveranstaltungen alle (sportlich attraktiven) Veranstaltungen zu profitieren scheinen und es nicht – wie in anderen Marktsegmenten – teilweise gegenläufige Trends gibt. Aufgrund der mehrheitlich in organisierten Liga- oder Turnierbetrieben stattfindenden Veranstaltungen ist bei Sportveranstaltungen zudem von einem hohen Professionalisierungsgrad auszugehen.

1.4.3 Konzert- und Kulturveranstaltungen

Mit einem Umsatz von **1.133 Millionen EUR** im Markt für **Kultur- und Musikveranstaltungen** im Jahr 2016 (Deutschland) übersteigt das Marktvolumen jenes der Sportveranstaltungen zwar deutlich, verteilt sich jedoch auf eine deutlich größere Anzahl an (kleinen und mittleren) Veranstaltungen.

¹⁴ Vgl. ebenda.

¹⁵ Vgl. dazu auch die Ausführungen im [Beitrag C.1](#).

¹⁶ Vgl. Statista, Digital Market Outlook: Sportveranstaltungen Deutschland (2015), Abruf am 06.09.2016 unter <https://de.statista.com/outlook/272/137/sportveranstaltungen/deutschland#>.

¹⁷ Vgl. AT Kearney (2014): „Winning in the business of sports“.

Auch das prognostizierte **Wachstum** des Marktes bis zum Jahr 2020 auf 1.664 Millionen EUR fällt etwas geringer aus.¹⁸ Während alle Formen von Live-Musik mit Rock- und Pop-Bands sowie Musicals zu den mit Abstand beliebtesten Arten von Veranstaltungen in Deutschland gehören,¹⁹ sind andere kulturelle Veranstaltungen oder auch klassische Tanzlokale bzw. Discotheken hingegen offensichtlich deutlich weniger attraktiv.²⁰

Generell lässt sich beobachten, dass in diesem Marktsegment aufgrund der vielen Marktteilnehmer, der oft kurzfristigen Halbwertszeit von Geschäftsmodellen, Trends und Popularität der Künstler sowie des weiter zunehmenden Angebots – oft stellen Veranstaltungen für viele Künstler in Zeiten der Digitalisierung eine wesentliche Einnahmequelle dar – ein hoher **wirtschaftlicher Druck** herrscht. In Verbindung mit den niedrigen Markteintrittsbarrieren ist dies unter Sicherheitsaspekten kritisch zu beurteilen.

1.4.4 Freizeitparks, Volks- und Straßenfeste

Da sich die Teilmärkte **Freizeitparks** und **Volksfeste** bzw. **Straßenfeste** und vergleichbare Trendveranstaltungen statistisch nicht eindeutig abgrenzen lassen, wird dieses Marktsegment gemeinsam betrachtet. Große Volksfeste, Public Viewings oder Schützenfeste erfreuen sich in Deutschland gemäß einer entsprechenden Umfrage aus dem Jahr 2016 einer großen bis sehr großen Beliebtheit.²¹

Detailliertere, jedoch nicht repräsentative Medienauswertungen legen allerdings nahe, dass sich gerade bei eher traditionelleren Veranstaltungen (Volks- und Schützenfeste) oder den anlässlich der Fußball-Europameisterschaft 2016 weniger stark besuchten Public Viewings gewisse **Sättigungseffekte** ergeben. Trendveranstaltungen, wie insbesondere Streetfood-Märkte oder Farb-Festivals, stellen hingegen (zumindest kurzzeitig) Publikumsmagnete dar, deren mittel- bis langfristige Erfolgsaussichten aber vorsichtig beurteilt werden sollten. Im Bereich der Vergnügungs- und Themenparks ist dagegen eine **Konsolidierung** auf hohem Niveau zu beobachten: Sowohl

18 Vgl. Statista, Digital Market Outlook: Musikveranstaltungen Deutschland (2015), Abruf am 06.09.2016 unter <https://de.statista.com/outlook/273/137/musikveranstaltungen/deutschland#market-revenue>.

19 Vgl. IfD Allensbach. (n.d.): Beliebteste Arten von Events und Veranstaltungen in Deutschland in den Jahren 2015 und 2016, in Statista – Das Statistik-Portal, Abruf am 06.09.2016 unter <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/170865/umfrage/beliebteste-arten-von-veranstaltungen/>.

20 Vgl. ebenda bzw. den zusammenfassenden Beitrag von Fründt: „Warum die Großraum-Disko dem Untergang geweiht ist“, Die Welt, 04.07.2015.

21 Vgl. IfD Allensbach. (n.d.): Beliebteste Arten von Events und Veranstaltungen in Deutschland in den Jahren 2015 und 2016, in Statista – Das Statistik-Portal, Abruf am 6.09.2016 unter <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/170865/umfrage/beliebteste-arten-von-veranstaltungen/>.

die Besucherzahlen als auch die Anzahl der Parks sind in Deutschland in den letzten Jahren weitestgehend stabil mit leicht rückläufiger Tendenz.²²

1.4.5 Geschlossene und exklusive Veranstaltungen

Weit über die **Hälfte** der in Deutschland jährlich stattfindenden Veranstaltungen stellen **geschlossene** und/oder **exklusive Veranstaltungen** im geschäftlichen oder gesellschaftlichen Umfeld dar.²³ Auch wenn man die hier stark repräsentierten Seminare und Tagungen vernachlässigt, entfällt auf diese Veranstaltungen offensichtlich ein nicht unerheblicher und stetig wachsender Teil des gesamten Veranstaltungsmarktes. Berücksichtigt man zudem, dass auch in allen anderen Marktsegmenten (verstärkt) besonders exklusive Zuschauerbereiche zur Verfügung gestellt werden, wird die besondere Bedeutung dieser Veranstaltungen bzw. Veranstaltungsbereiche und der mit ihnen verbundenen Sicherheitsprobleme deutlich.

