

VERANSTALTUNGS- ORDNUNGSDIENST (VOD)

STATUSBERICHT RECHT

IM RAHMEN DES PROJEKTES
„ProVOD – PROFESSIONALISIERUNG DES
VERANSTALTUNGSORDNUNGSDIENSTES“

21. FEBRUAR 2018

INHALT

1	AUSGANGSSITUATION, AUFGABENSTELLUNG	3
2	ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE	5
3	STATUSBERICHT	7
3.1	Anforderungen an einen Ordnungsdienst nach Versammlungsstättenrecht	8
3.1.1	Der Ordnungsdienst nach Musterversammlungsstättenverordnung und Landesverordnungen	8
3.1.2	Abweichende Regelungen zum Ordnungsdienst in Landesverordnungen	10
3.1.3	Qualifikationsanforderungen für den Ordnungsdienst nach Versammlungsstättenrecht	11
3.1.4	Reichweite und Grenzen des Versammlungsstättenrechts bei Veranstaltungen im Freien	12
3.1.5	Zwischenergebnisse zum Ordnungsdienst nach Versammlungsstättenrecht	13
3.2	Anforderungen an einen VOD für Veranstaltungen im Freien nach Ordnungs- und Polizeirecht	14
3.3	Anforderungen an einen VOD nach Gewerbeamt	15
3.3.1	Anforderungen nach § 34a Gewerbeamt und nach Bewachungsverordnung	15
3.3.2	Qualifikationsanforderungen nach § 34a Gewerbeamt und nach Bewachungsverordnung	16
3.3.3	Bewertung der Anforderungen nach § 34a Gewerbeamt und Bewachungsverordnung	17
3.4	Anforderungen an einen Ordnungsdienst nach Versammlungsrecht	18
3.5	Anforderungen an einen VOD nach dem Nationalen Konzept für Sport und Sicherheit (NKSS)	21
3.5.1	Anforderungen nach dem NKS	21
3.5.2	Umsetzung innerhalb der DFB-Richtlinien zur Verbesserung der Sicherheit bei Bundesspielen	22
3.6	Anforderungen an einen VOD auf Grundlage der Leitfäden zur Durchführung von Großveranstaltungen	23
3.6.1	Leitfäden zur Durchführung von Großveranstaltungen in Ländern und Kommunen	23
3.6.2	BaSiGo – Bausteine für die Sicherheit von Großveranstaltungen	24
3.6.3	Bewertung der Anforderungen an einen VOD auf Grundlage der Leitfäden	25
4	KRITISCHE PUNKTE UND RECHTSPROBLEME FÜR DEN EINSATZ	
	EINES VOD BEI GROßVERANSTALTUNGEN	26
4.1	Kritische Punkte in der VOD Praxis vor dem Hintergrund rechtlicher Fehlinterpretationen	27
4.2	Rechtsprobleme für den VOD vor dem Hintergrund der unerlaubten Arbeitnehmerüberlassung nach dem „AÜG“	28

1. AUSGANGSSITUATION, AUFGABENSTELLUNG

Die Komplexität der Planung und Organisation von Großveranstaltungen und die damit verbundenen Anforderungen an den Einsatz von Ordnungsdienstkraften bei Veranstaltungen haben seit dem Jahr 2010 deutlich zugenommen. Heute stellt sich die Lage für Veranstalter und Genehmigungsbehörden durch die aktuellen sicherheitsrelevanten Entwicklungen als insgesamt gravierend verändert dar. Diese Gegebenheiten sind europaweit zu beobachten und bedingen für alle Beteiligten enorme Herausforderungen.

Ordnungsdienstkonzepte, Qualifizierungsmaßnahmen, Zuverlässigkeitskontrollsysteme und rechtliche Rahmenbedingungen für den Einsatz von Veranstaltungsordnungsdiensten müssen überprüft, neue Handlungsansätze diskutiert und anforderungsgerecht weiterentwickelt werden. Eine umfassende Analyse der aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen ist hierbei ein unverzichtbarer Baustein.

Der vorliegende Statusbericht untersucht und bewertet den „Status quo“ der aktuell beim Einsatz von Veranstaltungsordnungsdiensten (VOD) zu beachtenden Rechtsbestimmungen. Dargestellt werden im vorliegenden Bericht:

1. die rechtlichen Vorschriften, Normen und Leitfäden, die Anforderungen an einen VOD definieren,
2. die Abgrenzung zwischen „Sicherheitsdienst“ und „VOD“ sowie die gemeinsamen Schnittmengen,
3. relevante kritische Punkte und Rechtsprobleme, die für den Einsatz eines VOD bei Großveranstaltungen zu beachten sind.

Ziel ist es, den rechtlichen und organisationalen Kontext für den VOD an die aktuellen und zukünftigen Anforderungen anzupassen. Nur in einem solchen realitätskonformen Umfeld können VOD wirklich professionell agieren und die Sicherheit bei Großveranstaltungen generell erhöhen.

2. ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

∴ **Die zentrale rechtliche Bestimmung für den Einsatz eines Ordnungsdienstes bei Veranstaltungen** ist die Vorschrift des § 43 der Musterversammlungsstätten-Verordnung (MVStättVO) und die darauf beruhenden, versamlungsstättenrechtlichen Vorschriften der einzelnen Länder. Der Geltungsbereich der Vorschriften ist auf die Durchführung von Veranstaltungen innerhalb von baulichen Anlagen beschränkt, woraus sich **deutliche gesetzliche Regelungslücken** im Hinblick auf den Einsatz eines Ordnungsdienstes für „**Veranstaltungen im Freien**“ ergeben. **Geschlossen werden die Lücken nur teilweise** durch einzelfallbezogene behördliche Anordnungen auf Grundlage straßenverkehrs-, ordnungs- und gewerberechtllicher Verfügungen.

∴ **Qualifikationsanforderungen für die bei Veranstaltungen einzusetzenden Ordnungsdienstkräfte** enthalten weder die MVStättVO noch die auf ihr beruhenden Landesverordnungen und auch nicht die in einzelnen Ländern und Kommunen entwickelten „Leitfäden für die Durchführung von Großveranstaltungen im Freien“. Die Fachkommission Bauaufsicht (ARGE-BAU) bezeichnet es – in der Begründung zur MVStättVO – allerdings als „**unerlässlich**“, für die **Schulung des Ordnungsdienstes im Hinblick auf seine Rechte und Aufgaben sowie das Verhalten im Gefahrenfall zu sorgen**. Die bestehenden normativen Regelungslücken im Bereich der Qualifikation und Ausbildung von Ordnungsdienstkräften für Veranstaltungen führen dazu, dass die nach § 34a Gewerbeordnung für das Bewachungs- und Sicherheitsgewerbe geltenden Ausbildungsanforderungen regelmäßig auch für die bei Veranstaltungen

eingesetzten Ordnungsdienstkräfte verlangt werden. Verstärkt wird diese Tendenz dadurch, dass in der Praxis **keine klare Unterscheidung zwischen** den Leistungen des **Veranstaltungsordnungsdienstes – „VOD“** und den sogenannten **Sicherheitsdienstleistungen – „SDL“** stattfindet. **Besonders problematisch** hierbei ist, **dass die Qualifizierung** von Mitarbeitern für Bewachungs- und Sicherheitsdienstleistungen **in keiner Weise für Ordnungsdienstkräfte geeignet ist, die bei Veranstaltungen eingesetzt werden**.

