

ProVOD



Organisationale Rahmenbedingungen von Veranstaltungsordnungsdiensten

Autor/-innen:

Fiedrich, Frank

Göbel, Lorenz

Kierspe, Henriette

Schönefeld, Malte

Schütte, Patricia



**BERGISCHE
UNIVERSITÄT
WUPPERTAL**

Der Bericht entstand im Forschungsprojekt „ProVOD: Professionalisierung des Veranstaltungsordnungsdienstes“, gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Förderprogramm „Forschung für die zivile Sicherheit“, Themenfeld „Neue ökonomische Aspekte“.

Wuppertal, 15. Februar 2018

Inhalt

1	Einleitung.....	1
2	Organisationstheoretische Grundlagen.....	3
2.1	Soziologischer Neo-Institutionalismus und Legitimität in Bezug auf Veranstaltungsordnungsdienste [AT]	3
2.1.1	VOD in der System-Umwelt-Perspektive	3
2.1.2	Legitimität und Legitimitätsstrategien	8
2.2	Großveranstaltungen als Hochzuverlässigkeitsnetzwerke verschiedenster Akteure	16
3	Akteure auf Großveranstaltungen	22
3.1	VOD.....	23
3.2	Polizei	30
3.3	Feuerwehr.....	32
3.4	Sanitäts- und Rettungsdienst.....	34
3.5	Genehmigungsbehörde	36
3.6	Veranstalter	37
3.7	Interaktion VOD– Besucher.....	38
3.8	Sonstige Akteure	40
4	Fazit/Ausblick.....	41
5	Literatur	44

1 Einleitung

Großveranstaltungen wie Festivals, Konzerte, Sportevents und Volksfeste sind in erlebnisorientierten Gesellschaften allgegenwärtig (Ehmann & Rettig 2009). Sie sind ein wesentlicher Bestandteil der Freizeitgestaltung geworden und nehmen quantitativ eher zu als ab. Wie (teilweise tragische) Ereignisse der letzten Jahre zeigen, sind sie allerdings mit Risiken verbunden. Ob es sich dabei um das Unglück bei der Love Parade im Jahr 2010 in Duisburg, die Anschläge auf das Bataclan-Theater 2015 in Paris und auf ein Volksfest in Ansbach im Sommer 2016 oder Räumungen bzw. Evakuierungen beim South Side Festival in Tuttlingen 2016 und bei Rock am Ring (2016 und 2017) handelt: Sicherheit ist heute mehr denn je ein zentrales Thema, wenn es um Großveranstaltungen geht. Organisiert und produziert wird jene von verschiedenen Akteuren. Staatliche Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS), Hilfsorganisationen, Veranstalter, private Organisationen etc. leisten ihren Beitrag dazu. Auf diesen Events sind insbesondere aber der Veranstalter und private Sicherheitsorganisationen, allen voran die Veranstaltungsordnungsdienste (VOD), in der Pflicht und Hauptverantwortung, für Ordnung und Sicherheit zu sorgen. Wenngleich Polizei, Feuerwehr, Rettungs- und Sanitätsdienste in die Abstimmung der Sicherheitskonzepte mit Veranstaltern und VOD unmittelbar einbezogen sind sowie aufgrund ihrer Expertise und Zuständigkeiten eine wichtige Rolle einnehmen, werden sie in der Regel erst im Schadensfall zur Gefahrenabwehr und zur (Wieder-)Herstellung der Sicherheit aktiv und übernehmen dann die Einsätze vor Ort.

Großveranstaltungen stellen demnach über Sicherheitskonzeptionen organisierte, temporäre Interaktionsräume mit erhöhtem Risikopotential dar, in denen VOD als Dienstleister mit unterschiedlichen Akteursgruppen in einer eigenen sozialen Ordnung interagieren (Dunkel und Wehrich 2012; Mistele 2007; Pfadenhauer 2008). Diese Verbünde bilden für die Dauer der Veranstaltung sozusagen ein

ORGANISATIONALE RAHMENBEDINGUNGEN VON VERANSTALTUNGSORDNUNGSDIENSTEN

„Hochzuverlässigkeitssystem“, in dem Organisationen aus „Hoch-Risiko-Umwelten“ (z.B. Polizei) mit jenen aus „Niedrig-Risiko-Umwelten“ (z.B. VOD) zusammenarbeiten (Berthod et al. 2016; Pfadenhauer 2008). Abgestimmte Zusammenarbeitsformen zwischen den genannten Akteuren, abhängig von situativen Rahmenbedingungen, sind dabei entscheidender Bestandteil der Sicherheitskonzepte, um sowohl den reibungslosen Ablauf des Regelbetriebs, als auch die Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit des Systems im Schadensfall zu gewährleisten. Dass eine funktionierende interorganisationale Zusammenarbeit in diesem Kontext unabdingbar ist, erscheint dabei offenkundig. Nichtsdestotrotz gestaltet sie sich nicht immer so einfach, sondern stellt teilweise sogar eine Herausforderung für die beteiligten Akteure dar. Ein Grund dafür liegt u.a. darin, dass hier äußerst verschiedene Organisationen aufeinandertreffen, die unterschiedliche Strukturen, Vorgehensweisen, Ausbildungshintergründe, Qualifikationen, rechtliche Rahmenbedingungen, Erfahrungen, Wissens- und Wertesysteme etc. mitbringen. Daraus resultieren u.U. Vorbehalte gegenüber dem jeweils anderen, Verschließungsprozesse, Informationszurückhaltung usw., wodurch die interorganisationale Zusammenarbeit zumindest erschwert wird.

Dieser Bericht wird aufbauend auf den organisationstheoretischen Grundlagen des soziologischen Neo-Institutionalismus und der Hochzuverlässigkeitstheorie (High Reliability Theory, HRT) die organisationalen Rahmenbedingungen von VOD untersuchen. Er steht hierbei in Ergänzung zu den Berichten über rechtliche Rahmenbedingungen von VOD (Löhr 2017) sowie zu den qualitativen (IBIT 2018) und quantitativen (IBIT 2018b) Branchenberichten. Es wird diskutiert, ob Akteursnetzwerke der Sicherheitsproduktion auf Großveranstaltungen gegenwärtig als Hochzuverlässigkeitsnetzwerke betrachtet werden können und welche Veränderungen möglicherweise notwendig sind, um eine qualitative Transformation in der interorganisationalen Zusammenarbeit zukünftig voranzubringen.

2 Organisationstheoretische Grundlagen

Im Folgenden werden mit dem soziologischen Neo-Institutionalismus und der Hochzuverlässigkeitstheorie (High Reliability Theory, HRT) zwei soziologische Organisationstheorien eingeführt, die bei der Betrachtung der Praxis helfen sollen, den Blick zu leiten.

2.1 Soziologischer Neo-Institutionalismus und Legitimität in Bezug auf Veranstaltungsordnungsdienste [AT]

Der soziologische Neo-Institutionalismus prägt die moderne (soziologisch orientierte) Erforschung von Organisationen. Er erfreut sich international größter Beliebtheit (z.B. Mense-Petermann 2006; Senge & Hellmann 2006; Tacke 2010; Walgenbach & Meyer 2008) und wird sogar als ein „Leit-Paradigma“ der modernen Organisationsforschung“ bezeichnet (Gmür 2003; Mizruchi & Fein 1999; Müller 2009, 222). Da er die nötigen Mittel bietet, das hier zu untersuchende Phänomen der VOD umfassend theoretisch zu betrachten, wird er im Folgenden herangezogen.¹ Dabei konzentrieren sich die weiteren Ausführungen auf einige wenige zentrale Aspekte: 1. Das System-Umwelt-Verhältnis und anschließend, 2. Legitimität und Legitimationsstrategien.

2.1.1 VOD in der System-Umwelt-Perspektive

VOD bewegen sich keinesfalls in einem „Vakuum“. Genau wie andere Organisationen sind

¹ In der Literatur zum neo-institutionalistischen Ansatz wird immer wieder auf drei grundlegende Arbeiten verwiesen, die dessen Entwicklung in den Grundzügen maßgeblich beeinflusst haben: John W. Meyer und Brian Rowan (1977), Lynne G. Zucker (1977) sowie Paul DiMaggio und Walter Powell (1983) (z.B. DiMaggio & Powell 1991; Hasse & Krücken 2005; Senge & Hellmann 2006; Walgenbach & Meyer 2008). Da diese bereits mehrfach detailliert betrachtet und diskutiert wurden, wird das hier nicht wiederholt (s. z.B. Hasse & Krücken 2005; Walgenbach & Meyer 2008). Generell beschränken wir uns in den folgenden Ausführungen auf ausgewählte Thesen, um das vorliegende Papier nicht theoretisch zu überfrachten.

ORGANISATIONALE RAHMENBEDINGUNGEN VON VERANSTALTUNGSORDNUNGSDIENSTEN

sie in eine Umwelt eingebettet, von der sie beeinflusst werden. Als Anbieter von Dienstleistungen sind sie Teil der Privatwirtschaft und im Rahmen ihrer Aufgaben, hier in Bezug auf die Sicherheit von Großveranstaltungen, (Ko-)Produzenten von Sicherheit. Dabei sind sie mit anderen Organisationen, institutionellen Vorstellungen, verschiedenen Regeln, Normen und Erwartungen konfrontiert, welche ihre Arbeit mitbestimmen. Aus neo-institutionalistischer Perspektive lässt sich dieser Rahmen als „organisationales Feld“ auffassen, in dem Organisationen einen anerkannten Bereich des institutionellen Lebens bilden: Zulieferer, Ressourcen und Konsumenten, Regulierungsbehörden und andere Organisationen, die ähnliche Produkte oder Dienstleistungen herstellen (DiMaggio & Powell 1983, 143).

Darunter ist somit eine Gruppierung von Organisationen zu verstehen, welche Bedeutungssysteme teilen und sich in ihren Handlungen aufeinander beziehen. In solchen organisationalen Feldern wirken u.a. Mechanismen der Isomorphie, welche Ausmaß und Tempo von Strukturangleichungen zwischen Organisationen bedingen. Je verdichteter Interaktionsbeziehungen, interorganisationale Über- und Unterordnungsverhältnisse, Informationslast sowie wechselseitige Kenntnisnahme der Organisationsmitglieder in organisationalen Feldern ausgeprägt sind, desto wahrscheinlicher werden demnach Anpassungsprozesse zwischen den betreffenden Organisationen (ausführlicher z.B. DiMaggio & Powell 1983; Hasse & Krücken 2005; Walgenbach 2006; Walgenbach & Meyer 2008). Es wird davon ausgegangen, dass sie durch Anpassungen an andere größere Chancen haben, lebensnotwendige Ressourcen zu erhalten, Austauschprozesse mit anderen Akteuren zu erleichtern, Handlungsunsicherheiten zu reduzieren etc. (DiMaggio & Powell 1983, 154 f.; Walgenbach & Meyer 2008, 36, 40 f.). Dies geschieht aus unterschiedlichen Gründen: aufgrund 1. des ökonomischen Drucks durch andere (konkurrierende) Organisationen, gesellschaftlicher Erwartungen, gesetzlicher Veränderungen und Zwänge („Coercive isomor-

ORGANISATIONALE RAHMENBEDINGUNGEN VON VERANSTALTUNGSORDNUNGSDIENSTEN
phism“), 2. mimetischer Prozesse i.S. der Nachahmung anderer (als erfolgreicher wahrgenommene) Organisationen („Mimetic isomorphism“) oder 3. des normativen Drucks i.S.v. Professionalisierungs- und Vereinheitlichungsprozessen („Normative isomorphism“) (s. ausführlicher DiMaggio/Powell 1983; Hasse/Krücken 2005; Walgenbach 2006; Walgenbach/Meyer 2008).

Wie oben bereits angesprochen wurde, sind VOD Teil der Eventgestaltung und der Sicherheitsproduktion auf Großveranstaltungen. Sie tangieren damit sowohl privatwirtschaftliche Dimensionen der Dienstleistungsarbeit bei „Events“ als auch jene der Inneren Sicherheit. Das Setting, in dem sich VOD verorten, lässt sich nach verschiedenen Akteuren (z.B. Einrichtungsbetreiber, Veranstalter, konkurrierende und kooperierende VOD-Unternehmen, Sicherheitsdienste, Kunden, Polizei, Feuerwehr, Hilfsorganisationen, übergeordnete Instanzen) sowie Ebenen (bspw. private und öffentliche Sicherheit, Hoch- und Niedrig-Risiko-Umwelten) differenzieren und ist geprägt durch institutionelle Vorstellungen von Service und Sicherheit, entsprechenden Regeln, Gesetzen, Prinzipien, Normen, Werten, Erwartungen, Bildern etc. sowie die jeweilige Sicherheitslage. Dies sind keineswegs neue Rahmenbedingungen der Arbeit von VOD. Sie waren immer schon gegeben. Spätestens allerdings mit dem Unglück auf der Love Parade 2010 in Duisburg scheinen sie noch einmal stärker in ihrer Bedeutung und Verbindlichkeit wahrgenommen zu werden. Ähnlich wirken auch Ereignisse wie die Anschläge auf das Bataclan-Theater 2015 in Paris, auf ein Volksfest in Ansbach im Sommer 2016 oder Räumungen bzw. Evakuierungen beim South Side Festival in Tuttlingen 2016 und bei Rock am Ring (2016 und 2017). Mit solchen (kritischen) Ereignissen entwickeln sich neue (gesellschaftliche) Erwartungen in Bezug auf Sicherheitsproduktion und es schließen sich gesetzliche Anpassungen an, welche sämtliche (öffentliche wie private) Sicherheitsproduzenten

ORGANISATIONALE RAHMENBEDINGUNGEN VON VERANSTALTUNGSORDNUNGSDIENSTEN

adressieren. Sicherheit ist nicht zuletzt dadurch heute mehr denn je ein zentrales Thema, wenn es um Großveranstaltungen geht. Dabei kristallisiert sich auch die Relevanz der organisationalen Einbettung aller beteiligten Akteure im Rahmen der entsprechenden Sicherheitskonzepte heraus. Neben der Erkenntnis, wie wichtig interorganisationale Zusammenarbeit auf Großveranstaltungen ist, rückt auch die Rolle der VOD stärker ins Zentrum der Aufmerksamkeit.

