

Grußwort und Impulsreferat

Prof. Dr. Sven Eisenmenger

I. Grußwort

Herzlich willkommen zu unserer 2. FORSI-Sicherheitstagung zum Thema „Veranstaltungsschutz bei der Fußball-Europameisterschaft 2024 und zukünftige Neuausrichtung von Veranstaltungsordnungs- und Veranstaltungssicherheitsdiensten“. Ich danke zunächst Herrn Polizeipräsidenten *Ralf Martin Meyer* und Herrn *Florian Graf*, Hauptgeschäftsführer des BDSW, für Ihre Grußworte.

Wir werden heute den Veranstaltungsschutz der Fußball-Europameisterschaft 2024 („EM 2024“ oder nachfolgend auch „UEFA EURO 2024“) in den Blick nehmen und dabei einen Fokus auf die Kooperation zwischen den beteiligten öffentlichen und privaten Akteuren legen ebenso wie die Grundlagenfrage nach einer Neuordnung von Veranstaltungsordnungs- und Veranstaltungssicherheitsdiensten diskutieren.

Lassen Sie mich zunächst auf den Ablauf im Vormittags- und Nachmittagsteil unserer Veranstaltung eingehen und dabei die Referenten vorstellen. Anschließend möchte ich noch etwas näher inhaltlich in die Tagung einführen.

Zum Vormittagsteil „Veranstaltungsschutz bei der Fußball-Europameisterschaft 2024“: Bei der UEFA EURO 2024 stellt sich nicht nur in den Fußballstadien, sondern auch im Rahmen der zahlreichen „Public Viewing Events“ die Herausforderung einer effektiven Sicherheitsgewährleistung, zu der auch die Hygienegewährleistung zählt. Welche Anforderungen bestehen an ein Sicherheitskonzept und wie kann die Kooperation zwischen allen öffentlichen und privaten Beteiligten optimal ausgestaltet werden? Der UEFA EURO 2024 einschließlich der Kooperationsfrage nehmen sich folgende Experten im Vormittagsteil der Tagung an: Die Sicht des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) auf die UEFA EURO 2024 stellt *Boris Gehl* vor, Fachstab des Inspektors der Bereitschaftspolizeien der Länder im BMI. Die Rolle des Staates, insbesondere der Polizei, bei der UEFA EURO 2024 legt uns *Eduard Goldade* dar, Sicherheitsbeauftragter der Freien und Hansestadt Hamburg für die UEFA EURO 2024. Die Rolle des Veranstalters bei der UEFA EURO 2024 erläutert uns *Timo Seibert*, Head of Safety & Security and Medical der EURO 2024 GmbH. Der Rolle der Veranstaltungsordnungs- und Veranstaltungssicherheitsdienste nimmt sich *Carsten Klauer* an, Vorstandsmitglied der Allianz für Sicherheit in der Wirt-

schaft Norddeutschland e.V. – ASWN, Geschäftsführer der POWER PERSONEN-OBJEKT-WERKSCHUTZ GMBH. Anschließend folgt der Diskussteil unter der Leitung von *Florian Graf*.

Zum Nachmittagsteil „Neuausrichtung von Veranstaltungsordnungs- und Veranstaltungssicherheitsdiensten“: Die UEFA EURO 2024, aber auch Großveranstaltungen insgesamt werfen die Frage nach der Qualifikation und Zuverlässigkeit von Veranstaltungsordnungs- und Veranstaltungssicherheitsdiensten auf. Abgrenzungsprobleme zwischen beiden Tätigkeitsformen in der Praxis und die diskutierte Frage nach gesetzlichen Anforderungen in diesem Bereich zeigen, dass der Veranstaltungsschutz auch grundlegend durchdacht werden sollte. Hierzu wird uns zunächst die Sicht der Forschung vorgestellt von *Prof. Dr. Frank Fiedrich*, Professor für Bevölkerungsschutz, Katastrophenhilfe und Objektsicherheit an der Bergischen Universität Wuppertal und Leiter der Forschungsprojekte „NORMALISE“ und „ProVOD“. Der Perspektive Unternehmenspraxis nimmt sich *Martin Houbé*, Vorsitzender des Arbeitskreises Veranstaltungsordnungsdienste (VOD) im BDSW, an. *Ulrich Hofmann*, Leiter DFB-Projektgruppe QuaSOD, wird uns das Praxisbeispiel „QuaSOD“ aus dem Fußballbereich vorstellen und der Frage nachgehen, ob dies ein (allgemeines) Leuchtturmmodell ist. Sodann haben wir ausführlich Gelegenheit zur Diskussion unter der Leitung von *Florian Graf*.