∴ Der Ordnungsdienst bei Veranstaltungen ist auf operativer Ebene traditionell ein klassischer Nebenjob im Niedriglohnbereich und stellt selten eine sozialversicherungspflichtige Hauptbeschäftigung dar. Im Hinblick auf den **Einsatz von Ordnungsdienstkräften bei Großveranstaltungen** ergeben sich besondere Rechtsprobleme aus der Anwendung des **Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG)** und den durch die Rechtsprechung hierzu entwickelten Kriterien zur Abgrenzung einer unerlaubten Arbeitnehmerüberlassung von werkvertraglichen und dienstvertraglichen Leistungen. Die Vergabe von Unteraufträgen im Ordnungsdienst als zulässige werk- oder dienstvertragliche Leistung setzt einen erheblichen, nur schwer leistbaren Organisationsaufwand in der Planungsphase einer Veranstaltung für alle Beteiligte voraus. Bei der Überlassung von Ordnungsdienstkräften als Leiharbeiter – im Rahmen einer bestehenden AÜ-Erlaubnis – droht insbesondere ein unzulässiger „Ketten- bzw. Weiterverleih“, der neben empfindlichen Bußgeldern zum Entzug der gewerberechtllichen Zulassung für das Ordnungsdienstunternehmen führen kann.

3. STATUSBERICHT

3.1 ANFORDERUNGEN AN EINEN ORDNUNGSDIENST NACH VERSAMMLUNGSSTÄTTENRECHT

Die Begriffe „Ordnungsdienst“ und „Sicherheitsdienst“ werden bei der Durchführung von Veranstaltungen häufig synonym verwendet. Eine inhaltliche Abgrenzung findet kaum statt, was in der Praxis regelmäßig zu Problemen im Hinblick auf das einzusetzende Personal führt. Begründet ist dies in der Tatsache, dass weder Behörden noch Veranstalter und auch nicht der Gesetz- und Verordnungsgeber präzise unterscheiden zwischen Leistungen des **Veranstaltungsordnungsdienstes (VOD)** und sogenannten **Sicherheitsdienstleistungen (SDL)**.

Mitarbeiter, die auf Veranstaltungen als Ordner eingesetzt werden, müssen vielfach dieselben Voraussetzungen erfüllen, wie sie für Sicherheitsmitarbeiter im Bewachungsgewerbe, für Personenschützer oder für Beschäftigte im Geld- und Werttransportgeschäft gelten. Grund hierfür ist die verbreitete Annahme, dass entsprechende Anforderungen, die nach § 34a Gewerbeordnung (GewO) für das Bewachungsgewerbe gelten, allgemeingültig für Personen anzuwenden sind, die als „Ordnungsdienstkräfte“ bei Veranstaltungen beschäftigt werden. Dies ist rechtlich unzutreffend und findet keine Stütze in den gesetzlichen Vorschriften.

Die Musterversammlungsstätten-Verordnung (MVStättVO) geht nicht von einer Identität der Begriffe „**Ordnungsdienst**“ und „**Sicherheitsdienst**“

bzw. „**Security**“ aus. Der „Ordnungsdienstbegriff“ in der MVStättVO ist relativ weit gefasst und umfasst eine deutlich größere Personengruppe als die des Bewachungs- und Sicherheitsgewerbes nach der Vorschrift des § 34a GewO. Andererseits ist der Anwendungsbereich des Versammlungsstättenrechts deutlich begrenzt und nur auf einen Teil der bekannten Veranstaltungsarten anwendbar. Veranstaltungen im Freien wie Stadtfeste, Weihnachtsmärkte oder vergleichbare Open-Air-Veranstaltungen ohne Zugangsregulierung und ohne dauerhaft errichtete bauliche Anlagen werden von den Regelungen der MVStättVO nicht erfasst.

Im vorliegenden Kapitel werden diese Besonderheiten, insbesondere

- ⋮ die Reichweite und Grenzen des Versammlungsstättenrechts im Hinblick auf den Einsatz eines VOD,
- ⋮ die Anforderungen nach der Musterversammlungsstättenverordnung und den jeweiligen Landesverordnungen und
- ⋮ die Qualifikationsanforderungen für den VOD nach Versammlungsstättenrecht.

dargestellt und in den darauf folgenden Kapiteln vor dem Hintergrund der Vorschriften zum Bewachungs- und Sicherheitsgewerbe diskutiert.

3.1.1 DER ORDNUNGSDIENST NACH MUSTERVERSAMMLUNGSSTÄTTENVERORDNUNG UND LANDESVERORDNUNGEN

Die zentrale rechtliche Bestimmung zur Einrichtung **eines Ordnungsdienstes bei Veranstaltungen**

beruht auf der Vorschrift des § 43 der Musterversammlungsstätten-Verordnung (MVStättVO).

§ 43 Sicherheitskonzept, **Ordnungsdienst** (MVStättVO)

- (1) **Erfordert es die Art der Veranstaltung**, hat der Betreiber ein Sicherheitskonzept aufzustellen und **einen Ordnungsdienst einzurichten**.