In den letzten Jahren führt dies zu einem erhöhten Handlungsdruck im Bereich der privaten Sicherheitswirtschaft insgesamt und insbesondere der VOD. Wie bereits im BMBF-Projekt „Bausteine für die Sicherheit von Großveranstaltungen – BaSiGo“ bedarf es an einer schärferen Fassung und Abgrenzung der VOD von Sicherheitsdiensten, der Aufgaben und der dafür notwendigen Kompetenzen sowie Qualifikationen. Wie neuere Definitionen des Bundesverbandes der deutschen Sicherheitswirtschaft (BDSW) (BDSW 2014), aber auch Richtlinien und Schulungsansätze (wie z.B. des Deutschen Fußballbundes (DFB)) (DFB 2013) annehmen lassen, sind Professionalisierungsbestrebungen bereits in Gang gesetzt. VOD werden dabei zunehmend als Servicedienstleistung mit mittelbarem Sicherheitsbezug profiliert. Professionalisierungsansätze scheinen aus folgenden Gründen unumgänglich:

VOD wird eine hohe Verantwortung für Sicherheit und Menschenleben zugeschrieben; Sie sehen sich einer steigenden Aufgabenkomplexität gegenüber, die u.a. in erhöhten Anforderungen an Sicherheitskontrollen, einer Zunahme technischer Mittel und Erwartungen an zuverlässiges Auftreten der VOD-Kräfte begründet ist. Dies steht allerdings dem erhöhten und veranstalterdominierten Wettbewerbsdruck, der oftmals mangelnden Qualifizierung, geringen Löhnen und schwierigen Arbeitsbedingungen entgegen.

Institutionelle Vorstellungen von Sicherheit beziehen sich insbesondere auf ein klassisches

ORGANISATIONALE RAHMENBEDINGUNGEN VON VERANSTALTUNGSORDNUNGSDIENSTEN

Verständnis von allgemeiner Gefahrenabwehr und dem Schutz der Bevölkerung, welches traditionell v.a. der Polizei (natürlich auch anderen BOS) zugeschrieben wird. Polizei ist dabei mehr oder weniger Repräsentant von Sicherheit bzw. Sicherheitsinstitution, an der (zumindest implizit) auch VOD gemessen werden können, wenn sie sich in ähnlichen „Arenen“ bewegen. Während es sich bei den verschiedenen Polizeien allerdings um seit Jahrzehnten stabil arbeitende und – wenngleich aus verschiedenen Bundesländern stammend – ähnliche Sicherheitsproduzenten handelt, deren rechtliche Basis klar bestimmt ist, deren Mitglieder eine relativ einheitliche Aus- und Fortbildung erhalten und mit festen Strukturen und Verfahren arbeiten, scheinen VOD beinahe das Gegenteil dessen abzubilden. Es mangelt an Standards in der Umsetzung der Aufgaben und dem Auftreten sowie dem Verständnis von der eigenen Arbeit (VOD oder Sicherheitsdienst). Qualifizierungserfordernisse und rechtliche Regelungen scheinen auch innerhalb der Branche unklar. Aufgrund der Vielfalt von Sicherheitsdienstleistungen, „Allroundlösungen“ (insbes. bei großen Unternehmen), vielen kleinen und Kleinstunternehmen sowie einer hohen Fluktuation ist hier eher von einer Unübersichtlichkeit und Diffusität der Teilbranche zu sprechen.

Die o.a. institutionellen Vorstellungen von Sicherheit als eine in erster Linie „hoheitlich“ verstandene Aufgabe, die mit staatlichen und rechtlich befugten Bediensteten in Uniform assoziiert wird, stehen im Konflikt mit dem vermeintlich schlechten Ruf der Branche, der – auch aufgrund fehlender eindeutiger Differenzierungsmöglichkeiten – durch „schwarze Schafe“ (z.B. „Türsteherszene“, Hooligans als Ordner und „Rockerbanden“) geprägt ist. Das beeinflusst die Wahrnehmung der BesucherInnen, wirkt aber auch auf die interorganisationale Zusammenarbeit und erschwert diese unter Umständen.

Damit fehlen den VOD-Unternehmen (bislang) wesentliche Voraussetzungen für Anerkennung und Akzeptanz auf Seiten der Akteure, mit denen sie in einem Feld

interagieren. Sie sind mehr oder weniger gezwungen, Umwelteinflüsse aufzunehmen, um den Vorstellungen von Veranstaltern gerecht zu werden und ihr eigenes Fortbestehen über die Sicherung von Ressourcenströmen zu sichern (z.B. Finanzmittel, Personal und Informationen), aber gleichzeitig auch im Verbund mit anderen Sicherheitsproduzenten zu funktionieren. Erklärungsansätze für den Umgang der VOD mit unterschiedlichen Akteuren und deren teilweise widersprüchlichen bis hin konfligierenden Erwartungen bieten die Legitimationsstrategien und das Konzept der Entkopplung.

2.1.2 Legitimität und Legitimitätsstrategien

VOD sind geprägt von institutionellen Vorstellungen, die in der Umwelt entstehen und beinhalten, was richtiges oder vermeidbares Handeln in Bezug auf Sicherheitsproduktion ist. Diese müssen nicht zwangsläufig rational sein, sondern vielmehr in der institutionellen Umwelt als rational gelten. Sie werden sozusagen in erster Linie durch den gemeinschaftlichen Glauben an sie getragen, sind nicht überprüfbar und intendieren soziale Zielvorgaben und für deren Erreichung adäquate Mittel (Hasse/Krücken 2005:23; Meyer/Rowan 1977; Walgenbach/Meyer 2008:26). Daher werden sie auch als „Rationalitätsmythen“ bezeichnet (Meyer & Rowan 1977). Durch Entsprechung und Konformität mit institutionellen Erwartungen, Anforderungen und eben den genannten Rationalitätsmythen haben Organisationen die Chance, ihre gesellschaftliche Anerkennung zu erhöhen, Ressourcenzuströme zu sichern und ihr Überleben erleichtern:

„Organizations that incorporate societally legitimated rationalized elements in their formal structures maximize their legitimacy and increase their resources and survival capabilities.“ (Meyer/Rowan 1977:352)

Kurzum: Sie sichern sich damit Legitimität (Dierkes/Zorn 2005:316 f.; Meyer/Rowan 1977; Senge 2013:346 ff.; Senge/Hellmann 2006:2).

Gegenwärtig wird in der Literatur bei der begrifflichen Bestimmung von Legitimität auf die Definition von Mark Suchman (1995) als Standardreferenz verwiesen:

„Legitimacy is a generalized perception or assumption that actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions.“ (Suchman 1995:574).

Demnach handelt es sich bei Legitimität um eine übergeordnete Bewertung oder Annahme, die von einer ganzen Ereignishistorie einer Organisation abhängig ist (1. „generalized“). Sie ist davon abhängig, ob die entsprechende Organisation als legitim zu betrachten ist (2. „perception or assumption“). Legitimität ist schließlich in erster Linie von einem kollektiven Publikum abhängig (3. „socially constructed“) und resultiert aus dessen Wahrnehmung (Deephouse/Suchman 2008:54; Suchman 1995:574, 577). Wenn eine Organisation in ihrem Sein und Handeln mit ihrer Umwelt konform wirkt und als legitim eingeordnet wird, ist sie für ihre Umwelt verständlich und ihre Existenz im Rahmen der geteilten Werte-, Normen- und Sinnsysteme innerhalb eines größeren Systems erklär- und verstehbar (Ashforth/Gibbs 1990:177; Maurer 1971:361; Meyer/Scott 1983b:201; Scott 1991; Suchman 1995:573). Organisationale Legitimität verweist damit auf die wahrnehmbare soziale Akzeptabilität einer Organisation in der Gesellschaft oder die Akzeptanz einer Organisation in ihrer Umwelt. Sie kann sich aber auch in Form von Abwesenheit von Hinterfragung und Kritik äußern. Eine Organisation ist z.B. nur so lange legitim, solange organisationsrelevante Akteure die Organisation, ihre Funktionen, Strukturen oder ihre Leistungsfähigkeit nicht hinterfragen (Ashforth/Gibbs 1990:177; Deephouse 1996:1024; Deephouse/Suchman 2008:50 f; Meyer/Scott 1983; Ruef/Scott 1998:880). Legitimität wird meist erst dann zu einem Thema für eine Organisation, wenn es an ihr mangelt oder sie gefährdet ist. Denn Legitimität kann im Zuge einer Delegitimation einer Organisation auch abgesprochen werden (vgl. Ashforth/Gibbs 1990; Deephouse/Suchman 2008;

Maurer 1971).

Die Zuschreibung von Legitimität ist somit von verschiedenen Stakeholdern einer Organisation abhängig, da sie das Ergebnis einer sozialen Zuschreibung ist. Daher ist davon auszugehen, dass Organisationen die Strukturen und Praktiken, die von ihren Stakeholdern als rational erachtet werden, keineswegs allerdings tatsächlich effizient sein müssen, aufgreifen. Sie adaptieren sie aufgrund des Glaubens an deren Wirksamkeit und Effizienz, der in der organisationalen Umwelt, d. h. bei den entsprechenden Stakeholdern, vorherrscht (Meyer/Rowan 1977:345; Walgenbach/Meyer 2008:25). Dadurch minimieren sie das Risiko, kritisch hinterfragt zu werden und erhöhen gleichzeitig die Chance auf notwendige Ressourcenzuströme und die Sicherung des eigenen Überlebens. Stakeholder fühlen sich einer Organisation mehr verbunden, wenn diese den geteilten Vorstellungen von Rationalität entspricht, da sie dadurch berechenbarer, zuverlässiger und in ihren Handlungen nachvollziehbarer wirkt. Denn dies reduziert Unsicherheiten bspw. von Kooperationspartnern und Auftraggebern, weil eher davon ausgegangen werden kann, dass Erwartungen auch erfüllt werden. Die entscheidende Bedingung für Erfolg und Überleben von Organisationen ist somit nicht allein die Effizienz, sondern v.a. die Erhaltung und Steigerung von Legitimität innerhalb des institutionellen Umfeldes einer Organisation (Hasse/Krücken 2005:24; Meyer/Rowan 1977:348; Walgenbach/Meyer 2008:26 f.).

Vor diesem Hintergrund wird nachvollziehbar, dass sich die private Sicherheitswirtschaft allgemein sowie VOD im Besonderen seit einiger Zeit mit Professionalisierungsansätzen befassen und versuchen, mehr Akzeptanz in ihrer Umwelt zu finden. Die Entwicklung von Sicherheit zu einem der „Topthemen“ in Politik, Medien und Gesellschaft allgemein führte auch zu einer erhöhten Aufmerksamkeit auf die Akteure, die an ihrer Produktion beteiligt sind. Ansprüche an eine zuverlässige Sicherheitsgewährleistung sind in dem Zusammenhang mitgewachsen. Dies wird insbesondere bei größeren Ereignissen wie der

ORGANISATIONALE RAHMENBEDINGUNGEN VON VERANSTALTUNGSORDNUNGSDIENSTEN

„Flüchtlingskrise“ (2015/2016), Naturkatastrophen, den o.a. terroristischen Anschlägen und Anschlagversuchen, aber auch (kleineren) Unglücken z.B. bei Großveranstaltungen sichtbar, wenn sich die mediale Berichterstattung bspw. zu offenkundigen „maroden“ Strukturen, personellen Überlastungsmomenten, Fehlern o.ä. beinahe überschlägt und Handlungsbedarfe aufzeigt. Im Gegensatz zu früheren Jahren, in denen Sicherheitsakteure mehr oder weniger „ungestört“ und ohne Einblicke ihrer Außenwelt agieren konnten, werden sie, ihre Handlungen und damit die Sicherheitsproduktion heute – nicht zuletzt wegen der zunehmenden Digitalisierung und der unkontrollierbaren Content-Produktion aus verschiedensten Perspektiven – viel kritischer betrachtet und stärker mitbestimmt durch ihre Stakeholder. Die private Sicherheitswirtschaft und insbesondere VOD sind dabei allerdings gegenüber Akteuren wie Polizei, Feuerwehr und Hilfsorganisationen im Nachteil. Ihnen stehen weit weniger finanzielle Mittel zur Verfügung, die Branche zeichnet sich durch einen Mangel an Standards bzgl. Aufbau-, Ablauforganisation und Prozessen, uneinheitliche Strukturen, schwierige Arbeitsbedingungen (ungeregelte und saisonale Arbeitszeiten, niedrige Löhne, kaum Karriereperspektiven etc.), niedrig qualifizierte Kräfte usw. aus. Dadurch „hinkt“ sie der Entwicklung anderer Sicherheitsakteure hinterher. Als privatwirtschaftliche Organisationen sind VOD außerdem davon abhängig, dass sie z.B. im Kontext der Großveranstaltungen von Auftraggebern gebucht werden. Veranstalter haben dabei einen großen Einfluss darauf, welche Maßstäbe sie bei der Auftragsvergabe ansetzen (Preis vs. Qualität). Bislang zeichnet sich leider eine Tendenz zu niedrigen Preisen, zu Ungunsten der Qualität der VOD ab (Hirschmann 2016). Professionalisierungsbestrebungen, die wie im Projekt „Professionalisierung des Veranstaltungsordnungsdienstes (ProVOD)“, aber auch Ansätze wie der „Arbeitskreis VOD“ oder die „QuaSOD“-Schulung des DFB sind Wege, die in Richtung Professionalität weisen und mehr Standards in die Branche bringen sollen. Die Beteiligung von VOD an deren

ORGANISATIONALE RAHMENBEDINGUNGEN VON VERANSTALTUNGSORDNUNGSDIENSTEN

Entwicklung und Etablierung ist somit als Legitimationsstrategie zu verstehen.

Eine wichtige Frage ist allerdings, welche Facette von Legitimität sie damit erreichen. In der Legitimitätsforschung werden pragmatische, normative und kognitive Legitimität unterschieden (Suchman 1995). Pragmatische Legitimität hebt auf die Ebene der Nützlichkeit und der Zweckmäßigkeit ab (Aldrich/Fiol 1994; Deephouse 1996; Ruef/Scott 1998; Suchman 1995:578 ff., 584; Walgenbach/Meyer 2008:64 f.). Diese wird zugeschrieben,

- wenn Anspruchsgruppen für sich einen Mehrwert von den Handlungen der Organisation erwarten können,
- wenn sich die Organisation durch Stakeholder beeinflussen lässt,
- wenn eine Organisation bestimmte Werte und Interessen verkörpert, vertrauensvoll oder ehrbar ist oder das Beste für ihre Anspruchsgruppen verfolgt (Suchman 1995:578 f.).

Normative Legitimität bezieht sich auf die Rechtmäßigkeit und/oder Angemessenheit einer Organisation, ihrer Strukturen und Handlungen. In diesem Sinne ist eine Organisation legitim,

- wenn sie moralischen oder normativen Vorstellungen, Normen, Werten und/oder Standards entspricht,
- wenn sie richtig und angemessen handelt, indem sie bspw. durch ein Gut oder eine Dienstleistung einen Beitrag für das gesellschaftliche Allgemeinwohl leistet,
- wenn Methoden, Techniken und Verfahren als sozial oder wissenschaftlich akzeptabel gelten,
- wenn eine Organisation nach außen hin angemessen auftritt (z.B. im Rahmen ihrer Aufgabe),

ORGANISATIONALE RAHMENBEDINGUNGEN VON VERANSTALTUNGSORDNUNGSDIENSTEN

- wenn sie über charismatische bzw. (öffentlich) angesehene Führungspersonen verfügt (Meyer/Rowan 1991; Suchman 1995:581).