II. Veranstaltungsschutz bei der UEFA EURO 2024

Zur inhaltlichen Seite: Der Veranstaltungsschutz bei der UEFA EURO 2024 wirft Fragen auf und stellt Herausforderungen, die nachfolgend inhaltlich skizziert werden sollen.

1. Analyse

Der Veranstaltungsschutz erfordert eine Analyse, ob und inwieweit mit Gefahren zu rechnen ist. Die folgende Auflistung aus dem „Managementhandbuch Sicherheitswirtschaft und Unternehmenssicherheit“ zeigt die Vielfalt der Lage auf:

- Gefahren aus der Darbietung,
- Gefahren aus dem Publikum (z.B. Ausschreitungen, Panik),
- Naturbedingte Gefahren (Sturm, Blitzschlag usw.),
- Krankheiten (hier etwa auch Covid-19),
- Gefahren von baulichen und technischen Anlagen,

- Rauch und Feuer,
- Attentate ohne terroristischen Hintergrund,
- Geiselnahmen größerer Menschenmengen,
- Terroristische Anschläge.¹

2. Therapie

Hierzu muss ein Sicherheitskonzept von der Praxis erarbeitet werden, das auch auf die Kooperation öffentlicher und privater Akteure setzt. Für den Austragungsort „Stadion“ – wie das Volksparkstadion –² heißt es in § 43 Abs. 2 Versammlungsstättenverordnung Hamburg:

„Für Versammlungsstätten mit mehr als 5.000 Besucherplätzen hat der Betreiber im Einvernehmen mit den für Sicherheit oder Ordnung zuständigen Behörden, insbesondere der Polizei, der Feuerwehr und der Rettungsdienste, ein Sicherheitskonzept aufzustellen. Im Sicherheitskonzept sind die Mindestzahl der Kräfte des Ordnungsdienstes gestaffelt nach Besucherzahlen und Gefährdungsgraden sowie die betrieblichen Sicherheitsmaßnahmen und die allgemeinen und besonderen Sicherheitsdurchsagen festzulegen.“

Aber auch bei „Open-Air-Veranstaltungen“³ besteht jedenfalls in Hamburg nach der 2020 neu geschaffenen Vorschrift zur „Genehmigungspflicht von öffentlichen Veranstaltungen“ die Notwendigkeit eines Sicherheitskonzeptes gem. § 31 Abs. 4 SOG. Dies gilt für Public-Viewing-Veranstaltungen, soweit sie unter § 31 SOG fallen.

Aber wie kann die Kooperation gut gelingen? Wo stehen wir planungstechnisch im Moment und was ist noch zu tun? Dass die Kooperation im Übrigen gut gelingen kann, zeigt der Beitrag des damaligen Sicherheitsbeauftragten für die Fußball-WM 2006 in Hamburg, *Thomas Model*. Er resümiert:

„Die Durchführung der FIFA-WM 2006 war in jeder Hinsicht ein Erfolg. Sie war aber auch ein Beleg dafür, wie wertschöpfend die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher und privater Sicherheit sein kann, wenn man sie institutionell und strategisch gestaltet.“⁴

1 *Klauer* in *Stoher/Olschok/Gundel/Buhl* (Hrsg.), *Managementhandbuch Sicherheitswirtschaft und Unternehmenssicherheit*, 2012, Rn. 584.

