

Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

Fachbereich 5 – Polizei und Sicherheitsmanagement

Kurzfassung der Masterarbeit mit dem Thema:

Wiederkehrende Probleme im Umgang mit Sicherheitskonzepten bei Großveranstaltungen

Ein praxisrelevanter und lösungsorientierter Beitrag zum Sicherheitsleitfaden der UEFA EURO 2024™



Erstgutachter: Prof. Marcel Kuhlmeiy

Zweitgutachter: Dirk Würger

Name: Kathrin Klatt

Maileen Hilbert

E-Mail: privat [kathrin.kklatt\[at\]web.de](mailto:kathrin.kklatt[at]web.de)

[maileen.hilbert\[at\]web.de](mailto:maileen.hilbert[at]web.de)

Die Urheberrechte liegen bei den Verfasserinnen und der HWR Berlin,
Berlin, 2. November 2024

Abstract

Das Megasportevent UEFA EURO 2024™ fand in Berlin und weiteren neun Ausrichterstädte Deutschlands vom 14. Juni bis 14. Juli 2024 statt. Sechs der Länderspiele wurden in Berlin ausgetragen, darunter auch das Finale im Berliner Olympiastadion. Die Bundesregierung hatte für dieses Event umfangreiche Sicherheitsgarantien abgegeben, die jedoch von der UEFA nicht definiert wurden. Weil in diesem Zusammenhang auch ein zwischen BMI und Bundesländern abgestimmter Sicherheitsleitfaden zu erarbeiten war, stellte dies die Veranstaltenden und BOS vor große Herausforderungen.

Diese Arbeit beschäftigte sich zunächst mit den Rollen und Zuständigkeiten der Akteure und den komplexen Genehmigungsverfahren, im Zuge derer auch umfangreiche Sicherheitskonzepte geprüft werden müssen. Darüber hinaus wurden verschiedene Risiken und die Szenarien- und Notfallplanung begutachtet. Mit Blick auf das Unglück bei der Love Parade 2010 in Duisburg lag der Fokus vor allem darauf, was sich seitdem in Bezug auf Großveranstaltung im Themenfeld Veranstaltungssicherheit getan hat. Wie haben die Erfahrungen von damals, das Denken und Handeln von Behörden und Veranstaltenden verändert? In Interviews mit acht Experten und Expertinnen für Veranstaltungssicherheit vom Deutschen Städtetag, der Polizei Berlin, der Berliner Feuerwehr, Berliner Genehmigungsbehörden und Berliner Veranstaltenden wurde dieser Frage auf den Grund gegangen. Gleichzeitig konnte so ein Abgleich zwischen vorhandener Schriftlage und der heutigen Veranstaltungspraxis vorgenommen werden.

Die Befragungen ergaben, dass es für die Notfallplanung explizite Gefährdungsszenarien als Vorbereitung auf Gefahrensituationen braucht. Zuständigkeiten, Abläufe, Schnittstellen und Maßnahmen können so vorgedacht werden. Eine zu starre Orientierung und eine unzureichende Auswahl der Gefährdungsszenarien können hingegen die Flexibilität der Entscheidungstragenden einschränken. Daher wurden Best Practices betrachtet, die über die Szenarienplanung hinausgehen. Anhand der Ergebnisse wurden Checklisten für die Notfallplanung entwickelt, die den Akteuren von Großveranstaltungen in einem „Werkzeugkoffer“ zur Verfügung stehen sollen. Mit dessen Hilfe sollen diese in die Lage versetzt werden, Gefahren zu erkennen und die richtigen Entscheidungen zu treffen.

Bei den Begutachtungen in dieser Thesis stand vornehmlich das Public Viewing auf der Fanmeile Berlin im Mittelpunkt, für welches das Land Berlin sowohl Veranstalterin als auch Genehmigungsbehörde war. Was dies für die Planungen einer solchen Großveranstaltung bedeutete und wie die weiteren Rahmenbedingungen und Herausforderungen der UEFA EURO 2024™ aussahen, wird mit dieser Arbeit detailliert beantwortet.

Vorwort

Die Masterthesis wurde 2022 verfasst und richtete den Blick auf das damals in der Zukunft liegende Ereignis UEFA EURO 2024™. Das Abstract beschreibt die Inhalte der Masterthesis. Die Inhalte und Kernaussagen der Thesis werden nachfolgend aufgrund der Sensibilität der Daten in einer gekürzten Fassung dargestellt.

Aufgrund der hohen Komplexität der Thematik eint die Masterarbeit die unter verschiedenen Gesichtspunkten betrachteten Beiträge der beiden Verfasserinnen. Inhaltlich teilt sich die Masterarbeit demnach vordergründig in zwei unterschiedliche Themenkomplexe und exerziert die Erkenntnisse am Beispiel der Host City Berlin.

Ziel dieser Masterarbeit war es, einen theoretisch unterlegten, aber trotzdem praktischen Beitrag zum Sicherheitsleitfaden UEFA EURO 2024™ als Anlage des Host City Konzepts Berlin zu leisten. Dieses diente als Arbeitsgrundlage für das Zusammenwirken der EURO 2024 GmbH mit den Host Cities als Veranstaltende sowie den BOS und allen weiteren Stakeholdern.

Wir möchten an dieser Stelle insbesondere Prof. Marcel Kuhlmeier, Harald Büttner und den interviewten Expertinnen und Experten noch einmal recht herzlich für ihre Unterstützung danken. Durch ihre Begeisterung für das Thema Veranstaltungssicherheit und ihre Bereitschaft, unsere Fragen so verständlich und detailgenau wie möglich zu beantworten, ist diese Masterthesis ein einzigartiger und wertvoller Beitrag für die Veranstaltungssicherheit geworden.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Abkürzungsverzeichnis	6
I Einleitung	7
1 Ziele	7
2 Eingrenzung des Themas	8
3 Fragestellung	8
4 Methodische Vorgehensweise	9
5 Forschungsstand	10
II Die UEFA EURO 2024™ Germany	10
1 Die Host Cities	11
2 Die UEFA EURO 2024™ Zonen	12
2.1 Fan Zone	12
2.2 Football Village	13
2.3 Public Viewing Bereich	13
3 Verpflichtungen der Host Cities	14
III Großveranstaltungen und Veranstaltungssicherheit	15
1 Veranstaltungssicherheit	15
1.1 Veranstaltungen	16
1.2 Merkmale und Akteure der Veranstaltungssicherheit	18
1.3 Diskussion/Entwicklung	20
2 Rollen und Zuständigkeiten im Zusammenhang mit Veranstaltungen	21
2.1 Senatsverwaltung und Bezirksämter	21
2.2 Polizei Berlin	22
2.3 Berliner Feuerwehr und Sanitätsdienst	22
2.4 Veranstalter:in und Betreiber:in	23
2.5 Sicherheits- und (Veranstaltungs-)Ordnungsdienste	24
2.6 Zusammenwirken in koordinierenden Stellen	24
2.7 Zwischenfazit	24
3 Sicherheitskonzepte	25
3.1 Ziel und Funktion	26
3.2 Regelungslage zum Erfordernis eines Sicherheitskonzeptes	26
3.3 Aufbau, Form und Inhalt	27
3.4 Prüfung/Einvernehmen	27
3.5 Problemdarstellung	28
4 Das Genehmigungsverfahren	29

4.1	Rechtsgrundlagen	30
4.2	Richtlinien, Konzepte und Orientierungshilfen	31
4.3	Problemdarstellung	31
4.4	Zwischenfazit	32
IV	Der Umgang mit Risiken und Gefährdungen	34
1	Risikoanalysen	34
2	Vergangene Veranstaltungsereignisse	35
3	Anschließende Entwicklungen der Veranstaltungssicherheit	36
4	Die Notfall- und Szenarienplanung	37
5	Die Frage der Flexibilität	38
6	Einsatzübungen	38
7	Abstimmungsprozesse	39
8	Zusätzliches Ablaufschema	40
9	Nachbereitung	41
V	Implikationen für die Fanmeile Berlin	41
VI	Ausblick	41

Abkürzungsverzeichnis

ASOG	.....	Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz
BaSiGo	.....	Bausteine für die Sicherheit von Großveranstaltungen
BetrVO	.....	Verordnung über den Betrieb von baulichen Anlagen
BKA	.....	Bundeskriminalamt
BMBF	.....	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMI	.....	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BOS	.....	Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
BPOL	.....	Bundespolizei
CBRN	.....	Chemische, Biologische, Radiologische und Nukleare (von Kernbrennstoffen ausgehende) Gefahren
DFB	.....	Deutscher Fußball-Bund
GG	.....	Grundgesetz
GrünanlG	.....	Grünanlagengesetz
KPB	.....	Kulturprojekte Berlin GmbH
LG	.....	Landgericht
MVStättVO	.....	Muster-Versammlungsstättenverordnung
NRW	.....	Nordrhein-Westfalen, Nordrhein-Westfalen
ÖPNV	.....	Öffentlicher Personennahverkehr
OVG	.....	Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg
PG	.....	Projektgruppe
SDLG	.....	Sicherheitsdienstleistungsgesetz
SenInnDS	.....	Senatsverwaltung für Inneres, Digitales und Sport
SenInnSport	.....	Senatsverwaltung für Inneres und Sport
SOD	.....	Sicherheits- und Ordnungsdienst, Sicherheits- und Ordnungsdienst
StVO	.....	Straßenverkehrsordnung
TR	.....	Tournament Requirements
UEFA	.....	Union of European Football Associations
UEFA EURO 2024™	.....	UEFA-Fußball-Europameisterschaft 2024
VaSiG	.....	Veranstaltungssicherheitsgesetz
VwVfG	.....	Verwaltungsverfahrensgesetz

I Einleitung

Fußball bewegt - nicht nur Sportlerinnen und Sportler, sondern auch die Emotionen der Milliarden Fans der beliebtesten Sportart der Welt. Bei der UEFA EURO 2024™ European Football Championship oder auch Fußballeuropameisterschaft der Herren handelte es sich um das weltweit drittgrößte Sportevent. Neben den sportlichen Aspekten hatte die Veranstaltung den übergeordneten Anspruch, die Menschen in ganz Europa zu vereinen und durch die deklarierten Ziele einen positiven Wandel zu erreichen. Längst handelt es sich nicht mehr nur um ein reines Sportevent, sondern um eine Veranstaltung von kommerziellem, politischem, integrativem und gesellschaftlichem Interesse. Die Vision der UEFA

„Our vision for the European game: ensuring football is the most played, trusted, competitive, engaging and responsible sport.“¹

bedeutete für die Ausrichtung der UEFA EURO 2024™, dass die Austragung der Spiele im ganzen Land stattfindet, möglichst viele Menschen erreicht und von einer hohen Qualität der Stadien geprägt ist. Veranstaltungen in einer solchen Dimension und im erklärten gesamtstaatlichen Interesse bedürfen komplexen Vorbereitungsprozessen und starken Sicherheitsvorkehrungen. Dass dabei eine Vielzahl an Gefährdungspotenzialen und Angriffsflächen für vorsätzliche Gewalttaten vorhanden sind, haben Veranstaltungen wie der Sprengstoffanschlag auf den Boston-Marathon, die „Massenpanik“ auf dem israelischen Lag-baOmer-Fest auf dem Har Meron oder das Unglück auf der Love Parade in Duisburg gezeigt. Dies war auch in der jüngeren Vergangenheit bei Veranstaltungen im Zusammenhang mit COVID-19 feststellbar. Insofern stellte die UEFA EURO 2024™ in Deutschland eine Gelegenheit dar, die bestehenden staatlichen Vorgaben an die Veranstaltungssicherheit sowie deren Ursprünge näher zu betrachten, die Entwicklungen einer Inventur zu unterziehen und um existierende Erfahrungswerte zu ergänzen.

1 Ziele

Das Ziel der Masterarbeit war es, bestehende Sicherheitskonzepte mit dem aktuellen Forschungsstand sowie den erprobten Erfahrungen von Veranstaltungssicherheitsexpertinnen und -experten abzugleichen, dadurch neue Erkenntnisse zu gewinnen und schließlich für die UEFA EURO 2024™ zu nutzen. Hierbei erfolgte eine Eingrenzung auf die offizielle UEFA EURO 2024™ Public Viewing Veranstaltung auf der Berliner Fanmeile. Einige Inhalte der Masterthesis finden sich Sektor Sicherheit des Host City Konzeptes der PG EURO 2024 der Se-

¹ Vgl. UEFA, *About UEFA*, Stand 28.08.2022 [online].

natsverwaltung für Inneres und Sport (SenInnSport) in Berlin wieder. Diese war für die operative Umsetzung der vertraglich zugesicherten Aufgaben und Pflichten, ferner für deren Koordination und Durchführung der UEFA EURO 2024™ in der Host City Berlin verantwortlich.²

2 Eingrenzung des Themas

Im ersten Kapitel der Masterthesis wurden das Event UEFA EURO 2024™ und dessen Rahmenbedingungen dargestellt, zu denen die Gremien- und Sicherheitsarchitektur auf Bundes- und Landesebene, die offiziellen Zonen der UEFA, ferner die Verpflichtungen der Host Cities zählen. Darüber hinaus wurde ein kurzer Überblick über die wichtigsten verschriftlichten Arbeitsgrundlagen der UEFA EURO 2024™ gegeben. Zu diesen Dokumenten gehört auch der Sicherheitsleitfaden UEFA EURO 2024™³, in dem die erforderlichen Strukturen und Maßnahmen für die Durchführung der UEFA EURO 2024™ beschrieben werden. Als problembehaftete Themenfelder im Umgang mit *Sicherheitskonzepten* bei Großveranstaltungen wurden dabei insbesondere die *Rollen und Verantwortlichkeiten*, der beteiligten Akteure, das *Genehmigungsverfahren* und auch die *Szenarienplanung* für den *Umgang mit Risiken* und Gefahrensituationen auf Großveranstaltungen identifiziert.

In einigen Teilen der Masterarbeit, insbesondere in den Teilen Risikoanalyse, Szenarien- und Maßnahmenplanung, handelt es sich um sicherheitsrelevante und damit sensible Inhalte. Diese werden daher hier nicht näher erläutert.

3 Fragestellung

Im von Kathrin Klatt bearbeiteten Hauptteil wurden neben der Begriffsbestimmung der Veranstaltung die einzelnen *Rollen und Zuständigkeiten* der Senatsverwaltungen und Bezirksämter, der Polizei Berlin, der Berliner Feuerwehr, der Veranstaltenden und Betreibenden sowie der Sicherheits- und Ordnungsdienste (SOD) erläutert. Im nächsten Schritt wurden die grundlegenden Anforderungen an ein *Sicherheitskonzept* sowie das *Genehmigungsverfahren* beleuchtet. Dabei wurde die Doppelfunktion von Veranstaltenden diskutiert, die gleichzeitig Genehmigungsbehörde sind. Anhand des Beispiels der Berliner Fanmeile wurde das Genehmigungsverfahren für eine Public Viewing Großveranstaltung dargestellt. Abschließend wurden die gewonnenen Erkenntnisse als Schlussfolgerungen für die Vorbereitung der UEFA EURO 2024™ zusammengefasst.

Bei der Bearbeitung dieses Teils der Arbeit wurde der Forschungsfrage nachgegangen, was im Zusammenhang mit Großveranstaltungen und mit Blick auf *Sicherheitskonzepte* und *Genehmigungsverfahren* noch getan werden muss, um die Akteure handlungssicherer zu machen. Hierzu wurde folgende Hypothese formuliert:

² Vgl. SenInnDS IV D, Finanzplan, 2020, S. 2.

³ Im Folgenden auch „Sicherheitsleitfaden“ genannt. Vertiefend Masterthesis, Kapitel III, Punkt 3.5.

Die Host City Berlin ist eine erfahrene Veranstalterin im Umgang mit Großveranstaltungen. Daher stellt die UEFA EURO 2024™ keine große Herausforderung für sie dar.

Die durch Maileen Hilbert bearbeiteten Kapitel beschäftigten sich hingegen mit dem *Umgang mit Risiken* bei Großveranstaltungen. Beispielhaft wurden hierbei vergangene kritische Veranstaltungsereignisse betrachtet, übergeordnete Problematiken ermittelt und schließlich daraus hervorgehende Entwicklungen dargestellt. Anschließend erfolgte eine Betrachtung der *Grundlagen der Notfallplanung*. Dazu gehörten eine Auswahl der Gefährdungsszenarien sowie die Zusammenfassung der wichtigsten Maßnahmen. Die Erkenntnisse wurden im anschließenden Kapitel auf die Public Viewing Großveranstaltung auf der Berliner Fanmeile projiziert und anhand dessen relevante *Szenarien* bestimmt. In Form von *Checklisten* wurden diese für den Sicherheitsleitfaden der PG EURO 2024 zur Verfügung gestellt.

Dabei wurde der Forschungsfrage nachgegangen, mit welchem Rüstzeug Entscheidungstragende auf Großveranstaltungen ausgestattet sein müssen, um flexible und richtige Entscheidungen treffen zu können. Dazu bestand die folgende Hypothese:

Ein sogenannter Werkzeugkoffer, bestehend aus expliziten Gefährdungsszenarien, kann die Verantwortlichen in die Lage versetzen, die Gefahr zu erkennen und die richtigen Entscheidungen zu treffen.

Die theoretischen Grundlagen wurden im Folgenden systematisch um die Erfahrungswerte der Veranstaltungssicherheitsexpertinnen und -experten ergänzt und im Sinne der Hypothesen diskutiert. Das abschließende Kapitel rundete die Forschungsergebnisse in einem zweigeteilten Fazit hinsichtlich der Fragestellungen und einem gemeinsamen Ausblick ab.

4 Methodische Vorgehensweise

Die grundlegende Forschungsmethodik dieser Thesis bestand aus einer umfassenden Literaturrecherche zu den einzelnen Themenschwerpunkten. Die Literatúrauswahl gestaltete sich multidisziplinär aus Gerichtsurteilen, Gesetzen und Verordnungen, Veranstaltungsberichten, Primär- sowie Sekundärschriften der Veranstaltungssicherheit. Darüber hinaus wurden Risikogrundlagen und Studien aus dem englischen Sprachraum sowie aus diversen strategischen Berichten und Dokumenten der UEFA sowie einzelner Behörden einbezogen.