Kognitive Legitimität beschreibt die Selbstverständlichkeit einer Organisation (vgl. Suchman 1995:583). Eine Organisation gilt in ihrer Umwelt danach als sinnvolles, nicht zu hinterfragendes soziales Objekt,

- wenn sie in das allgemein vorherrschende Weltbild und kulturelle Modelle einzuordnen ist,
- wenn sie als selbstverständlicher und erklärbarer Bestandteil der sozialen Wirklichkeit wahrgenommen wird, sie sozusagen berechenbar wirkt,
- wenn eine Organisation dauerhaft existiert und als unanfechtbar gesehen wird, keine Alternativen für diese Organisation denkbar sind und keine anderen Möglichkeiten der Bewältigung von Herausforderungen gesehen werden (Aldrich/Fiol 1994:646 ff.; Deephouse/Suchman 2008:54; Suchman 1995:582).

Werden diese Facetten auf VOD bezogen, so ist anzunehmen, dass VOD insbesondere in Hinblick auf normative und kognitive Legitimität einige Defizite aufweisen. Das ist auf verschiedene Gründe zurückzuführen. Die gesamte Branche leidet nach wie vor unter einem schlechten Image, welches u.a. auf kriminelle Hintergründe verweist, die Sicherheit als gesellschaftlichem Gut deutlich entgegenstehen. Lediglich vereinzelt, d.h. insbesondere bei größeren VOD-Unternehmen, die immer wieder vom gleichen Veranstalter gebucht werden, die ihre Strukturen offenlegen, viel in die Qualifizierung ihrer MitarbeiterInnen investieren und für ein einheitliches und veranstaltungsangemessenes Auftreten sorgen, scheint ein anderes Bild zu bestehen. Die uneinheitlichen Strukturen innerhalb des VOD-Teilsystems, hohe Fluktuation des Personals, uneindeutige Bezeichnungen (bspw. Security, Ordner, VOD o.ä.) sowie teilweise unklare Aufgaben und Zuständigkeiten führen dazu, dass

ORGANISATIONALE RAHMENBEDINGUNGEN VON VERANSTALTUNGSORDNUNGSDIENSTEN

VOD für Außenstehende nicht unbedingt als berechenbare Sicherheitsproduzenten wahrgenommen werden. Im Vergleich zu klassischen Akteuren in dem Feld (wie Polizeien) erscheinen VOD für ihre Stakeholder wahrscheinlich noch längst nicht als verlässliche und vertrauensvolle Organisationen. Davon ist z.B. bei BesucherInnen von Veranstaltungen auszugehen, aber noch viel mehr bei den anderen Sicherheitsakteuren, mit denen VOD im Kontext von Großveranstaltungen zusammenarbeiten. Wenngleich es auch Hinweise darauf gibt, dass die Präsenz von VOD-Kräften bei Festivals und in Fußballstadien für andere Organisationen entlastend wirken kann und sich einzelne Akteure darauf verlassen, finden VOD noch nicht dieselbe Anerkennung als ernsthafte und verlässliche Sicherheitspartner wie bspw. andere BOS.

Wie oben bereits angesprochen wurde, sind Organisationen in der Lage, auf umweltliche Anforderungen, aber auch kritische Hinterfragung zu reagieren, indem sie auf unterschiedliche Strategien zurückgreifen: 1. Legitimitätsgewinnung oder -ausweitung, 2. Aufrechterhaltung sowie 3. Reparatur oder Verteidigung von Legitimität (Ashforth/Gibbs 1990; Oliver 1991; Suchman 1995).

Strategien zur Legitimitätsgewinnung sind für Organisationen relevant, die sich in einer Bewährungssituation oder „Probezeit“ befinden. Das kann aus unterschiedlichen Gründen der Fall sein: Neugründung, das junge Alter einer Organisation und somit eine so genannte „liability of newness“ (Freeman/Carroll/Hannan 1983:692) (dt. „Bürde der Neuheit“), der Aufbau einer neuen Branche, der Wechsel der Branche oder die Einführung neuer Strukturen, Strategien oder Produkte etc. (vgl. Hellmann 2006:83 f.; Suchman 1995). Im Falle der VOD ist dies bspw. relevant, wenn sie innerhalb der privaten Sicherheitswirtschaft als eine „echte“ Teilbranche etabliert werden sollen, aber auch wenn sie als zuverlässiger und relevanter Sicherheitspartner bei Großveranstaltungen Akzeptanz finden sollen. Genauso gehört es dazu, Beziehungen zu wichtigen Akteuren des organisationalen Feldes

ORGANISATIONALE RAHMENBEDINGUNGEN VON VERANSTALTUNGSORDNUNGSDIENSTEN

aufzubauen, die die VOD mit Ressourcen unterstützen, mit ihnen kooperieren und sie mit Aufträgen versorgen.

Aktivitäten zum Schutz bereits erbrachter Leistungen zielen darauf ab, die einmal erworbene Legitimität zu einer dauerhaften weiterzuentwickeln. Dazu werden bspw. Maßnahmen zur Qualitäts- und Leistungsüberwachung eingeführt, die Einhaltung von Regeln und Vereinbarungen nachgehalten, Ansätze zur Fehlervermeidung bzw. -früherkennung entwickelt, Kommunikationskanäle aufgebaut, auf eine verlässliche Arbeitsweise geachtet sowie die aufgebauten Beziehungen gepflegt. Ziel ist es, bei den Stakeholdern einen „Vertrauensvorrat“ aufzubauen, der eine Organisation in Krisenzeiten abfedert (Ashforth/Gibbs 1990:183; Deephouse/Suchman 2008:58; Suchman 1995:587, 596). Insbesondere die größeren und älteren VOD-Unternehmen setzen auf das (mehr informelle) Netzwerk mit anderen ähnlichen Unternehmen, trotz der in Teilen vorhandenen Konkurrenz. Hier wird das „Zuschauen“ von Personal bei Engpässen leichter, genauso wie die Zusammenarbeit bei großen Veranstaltungen, da „man sich kennt“. Dies erleichtert die Absprache bzgl. eines einheitlichen Vorgehens, Auftretens und damit der Außendarstellung gegenüber legitimierenden Stakeholdern. Die Festlegung von Mindestqualifikationen, Arbeitszeitsystemen, Managementansätzen, integrierende und v.a. professionelle Sicherheitskonzepte (inkl. der Maßnahmen für verschiedene kritische Szenarien), gezielte Trainings, die Schaffung dauerhafter Stellen insbesondere in den etablierten VOD- Unternehmen sowie „Mystery-Checks“ zur Überprüfung der Leistungen des Personals tragen ebenfalls zu einer Aufrechterhaltung normativer Legitimität bei.

Wenn Organisationen in unvorhergesehene Situationen geraten, in denen sie mit Herausforderungen oder Bedrohungen konfrontiert werden, benötigen sie dagegen Strategien zur „Reparatur“ (Suchman 1995:597) oder „Verteidigung“ (Ashforth/Gibbs 1990:182). Meist bleiben ihnen dann nur noch kurzfristige Reaktionen z.B. bei Fehlern, die

zu Katastrophen führen. Organisationen können in der Folge in Legitimitätskrisen geraten, weil ihre Anspruchsgruppen den Ressourcenzustrom unterbrechen und damit Leistungsprobleme verursachen (vgl. Suchman 1995: 597) oder eine Organisation massiv kritisch hinterfragen. Mögliche schnelle Gegenmaßnahmen sind in erster Linie professionelle Kommunikationsstrategien im Sinne von Risiko- oder Krisenkommunikation, die nach außen hin deutlich machen, dass Probleme schnell behoben werden. Ebenfalls möglich ist auch, dass vermeintlich verantwortliche Personen öffentlichkeitswirksam das Unternehmen verlassen oder Restrukturierungen vorgenommen werden. In der Hinsicht lassen sich bislang allerdings Defizite bei den VOD- Unternehmen selbst erahnen. Größtenteils sind die Unternehmen zu klein, um professionelles Personal für PR- und Öffentlichkeitsarbeit bereitzuhalten. Daher überwiegt meist die fremdbestimmte mediale Darstellung, was nicht unbedingt als vorteilhaft für die VOD-Unternehmen und den ohnehin schwierigen Ruf der Branche ausfällt. Restrukturierungen gestalten sich, ebenfalls aufgrund der Unternehmensgrößen, schwierig, sind aber als Lösungsansätze denkbar, insbesondere wenn es um die Schnittstellen interorganisationaler Kooperationen geht.

2.2 Großveranstaltungen als Hochzuverlässigkeitsnetzwerke verschiedenster Akteure

Seit dem Unglück auf der Love Parade im Jahr 2010 scheinen die Bestrebungen seitens der Forschung zuzunehmen, die Sicherheit von Großveranstaltungen etwas näher „unter die Lupe“ zu nehmen und zu optimieren. Dabei rücken auch die beteiligten Akteure stärker in den Fokus. Dies liegt notwendigerweise daran, dass Sicherheit maßgeblich von den an ihrer Produktion beteiligten Organisationen abhängt. BOS, Hilfsorganisationen, VOD, Veranstalter, weitere Dienstleister vor Ort etc. interagieren dort miteinander und schaffen im Rahmen von Planung, Organisation, Durchführung und Nachbereitung wesentliche

ORGANISATIONALE RAHMENBEDINGUNGEN VON VERANSTALTUNGSORDNUNGSDIENSTEN

Bedingungen für möglichst störungsfreie Abläufe von Großveranstaltungen. Das Setting Großveranstaltung wird daher hier gefasst als ein organisierter, temporärer Interaktionsraum mit erhöhtem Risikopotential, in dem unterschiedliche Akteursgruppen in einer eigenen sozialen Ordnung interagieren (Dunkel und Wehrich 2012; Mistele 2007; Pfadenhauer 2008). Eine Herausforderung der interorganisationalen Zusammenarbeit ist in den systemspezifischen Konventionen (Sicherheit/Recht, Wirtschaft/Profitabilität, Sozialbereich/Werte) und den damit verbundenen verschiedenen (teilweise widersprüchlichen) Erwartungen an sowie „Bildern“ von den beteiligten Organisationen zu sehen (s.o.).

BOS werden u.a. im Rahmen der High Reliability Theory als Organisationen aufgefasst, die unter besonders dynamischen, eng gekoppelten und hochkomplexen Bedingungen, in denen Unfälle „normal“ erscheinen (Perrow 1988), stets zuverlässige und sichere Leistungen erbringen (sollen). Sie zeichnen sich durch eine spezielle Organisationskultur aus. Sie sind bemüht, die bei ihrer Leistungserbringung erwartbaren Fehler so gering wie möglich zu halten bzw. Fehler möglichst zu vermeiden. Die Organisationskultur von High Reliability Organizations (HRO) ist demnach stark an Sicherheit im Betriebsablauf und insbesondere an Fehlervermeidung bzw. -eindämmung durch *Achtsamkeit* („mindfulness“, Weick und Sutcliffe 2001; Weick und Sutcliffe 2010) und Flexibilität orientiert, wohingegen andere Ziele (bspw. Profitorientierung) nach hinten treten.

In diesem Sinne sehen Weick und Sutcliffe in Rückgriff auf James T. Reason

„sichere, zuverlässige Leistung [als] ein dynamisches Nicht-Ereignis (= ein Fehler, der nicht eintritt): das stabile Ergebnis wird eher durch ständigen Wandel als durch fortlaufende Wiederholung erzeugt. Um diese Stabilität zu erreichen, muss man jede Veränderung bei einem bestimmten Systemparameter durch Veränderungen

ORGANISATIONALE RAHMENBEDINGUNGEN VON VERANSTALTUNGSORDNUNGSDIENSTEN

bei anderen Parametern ausgleichen““ (Weick/Sutcliffe 2010: 43-44, Reason 1997: 37).

Dennoch ist hier einschränkend zu sagen, dass sich die meisten Studien zu HRO mit Atomkraftwerken, Flugzeugträgern o.ä. befassen. BOS werden zwar auch hin und wieder angesprochen, aber eher als Organisationen beschrieben, deren (potenzielle) Fehler weniger Reichweite haben und weniger Kosten verursachen als jene der zuvor genannten (z.B. Mistele 2007). Zudem ist die Fehlerkultur in BOS, insbesondere bspw. in der Polizei oder der Feuerwehr oftmals weit weniger ausgeprägt als in klassischen HRO. Demgegenüber stehen auf Großveranstaltungen private Akteure wie Veranstalter und VOD, die zwar ebenfalls ein großes Interesse am sicheren Ablauf einer Veranstaltung haben, deren ökonomische Orientierung als Angehörige der freien Wirtschaft aber im Vordergrund steht (z.B. Hirschmann 2016). Die Herausforderung, die sich abzeichnet, ergibt sich aus der notwendigen Zusammenarbeit bei der Konzeption und Durchführung einer Großveranstaltung.

Da sich die High Reliability Theory v.a. auf die Zuverlässigkeit innerhalb von Organisationen bezieht, bei Großveranstaltungen aber interorganisationale Prozesse unabdingbar für die Aufrechterhaltung zuverlässiger Leistungserbringung sind, eignet sich im vorliegenden Fall eine erweiterte Perspektive. Grundsätzlich lassen sich drei Arten der interorganisationalen Prozesse unter dem Vorzeichen der Zuverlässigkeit beschreiben, etwa zwischen: HROs, HROs und Nicht-HROs sowie Nicht-HROs. In jüngster Zeit finden sich Ansätze, die solche interorganisationalen Kooperationen im Rahmen von Netzwerken betrachten und entsprechend HRO-Kriterien auf so genannte „High Reliability Networks“ (HRN) übertragen, z.B. auf die interorganisationale Zusammenarbeit von Feuerwehren (Berthod et al. 2016). Demnach ist davon auszugehen, dass die auf Großveranstaltungen agierenden Akteure für die Dauer der Veranstaltung (inkl. Vor- und Nachbereitung) ein System bilden,

ORGANISATIONALE RAHMENBEDINGUNGEN VON VERANSTALTUNGSORDNUNGSDIENSTEN

in dem HRO und Organisationen aus Niedrig-Risiko-Umwelten zusammen an der Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung arbeiten (Berthod et al. 2016; Pfadenhauer 2008). Ein solches HRN lässt sich nach Berthod et al. (2016) anhand von vier Merkmalen beschreiben:

„Merkmal 1: Alle im Netzwerk zusammengeschlossenen Organisationen müssen sich wechselseitig auf fehlerfreie Beiträge zur Gesamtperformanz verlassen können.“

Merkmal 2: Nicht alle Organisationen des Netzwerks sind notwendigerweise Hochzuverlässigkeitsorganisationen, die es gewohnt sind, in hoch-riskanten Umgebungen zu operieren.“

Merkmal 3: Gleichwohl gilt: das Versagen einer einzelnen teilnehmenden Organisation kann die Reliabilität des Gesamtnetzwerks gefährden.“

Merkmal 4: Die zuverlässige Kombination aller organisationalen Beiträge zur übergreifenden Gesamtperformanz des Netzwerks wird durch spezifische Kooperationsstrukturen und -praktiken unterstützt, die auf Integration - in einem kulturellen wie strukturellen Sinne - auf der Netzwerkebene zielen.“ (Berthod et al. 2016, 295 f.)

