

Leitfaden Sicherheitskonzept für Veranstaltungen

Einführung:

Ein Sicherheitskonzept soll Veranstalter auf mögliche Risiken / Szenarien aufmerksam machen, die während einer Veranstaltung entstehen können. Es sorgt dafür, dass im Krisenfall entsprechend gehandelt werden kann, weil allen Verantwortlichen die notwendigen Schritte bekannt sind. Es hilft den Veranstaltern also, Ihre Verantwortung im Bereich Sicherheit und Risikomanagement wahrnehmen zu können. Hauptziele eines Sicherheitskonzeptes sind, die Festlegung der Verantwortlichkeiten, das erkennen und Beschreiben der Risiken, Verfahrensregeln festzulegen, Massnahmen zur Beseitigung oder Verminderung der Risiken zu definieren, der Kommunikationswege festzulegen und des Personaleinsatzes zu definieren. Erstellt und umgesetzt wird das Sicherheitskonzept vom Veranstalter. Die Öffentliche Sicherheit prüft nur die Plausibilität und Schlüssigkeit des eingereichten Sicherheitskonzeptes. Das Vorliegende Dokument ist ein Leitfaden zur Erstellung eines Sicherheitskonzeptes. Er umfasst die Beschreibung der wesentlichen, zu berücksichtigenden Punkte. Die Öffentliche Sicherheit stellt Ihnen - ergänzend zu diesem Leitfaden - gerne auch eine Sicherheitskonzeptvorlage zur Verfügung (www.buchs-sg.ch), die nach Belieben ausgefüllt, ergänzt, überschrieben oder in welcher auch unnötige Punkte daraus wegelöscht werden können, ohne das der Charakter und die Aussagekraft des Sicherheitskonzeptes verloren geht.

Inhaltsverzeichnis

- 1 Grundlagen
- 2 Art der Veranstaltung und Publikum
- 3 Ort der Veranstaltung: Indoor / Outdoor
- 4 Zeitpunkt der Veranstaltung
- 5 Verantwortlichkeiten
- 6 Risikoanalyse und Bewertung
- 7 Risikosteuerung
- 8 Risikoüberwachung
- 9 Anhang: Checkliste Planung Sicherheitskonzept

1. Grundlagen

Haftung aufgrund vertraglicher Pflichten

Der Veranstalter hat grundsätzlich dafür zu sorgen, dass die Veranstaltung so abgewickelt wird, wie er dies den Teilnehmern und den Zuschauern / Besuchern in Aussicht gestellt hat. Für die Erfüllung dieser Pflicht haftet der Veranstalter als Folge der Vereinbarung, die er mit jedem einzelnen Teilnehmer und jeder Teilnehmerin, aber auch mit jedem Zuschauer / Besucher abgeschlossen hat (Art. 97 OR). Solche Verträge müssen nicht schriftlich festgehalten werden. Zieht der Veranstalter in eigener Verantwortung Helfer bei, so kann er unter Umständen (Gewinnorientierung, Grösse, Dauer und Aufwand des Anlasses, Umfang der Infrastruktur, Entlohnung der Helfer, etc.) als faktischer Arbeitgeber dieser Helfer gelten. Dies insbesondere dann, wenn er ungelernete bzw. nicht professionelle Helfer beizieht. Der Veranstalter hat in diesen Fällen auch arbeitsrechtliche Pflichten einzuhalten (Art. 328 OR) und könnte bei Verletzung dieser Pflichten haftbar werden. Ein schriftlicher Arbeitsvertrag muss dazu nicht gegeben sein.