Um diese Erkenntnisse für die Host City Berlin im Rahmen einer Implementierung für den Sicherheitsleitfaden nutzbar zu machen und diesen um praktische Erfahrungswerte zu ergänzen, wurden hierzu insgesamt acht Experteninterviews mit Vertretenden der Polizei Berlin, des Deutschen Städtetages, der Berliner Feuerwehr, zweier Berliner Senatsverwaltungen, eines Berliner Bezirksamtes sowie zweier Veranstalter durchgeführt.

5 Forschungsstand

Das kulturelle Leben in Form von Großveranstaltungen nimmt immer pluralistischere Formen und größere Ausmaße an. Mit einer Vielzahl von Großveranstaltungen geht auch eine Vielzahl bereits erstellter Sicherheitskonzepten einher. Die Regelungen, wann für Veranstaltende, durch beispielsweise Beauftragung, die Erstellung eines Sicherheitskonzeptes verpflichtend ist, sind uneindeutig oder nicht vorhanden. Auch zu den inhaltlichen Anforderungen gibt es keine klare Regelungsgrundlage.

Die Literatursichtung zeigt zudem, dass sich die Inhalte durch eine zunehmende theoretische Befassung mit der Thematik auszeichnen und nur in Einzelfällen praktische Erfahrungswerte einfließen.

Der Unterschied zwischen Theorie und Praxis ist in der Theorie kleiner.⁴

Das im Entwurfsstadium befindliche Veranstaltungssicherheitsgesetz für Berlin (VaSiG) ist ein Versuch, den Genehmigungsprozess für Großveranstaltungen und die Zuständigkeitsabgrenzungen zu vereinfachen. Dies soll nicht zuletzt auch zu einer Optimierung der Durchführung von Großveranstaltungen und der Abstimmungsprozesse zwischen den Beteiligten führen. Mithin wird hier der Anpassungsbedarf hinsichtlich der Abläufe für eine Veranstaltungsgenehmigung und für die Erstellung von Sicherheitskonzepten deutlich.

II Die UEFA EURO 2024™ Germany

Das Union of European Football Associations (UEFA) - Exekutivkomitee in Nyon hat am 27. September 2018 die Durchführung der 17. UEFA - Europameisterschaft an Deutschland vergeben⁵ und den Deutschen Fußball-Bund (DFB) zum Ausrichter der UEFA-Fußball-Europameisterschaft 2024 (UEFA EURO 2024™) ernannt.⁶ Einziger Mitbewerber für die UEFA EURO 2024 war die Türkei.⁷

Die Vision des DFB, ein nachhaltiges und kreatives Groß-Sportevent durchzuführen, wurde damit prämiert. Dieser hatte der Bewerbung Deutschlands bereits damals schon ein Nachhaltigkeitskonzept beigelegt. Die öffentlichkeitswirksame Plattform der UEFA EURO 2024™ möchte sich dieser zunutze machen, um mit vielfältigen Ansätzen einen Beitrag zur Erreichung der Ziele für eine nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen zu leisten. Es soll gelingen, die soziale Teilhabe und die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft, bei den Veranstaltungen

⁴ Zitat von Ernst Ferstl, 1996.

⁵ Vgl. UEFA, *UEFA EURO 2024*, 2022, Stand: 17.08.2022 [online].

⁶ Vgl. UEFA, Host City Programm, 2021, S. 6.

⁷ Vgl. UEFA, *UEFA EURO 2024*, 2022, Stand: 17.08.2022 [online].

der UEFA EURO 2024 für alle zu gewährleisten. Spezifische Bedürfnisse sollen bei der Planung und der Durchführung von Veranstaltungen besonders berücksichtigt werden.⁸

Deutschland richtet damit erstmals seit der Wiedervereinigung das größte europäische Fußballturnier aus. Letztmalig war Deutschland 1988 Gastgeber der EURO.⁹

Bereits in der Anfangsphase des Bewerbungsprozesses wurde die erfolgreiche Bewerbung des DFB als Ausrichter der UEFA EURO 2024™ Germany als nationale Aufgabe im gesamtstaatlichen Interesse betrachtet. Dieser Zielsetzung sollte durch die Abgabe einer Regierungsgarantie sowie dem Aufruf zur Zusammenarbeit der involvierten staatlichen Stellen entsprochen werden. Die Regierungsgarantie bezieht ausdrücklich eine Sicherheitsgarantie für die UEFA EURO 2024™ ein.¹⁰

„United by football. Im Herzen Europas.“ - das ist das Leitmotiv für die Ausrichtung der UEFA EURO 2024™ durch den DFB.¹¹

Veranstaltungen, wie die UEFA EURO 2024™, in einer Dimension, die das ganze Land tangieren und im erklärten gesamtstaatlichen Interesse stehen, bedürfen komplexer Vorbereitungsprozesse und umfangreiche Sicherheitsvorkehrungen.

1 Die Host Cities

Zu den Stakeholdern der UEFA EURO 2024™ zählten unter anderem die teilnehmenden Teams, Unterstützer:innen und Fans, die UEFA und der DFB, die Medien, Übertragungspartner:innen und Sponsor:innen sowie weitere Akteure der Host Cities. Hinzu kamen verschiedene staatliche Behörden wie die Bundespolizei (BPOL) und die Länderpolizeien, die Feuerwehren, die Senatsstellen, Bezirks-, und Ordnungsämter, aber auch die Betreiber:innen der Stadien, Hotels, Trainingsplätze und der Infrastruktur.¹²

Als die zehn Host Cities der UEFA EURO 2024™ wurden entsprechend dem DFB-Bewerberanking Berlin, München, Düsseldorf, Stuttgart, Köln, Hamburg, Leipzig, Dortmund, Gelsenkirchen und Frankfurt ausgewählt.¹³

Um einen breiten Zugang für alle lokalen und internationalen Besuchenden zur UEFA EURO 2024™ in den Host Cities zu gewährleisten, sollten in den Ausrichterstädten verschiedene Fan

⁸ Vgl. SenInnDS IV, Host City Konzept, 2022, S. 10f.

⁹ Vgl. UEFA, *UEFA EURO 2024*, 2022, Stand: 17.08.2022 [online].

¹⁰ Vgl. SenInnDS IV, Host City Konzept, 2022, S. 32.

¹¹ Vgl. DFB, Nachhaltigkeitskonzept UEFA EURO 2024, 2018, S. 7.

¹² Vgl. UEFA, *Tournament Requirements*, 2017, S. 1.

¹³ Vgl. DFB, *Ranking Bewerberstädte*, 2017, S. 12.

Zone Venues, wie Fan Meeting Points für die Spieltage, Fan Campingplätze, Fan Feste und ein zentral im Stadtzentrum gelegenes UEFA Football Village mit Public Viewing stattfinden.¹⁴

Anders als bei finanziell geförderten Sportveranstaltungen kam der Host City Berlin bei der UEFA EURO 2024™ selbst eine Veranstalterrolle zu. Somit war das Land für alle Veranstaltungen und Aktivitäten verantwortlich, die außerhalb des Olympiastadions stattfanden.

2 Die UEFA EURO 2024™ Zonen

Die UEFA hatte für die UEFA EURO 2024™ offizielle Zonen definiert. Zusammen mit dem Host City Programm definierten die UEFA Fan Zone Guidelines die allgemeinen Bedingungen für die Zusammenarbeit der UEFA mit den Host Cities bei der Planung, Organisation und Durchführung. Zusätzlich hatten die Host Cities einen entsprechenden Sideletter unterzeichnet.¹⁵ Nachfolgend werden die UEFA Fan Zone, das Football Village und das offizielle UEFA Public Viewing betrachtet.

2.1 Fan Zone

Als Fan Zone wurde der Unterhaltungsbereich bezeichnet, der das UEFA EURO 2024™ Football Village und den UEFA EURO 2024™ Public Viewing Bereich umfasste und im Zusammenhang mit der UEFA EURO 2024™ für die breite Öffentlichkeit zugänglich war.¹⁶ Die Host Cities waren angehalten, eigene Organisationsstrukturen für die Planung, Durchführung und den Betrieb der Fan Zone sowie für die Koordination der Maßnahmen mit der UEFA, dem DFB und den kommerziellen UEFA-Partner:innen zu schaffen. Die Host City konnte als Betreiberin der Fan Zone einen Drittdienstleistenden beauftragen, der von der UEFA für die Planung und den Betrieb der Fan Zone im Auftrag der Host City anerkannt werden musste.¹⁷ Betreiberin der Fan Zone der Host City Berlin war die Kulturprojekte Berlin GmbH (KPB), Veranstalterin die Host City Berlin.¹⁸

Jede Fan Zone konnte grundsätzlich aus einem oder aus verschiedenen Standorten (sog. Fan Zone Venues) bestehen, dem Football Village, dem Public Viewing Bereich und dem Fan Village.¹⁹

Als Fan Zone wurde der gesamte innerstädtische Veranstaltungsbereich verstanden. Nach damaligem Planungsstand umfasste dies in Berlin das Football Village auf dem Platz der Republik sowie den Public Viewing Bereich auf der Fanmeile vor dem Brandenburger Tor und auf der Straße des 17. Juni. Dazu kam ein Backstage-Bereich auf dem Pariser Platz. Fan

¹⁴ Vgl. SenInnDS IV D, Finanzplan, 2020, S. 4.

¹⁵ Vgl. ebd. S. 56.

¹⁶ Vgl. ebd., S. 79f.

¹⁷ Vgl. UEFA, Host City Programm, 2021, S. 58.

¹⁸ So Fisel, Masterthesis, Anhang B.4, Frage 10, S. 75.

¹⁹ Vgl. UEFA, Host City Programm, 2021, S. 60.

Villages, also dezentrale Veranstaltungszentren, wurden in Berlin nicht installiert und daher hier auch nicht näher betrachtet. Weitere offizielle UEFA EURO 2024™ Public Viewing Bereiche gabe es in der Stadt nicht, traditionsgemäß und wie bei den vergangenen Turnieren auch jedoch viele inoffizielle Public-Viewing-Orte.²⁰

2.2 Football Village

Das Football Village sollte Hauptort einer Fan Zone sein. Es sollte sich im Herzen des Zentrums jeder Host City befinden und der Eintritt kostenlos sein. Es sollte ein sicherer und geschützter Bereich sein und eine Mischung aus verschiedenen Elementen enthalten, wie z. B. einen Videoscreen für die Übertragung der Spiele, Fanaktivitäten und Fanunterhaltung, Verkauf von Speisen und Getränken und Aktivitäten der kommerziellen UEFA Partner:innen. Das Football Village sollte grundsätzlich an jedem Spieltag der UEFA EURO 2024™ geöffnet sein und eine Liveübertragung der insgesamt 51 Spiele gewährleisten.²¹

Während die Großveranstaltung auf der Fanmeile stattfand, war das weitere Programm im Football Village verortet. Das Football Village hatte eine Kapazität von 10.000 Personen. Im Herzen dieses Football Villages wurde über das gesamte Turnier der Berliner Fußball-Cup ausgetragen. Parallel dazu wurden ausnahmslos alle Spiele der UEFA EURO 2024™ per kleinerem Public Viewing übertragen.²²

2.3 Public Viewing Bereich

Der Public Viewing Bereich stellte eine Erweiterung des UEFA EURO 2024™ Football Villages dar und sollte grundsätzlich nur dann organisiert werden, wenn die Kapazität des Football Villages nicht ausreicht. Der Standort des Public Viewing sollte so gewählt werden, dass es sich auf einem bedeutenden, stark frequentierten und großen Platz im Stadtzentrum befindet und so nahe wie möglich am Football Village gelegen ist. Public Viewing und Football Village konnten auch kombiniert zu einem großflächigen Standort ausgebaut werden. Der Public Viewing Bereich sollte mindestens an den Spieltagen in der Host City und an den Spieltagen der deutschen Nationalmannschaft geöffnet sein.²³

Unter Public Viewing auf der Fanmeile war das offizielle UEFA EURO 2024™ Public Viewing für mindestens 50.000 Personen zu verstehen, das nur für ausgewählte Spiele geöffnet wird. Dazu zählten mindestens alle Spiele, die im Berliner Olympiastadion ausgetragen wurden und alle Spiele, bei denen die deutsche Nationalmannschaft involviert war. Der Bereich der Berliner Fanmeile war bei Bedarf vom Brandenburger Tor bis zum Großen Stern erweiterbar.²⁴

²⁰ So Fisel, Masterthesis, Anhang B.4, Zusatzfrage 1, S. 78f.

²¹ Vgl. UEFA, Host City Programm, 2021, S. 60f.

²² So Fisel, Masterthesis, Anhang B.4, Zusatzfrage 1, S. 79.

²³ Vgl. UEFA, Host City Programm, 2021, S. 60f.

²⁴ So Fisel, Masterthesis, Anhang B.4, Zusatzfrage 1, S. 79.

3 Verpflichtungen der Host Cities

Grundlage für die Kooperation zwischen der UEFA, der EURO 2024 GmbH, den Ausrichterstädten und den nationalen und lokalen Gremien ist der Beschluss der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen/-chefs der Länder vom 1. Dezember 2017.²⁵

Bereits im Rahmen des Bewerbungsverfahrens 2017 – 2018 hat jede der zehn Host Cities gegenüber dem DFB und der UEFA eine separate einseitige und unwiderrufliche Erklärung (garantiert durch den DFB) im Zusammenhang mit der Austragung der UEFA EURO 2024™ und den zusätzlichen Veranstaltungen in der jeweiligen Host City abgegeben und ein Host City Undertaking unterzeichnet.²⁶ Dadurch hatten sich die Host Cities verpflichtet, die UEFA Guidelines und die damit verbundenen Instruktionen der UEFA und des DFB einzuhalten und umzusetzen.²⁷ Darüber hinaus hatten jede der zehn Host Cities und der DFB einen DFB Host City Vertrag unterzeichnet, der die Rechte und Pflichten jeder Host City gegenüber dem DFB im Zusammenhang mit der Durchführung der Veranstaltung festlegte.²⁸ Beide Dokumente zusammen bildeten den Vertrag/Undertaking.²⁹

In den Tournament Requirements, welche die UEFA den Host Cities und dem DFB bereits im Rahmen des Bewerbungsverfahrens zur Verfügung gestellt hatte und die als Teil des Host City Undertakings verbindlich vereinbart worden waren, waren die Anforderungen für die Ausrichtung der UEFA EURO 2024™ festgelegt. Hierzu gehörten die organisatorischen, kommerziellen, infrastrukturellen, räumlichen und finanziellen Anforderungen.³⁰

Gemeinsam mit den von der UEFA bereitgestellten Veranstaltungsanforderungen, den Tournament Requirements und dem Vertrag/Undertaking, bildeten diese Dokumente die Grundlage für die Kooperation zwischen der UEFA, dem DFB und den Host Cities. Im Vertrag/Undertaking und in den Tournament Requirements waren somit die Verpflichtungen festgelegt, die jede Host City in Bezug auf die UEFA EURO 2024™ übernommen hatte.³¹

Diese Verpflichtungen, zu denen auch zusätzliche Garantieerklärungen zählten, die die Host Cities gegenüber der UEFA und dem DFB abgegeben hatten, wurden in den themenbezogenen Sektoren (Sektor 01 TR – Sektor 12 TR) in den Tournament Requirements konkretisiert. Hierzu zählten insbesondere die Sektoren Sicherheit; Stadien; Mobilität; aber auch Vision und

²⁵ SenInnDS IV, Host City Konzept, 2022, S. 32.

²⁶ Vgl. UEFA, Host City Programm, 2021, S. 83.

²⁷ Vgl. ebd., S. 7.

²⁸ Vgl. ebd., S. 78.

²⁹ Vgl. ebd., S. 6.

³⁰ Vgl. UEFA, Host City Programm, 2021, S. 82.

³¹ Vgl. UEFA, Host City Programm, 2021, S. 6.

Konzept, Politik, Soziales und Umwelt, rechtliche Themen; Unterbringung/Trainingsstätten; Bewerbung der Veranstaltung; kommerzielle Themen sowie Organisation und Finanzen.³²

III Großveranstaltungen und Veranstaltungssicherheit

Sportliche Megaevents wie die UEFA EURO 2024™ bestimmen immer mehr das gesellschaftliche Alltagsleben. Sie erzeugen weltweites Interesse, haben eine enorme Medienwirksamkeit und sind von Vielschichtigkeit und Komplexität geprägt. Auch die UEFA EURO 2024™ war ein solches Ereignis. Es hielt die zehn Host Cities Deutschlands 31 Tage lang in Atem, Veranstalterseits aber insbesondere auch seitens der BOS.

In diesem Teil werden die Themen *Veranstaltungssicherheit* und *Rollen und Zuständigkeiten* der unterschiedlichen Akteure einer Großveranstaltung untersucht. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt dabei bei den Veranstaltenden sowie den BOS, die bei der Veranstaltungsplanung für die Fanmeile Berlin der UEFA EURO 2024™ mitwirkten. Im daran anschließenden Themenkomplex *Sicherheitskonzepte* werden deren Erfordernis, Funktion und Aufbau und das Einvernehmen näher betrachtet. Die komplexen Verfahrensabläufe der *Genehmigungsverfahren* sind Forschungsgegenstand des letzten Teils dieser Arbeit und werden in der Masterarbeit am Beispiel der Berliner Fanmeile verdeutlicht.

1 Veranstaltungssicherheit

Neben den bekannten Gefahren, wie z. B. kriminelle oder feuergefährliche Handlungen, die (Groß-)Veranstaltungen mit sich bringen, kommt die seit Jahren die latent bestehende Gefahr terroristischer Anschläge hinzu. Hierbei werden Veranstaltungen als Bühne und als Plattform der eigenen Macht missbraucht, wie der terroristische Angriff auf die israelische Olympiamannschaft bei den Olympischen Sommerspielen 1972 in München³³ oder der terroristische Anschlag während des Boston Marathons 2013 zeigen. Die Meilensteine der Entwicklung der Veranstaltungssicherheit lassen sich anhand von Ereignissen wie dem Woodstock-Festival 1969, der ersten Kommerzialisierungsphase der 1970er bis 1990er, der Fokussierung auf Crowd Management in den 1990er bis 2000er Jahren, der Weiterentwicklung zur integralen Veranstaltungssicherheit in den 2000er bis 2010er Jahren sowie der Fokussierung auf Security-Aspekte und Terrorismus-Abwehr seit den 2010er Jahren,³⁴ gut nachvollziehen.