Die Voraussetzungen für einen reibungslosen Ablauf der Veranstaltung im Sinne des Regelbetriebs sowie zur Vermeidung des „Schadensfalls“ werden in diversen Planungs-, Organisations- und Sicherheitsbesprechungen vereinbart und in einem Sicherheitskonzept festgehalten. Letzteres bildet somit die formale Grundlage für das weitere Vorgehen während der Durchführung der Großveranstaltung. Dort werden u.a. (private, staatliche, kommunale und ehrenamtliche) Akteure, ihre Rollen, Aufgaben, Kommunikationskanäle sowie Verantwortlichkeiten und zu ergreifende Maßnahmen in Bezug auf verschiedene

ORGANISATIONALE RAHMENBEDINGUNGEN VON VERANSTALTUNGSORDNUNGSDIENSTEN

Szenarien festgehalten. Dies stellt somit eine gemeinsam verhandelte Basis von polizeilicher, nicht-polizeilicher Gefahrenabwehr und den Aufgaben der privaten Sicherheitsproduzenten dar, um nicht nur in den regulären Abläufen zu interagieren, sondern auch im Schadensfall flexibel auf die Lage zu reagieren und das System schnell wieder funktionsfähig zu machen (Weick und Sutcliffe 2001).

Der hohe Stellenwert der funktionierenden Zusammenarbeit verschiedener Akteure im Kontext komplexer Lagen wie auch bspw. im Kontext von Großveranstaltungen ist den beteiligten Akteuren längst bekannt und wird auch in wissenschaftlichen Arbeiten immer wieder hervorgehoben (z.B. Knigge und Hofinger 2015): „*Viele Einsätze von Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) gelingen nur dann, wenn verschiedene Institutionen zusammenarbeiten*“ (Schumann et al. 2010, 41). Formale Strukturen und Prozesse, die die verschiedenen Organisationsrepräsentanten kooperativ vereinbaren und (am besten schriftlich) festhalten, stellen aber nur eine Seite interorganisationaler Zusammenarbeit dar. Es wird immer wieder darauf verwiesen, wie schwierig sich interorganisationale Zusammenarbeit gestaltet (Bach 2008; Gesemann und Roth 2016; Kapucu 2006; Lauche 2008; Schumann et al. 2010; Speth und Becker 2016). Dies liegt nicht zuletzt auch daran, dass ihre Auslegung, Ausgestaltung und Umsetzung im Kontext informeller Regeln und Strukturen erfolgen. Wie auch die Ausführungen weiter oben andeuten, treffen oftmals Organisationen aufeinander, die sich schon aufgrund massiver Unterschiede in rechtlicher Hinsicht, Ausbildung, Qualifikationen, Arbeitsstrukturen und –prozessen sowie letztendlich auch ihrer Organisationskultur und spezieller informeller Regeln etc. im schlimmsten Fall „fremd“ sind. Daraus resultieren nicht selten Vorbehalte gegenüber den jeweils anderen Organisationen, die zur Verschließung gegenüber den jeweils anderen führen und die interorganisationale Zusammenarbeit zumindest erschweren. Zwischen BOS vollziehen sich bspw. Prozesse der Abwertung,

ORGANISATIONALE RAHMENBEDINGUNGEN VON VERANSTALTUNGSORDNUNGSDIENSTEN

Vorurteilsbildung gegenüber anderen Organisationen sowie Abgrenzungen von „den Anderen“, die eine Zusammenarbeit be-, wenn nicht sogar teilweise verhindern können (Schumann et al. 2010).

Die Vermutung liegt somit nahe, dass ähnliche Verhaltensweisen zwischen BOS (insbesondere Polizei und Feuerwehr) und privaten Akteuren noch stärker ausgeprägt sind als innerhalb des Kreises der BOS. Dabei sollen Stereotype und systematische Kategorisierungen („Schubladenbildung“) der sozialen Wirklichkeit hier keineswegs als per se schlecht charakterisiert werden. Schließlich sind sie ein wichtiger Bestandteil für Individuen, – und dies schließt Entscheider und Repräsentanten von Organisationen mit ein – wenn es darum geht, die (Um-)Welt zu verstehen und in das eigene Handeln miteinzubeziehen (Billig und Tajfel, 1973; Gollwitzer und Schmitt, 2009; Schumann et al., 2010). Nichtsdestotrotz haben sie großes Potenzial, die Zusammenarbeit von BOS und Dritten zu behindern, zumal diese nicht immer einheitlich geregelt ist. Unterschiedliche Kompetenzen und Zuständigkeiten, Unklarheiten über die Rollenverteilung sowie eine unterschiedlich ausgeprägte Bereitschaft, mit anderen Akteuren zu kommunizieren und Wissen auszutauschen werden dabei teilweise zu Hindernissen der interorganisationalen Zusammenarbeit. Letztere ist allerdings bislang wenig systematisch erforscht (Knigge und Hofinger 2015).

Die Zusammenarbeit privater Sicherheits- und VOD mit anderen Akteuren auf Großveranstaltungen ist dabei ein Beispiel für nicht immer einfache Interaktionen. Arbeiten verweisen zwar vereinzelt darauf, dass sich die gegenseitige Wahrnehmung der Akteure seit einigen Jahren zum Positiven entwickelt, da z.B. die „Privaten“ an der Verbesserung ihres Images arbeiten und insbesondere die Polizeien ihre Berührungs- und Konkurrenzängste allmählich abbauen. Dennoch scheinen hier noch Optimierungspotenziale zu bestehen (Bach 2008; Hirschmann 2016).

Vor diesem Hintergrund bedarf es neben der Berücksichtigung etwaiger (formaler) Strukturen von HRN und Ansätzen der interorganisationalen Zusammenarbeit insbesondere einer näheren Betrachtung der wechselseitigen Wahrnehmung der Akteure auf Großveranstaltungen, um die Frage nach den Herausforderungen interorganisationaler Zusammenarbeit zu beantworten.

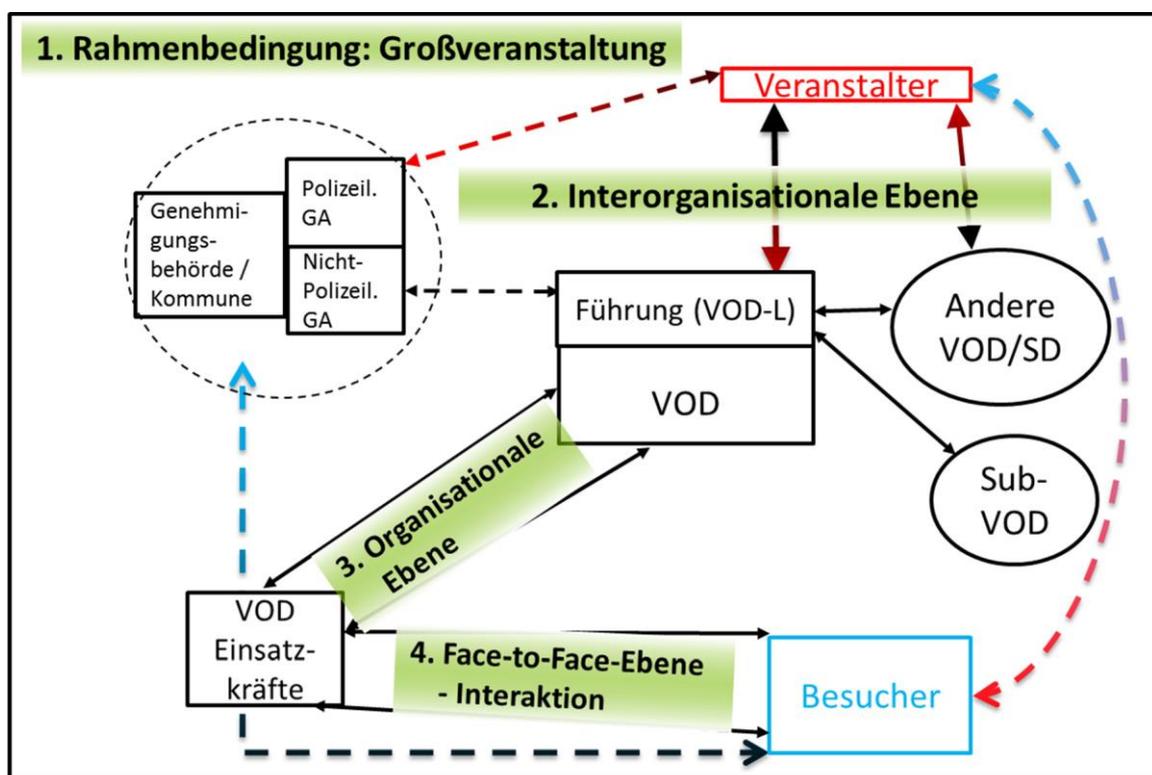


Abb. 1: VOD im Kontext Großveranstaltungen (eigene Darstellung)

3 Akteure auf Großveranstaltungen

Im o.a. Projekt „BaSiGo“ wurden bereits Ansätze erarbeitet, um eine Basis für die effektivere Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Organisationen zu schaffen (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 2016). Eine Weiterführung und Vertiefung der Ergebnisse im Hinblick auf die Arbeit der VOD, insbesondere in Hinblick auf andere Sicherheitsakteure auf Großveranstaltungen, stellt das ebenfalls vom BMBF

geförderte Projekt ProVOD dar.² Im Rahmen der dort laufenden Erhebungen wird auch die Zusammenarbeit der VOD mit anderen Organisationen bei diversen Veranstaltungen (Festivals, Volksfesten und Fußballspielen) näher betrachtet. Erste Eindrücke und (vorläufige) Ergebnisse lassen die Formulierung von Annahmen über die Zusammenarbeit von VOD und weiteren Akteuren sowie entsprechende Herausforderungen auf beiden Seiten zu, um die hier aufgeworfene Frage zu beantworten.

3.1 VOD

Das kommerzielle Sicherheitsgewerbe ist mittlerweile eine akzeptierte (und auch notwendige) Säule des deutschen Sicherheitssystems und wird im Rahmen der Inneren Sicherheit mitberücksichtigt (Lange 1999) wie z.B. auch die Beschreibung als „Pazifizierungsagent“ andeutet, der neben der Polizei wichtige sicherheitsschaffende Tätigkeiten übernimmt (Briken und Eick 2017). Im Gegensatz zu letzterer zielen private Sicherheitsorganisationen aber, neben der Sicherheitsproduktion, v.a. auf die Erwirtschaftung von Profit ab (Briken und Eick 2017; Nogala 1995). Dies ist damit zu begründen, dass sie dem Wettbewerbsdruck des Marktes unterliegen und mit vielen anderen um Aufträge konkurrieren. Das Überangebot an privaten Sicherheitsdienstleistungen führt dabei zu einer (eher niedrigen) Preisstabilität, wodurch insbesondere Kunden und Auftraggeber machtvolle und bestimmende Akteure gegenüber den Sicherheitsdienstleistern darstellen, welche maßgeblich das Preis- Leistungs-Verhältnis definieren (Hirschmann 2016). Es verwundert daher nicht, dass geringe Stundenlöhne ein wesentliches Merkmal der Branche insgesamt sind. Darüber

² Das von 2016 bis 2019 laufende Projektvorhaben „ProVOD: Professionalisierung des Veranstaltungsdienstes“ bezieht sich auf das Förderprogramm „Forschung für die zivile Sicherheit“ und wird im Themenfeld „Neue ökonomische Aspekte“ durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert. Siehe auch <https://www.provod.uni-wuppertal.de/>

ORGANISATIONALE RAHMENBEDINGUNGEN VON VERANSTALTUNGSORDNUNGSDIENSTEN

hinaus zeichnet sie sich durch hohe Personalfluktuation, schlechte Arbeitsbedingungen, geringe Qualifikationen und einen schlechten Ruf aus, was womöglich zu einer geringeren Anerkennung von privaten Sicherheitskräften in der Öffentlichkeit, aber auch z.B. bei BOS beiträgt (Hirschmann 2016).

VOD stellen mit ungefähr 5 % zwar nur einen kleinen Teil der Sicherheitsbranche dar (Ernst 2016), sind aber insbesondere auf Großveranstaltungen die zentralen Sicherheitsdienstleister, deren Bedeutung bei der Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung auf Großveranstaltungen in den vergangenen Jahren zugenommen hat. Beiträge zur Arbeit und Rolle privater Sicherheits- und Ordnungskräfte bei Großveranstaltungen wie z.B. bei der Fußballweltmeisterschaft im Jahr 2006 (z.B. Bach 2008; Stober 2007), aber auch Projekte wie das vom BMBF geförderte Projekt BaSiGo (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 2016) betonen den hohen Stellenwert privater Akteure im Rahmen von Großveranstaltungen. Während die Aufgaben der Polizeien relativ eindeutig zu bestimmen sind, gestalten sich bereits Beschreibung und Abgrenzung der einzelnen Aufgaben privater Sicherheitsdienstleister als schwierig. Begründet ist dies in der aktuell nicht eindeutig definierten Rechtslage, insbesondere im Kontext der Versammlungsstättenverordnungen der einzelnen Länder, der Gewerbeordnung (§34a), weiterer Rechtsvorschriften (z.B. Ordnungs-/ Polizeirecht) sowie durch Leitfäden und Erlasse einzelner Länder und Kommunen. Zusätzlich entstehen durch spezifische Regelungen (vgl. DFB 2013) und Definitionen (BDSW 2014) weitere Beschreibungen und Abgrenzungen, welche eher noch zur begrifflichen Unübersichtlichkeit beitragen. Ein Hauptunterscheidungspunkt bei Tätigkeiten bei Großveranstaltungen ist die Trennung in Wach-, Sicherheits- und Schutzaufgaben und Aufgaben des VOD. Diese Trennung hat insbesondere deshalb Relevanz, da aus einer Sicherheits- und Schutzaufgabe andere Anforderungen an die Qualifikation und Schulungsumfang der eingesetzten Kräfte

ORGANISATIONALE RAHMENBEDINGUNGEN VON VERANSTALTUNGSORDNUNGSDIENSTEN

resultieren als an eine Aufgabe des VOD. Für das gesamte Spektrum an Tätigkeiten privater Akteure ist festzuhalten, dass diese zu einem großen Teil durch gewerbliche Dienstleister erbracht werden.