Haftung für Sachen, Leib und Leben

Zur vertraglichen Pflicht, die Veranstaltung ordnungsgemäss durchzuführen, gehört auch die Pflicht, die Veranstaltung sicher zu gestalten. Für die Wahrung der Sicherheit für Leib und Leben haftet der Veranstalter jedoch nicht nur aufgrund von vertraglichen Abmachungen, sondern auch von Gesetzes wegen. Die Haftung besteht auch gegenüber Dritten, mit denen keine Vereinbarung besteht, also gegenüber Zuschauer / Besucher / Nachbarn etc.. Diese auf Gesetz beruhende Haftung heisst Deliktshaftung, da sie eine Folge eines Gesetzesverstosses des Veranstalters ist (Art. 41 OR). Eine Körperverletzung oder gar der Tod eines Menschen oder die Verursachung von Sachschaden sind immer widerrechtlich. Diese Deliktshaftung besteht zusätzlich zur vertraglichen Haftung. Neben der zivilrechtlichen Haftung stellt sich bei Körperverletzung und Tod immer auch die Frage nach der strafrechtlichen Verantwortung. Im Vordergrund stehen dabei folgende Tatbestände:

- fahrlässige Tötung (Art. 117 StGB)
- fahrlässige Körperverletzung (Art. 125 StGB)
- Unterlassung der Nothilfe (Art. 128 StGB)

Diese Grundsätze gelten nicht nur für die Zeit der Veranstaltung und / oder gegenüber den Teilnehmern und Dritten, sondern auch für die Zeit des allfälligen Auf- und Abbaus der Veranstaltungsinfrastruktur und / oder gegenüber den beizugezogenen Helfern.

Gefahrensatz

Die zivilrechtliche Haftung des Veranstalters beruht auf dem sogenannten Gefahrensatz. Derjenige, der einen Zustand der Gefahr schafft, ist im Rahmen des Zumutbaren dafür verantwortlich, dass sich diese Gefahr nicht verwirklicht. Damit besteht immer dort eine Pflicht zum Ergreifen von Schutzmassnahmen, wo ein gefährlicher Zustand geschaffen oder unterhalten wird. „Gefahr“ wird definiert als „Situation, in welcher ein erhöhtes Risiko für Leib und Leben besteht“. Es ist deshalb die Sorgfaltspflicht des Veranstalters, die notwendigen Massnahmen zu treffen, damit sich diese Risiken nicht verwirklichen.

Voraussetzung für die Haftung ist das Verschulden des Veranstalters, also die Zurechenbarkeit. Massstab ist die Sorgfalt, welche in vergleichbaren Umständen von vernünftig handelnden Personen erwartet werden darf. Dabei gilt: Je gefährlicher und anspruchsvoller eine Tätigkeit ist, umso grösser ist die Sorgfaltspflicht. Grobe Fahrlässigkeit liegt vor, wenn jemand die verlangte Sorgfalt in besonders krasser Weise vermissen lässt, wenn also die elementarsten Vorsichtsgebote ausser Acht gelassen werden. Dadurch werden Massnahmen unterlassen, die jedem verständigen Menschen in gleicher Lage und unter den gleichen Umständen hätten einleuchten müssen. Leichte Fahrlässigkeit ist jede Fahrlässigkeit, die nicht grob ist, also Unvorsichtigkeit.

Die zentrale Frage in Haftpflichtrechtfällen bleibt jeweils, welche konkreten Massnahmen der Veranstalter hätte treffen müssen, um das Risiko zu vermeiden. Darunter fallen z.B. folgende Massnahmen:

- Erstellung eines Sicherheitskonzepts, inkl. Kommunikations- und Alarmierungskonzepts
- Instruktion des Sicherheitspersonals und der beigezogenen Helfer
- Sicherstellung einer funktionierenden Kommunikation zwischen Veranstalter, Polizei und Stadt Buchs
- Bereitstellung von Sanitätsposten
- Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur

Eigenverantwortung der Teilnehmenden

Jeder Teilnehmer, Zuschauer, Besucher und Helfer einer Veranstaltung trägt natürlich auch eine gewisse Eigenverantwortung. Er darf nicht blind darauf vertrauen, dass für alle denkbaren Eventualitäten vorgesorgt wurde. Der Teilnehmer, die Zuschauer, die Besucher und die Helfer dürfen allerdings darauf vertrauen, dass sie vor Risiken, die für sie nicht vorhersehbar waren oder die üblicherweise durch organisatorische Massnahmen ausgeschlossen werden, geschützt sind.