Das Woodstock-Festival 1969 kann als Ausgangspunkt moderner Veranstaltungskonzepte betrachtet werden, da es sich trotz seiner legendären Friedlichkeit und Atmosphäre bereits mit Sicherheitsproblemen, wie hohem Besucherandrang oder einem Verkehrschaos rund um das

³² Vgl. ebd., S. 9ff.

³³ Vgl. Ehmann & Rettig, 2009, S. 28.

³⁴ Vgl. Gundel & Basel, 2017: *Überblick über Entwicklung und aktuellen Stand der Sicherheit für Versammlungsstätten und Veranstaltungen*. In: Gundel, 2017, S. 41.

Veranstaltungsgelände konfrontiert sah.³⁵ Spätestens nach den tragischen Ereignissen bei der Love Parade 2010 in Duisburg, bei denen 21 Menschen ums Leben kamen und 652 verletzt wurden,³⁶ wurde deutlich, dass fachübergreifende Antworten zu den Fragen nach der Ursache, der Verantwortung und den Konsequenzen für zukünftige Veranstaltungen gefunden werden mussten.³⁷ Innerhalb der Themenausschreibung „Schutz und Rettung von Menschen“ förderte das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) das Verbundprojekt „BaSiGo – Bausteine für die Sicherheit von Großveranstaltungen“. Im Zeitraum von März 2012 bis Juni 2015 wurde mit Teilnehmenden aus den Bereichen Wirtschaft und Industrie, Wissenschaft und Forschung, dem Umfeld der beteiligten BOS sowie Vertretenden der Veranstaltungsbranche ein Praxisleitfaden entwickelt. Dieser beschreibt die für die Sicherheitsbausteine aufgezeigten Empfehlungen, definiert die Akteure auf Großveranstaltungen, die unterschiedlichen Veranstaltungsphasen sowie die verschiedenen Betriebsarten,³⁸ und damit wesentliche Aspekte für die sichere Durchführung von Veranstaltungen.

Im Folgenden wird sich mit der Begriffsbestimmung der Großveranstaltung, deren Merkmalen und Akteuren, ferner mit den Entwicklungen im Bereich der Veranstaltungssicherheit auseinandergesetzt.

1.1 Veranstaltungen

Jede Veranstaltung ist ein einmaliges, in Teilen einzigartiges, Projekt. Im Themenkontext Sicherheit, ist die Grundanforderung an jede Veranstaltung, dass diese jederzeit für die Besuchenden, die Akteure und Mitarbeitenden sicher ist.³⁹ Dieses Ziel für jede dieser einzigartigen Veranstaltungen zu erreichen, würde einen kaum vertretbaren Planungs-, Prüfungs- und Umsetzungsaufwand für Veranstaltende, Betreibende und genehmigende Behörden bedeuten. Denn nicht jede Veranstaltung erfordert dieselben Sicherheitsmaßnahmen. Es ist daher notwendig, Veranstaltungen zu kategorisieren.⁴⁰

Zunächst einmal sind *„öffentliche Veranstaltungen planmäßige, zeitlich eingegrenzte, aus dem Alltag herausgehobene Ereignisse, welche nicht nach der Zahl der anwesenden Personen, sondern nach ihrem außeralltäglichen Charakter und jeweils spezifischen Zweck vom bloßen gemeinsamen Verweilen an einem Ort abgegrenzt und in der Regel jedermann zugänglich sind, auf einer besonderen Veranlassung beruhen und regelmäßig ein Ablaufprogramm haben“*.⁴¹ In Anlehnung an § 2 Abs. 1 Muster-Versammlungsstättenverordnung (MVStättVO)

³⁵ Vgl. ebd., S. 42.

³⁶ Vgl. Klode et al, 2020, S.7.

³⁷ Vgl. Sakschewski et al, 2016, S 34.

³⁸ Vgl. ebd., S 34.

³⁹ Vgl. Sakschewski & Paul, 2020: *Typisierung von Veranstaltungen*. In: Sakschewski et al., 2020, S. 8.

⁴⁰ Vgl. ebd., S. 8.

⁴¹ Urteil des BGH vom 22.02.1991, NJW 1991, Heft 42, S. 2715.

kann der Zweck einer Veranstaltung erzieherischer, wirtschaftlicher, geselliger, kultureller, künstlerischer, politischer, sportlicher oder unterhaltender Art sein.⁴² Hier findet die Abgrenzung zu Versammlungen gemäß Art. 8 Grundgesetz (GG) statt. Veranstaltungen sind nach ihrem objektiven Gesamtgepräge nicht auf die Beeinflussung der öffentlichen Meinungsbildung ausgerichtet, sondern unterhaltende, zerstreue oder kommerzielle Interessen stehen hierbei im Vordergrund.⁴³

Öffentliche Veranstaltungen ohne politischen Charakter sind Zusammenkünfte, zu denen Jedermann Zutritt hat. Das Erheben eines Eintrittsgeldes steht der Öffentlichkeit dabei nicht entgegen. Musik- und Sportveranstaltungen sind in der Regel öffentlich. Nicht-öffentliche Veranstaltungen sind davon gekennzeichnet, dass die Teilnahme durch gegenseitige Beziehungen untereinander gekennzeichnet ist. Der Personenkreis muss daher abgegrenzt und bestimmt sein.⁴⁴

Veranstaltungen können also auf öffentlichen oder privaten Flächen, mit oder ohne Eintrittsgeld, im Freien oder in (genehmigten) Versammlungsstätten⁴⁵ stattfinden.

Die Arten von Veranstaltungen sind sehr mannigfaltig, so dass es Sportveranstaltungen, Messen, Seminare, Ausstellungen, Zirkusse, Volksfeste, Volksmärsche, Konzerte, Open-Air-Konzerte, Rock-Festivals, Umzüge, Wahlkampf-, Jubiläums-, Wohltätigkeits-, Theater-, Faschings-, Tanz-, Verkaufs-, Lehrveranstaltungen, Tagungen, Kongresse, Einweihungsfeiern, Richtfeste, Schiffstauen, Hochzeiten, Feuerwerke, Flugshows, Filmvorführungen, Parteitage, Partys, Stadtfeste, Kinderfeste und Paraden gibt.⁴⁶ Diese Aufzählungen sind nicht abschließend, weil der Phantasie der Menschen hier keine Grenzen gesetzt sind.

Der Begriff der Großveranstaltung⁴⁷ ist gesetzlich nicht definiert. Die Praxis geht von dieser jedoch bei einer Besucherzahl aus, die einer besonderen Begleitung durch die Sicherheitsbehörden bedarf. Absolute Besucherzahlen allein jedoch können nicht zur Begriffsbestimmung genutzt werden. Diese sollten immer auch in ein Verhältnis zur Größe der Kommune gesetzt werden, in welcher diese stattfinden soll. Auch die dortige Infrastruktur, die Lage und Ausgestaltung der Veranstaltungsortlichkeit, die Zuwegungen, das Risikopotenzial der Teilnehmenden oder auch zu erwartende Umwelt- und Wettereinflüsse⁴⁸ sollten hierbei maßgebend sein.

⁴² Vgl. Branddirektion München, Leitfaden zur Veranstaltungssicherheit, 2015, S. 16.

⁴³ Vgl. IM NRW, Orientierungsrahmen NRW, 2021, S. 10.

⁴⁴ Vgl. Kuhlmeier, Sicherheitskonzepte, 2018, S. 10.

⁴⁵ Im Sinne § 2 Abs. 1 MVStättVO / § 23 Abs. 1 BetrVO.

⁴⁶ Reber, 2007, o.S.

⁴⁷ So im Folgenden El Bureiasi, 2019, Rn.1152.

⁴⁸ Vgl. Branddirektion München, Leitfaden zur Veranstaltungssicherheit, 2015, S. 16f.

Zweifelsohne sind Großveranstaltungen im Freien gesellschaftliche Ereignisse, die eine Vielzahl öffentlicher und privater Belange berühren. Sie sind daher im besonderen Maße steuerungsbedürftig.⁴⁹

Der *Orientierungsrahmen Sicherheit von Großveranstaltungen im Freien mit erhöhtem Gefährdungspotenzial für die kommunale Planung, Genehmigung, Durchführung und Nachbereitung* des Ministeriums des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW) definiert Großveranstaltungen in seiner 1. Auflage aus dem Jahr 2015 als Ereignisse, zu denen täglich mehr als 100.000 Besuchende erwartet werden oder bei denen die Zahl der zeitgleich erwarteten Besuchenden ein Drittel der Einwohner:innen der Kommune übersteigt und sich erwartungsgemäß mindestens 5.000 Besucher:innen zeitgleich auf dem Veranstaltungsgelände befinden oder die über ein erhöhtes Gefährdungspotenzial verfügen.⁵⁰ In seiner 2. (Neu)Auflage aus 2021 verzichtet dieser jedoch in seinem Titel auf diese Begrifflichkeit. Der Orientierungsrahmen NRW erfasst nunmehr Veranstaltungen, die unabhängig von der Besucherzahl über ein erhöhtes Gefährdungspotenzial verfügen.⁵¹

In Berlin wird der Begriff der Großveranstaltung lediglich in § 24 Abs. 4 S. 2 ASOG Berlin genannt und dort als Veranstaltung definiert, die nach Art und Größe die Annahme rechtfertigen, dass erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit entstehen können.

Die nachfolgenden Betrachtungen beziehen sich überwiegend auf den offiziellen Public Viewing Bereich der UEFA EURO 2024™, die Berliner Fanmeile auf der Straße des 17. Juni. Daher wird der Begriff der Großveranstaltungen verwendet, weil diese aufgrund ihrer Dimensionen und Gefährdungspotenzial als solche zu bezeichnen ist.⁵²

1.2 Merkmale und Akteure der Veranstaltungssicherheit

Eine Großveranstaltung sicher durchzuführen, ist eine vielschichtige und anspruchsvolle Aufgabe. Sie unterscheidet sich stark von anderen Betätigungsfeldern der privaten und öffentlichen Sicherheit. Die Merkmale der Veranstaltungssicherheit interagieren miteinander und können als (mit-)ursächlich für viele sicherheitskritische Ereignisse bisheriger Großveranstaltungen betrachtet werden.⁵³

⁴⁹ Vgl. El Bureiasi, 2019, Rn.1151.

⁵⁰ Vgl. Kuhlmei, Sicherheitskonzepte, 2018, Folie 16.

⁵¹ IM NRW, Orientierungsrahmen NRW, 2021, S. 6.

⁵² Näheres zur Einordnung der Berliner Fanmeile auf Grundlage der Veranstaltungsbeschreibung Masterthesis, Kapitel V, Punkt 1.

⁵³ Hierzu Gundel & Basel, 2017: *Überblick über Entwicklung und aktuellen Stand der Sicherheit für Versammlungsstätten und Veranstaltungen*. In: Gundel, 2017, S. 37f.

Bei (Groß-)Veranstaltungen besteht oft ein Interessenkonflikt zwischen Sicherheit und Kommerz.⁵⁴ Veranstaltungssicherheit ist gleichwohl auch immer ein Vertrauensgut, denn die Teilnehmenden eines Konzertes oder eines Public Viewings auf der Berliner Fanmeile werden kaum in der Lage sein, die Einhaltung der relevanten Sicherheitsvorschriften oder die Umsetzung aller erforderlichen technischen und organisatorischen Vorkehrungen zur Gewährleistung der Veranstaltungssicherheit, festzustellen.⁵⁵

„So viel Sicherheit wie nötig, so wenige Einschränkungen wie möglich“, lautete die Devise bei der FIFA Frauen WM 2011.⁵⁶ Und auch bei der UEFA EURO 2024™ sollten für alle Events höchste Sicherheitsstandards gewährleistet werden. Gleichzeitig sollte jedoch der diverse und einladende Charakter der Events erhalten bleiben.⁵⁷ Dies war eine der großen Herausforderungen der UEFA EURO 2024™.

Alle Teilnehmenden und Mitwirkenden sollen sich während einer Veranstaltung also möglichst sicher fühlen.⁵⁸ Doch was genau bedeutet das? Bundes- und Landesregierungen haben für die Durchführung der UEFA EURO 2024™ umfassende Sicherheitsgarantien abgegeben, diese wurden von der UEFA jedoch nicht definiert.⁵⁹ Das Großereignis „Fußball“ wurde mit der FIFA WM 2006 hinsichtlich der Sicherheitsstandards neu durchdacht und ausgerüstet. Doch was hat sich seitdem verändert? Die Expertinnen und Experten waren sich bei dieser Frage nicht ganz einig. Dass sich formal und rechtlich,⁶⁰ also im Hinblick auf Genehmigungsverfahren, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten,⁶¹ nicht viel verändert hat,⁶² in diesem Punkt herrschte Einigkeit. Eine andere Meinung sagte, dass sich das Veranstaltungswesen mit Blick auf die Sicherheitsarchitektur, die Sicherheitskonzepte und die rechtlichen Rahmenbedingungen⁶³ seit 2006 grundlegend verändert hat.⁶⁴ Ein weiteres Novum seit der FIFA WM 2006 sei der zwischen den Bundesländern und dem BMI abgestimmte Sicherheitsleitfaden.⁶⁵

Anders als noch in 2006 stelle sich dagegen die Frage nach den Kosten für Veranstaltungssicherheitssicherheit heutzutage nicht mehr. Blickt man auf die Risikobeurteilung oder die Tiefenschärfe der Szenarienbeschreibung, so habe die Qualität der Sicherheitskonzepte ein Maß

⁵⁴ Zu „moral hazard“ vertiefend Hecker, 2017: *Der Markt für Versammlungsstätten, Veranstaltungen und Großveranstaltungen*. In: Gundel, 2017, S. 31.

⁵⁵ Hierzu vertiefender Hecker, 2017: *Der Markt für Versammlungsstätten, Veranstaltungen und Großveranstaltungen*. In: Gundel, 2017, S. 31.

⁵⁶ BMI, 2011, S. 56.

⁵⁷ Vgl. SenInnDS IV, Host City Konzept, 2022, S. 9.

⁵⁸ Hierzu Ehmann & Rettig, 2009, S. 28.

⁵⁹ So Thomann, Masterthesis, Anhang A. 3, Frage 5, S. 26.

⁶⁰ So Büttner, Masterthesis, Anhang B1., Frage 9d, S. 49. So auch Schmischke, Masterthesis, Anhang A.1, Frage 2, S. 1f.

⁶¹ So Schmischke, Masterthesis, Anhang A.2, Frage 2, S. 2.

⁶² So Thomann, Masterthesis, Anhang A.3, Frage 6, S. 26.

⁶³ So Hußmann zur Sonderbauordnung in NRW, die es 2006 noch nicht gab, Masterthesis, Anhang A.2, S. 15.

⁶⁴ So ebd., S. 15f.

⁶⁵ So Büttner, Masterthesis, Anhang B.1, Frage 20 c, S. 55.

erreicht, welches 2006 nicht vorstellbar gewesen wäre.⁶⁶ Was sich noch verändert habe, sei insbesondere auch die Art von Veranstaltungen durch Public Viewing mit hohen Teilnehmerzahlen sowie die schnelle Kommunikation über Social-Media-Kanäle, die sich auf das Verhalten der Besucherinnen und Besucher auswirke.⁶⁷ Dies bedeutet für Veranstaltende und BOS, dass bestimmte Situationen und Abläufe nicht mehr rechtzeitig planbar sind.

Schaut man in Richtung der Akteure von Großveranstaltungen,⁶⁸ so können Private, Behörden, polizeiliche Gefahrenabwehr, nicht-polizeiliche Gefahrenabwehr und Besuchende wohl als die wichtigsten betrachtet werden. Zu den privaten Akteuren⁶⁹ zählen hierbei zunächst die Veranstaltenden, wobei diese Rolle auch die öffentliche Hand⁷⁰ innehaben kann. Hinzu kommen die Veranstaltungsleitung, der Sicherheits- und (Veranstaltungs-)Ordnungsdienst⁷¹ und der Sanitätsdienst.

Unter Behörden⁷² werden die Genehmigungs- und Gefahrenabwehrbehörden definiert. Zur polizeilichen Gefahrenabwehr⁷³ zählen die Polizeien des Bundes und der Länder. Die nicht-polizeiliche Gefahrenabwehr⁷⁴ besteht aus den Gewerken der Feuerwehr/Brandschutzdienststellen, dem Katastrophenschutz sowie dem öffentlichen Rettungsdienst.

Bereits hier wird deutlich, dass die staatlichen Akteure⁷⁵ zahlreich vertreten sind und somit einen gewichtigen Part beim Thema Veranstaltungssicherheit haben. Je umfassender indes Organisationsstrukturen oder je unklarer Zuständigkeiten sind, desto eher kommt es zu Problemen in der Kooperation und Kommunikation. Dies kann in fatalen Sicherheitslücken gipfeln.⁷⁶

1.3 Diskussion/Entwicklung

Das Landgericht (LG) Duisburg⁷⁷ hat in seinem Beschluss am 4. Mai 2020 zum Strafverfahren im Zusammenhang mit der Love Parade festgestellt, dass an der Planung und Durchführung der Love Parade 2010 in Duisburg eine Vielzahl von Personen und Institutionen intensiv beteiligt waren, insbesondere neben Vertretenden der Veranstalterin unter anderem auch Vertretende des Ordnungsamtes, des Amtes für Baurecht und Bauberatung, der Feuerwehr, der

⁶⁶ So Büttner, Masterthesis, Anhang B.1, Frage 15, S. 25.

⁶⁷ So Büttner, Masterthesis, Anhang B.1, Frage 15, S. 26.

⁶⁸ So nachfolgend BBK, BaSiGo, 2016, S. 21ff.

⁶⁹ Sich auseinandersetzend BBK, BaSiGo, 2016, S. 21ff.

⁷⁰ Zur Doppelfunktionalität der Kommunen vertiefend Masterthesis, Kapitel III, Punkt 4.3.

⁷¹ Im Folgenden Sicherheits- und Ordnungsdienst (SOD) genannt.