2 BS-Drs, 21/19042, 5.

3 BS-Drs, 21/19042, 5.

4 *Model* in *Eisenmenger/Pfeffer* (Hrsg.), *Sicherheitsgewährleistung bei öffentlichen Veranstaltungen – insbesondere am Beispiel von Fußballspielen*, 2021, 31 (43).

Insoweit ist dies ermutigend und Ansporn zugleich für unseren Vormittagsteil.

III. Fokus: Veranstaltungsordnungs- und Veranstaltungssicherheitsdienste

1. Analyse

Das Gelingen effektiver Sicherheitsgewährleistung durch öffentlich-private Kooperationen hängt insbesondere auch von der Qualität der privaten Veranstaltungsordnungs- und Veranstaltungssicherheitsdienste ab. Hier bestehen – wie zuletzt der FORSI-Expertenworkshop vom 30. März 2022 zeigte – erhebliche praktische Probleme.⁵

a) Unklare Abgrenzung

Bereits die Abgrenzung beider Dienste macht in der Praxis Schwierigkeiten. In einer Branchenveröffentlichung heißt es:

„Während Sicherheitsdienstmitarbeiter bei Veranstaltungen den einschlägigen gewerberechtlichen Regelungen unterliegen, weil sie Sicherheitstätigkeiten wie Personenkontrollen im Einlassbereich oder Schutz von Künstlern oder Anlagen durchführen, erbringen Mitarbeiter im VOD reine Servicedienstleistungen wie Kartenabriss und Platzanweisung, Kontrollen von Akkreditierungen oder Freihalten von Flucht- und Rettungswegen ohne Wahrnehmung des Hausrechts.“⁶

Aus dem Forschungsprojekt „ProVOD (Professionalisierung des Veranstaltungsordnungsdienstes)“ heraus wurde ein eigenes Papier „Definition zum Veranstaltungsordnungsdienst und Veranstaltungssicherheitsdienst (VOD/VSD)“ veröffentlicht, das 8 Anwendungsfälle für den VOD (Freihaltung der Rettungswege, Lenkung des ruhenden und fließenden Verkehrs, Kartenabriss, Platzanweisung etc.) und 5 Anwendungsfälle für den VSD (Schutz und Sicherungsaufgaben für Personen, Bewachung und Sicherung fremden Eigentums, Durchsetzung des Hausrechts etc.) aufführt.⁷

⁵ S. dazu *Eisenmenger/Pohl*, GewA 2022, 269 ff.

⁶ <https://www.bdsw.de/die-branche/taetigkeiten/sicherheitstaetigkeiten-bei-veranstaltungen> (abgerufen am 19.4.2022).

⁷ Stand: 22.10.2019, <https://www.provod.uni-wuppertal.de/de/material.html> (abgerufen am 24.6.2022).

Aus Praxissicht wurde im Rahmen des FORSI-Workshops auch vorgetragen, ein Veranstaltungsordner könne rasch in die Situation des Sicherheitspersonals (mit Hausrecht) bzw. der Wachperson kommen, wenn sich ein Notfall ereigne und der Ordner dann z.B. Zuschauer des Hauses (ggf. mit Zwang) verweisen müsste oder wenn sich Gäste den Bitten des Ordners schlicht widersetzen. Insofern sei die Trennung Sicherheitsdienst (mit Hausrecht) einerseits und Veranstaltungsordnungsdienst (ohne Hausrecht) künstlich und sie werde unter Umständen auch nicht praktiziert. Nach dieser Ansicht wird überhaupt die Trennbarkeit infrage gestellt.

Dass überhaupt Definitionen nötig sind, zeigt, wie schwierig und offenbar gesetzlich unklar die Begriffslage aktuell ist.

b) Anforderungen an Veranstaltungsordnungsdienste

Während Veranstaltungssicherheitsdienste weitgehend den Zuverlässigkeits- und Qualifikationsanforderungen des § 34a GewO unterliegen (die im Übrigen auch diskutabel sind), gibt es keine gesetzlichen Anforderungen für Veranstaltungsordnungsdienste. Vorgaben ergeben sich nicht aus dem Versammlungsstättenrecht, das den „Ordnungsdienst“ nur nennt und den Aufgabenkreis umreißt (§ 43 Versammlungsstättenverordnung Hamburg, VStättVO):⁸