Klassische Wach-, Schutz- und Sicherheitsaufgaben im gewerblichen Einsatz für Dritte, also dem Einsatz im Bewachungsgewerbe, bedürfen für Mitarbeiter der Qualifikation (Unterweisung oder Sachkundeprüfung) nach §34a Gewerbeordnung (GewO). Hierunter fallen im allgemeinen Kontext die Bewachung von Gebäuden, Geld- und Werttransporte oder Revier- und Streifenwachdienst. Im veranstaltungsspezifischen Kontext werden z.B. Tätigkeiten der Zugangskontrolle, der gegebenenfalls nötigen Zutrittsverweigerung und die Durchsuchung nach unerlaubten Gegenständen als Tätigkeiten betrachtet, für die eine Unterweisung (40h, keine Prüfung) nach §34a GewO notwendig ist. Für die Bewachung von zugangsgeschützten Großveranstaltungen in leitender Funktion, wird ein nach §34a Absatz 1a GewO geforderter Sachkundenachweis (2h schriftliche Prüfung, 1/4h mündliche Prüfung) benötigt. Von Bedeutung ist hierbei, dass nur beim Einsatz von Dienstleistern die entsprechenden Anforderungen gelten. Nutzt ein Veranstalter eigene, bei sich angestellte Kräfte, müssen diese rein formell keine Anforderungen bezüglich §34a GewO erfüllen, da keine Bewachung im Sinne §34a GewO vorliegt. Werden diese Tätigkeiten jedoch durch eigene Ordner an besonders sicherheitsrelevanten Orten im Kontext von Fußballspielen durchgeführt, kann entsprechend des Nationalen Konzepts für Sport und Sicherheit (NKSS) und in Absprache mit der Polizei eine Qualifizierung nach §34a GewO nötig sein.

Aktuell gibt es keine einheitlichen Standards, die festlegen wie und in welchem Umfang Kräfte im veranstaltungsspezifischen Kontext qualifiziert werden müssen. Einzelne Schulungskonzepte wurden z.B. durch die Verwaltungsberufsgenossenschaft (VBG), die IBIT GmbH (Kooperationspartner Projekt ProVOD) und den DFB (Schulungskonzept QuaSOD) entwickelt. Zusätzlich führen VOD-Unternehmen interne Schulungen und

ORGANISATIONALE RAHMENBEDINGUNGEN VON VERANSTALTUNGSORDNUNGSDIENSTEN

Unterweisungen, basierend auf eigenen Standards, durch. Die Identifizierung von Ausbildungsinhalten und die Festlegung von Mindeststandards ist ein Ziel des Forschungsprojektes ProVOD. Die komplexe Thematik der Einordnung in den korrekten Rechtsbereich, was die Anforderungen durch Behörden und die Definition von Mindestqualifikationen für die Akteure angeht, trifft in der Praxis auf eine Branche, die durch eine Kombination aus kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen, niedrigen Lohnstrukturen und einem negativ besetzten Image geprägt ist.

Einheitliche Führungsstrukturen sind flächendeckend nicht anzutreffen. Abhängig von Veranstalter und Dienstleister werden Strukturen mit unterschiedlichen Führungsebenen genutzt. Üblich sind Gliederungen in drei (z.B. Basiskräfte, Abschnittsleiter und Einsatzleiter Ordnungsdienst) oder vier Ebenen (z.B. Basiskräfte, Gruppenleiter, Abschnittsleiter und Einsatzleiter Ordnungsdienst). Je nach Kommunikationskonzept werden insbesondere bei größeren Einsätzen eigene VOD-Dienstleitstellen / -zentralen / -führungsgruppen eingerichtet. Diese dienen neben der Führung der eingesetzten Kräfte auch zur Kommunikation mit anderen Organisationen (Ehmann & Rettig 2009). Die Qualifikationen der eingesetzten Führungskräfte sind nur für den speziellen Fall der

„zugangsgeschützten Großveranstaltung in leitender Funktion“ nach §34a GewO bei der gewerblichen Bewachung vorgeschrieben. Die Qualifikationen der Führungskräfte in der Praxis können deshalb stark variieren. Anzutreffen sind Führungskräfte mit den geläufigen Ausbildungen des gewerblichen Sicherheitssektors (Unterweisung und Sachkundeprüfung nach §34a, Fachkraft für Schutz und Sicherheit o.ä.), aber auch Führungskräfte die als Angestellte des Veranstalters ohne weitere spezielle Qualifikationen eingesetzt werden.

Im kombinierten Einsatz von veranstaltereigenen Kräften mit externen Kräften erfolgt der Einsatz externer Kräfte üblicherweise als geschlossene Einheiten abschnitts- bzw. aufgabenspezifisch (z.B. Übernahme der Parkplatzbewachung) mit eigenen

ORGANISATIONALE RAHMENBEDINGUNGEN VON VERANSTALTUNGSORDNUNGSDIENSTEN

Führungskräften. Üblich ist diese Kombination in einigen Fußballvereinen der oberen Ligen. Hierbei ist der Aufbau von Schnittstellen zu den vereinseigenen Führungsstrukturen / Aufbauorganisationen notwendig.

Durch die branchenüblichen hohen Fluktuationsraten des Personals kommt es insbesondere im Bereich der Basiskräfte zu einem erhöhten Einarbeitungs- und Schulungsaufwand. Nachteilig wirken sich zusätzlich Krankenstände und Mitarbeiter, die spontan nicht zum Dienst erscheinen, aus. Hierbei ist oft ein situatives „Umplanen“ in den zu besetzenden Positionen nötig. Die Kombination aus diesen Faktoren erschwert es, eine positionsgerechte Schulung / Unterweisung durchzuführen. Erschwerend wirkt ergänzend, dass durch Auftraggeber die Einarbeitungs- und Unterweisungszeit nur in geringem Umfang berücksichtigt wird. Als positives Beispiel sind hier Auftraggeber zu nennen, die bei, in geringer Frequenz stattfindenden, Großveranstaltungen extra Einarbeitungs- und Vor- Ort-Schulungstage in den Auftrag mit aufnehmen. Die Qualität der vorhandenen Kommunikations- und Führungsstruktur ist somit VOD- und veranstalterabhängig.

ORGANISATIONALE RAHMENBEDINGUNGEN VON VERANSTALTUNGSORDNUNGSDIENSTEN

	VOSD	Polizei	Feuerwehr	Sanitätsdienst
Organisationstyp	Privatwirtschaftliche Unternehmen; in einigen Fällen (v.a. im Sport) auch in Vereinsstrukturen eingebunden	Exekutivorgan des Staates zur Allgemeinen Gefahrenabwehr	Kommunale, technische Organisationseinheiten der Gemeinden zur Abwehr von örtlichen Gefahren	Privatwirtschaftliche Unternehmen oder ehrenamtlich organisierte
Organisationsgröße	Hoch divers von großen Dienstleistern bis zu Kleinststrukturen	Je nach Land bzw. nach Bundeseinrichtung unterschiedlich	Je nach Kommune / Gemeinde / Stadt unterschiedlich, von kleiner Freiwilligen Feuerwehr bis hin zur großen Berufsfeuerwehr	Von großen Hilfsorganisationen bis hin zu kleinen privaten Dienstleistern
Führungsprinzip	Unterschiedlich mit Tendenz zu Einsatzleiter-Position in veranstaltungsbezogenen Koordinierungskontexten	Führung „von hinten“; Auftrags- und Befehlstaktik	Auftragstaktik, Trend zur Führung durch ortsbewegliche Befehlsstellen vor Ort	Auftragstaktik, Trend zur Führung durch ortsbewegliche Befehlsstellen vor Ort
Organisationsaufbau	Unternehmensabhängig, meist 3- oder 4-stufig	Gemäß der PDV ¹ 100	Gemäß FwDV 100	In der Regel analog zu DV 100 (vgl. bspw. DRK-DV 100)
Mitarbeiterstruktur	Klassischer Nebenjob; starke Fluktuation; unregelmäßige Einsätze mit saisonalen „Peaks“; vielfach am Mindestlohn orientierte Gehaltsstrukturen; wenig Identifikation mit dem Beruf	Beamte; Lebenszeitberuf; hohe Identifikation mit dem Beruf	Je nach Struktur: Freiwilliges Ehrenamt oder Beamte, beide mit hoher Identifikation mit Beruf	Freiwilliges Ehrenamt oder angestellte bzw. selbstständige Rettungsassistenten, Rettungssanitäter, Notfallsanitäter und Ärzte
Ausbildung	Kein offizieller Ausbildungsberuf; abhängig von unternehmensinternen Regelungen grundsätzlich eher im Charakter von Unterweisungen (z.B. für Sicherheitsdienste §34a GewO) oft ohne Prüfungen; interne Schulungen bei größeren Unternehmen; spezifische Qualifikation für den Veranstaltungsbereich sehr selten (außer Fußball)	Mehrjährige Ausbildung bzw. teilweise Studium (B.A. und M.A.); regelmäßige Fortbildung	Mehrjährige Ausbildung; regelmäßige Fortbildung	Mindestqualifikation „Sanitätshelfer“ mit je nach Organisation 60-80 Unterrichtseinheiten; andere Qualifikationen durch mehrjährige Ausbildung bzw. Studium und Fortbildungen
Öffentliche Wahrnehmung	„Gesicht des Veranstalters“; changierend zwischen „Türsteher“ und kompetentem, serviceorientiertem Dienstleistungspersonal	Träger des Gewaltmonopols, institutionelle Vorstellung von Sicherheit	Höchstes Ansehen in Bevölkerung (dbb 2015)	Medizinische Berufe erfahren ein sehr hohes Ansehen in der Bevölkerung (dbb 2015)

Tabelle 1: Interorganisational relevante Eigenschaften in der Sicherheitsproduktion auf Großveranstaltungen; eigene Zusammenstellung auf Basis der Literatur im Literaturverzeichnis

¹ DV = Dienstvorschrift.

3.2 Polizei

Die Polizei zählt zu den „prominentesten“ staatlichen Sicherheitsakteuren und übernimmt bekanntermaßen Aufgaben der Allgemeinen Gefahrenabwehr und zum Schutz der Bevölkerung. In Deutschland gibt es 19 Polizeiorganisationen, d.h. konkret drei Polizeien des Bundes (Bundeskriminalamt, Bundespolizei und Polizei beim Deutschen Bundestag) sowie 16 Polizeien der Länder mit knapp 300.000 Bediensteten. Die Aufgaben der Polizeien lassen sich nach Sparten differenzieren. Die Schutzpolizei übernimmt allgemeine Aufgaben der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie der allgemeinen Strafverfolgung und Straßenverkehrsüberwachung, während die Kriminalpolizei im Bereich der Prävention sowie Verfolgung von Verbrechen und Vergehen zuständig ist. Daneben besteht noch ein Verwaltungsbereich. Die Polizeien weisen zwar teilweise unterschiedliche Organisationsstrukturen auf, wirken nach außen hin aber relativ einheitlich. Es finden sich einzeldienstliche Komponenten wie der Kontroll- und Streifendienst, Verbände i.S. der Bereitschaftspolizeien, welche den Einzeldienst bspw. bei sportlichen oder kulturellen Großveranstaltungen unterstützen sowie Spezialeinheiten (Mobile Einsatzkommandos und Spezialeinsatzkommandos, GSG 9, Beweissicherungs- und Festnahmeeinheit Plus und Mobile Kontroll- und Überwachungseinheiten) (z.B. Groß 2008; Groß et al. 2008). Insbesondere die Angehörigen der Bereitschaftspolizeien sind somit jene, die mit VOD auf Großveranstaltungen zusammentreffen und -arbeiten.

Die Polizei verkörpert gewissermaßen institutionelle Vorstellungen von Sicherheit (Winter 1998). Insgesamt sind die deutschen Polizeien als etablierte und gesellschaftlich akzeptierte Sicherheitsproduzenten zu fassen, welche eine zentrale und tragende Säule des deutschen Sicherheitssystems darstellen. Dazu trägt bei, dass sie das staatliche Gewaltmonopol innehaben, hoheitliche Aufgaben wahrnehmen, (relativ einheitlich) uniformiert sind und bundesweit bewaffnet auftreten. Sie genießen ein hohes Vertrauen von Seiten der Bevölkerung, was entsprechende Vertrauensstudien seit Jahren nachweisen. Dies liegt womöglich auch daran,

ORGANISATIONALE RAHMENBEDINGUNGEN VON VERANSTALTUNGSORDNUNGSDIENSTEN

dass es sich bei den verschiedenen Polizeien um seit Jahrzehnten stabil arbeitende und – wengleich aus verschiedenen Bundesländern stammend – ähnliche Sicherheitsproduzenten handelt, deren rechtliche und normative Basis (Grund-, Polizeigesetz, Polizei- und Ordnungsrecht und dem Programm der Inneren Sicherheit) eindeutige Zuständigkeiten benennt. Aufbau- und Ablauforganisation sind im Rahmen der PDV 100 weitgehend festgelegt, wodurch sich einheitliche Strukturen und Verfahrensweisen bei der Aufgabenbewältigung ergeben. Dementsprechend einheitlich sind (mittlerweile) auch die Ausbildungswege vorgegeben, die in den mittleren, den gehobenen und den höheren Dienst führen. Die Polizeivollzugsbeamten sind auf Lebenszeit verbeamtet, finanziell abgesichert, meist über Jahrzehnte Mitglieder der Organisation und durchlaufen währenddessen verschiedene Stationen und Verwendungen. Es ist davon auszugehen, dass dies auch die Einsätze von Polizeien auf Großveranstaltungen prägt.

Im Kontext von Großveranstaltungen begegnen sich VOD und Polizei an verschiedenen Schnittstellen auf strategischer und operativer Ebene. Idealerweise beginnt die Zusammenarbeit bereits im Zuge der Sicherheitskonzeption zu einer Veranstaltung, nachdem der beauftragte VOD als Sicherheitsverantwortlicher von Seiten des Veranstalters das Konzept erstellt hat. Gemeinsam mit den polizeilichen Repräsentanten bzw. Verbindungsbeamten wird es zusammen mit Lageplänen, Positionen und spezifischen Maßnahmen in Bezug auf verschiedene Szenarien besprochen. Auf Leitungsebene werden regelmäßige Kommunikationskanäle von Polizei und Ordnungsdiensten bei Bedarf genutzt. In regelmäßigen Zwischenmeetings wird außerdem gemeinsam (aber auch mit anderen Vertretern) die Lage besprochen. Auf operativer Ebene bestehen eher wenige Berührungspunkte. Letztendlich bilden VOD eine Art „Scharnier“ und sind die verantwortlichen Kräfte vor Ort. Im Not- bzw. Schadensfall sind sie diejenigen, die die Polizei rufen und – wenn es nicht anders geht – den Fall an letztere abgeben. Bei Räumungen bzw. Evakuierungsmaßnahmen unterstützen die VOD die Polizei, da sie die ersten vor Ort und zahlenmäßig meist stärker vertreten sind. Letztendlich bestehen

somit einige Schnittstellen zwischen Polizei und VOD, die allerdings von der Ausprägung her je nach Veranstaltung (z.B. Fußball, Festival, Konzert, Volksfest) variieren können. Wenngleich die VOD hier, insbesondere vor dem Hintergrund einer (i.d.R.) Privatveranstaltung bzw. des vorliegenden Hausrechts, in erster Linie die Verantwortung für Sicherheit und Ordnung auf einer Großveranstaltung haben, zeigt sich in der Praxis bislang allerdings, dass sich Polizeivertreter als anordnende Instanzen gegenüber den VOD verstehen. Sie nehmen sich heraus, Maßnahmen anzuordnen, die zwar rechtmäßig sind, aber im schlimmsten Fall die Sicherheitskonzepte der VOD aushebeln. Aufgrund von Unsicherheiten, geringem Bewusstsein über (eigene und polizeiliche) Befugnisse, Rechte und Pflichten sowie teilweise Mangel an Erfahrungen und praktischer Handlungskompetenz ordnen sich die VOD-Kräfte oftmals der polizeilichen Amtsbefugnis unter. Darüber hinaus ist die Wahrnehmung und damit zugleich die Interaktionen von Seiten der Polizei stark geprägt vom schlechten Ruf der Branche und den Annahmen über schlecht qualifizierte und zum Teil kriminelle Kräfte. VOD werden selten von Polizeiern als ernsthafte und gleichberechtigte Sicherheitspartner wahrgenommen. Bei VOD-Kräften scheint der Respekt vor der Polizei das Verhalten zu bestimmen und dazu zu führen, dass sich einige Kräfte unhinterfragt unterordnen. In der Zusammenarbeit von Polizei und VOD stellen sich somit noch einige Herausforderungen, bevor es hier zu Kooperationen „auf Augenhöhe“ kommen kann.