⁷² Hierzu vertiefend BBK, BaSiGo, 2016, S. 38ff.

⁷³ Näheres dazu in ebd., S. 43ff.

⁷⁴ Vgl. ebd., S. 49ff.

⁷⁵ Hierzu vertiefend Masterthesis, Kapitel III, Punkt 2.

⁷⁶ Vgl. Hecker, 2017: *Der Markt für Versammlungsstätten, Veranstaltungen und Großveranstaltungen*. In: Gundel, 2017, S. 34.

⁷⁷ Vgl. hierzu LG Duisburg, Pressemitteilung, 2020, S. 34f.

Deutschen Bahn AG, der Bundes- sowie der Landespolizei. Der fatale Ablauf sei ein multikausales Geschehen gewesen und auf ein kollektives Versagen in der Durchführungsphase zurückzuführen. Genannt wurden in diesem Zusammenhang u. a. die Ungeeignetheit der Veranstaltungsfläche sowie die Unterdimensionierung der Vereinzelungsanlagen. Darüber hinaus habe es unpassende Anordnung der Polizei sowie vermeidbare Störungen in der Kommunikation der beteiligten Institutionen gegeben. Dadurch kam es zu abweichenden Entscheidungen hinsichtlich zuvor getroffener Absprachen. Einige Absprachen, z. B. zum Umgang mit einem Rückstau im Übergangsbereich, fanden im Vorfeld nicht statt. Das achtseitige Sicherheitskonzept der Veranstalterin habe der Umsetzungspraxis der damaligen Zeit entsprochen,⁷⁸ wobei Nachweise zu Engstellen oder Vereinzelungsanlagen keine üblichen Inhalte gewesen seien.⁷⁹ Das LG kam außerdem zu der Erkenntnis, dass „bei den mit Sicherheitsaufgaben befassten Behörden wie der Landespolizei inzwischen ein sehr viel stärkeres Bewusstsein für etwaige Probleme im Zusammenhang mit der Planung und Durchführung von Großveranstaltungen im Allgemeinen besteht“,⁸⁰ als es 2010 der Fall gewesen sei.

2 Rollen und Zuständigkeiten im Zusammenhang mit Veranstaltungen

Bei der UEFA EURO 2024™ spielten unzählige Akteure eine Rolle, so dass seitens der staatlichen Behörden auf Bundesebene Gewerke wie das BMI, das Bundeskriminalamt (BKA) oder die BPOL involviert waren. In den jeweiligen Host Cities spielten Polizei- und Ordnungsbehörden auf Landesebene eine wichtige Rolle. Hinzu kamen Protagonisten wie die UEFA, der DFB, die Veranstaltenden der (Groß-)Events, Sicherheits- und Ordnungsdienste (SOD), Dienstleistende, die Mobilitätspartner des ÖPNV.

Die vorherige Rollenklärung und das gegenseitige Verständnis für die Rolle der oder des Anderen stellten eine Grundvoraussetzung für die Sicherheitsplanungen der UEFA EURO 2024™ dar.⁸¹ Dieser Teil der Arbeit setzt sich beschreibt die *Rollen und Zuständigkeiten* der Berliner Genehmigungsbehörden (Senat und Bezirk), der Polizei Berlin und Berliner Feuerwehr als BOS, den Veranstaltenden und den Sicherheits- und (Veranstaltungs-)Ordnungsdiensten auseinander. Eine vertiefende Auseinandersetzung erfolgt in der Masterarbeit und anhand der Großveranstaltung Berliner Fanmeile auf der Straße des 17. Juni.

2.1 Senatsverwaltung und Bezirksämter

(Genehmigungs-)Behörde im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG ist jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung vornimmt. Die Genehmigungsbehörden für Veranstaltungen haben

⁷⁸ Vgl. hierzu LG Duisburg, Pressemitteilung, 2020, S. 34f.

⁷⁹ Vgl. hierzu ebd., S. 32.

⁸⁰ Vgl. hierzu ebd., S. 40.

⁸¹ Vgl. Branddirektion München, Leitfaden Veranstaltungssicherheit, S. 17f.

eine tragende Rolle bei der Gewährleistung grundlegender Aspekte der Veranstaltungssicherheit. Ihnen obliegt daher die Prüfung der Antragsunterlagen und Erteilung einer Genehmigung mit ggf. Auflagen, die dem Veranstalter oder der Veranstalterin ein bestimmtes Handeln auferlegen. Die Genehmigungsbehörden haben die Aufgabe, die Umsetzung der Auflagen sowie die Einhaltung der Genehmigungsvoraussetzungen bei Abnahme der Veranstaltungsortlichkeit zu prüfen und diese während der Veranstaltungsdurchführung zu überwachen.⁸²

2.2 Polizei Berlin

Die Polizei ist wesentlicher Garant für die Innere Sicherheit und Trägerin des staatlichen Gewaltmonopols. Ihre Aufgaben ergeben sich aus Recht und Gesetz.⁸³ Für die Sicherheit und den sicheren Ablauf einer Veranstaltung sind grundsätzlich die Veranstaltenden zuständig.⁸⁴ Im Sinne der ordnungsbehördlichen Gefahrenabwehr, bei Abwesenheit oder auch Überforderung der originär zuständigen Ordnungsbehörde, kann sie jedoch bei Vorliegen einer konkreten Gefahr⁸⁵ „eilständig“ werden.⁸⁶ Konkret ist eine Gefahr, wenn die Wahrscheinlichkeit des Schadens(-eintritts) in einem (bestimmten) Einzelfall gegeben ist.⁸⁷

Vorrangiges Ziel der Polizei hinsichtlich ihrer Maßnahmen im Zusammenhang mit Großveranstaltungen wird immer sein, deren sicheren Verlauf zu gewährleisten und Auswirkungen auf Dritte oder das Umfeld zu verhindern.⁸⁸ Die wichtigste Dienstleistung der Polizei ist damit die „Sicherheit“.⁸⁹

2.3 Berliner Feuerwehr und Sanitätsdienst

Auch die Berliner Feuerwehr ist nachgeordnete Ordnungsbehörde der SenInnSport und hat zuständigkeitshalber nicht-polizeiliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren.⁹⁰ Bei Großveranstaltungen hat die Feuerwehr damit den Part der nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr wahrzunehmen. Hierzu zählt der Rettungsdienst, die Brandbekämpfung aber auch die Abwehr Chemischer, Biologischer, Radiologischer und Nuklearer (von Kernbrennstoffen aus-

⁸² Hierzu vertiefender BBK, 2016, BaSiGo, S. 38ff.

⁸³ Vgl. PDV 100, 2012, Nr. 1.1. und 1.2 sowie Art. 20 Abs. 3 GG.

⁸⁴ So Schmischke, Masterthesis, Anhang A.1, Frage 7, S. 7.

⁸⁵ Vgl. § 17 Abs. 1 ASOG.

⁸⁶ So Schmischke, Masterthesis, Anhang A.1, Frage 7, S. 7.

⁸⁷ V. Stoephasius, 2014, S. 93.

⁸⁸ Vgl. BBK, 2016, BaSiGo, S. 43.

⁸⁹ Vgl. v. Stoephasius, 2014, S. 34.

⁹⁰ Vgl. § 1 FwG.

gehenden) Gefahren (CBRN). Gleichzeitig hat sie den Grundschutz für die Bevölkerung sicherzustellen,⁹¹ was aufgrund personeller Engpässe bei den Berufsfeuerwehren und rückläufigen Zahlen der ehrenamtlichen Helfenden immer öfter eine Herausforderung darstellt.⁹²

2.4 Veranstalter:in und Betreiber:in

Auch wenn Veranstaltende zumeist als „Verantwortliche“ für eine Veranstaltung genannt werden, so sind mithin Verantwortlichkeiten, Befugnisse und Rechte nicht immer klar definiert und abgegrenzt. Bestimmte Verantwortlichkeiten können Veranstaltende in der Realität auch nicht tragen. Im Rahmen bestimmter Konstellationen ist auch nicht immer klar, wer Veranstalter oder Veranstalterin ist. Daher ist es bei den Sicherheitsplanungen von Veranstaltungen besonders wichtig, die Rolle des Veranstalters oder der Veranstalterin mit ihren jeweiligen Pflichten und Rechten eindeutig festzulegen. Diese muss gegenüber den Rollen der anderen beteiligten Akteure abgegrenzt sein. Hierbei ist es wichtig, sowohl den inhaltlichen, den zeitlichen sowie den räumlichen Teil der Verantwortung zu definieren.⁹³

Veranstalterin oder der Veranstalter haben in aller Regel die Veranstaltungsidee und das Konzept entwickelt und verfolgen mit der Veranstaltung ein konkretes Ziel. Dieses kann kommerzieller oder nichtkommerzieller Art sein. Für die Planung und Durchführung ihrer Veranstaltung beauftragen Veranstaltende Dienstleistende und tragen das wirtschaftliche Risiko.

Großveranstaltungen sind komplexe Dienstleistungen, bei denen eine Vielzahl selbständiger Unternehmen zusammenkommt, um den Besucherinnen und Besuchern ein einmaliges Erlebnis zu bieten. Die Veranstaltenden haben diese Dienstleistungen zu koordinieren. Dieses (für den Laien von außen betrachtet unorganisierte) Zusammenspiel von Veranstaltenden und Dienstleistenden birgt viele Gefahren.⁹⁴

Um diese Gefahren zu minimieren und einen organisierten und koordinierten Ablauf von Großveranstaltungen zu gewährleisten, ergeben sich für Veranstaltende⁹⁵ und Betreibende von Versammlungsstätten⁹⁶ eine Vielzahl zivilrechtlicher und öffentlich-rechtlicher (Sicherungs-) Pflichten.⁹⁷

⁹¹ So Thomann, Masterthesis, Anhang A.3, Frage 3, S. 25.

⁹² Vgl. Friz, 2017: *Veranstaltungsbezogene Sicherheitsmaßnahmen aus Sicht der Feuerwehren*. In: Gundel, 2017, S. 284.

⁹³ Vgl. BBK, BaSiGo, 2016, S. 21.

⁹⁴ Vgl. Sakschewski, *Veranstalter und besondere Veranstaltungsformate*, 2020. In: Klode et al., 2020, S. 15.

⁹⁵ vgl. Kuhlmei & Hartmann, 2019: *Die Verantwortungsdiffusion von Behörden und Veranstaltern im Zusammenhang mit Veranstaltungen*. In: Schönrock & Nettelstroth, 2020, S. 140.

⁹⁶ Im Sinne § 2 Abs. 1 MVStättVO / § 23 Abs. 1 BetrVO.

⁹⁷ Vertiefend hierzu Risch-Kerst, 2017: *Rechtliche Sicherheitspflichten und Risikomanagement des Veranstalters*. In: Gundel, 2017, S. 53ff.

2.5 Sicherheits- und (Veranstaltungs-)Ordnungsdienste

Die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung ist ein immer wichtiger werdendes Aufgabenfeld von Sicherheits- und (Veranstaltungs-)Ordnungsdiensten. Dies liegt nicht zuletzt an der Zunahme von Großveranstaltungen und dem damit verbundenen stetig steigenden Konflikt- und Risikopotenzial bei gleichzeitig minimierten staatlichen Ressourcen.⁹⁸

Um die vertraglichen Schutzpflichten bzw. die Verkehrssicherungspflichten gewährleisten zu können, gibt es das Instrumentarium des Hausrechts. Dieses ist Teil des Sicherheitskonzeptes Veranstalter oder Betreiber einer Versammlungsstätte und spricht diesen jeweils die Durchführungshoheit über die Veranstaltung zu.⁹⁹ Aufgrund der grundsätzlichen Verkehrs- und Eigensicherungspflichten bei Großveranstaltungen sind Veranstalter dazu angehalten und verpflichtet, Maßnahmen zur Prävention und Risikominimierung zu ergreifen.¹⁰⁰ Für die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung auf dem Veranstaltungsgelände können sich Veranstalter hierzu eines Sicherheits- und Veranstaltungsordnungsdienstes bedienen.

2.6 Zusammenwirken in koordinierenden Stellen

Für eine gesamtheitliche Gewährleistung von Sicherheit bei Großveranstaltungen sind Kooperation und Kommunikation als kritische Erfolgsfaktoren zu betrachten. In der „Neuen Sicherheitsarchitektur“ werden Kooperation und Vernetzung als Erfolgsfaktoren angesehen, mit denen Risiken- und Gefahrenlagen begegnet werden kann. Durch die vielen Akteure und Verantwortungsbereiche existieren und potenzieren sich Gefahren. Jede sicherheitsgewährleistende Maßnahme kann eine eigene Gefahr oder ein Risiko in sich bergen. Daher erfordert auch das Sicherheitsfeld der Großveranstaltungen kooperative Herangehensweisen und somit die Notwendigkeit eines kontinuierlichen Austausches zwischen den öffentlichen Sicherheitsbehörden untereinander. Auch die Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Sicherheitsakteuren in allen Phasen einer Großveranstaltung ist dabei von großer Bedeutung.¹⁰¹ Wichtige Aspekte sind darüber hinaus, eine Kooperationskultur und Konfliktlösungsmechanismen zu entwickeln, ein Informations- und Wissensmanagement zu etablieren sowie Großveranstaltungen nachzubereiten und zu evaluieren.

2.7 Zwischenfazit

Bei näherer Betrachtung der Rollen und Zuständigkeiten ist festzustellen, dass für Veranstalter aus dem Umstand der sehr arbeitsteiligen Struktur des Veranstaltungsmarktes auch

⁹⁸ Vgl. Olschok, 2019: *Private Sicherheits- und Ordnungsdienste auf Veranstaltungen: Herausforderung und Perspektive*. In: Schönrock & Nettelstroth, 2020, S. 149.

⁹⁹ Hierzu vertiefend Risch-Kerst, 2017: *Rechtliche Sicherheitspflichten und Risikomanagement des Veranstalters*. In: Gundel, 2017, S. 67.

¹⁰⁰ Vgl. Schibli, 2017: *Security und Schutz vor vorsätzlichen Angriffen*. In: Gundel, 2017, S. 126.

¹⁰¹ Vgl. Buchmann & Lodde, 2017: *Die Gewährleistung von Ziviler Sicherheit bei Großveranstaltungen*. In: Gusy et al., 2017, S. 411f.

finanzielle und haftungsrechtliche Risiken resultieren. Die Schnittstellen sind nicht trennscharf definiert. Selbst bei entsprechenden Regelungen bleibt der Interessenkonflikt in den (Geschäfts-) Beziehungen der Akteure einer kommerziellen Großveranstaltung bestehen.

Bei der Betrachtung der Rollen und Zuständigkeiten wird deutlich, dass es offensichtlich häufig große Missverständnisse hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung zwischen Veranstaltenden und dem Sicherheits- und Ordnungsdienst gibt, wenn Polizei und Feuerwehr bei einer Großveranstaltung gefahrenabwehrrechtlich tätig werden. Anders als oftmals angenommen, bleibt der Veranstalter im Ereignisfall weiter in der Gesamtverantwortung für seine Veranstaltung und muss die erforderlichen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr und zum sicheren Verlauf treffen. Auch kann er der Polizei und der Feuerwehr keine Weisungen erteilen. Dieser Umstand ist in den entsprechenden Veranstaltungsphasen¹⁰² deutlich herauszustellen und zu kommunizieren, um eine Rollenklarheit zu schaffen.

Eine tiefergehende Befassung mit dem Thema erfolgt in der Masterarbeit.

3 Sicherheitskonzepte

Bei der Planung jeder (Groß-)Veranstaltung müssen bekannte und zu erwartende Gefährdungspotenziale analysiert und durch Veranstaltende berücksichtigt werden. In diesem Planungsprozess beschreibt ein Sicherheitskonzept sowohl die möglichen Risiken als auch die Vorkehrungen, wie diese zu vermeiden oder auf ein akzeptables Maß zu minimieren sind.¹⁰³ Sicherheit bedeutet in diesem Fall die Freiheit vor Gefahren aller Art, oberhalb eines bekannten und akzeptablen Restrisikos.¹⁰⁴ Für die Erstellung und Umsetzung des Sicherheitskonzeptes ist der Veranstalter oder die Veranstalterin zuständig, in einer Versammlungsstätte Betreiber oder Betreiberin.¹⁰⁵

Die Berliner Feuerwehr bearbeitete in 2019 zum Thema Veranstaltungs- und Brandschutz ca. 584 Veranstaltungen, davon 84 mit einem Sicherheitskonzept. 2020 waren es noch 349 Veranstaltungen mit 62 Sicherheitskonzepten, wobei in der Corona-Zeit viele Veranstaltende das Sicherheitskonzept mit dem Hygienekonzept verbanden. 2021 waren es 669 Veranstaltungen mit 34 Sicherheitskonzepten. In 2022¹⁰⁶ wurden 491 Veranstaltungen mit 63 Sicherheitskonzepten durch die Berliner Feuerwehr bearbeitet.¹⁰⁷

Im folgenden Teil werden Funktion und dem Aufbau eines Sicherheitskonzeptes sowie Prüfverfahren und Einvernehmen kurz erörtert.

¹⁰² Hierzu BBK, BaSiGo, 2016, S. 65f.

¹⁰³ Branddirektion München, Leitfaden zur Veranstaltungssicherheit, 2015, S. 24.

¹⁰⁴ Vgl. Löhner & Gröger, 2020, S. 584.

¹⁰⁵ Vgl. Weise, 2017: *Veranstaltungsbezogene Genehmigungsprozesse*. In: Gundel, 2017, S. 259.

¹⁰⁶ Gemäß Stand vom 21.07.2022.

¹⁰⁷ So Thomann, Masterthesis, Anhang A.3, Frage 12, S. 33.