- (2) ¹Für Versammlungsstätten mit mehr als 5.000 Besucherplätzen hat der Betreiber im Einvernehmen mit den für Sicherheit oder Ordnung zuständigen Behörden, insbesondere der Polizei, der Feuerwehr und der Rettungsdienste, ein Sicherheitskonzept aufzustellen. ²**Im Sicherheitskonzept sind die Mindestzahl der Kräfte des Ordnungsdienstes gestaffelt nach Besucherzahlen und Gefährdungsgraden sowie die betrieblichen Sicherheitsmaßnahmen und die allgemeinen und besonderen Sicherheitsdurchsagen festzulegen.**
- (3) **Der nach dem Sicherheitskonzept erforderliche Ordnungsdienst muss unter der Leitung eines vom Betreiber oder Veranstalter bestellten Ordnungsdienstleiters stehen.**
- (4) ¹**Der Ordnungsdienstleiter und die Ordnungsdienstkräfte sind für die betrieblichen Sicherheitsmaßnahmen verantwortlich. ²Sie sind insbesondere für die Kontrolle an den Ein- und Ausgängen und den Zugängen zu den Besucherblöcken, die Beachtung der maximal zulässigen Besucherzahl und der Anordnung der Besucherplätze, die Beachtung der Verbote des § 35, die Sicherheitsdurchsagen sowie für die geordnete Evakuierung im Gefahrenfall verantwortlich.**

Die MVStättVO ist ein von der Fachkommission Bauaufsicht erarbeiteter Vorschlag, der von der Bauministerkonferenz (ARGEBAU) beraten und beschlossen sowie den Ländern zur Umsetzung in Landesrecht empfohlen wird.¹ Der Vorschlag richtet sich an alle Bundesländer mit der Zielsetzung, die Musterverordnung möglichst einheitlich, materiell-inhaltlich in Landesrecht bzw. in den Landesvollzug durch Einzelgenehmigungen und Einzelanordnungen zu übernehmen. Als Musterverordnung entfaltet sie keine unmittelbare

Rechts- und Bindungswirkung für Behörden, Veranstalter und Betreiber von Versammlungsstätten.

Um Verbindlichkeit zu erlangen, bedarf die MVStättVO einer Umsetzung in Landesrecht. Die Übernahme der Regelungsinhalte der MVStättVO in Landesrecht bzw. in den behördlichen Vollzug steht in der verfassungsrechtlich garantierten Eigenverantwortung der Länder. Die Länder haben in unterschiedlicher Weise von ihrer Umsetzungsmöglichkeit Gebrauch gemacht:

Bundesland	Umsetzung § 43 MVStättVO		
	1. Verordnung	2. Erlass	3. Informelle Bekanntmachung
Bayern	X		
Baden-Württemberg	X		
Berlin	X		
Brandenburg	X		
Bremen			X
Hamburg	X		
Hessen		X	
Mecklenburg-Vorpommern	X		
Niedersachsen	X		
Nordrhein-Westfalen	X		
Rheinland-Pfalz	(X)		
Saarland	X		
Sachsen	X		
Sachsen-Anhalt	X		
Schleswig-Holstein	X		
Thüringen			X

1. Übernahme in das Landesrecht – zum Teil mit landesspezifischen Modifikationen – in Form einer **Landesverordnung** durch Erlass der zuständigen obersten Bauaufsicht des jeweiligen Landes.

2. Übernahme in eine verwaltungsintern wirkende **Richtlinie bzw. Verwaltungsvorschrift** durch Erlass der obersten Bauaufsichten zur Umsetzung eines einheitlichen Verwaltungshandelns (Bindung des Ermessens der unteren und mittleren Bauaufsichten).

3. **Informelle Bekanntmachung** der obersten Bauaufsichten zur Umsetzung eines möglichst einheitlichen Verwaltungshandelns ohne Bindung des Ermessens der unteren und mittleren Bauaufsichten.

¹ Die Erarbeitung von bauordnungsrechtlichen Mustervorschriften beruht auf der zwischen dem Bund und den Ländern am 21. Januar 1955 geschlossenen „Bad Dürkheimer Vereinbarung“.

Mit der Umsetzung der MVStättVO (gemäß Ziffer 1) in eine Landesverordnung ist diese unmittelbar von allen Bauaufsichtsämtern des jeweiligen Landes und von den in den Anwendungsbereich fallenden natürlichen und juristischen Personen (Veranstalter, Betreibern) zu beachten. Die Vorschrift des § 43 MVStättVO ist in elf Bundesländern als Betriebsvorschrift verpflichtend anzuwenden und ist bei möglichen Verstößen unmittelbar bußgeldbewährt.

Wird die MVStättVO (gemäß Ziffer 2) als Verwaltungsrichtlinie übernommen, bindet sie das Ermessen der Verwaltungsbeamten des Landes im Rahmen behördlicher Anordnungen. Eine unmittelbare Bindungswirkung für Veranstalter und Betreiber von Versammlungsstätten erfolgt insoweit erst durch die Erteilung von Einzelanordnungen.

3.1.2 ABWEICHENDE REGELUNGEN ZUM ORDNUNGSDIENST IN LANDESVERORDNUNGEN

In vier von elf Bundesländern, welche die MVStättVO als Verordnung umgesetzt haben, bestehen gegen-

über der Fassung des § 43 MVStättVO geringfügige Abweichungen im Wortlaut:

Land	Abweichung
Bayern	§ 43 Abs. 3 VStättVO (Bay) ist abweichend formuliert: „(3) Der Betreiber oder der Veranstalter haben für den nach dem Sicherheitskonzept erforderlichen Ordnungsdienst einen Ordnungsdienstleiter zu bestellen.“
Berlin	§ 37 Abs. 2 Satz 2 BetrVO enthält folgende Ergänzung gegenüber § 43 MVStättVO: „Im Sicherheitskonzept sind der Umfang des Sanitätsdienstes und die vom Veranstalter damit beauftragte Organisation, die Mindestzahl der Kräfte des Ordnungsdienstes, gestaffelt nach Besucherzahlen und Gefährdungsgraden, sowie die betrieblichen Sicherheitsmaßnahmen und die allgemeinen und besonderen Sicherheitsdurchsagen festzulegen.“
Niedersachsen	An § 43 Abs. 2 Satz 1 NVStättV sind die Wörter „und ein Ordnungsdienst einzurichten“ angefügt. § 43 Abs. 3 MVStättVO ist nicht übernommen. § 43 Abs. 3 Satz 2 und 3 NVStättV sind abweichend von § 43 Abs. 4 Satz 2 MVStättVO formuliert: „ ² Die Ordnungsdienstkräfte haben insbesondere durch eine Kontrolle an den Ein- und Ausgängen und den Zugängen zu den Besucherblöcken für die Beachtung der zulässigen Besucherzahl und der Zuordnung der Besucherplätze zu sorgen. ³ Sie haben außerdem für die Beachtung der Verbote des § 35, für die Sicherheitsdurchsagen und für die geordnete Evakuierung im Gefahrenfall zu sorgen.“
Schleswig-Holstein	§ 43 Absatz 3 VStättVO (SH) ist abweichend formuliert: „(3) Der nach dem Sicherheitskonzept erforderliche Ordnungsdienst muss von einer von der Betreiberin oder dem Betreiber oder von der Veranstalterin oder dem Veranstalter bestellten Ordnungsdienstleitung geleitet werden.“

Inhaltlich ergeben sich durch die vier „Landes-Varianten“ keine nennenswerten Änderungen innerhalb des Aufgaben- und Verantwortungsbereiches für den Ordnungsdienst bei Veranstaltungen innerhalb von Versammlungsstätten.