3.3 Feuerwehr

Neben Polizei stellen die Feuerwehren einen der größten Sicherheitsakteure in Deutschland dar. Mit einer Gesamtzahl von 1.307.730 Mitgliedern (DFV 2015) sind Feuerwehren, neben ihren klassischen Aufgaben (Retten, Löschen, Bergen, Schützen), auch ein relevanter gesellschaftlicher Akteur. Unterschieden werden dabei verschiedene Formen der Feuerwehren. Hier sind im Bereich der öffentlichen Sicherheit Feuerwehren als Berufsfeuerwehren (auch Bundeswehrfeuerwehr), als Feuerwehren mit hauptamtlicher Wache und als Freiwillige Feuerwehr anzutreffen. Im privatwirtschaftlichen Sektor sind Feuerwehren als

ORGANISATIONALE RAHMENBEDINGUNGEN VON VERANSTALTUNGSORDNUNGSDIENSTEN

Werkfeuerwehren (behördliche Auflage) oder als Betriebsfeuerwehren (freiwillige Einrichtung) gegliedert. In der Wahrnehmung der breiten Öffentlichkeit erfolgt diese Differenzierung zumeist nicht. Es wird hier Feuerwehr als eine homogene Einheit mit einheitlichem Wissens- und Ausbildungsstand wahrgenommen. Die Strukturen der kommunalen (öffentlichen) Feuerwehr sind im Grundsatz lokal ausgerichtet. Der Rahmen der Strukturen wird durch die jeweiligen Brand- und Katastrophenschutzgesetze der einzelnen Bundesländer geregelt. Trotzdem obliegt die Verantwortung für die Aufstellung und Ausstattung der einzelnen Feuerwehren den einzelnen Gemeinden und kreisfreien Städten. Auf überörtlicher Ebene findet durch (Land-)kreise und Regierungsbezirke eine überörtliche Organisation für Spezialkräfte oder Flächenlagen statt. Die jeweils zuständigen Landesministerien treten in ihrer Funktion als koordinierende Behörde für Katastrophenlagen, finanzielle Förderung von Beschaffungen und Zurverfügungstellung von überörtlichen Ausbildungsstätten (Landesfeuerweherschulen) auf. Eine Sonderfunktion in Bauverfahren und Großveranstaltungen nehmen die sogenannten Brandschutzdienststellen wahr. Sie haben die Aufgabe, die Belange des Brandschutzes und der öffentlichen Sicherheit zu vertreten. Brandschutzdienststellen können in Abhängigkeit lokaler Strukturen bei Kreis- und Landesbehörden, kreisfreien Städten oder durch Berufsfeuerwehren aufgestellt sein. Sie treten in allen größeren Veranstaltungen als beratende und genehmigende Dienststellen auf. Sie sind in Zusammenarbeit mit den anderen genehmigenden Behörden auch für die Festlegung von Auflagen (z.B. Brandsicherheitswachen) zuständig.

Feuerwehren werden in der Fläche durch freiwillige, ehrenamtlich verpflichtete Kräfte gestellt. Dies zeigt sich auch in der Verteilung der Mitgliederzahlen, die sich aus 996.688 Freiwilligen Feuerwehrkräften und 31.308 Kräften der Berufsfeuerwehr (DFV 2015) zusammensetzt. Diese werden über verschiedene Führungs- und Fachlehrgänge für ihre Aufgaben und Positionen qualifiziert. Hierbei basieren Ausbildung und allgemeine Strukturen auf den Feuerwehrdienstvorschriften (FwDV), die zumeist durch lokale Ausbildungskonzepte ergänzt werden. Freiwillige Kräfte und Kräfte der Berufsfeuerwehr haben grundsätzlich einen vergleichbaren

ORGANISATIONALE RAHMENBEDINGUNGEN VON VERANSTALTUNGSORDNUNGSDIENSTEN
Wissensstand, der bei Kräften der Berufsfeuerwehr eine durch umfangreichere Ausbildung (Beamte des mittleren / gehobenen / höheren feuerwehrtechnischen Dienstes) jedoch deutlich umfangreicher geschult wird. Im Einsatz basiert die Führung der Feuerwehkräfte auf der FwDV 100, die jedoch auch hier oft durch lokale Ansätze und Konzepte angepasst wird. Auch in der FwDV 100 gilt, analog der Polizei, der Grundsatz der Auftragstaktik. Die Führung erfolgt dabei durch eine Einsatzleitung, die bei größeren Einsätzen eher durch bewegliche Befehlsstellen am Einsatzort durchgeführt wird.

Wenn der Einsatz der Feuerwehr bei Großveranstaltungen „präventiv“ erfolgt, geschieht dies im Rahmen behördlicher Auflagen, durch die eine Brandsicherheitswache für eine Veranstaltung bestimmt wird. Die Brandsicherheitswache wird dabei in Abhängigkeit von Veranstaltungsgröße und –risiko konzipiert und durch die lokale Feuerwehr, sowohl Berufsfeuerwehr als auch Freiwillige Feuerwehr, gestellt. Es handelt sich dabei immer um mindestens eine Führungskraft der Feuerwehr und eine weitere Feuerwehkraft (sogenannter Trupp). Dabei werden, in Abhängigkeit des Konzeptes, bei größeren Veranstaltungen Kräfte bis hin zur Zug- und Verbandstärke eingesetzt (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 2016). Die Brandsicherheitswache dient dazu, im Gefahrenfall eine sichere Evakuierung miteinzuleiten und die Grundlage für einen weiteren Einsatz von Rettungskräften zu schaffen. Dies geschieht im Kontext von Großveranstaltungen in Zusammenarbeit mit den vor Ort anwesenden VOD. Zur Gewährleistung dieser sicheren Evakuierung gehört die Freihaltung der Flucht- und Rettungswege. Die Freihaltung und der Zugänglichkeit von Feuerlöscheinrichtungen wird durch die Brandsicherheitswache durch stichprobenartige Kontrollen überprüft. Für die Freihaltung ist jedoch der Veranstalter zuständig und bedient sich der VOD.

3.4 Sanitäts- und Rettungsdienst

Der auf Großveranstaltungen tätige private Sanitätsdienst ist nicht identisch mit dem im öffentlichen Raum agierenden Rettungsdienst. Er wird vielmehr vom Veranstalter entweder

ORGANISATIONALE RAHMENBEDINGUNGEN VON VERANSTALTUNGSORDNUNGSDIENSTEN

aufgrund eigener Erwägungen und/oder Vorgaben der Genehmigungsbehörde bestellt.

„Sanitätsdienst ist der Fachdienst der Sanitätshilfe. Aufgaben des Sanitätsdienstes sind die Erstversorgung bei Verletzungen und Erkrankungen, die Herstellung der Transportfähigkeit sowie die Transportbegleitung. Er stellt die personellen, materiellen, medizinischen und technisch/taktischen Ressourcen zur Beseitigung der durch die Veranstaltung oder ihre Teilnehmer aufgetretenen gesundheitlichen Schäden sowie zu deren Prävention.“ (Hessisches Sozialministerium 2000:5)

Die Sanitäterinnen und Sanitäter haben mindestens eine organisationsinterne Fortbildung durchlaufen, die in der Regel mit praktischen und theoretischen Prüfungen abschließt. Oft findet sich aber auch deutlich intensiver ausgebildetes (oft ehrenamtliches) Personal, etwa Rettungsassistenten und Rettungssanitäter, sowie Ärztinnen und Ärzte.

Die Notwendigkeit eines Sanitätsdienstes bei einer Veranstaltung verlangt in der Regel nicht etwa eine bestimmte Norm (der Sanitätsdienst bei Veranstaltungen ist meist nicht über das Rettungsdienstgesetz der jeweiligen Bundesländer geregelt), sondern ergibt sich aus den Verkehrssicherungspflichten in Fällen, in denen eine Veranstaltung die allgemeine Gefahrenlage erhöht. Solche Fälle können sich beispielsweise ergeben aus: Anzahl der Besucher, Zielgruppe, Lage und Erreichbarkeit des Veranstaltungsorts, Auflagen der genehmigenden Behörde u.a. Ähnliche Kriterien beeinflussen auch die personelle Bemessung eines Sanitätsdienstes. Die gängigsten Schemata für die Hilfsmittel für die Einsatzplanung sind der „Kölner Algorithmus“ und das „Maurer-Schema“ (Knopp/Schmidt 2010).

Bei der Versorgung verletzter oder kranker Personen arbeiten VOD und Sanitätsdienst regelmäßig zusammen. Hierbei unterstützt der VOD, indem er bspw. betroffene Personen abschirmt oder den Weg frei macht und häufig auch geschwächte oder verängstigte Menschen vor einer Bühnenabspernung herauszieht. In Interviews machten Vertreter von Sanitätsdiensten deutlich, dass sie es begrüßen würden, wenn VOD handlungssichere

Kenntnisse in Erster Hilfe hätten, diese aber nicht immer vorfinden würden. Ein weiterer Berührungspunkt – offenbar gar nicht selten – ist die sanitätsdienstliche Versorgung von VOD-Kräften, die sich bei der Arbeit verletzen. Sanitätsdienstliche Gesprächspartner führen aus, dass man sich auf einer unsichtbaren Skala der gefühlten Hierarchie auf Großveranstaltungen wie die VOD eher am unteren Ende befinde, während Polizei und Feuerwehr in der Regel sehr bestimmend auftreten würden.

3.5 Genehmigungsbehörde

Großveranstaltungen verlangen eine behördliche Genehmigung. Nach Einreichung aller erforderlichen Dokumente und Nachweise (i.d.R.) durch den Veranstalter prüft die kommunale Genehmigungsbehörde, meist das Ordnungsamt, die Antragsunterlagen. Aspekte der Veranstaltungssicherheit spielen dabei eine wichtige Rolle, die der Veranstalter in seinem Sicherheitskonzept darlegt. Die Genehmigungsbehörde kann dem Veranstalter Auflagen machen, die auch den VOD betreffen können wie bspw. zur Qualifikation des eingesetzten Personals³, aber auch zur Stärke oder Dislozierung des VOD-Personals.

VOD und Genehmigungsbehörden kommen insbesondere bei Vorgesprächen in der Planungsphase von Großveranstaltungen zusammen – auf Seiten der VOD i.d.R. auf Führungsebene, personifiziert durch Geschäftsführung und/oder Einsatzleitung. Während Veranstaltungen sind Genehmigungsbehörden bisweilen Teil einer gemeinsamen Koordinierungsgruppe mit VOD und den anderen Akteuren. Auch möglich ist die Kontrolle der Einhaltung der Auflagen im Veranstaltungsverlauf, bei denen die Genehmigungsbehörde dann auch auf VOD-Basiskräfte stoßen kann. Im Anschluss an Veranstaltungen, insbesondere bei regelmäßig wiederkehrenden oder außergewöhnlichen, findet häufig analog zu den

³ An dieser Stelle wird die §34a GewO-Problematik manifest: Viele Genehmigungsbehörden möchten sich (vermeintlich) bestmöglich absichern und verlangen vom Veranstaltungsordnungsdienstleister den Einsatz von §34a-Personal auch für Tätigkeiten, die nicht sicherheitsrelevant sind. Ausführlich wird diese Thematik im Statusbericht „Recht“ diskutiert (Löhr 2017) und sollte hier lediglich erwähnt werden.

Vorgesprächen und im selben Teilnehmerkreis eine Nachbesprechung statt.

3.6 Veranstalter

Veranstalter zählen zu den wichtigsten Akteuren im Kontext von Großveranstaltungen, da sie für die Sicherheit offiziell verantwortlich sind. Sie bestimmen den Markt der Sicherheits- und Ordnungsdienstleistungen maßgeblich über ihre Auftragsvergaben und beeinflussen VOD, hinsichtlich ihrer konkreten Aufgaben, über die Erstellung bzw. mindestens Mitgestaltung der Sicherheitskonzepte für Großveranstaltungen (Hirschmann 2016). Dabei ist es oftmals schwierig, den Veranstalter eines Events eindeutig zu bestimmen. Dies gilt insbesondere in Hinblick auf die Rechte und Pflichten. Im BaSiGo-Guide definiert Sabine Funk den Veranstalter als jemanden, der

- *„das wirtschaftliche Risiko für die Veranstaltung trägt, und/oder*
- *die Letztentscheidungsbefugnis hat, und/oder*
- *wesentliche Entscheidungen treffen kann, und/oder*
- *nach außen als Veranstalter auftritt.“* (Funk 2016, 21)

Neben der Verkehrssicherung, Unfallverhütung sowie den Pflichten als Arbeitgeber ist der Veranstalter gemäß der Muster-Versammlungsstättenverordnung verpflichtet, die Sicherheit einer Veranstaltung und die Erfüllung von Vorschriften (z.B. der Stadionordnung, Ausführung des Hausrechts) zu gewährleisten. Er stellt einen Veranstaltungsleiter, sorgt für die interorganisationale Zusammenarbeit der beteiligten Akteure, trägt die Verantwortung für eine mögliche Veranstaltungsabsage, eine -unterbrechung oder einen -abbruch, er richtet ggf. eine Brandsicherheitswache und einen Sanitätsdienst, er stimmt sich mit dem Rettungsdienst ab und erarbeitet ein Sicherheitskonzept (Funk 2016, 23 f.). Veranstalter schreiben i.d.R. Aufträge für Veranstaltungsordnungsdienstleistungen für eine spezifische Veranstaltung aus und wählen dann unter den sich bewerbenden VOD-Unternehmen. Oftmals arbeiten Veranstalter (z.B. im Fußball oder im Festival- bzw. Konzertbereich) mit einem „Stamm-VOD-Unternehmen“ bzw. haben eine Ordnungsdienstabteilung im Hause, auf die sie immer wieder zurückgreifen. Meist

werden dann in den Ausschreibungen Subunternehmen angesprochen, die das Stammpersonal verstärken. In anderen Fällen werden VO-Dienstleistungen vollständig ausgeschrieben.