3.1 Ziel und Funktion

Das Ziel eines Sicherheitskonzeptes ist es, die Verantwortlichkeiten festzulegen und dies namentlich zu benennen, Störungen zu beschreiben, die Verfahrensregeln und Kommunikationswege festzulegen und den Personaleinsatz zu planen.¹⁰⁸ Damit soll ein Höchstmaß an Sicherheit für die Veranstaltung, nach außen und nach innen, erreicht werden. Ein Sicherheitskonzept soll alle Beteiligten einer Veranstaltung, also Besuchende, Künstlerinnen und Künstler, Sportlerinnen und Sportler oder Mitarbeitende, gleichermaßen schützen. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslage liegt der Schwerpunkt jedoch mithin bei den Besuchenden, so dass sich die Umsetzung des Sicherheitskonzeptes durch Veranstalter:innen oder Betreiber:innen an der Sicherheit der Besuchenden auszurichten hat.¹⁰⁹ Sicherheitskonzepte beziehen sich ausschließlich auf die Veranstaltungsbereiche und enden jeweils an den Grenzen zum öffentlichen Bereich.¹¹⁰

Ein Mehr an Konzept muss nicht zwingend ein Mehr an Sicherheit bedeuten. Dennoch müssen Veranstaltende auf neue Gefährdungen wie die Gefahr von terroristischen Anschlägen reagieren und beispielsweise verstärkte Sicherheitskontrollen an den Eingängen durchführen. Die Sicherheitsüberprüfungen im Eingangsbereich wiederum können zu neuen Gefährdungen führen,¹¹¹ weil sich dort nun beispielsweise Personen anstauen.

3.2 Regelungslage zum Erfordernis eines Sicherheitskonzeptes

Ein Sicherheitskonzept ist für Veranstaltende grundsätzlich verpflichtend, wenn gesetzliche Regelungen es vorsehen.¹¹² Andernfalls ist es eine freiwillige Leistung, die von ihnen erbracht wird.¹¹³ Bei fehlender Ermächtigungsgrundlage und um die Sicherheit bei Großveranstaltungen mit Gefährdungspotenzial zu gewährleisten, werden jedoch in der Praxis sicherheitsbezogene Bestimmungen beauftragt oder diese als Teil von (Veranstaltungs-)Antrag und Genehmigung festgelegt. Zunächst jedoch muss die Veranstaltung als Veranstaltung im Freien oder Veranstaltung in einer Versammlungsstätte eingeordnet werden.¹¹⁴

Die Pflicht zur Erstellung von Sicherheitskonzepten ist rechtlich bislang lediglich in § 43 MVStättVO bzw. in den entsprechenden Landesbauordnungen, in Berlin in der Verordnung über den Betrieb von baulichen Anlagen (Betriebs-Verordnung – BetrVO), geregelt und gilt jedoch nur für Versammlungsstätten im Freien, auf denen Tribünen als dauerhafte bauliche

¹⁰⁸ Vgl. Weise, 2017: *Veranstaltungsbezogene Genehmigungsprozesse*. In: Gundel, 2017, S. 259.

¹⁰⁹ Vgl. Sakschewski & Paul, 2020: *Aufbau und Inhalt eines Sicherheitskonzeptes*. In: Sakschewski et al., 2020, S. 85.

¹¹⁰ Vgl. Humrich & Kuhlmeier, 2020: *Sicherheitskonzepte in der Praxis*. In: Klode et al., 2016, S. 127.

¹¹¹ Vgl. Sakschewski et al., 2016, S. XII f.

¹¹² Vgl. Kuhlmeier, *Sicherheitskonzepte*, 2018, S. 14.

¹¹³ Branddirektion München, *Leitfaden zur Veranstaltungssicherheit*, 2015, S. 88.

¹¹⁴ Hierzu vertiefend Masterthesis, Kapitel III, Punkt 1.1.

Anlagen errichtet sind. Vorübergehend aufgestellte Anlagen und Einfriedungen fallen nicht in den Geltungsbereich der Verordnung.¹¹⁵ § 43 Abs. 1 MVStättVO stellt auf das pflichtgemäße Ermessen des Betreibers oder der Betreiberin ab, welcher oder welche zu beurteilen hat, ob es die Art der Veranstaltung erfordert, ein Sicherheitskonzept aufzustellen und einen Ordnungsdienst einzurichten. Gemäß Absatz 2 ist für Versammlungsstätten bis 5.000 Besucherplätzen ein Sicherheitskonzept zwingend vorgeschrieben.¹¹⁶

3.3 Aufbau, Form und Inhalt

In einem Sicherheitskonzept werden die grundlegenden Rahmenbedingungen einer Veranstaltung und die Strukturierung der Vorgehensweise bei der Veranstaltungsplanung und -durchführung erfasst. Hierzu zählen auch die Bestimmung des zu schützenden Objektes, der Infrastruktur und der Schutzziele, eine individuelle Gefährdungs- und Risikoanalysen mit Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensschwere sowie die Bestimmung des zu tragenden Restrisikos.¹¹⁷ Berücksichtigt werden müssen hierbei Gefährdungssituationen wie Überfüllung, wetter- und witterungsbedingte Störungen, Umweltgefahren, Störungen durch Besucherverhalten, Beeinträchtigungen von Verkehrswegen, technische Störungen, Brandgefahren, Gewaltpotenziale, Störungen durch Gegenveranstaltungen sowie Gefahren, die sich aus sonstigen besonderen Lagen ergeben. Insofern Schwachstellen identifiziert wurden, sind im Sicherheitskonzept die Maßnahmen anzuführen, die zur Abwehr der damit verbundenen Gefährdungen und Risiken oder bei möglichen Schäden notwendigerweise zu treffen sind. Für diese Maßnahmen sind Verantwortlichkeiten innerhalb der geplanten Szenarios für besondere Lagen und sicherheitskritische Ereignisse festzulegen und Personen zu benennen. Solche Maßnahmen können die Absage, die Unterbrechung oder der Abbruch einer Veranstaltung, aber auch die Fortführung einer Veranstaltung nach einer Unterbrechung sein.¹¹⁸ Die Maßnahmen müssen plausibel und nachvollziehbar sein. Dabei müssen Schnittstellen erkannt und Informations- und Kommunikationswege geprüft werden.¹¹⁹

3.4 Prüfung/Einvernehmen

Die Prüfkriterien für Sicherheitskonzepte sind umfangreich und werden durch die jeweils zuständige Behörde entsprechend deren Kompetenzbereich definiert und bewertet. Geprüft werden müssen die Kriterien, die unmittelbare Auswirkungen auf die Veranstaltung und deren Verlauf haben. Beispiele hierfür wären die Betrachtung der Erfahrung, Fachlichkeit und Zuverlässigkeit der Verfahrensbeteiligten beispielsweise anhand vergangener Veranstaltungen; das

¹¹⁵ Vgl. Klode, 2016: *Genehmigungsabläufe und Organisationsstrukturen in den Bundesländern*. In: Sakschewski et al., 2016, S. 25f.

¹¹⁶ Vgl. Löhr & Gröger, 2020, S. 583.

¹¹⁷ Vgl. Kuhlmeier, Sicherheitskonzepte, 2018, S. 13.

¹¹⁸ Vgl. IM NRW, Orientierungsrahmen NRW, 2021, S. 25f.

¹¹⁹ Vgl. Kuhlmeier, Sicherheitskonzepte, 2018, S. 32.

Aufzeigen von Schnittstellen; klar definierte und abgegrenzte Zuständigkeiten; das Einbinden aller identifizierter Verfahrensbeteiligter; eine objektive Risikoanalyse, die sich in der Tiefe mit den tatsächlichen Gefahren der Veranstaltung auseinandersetzt; das Berücksichtigen äußerer Einflüsse wie Parallelveranstaltungen, Verkehrsbeeinträchtigungen und Störungen; die Erforderlich- und Angemessenheit des Personaleinsatzes im Sanitäts- und Sicherheits- und Ordnungsdienst; die Angemessenheit der Veranstaltungsinfrastruktur und -flächen; die Erforderlich-, Angemessen- und Vollständigkeit der Maßnahmenplanung sowie die Relevanz und Vollständigkeit der möglichen Szenarien.¹²⁰

Diese Prüfkriterien sind nicht abschließend und müssen entsprechend der Individualität der Veranstaltung gehandhabt werden. Das durch Veranstaltende oder Betreibende einer Versammlungsstätte eingereichte Sicherheitskonzept wird von den Sicherheitsbehörden dabei lediglich hinsichtlich der Plausibilität und Schlüssigkeit geprüft.¹²¹

3.5 Problemdarstellung

Sicherheitskonzepte für Großveranstaltungen mit vergleichbarem Ausmaß und Komplexitätsgrad für eine Großveranstaltung wie die Love Parade in Duisburg können inklusive aller Anlagen einen Umfang von mehreren hundert Seiten erreichen. Das Sicherheitskonzept zur Love Parade 2010 in Duisburg umfasste damals jedoch nur acht. Auf die Gefährdungsprognose entfiel ca. eine halbe Seite. Fraglich ist, ob mehr Seiten automatisch mehr Sicherheit bedeutet hätten.¹²²

Für jede Veranstaltung müssen die örtlichen und individuellen Gegebenheiten sowie die aktuelle Situation berücksichtigt werden. Daran richten sich dann die Anforderungen des entsprechenden Sicherheitskonzeptes und seine Schwerpunkte aus. Aufgrund uneinheitlicher Regelungen besteht bei denen, die die Sicherheitskonzepte erstellen müssen und zu prüfen haben, oftmals Verunsicherung. Hinzu kommt, dass die Standards in Bezug auf die Anforderungen an Sicherheitskonzepte in den Bundesländern verschieden sind und die bestehenden Regelungen durch die Ordnungsbehörden teils unterschiedlich ausgelegt werden. Einheitliche Qualitätsstandards für die Sicherheitsplanung sind mithin nicht definiert.¹²³

In Ermangelung rechtlicher Grundlagen, können also keine sicherheitsbezogenen Anforderungen an beispielsweise die Qualität des SOD gestellt bzw. in einem Sicherheitskonzept festgehalten werden. Die Pflicht der Veranstaltenden zur Erstellung eines Sicherheitskonzeptes außerhalb genehmigter Versammlungsstätten stützt sich dabei in der Praxis auf das Berliner

¹²⁰ Vgl. Kuhlmeier, Sicherheitskonzepte, 2018, S. 35.

¹²¹ Vgl. Weise, 2017 *Veranstaltungsbezogene Genehmigungsprozesse*. In: Gundel, 2017, S. 259.

¹²² Klode et al., 2020, S. 12.

¹²³ Vgl. Kuhlmeier, Sicherheitskonzepte, 2018, S. 6.

Straßengesetz, die Straßenverkehrsordnung oder das Berliner Grünanlagengesetz.¹²⁴ Keine dieser Regelungen enthält jedoch ausdrückliche Vorgaben, nach denen die Sondernutzungsgenehmigung von der Vorlage eines ausreichenden Sicherheitskonzeptes abhängig gemacht werden kann,¹²⁵ noch sind die Inhalte, Art und Umfang eines solchen Sicherheitskonzeptes darin gesetzlich geregelt.¹²⁶

In Berlin kann die Genehmigungsbehörde ein Sicherheitskonzept als Bestandteil der Ausnahmegenehmigung für beispielsweise eine übermäßige Straßenbenutzung gemäß § 29 StVO fordern.¹²⁷ Die Nebenbestimmungen müssen in diesem Fall jedoch einen sachlichen Bezug zur Straße haben und dürfen keine „ressortfremden“, z. B. sicherheitsrechtliche, Zwecke verfolgen. Der Ermessensspielraum muss sich hierbei an den Maßstäben, die der Hauptentscheidung zugrunde lagen, messen lassen.¹²⁸

Eine tiefergehende Befassung mit dem Thema erfolgt in der Materarbeit.

4 Das Genehmigungsverfahren

Das Genehmigungsverfahren stellt die Grundlage für den Genehmigungsbescheid und somit die legale Grundlage für die Durchführung einer Veranstaltung dar. Den Genehmigungsbehörden kommt bei der Planung, Aufrechterhaltung und Nachbereitung der Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Sicherheit von Großveranstaltungen eine zentrale Rolle zu. An welche der Genehmigungsbehörden sich Veranstaltende wenden müssen, ergibt sich insbesondere aus der sachlichen, also inhaltlichen, Zuständigkeit der jeweiligen Behörde. Die Prüfung und Einordnung des Genehmigungsverfahrens im Aufgabenverteilungsplan der Kommune ist nicht Aufgabe der Veranstaltenden.¹²⁹

Für die Planung von (Groß-)Veranstaltungen existieren Regelungen hinsichtlich des vorbeugenden und abwehrenden Brandschutzes, der Gesundheits- und Arbeitssicherheit, zu den Prüfkriterien der Veranstaltungstechnik oder zu gewaltbereiten Veranstaltungsteilnehmenden.¹³⁰ In der Masterarbeit werden die wesentlichen Vorschriften betrachtet, die für das Genehmigungsverfahren einer Großveranstaltung von Bedeutung sind. Darüber hinaus wird die

¹²⁴ vgl. Zuch, 2019: *Und der Gesetzgeber? Eckpunkte einer gesetzlichen Regelung der Sicherheit von Großveranstaltungen in Berlin*. In: Schönrock & Nettelstroth, 2020, S. 44.

¹²⁵ Vgl. hierzu auch VG Berlin, VG 24 K 423.19 und 20.

¹²⁶ vgl. Zuch, 2019: *Und der Gesetzgeber? Eckpunkte einer gesetzlichen Regelung der Sicherheit von Großveranstaltungen in Berlin*. In: Schönrock & Nettelstroth, 2020, S. 44.

¹²⁷ Vgl. Kuhlmei, Sicherheitskonzepte, 2018, S. 14.

¹²⁸ Vgl. Stelkens & Perabo, 2015: *Gutachten im Projekt BaSiGo*. In: Kugelmann, 2015, S. 26.

¹²⁹ Vgl. BBK, BaSiGo, 2016, S. 38.

¹³⁰ Vgl. Kuhlmei, Sicherheitskonzepte, 2018, S. 8.

Doppelfunktion von Veranstaltenden, der Genehmigungsprozess sowie der Ablauf der Veranstaltungsgenehmigung für die Berliner Fanmeile auf der Straße des 17. Juni dargestellt. Nachfolgend wird dies zusammengefasst dargestellt.

4.1 Rechtsgrundlagen

Bei der Auswahl der Rechtsgrundlagen für die Genehmigung einer (Groß-)Veranstaltung muss diese zunächst einmal eingeordnet werden. Zu diesem Zweck und auch um die Betrachtung aller genehmigungsrelevanten Aspekte sicherzustellen sowie die Kommunikation zu vereinfachen, haben einige Kommunen Fragenkataloge oder sogenannte Erhebungsbögen für Veranstaltende entwickelt. Die im Vorfeld geklärten Fragen, ob eine Veranstaltung auf einer öffentlichen oder privaten Fläche, im Freien oder in einer baulichen Anlage / Versammlungsstätte stattfinden soll, wie hoch die erwartete Teilnehmendenzahl ist oder ob bei einer Veranstaltung Eintrittsgelder erhoben werden oder nicht,¹³¹ können für alle Beteiligten Zeit und Aufwand reduzieren. Wenn die Fragestellungen bekannt sind, können die erforderliche Unterlagen zeitnah vorgelegt werden.¹³²

Aus der Perspektive des Rechts kann die Sicherheit von Veranstaltungen maßgeblich durch (Verwaltungs-)Verfahren gewährleistet werden.¹³³ Als Rechtsgrundlagen für eine sichere Durchführung von (Groß-)Veranstaltungen kommen Gesetze des Besonderen Verwaltungsrechts in Betracht, wobei diese in unterschiedlicher Gewichtung das Gefährdungspotenzial von Großveranstaltungen berücksichtigen. Dabei ist zwischen Rechtsgrundlagen zu unterscheiden, die sich 1. auf die von der Veranstaltung genutzte Fläche beziehen, z. B. eine straßenrechtliche Sondernutzung, 2. die eine Regelung der Veranstaltung insgesamt gestatten, z. B. gewerberechtliche Bestimmungen oder 3. die einzelnen Aspekte einer Großveranstaltung erlauben, wie z. B. Regelungen zum Brandschutz.¹³⁴

Da das allgemeine Ordnungsrecht keine Genehmigungstatbestände für Veranstaltungen beinhaltet und es einer Veranstaltungsversagung mit Erlaubnisvorbehalt an einer gesetzlichen Grundlage mangelt,¹³⁵ wird dies hier¹³⁶ auch nicht betrachtet.

In der Masterarbeit werden die wichtigsten gesetzlichen Regelungen im Zusammenhang mit Genehmigungsverfahren ausführlich dargestellt.

¹³¹ Hierzu vertiefend Buchmann & Lodde, 2017: *Die Gewährleistung von Ziviler Sicherheit bei Großveranstaltungen*. In: Gusy et al., 2017, S. 394.

¹³² Vgl. BBK, BaSiGo, 2016, S. 39f.

¹³³ Vgl. ebd., S. 264.

¹³⁴ Vgl. Stelkens & Perabo, 2015: *Gutachten im Projekt BaSiGo*. In: Kugelmann, 2015, S. 21.

¹³⁵ Vgl. BBK, 2016, S. 39.

¹³⁶ Vertiefend hierzu jedoch Masterthesis, Kapitel III, Punkt. 2.