Der Ordnungsdienst ist dem Wortlaut der MVStättVO und aller Landesverordnungen nach für die betrieblichen Sicherheitsmaßnahmen verantwortlich und dabei insbesondere für:

- ⋮ die Kontrolle an den Ein- und Ausgängen,
- ⋮ die Kontrolle an den Zugängen zu den Besucherblöcken (Besucherplätzen),
- ⋮ für die Beachtung der maximal zulässigen Besucherzahl,
- ⋮ für die Beachtung der Anordnung der Besucherplätze,
- ⋮ für die Beachtung der Feuer-/Pyrotechnik- und Rauchverbote nach § 35,
- ⋮ für die Durchführung von Sicherheitsdurchsagen,
- ⋮ für die Evakuierung im Gefahrenfall.

Die Fachkommission Bauaufsicht (ARGEBAU) begründet den Umfang des für den Ordnungsdienst festgelegten Verantwortungsbereichs mit den „gleich lautenden Empfehlungen im Nationalen Konzept für Sport und Sicherheit“ (NKSS) und entsprechenden Vorgaben in den „Richtlinien zur Verbesserung der Sicherheit bei Bundesspielen des Deutschen Fußball-Bundes“.

Um den Aufgaben- und Verantwortungsbereich des VOD trotz Anlehnung an die Empfehlungen des NKSS und an die Richtlinien des DFB auch für andere, nicht rein sportliche Veranstaltungsformate offen zu halten, hat die Fachkommission Bauaufsicht innerhalb der MVStättVO **keine abschließende Festlegung zu den Aufgaben des VOD** getroffen. Zum Ausdruck kommt dies dadurch, dass die Aufzählung der Verantwortungsbereiche in § 43 Abs. 4 MVStättVO ausdrücklich mit dem Wort „insbesondere“ eingeleitet wird. Die Landesverordnungen und Richtlinien folgen hierin der MVStättVO und belassen es bei dieser beispielhaften Aufzählung. **Einem Veranstalter bleibt es insoweit unbenommen, den Aufgaben- und Verantwortungsbereich für den Ordnungsdienst bei Veranstaltungen zu erweitern** und im Einzelfall auch einschränkend festzulegen. Für Veranstaltungsformate mit mehr als 5.000 Besuchern, die ein „Einvernehmen“ zum Sicherheitskonzept erforderlich machen, bedarf es hierzu einer einvernehmlichen Abstimmung mit den für die Sicherheit und Ordnung zuständigen Behörden.

3.1.3 QUALIFIKATIONSANFORDERUNGEN FÜR DEN ORDNUNGSDIENST NACH VERSAMMLUNGSSTÄTTENRECHT

Auf die Festlegung allgemeiner oder spezieller Qualifikationsanforderungen für den Ordnungsdienst bei Veranstaltungen verzichten die MVStättVO und die jeweiligen Landesverordnungen. Anders als für den Bereich der Veranstaltungstechnik (vgl. §§ 39, 40 MVStättVO), in welchem dezidierte Qualifikationsanforderungen für das technische Personal zwingend vorgeschrieben sind, enthält die Versammlungsstättenverordnung für das Ordnungsdienstpersonal keine entsprechenden Vorgaben. In der offiziellen Begründung zur Einführung des § 43 MVStättVO durch die Fachkommission Bauaufsicht (ARGEBAU) im Jahr 2002 wird allerdings darauf hingewiesen, dass **die Leitung des Ordnungsdienstes** stets einer **fachlich qualifizierten Person mit entsprechender Erfahrung** zu übertragen ist.

Als „**unerlässlich**“ bezeichnet die ARGEBAU **die Schulung des Ordnungsdienstes im Hinblick auf seine Rechte und Aufgaben und das Verhalten im**

Gefahrenfall.² Eine Empfehlung oder ein Verweis zur unmittelbaren oder analogen Anwendung der Qualifikationsanforderungen nach der Bestimmung des § 34a GewO erfolgt in der Begründung zu § 43 MVStättVO hingegen **nicht**. Hierbei ist zu beachten, dass die ARGEBAU für andere sicherheitsrelevante Regelungsbereiche **entsprechende Verweise auf anzuwendende Rechtsvorschriften** in die MVStättVO selber aufgenommen hat:

- ⋮ Die Vorschrift des § 35 Abs. 2 Satz 4 MVStättVO lautet: „Die Verwendung pyrotechnischer Gegenstände muss durch eine **nach Sprengstoffrecht** geeignete Person überwacht werden.“
- ⋮ Die Vorschrift des § 37 MVStättVO lautet: „Auf den Betrieb von Laseranlagen in den für Besucher zugänglichen Bereichen sind die arbeitschutzrechtlichen Vorschriften entsprechend anzuwenden.“

² Begründung und Erläuterung zur Musterverordnung über den Bau und Betrieb von Versammlungsstätten (Muster-Versammlungsstättenverordnung – MVStättVO) – Fassung Juni 2005: „Dem geforderten Ordnungsdienst kommt bei der Abwicklung von Veranstaltungen – und hierbei insbesondere bei Sportveranstaltungen – eine erhebliche Bedeutung zu. Die Leitung des Ordnungsdienstes nach § 43 Absatz 3 MVStättVO sollte stets einer fachlich qualifizierten Person mit entsprechender Erfahrung übertragen werden. Eine Schulung des Ordnungsdienstes über die Rechte und Aufgaben und das Verhalten im Gefahrenfall sowie die körperliche Eignung des Personals für diese Aufgaben ist unerlässlich. Die Anforderungen des § 43 Absatz 4 MVStättVO sollen sicherstellen, dass die Ordnungskräfte an den wichtigen Stellen eingesetzt werden. Gleichlautende Empfehlungen sind im Nationalen Konzept für „Sport und Sicherheit“ und in den „Richtlinien zur Verbesserung der Sicherheit bei Bundesspielen“ des Deutschen Fußball-Bundes enthalten.“

Für den Regelungsbereich des Ordnungsdienstes bei Veranstaltungen fehlt eine entsprechende Bezugnahme auf die Qualifikationsanforderungen nach § 34a GewO oder nach der Bewachungsverordnung vollständig; d. h. weder in der MVStättVO noch in der Begründung zur MVStättVO erfolgt ein entsprechender Querverweis entgegen der sonst üblichen Praxis des Verordnungsgebers. Daraus lässt sich

im Umkehrschluss erkennen, dass die MVStättVO und die auf ihr beruhenden Landesverordnungen einerseits keine eigenständigen Anforderungen an die Qualifikation des Ordnungsdienstes stellen **und andererseits eine Anwendung der Qualifikationsanforderungen nach den Vorschriften für das Sicherheits- und Bewachungsgewerbe nach § 34a GewO zumindest nicht grundsätzlich vorgesehen ist.**