§ 43 VStättVO („Sicherheitskonzept, Ordnungsdienst“)

- (1) Erfordert es die Art der Veranstaltung, hat der Betreiber ein Sicherheitskonzept aufzustellen und einen Ordnungsdienst einzurichten.
- (2) Für Versammlungsstätten mit mehr als 5.000 Besucherplätzen hat der Betreiber im Einvernehmen mit den für Sicherheit oder Ordnung zuständigen Behörden, insbesondere der Polizei, der Feuerwehr und der Rettungsdienste, ein Sicherheitskonzept aufzustellen. Im Sicherheitskonzept sind die Mindestzahl der Kräfte des Ordnungsdienstes gestaffelt nach Besucherzahlen und Gefährdungsgraden sowie die betrieblichen Sicherheitsmaßnahmen und die allgemeinen und besonderen Sicherheitsdurchsagen festzulegen.
- (3) Der nach dem Sicherheitskonzept erforderliche Ordnungsdienst muss unter der Leitung eines vom Betreiber oder Veranstalter bestellten Ordnungsdienstleiters stehen.

⁸ Löhr, Statusbericht Recht, Ziff. 3.1.5., <https://www.provod.uni-wuppertal.de/de/material.html> (abgerufen am 24.6.2022).

(4) Der Ordnungsdienstleiter und die Ordnungsdienstkräfte sind für die betrieblichen Sicherheitsmaßnahmen verantwortlich. Sie sind insbesondere für die Kontrolle an den Ein- und Ausgängen und den Zugängen zu den Besucherblöcken, die Beachtung der maximal zulässigen Besucherzahl und der Anordnung der Besucherplätze, die Beachtung der Verbote des § 35, die Sicherheitsdurchsagen sowie für die geordnete Evakuierung im Gefahrenfall verantwortlich.

Im Bereich der Open-Air-Veranstaltungen, soweit sie nicht dem Versammlungsstättenrecht oder Versammlungsrecht unterliegen, fehlt es überhaupt an einem Regelungsrahmen, abgesehen von jüngeren Neuregelungen wie z.B. in § 31 des Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung Hamburg, SOG HH, der aber hinsichtlich des Ordnungsdienstes auch lediglich auf das Versammlungsstättenrecht verweist (§ 31 Abs. 4 SOG HH, s. ferner auch Art. 19 bayLStVG und § 42 Ordnungsbehördengesetz Thüringen):

§ 31 SOG HH („Genehmigungspflicht für öffentliche Veranstaltungen“)

(4) Für öffentliche Veranstaltungen nach Absatz 1 hat der Veranstalter ein mit der zuständigen Behörde und den Sicherheitsbehörden abgestimmtes Sicherheitskonzept aufzustellen, das den Anforderungen des § 43 Absatz 2 Satz 2 VStättVO entspricht. Die zuständige Behörde kann den Veranstalter darüber hinaus verpflichten, eine besondere Risikoanalyse eines Sachverständigen zur Gefahrenerkennung vorzulegen.

Unabhängig von beiden genannten gesetzlichen Strängen kann nach dem Landesrecht vereinzelt eine Zuverlässigkeitsprüfung angestoßen werden, wie etwa nach § 13b des Hessischen SOG (HSOG)⁹:

§ 13b HSOG („Zuverlässigkeitsüberprüfung zum Schutz von Veranstaltungen außerhalb des öffentlichen Bereichs“)

(1) Eine Zuverlässigkeitsüberprüfung kann durchgeführt werden bei Personen, für die ein privilegierter Zutritt zu einer besonders gefährdeten Veranstaltung in nicht öffentlicher Trägerschaft beantragt wird. Bei sonstigen Veranstaltungen in nicht öffentlicher Trägerschaft kann eine Zuverlässigkeitsüberprüfung bei Personen im Sinne des Satz 1 durchgeführt werden, wenn dies zum Schutz der Veranstaltung erforderlich ist. Die Polizeibehörde hört die Hessische Datenschutzbeauftragte oder den Hessischen Datenschutzbeauftragten an, wenn eine Zuverlässigkeitsüberprüfung nach Satz 1 oder 2 beabsichtigt ist. (...)“

⁹ S. auch Art. 60 bayPAG.