4.2 Richtlinien, Konzepte und Orientierungshilfen¹³⁷

Der *Orientierungsrahmen NRW*, 2021, oder der *Leitfaden zur Veranstaltungssicherheit* der Branddirektion München, 2015, stellen Beispiele für entsprechende bundesweit umsetzbare Orientierungshilfen zur Erstellung und Formulierung eines Sicherheitskonzeptes dar.¹³⁸ Neben dem Leitfaden Münchens oder dem Orientierungsrahmen aus NRW gibt es mittlerweile zahlreiche Veröffentlichungen anderer Bundesländer und auch von Organisationen oder Unternehmen, die Hinweise zu den wesentlichen Inhalten eines Sicherheitskonzeptes sowie den zu berücksichtigenden Belangen geben.¹³⁹

Die Handreichungen sollen die vorhandenen Regelungslücken für Veranstaltungen im Freien durch eine praxisbezogene Herangehensweise verkleinern.¹⁴⁰ Sie können beispielsweise auch als Orientierungsrahmen für die sicherheitsrechtliche Beurteilung einer Versammlung dienen¹⁴¹ und werden in der Praxis auch ohne entsprechende Rechtsgültigkeit als Verfahrensvorschrift genutzt.¹⁴²

Neben den Handreichungen existiert noch eine Vielzahl an Richtlinien speziell für die Durchführung von Fußballspielen. Zu nennen sind hier das Nationale Konzept Sport und Sicherheit sowie die Richtlinien zur Verbesserung der Stadionsicherheit bei Bundesligaspielen,¹⁴³ die eine Ergänzung zum Forschungsprojekt BaSiGo darstellen, in welchem Fußballgroßveranstaltungen, deren Fankultur und Kommunikationsprozesse nicht im Fokus standen und somit auch nicht betrachtet wurden.¹⁴⁴

4.3 Problemdarstellung

Eine allgemeingültige Rechtsgrundlage für die Durchführung von Veranstaltungen, ein gesondertes Veranstaltungsrecht, existiert in Deutschland weder auf Bundes- noch auf Landesebene. Daher sind abhängig vom Charakter der Veranstaltung verschiedene rechtliche Regelungen anwendbar.¹⁴⁵ Veranstaltungen unterliegen zudem grundsätzlich keiner Anmelde- oder Genehmigungspflicht. Einzig Thüringen und Bayern haben auf die Ereignisse in Duisburg reagiert und ihre Vorschriften zu Großveranstaltungen in dieser Hinsicht angepasst.¹⁴⁶ Die wich-

¹³⁷ Hierzu auch vertiefend Masterthesis, Kapitel IV, Punkt 3.

¹³⁸ Vgl. Branddirektion München, *Leitfaden zur Veranstaltungssicherheit*, 2015, S. 9.

¹³⁹ Siehe hierzu vertiefend Sakschewski, 2016, *Leitfäden und Orientierungsrahmen der Länder*. In: Sakschewski et al., 2016, S. 41ff.

¹⁴⁰ Vgl. Branddirektion München, *Leitfaden zur Veranstaltungssicherheit*, 2015, S. 8.

¹⁴¹ Vgl. ebd., S. 16.

¹⁴² Vgl. Sakschewski & Paul, 2020, *Sicherheitskonzepte für Veranstaltungen*. In: Sakschewski et al., 2020, S. 6.

¹⁴³ Hierzu vertiefend Ehmam & Rettig, 2009, S. 38ff.

¹⁴⁴ Vgl. Kubera & Kugelmann, 2019, S. 4.

¹⁴⁵ Vgl. BBK, BaSiGo, 2016, S. 264.

¹⁴⁶ Hierzu El Bureiasi, 2019, Rn. 1151.

tigsten Regelungen zur Durchführung von Veranstaltungen finden sich im Bau- und Straßenverkehrsrecht.¹⁴⁷ Dies führt dazu, dass Großveranstaltungen statt über eine einheitliche Veranstaltungsgenehmigung in einer Mischung aus Einzelgenehmigungen aus verschiedenen Einzelgesetzen und unter Anwendung der Generalklausel¹⁴⁸ zur Gefahrenabwehr der jeweiligen Landesgesetze reguliert und genehmigt werden.¹⁴⁹ Aufgrund fehlender eindeutiger veranstaltungsspezifischer Regelungen bleibt der Ermessensspielraum der Genehmigungsbehörden groß und kann mithin zu Planungsunsicherheiten führen.

Hinzu kommt, dass den Veranstaltenden, aber oft auch unerfahrenen Ordnungsbehörden, nicht klar ist, welche Zuständigkeiten in der Gesamtheit berührt sind. Dies kann bereits bei der Anmeldung einer Veranstaltung zu Unsicherheiten führen. Daher ist es sinnvoll, die verschiedenen Genehmigungsverfahren, die eine Veranstaltung zu durchlaufen hat, an einer zentralen Stelle zusammenzufassen und in einem Genehmigungsbescheid zu bündeln. In Berlin aber auch in anderen Ländern und Kommunen wurde dies bislang jedoch noch nicht umgesetzt.¹⁵⁰

4.4 Zwischenfazit

Bereits bei einer ersten Befassung mit dem Thema der Veranstaltungssicherheit konnte festgestellt werden, dass es unzählige Literatur zu Großveranstaltungen und Sicherheitskonzepten, Handreichungen, Leitfäden, Checklisten, Publikationen von Expertinnen und Experten und nicht zuletzt die Erkenntnisse aus BaSiGo gibt. Die Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellte, war, ob die darin dargestellten Problemfelder und Lösungsansätze die aktuellen Erkenntnisse und die derzeitige Wirklichkeit, der sich rasant weiterentwickelnden Veranstaltungswelt abbilden. Die durchgeführten Recherchen und der Abgleich mit der Realität der Befragten, die sich tagtäglich mit der Planung und Durchführung von Großveranstaltungen befassen, führten zu aufschlussreichen Erkenntnissen insbesondere zum Thema *Sicherheitskonzepte* und *Genehmigungsverfahren*.

Bei näherer Betrachtung der *Rollen und Zuständigkeiten* wurde festgestellt, dass für Veranstalter:innen aus dem Umstand der sehr arbeitsteiligen Struktur des Veranstaltungsmarktes immer auch finanzielle und haftungsrechtliche Risiken resultieren. Einerseits müssen Marktsegmente vertraglich verpflichtet und entlohnt werden, andererseits müssen Dienstleistende beauftragt und bezahlt werden. Hinzu kommt das Veräußern von Rechten oder verpflichtende Verträge wie bei der UEFA EURO 2024™. Teilweise müssen Veranstaltungs- bzw. Versammlungsstätten angemietet werden. Die Schnittstellen sind hier nicht immer trennscharf definiert.

¹⁴⁷ Vgl. Klode, 2016: *Genehmigungsabläufe und Organisationsstrukturen in den Bundesländern*. In: Sakschewski et al., 2016, S. 24.

¹⁴⁸ Hierzu vertiefend Stelkens & Perabo, 2015: *Gutachten im Projekt BaSiGo*. In: Kugelmann, 2015, S. 80f.

¹⁴⁹ Vgl. El Bureiasi, 2019, Rn. 1151.

¹⁵⁰ Vgl. BBK, BaSiGo, 2016, BaSiGo, S. 38.

Daher müssen vertragliche Regelungen klar und eindeutig definiert werden.¹⁵¹ Doch selbst bei entsprechenden Regelungen bleibt der Interessenkonflikt in den (Geschäfts-)Beziehungen der Protagonisten einer kommerziellen Großveranstaltung bestehen.

Aufgrund der aufgeführten Regelungsbedarfe wird in Berlin derzeit ein Gesetzentwurf für ein *Berliner Veranstaltungssicherheitsgesetz (VaSiG)* erarbeitet. Dies geschieht in enger Abstimmung mit den Bezirken den fachlich betroffenen Senatsverwaltungen der Polizei und der Feuerwehr und nicht zuletzt direkt mit den Veranstaltenden. Mit einem eigenen Gesetz soll die Bedeutung und Eigenständigkeit der Regelungsmaterie „Veranstaltungssicherheit“ unterstrichen werden. Berlin betritt damit bundesweit juristisches Neuland. Auf der Grundlage dieses Gesetzes soll zudem eine Rechtsverordnung erlassen werden, die einzelne Aspekte inhaltlich näher ausgestaltet und insbesondere Detailregelung zu den materiellen Sicherheitsbestimmungen enthält.¹⁵²

Zu erwähnen ist auch, dass ein eher verwaltungsrechtliches, denn veranstaltungstechnisches Verständnis des Genehmigungsvorganges seitens der Behörden die Gefahr einer eher oberflächlichen Befassung mit der Veranstaltung birgt. Hinzu kommen regionale Unterschiede im Umgang mit den vielen neuen Herausforderungen.¹⁵³ Im Vergleich zu den Verkehrsbehörden, die beispielsweise Halteverbote zu bescheiden haben, schwankt die Expertise im Veranstaltungsbereich stark und ist mitunter sehr personenabhängig. Da es in Berlin, wie in allen anderen Bundesländern auch, kein materielles Veranstaltungsrecht gibt, erfolgen Prüfungen, Auflagen und Genehmigungen von Veranstaltungen im Freien außerhalb von Versammlungsstätten derzeit allein auf Grundlage des Straßenverkehrsrechts oder des Grünanlagengesetzes. Hierzu wird sich des Rechtskonstrukts der Nebenbestimmungen bedient, die den Inhalt eines Verwaltungsaktes beschränken oder ergänzen können.¹⁵⁴ Dass Nebenbestimmungen jedoch einen sachlichen Bezug beispielsweise zur Straße, bei Sondernutzungserlaubnissen nach der StVO oder zum Schutz der Grünanlage, bei Sondernutzungsgenehmigungen nach dem GrünanlG haben müssen,¹⁵⁵ dies wurde in den beiden jüngsten Entscheidung des VG Berlin vom 29. Juni 2022¹⁵⁶ sowie ebenfalls vom OVG Berlin¹⁵⁷ verdeutlicht. Im Streit um den „Weihnachtsmarkt vor dem Schloss Charlottenburg 2019“ sah das VG Berlin im Grünanlagengesetz keine ausreichende Ermächtigungsgrundlage, um den Veranstalter auch

¹⁵¹ Vgl. Hecker, 2017: *Der Markt für Versammlungsstätten, Veranstaltungen und Großveranstaltungen*. In: Gundel, 2017, S. 27.

¹⁵² Vgl. Zuch, 2019: *Und der Gesetzgeber? Eckpunkte einer gesetzlichen Regelung der Sicherheit von Großveranstaltungen in Berlin*. In: Schönrock & Nettelstroth, 2020, S. 45f.

¹⁵³ Ebd., S. 100.

¹⁵⁴ Vgl. § 36 VwVfG.

¹⁵⁵ Hierzu vertiefender Kugelmann, 2015, S. 26ff.

¹⁵⁶ Vgl. VG Berlin, VG 24 K 423.19 und 20.

¹⁵⁷ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, OVG 11 B 6.17.

für Maßnahmen zur Abwehr lediglich abstrakter terroristischer Gefahren von außen in die Verantwortung zu nehmen. Nur Maßnahmen zum Schutz einer Veranstaltung vor konkreten Gefahren seien auferlegbar.¹⁵⁸ Im Ergebnis haben sowohl das OVG Berlin¹⁵⁹ als auch das VG Berlin entschieden, dass § 6 Abs. 5 GrünanlG die Behörde ausschließlich zu Maßnahmen mit grünanlagen-spezifischen Zwecken befugt und ein verpflichtendes Sicherheitskonzept zum Zwecke der Terrorabwehr rechtswidrig sei. Das Verfahren zeigt nur eines der Beispiele in puncto Rechtsunsicherheiten im Zusammenhang mit dem Thema Veranstaltungssicherheit.¹⁶⁰ Eine tiefergehendes Zwischenfazit findet sich in der Masterthesis.

IV Der Umgang mit Risiken und Gefährdungen

Ein Schwerpunkt der Veranstaltungsplanung liegt auf dem Umgang mit Risiken und Gefahrensituationen. Grundlage dieser Risikoerwägung ist das Aufstellen einer geeigneten Risikoanalyse, die maßgeblich für die darauf abgestimmte Notfallplanung ist. Beide Themenfelder, Risikoanalyse und Notfallplanung, sollten Einzug in Veranstaltungssicherheitskonzepte finden. Die Inhalte, die Form und der Umfang einer sinnvollen Notfallplanung insbesondere für Großveranstaltungen in der Größenordnung der UEFA EURO 2024™ sind bislang nicht vereinheitlicht.

Um diese Themenfelder und deren Weiterentwicklungen zu erschließen, befasst sich das nachfolgende Kapitel mit den theoretischen Grundlagen einer Risikoanalyse, vergangenen Veranstaltungsereignissen und deren Entwicklungen im Nachgang an Schadensereignisse sowie mit der Notfallplanung.

1 Risikoanalysen

Eine Risikoanalyse als Teil des Sicherheitskonzeptes soll Gefährdungen und vorhandene Schwachstellen sichtbar machen sowie Grundlage für die zu treffenden Maßnahmen sein. Betrachtenswert sind hierbei die Veranstaltungsdimension, wichtige Einrichtungen, verfügbare Ressourcen sowie die Besuchereigenschaften. Daraus lassen sich schließlich vulnerable Bereiche im Veranstaltungsablauf identifizieren sowie daraus potentiell entstehende Risiken ableiten. Veranstaltungsrisiken lassen sich nach Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmaß bemessen.¹⁶¹ Daraus folgt die Empfehlung für Veranstaltende, weniger wahrscheinliche und auswirkungsreiche Risiken zu akzeptieren. Risiken mit hohem Schadensausmaß sowie geringer Eintrittswahrscheinlichkeit, wie beispielsweise terroristische Anschlagsszenarien,

¹⁵⁸ Vgl. VG Berlin, VG 24 K 423.19 und 20.

¹⁵⁹ Hierzu OVG Berlin-Brandenburg, OVG 11 B 6.17.

¹⁶⁰ Vgl. Zuch, 2019: *Und der Gesetzgeber? Eckpunkte einer gesetzlichen Regelung der Sicherheit von Großveranstaltungen in Berlin*. In: Schönrock & Nettelstroth, 2020, S. 44f.

¹⁶¹ Siehe im Folgenden hierzu auch die Grafik in Anlehnung an Hall et al., 2012, S. 64

sollten hingegen auf Dritte wie zum Beispiel Versicherungen transferiert werden. Die Veranstaltenden können Risiken mit einer hohen Eintrittswahrscheinlichkeit und einem geringeren Schadensausmaß reduzieren beziehungsweise mit einem höheren Schadensausmaß vermeiden, indem sie geeignete hierauf zugeschnittene Schutzmaßnahmen treffen.

2 Vergangene Veranstaltungsereignisse

Exemplarisch wird hier auszugsweise das Unglück im Zuge der Love Parade 2010 in Duisburg dargestellt. Die unzureichenden Planungs- und Abstimmungs-, Kommunikations- sowie Koordinierungsprozesse sollen zu den 21 Toten und über 600 Verletzten geführt haben.¹⁶² Das Veranstaltungsgelände war von Anfang an erkennbar ungeeignet, da bereits der Zugang, bzw. Ausgang für sich zu einer Nadelöhrsituation für die Teilnehmenden führen sollte.¹⁶³ Vorangegangene Berechnungen ließen im Vorfeld erkennen, dass die vor den Eingängen installierten Vereinzelungsanlagen zu massiven Stauungen führen.¹⁶⁴ Sicherheitsbedenken wurden in der Planungsphase durch die beteiligten Institutionen hingegen zu keinem Zeitpunkt geäußert. Massive Funk- und Mobilfunkverkehrsstörungen sowie defekte Lautsprecherwägen der Landespolizei¹⁶⁵ verhinderten die Kommunikation in Richtung der Teilnehmenden, aber auch zwischen den Veranstaltungsakteuren.¹⁶⁶ Entscheidungen wurden nach bestem Wissen und Gewissen aber zumindest teilweise lediglich im eigenen Zuständigkeitsbereich ohne Abstimmung mit den anderen Akteuren getroffen.¹⁶⁷ So wurde am Veranstaltungstag nicht bekannt, dass der massive Anstieg der Personenanzahl vor den Vereinzelungsanlagen und die damit einhergehende Gefahr für Leib oder Leben der Wartenden zur selbstständigen Öffnung der Vereinzelungsanlagen durch einen Ordnungsdienstvertreter führte.¹⁶⁸ Das bereits in der Planungsphase akzeptierte Risiko der gegenseitigen Blockierung herein- und herausströmender Personen im Tunnelbereich konkretisierte sich am Veranstaltungstag hin zu starken Stauungen und Wellenbewegungen, die diverse Personen in Richtung Tunnel zu Boden gehen und überrennen ließen.¹⁶⁹ In der Summe führten die Planungs- und Ausführungsfehler,¹⁷⁰ am Veranstaltungstag zu einer Tragödie, obwohl diese durch geeignete Maßnahmen am Veranstaltungstag abwendbar gewesen wären.¹⁷¹

Vergangene Veranstaltungsereignisse auch über die Loveparade hinaus haben in der Masterthesis aufgezeigt, dass unabhängig von Ort, Zeit, Land und Veranstaltungstyp die gleichen

¹⁶² Vgl. LG Duisburg, Anklageschrift, Stand: 12.02.2023, S. 1f. [online].

¹⁶³ Vgl. Helbing & Mukerji, analysis of the Love Parade disaster, Stand 12.02.2023, S. 4 [online].

¹⁶⁴ Vgl. LG Duisburg: Loveparade-Strafverfahren, Stand: 12.02.2023, S.11 [online].

¹⁶⁵ Vgl. ebd., S. 28.

¹⁶⁶ Vgl. ebd., S. 12, S. 21.

¹⁶⁷ Vgl. ebd., S.18.

¹⁶⁸ Vgl. ebd., S. 24f.

¹⁶⁹ Vgl. ebd., S. 28.

¹⁷⁰ Vgl. ebd., S. 29.

¹⁷¹ Vgl. ebd., S. 29; S. 35.