1.5 Ökonomische Analyse von Veranstaltungen

1.5.1 Grundlegende Bemerkungen

Die einführende Charakterisierung des Veranstaltungsmarktes bietet die Grundlage für eine tiefergehende Analyse der Zwänge und Interessen der beteiligten Akteure sowie daraus resultierender Verhaltensmuster. Mithilfe der „ökonomischen Theorie“ sollen dabei folgende Problembereiche untersucht werden:

- Veranstaltungen und Veranstaltungssicherheit als **Vertrauensgut** ,
- **Interessenskonflikte** zwischen Veranstaltern und Betreibern und
- **Interessenskonflikte** zwischen Veranstaltern und Dienstleistern.

An die Darstellung und Analyse dieser Problemfelder schließen sich **Handlungsempfehlungen** für Verantwortungsträger im Bereich der Veranstaltungssicherheit an.

22 Vgl. IfD Allensbach. (n.d.): Anzahl der Personen in Deutschland, die in der Freizeit Freizeitparks besuchen, nach Häufigkeit von 2012 bis 2016 (in Millionen), in Statista – Das Statistik-Portal, Abruf am 06.09.2016 unter <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/265141/umfrage/haeufigkeit-des-besuchs-von-freizeitparks-in-der-freizeit-in-deutschland/>; Statistisches Bundesamt. (n.d.): Anzahl der Vergnügungs- und Themenparks in Deutschland von 2003 bis 2014 in Statista – Das Statistik-Portal, Abruf am 06.09.2016 unter <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/38371/umfrage/unternehmen-im-schaustellergewerbe-vergnuegungsparks/>.

23 Vgl. German Convention Bureau. (n.d.): Verteilung der Veranstaltungen in Deutschland in den Jahren 2014 und 2015 nach Veranstaltungsart in Statista – Das Statistik-Portal, Abruf am 06.09.2016 unter <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/159424/umfrage/verteilung-der-veranstaltungen-nach-veranstaltungsart/>.

1.5.2 Veranstaltungen und Veranstaltungssicherheit als Vertrauensgut

Aus informationsökonomischer Perspektive lassen sich verschiedene Arten von Gütern (Waren, Dienstleistungen etc.) danach unterscheiden, wie **Informationen über die Güteigenschaften** zwischen Anbieter und Nachfrager verteilt sind bzw. welche Möglichkeiten der Nachfrager (Konsument) hat, qualitätsrelevante Eigenschaften zu beurteilen. Dabei wird grob unterschieden zwischen:²⁴

- **Suchgütern:** Güter, deren Qualitätseigenschaften durch entsprechende Such- und Recherche-Aktivitäten schon vor dem Kauf bzw. Konsum festgestellt werden können;
- **Erfahrungsgütern:** Güter, deren Qualitätseigenschaften erst nach vollzogenem Kauf bzw. Konsum festgestellt werden können;
- **Vertrauensgütern:** Güter, deren Qualitätseigenschaften selbst nach dem Kauf bzw. Konsum durch den Nachfrager nicht sicher feststellbar sind.

Aus Sicht des **Teilnehmers** haben **Veranstaltungen** den Charakter eines **Erfahrungsgutes**, die **Veranstaltungssicherheit** gar den Charakter eines **Vertrauensgutes**. Während Konsumenten bei vielen Gütern deren Qualitätseigenschaften durch entsprechende Such- und Recherche-Aktivitäten schon vor dem Kauf feststellen können (so beispielsweise bei einer CD mit einem aufgezeichneten Konzert durch Hörproben), ist dies bei Veranstaltungen in der Regel nicht möglich. Erst während der Veranstaltungsteilnahme kann der Konsument die Qualität wirklich überprüfen. Dann ist der Kauf aber bereits vollzogen und nicht mehr wandelbar. Dies eröffnet dem **Veranstalter** Spielräume zu nachvertraglichem Opportunismus (sog. „**moral hazard**“), d.h. bei den Investitionen in die Veranstaltungsqualität zu sparen, ohne die Verkaufschancen zu reduzieren, und damit seine Erträge zu erhöhen.²⁵ In verschärfter Form ergeben sich „**moral hazard**“-Probleme bei der **Veranstaltungssicherheit**. Bei dieser handelt es sich im Gegensatz zur generellen Veranstaltungsqualität nicht um ein Erfahrungs-, sondern ein **Vertrauensgut**. Denn der **Teilnehmer** einer Konzert- oder Sportveranstaltung ist selbst während der Teilnahme kaum in der Lage festzustellen, ob die relevanten Sicherheitsvorschriften eingehalten und alle erforderlichen technischen und organisatorischen Vorkehrungen zur Gewährleistung der Veranstaltungssicherheit getroffen wurden. Diese noch größere **Informationsasymmetrie** zwischen Veranstalter und Veranstaltungsteilnehmer verschärft die Gefahr des opportunistischen Handelns seitens des Veranstalters im Sinne

²⁴ Vgl. z.B. Meffert (2000): Marketing: Grundlagen marktorientierter Unternehmensführung, Wiesbaden.

²⁵ Vgl. Kräkel (2015): Organisation und Management, Tübingen, sowie Picot/Dietl/Franck (2008): Organisation – eine ökonomische Perspektive, Stuttgart.