Zusammenfassend kann folgendes erwähnt werden:

- Der Veranstalter hat vor der Veranstaltung eine möglichst detaillierte Gefahrenanalyse vorzunehmen.
- Der Veranstalter ist für die Erstellung eines verbindlichen Sicherheitskonzepts verantwortlich.
- Der Veranstalter ist für die Instruktion und Überwachung des Sicherheitspersonals und der beigezogenen Helfer verantwortlich.
- Der Veranstalter ist für die Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur verantwortlich.
- Die Stadt Buchs muss als Bewilligungsbehörde den Veranstalter betreffend Gewährleistung der Sicherheit in die Pflicht nehmen (Vorlage und Überprüfung Sicherheitskonzept).
- Die Stadt Buchs hat die Bewilligungserteilung zu verweigern, falls der Veranstalter seinen Sorgfaltspflichten nicht genügend nachkommt.
- Eine Verletzung der Sorgfaltspflichten kann haftpflichtrechtliche und strafrechtliche Konsequenzen für den Veranstalter nach sich ziehen.

2. Art der Veranstaltung und Publikum

Für die Erstellung eines Sicherheitskonzeptes ist es wichtig zu wissen, um welche Art von Veranstaltung es sich handelt. Eine Musikveranstaltung hat in der Regel nicht zwingend dieselbe Art von Besuchern wie eine Sportveranstaltung, ein Bucherfest oder ein Jahrmarkt nicht dasselbe Zielpublikum wie eine Theatervorführung oder eine politische Kundgebung. Auch die zu erwartenden Besucherzahlen unterscheiden sich stark voneinander. Je nach Art der Veranstaltung sind auch die damit verbundenen Gefahren anders einzuschätzen.

3. Ort der Veranstaltung: Indoor / Outdoor

Grundsätzlich wird zwischen Indoor- und Outdoor-Veranstaltungen unterschieden. Der Ort der Veranstaltung ist von grosser Bedeutung. Im Sicherheitskonzept müssen die Gefahren am und um den Veranstaltungsort, bei der An- und Abreise und an den Schnittstellen zwischen Veranstaltungsort und öffentlichem Raum berücksichtigt werden. Auch die baulichen, infrastrukturellen und technischen Besonderheiten müssen unbedingt erfasst werden.

Werden Veranstaltungen in Gebäuden durchgeführt, die für solche Events zugelassen sind, so kann sich der Veranstalter mit dem Besitzer des Gebäudes besprechen, welche Auflagen bereits festgehalten sind und eingehalten werden müssen, denn in der Regel sind für solche Gebäude bereits wichtige, sicherheitsrelevante Massnahmen vorgeschrieben. Gebäudepläne, Pläne über Notausgänge, Löscheinrichtungen und temporär erstellte Bauten (wie Stände, Bühnen etc.) sind im Sicherheitskonzept zu integrieren oder diesem beizufügen.

Bei Outdoor-Veranstaltungen (z.B. Bucherfest, Jahrmarkt, VESPA-Treff, ect. im öffentlichen Raum mit Begrenzungen und definierten Flächen) sind die Auflagen festgehalten oder der Veranstalter muss von Grund auf ein Sicherheitskonzept ausarbeiten. Die Öffentliche Sicherheit steht gerne beratend zur Verfügung. In jedem Fall muss der Veranstalter der Stadtkanzlei den Antrag, inkl. eine Planskizze vom Veranstaltungsort einreichen. In diesem Plan müssen temporäre Bauten, Rettungswege, Fluchtwege, WC-Anlagen, Entsorgungsstellen, Durchfahrtsbreiten für Rettungsfahrzeuge und Standorte von Rettungseinrichtungen eingezeichnet sein.