3.1.4 REICHWEITE UND GRENZEN DES VERSAMMLUNGSSTÄTTENRECHTS BEI VERANSTALTUNGEN IM FREIEN

Der Anwendungsbereich des Versammlungsstättenrechts ist in den Bundesländern uneinheitlich geregelt. Nur ein Teil der Länder folgt bislang einer im Juli 2014 durch die Fachkommission Bauaufsicht (ARGEBAU) vollzogenen Änderung des § 1 MVStättVO. **Gegenstand dieser Änderung ist die Herausnahme von Open-Air-Veranstaltungen aus dem Geltungsbereich der Verordnung,** zumindest dann, wenn die Veranstaltung nicht in einem Stadion oder einer vergleichbaren baulichen Anlage

mit dauerhaft errichteten Tribünen durchgeführt wird. Daraus folgt für den Ordnungsdienst, dass in einigen Ländern keine spezialgesetzliche Verpflichtung nach § 43 MVStättVO zur Einrichtung eines Ordnungsdienstes für Open-Air-Veranstaltungstypen besteht. Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht, welche Bundesländer den Anwendungsbereich der versammlungsstättenrechtlichen Vorschriften dem Wortlaut nach entsprechend eingeschränkt haben:

Bundesland	Anwendungsbereich der VStättVO Fassung 2014	Anwendungsbereich der MVStättV Fassung 2005
	Versammlungsstätten im Freien mit Szenenflächen und Tribünen, die keine fliegenden Bauten sind und insgesamt mehr als 1.000 Besucher fassen	Veranstaltungen in Versammlungsstätten im Freien mit Szenenflächen, deren Besucherbereich mehr als 1.000 Besucher fasst und ganz oder teilweise aus baulichen Anlagen besteht
Bayern	X	
Baden-Württemberg		X
Berlin	X	
Brandenburg		X
Bremen ³	(X)	
Hamburg		X
Hessen	X	
Mecklenburg-Vorpommern		X
Niedersachsen		X
Nordrhein-Westfalen		X
Rheinland-Pfalz ⁴	(X)	
Saarland		X
Sachsen		X
Sachsen-Anhalt	X	
Schleswig-Holstein	X	
Thüringen ⁵	(X)	

³ Keine VO oder Richtlinie, sondern behördliche Praxis.

⁴ Neue Entwurfsfassung 2017 bestimmt die behördliche Praxis.

⁵ Nur als Bekanntmachung des Ministeriums für Bau, Landesentwicklung und Verkehr zum Vollzug der Thüringer Bauordnung (VollzBekThürBO) vom 13. März 2014 (GVBl. S. 49).

Zur Begründung der im Jahr 2014 vollzogenen Einschränkung des Anwendungsbereichs führt die ARGEBAU aus:

*„Die Regelung der zu § 1 Abs. 1 Nr. 2 MVStättVO bezüglich Versammlungsstätten im Freien bedarf der Konkretisierung, da die Abgrenzung zwischen „Veranstaltungen im Freien“ und „Versammlungsstätten im Freien“ zu Schwierigkeiten geführt hat. Typische Versammlungsstätten im Freien sind Freilichttheater, Anlagen für den Rennsport oder Reitbahnen sowie Sportstadien – also ortsfeste, auf Dauer angelegte Anlagen mit tribünenartiger Anordnung der Besucherbereiche. Das Vorhandensein von Szenenflächen und Tribünen und deren Verkoppelung mit dem dauerhaften Nutzungszweck der Anlage sind Voraussetzungen, um unter die Regelung zu fallen; **temporäre Veranstaltungen wie Musikfestivals auf Freiflächen werden nicht erfasst.**“*

Nordrhein-Westfalen hat sich im Rahmen einer umfassenden Überarbeitung der versammlungsstättenrechtlichen Vorschriften in 2017 als erstes Bundesland gegen eine entsprechende Einschränkung des Anwendungsbereichs entschieden. Veranstaltungen im Freien mit mehr als 1.000 Besuchern, mit Szenenflächen,

Einzäunungen und Zugangsregulierungen fallen in NRW weiterhin unter die versammlungsstättenrechtlichen Vorschriften. Für die übrigen Bundesländer bleibt abzuwarten, ob sie im Zuge der turnusmäßigen Anpassungen ihrer Verordnungen der einschränkenden Fassung der MVStättVO 2014 folgen werden.

Für Veranstaltungen innerhalb von baulichen Anlagen, also für typische Veranstaltungshallen und für Stadien, gilt uneingeschränkt in allen Ländern weiterhin, dass ein Ordnungsdienst ab einer Größe von mehr als 5.000 Besucherplätzen obligatorisch ist. Unterhalb dieser Besucherzahl obliegt es dem Betreiber der Versammlungsstätte und dem Veranstalter zu bewerten, ob auf Grund der Art der Veranstaltung ein Ordnungsdienst erforderlich ist.

Einig sind sich die Länder ebenfalls darin, dass **öffentliche Veranstaltungen ohne eine Einzäunung oder Zugangsregulierung**, also z.B. Stadtfeste und Weihnachtsmärkte (Spezialmärkte), **in keinem Fall dem Anwendungsbereich des Versammlungsstättenrechts unterliegen**, mit der Folge, dass damit auch die Bestimmungen zur Einrichtung eines Ordnungsdienstes nach § 43 MVStättVO nicht unmittelbar gelten.

3.1.5 ZWISCHENERGEBNISSE ZUM ORDNUNGSDIENST NACH VERSAMMLUNGSSTÄTTENRECHT

- ⚡ Die zentrale rechtliche Bestimmung zum Ordnungsdienst für Veranstaltungen beruht auf der Vorschrift des § 43 der Musterversammlungsstättenverordnung (MVStättVO) und den entsprechenden Vorschriften der Versammlungsstättenverordnungen der Länder.
- ⚡ Die MVStättVO und die auf ihr beruhenden Landesverordnungen enthalten keine Qualifikationsanforderungen für den Ordnungsdienst. Als „unerlässlich“ bezeichnet die Fachkommission

- Bauaufsicht (ARGEBAU) allerdings die Schulung des Ordnungsdienstes im Hinblick auf seine Rechte und Aufgaben und das Verhalten im Gefahrenfall.
- ⚡ Deutliche gesetzliche Regelungslücken für den Einsatz eines Ordnungsdienstes nach Versammlungsstättenrecht bestehen für Veranstaltungen, die im Freien stattfinden (Open-Air-Veranstaltungen). Hintergrund hierfür ist der 2014 geänderte Anwendungs- und Geltungsbereich der MVStättVO und eines Teils der Landesverordnungen.