Insgesamt kann man die Lage hinsichtlich Qualifikation und Zuverlässigkeit bei Veranstaltungsordnungsdiensten als äußerst lückenhaft bezeichnen.

2. Therapie

a) Lösung „Ordnerdienst“

Es wäre denkbar, „Ordnerdienste“, also Ordner bei Veranstaltungen oder aber auch vor Supermärkten zunächst in einem Sicherheitsgewerbe-gesetz zu erfassen und zu definieren. Der Begriff der Ordnerdienste ist dem Recht nicht fremd, wie Ziff. 1.5. BewachVwV belegt. Dies hätte jedenfalls definitorische Klarstellungsfunktion und Abgrenzungsfunktion gegenüber Sicherheitsmitarbeitern.

Ob man die Ordnerdienste in der einschlägigen Vorschrift innerhalb des Gesetzes dann ggf. völlig regulierungsfrei stellt, sie (nur) einer Zuverlässigkeitsprüfung oder/und einem bestimmtem Qualifikationserfordernis (z.B. Unterrichtung) unterwirft, ist diskutabel.

Es käme eine Zuverlässigkeitsprüfung in Betracht. Mit Blick auf die Qualifikationen gibt es Modelle, die im Forschungsprojekt „ProVOD“ entwickelt worden sind.¹⁰ Auch könnte das Projekt QuaSOD Pate stehen, bei dem ein einheitliches Qualifizierungskonzept für Sicherheits- und Ordnungsdienstpersonal der gewerblichen Sicherheitsunternehmen und Ordnungsdienste der Clubs entwickelt worden ist, das seit 2016 in Betrieb ist.¹¹ Und auch die Polizei könnte ihre Expertise durch Schulungen zur Verfügung stellen. Der damalige Sicherheitsbeauftragte für die WM 2006 in Hamburg, *Thomas Model*, hebt hervor:

„Als Leiter einer polizeilichen Bildungseinrichtung möchte ich als ein Beispiel die Ausbildung von Sicherheitskräften nennen. Es wäre aus meiner Sicht sehr gut vorstellbar, dass sich die Polizei bereits zu einem frühen Zeitpunkt durch praxisnahe und kompetente Beiträge an der weiteren Qualifizierung bzw. Qualitätssicherung der eingesetzten Ordnungsdienste beteiligt. Hierzu könnten seitens der Polizei spezielle Schulungskonzepte für Ordnungsdienstkräfte entwickelt werden. Die Ordnungsdienstkräfte sollten dabei Kompetenzen im rechtlichen, taktischen, psychologischen und kommunikativen Bereich erwerben können, um

¹⁰ ProVOD – Professionalisierung des Veranstaltungsordnungsdienstes – Qualifikation und Ausbildung, November 2019.

¹¹ <https://www.bdsw.de/presse/bdsw-pressemitteilungen/bdsw-unterstuetzt-die-euro-2024> (abgerufen am 24.6.2022).

Problemstellungen und Konflikte zu erkennen, bewerten und auf der Handlungsebene erfolgreich bewältigen zu können.“¹²

Es bedarf hier also noch einer weiteren, insbesondere praktischen Diskussion, die dem Nachmittagsteil der heutigen Veranstaltung vorbehalten ist.