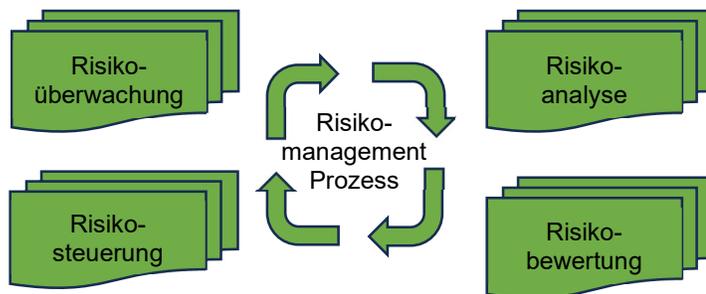
4. Zeitpunkt der Veranstaltung

Jahreszeit, Monat, Tag, Tageszeit und Wettervorhersagen geben Hinweise auf mögliche Risiken und Auswirkungen. Sie müssen daher im Sicherheitskonzept enthalten sein. Wird in den heissen Sommermonaten in einer Halle eine Veranstaltung durchgeführt, so muss beispielsweise geklärt werden, ob diese Halle gffs. genügend gekühlt ist oder ob hier zusätzliche Installationen notwendig sind. Wird eine Outdoor-Veranstaltung abgehalten, so ist zu berücksichtigen, dass Besucher Wind und Wetter ausgesetzt sind. Finden zur gleichen Zeit noch weitere Veranstaltungen in der Umgebung statt, könnten unvorhergesehene Probleme und Gefahren entstehen.

5. Verantwortlichkeiten

In einem Sicherheitskonzept müssen die Verantwortlichkeiten festgehalten werden. Sie müssen darüber Auskunft geben, wer für welchen Bereich der Veranstaltung zuständig ist und welche Befugnisse die betreffenden Personen haben. Zudem muss klar sein, wie die verantwortliche Person oder deren Stellvertretung während der Dauer der Veranstaltung jederzeit zu erreichen ist. In der Verantwortlichkeitsliste müssen entscheidungs- und weisungsbefugte Personen aufgeführt sein.

6. Risikoanalyse und Bewertung Risikomanagementprozess



In einem Sicherheitskonzept müssen zwingend alle relevanten Gefährdungen analysiert, aufgeführt und bewertet sein. Ebenso sind Massnahmen zur Minimierung oder Eliminierung dieser analysierten Risiken definiert sein, die schlussendlich ebenfalls bewertet sein sollten (Welche Risiken bestehen? Wie hoch sind diese? Wie hoch ist die Eintretenswahrscheinlichkeit? Mit welchen Massnahmen können sie minimiert werden? Wie hoch sind die Risiken unter Berücksichtigung der zu treffenden Massnahmen noch?).

Im Rahmen der Risikoanalyse sind insbesondere folgende Gefährdungen zu berücksichtigen:

- Gefährdung durch das Verhalten des Publikums
- Gefährdung durch eingesetzte Technik
- Gefährdung durch das Festgelände (Örtlichkeit und temporäre Bauten)
- Gefährdung durch Witterungseinflüsse
- Gefährdung durch mangelnde Kommunikation
- Gefährdung durch Brand / Explosion (z.B. Gasflasche)
- Verletzungsgefahren etc.

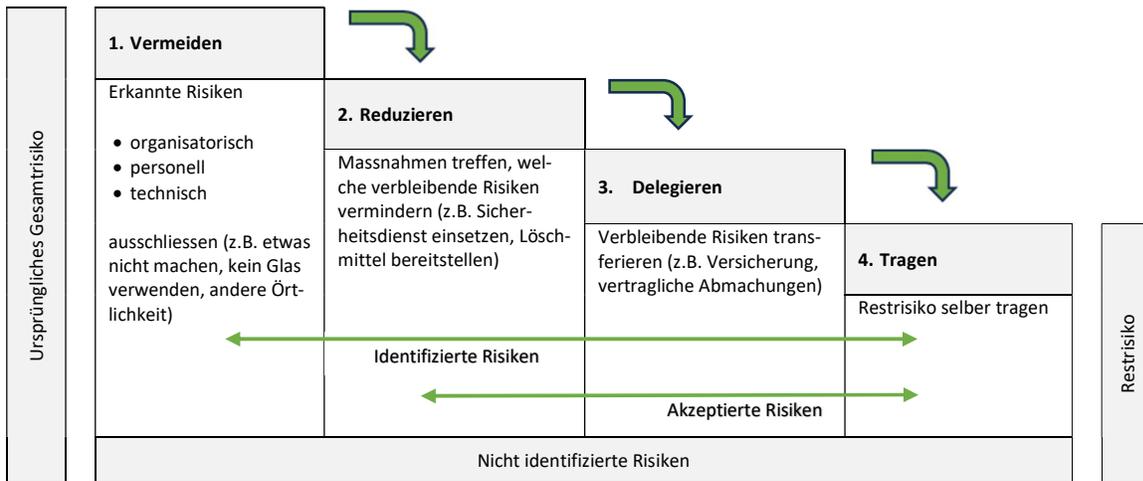
Diese Gefährdungen sind nicht nur einzeln, sondern auch in möglichen Kombinationen zu berücksichtigen. Durch die Risikoidentifizierung wird ersichtlich, welche Gefahren anlässlich des Anlasses vorhanden sind oder entstehen könnten. Diese Gefahren müssen nun bewertet werden. Eine Möglichkeit dazu ist die Nutzung der nachstehend aufgeführten Tabelle. Die Gefahren sollen anhand ihrer Auftretenswahrscheinlichkeit und der Grösse des möglichen Schadenausmasses eingetragen werden, z.B. wie folgt „Muster einer Risikoanalyse / - Bewertung“:

Risikobeschrieb	Auswirkung	vor Massnahme			Massnahmen	nach Massnahme		
		Stufe	Risiko	Handlungsweise		Stufe	Risiko	Handlungsweise
Unwetter Starkwind >75km/h Blitz und Hagel	Stände und Zelt können einstürzen, Gefahr durch herumfliegende Gegenstände, Verletzungen durch Hagel, Fluchtbewegungen bis hin zu Panischen Reaktionen, Blitzschlag	S4 E4	16	Risiko-minderung				
Überfüllung der Bahnhofstrasse	Gedränge, Panik, Verletzte / Tote, Reputationsschaden	S5 E3	15	Risiko-minderung				
Stromausfall Partiell oder Totalausfall	Verletzungsgefahr, Angst / Panikreaktionen von Besuchern, Kriminalität	S4 E4	16	Risiko-minderung				
Ausfall Künstler	Programmausfall, Unmut Besucher, Reputationsschaden, Rückforderungen	S5 E2	10	Risiko-Minderung, Risiko-delegation				

Eine mögliche Skala für die Einschätzung der einzelnen Risiken ("Risikobeschrieb"), die in obiger Tabelle unter "Risiko" "vor Massnahme" einzufügen wären, finden Sie hier:

Schadenausmass	hoch	5	10	15	20	25
	mittel	4	8	12	16	20
		3	6	9	12	15
		2	4	6	8	10
	tief	1	2	3	4	5
		tief	mittel		hoch	
Eintrittswahrscheinlichkeit						

Die so erkannten Gefahren sollen nachfolgendem Schema durch Massnahmen möglichst reduziert werden, so dass sie am Schluss selbst getragen werden können:



Die Massnahmen sind als solche von Vorteil ebenfalls in der Tabelle analog zu jener auf Seite 4 oben zu benennen und nach der Skala (Seite 6 unten) zu bewerten ("Risiko" "nach Massnahme"). Entsprechend sähe das ergänzte Risikoanalyse-/Bewertungsmusterdokument schlussendlich wie folgt aus:

Risikobeschrieb	Auswirkung	vor Massnahme			Massnahmen	nach Massnahme		
		Stufe	Risiko	Handlungsweise		Stufe	Risiko	Handlungsweise
Unwetter Starkwind >75km/h Blitz und Hagel	Stände und Zelt können einstürzen, Gefahr durch herumfliegende Gegenstände, Verletzungen durch Hagel, Fluchtbewegungen bis hin zu Panischen Reaktionen, Blitzschlag	S4 E4	16	Risiko-minderung	Wetterbeobachtung, Kontakt Meteorodienst, Blitzschutz bei Zelten gemäss Weisung W7 der GVSG, Zertifikat der Bühnen- und Zeltbauer, Kontrolle der Aufbauten, Szenarioplanung (Unter- oder Abbruch)	S2 E4	8	Risikoakzeptanz
Überfüllung der Bahnhofstrasse	Gedränge, Panik, Verletzte / Tote, Reputationsschaden	S5 E3	15	Risiko-minderung	Zutrittsregelung, Beobachtung, Personenlenkung	S5 E1	5	Risikoakzeptanz
Stromausfall Partiell oder Totalausfall	Verletzungsfahrer, Angst / Panikreaktionen von Besuchern, Kriminalität	S4 E4	16	Risiko-minderung	Kontrolle / Abnahmen Elektroinstallationen, Notbeleuchtung, Notstromaggregate, leuchtende Schilder, Scheinwerfer für Security	S3 E2	6	Risikoakzeptanz
Ausfall Künstler	Programmausfall, Unmut Besucher, Reputationsschaden, Rückforderungen	S5 E2	10	Risiko-Minderung, Risiko-delegation	Ersatzkünstler als Plan B (Szenario), rechtzeitige Kommunikation, Versicherung	S1 E2	2	Risikoakzeptanz