3.2 ANFORDERUNGEN AN EINEN VOD FÜR VERANSTALTUNGEN IM FREIEN NACH ORDNUNGS- UND POLIZEIRECHT

Die Ordnungsbehördengesetze und Polizeigesetze der Länder sehen mit Ausnahme von Thüringen und Bayern keine Genehmigungs- oder Erlaubnispflichten für Veranstaltungen im Freien (außerhalb von baulichen Anlagen) vor. **In Bayern und Thüringen besteht die Möglichkeit, im Rahmen eines geregelter Erlaubnisverfahrens für Veranstaltungen (außerhalb des Anwendungsbereichs der VStättV) nach Art. 19 des**

bayerischen Landesstraf- und Verordnungsgesetzes (LStVG) und in Thüringen nach Art. 42 des Thüringer Ordnungsbehördengesetz (OBG), **behördliche Auflagen zur Einrichtung eines Ordnungsdienstes zu treffen.** Hierbei wird regelmäßig auf die Vorschriften des § 43 VStättV in analoger Anwendung zurückgegriffen.

Bayern/Landesstraf- und Verordnungsgesetz – LStVG

Art. 19 Veranstaltung von Vergnügungen

- (1) ¹ Wer eine öffentliche Vergnügung veranstalten will, hat das der Gemeinde unter Angabe der Art, des Orts und der Zeit der Veranstaltung und der Zahl der zuzulassenden Teilnehmer spätestens eine Woche vorher schriftlich anzuzeigen. ² Für regelmäßig wiederkehrende, gleichartige öffentliche Vergnügungen genügt eine einmalige Anzeige.
- (2) Absatz 1 gilt nicht für Vergnügungen, die vorwiegend religiösen, künstlerischen, kulturellen, wissenschaftlichen, belehrenden oder erzieherischen Zwecken oder der Wirtschaftswerbung dienen, sofern die Vergnügungen in Räumen stattfinden, die für Veranstaltungen der beabsichtigten Art bestimmt sind.
- (3) **¹ Die Veranstaltung öffentlicher Vergnügungen bedarf der Erlaubnis, wenn**
 1. die nach Absatz 1 erforderliche Anzeige nicht fristgemäß erstattet wird,
 2. es sich um eine motorsportliche Veranstaltung handelt oder
 3. **zu einer Veranstaltung, die außerhalb dafür bestimmter Anlagen stattfinden soll, mehr als eintausend Besucher zugleich zugelassen werden sollen.**
- (4) ¹ Die Erlaubnis nach Absatz 3 ist zu versagen, wenn es zur Verhütung von Gefahren für Leben, Gesundheit oder Sachgüter oder zum Schutz vor erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen für die Allgemeinheit oder Nachbarschaft oder vor erheblichen Beeinträchtigungen der Natur oder Landschaft erforderlich erscheint. ² Das gleiche gilt, sofern andere öffentlich-rechtliche Vorschriften entgegenstehen.

Die übrigen Bundesländer behelfen sich mit sogenannten „ordnungsbehördlichen Verfügungen“ zur Gefahrenabwehr nach den jeweils landesspezifischen Ordnungs- und Polizeigesetzen **oder mit straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnissen**, soweit die Veranstaltung auf einer **öffentlichen Fläche** stattfindet.

Zur Abwehr potentieller Gefahren für die Sicherheit oder Ordnung wird für Open-Air-Veranstaltungen nahezu in allen Bundesländern, also auch in Bayern und Thüringen, **in analoger Anwendung des § 43 MVStättVO**, für Großveranstaltungen die Erstellung eines Sicherheitskonzepts und **die Einrichtung eines Ordnungsdienstes gestaffelt nach Gefährdungsgraden und Besucherzahlen verlangt.**

In Ermangelung versammlungsstättenrechtlicher Anforderungen oder spezieller Vorschriften zur Qualifikation des eingesetzten Ordnungsdienstpersonals für Veranstaltungen wird behördlicherseits überwiegend **ein Unterrichtsnachweis nach**

§ 34a GewO für das eingesetzte Personal verlangt. **Unbeachtlich bleibt hierbei, ob und in welchem Umfang eine angemessene Qualifizierung von Ordnern für Einsätze bei Veranstaltungen erfolgt.**

3.3 ANFORDERUNGEN AN EINEN VOD NACH GEWERBERECHT

3.3.1 ANFORDERUNGEN NACH § 34A GEWERBEORDNUNG UND NACH BEWACHUNGSVERORDNUNG

Die Vorschrift des im Jahr 1927 in die Gewerbeordnung aufgenommenen § 34a GewO und die auf ihr beruhende Bewachungsverordnung (BewachV) verlangen, dass Personen, die Leben oder Eigentum fremder Personen bewachen, einen Unterrichtsnachweis und unter bestimmten Voraussetzungen eine Sachkundeprüfung der Industrie- und Handwerkskammer vorweisen müssen. Mit dieser gesetzlichen Regelung will der Gesetzgeber sicherstellen, dass Personen, die Verantwortung für die Sicherheit (Bewachung) fremden Lebens und Eigentums tragen, zuverlässig (im behördlichem Sinn) sind und sich für diese Tätigkeiten auch eignen.

Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Vollzug des § 34a der Gewerbeordnung und zur Bewachungsverordnung (BewachVwV)⁶ definiert als „Bewachung“ im Sinne des § 34a GewO „die auf den Schutz des Lebens oder Eigentums fremder Personen vor Eingriffen Dritter gerichtete Tätigkeit“. Ob es sich um eine Bewachung in diesem Sinn handelt, ist anhand der Kriterien des Einzelfalles, insbesondere anhand des Begriffsmerkmals des Schutzes vor Eingriffen Dritter, zu beurteilen. Dabei ist der Sinn und der Zweck des abgeschlossenen Vertrages mit dem jeweiligen Dienstleister entsprechend zu berücksichtigen.

Verträge über den Einsatz eines VOD bei Veranstaltungen dienen regelmäßig (auch) dem Schutz vor Eingriffen Dritter, wenn als Leistungen die Einlass- und die Personenkontrolle, das Verhindern von unberechtigtem Zutritt zu Veranstaltungsbereichen oder die

Bestreifung des Veranstaltungsgeländes geschuldet wird. Der Gewerbetreibende, also in der Regel der Inhaber des Unternehmens, welches entsprechende Leistungen anbietet, bedarf deshalb regelmäßig einer gewerberechtlichen Erlaubnis nach § 34a GewO. Für ihn wird gemäß § 5a Abs. 2 Nr. 1–3 BewachV u.a. ein erfolgreich abgelegter Sachkundenachweis einer Industrie- und Handelskammer gefordert.