übergeordneten Problemfelder aufgetreten sind. So sollte ein Fokus in der Risikoanalyse auf dem Besucherverhalten und den Einlassprozessen liegen. Vor allem unterlassene Sitzplatzbindungen oder Einteilungen in Rangkategorien sind bei Veranstaltungen mit einer hohen Teilnehmeranzahl problematisch. Daraus entstehende lange Warteschlangen, unzureichende Einlassmöglichkeiten sowie hieraus resultierende Nadelöhrsituationen können dazu führen, dass Personen durch Druckbewegungen zu Fall gebracht und beispielsweise infolge intervallartiger Eingangsöffnungen überrannt werden können.¹⁷²

3 Anschließende Entwicklungen der Veranstaltungssicherheit

Die Veranstaltungsereignisse in der Vergangenheit hatten umfassende Entwicklungen wie die Anpassung baulicher Gegebenheiten für größere Stadien und Einlassprozesse, die Etablierung der Ticket Policy im Sinne von Sitzplatzbindungen oder gar über die Grenzen der USA hinaus die weltweite Betrachtung der Thematik des Crowd Managements zur Folge.¹⁷³ Innerhalb Deutschlands führte die Love Parade 2010 zur Entwicklung des Forschungsprojekts „BaSiGo“¹⁷⁴ des BMBF, das infolge multidisziplinären Austauschs¹⁷⁵ Sicherheitsbausteine über die rechtliche Analyse, (nicht-)polizeiliche und veranstaltungsbezogene Sicherheitsaspekte sowie über die interorganisationale Zusammenarbeit und Teilnehmerkommunikation darbie- tet.¹⁷⁶ Die BaSiGo sowie sich hierauf beziehende sowie teilweise (ortsspezifisch) ergänzende Handreichungen in Form des Orientierungsrahmen NRW¹⁷⁷ sowie des Leitfadens zur Veranstaltungssicherheit München¹⁷⁸ konkretisieren vor allem solche Maßnahmen, die anhand vergangener Veranstaltungsereignisse als problematische Themenfelder erkannt wurden: Das Crowd Management, also die präventive und gezielte Lenkung von Veranstaltungsbesuchen- den, betrachtet hierbei die zur Verfügung stehende Fläche und das erwartete Besucherverhalten wie auch die Personenanzahl sowie die Eignung der Ein-, Ausgänge und der Aufstellbe- reiche.¹⁷⁹ Abstimmungsprozesse gelingen hingegen durch die Einrichtung und passende Be- setzung¹⁸⁰ der Koordinierungsgremien des Sicherheits-, und Koordinierungskreises¹⁸¹ sowie

¹⁷² Vgl. zum Beispiel das The Who Konzert 1979 im Riverfront Coliseum in Cincinnati mit elf Toten oder auch das größte Stadiondesaster in der englischen Fußballgeschichte im Hillsborough Fußballstadion 1989 mit 96 Toten.; Vgl. hierzu Hall et al., 2012, S. 15 und S. 98f.

¹⁷³ Vgl. im Folgenden hierzu Hall et al., 2012, S. 15.

¹⁷⁴ „Bausteine für die Sicherheit von Großveranstaltungen“

¹⁷⁵ Mit Vertretenden aus Wirtschaft, Industrie, Wissenschaft, Forschung, den BOS sowie der Veranstaltungsbranche

¹⁷⁶ Vgl. Fiedrich (Hrsg.), BaSiGo – Hauptseite, Stand: 12.02.2023 [online].

¹⁷⁷ Vgl. IM NRW, NRW Orientierungsrahmen NRW, 2021.

¹⁷⁸ Vgl. Branddirektion München, Leitfaden zur Veranstaltungssicherheit, 2015.

¹⁷⁹ Vgl. IM NRW, NRW Orientierungsrahmen NRW, 2021, S. 27f.

¹⁸⁰ So zum Beispiel über die Gefahrenabwehr- und Sicherheits-, Genehmigungsbehörden, der Veranstaltenden, deren SOD hinaus auch die Verkehrsbetriebe; Vgl. Fiedrich (Hrsg.), BaSiGo – Betriebsarten, Stand: 12.02.2023 [online].

¹⁸¹ Siehe hierzu vertiefend auch Fiedrich (Hrsg.), BaSiGo – Sicherheits- und Koordinierungskreis, Stand: 12.02.2023 [online].

durch die Kommunikation zwischen den Veranstaltungsakteuren, in Richtung Veranstaltungsteilnehmenden und nach außen im Sinne einer Öffentlichkeitsarbeit.

Die Handreichungen führten jedenfalls dazu, dass sich die Qualität der Sicherheitskonzepte, die Tiefenschärfe der Szenarien- und Risikobeschreibung, aber auch die Beurteilung der Einflussfaktoren auf Veranstaltungen professionalisierten. Feststellbar ist jedoch auch, dass sich Veranstaltungsakteure gezielt mit den sehr komplexen BaSiGo beschäftigen müssen, um sie innerhalb der Veranstaltungsplanung nutzen zu können. Trotzdem stellen die Handreichungen ein Novum in der deutschen Veranstaltungspraxis dar und statten vor allem Veranstaltende mit einer Grundauswahl an praktikablen Sicherheitsbausteinen aus. Sie symbolisieren damit einen wichtigen Schritt in Richtung Vereinheitlichung und Konkretisierung der Inhalte von unter bestimmten Bedingungen durch die Genehmigungsbehörden einforderbaren Veranstaltungssicherheitskonzepten.

4 Die Notfall- und Szenarienplanung

Die Notfallplanung bietet Gelegenheit, von der reinen Planung und Vorbetrachtung von abstrakten Gefährdungen einen leichteren Übergang hin zum aktiven Handeln als Reaktion auf konkrete Gefahren zu ermöglichen. Sie hat in Form der Szenarienplanung, also der Betrachtung von Gefährdungsszenarien und den darauf abgestimmten Maßnahmen, Einzug in Veranstaltungssicherheitskonzepte gefunden. Damit werden die erfolgskritischen Faktoren in der Abarbeitung von Gefahrenlagen, namentlich die organisatorischen Abläufe in der Durchführungsphase, die Verdeutlichung von Zuständigkeiten und organisatorischen Schnittstellen¹⁸² bereits proaktiv betrachtet. Die szenarienorientierte Forschung liefert indes eine akteur- und disziplinübergreifende Plattform, die die Zusammenarbeit aller Beteiligten schon im Vorfeld fördert und eine eingeschränkte, möglicherweise schädigende einseitige Lösung verhindert. Deutlich wird damit der Fokus auf die Praxistauglichkeit sowie die Fortführung des Veranstaltungsablaufs gelegt. Die Szenarienauswahl innerhalb von Sicherheitskonzepten sollte hinsichtlich wahrscheinlicher und nicht ausschließlich gefahrenabwehrbehördlicher sowie nicht zu detaillierter Szenarien erfolgen. Eine geeignete Darstellungsform stellen Checklisten dar, die schnell sowie überblicksartig erfasst werden können. Die Entscheidungstragenden können dadurch Aufgaben delegieren und sich auf ihre Kernaufgaben konzentrieren.¹⁸³ Neben dieser szenarienbasierten Planung existiert auch eine szenarienunabhängige Planung, die die bereits dargelegten Maßnahmen der Räumung zum Gegenstand hat. Innerhalb der Notfallplanung sollte ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen szenarienabhängiger und szenarienunab-

¹⁸² Vgl. Gundel et al., 2017, S. 114.

¹⁸³ So Ebner, 2015, S. 7.

hängiger Maßnahmenplanung vorhanden sein. Insbesondere aufgrund der zunehmend technologisierten Veranstaltungen fallen Räumungen immer komplexer aus und sind daher unbedingt im Sinne eines Räumungskonzeptes und auf die Veranstaltung angepasst zu planen.

5 Die Frage der Flexibilität

Eine adäquate Gefährdungsbetrachtung und Szenarienplanung kann nicht gänzlich das Eintreten von Ereignissen verhindern. Zunehmende Sicherheitsvorkehrungen und eine ausreichende Notfallplanung können ein trügerisches Sicherheitsgefühl der Verantwortlichen hervorrufen. Notfälle haben potentiell besonders gravierende Auswirkungen und werden als Verletzlichkeitsparadoxon bezeichnet.¹⁸⁴ Die Szenarienplanung unter Verwendung detaillierter Szenarien und Maßnahmenkataloge birgt die Gefahr einer zu starren Orientierung der Einsatzkräfte und damit eines unflexiblen sowie wenig einzelfallangepassten Handelns der Einsatzkräfte.¹⁸⁵ Daran schließt sich die Frage an, wie mit Notfällen umzugehen ist, die nicht in der Szenarienplanung bedacht werden. Es wurden organisationsübergreifende und empfohlene Vorgehensweisen (Best Practices) entwickelt, wie Einsatzkräfte auf Gefahrenlagen vorzubereiten sind und gleichzeitig deren Flexibilität erhalten werden kann.

6 Einsatzübungen

Regelmäßige Einsatzübungen auf der Grundlage realistischer Szenarien sind zielführend. Neben der Behördenbeteiligung ist vor allem die veranstalterseitige Übungsbeteiligung indiziert, da die Erlebensrealität von Veranstaltenden häufig nur den störungsfreien Veranstaltungsablauf enthält, deren Erfahrungszuwachs somit besonders hoch ist. Hierdurch werden Denkprozesse gefördert und beispielsweise in Form von Standarddeinsatzregeln implementiert, die wiederum eine flexible Reaktion in Form zu treffender Maßnahmen auf konkrete Lagen ermöglichen. Einsatzübungen stärken das Rollenverständnis sowie die Zusammenarbeit aller Beteiligten und folglich auch das praktische Verständnis für noch nie erlebte Szenarien. Hierdurch können die Initiative, das Urteilsvermögen, die Konzentration und Stressresistenz sowie die psychische Belastbarkeit¹⁸⁶ bei tatsächlichen Notfällen gefördert werden. Die zunehmende Erfahrung kann damit in erster Linie die Flexibilität fördern, indem bekannte Abläufe auf unbekannte Situationen adaptiert werden. Gemeinsame Einsatzübungen können darüber hinaus das Vertrauen der Akteure stärken, Zuständigkeiten sowie Maßnahmen abstimmen und Schnittstellen identifizieren.

¹⁸⁴ Siehe hierzu Bundesministerium des Inneren (Hrsg.), KRITIS-Strategie, Stand: 12.02.2023, S. 8 [online].

¹⁸⁵ Vgl. Fiedrich (Hrsg.), BaSiGo – Grundlagen der Szenarienplanung, Stand: 12.02.2023 [online].

¹⁸⁶ Vgl. Sticher, 2019: Gefühle außer Kontrolle? Menschliches Verhalten in großen Menschenmengen bei Bedrohung und Sicherheit. In: Schönrock & Nettelstroth, 2020, S. 27.

7 Abstimmungsprozesse

Im Rahmen der Planungsphase wird ein gemeinsamer Konsens zwischen den Veranstaltungsakteuren herbeigeführt. Dem entgegen ist ein Einvernehmen der Beteiligten aus Erfahrung der Veranstaltenden keine Garantie für eine verlässliche weitere Veranstaltungsplanung. So treten auch während der Planungsphase Änderungen auf, die eine Anpassung der Rahmenbedingungen notwendig machen. In der Planungsphase nicht geäußerte und damit in die Durchführungsphase verlagerte Diskussionen oder Unsicherheiten sind problematisch. Sowohl Veranstaltende können sich in der Praxis kurzfristig mit neuen Auflagen als auch Behörden mit kurzfristigen oder nicht kommunizierten veränderten Veranstaltungsbedingungen gegenübergestellt sehen. Beispielhaft zu nennen ist hier eine Änderung bezüglich der auf der Veranstaltung zugelassenen Taschengröße, die einen maßgeblichen Einfluss auf die Einlassprozesse und das Besucherverhalten hat. Erfahrungsgemäß ergeben sich Abstimmungsschwierigkeiten zudem aus den widerstreitenden Interessen der Behörden im Sinne einer Gefahrenabwehr und der Veranstaltenden, die Veranstaltungen möglichst unter einer noch vertretbaren Gefährdungslage stattfinden lassen möchten. Anzustreben ist jedenfalls eine möglichst enge und regelmäßige Abstimmung zwischen den Behörden und in Richtung Veranstaltender im Sinne eines gemeinsamen Planungsprozesses. Dadurch werden der Informationsfluss gewahrt und Probleme kommuniziert, sodass Umstände, die mit dem Veranstaltungsablauf in Wechselwirkung treten könnten, verhindert werden.

Eine weitere Abstimmungsproblematik ist die zwischen den Einsatzkräften und Vorgesetzten, sowohl innerhalb der Behörden als auch von Seiten Veranstaltender mit dem Sicherheits- und Ordnungsdienst. Eine mangelnde oder unterlassene Einweisung der Einsatzkräfte in die Veranstaltungsbedingungen kann sich wiederum in Gefahrensituationen niederschlagen. Beispielhaft ist das nicht abgestimmte selbstständige Verbinden von Absperrgittern durch Einsatzkräfte, obwohl sich vor Veranstaltungsbeginn aus Sicherheitsgründen bewusst dagegen ausgesprochen wurde. Vielfach entsteht der Eindruck, dass Sicherheitsanforderungen verschriftlicht und vorausgesetzt werden, die nicht praxistauglich sind. Ursächlich dafür sind die mangelnde Kontrolle und die fehlende Abstimmung zwischen Führungskräften und Entscheidungstragenden mit den Einsatzkräften. Umfassende Sicherheitskonzepte könnten in komprimierter Form zusammengefasst und den Einsatzkräften in der notwendigen Detailtiefe vor der Veranstaltung veranschaulicht sowie hierdurch ein kongruentes Handeln sichergestellt werden. Im Rahmen der Planungs- und Genehmigungsphase ist es für Behörden zielführender, den Fokus auf die Prüfung der Sicherheitskonzepte zu richten und abzuwägen, ob die hier genannten Maßnahmen mit den im gefahrenabwehrbehördlichen Zuständigkeitsbereich zu treffenden Standardmaßnahmen in Einklang zu bringen sind.

In der Durchführungsphase ist die Anwesenheit aller auf der Veranstaltung vertretener und geübter Institutionen, auch der Verkehrsbetriebe, in der Koordinierungsstelle hilfreich. Die Koordinierungsstelle ist das Herzstück des Entscheidungsprozesses und führt unterschiedliche Ansichten, Zielrichtungen und Interessen zusammen. Zudem haben sich so genannte mobile Teams, bestehend aus Vertretenden der Feuerwehr, des Ordnungsamtes und des Veranstalters, die am Veranstaltungstag gemeinsam sicherheitskritische Vorfälle verifizieren oder die Umsetzung der Maßnahmen kontrollieren, bewährt. In der Summe werden durch diese Best Practices die Informationsweitergabe, die Selbstverständlichkeit der Entscheidungsumsetzung, das Urteilsvermögen der Beteiligten und schließlich auch deren Flexibilität gefördert.

Abstimmungen auf der Organisationsebene umfassen, dass seitens der Veranstaltungsakteure auf die Schulung und Weiterbildung der eigenen Mitarbeitenden hinsichtlich veranstaltungsspezifischer Aspekte hingewirkt wird. Hierzu kann auch gehören, dass Veranstaltende von Großveranstaltungen verpflichtet werden, sich fachlichen Schulungen oder Sachkundeüberprüfungen zu unterziehen. Die hierdurch gewonnenen Erkenntnisse und Verfahrensweisen können dabei helfen, dass Veranstaltungen schon frühzeitig „auf sichere Füße“ gestellt und Abstimmungsprozesse sowie das theoretische Wissen der Beteiligten optimiert werden. Auf politischer Ebene könnte sich ein Veranstaltungssicherheitsgesetz auf die Handlungssicherheit und Abstimmungseffizienz der nicht immer thematisch erprobten Genehmigungsbehörden und damit auch auf die übrigen Akteure positiv auswirken. Zusammengefasst ist die Abstimmung der Sicherheitsaspekte bereits in der Planungsphase, kurz vor und während der Durchführungsphase intra- und interorganisational erfolgskritisch. Durch genaue Abstimmungen können alle Veranstaltungsakteure veranstaltungsspezifische Ereignisse besser abschätzen und hierdurch gute sowie flexible Entscheidungen treffen.

8 Zusätzliches Ablaufschema

Eine Grenze der Notfallplanung liegt darin, dass nur solche Szenarien Einzug finden, deren Eintreten auch für wahrscheinlich gehalten wird. Im Umkehrschluss stellt sich die Frage, wie mit Gefahrenlagen außerhalb der Notfallplanung umzugehen ist. Ein Grundkonstrukt innerhalb des Sicherheitskonzepts kann als Auffangmodell dienen, welches klärt, wie mit ungeplanten Ereignissen umgegangen wird. Hierdurch soll die Flexibilität der Entscheidungstragenden, auf unvorhergesehene Gefahrensituationen zu reagieren, steigen. Ein solcher Ablaufplan kann eine Übersicht über die einzelnen Betriebsphasen und die dazugehörigen Zuständigkeiten umfassen.¹⁸⁷ Im Sinne eines Problemlösungsprozesses kann ein solches Schema dabei helfen,

¹⁸⁷ Vgl. Fiedrich (Hrsg.), BaSiGo – Betriebsarten, Stand: 14.02.2023 [online].

Probleme zu verdeutlichen, schnell Ressourcen zu vergegenwärtigen, Alternativen aufzudecken, Lösungen in Form von Maßnahmen auszuwählen und schließlich Prioritäten festzulegen.¹⁸⁸

9 Nachbereitung

Im Rahmen der Nachbereitung wird die Planung, Genehmigung und Durchführung der Veranstaltung ausgewertet, analysiert und strukturiert.¹⁸⁹ Insofern ist auch aus Nachbereitungsgründen die Dokumentation des Veranstaltungsablaufs sinnvoll. Damit die Nachbereitung nicht nur organisationsintern erfolgt, bietet sich eine gemeinsame Abschlussbesprechung an, in der alle beteiligten Akteure die durchgeführten Maßnahmen erläutern und positive wie negative Rückmeldungen auch hinsichtlich der Zusammenarbeit geben.¹⁹⁰ Daran werden Lösungsvorschläge für zukünftige Veranstaltungen erarbeitet und die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren gefördert. Die Nachbereitung kann auch die Reflektion über die eigenen Grenzen und Fähigkeiten und damit die Selbsterkenntnis der Entscheidungstragenden fördern, was sich positiv auf das Treffen zukünftiger Entscheidungen auswirken kann.¹⁹¹

V Implikationen für die Fanmeile Berlin

Im Rahmen der Masterarbeit erfolgte eine umfassende risikobasierte Veranstaltungsbeschreibung unter Nennung der Schutzziele der Veranstaltung auf der Fanmeile Berlin der UEFA EURO 2024™. Zuvor wurde bereits auf die Notwendigkeit hingewiesen, auf der Risikoanalyse beruhende vorbereitende Maßnahmen zu treffen. Diese unterscheiden sich in vorbereitende Maßnahmen mit zeitlichem Vorlauf und am Veranstaltungstag wirkende technisch organisatorische Maßnahmen mit etwaigen Schnittmengen. Anschließend wurde eine umfassende Notfallplanung vorgenommen mit einer Fokussierung auf die Gefährdungsszenarien „Unwetter“, „Massenschlägerei“, „Ansammlung verschiedener Fanggruppierungen“ und „Auffinden eines verdächtigen Gegenstandes“. Wie aus den vorherigen theoretischen Grundlagen zur Notfallplanung dargelegt, hat sich die Szenarienplanung in Form von Checklisten, die die unterschiedlichen Veranstaltungsphasen, Zuständigkeiten und Maßnahmen verdeutlichen, etabliert. Näheres hierzu ist der Masterthesis zu entnehmen.