Wie bereits aus der Verantwortung für die Sicherheit einer Veranstaltung ersichtlich, wirkt der Veranstalter wesentlich am Sicherheitskonzept mit. Unterstützt wird er idealerweise dabei von den beauftragten oder eigenen VOD, die Entwürfe erarbeiten, in denen Bauten zur Personenstromführung, Absperrungen, Kontrollvorrichtungen etc., die positionsbezogene Verteilung des Personals, Aufgaben und Maßnahmen bei verschiedenen Szenarien sowie Kommunikationswege und Schnittstellen in Bezug auf andere Akteure wie BOS festgehalten werden. Aus den Erfahrungen von VOD-Führungskräften ist abzuleiten, dass es aber auch durchaus anders gehandhabt wird. D.h., Veranstalter – wenngleich sie oft wenig Expertise bzgl. der Sicherheitskonzeption mitbringen – beauftragen VOD und setzen ihnen ein bereits fertiges Sicherheitskonzept zum Zeitpunkt der Großveranstaltung vor, bei dem die VOD nur noch wenig oder gar keinen Gestaltungsspielraum haben. Dies scheint die günstigere, allerdings auch u.U. qualitativ minderwertige Lösung zu sein. Wenngleich VOD selbst in die Verantwortung gezogen werden, falls die Konzepte des Veranstalters nicht funktionieren, gibt es einige Unternehmen, die sich dennoch unter den genannten Bedingungen beauftragen lassen. Vor dem Hintergrund verwundert es wenig, dass der Einfluss der Veranstalter auf die gesamte Branche nach wie vor dominiert und maßgeblich bedingt, ob Preis oder Qualität der VO-Dienstleistungen im Vordergrund steht (Hirschmann 2016).

3.7 Interaktion VOD – Besucher

Ohne Besucher (Fans, Publikum, Zuschauer, Zuhörer, ...) gibt es keine Großveranstaltung. Als meist zahlende Gäste sind sie ein wichtiger wirtschaftlicher Faktor für Veranstalter. Durch den Kauf einer Eintrittskarte oder durch schlüssiges Handeln gehen sie i.d.R. mit dem Veranstalter einen Vertrag ein. Neben allen o.a. institutionellen Akteuren gehören die Besucher von Großveranstaltungen zu den bedeutendsten Interaktionspartnern von VOD. Ob bei der Einlasskontrolle, der Zuweisung von Plätzen, Informationsweitergaben oder ähnlichen

ORGANISATIONALE RAHMENBEDINGUNGEN VON VERANSTALTUNGSORDNUNGSDIENSTEN

Situationen an Veranstaltungsorten, Besucher sind in dem Kontext am häufigsten mit VOD konfrontiert. Sie sind jene, die es zu schützen gilt und zugleich Ko-Produzenten der Sicherheits- und Ordnungsdienstleistungen, da es auch vom Verhalten des Publikums abhängt, ob eine Veranstaltung sicher abläuft. Denn sie sind nicht nur Risiken wie Unwettern ausgesetzt, sondern auch von den Besuchern selbst kann ein Risiko ausgehen. Meist gehen zwar keine Gefährdungen, bewusst intendierte Störungen oder Schäden von Besuchern aus, es kann aber, in Einzelfällen bzw. durch Gruppen, zu Krawallen oder Verstößen gegen geltende Haus- bzw. Veranstaltungsordnungen kommen. Wie sich in den letzten Jahren gezeigt hat, sind auch terroristische Anschläge oder Amoktaten nicht auszuschließen. Je nach Veranstaltung bestehen dabei Unterschiede in der soziodemografischen Zusammensetzung der Besucher (Rusch 2016). Ein Fußballspiel unterscheidet sich deutlich von einem Musikfestival oder Kirchentag.

Veranstaltung	Faktor	Zielgruppenbezogene Begründung
Karnevalsveranstaltung	0,7	wegen Alkoholisierung
Karnevalsumzug	0,7	wegen Alkoholisierung, Fortbewegung
Demonstration	0,8	wegen Konfrontation mit Andersdenkenden
Motorsportveranstaltung	0,8	wegen aggressiver Grundhaltung
Rockkonzert	1,0	wegen Alkohol und Drogen
Rockkonzert mit Boygroup	1,2	zusätzlich wegen Hysterisierung weiblichen Publikums

Tabelle 2: Publikumsbezogene Gefährdungsgewichtung im Maurer-Schema (nach Rusch 2016)

Mit diesen Unterschieden gehen verschiedene Erwartungen einher, die sich auf die Sicherheitsakteure und damit auch die VOD beziehen. In den letzten Jahren lässt sich

beobachten – und wird auch von VOD-Kräften selbst berichtet –, dass Besucher von Großveranstaltungen nicht nur mehr Sicherheitsmaßnahmen erwarten, sondern dafür auch längere Wartezeiten, ein Durchleuchten privater Sachen und Einschnitte in die private Freiheit (z.B. bzgl. Taschenwahl) in Kauf nehmen. Es mehren sich mittlerweile sogar Beschwerden, wenn nach Ansicht von Besuchern nicht ausreichend kontrolliert wurde. VOD werden teilweise in unternehmensinternen Schulungen auf den service- und kundenorientierten Umgang vorbereitet, um auf die je nach Besuchern divergierenden Erwartungen an ein professionelles Auftreten, Freundlichkeit, praktische Handlungskompetenz, Informiertheit und Orientiertheit etc. flexibel zu reagieren und eine positiv wirkende Serviceleistung zu erbringen.

Im Rahmen der VOD-Leistungen ist daher von einem interaktiven Arbeitsansatz auszugehen, der zugleich Kern der VOD-Arbeit ist und sich in erster Linie auf den Besucher und einen veranstaltungsadäquaten Umgang bezieht. VOD-Tätigkeiten finden sozusagen „front-line“ an und mit den Besuchern statt. Diese sind somit Ko-Produzent/innen von Sicherheit und Ordnung, bewerten gleichzeitig aber auch die Leistungen der VOD (Dunkel und Wehrich 2012b, 29; Klattetzky 2010, 17). Es ist allerdings davon auszugehen, dass sich Besucher über Ersteres nicht oft bewusst sind, während für sie eher die Bewertung der bzw. die Zufriedenheit mit den VOD-Leistungen im Vordergrund steht.

3.8 Sonstige Akteure

Weitere Akteure auf Großveranstaltungen sind unter anderem Gewerbetreibende, Mitarbeiter von Ver- und Entsorgungsunternehmen, Verkehrsbetriebe im Rahmen der An- und Abreise und viele andere Dienstleister. Berührungspunkte mit VOD sind am ehesten beim Betreten des Veranstaltungsgeländes durch eine Lieferanteneinfahrt o.Ä. zu erwarten. Ähnlich wie VOD können auch diese Akteure aus Niedrig-Risiko-Umwelten Sensoren für sicherheitsrelevante Auffälligkeiten sein. Sofern dies systematisch erfolgen soll, bedarf es allerdings einer diesbezüglichen Sensibilisierung und einer Vereinbarung über die zu erfolgenden Handlungen. Als Beispiel: Auf bestimmten großen Weihnachtsmärkten werden die Händler in ihren

Verkaufsständen seitens der Polizei einbezogen und im Vorfeld darauf aufmerksam gemacht, bei bestimmten Auffälligkeiten die Polizei auf bestimmten Wegen zu kontaktieren. Dies steht ihnen selbstverständlich wie jeder Person grundsätzlich immer zu. Die Ansprache und Sensibilisierung durch die Polizei lässt sie aber zu einem aktiven Teil im sicherheitsproduzierenden und -aufrechterhaltenden Hochzuverlässigkeitsnetzwerk werden, selbst wenn sie für sich genommen keine Hochzuverlässigkeitsorganisation sind.

4 Fazit/Ausblick

Sicherheit auf Großveranstaltungen ist ein Gemeinschaftswerk in einem Akteursnetzwerk, das den Anspruch haben muss, in hohem Maße zuverlässig zu sein. Das bedeutet, gerade auf der Ebene der interorganisationalen Zusammenarbeit, möglichst reibungslose und routinierte Abläufe zu haben. Hierzu ist nicht zuletzt Zu- und Vertrauen in die Fähigkeiten des jeweils anderen, sondern auch Kenntnis über dessen Wesen, Strukturen und Prozesse notwendig.

Während seitens der professionellen Akteure im Netzwerk eine weitgehend einheitliche Ausrichtung im Bereich „Führen und Leiten“ gemäß den „Dienstvorschriften 100“ vorliegt, man sich also trotz unterschiedlicher Teilaufgaben im anderen wiederfindet, ist der Akteur „VOD“, der mit allen anderen Akteuren und in besonderem Maße auch mit dem Publikum interagiert, anders. Er ist aber nicht konsequent anders: Vor dem Hintergrund mangelnder Zertifizierungsmechanismen als auch unklarer rechtlicher Regelungen für VOD ist deren Organisation in Deutschland divers strukturiert. Diese Vielfalt der Strukturen der VOD- und Sicherheits- sowie Schutzaufgaben vor Ort erschwert eine pauschale Beschreibung der anzutreffenden Strukturen und erfordert von allen Beteiligten der interorganisationalen Zusammenarbeit stets aufs Neue vermeidbare Anpassungsleistungen. Rechtliche und auch die organisationalen Rahmenbedingungen von VOD bieten ein ungünstiges Umfeld für deren qualitative Weiterentwicklung. Trotz widriger Umstände sind teilweise Professionalisierungstendenzen erkennbar, die auch von Veranstaltungsgästen, BOS, Veranstaltern usw. wahrgenommen werden.

ORGANISATIONALE RAHMENBEDINGUNGEN VON VERANSTALTUNGSORDNUNGSDIENSTEN

Gelingende interorganisationale Zusammenarbeit ist v.a. eine Aufgabe auf Führungsebene, wo die maßgebliche Kooperation und Kommunikation stattfinden sollte. Good-Practice- Konstellationen im Sinne von Kooperations- und Vertrauensbeziehungen bewähren sich insbesondere bei wiederkehrenden Veranstaltungen. Eine Aufrechterhaltung dieser Beziehungen – auch in veranstaltungs- oder risikoarmen Zeiten (etwa bei Vor- und Nachbereitungen, Runden Tischen etc.) – wäre begrüßenswert. Besonders Nachbereitungs-, Feedback- und Evaluationsansätze werden häufig vernachlässigt, wengleich entsprechende Ergebnisse hilfreich für die Vorbereitung der nächsten Veranstaltung wären.

Als offene Baustelle stellen sich v.a. erstmalige Begegnungen zwischen (neuen) VOD und Polizei dar. Hier wäre eine Initiierung frühzeitiger, kooperativer Konzepte seitens Polizei und dem Auftraggeber (i.d.R. Veranstalter) von VOD wünschenswert. Darüber hinaus wird in den ersten empirischen Befunden ebenfalls sichtbar, dass die Beziehungen zwischen VOD und Polizei Optimierungspotenzial aufweisen. Die Annahme, dass es sich hier um Sicherheitspartner in einem HRN handelt, findet sich noch am ehesten auf der formalen Ebene bestätigt. Ansonsten handelt es sich bei den im Kontext von ProVOD betrachteten Großveranstaltungen nicht immer um Partnerschaften auf „Augenhöhe“. Stattdessen bestimmen Über-Unter- Ordnungsverhältnisse die Interaktionen zwischen den Organisationen. Auf allen Seiten bestehen informelle Einflüsse, die die formalen Verbindungen ein Stück weit zu entkräften scheinen. Die wechselseitige Wahrnehmung spielt hier eine große Rolle und führt bislang bei einigen Organisationsvertretern dazu, dass Vorbehalte bestehen bleiben, welche die interorganisationale Zusammenarbeit erschweren. Trotz der Herausforderungen, die weiter oben angesprochen wurden, zeichnen sich aber durchaus Chancen ab, die Zusammenarbeit von VOD und den anderen professionellen Akteuren auf Großveranstaltungen weiter zu optimieren: Zum einen ist es bspw. mit Sicherheit hilfreich, VOD-Kräfte im Rahmen von Professionalisierungsbestrebungen besser auszubilden und ihnen die notwendigen Fähig- und

ORGANISATIONALE RAHMENBEDINGUNGEN VON VERANSTALTUNGSORDNUNGSDIENSTEN

Fertigkeiten zu vermitteln, um ihre praktische Handlungskompetenz gegenüber anderen sichtbar unter Beweis zu stellen und entsprechend handlungssicher als Sicherheitspartner aufzutreten. Zum anderen bedarf es z.B. von Seiten der anderen Akteure mehr Vertrauen in VOD und Akzeptanz als (verlässlicher) Sicherheitspartner, der unterstützen und entlasten kann, wenn es darauf ankommt.

Aus neoinstitutionalistischer Perspektive lässt sich festhalten, dass VOD sich in einem Feld bewegen, welches – trotz nach wie vor schlechter Arbeitsbedingungen in der Mehrheit der Unternehmen – wachsende Erwartungen an die Branche stellt. Dies bezieht sich in erster Linie auf die Professionalität der dort arbeitenden VOD-Kräfte auf allen Ebenen. Dass sich seit Jahren allmählich etwas in der Branche entwickelt, was sich als Professionalisierungsstreben fassen lässt, ist mithin ein Ausdruck dafür, dass es hier zu Anpassungen kommt, um als legitime Sicherheitsproduzenten, z.B. im Kontext von Großveranstaltungen, wahrgenommen zu werden und in interorganisationalen Zusammenarbeitssituationen stärker als zuvor „auf Augenhöhe“ mit Polizei, Feuerwehr und Hilfsorganisationen zu agieren. Besonders in den Interviews mit Veranstaltern und VOD-Kräften wird allerdings ein gegenläufiger Trend ersichtlich. So scheint es, dass, trotz der zunehmenden Professionalisierungsaktivitäten, zumindest die Qualität der operativen Kräfte bspw. hinsichtlich der Beherrschung der Sprache, des Auftretens und der Kompetenzen, die für eine praktische Handlungsfähigkeit notwendig sind, immer deutlicher zu wünschen übrig lässt. Das gilt insbesondere für Unternehmen, die als „Subs“ von den Größeren beauftragt werden. Möglicherweise sind dies erste Anzeichen für eine Entwicklung, die dazu führt, dass die unprofessionellen Kräfte und Unternehmen langsam aussterben und den Weg für professionellere VOD-Unternehmen ebnen. Letztendlich kommt es dabei neben BDSW und VOD selbst stark auf die Veranstalter an, welche mit ihren Entscheidungen über die Auftragsgabe maßgeblich beeinflussen, ob Preis oder Qualität den Markt und Wettbewerb bestimmen.