Ein entsprechender Sachkundenachweis wird darüber hinaus für alle Beschäftigten verlangt, die folgende Tätigkeiten ausführen:

- ☒ Kontrollgänge im öffentlichen Verkehrsraum oder in Hausrechtsbereichen mit tatsächlich öffentlichem Verkehr,
- ☒ Schutz vor Ladendieben,
- ☒ Bewachung im Einlassbereich, gastgewerblicher Diskotheken,
- ☒ Bewachung von Flüchtlingsunterkünften in leitender Funktion (verkürzte Form),
- ☒ **Bewachung von zugangsgeschützten Großveranstaltungen in leitender Funktion.**

Als Bewachungstätigkeiten, für die nach überwiegender Auffassung der ordnungsrechtlichen Verwaltungspraxis und der Industrie- und Handelskammern eine mindestens 40-stündige Unterrichtung der Beschäftigten gemäß §§ 34a Abs. 1a Satz 1 GewO erforderlich ist, werden angesehen:

⁶ Mustererlass des Bund-Länder-Ausschusses „Gewerberecht“ vom 17.03.2014.

- ⌘ Zugangskontrolle mit ggf. Zutrittsverweigerung bei Veranstaltungen (z.B. Konzerten), inkl. Durchsuchungen nach unerlaubten Gegenständen am Eingang,
- ⌘ Zugangskontrolle mit ggf. Zutrittsverweigerung wegen Überfüllung in Festzelten,
- ⌘ Zugangskontrolle mit ggf. Zutrittsverweigerung zum (Fußball-)Stadion,
- ⌘ Posten an den Stadiontoren, die als Fluchtweg nicht verschlossen sind, wo der unberechtigte Zutritt jedoch verhindert werden muss,
- ⌘ Bewachungspersonal direkt vor der Bühne oder vor dem Backstage-Bereich (z.B. zum Schutz der Musiker),
- ⌘ Bewachungspersonal bei Veranstaltungen direkt in den sog. Wellenbrechern, das für Ordnung sorgen und ggf. bewusste Besucher bergen soll.

3.3.2 QUALIFIKATIONSANFORDERUNGEN NACH § 34A GEWERBEORDNUNG UND NACH BEWACHUNGSVERORDNUNG

Das vorgeschriebene Unterrichtsverfahren nach § 3 und 4 BewachV umfasst für alle Arten des Bewachungsgewerbes die Pflichten und Befugnisse der in Anlage 3 zur BewachV aufgeführten Sachgebiete. Die Unterrichtsdauer beträgt mindestens 40 Unterrichtsstunden (à 45 Minuten) und wird durch die Industrie- und Handelskammern durchgeführt.

Sachgebiete für das Unterrichtsverfahren im Bewachungsgewerbe Bewachungspersonal:

1. Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung einschließlich Gewerberecht und Datenschutzrecht

- ⌘ Aufgaben sowie Abgrenzung der Tätigkeit von Bewachungsunternehmen zu den Aufgaben der Polizei- und Ordnungsbehörden
 - ⌘ § 34a Gewerbeordnung, Bewachungsverordnung
- insgesamt etwa **6 Unterrichtsstunden**

2. Bürgerliches Gesetzbuch

Notwehr (§ 227 BGB), Notstand (§§ 228, 904 BGB), Selbsthilfe (§§ 229, 859 BGB), verbotene Eigenmacht (§ 858 BGB), Haftungs- und Deliktsrecht (§§ 823 ff. BGB), Eigentum und Besitz (§§ 903, 854 BGB), Schikaneverbot (§ 226 BGB), wobei Abgrenzungsfragen zu den einschlägigen Vorschriften des StGB (§§ 32 bis 35) aufgezeigt werden

→ insgesamt etwa **6 Unterrichtsstunden**

3. Straf- und Verfahrensrecht einschließlich Umgang mit Verteidigungswaffen

- ⌘ einzelne Straftatbestände (z.B. § 123, §§ 185 ff., §§ 223 ff., § 239, § 240, §§ 244 ff. StGB)
- ⌘ vorläufige Festnahme (§ 127 StPO)
- ⌘ Grundzüge der Aufgaben von Staatsanwaltschaft und Polizei (§§ 152, 163 StPO)
- ⌘ Umgang mit Verteidigungswaffen (Schlagstöcke, Sprays usw.)

→ insgesamt etwa **6 Unterrichtsstunden**

4. Unfallverhütungsvorschrift Wach- und Sicherungsdienste (DGUV Vorschrift 23)

→ insgesamt etwa **6 Unterrichtsstunden**

5. Umgang mit Menschen, insbesondere Verhalten in Gefahrensituationen und Deeskalationstechniken in Konfliktsituationen

- ⌘ Selbstwertgefühl (Voraussetzungen für richtigen Umgang mit sich selbst und seinen Mitmenschen)
- ⌘ Übersteigerte Selbstwert-/Minderwertigkeitsgefühle (Ursachen und Maßstabsverlust)
- ⌘ Konflikt/Stress (Entstehung, Konfliktebenen, schwierige Situationen, Lösungshilfen)
- ⌘ richtiges Ansprechen und Führung im Gespräch (Grundregeln für richtiges/falsches Verhalten)
- ⌘ interkulturelle Kompetenz unter besonderer Beachtung der Diversität
- ⌘ Handlungskompetenz sowohl im Umgang mit

als auch zum Schutz von besonders schutzbedürftigen Geflüchteten (wie beispielsweise alleinreisende Frauen, Homosexuelle, transgeschlechtliche Personen, Menschen mit Behinderung, Opfer schwerer Gewalt)

→ insgesamt etwa **11 Unterrichtsstunden**

6. Grundzüge der Sicherheitstechnik

- ⋮ Mechanische Sicherungstechnik
- ⋮ Gefahrenmeldeanlagen; Alarmverfolgung
- ⋮ Brandschutz

→ insgesamt etwa **5 Unterrichtsstunden**

Die Unterrichtsdauer für Teilnehmer der Sachkundeprüfung umfasst mindestens 80 Stunden und erstreckt sich auf die vorstehend aufgeführten Sachgebiete, wobei in der mündlichen Prüfung ein Schwerpunkt auf die in Nummer 1 und 5 genannten Gebiete gelegt wird.