7. Risikosteuerung

Die Risikosteuerung muss also darüber Auskunft geben, wie bei den analysierten Risiken verfahren wird. Aus dem Sicherheitskonzept muss ersichtlich sein, was getan wird, damit das identifizierte Risiko möglichst nicht eintritt respektive wie bei Eintritt dieses Ereignisses verfahren wird. Unten aufgeführt ein weiteres mögliches Beispiel der Verfahrensregelung:

Brand	Personen- / Sachschaden	Alarmierung	Kommunikation / einzuleitende Massnahmen
Brand tritt ein	Nein	Feuerwehr 118 Polizei 117	Alarmierung erfolgt durch jenen, der das Ereignis feststellt.
	Ja	Feuerwehr 118 Polizei 117 Sanität 144	OK orientieren Gefahrenbereich evakuieren Anfahrt Rettungsfahrzeuge gemäss Dispositiv. Einweisung organisieren
Vorkehrungen	Absprache mit der Feuerwehr Bereitstellen von adäquaten Löschmitteln Klare Markierung und Kontrolle der Fluchtwege Instruktion zum Verhalten des Personals im Ereignisfall Kommunikationsmittel wie Lautsprecher, Notlampen bereitstellen		

Bei der Planung einer Veranstaltung müssen Kommunikationswege berücksichtigt werden. Dies kann bereits bei der Bestimmung der Verantwortlichkeiten und der Festlegung der Verfahrensregeln erfolgen. Daraus ergeben sich dann automatisch die Kontaktpunkte (wer spricht mit wem?). Diese Regelung ist vor allem wichtig um zu klären, wer im Notfall auf welchem Weg welche Stellen orientiert. Es soll auch festgehalten werden, wie die Kommunikation innerhalb des Veranstalters erfolgt und wie die Kommunikation nach aussen zu erfolgen hat.

Personal-, Ressourceneinsatz

Der Sicherheits- oder Ordnungsdienst ist primärer Ansprechpartner für die Veranstaltungsbesucher und Schnittstelle zwischen Organisationskomitee, Sanität, Polizei und Feuerwehr. Als Ansprechpartner sorgen sie bei der Veranstaltung dafür, einen möglichst störungsfreien Ablauf zu gewährleisten. Der Sicherheits- oder Ordnungsdienst muss das Sicherheitskonzept der Veranstaltung kennen, um im Notfall richtig handeln zu können. Wie gross der Personalaufwand für die Sicherheit an einer Veranstaltung sein muss, hängt von folgenden Faktoren ab:

- Art der Veranstaltung
- Ort der Veranstaltung
- Dauer der Veranstaltung
- Zu erwartende Besucherzahl
- Aufgabenbereich des Sicherheits- oder Ordnungsdienstes
- die aus der Risikoanalyse erkannten Gefahren

Evakuations-, Fluchtpläne

Bei Veranstaltungen mit grossem Personenaufkommen ist eine Evakuations- und Fluchtplanung äusserst wichtig. Insbesondere ist diese mit den Plänen der Rettungskräfte abzustimmen, so dass im Ereignisfall alle von denselben Grundlagen ausgehen können.

8. Risikoüberwachung

Die Risikoüberwachung soll sicherstellen, dass die angeordneten Massnahmen auch umgesetzt und dauerhaft aufrechterhalten werden. Es gilt dabei beispielsweise zu erkennen, wenn durch veränderte Umweltverhältnisse oder neue Erkenntnisse neue oder andere Risiken entstehen. Ist das der Fall, muss der Risikomanagementprozess umgehend neu initiiert werden.