5 Literatur

- Aldrich, H. E./Fiol, C. M. (1994): Fools rush in? The Institutional Context of Industry Creation. In: *Academy of Management Review*, 19, S. 645–670.
- Ashforth, B. E./Gibbs, B. W. (1990): The Double-edge of Organizational Legitimation. In: *Organization Science*, 1, S. 177–194.
- Bach, S. (2008): Die Zusammenarbeit von privaten Sicherheitsunternehmen, Polizei und Ordnungsbehörden im Rahmen einer neuen Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik Deutschland Beobachtungen und Analysen im Zusammenhang mit der FIFA WM 2006. Felix Verlag: Holzkirchen.
- BDSW (2014): Partner für professionellen Veranstaltungsordnungsdienst. Hg. v. Bundesverband der Sicherheitswirtschaft e.V. (BDSW). Bad Homburg. Online verfügbar unter <https://www.bdsw.de/images/broschueren/BDSW-VOD-Broschuere-zum-Versand.pdf>, zuletzt geprüft am 12.02.2018.
- Berthod, Olivier; Grothe-Hammer, Michael; Sydow, Jörg (2016): Einige Charakteristika von Hochzuverlässigkeitsnetzwerken. In: Peter Zoche, Stefan Kaufmann und Harald Arnold (Hg.): *Grenzenlose Sicherheit? Gesellschaftliche Dimensionen der Sicherheitsforschung*. Berlin, Münster: LIT (Zivile Sicherheit, Band 13), S. 289–300.
- Billig, M.; Tajfel, H. (1973): Social Categorization and similarity in intergroup behaviour. In: *European Journal of Social Psychology*, 3, S. 27-52.
- Briken, Kendra; Eick, Volker (2017): Pazifizierungsagenten. Zu einem Tätigkeitsprofil kommerzieller Sicherheitsdienste. In: Joachim Häfele, Fritz Sack, Volker Eick und Hergen Hillen (Hg.): *Sicherheit und Kriminalprävention in urbanen Räumen*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 91–108.
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hg.) (2016): *Bausteine für die Sicherheit auf Großveranstaltungen*, 2 Bände. Bonn (Praxis im Bevölkerungsschutz, 17)
- dbb beamtenbund und tarifunion (2015): *Bürgerbefragung öffentlicher Dienst 2015. Einschätzungen, Erfahrungen und Erwartungen*. Berlin: dbb verlag.
- Deephouse, D. L. (1996): Does Isomorphism Legitimate? In: *Academy of Management Journal*, Vol.39, No. 4., S. 1024–1039.
- Deephouse, D. L./Suchman, M. C. (2008): Legitimacy in Organizational Institutionalism. In: Greenwood, R./Oliver, C./Sahlin, K./Suddaby, R. (Hrsg.): *The SAGE Handbook of*

- Organizational Institutionalism. London, Thousand Oaks und Neu-Delhi, Singapur, S. 49–77.
- Deutscher Feuerwehrverband (2015): Feuerwehr-Statistik. Online verfügbar unter <http://www.feuerwehrverband.de/statistik.html>, zuletzt geprüft am 06.02.2018.
- Dierkes, J./Zorn, D. (2005): Soziologischer Neo-Institutionalismus. In: Kaesler, D. (Hrsg.): Aktuelle Theorien der Soziologie. Von Schmucl Eisenstadt bis zur Postmoderne. München, S. 313–331.
- DiMaggio, P. J./Powell, W. W. (1983): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: *American Sociological Review* 48, S. 147–160.
- DiMaggio, P. J./Powell, W. W. (Hrsg.) (1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago.
- Dowling, J./Pfeffer, J. (1975): Organizational Legitimacy: Social Values and Organizational Behavior. In: *Pacific Sociological Review*, Vol. 18, No. 1, S. 122–136.
- Dunkel, Wolfgang; Wehrich, Margit (Hg.) (2012): *Interaktive Arbeit. Theorie, Praxis und Gestaltung von Dienstleistungsbeziehungen*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Dunkel, Wolfgang; Wehrich, Margit (2012b): *Interaktive Arbeit - das soziologische Konzept*. In: Wolfgang Dunkel und Margit Wehrich (Hg.): *Interaktive Arbeit. Theorie, Praxis und Gestaltung von Dienstleistungsbeziehungen*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 29–59.
- Ehmann, Karl; Rettig, Joachim (2009): *Sicherheit und Service bei Veranstaltungen*. Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden: Boorberg.
- Ernst, Nicole (2016): *Sicherheitswirtschaft in Deutschland*. Hg. v. Bundesverband der Sicherheitswirtschaft e.V. (BDSW) und Bundesvereinigung Deutscher Geld- und Wertdienste (BDGW). Bad Homburg.
- Freeman, J./Carroll, G. R./Hannan, M. T. (1983): The Liability of Newness: Age Dependence in Organizational Death Rates. In: *American Sociological Review*, 48, No. 5. S. 692–710.
- Funk, Sabine (2016): *Veranstalter*. In: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hg.): *Bausteine für die Sicherheit auf Großveranstaltungen*, Bd. 1. 2 Bände. Bonn (Praxis im Bevölkerungsschutz, 17), S. 21–29.

FwDV 100 (Feuerwehrdienstvorschrift 100). Führung und Leitung im Einsatz (1999). Online verfügbar unter http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/FIS/DownloadsRechtundVorschriften/Volltext_Fw_Dv/FwDV%20100.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 12.02.2018.

Gmür, M. (2003): Co-citation Analysis and the Search for Invisible Colleges. A Methodological Evaluation. In: *Scientometrics* 57, S. 27-57.

Gesemann, F.; Roth, R. (2016): Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik. Ergebnisse einer Umfrage bei Städten, Landkreisen und Gemeinden. In: *Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland* 12/2016.

Gollwitzer, M.; Schmitt, M. (2009): *Sozialpsychologie kompakt*. Weinheim: Beltz.

Greenwood, R./Oliver, C./Sahlin, K./Suddaby, R. (Hrsg.) (2008): *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. London, Thousand Oaks, Neu Delhi und Singapur.

Groß, H. (2008): Deutsche Länderpolizeien. In: bpb (Hrsg.): *Polizei. Aus Politik und Zeitgeschichte* 48, Bonn, S. 20–26.

Groß, H.; Frevel, B.; Dams, C. (2008): Die Polizei(en) in Deutschland. In: Groß, H.; Frevel, B.; Dams, C. (Hrsg.): *Handbuch der Polizeien Deutschlands*. Wiesbaden, S. 11–43.

Hasse, R./Krücken, G. (2005): *Neo-Institutionalismus*. 2., vollst. überarb. Aufl. Bielefeld. Hellmann, K.-U. (2006): Organisationslegitimität im Neo-Institutionalismus. In: Senge, K./Hellmann, K.-U. (Hrsg.): *Einführung in den Neo-Institutionalismus*. Wiesbaden, S. 75–88.

Hessisches Sozialministerium (2000): *Einsatzplanung für den Sanitätsdienst bei Großveranstaltungen. Grundsätze der Risikoanalyse bzw. Gefahrenprognose*. Wiesbaden. Online verfügbar unter https://soziales.hessen.de/sites/default/files/HSM/empfehlungen_sanitaetsdienst_bei_grossveranstaltungen.pdf, zuletzt geprüft am 08.02.2018.

Hirschmann, Nathalie (2016): *Sicherheit als professionelle Dienstleistung und Mythos. Eine soziologische Analyse der gewerblichen Sicherheit*. Wiesbaden: Springer VS.

IBIT (2018): *Qualitativer Branchenbericht VOD*. I-

BIT (2018b): *Quantitativer Branchenbericht VOD*.

- Kapucu, Naim (2006): Interagency Communication Networks During Emergencies. In: The American Review of Public Administration 36 (2), S. 207–225.
- Knigge, I.; Hofinger, G. (2015): Interorganisationale Zusammenarbeit bei Großschadenslagen als Stressfaktor für Polizeieinsatzkräfte. In: Andrea Fischbach, Clemens Lorei und Hans Peter Schmalzl (Hg.): Psychologie in der Polizeiwissenschaft, Bd. 1. Frankfurt a. M.: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 69-82.
- Klatetzki, Thomas (Hg.) (2010): Soziale personenbezogene Dienstleistungsorganisationen: Soziologische Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lange, H. J. (1999): Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Springer VS.
- Lauche, K. (2008): Neue Formen der Zusammenarbeit. In: P. Badke-Schaub, G. Hofinger und K. Lauche (Hg.): Human Factors, Psychologie sicheren Handelns in Risikobranchen. Heidelberg: Springer, S. 192-203.
- Knopp, Philipp; Schmidt, Jörg (2010): Der Kölner Algorithmus im Vergleich zum Maurer-Schema. Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e.V. Online verfügbar unter https://www.vfdb.de/fileadmin/download/vergleich_maurer_koelner_algorithmus.pdf, zuletzt geprüft am 07.02.2018.
- Löhr, Volker (2017): Statusbericht Recht im Rahmen des Projektes "ProVOD - Professionalisierung des Veranstaltungsordnungsdienstes".
- Maurer, J. G. (1971): Readings in Organizational Theory: Open System Approaches. New York.
- Mense-Petermann, U. (2006): Das Verständnis von Organisation im Neo-Institutionalismus. Lose Kopplung, Reifikation, Institution. In: Senge, K./Hellmann, K.-U. (Hrsg.): Einführung in den Neo-Institutionalismus. Wiesbaden, S. 62–74.
- Meyer, J. W./Rowan, B. (1977): Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony. In: American Journal of Sociology 83, S. 340–363.
- Meyer, J. W./Scott, R. W. (1983): Centralization and the Legitimacy Problems of Local Government. In: Meyer, J. W./Scott, R. W. (Hrsg.): Organizational Environments: Ritual and Rationality. Beverly Hills, S. 199-215.
- Mistele, P. (2007): Faktoren des verlässlichen Handelns. Leistungspotenziale von Organisationen in Hochrisikoumwelten. Deutscher Universitätsverlag.

- Mizruchi, M. S./Fein, L. C. (1999): The Social Construction of Organizational Knowledge. A Study of the Uses of Coercive, Mimetic, and Normative Isomorphism. In: *Administrative Science Quarterly* 44, S. 653–683.
- Müller, N. (2009): Warum prägen Institutionen das Handeln in Organisationen? Die unbeantwortete Frage des Neo-Institutionalismus. In: Schreyögg, G./Sydow, J. (Hrsg.): *Verhalten in Organisationen*. Managementforschung 19. Wiesbaden, S. 221–238.
- Nogala, Detlef (1995): Was ist eigentlich so privat an der Privatisierung sozialer Kontrolle? In: Sack, Fritz u.a. (Hrsg.): *Privatisierung staatlicher Kontrolle*. Baden-Baden:
- Oliver, C. (1991): Strategic Responses to Institutional Processes. In: *Academy of Management Review*, 16, No. 1. S. 145–179.
- PDV 100 VS-NfD - Führung und Einsatz der Polizei (Ausgabe 2015).
- Perrow, Charles (1988): *Normale Katastrophen. Die unvermeidbaren Risiken der Großtechnik*. Frankfurt u.a.: Campus-Verl. (Theorie und Gesellschaft, Teil 8).
- Pfadenhauer, Michaela (2008): *Organisieren. Eine Fallstudie zum Erhandeln von Events*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden. Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-91163-2>.
- Reason, J.T. (1997): *Managing the Risks of Organizational Accidents*. Aldershot, Hants, England; Brookneld, Vt., USA: Ashgate.
- Ruef, M./Scott, R. W. (1998): A Multidimensional Model of Organizational Legitimacy: Hospital Survival in Changing Institutional Environments. In: *Administrative Science Quarterly*, 43, S. 877–904.
- Rusch, Gebhard (2016): Besucher. In: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hg.): *Bausteine für die Sicherheit auf Großveranstaltungen*, Bd. 1. 2 Bände. Bonn (Praxis im Bevölkerungsschutz, 17), S. 54–63.
- Schumann, S.; Mähler, M.; Strohschneider, S. (2010): Die machen ihren eigenen Stiefel. Interorganisationale Zusammenarbeit von Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben. In: *Polizei & Wissenschaft*, Heft 3, S. 41-49.
- Scott, R.W. (1991): (Un)packing Institutional Arguments. In: Powell, W. W./DiMaggio, P.J. (Hrsg.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, S. 164–182.
- Senge, K. (2011): Das Neue am Neo-Institutionalismus. Der Neo-Institutionalismus im Kontext

der Organisationswissenschaft. Wiesbaden.

Senge, K. (2013): Neo-Institutionalismus. In: Hirsch-Kreinsen, H./Minssen, H.(Hrsg.): Lexikon der Arbeits- und Industriesoziologie. Berlin, S. 346–351.

Senge, K./Hellmann, K.-U. (Hrsg.) (2006): Einführung in den Neo-Institutionalismus. Wiesbaden.

Speth, R.; Becker, E. (2016). Zivilgesellschaftliche Akteure und die Betreuung geflüchteter Menschen in deutschen Kommunen. Abgerufen am 06.10.2017, von <https://difu.de/publikationen/2016/zivilgesellschaftliche-akteure-und-die-betreuung.htm>

Stober, Rolf (2007): Private Sicherheitsdienste bei der WM 2006. Einsatzerfahrung und Evaluierung. In: Rolf Stober (Hg.): Der Beitrag des Bewachungsgewerbes zur Sicherheit bei Großveranstaltungen. Ergebnisse des 7. Hamburger Sicherheitsgewerbereichtstages und des FORSI-Workshops "Private Sicherheitsdienste bei der WM 2006 - Einsatzerfahrung und Evaluierung". Köln: Heymanns, S. 103–105.

Suchman, M. C. (1995): Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. In: Academy of Management Review, 20. Jg. (1995) 3, S. 571–610.

Tacke, V. (2010): Organisationssoziologie. In: Kneer, G./Schroer, M.s (Hrsg.): Handbuch Spezielle Soziologien. Wiesbaden, S. 341–359.

Vosteen, Dennis; Thomann, Johannes (2016): Nichtpolizeiliche Gefahrenabwehr. In: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hg.): Bausteine für die Sicherheit auf Großveranstaltungen, Bd. 1. 2 Bände. Bonn (Praxis im Bevölkerungsschutz, 17), S. 49–54.

Walgenbach, P. (2006): Neoinstitutionalistische Ansätze in der Organisationstheorie. In: Kieser, A./Ebers, M. (Hrsg.): Organisationstheorien. 6. erw. Aufl. Stuttgart, S. 353–401.

Walgenbach, P./Meyer, R. (2008): Neoinstitutionalistische Organisationstheorie. Stuttgart.

Weick, Karl E.; Sutcliffe, Kathleen M. (2001): Managing the unexpected. Assuring high performance in an age of complexity. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Weick, Karl E.; Sutcliffe, Kathleen M. (2010): Das Unerwartete managen. Wie Unternehmen aus Extremsituationen lernen. 2., vollständig überarbeitete Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag.

Winter, M. (1998): Politikum Polizei. Politische Soziologie Band 10. Münster.

ORGANISATIONALE RAHMENBEDINGUNGEN VON VERANSTALTUNGSORDNUNGSDIENSTEN

Zucker, L. G. (1977): Institutional Theories of Organization. In: Annual Review of Sociology 13, S. 443–646.