VI Ausblick

Innerhalb der Veranstaltungsliteratur herrscht ein hoher und überwiegend einheitlicher Wissensstand. Die Erkenntnisse aus BaSiGo stellen eine gute und umfassende Grundlage für die

¹⁸⁸ Vgl. Hall et al., 2012, S. 97.

¹⁸⁹ Vgl. IM NRW, Orientierungsrahmen NRW, 2021, S. 18.

¹⁹⁰ Vgl. Fiedrich (Hrsg.), BaSiGo – Sicherheits- und Koordinierungskreis, Stand: 12.02.2023 [online].

¹⁹¹ Vgl. hierzu die Ausführungen U.S. Department of Homeland Security, Decision Making and Problem Solving, Stand: 12.02.2023, S. 3.17f. [online].

Veranstaltungssicherheit dar, genießen einen hohen Bekanntheitsgrad und haben sich in der Praxis bewährt. Insbesondere die Szenarien- und Maßnahmenbeschreibung¹⁹² wurde durch die Erfahrungen der letzten Jahre stetig weiterentwickelt.¹⁹³ Durch die tägliche Arbeit mit Sicherheitskonzepten¹⁹⁴ entwickelten sich zunehmend Best Practice.

Da die *Best Practices*¹⁹⁵ bereits in Teilen, jedenfalls in Bezug auf die Durchführung von *Einsatzübungen* und *Nachbereitung*, innerhalb der Veranstaltungspraxis etabliert sind, ist bereits ein großer Schritt in Richtung Professionalität getan. Die Best Practices bieten die Möglichkeit, die Veranstaltungsvoraussetzungen und den Stand der Literatur mit der Wirklichkeit sowie den vorhandenen Erfahrungswerten abzugleichen. Sie sind damit für die Weiterentwicklung von Veranstaltungssicherheitsstandards von besonderer Bedeutung. Erfahrungen sollten zunehmend auf einer Plattform diskutiert werden, die alle Akteure organisationsübergreifend einschließen. Diese sollten evaluiert und dadurch verbreitet und etabliert werden, um sich so weiterentwickeln zu können. Der fachübergreifende Austausch positiver Erfahrungswerte sollte gefördert und die Bedeutsamkeit der Nachbereitung und auch des anhaltenden *Forschungsbedarfes*¹⁹⁶ herausgestellt werden.

Eine zunehmende Professionalisierung im Bereich der Veranstaltungssicherheit kann auch dadurch erreicht werden, dass Veranstaltende von Großveranstaltungen zukünftig *Qualifikationen* nachweisen müssen, die sie durch das Absolvieren fachlicher Schulungen und Sachkundeüberprüfungen erlangen. Gleiches sollte für die Dienstkräfte und insbesondere der Führungskräfte der Genehmigungsbehörden¹⁹⁷ gelten, da sich die Anforderungen in diesem Bereich weiter erhöhen werden.

Hinsichtlich des neuen Veranstaltungssicherheitsgesetzes Berlin gibt es seitens der Befragten große Hoffnungen. Gerade hinsichtlich der Vereinheitlichung der unterschiedlichen Anforderungen in den Genehmigungsbehörden der Berliner Bezirksämter, aber auch in Bezug auf die Expertise, die unterschiedlichen Maßstäbe und auch die divergierenden Erfahrungswerte in den zwölf Bezirksämtern, besteht die Erwartungshaltung, dass das VaSiG Berlin, für eine Sensibilisierung der zuständigen Behörden beiträgt und diesen ihre tatsächliche Aufgabe vor Augen führt.¹⁹⁸ Die Befragungen ergaben, dass das VaSiG Berlin eine Vereinheitlichung der Verfahren über alle Bezirke, gleiche Ansprechpartner:innen, übersichtliche Performance auf den entsprechenden Homepages, gute Erreichbarkeiten und kompetente Beratung und Begleitung

¹⁹² Hierzu vertiefend Masterthesis, Kapitel IV, Punkt 4.

¹⁹³ So Hußmann, Masterthesis, Anhang A.2, Frage 9, S. 16.

¹⁹⁴ Hierzu Masterthesis, Kapitel II, Punkt 3.

¹⁹⁵ Hierzu vertiefend Masterthesis, Kapitel IV, Punkt 5.

¹⁹⁶ Hierzu vertiefend Masterthesis, Kapitel IV, Punkt 3.3.

¹⁹⁷ Vgl. BBK, BaSiGo, 2016, S. 43.

¹⁹⁸ So Thomann, Masterthesis, Anhang A.3, Frage 8, S. 28f.

berücksichtigen wird. Darüber hinaus wird es Regelungen zu Sicherheitskonzepten und Genehmigungsverfahren für Großveranstaltungen enthalten.¹⁹⁹

Die Sicherheitsarchitektur und die Sicherheitswirtschaft werden sich weiterentwickeln müssen, um der steigenden staatlichen Aufgabenwahrnehmung bei knappen Personalressourcen weiter gerecht werden zu können. *Private Sicherheitsbetriebe*²⁰⁰ werden daher immer mehr für die Sicherheit tangierende Aufgaben beliehen. In Deutschland existiert bislang jedoch kein Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse privater Sicherheitsdienste.²⁰¹ Durch die Neuordnung und Zusammenführung der Regelungen für das private Sicherheitsgewerbe in einem eigenständigen Gesetz, dem *Sicherheitsdienstleistungsgesetz* (SDLG), könnten verbindliche Standards für private Sicherheitsdienste geschaffen werden,²⁰² da der Staat vor immer neuen Herausforderungen steht und sich daher zunehmend privater Dienstleister bedienen muss, die in seinem Aufgabenbereich für Sicherheit zu sorgen.²⁰³ Sie werden daher als wichtiger Baustein der Sicherheitsarchitektur betrachtet,²⁰⁴ und tragen neben den staatlichen Stellen auch zur Gewährleistung der Sicherheit bei.²⁰⁵

Der Faktor der notwendigen Kooperation muss hierbei noch einmal als Teilbeitrag zu einer gesamtheitlichen Sicherheitsgewährleistung besonders herausgestellt werden. Findet diese zwischen den beteiligten Akteuren nicht statt, werden diese bei Großveranstaltungen entsprechend ihrer jeweiligen Sicherheitskonzepte nach ihren eigenen Dienstvorschriften, Einsatzplänen und Vorschriften arbeiten. Im Worst Case kollidieren die in den Sicherheitskonzepten verschriftlichten Taktiken im Einsatzfall. Daher erfordern diese Abstimmungsprozesse eine durchgängige Kooperation, um zu verhindern, dass Verantwortlichkeiten doppelt oder schlimmstenfalls gar nicht wahrgenommen werden.

¹⁹⁹ So Büttner, Masterthesis, Anhang B.1, Frage 16 – 18, S. 54.

²⁰⁰ Hierzu vertiefend Masterthesis Kapitel III, Punkt 2.5.

²⁰¹ Vgl. Pitschas, 2000, S. 58.

²⁰² Vgl. Olschok, Auf dem Weg zu einem Sicherheitsdienstleistungsgesetz (SDLG), Stand: 28.08.2022 [online].

²⁰³ Vgl. Bäcker et al., 2021, Rn. 276.

²⁰⁴ Vgl. ebd., Rn. 177.

²⁰⁵ Vgl. ebd., Rn. 266.

Literaturverzeichnis

Bäcker, M., Denninger, E. & Graulich, K. (Hrsg.). (2021). *Handbuch des Polizeirechts. Gefahrenabwehr - Strafverfolgung - Rechtsschutz* (Beck-online Bücher, 7., vollständig überarbeitete Auflage). München: C.H.Beck. Verfügbar unter: https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm/LisDenKoHdbPolR_7/cont/LisDenKoHdbPolR.htm

Branddirektion München (Hrsg.). (2015). *Veranstaltungssicherheit. Leitfaden für Feuerwehr, Sicherheitsbehörden und Polizei sowie Veranstalter und deren Sicherheitsdienstleister* (3. Auflage). München.

Bundesgerichtshof (BGH), Urteil vom 22. Februar 1991, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1991, Heft 42, Seite 2715.

Bundesministerium des Inneren (Hrsg.). (2011). *Weltoffen, freundlich und sicher. Die FIFA Frauen Weltmeisterschaft 2011 - Eine Bilanz* (BMI11025). Berlin.

Bundesministerium des Inneren (Hrsg.). (2009). Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie). Zugriff am 15.08.2022.

Deutscher Fußball-Bund (Hrsg.). (2017). *Ranking Bewerberstädte*.

Deutscher Fußball-Bund (Hrsg.). (2018). *Nachhaltigkeitskonzept UEFA EURO 2024*.

Ebner, M. (2015). *Sicherheit in der Veranstaltungstechnik. Checklisten, Rechtsgrundlagen, Gefährdungsbeurteilung mit Zugang zu digitalen Checklisten* (Beuth Praxis, 3. Aufl.). s.l.: Beuth Verlag GmbH.

Ehmann, K. & Rettig, J. (2009). *Sicherheit und Service bei Veranstaltungen* (1. Aufl.). Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden: Boorberg.

El Bureiasi, A. (NVwZ, Hrsg.). (2019). *Sichere Großveranstaltungen im Freien – Handlungsbedarf für den Gesetzgeber?* 1151. Zugriff am 20.08.2022. Verfügbar unter: <https://beck-online-beck-de.ezproxy.hwr-berlin.de/Dokument?vpath=bib-data%2Fzeits%2Fnvwz%2F2019%2Fcont%2Fnvwz.2019.1151.1.htm&pos=1&hlwords=on>

Fiedrich, F. (Hrsg.). (2015). *BaSiGo - Betriebsarten*. Bundesministerium für Bildung und Forschung. Zugriff am 12.02.2023. Verfügbar unter: <https://basigo.vfsg.org/index.php?title=Grundlagen/Betriebsarten>

Fiedrich, F. (Hrsg.). (2015). *BaSiGo - Grundlagen der Szenarienplanung*. Bundesministerium für Bildung und Forschung. Zugriff am 12.02.2023. Verfügbar unter: https://basigo.vfsg.org/index.php?title=Sicherheitsbausteine/Notfallplanung/Szenarienplanung/Grundlagen_Szenarienplanung#Relevante_Szenarien

Fiedrich, F. (Hrsg.). (o.J.). *BaSiGo - Hauptseite*. Bundesministerium für Bildung und Forschung. Zugriff am 12.02.2023. Verfügbar unter: <https://basigo.vfsg.org/index.php?title=Hauptseite>

Fiedrich, F. (Hrsg.). (2015). *BaSiGo - Sicherheits- und Koordinierungskreis*. Bundesministerium für Bildung und Forschung. Zugriff am 12.02.2023. Verfügbar unter: https://basigo.vfsg.org/index.php?title=Sicherheitsbausteine/Interorganisationale_Zusammenarbeit/Sicherheits-_und_Koordinierungskreis

Gundel, S. (2017). *Sicherheit für Versammlungsstätten und Veranstaltungen. Ein umfassendes Handbuch zur Sicherheitskonzeption* (1st ed.). Stuttgart: Richard Boorberg Verlag.

Gusy, C., Kugelman, D. & Würtenberger, T. (Hrsg.). (2017). *Rechtshandbuch Zivile Sicherheit*. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.

Hall, S. A. (2012). *Security management for sports and special events. An interagency approach to creating safe facilities* (Human Kinetics Library). Champaign, IL: Human Kinetics. https://doi.org/10.5040/9781492597384?locatt=label:secondary_humanKineticsLibrary

Helbing, D. & Mukerji, P. (2012). *Crowd disasters as systemic failures: analysis of the Love Parade disaster*. Zugriff am 12.02.2023. Verfügbar unter: <https://epjdatascience.springeropen.com/articles/10.1140/epjds7>

Kubera, T. & Kugelman, D. (Hrsg.). (2019). *Fußballgroßveranstaltungen im Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit. Eine wissenschaftliche Untersuchung zur Bedeutung von Kommunikation und Dialog*. Berlin: Springer. Verfügbar unter: <http://www.springer.com>

Kugelman, D. (Hrsg.). (2015). *Verfahrensrecht für die Sicherheit von Großveranstaltungen* (Sicherheit. Polizeiwissenschaft und Sicherheitsforschung im Kontext, Bd. 6, 1. Auflage). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Verfügbar unter: <http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:bsz:31-epflicht-1066866>

Kuhlmey, M. (2018, 10. Juni). *Sicherheitskonzepte für (Groß-) Veranstaltungen. Veranstaltungssicherheit*.

Landgericht Duisburg (Breidenstein, Matthias, Hrsg.). (2020). *Anklageschrift. Presseinformation*, Landgericht Duisburg. Zugriff am 13.08.2022. Verfügbar unter: http://www.bz-duisburg.de/2017/Lopa/20171212_Anklagesatz_anonym.pdf

Landgericht Duisburg (Breidenstein, Matthias, Hrsg.). (2020). *Loveparade-Strafverfahren: Beschluss des Gerichts vom 04.05.2020. Presseinformation*, Landgericht Duisburg. Zugriff

am 14.08.2022. Verfügbar unter: https://www.lg-duisburg.nrw.de/behoerde/presse/zt_Lopa/loveparade/so_pe/2020_05_04-PE-65-anonymisierter-Beschluss-im-Wortlaut.pdf

Landgericht Duisburg (Breidenstein, Matthias, Hrsg.). (2020). *Anklageschrift. Presseinformation*, Landgericht Duisburg. Zugriff am 12.02.2023. Verfügbar unter: http://www.bz-duisburg.de/2017/Lopa/20171212_Anklagesatz_anonym.pdf

Löhr, V. & Gröger, G. (2020). *Bau und Betrieb von Versammlungsstätten. Zur Muster-Versammlungsstättenverordnung (MVStättVO) einschließlich der darauf beruhenden landesrechtlichen Verordnungen und Verwaltungsvorschriften* (Kommentar, 5., umfassend überarbeitete Auflage). Frankfurt am Main: Verlag Recht und Wirtschaft. Verfügbar unter: <https://online.ruw.de/suche/buecher/ruw-1688>

Ministerium des Innern Nordrhein-Westfalen (Hrsg.). (2021, November). *Sicherheit von Veranstaltungen im Freien mit erhöhtem Gefährdungspotential. Orientierungsrahmen für die kommunale Planung, Genehmigung, Durchführung und Nachbereitung*. Düsseldorf. Zugriff am 12.02.2023. Verfügbar unter: <https://www.bra.nrw.de/system/files/media/document/file/orientierungsrahmen2312.pdf>

Olschok, H. (Die Kriminalpolizei, Hrsg.). (2022). *Auf dem Weg zu einem Sicherheitsdienstleistungsgesetz (SDLG)*. Zugriff am 28.08.2022. Verfügbar unter: <https://www.kriminalpolizei.de/ausgaben/2022/maerz/detailansicht-maerz/artikel/auf-dem-weg-zu-einem-sicherheitsdienstleistungsgesetz-sdlg.html>

Pitschas, R. (2000). *Polizei und Sicherheitsgewerbe. BKA-Forschungsreihe* (Bundeskriminalamt, Hrsg.) (Band 50). Wiesbaden.

Reber, S. (2007). *Ausgewählte Rechtsfragen bei Veranstaltungen wie Messen, Ausstellungen, Konzerten oder Vergnügungsveranstaltungen am Beispiel des Bundeslandes Bayern*. München: GRIN Verlag GmbH. Verfügbar unter: <https://www.grin.com/document/81300>

Sakschewski, T., Ebner, M., Klode, K. & Paul, S. (Hrsg.). (2020). *Sicherheitskonzepte für Veranstaltungen. Grundlagen für Behörden, Betreiber und Veranstalter* (Beuth Praxis, 3., überarbeitete und erweiterte Auflage 2019). Berlin: Beuth Verlag GmbH.

<https://doi.org/Thomas>

Sakschewski, T., Klode, K. & Paul, S. (Hrsg.). (2016). *Sicherheitskonzepte für Veranstaltungen - Best Practices. Beispiele und Lösungen* (Beuth Praxis). Berlin: Beuth. Verfügbar unter: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&db=nlabk&AN=2136730>

Senatsverwaltung für Inneres und Sport IV D 27 (Hrsg.). (2020, 3. Juni). *Finanzplan für den Austragungsort Berlin im Rahmen der Fußball-Europameisterschaft 2024*. 51. Sitzung des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 12.12.2019. (Auflage II. B 29a zum Haushalt 2020/2021). Berlin.

Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Abteilung Sport - IV AbtL EURO (Hrsg.). (2022, 14. Mai). *Host City Konzept - Berlin. Bereich Sicherheit*. First Draft. Berlin.

Schönrock, S. & Nettelstroth, W. (Hrsg.). (2020). *3. Fachsymposium zum Terroranschlag auf dem Berliner Breitscheidplatz. Sicherheit von Großveranstaltungen Veranstaltungsschutz im Kontext abstrakter Bedrohungslagen* (Sicherheitsthemen im Kontext von Terrorismus, Bd. 3, 1. Auflage). Stuttgart: Richard Boorberg Verlag.

U.S. Department of Homeland Security (U.S. Department of Homeland Security (Hrsg.)). (2005). *Decision Making and Problem Solving*, U.S. Department of Homeland Security. Zugriff am 15.08.2022. Verfügbar unter: <https://training.fema.gov/emiweb/downloads/is241.pdf>

UEFA (Hrsg.). (2021, Juni). *Host City Programm. UEFA EURO 2024* (Version 3). Nyon / Schweiz.

UEFA (Hrsg.). (2022). *About UEFA*. Zugriff am 28.08.2022. Verfügbar unter: <https://www.uefa.com/insideuefa/about-uefa/eleven-values/>

UEFA (Hrsg.). (2022). *UEFA EURO 2024*. Zugriff am 17.08.2022. Verfügbar unter: <https://de.uefa.com/euro-2024/>

V. Stoephasius, H.-P. (2014). *Grundlagen des Eingriffsrechts zur Gefahrenabwehr* (Dekan Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement, Hrsg.) (Beiträge aus dem Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement Nr. 12/2014). HWR Berlin.