Formal-rechtlich ließen sich über Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG einerseits berufsbezogene Bundesregelungen schaffen („Recht der Wirtschaft“). Zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG führt *Degenhart* aus:

„Liegt Wirtschaft iSv Nr. 11 vor, so werden hiervon wirtschaftsregulierende und -lenkende Normen umfassend gestützt. Normen des öffentlichen wie des privaten Wirtschaftsrechts sind gleichermaßen hierunter zu fassen – insbesondere berufsregelnde Gesetze (iSv Art. 12 I 2) fallen hierunter. Dies betrifft berufsbildprägende Regelungen, Berufszugangsvoraussetzungen und Regelungen der Berufsausübung, aber auch berufsständische Organisationen, Berufsausbildung innerhalb der Wirtschaft und berufsständische Versorgung.“¹³

Materiell-rechtlich ist andererseits der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten, der insofern auch Schranken setzt. Hier gilt die Richtlinie (EU) 2018/598 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen. Sie findet – bei allen dogmatischen Bedenken – auch auf Inlandssachverhalte¹⁴ Anwendung. Eine der wohl wichtigsten Anforderungen ergibt sich aus Art. 4 Abs. 1 der genannten Richtlinie:

„Die Gründe für die Betrachtung einer Vorschrift im Sinne von Absatz 1 als gerechtfertigt und verhältnismäßig werden durch qualitative und, soweit möglich und relevant, quantitative Elemente substantiiert.“

Insofern ist der Gesetzgeber gehalten, neue Regelungen sorgfältig zu begründen und z.B. mit Erfahrungen rechtstatsächlicher Art zu unterlegen.

b) Lösung „Veranstaltungsmitarbeiter“

In einer weiteren Variante könnte man – nur bezogen auf Veranstaltungen mit besonderem Gefährdungspotenzial – in einer eigenen Vorschrift einen

12 *Model*, in: Eisenmenger/Pfeffer (Hrsg.), Sicherheitsgewährleistung bei öffentlichen Veranstaltungen – insbesondere am Beispiel von Fußballspielen, 2021, 31 (43).

13 *Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), GG-Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 74 Rn. 50.

14 *Stelkens/Seyfarth*, Unionsrechtlicher Schutz der Berufsfreiheit vor dem nationalen Gesetzgeber: Relevanz der Dienstleistungsrichtlinie, der Berufsqualifikationsrichtlinie und der Verhältnismäßigkeitsrichtlinie für Inlandssachverhalte, FÖV 88 (Discussion Papers), 2019, 1 und 24.

einheitlichen Mitarbeitertypus „Veranstaltungsmitarbeiter“ schaffen, der sowohl Sicherheits- als auch Ordnungsdienste im Rahmen solcher Veranstaltungen erbringen würde und der einheitlich einer besonders dafür geschaffenen Unterrichtung (evtl. sogar Sachkundeprüfung, vgl. § 34 Abs. 1a S. 2 Nr. 5 GewO bei leitender Funktion) sowie einer Zuverlässigkeitsprüfung unterläge. Letztlich würde man in diesem besonderen Bereich die Unterscheidung zwischen Wachperson bzw. Sicherheitsmitarbeiter (§ 34a GewO) und Veranstaltungsordnungsdienst aufgeben und den neuen „Veranstaltungsmitarbeiter“ sämtlich den genannten Regularien unterwerfen. Er wäre umfassend einsetzbar.

Für diese Lösung spricht einerseits, dass die in der Praxis oftmals schwierig durchzuführende Trennung zwischen beiden Funktionen aufgehoben wird und die Qualität des Personals im Interesse der Sicherheit gehoben wird.

Kritisch könnte andererseits sein, dass bei so steigenden Zuverlässigkeits- und Qualifikationsanforderungen die Personalbeschaffung für einzelne Veranstaltungen problematisch wird und die „Pauschalisierung“ auch nach einer besonders substantiierten Begründung vor dem Hintergrund des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ruft. Auch diese Variante kann man diskutieren.

Lösungsmöglichkeiten liegen also vor und wir werden diese und andere heute noch diskutieren. Mit der heutigen Tagung kanalisieren wir ein weiteres Stück die Debatte um eine Neuausrichtung der Veranstaltungssicherheits- und Veranstaltungsordnungsdienste. Eine Zusammenfassung der in diesem Workshop diskutierten Aspekte und dazugehörige von dem FORSI entwickelte Lösungsmodelle sind nachfolgend abgedruckt.¹⁵

15 S. dazu FORSI-Jahresband 2022, 1. Teil, letzter Beitrag.