Der BDSW definiert den Veranstaltungsordnungsdienst in Abgrenzung zu § 34a GewO und den damit verbundenen Unterrichts- und Sachkundeforderungen für Personen, die mit Sicherheits- und Bewachungsaufgaben betraut werden, wie folgt:

„Veranstaltungsordnungsdienst führt durch, wer als Mitarbeiter eines Bewachungsunternehmens gemäß § 34a der GewO eine der folgenden Tätigkeiten im Rahmen einer Veranstaltung ohne die Übertragung des Hausrechts durch den jeweiligen Veranstalter durchführt und dabei nicht selbstständig handelt,

sondern engmaschig durch einen Supervisor/ Bereichsleiter geführt wird und nicht einer Erlaubnis nach § 34a GewO bedarf.“⁷

Als Tätigkeitsbereiche des VOD werden vom BDSW genannt:

- ⋮ Kartenabriss und Platzanweisung,
- ⋮ Ansprache zum Freihalten von Gängen in Stuhlreihen oder Mundlöchern (Durchgänge/ Tore, die in oder aus dem Innenraum führen),
- ⋮ Kartenkontrolle an Zuschauerblöcken/-bereichen,
- ⋮ Kontrolle von Akkreditierungen (Zutrittsberechtigung ähnlich Ticket),
- ⋮ Steuerung von Menschenströmen durch Information,
- ⋮ Zufahrtskontrolle auf Akkreditierung,
- ⋮ Evakuierungshelfer,
- ⋮ Mengenkontrolle der Bereiche,
- ⋮ Bergen von hilfsbedürftigen Personen,
- ⋮ Lenkung des ruhenden und fließenden Verkehrs auf dem Veranstaltungsgelände,
- ⋮ Freihalten von Flucht und Rettungswegen.

„Neben diesen operativen Aufgaben übernimmt der VOD eine Schlüsselrolle in der Planung von Veranstaltungen. Gemeinsam mit dem Veranstalter und den Behörden wird so ein robustes Sicherheitskonzept gewährleistet und die Herausbildung von komplementären Einsatzstrategien für die interorganisationale Zusammenarbeit sichergestellt. Dies stellt hohe Anforderungen an den Ausbildungsstand, die Expertise und Kompetenz des VOD.“⁸

3.3.3 BEWERTUNG DER ANFORDERUNGEN NACH § 34A GEWERBEORDNUNG UND BEWACHUNGSVERORDNUNG

⋮ **Die Regelungsbereiche des § 34a GewO in Verbindung mit der Bewachungsverordnung auf der einen Seite und die Vorschriften zum Einsatz des Ordnungsdienstes bei Veranstaltungen gemäß § 43 MVStättVO auf der anderen Seite unterscheiden sich deutlich.** Die für das Sicherheits- und

Bewachungsgewerbe geltenden Vorschriften und Anforderungen finden nur in Teilbereichen, in denen es primär um den „Schutz vor Eingriffen Dritter“ geht, auf den Ordnungsdienst bei Veranstaltungen (VOD) Anwendung.

⁷ BDSW Mitteilungen 2014, 3.

⁸ BDSW Mitteilungen 2014, 3.

∴ Zielsetzung der gewerberechtlichen Unterrichts- und Prüfvorschriften für das Bewachungsgewerbe ist es, Personen, die mit der Wahrnehmung von Sicherheits- und Bewachungsaufgaben betraut werden sollen, die notwendigen rechtlichen und fachspezifischen Kenntnisse für ihre Bewachungsaufgaben zu vermitteln. **Eine anforderungsgerechte Qualifizierung für Einsätze bei Veranstaltungen findet** ausweislich des Sachgebietslehrplans (Anlage 3 zur BewachV) **im Rahmen des Unterrichts- und Sachkundeverfahrens nach § 34a GewO nicht statt.** Dies gilt unbeschadet dessen, dass die Vorschrift des § 34a GewO seit ihrer letzten Novellierung auch einen Sachkundenachweis für Personen verlangt, denen die **Bewachung von zugangsgeschützten Großveranstaltungen in leitender Funktion** übertragen wird. **Veranstaltungsspezifische Qualifizierungsinhalte werden im Rahmen der Wissensvermittlung gemäß § 34a GewO/BewachV nicht behandelt.**

∴ Vergleicht man die Inhalte des Sachgebietslehrplans für das Bewachungsgewerbe mit den tatsächlich anfallenden Aufgaben des VOD, zeigt sich, dass die in Veranstaltungsgenehmigungen regelmäßig anzutreffenden **behördlichen Anordnungen**

zum Einsatz von „34a-Personal“ im Hinblick auf die Sicherheit von Veranstaltungen bedeutungslos sind.

∴ **Die rechtlichen oder normativen Anforderungen an eine Qualifizierung der bei Veranstaltungen als Ordnungsdienstpersonal eingesetzten Beschäftigten (VOD) haben sich an den Aufgaben zu orientieren, die speziell bei Veranstaltungen anfallen.** Neben der Einlasskontrolle bestehen sie im Kern darin, Personenströme zu lenken, die Überfüllung von Veranstaltungsbereichen zu verhindern, die Freihaltung der Rettungswege sicherzustellen, Auseinandersetzungen zwischen Besuchern zu beenden und bei möglichen Gefahrenlagen notwendige Absperrungen vorzunehmen oder die geordnete Räumung zu unterstützen. Dabei ist zu beachten, dass die Anforderungen an die Qualifikation des Ordnungsdienstpersonals abhängig von der jeweiligen Veranstaltungsart (Fußball/Rock-Pop etc.) durchaus unterschiedlich ausfallen können und deshalb bei der Ausbildung des VOD entsprechend Berücksichtigung finden müssen. Weder die Regelungen des § 34a GewO bzw. der BewachV noch die Vorschriften der MVStättVO enthalten hierzu geeignete Vorgaben.

3.4 ANFORDERUNGEN AN EINEN ORDNUNGSDIENST NACH VERSAMMLUNGSRECHT

Das Versammlungsrecht, vielfach auch als Demonstrationsrecht bezeichnet, beruht auf dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit gemäß Art. 8 (1) GG und war bis zur Föderalismusreform 2006 Gegenstand der Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Die Föderalismusreform führte zu einer Verlagerung in die Kompetenz der Länder. Gleichzeitig wurde festgelegt, dass das VersG des Bundes solange weitergilt, bis es durch Landesrecht ersetzt wird. Damit wurde den Ländern die Möglichkeit gegeben, das Versammlungsgesetz des Bundes durch eigene Versammlungsgesetze zu ersetzen. Bayern, Berlin, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein (u.a.) haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Inhaltlich sind die Vorschriften über den Einsatz von

Ordnern bei Versammlungen jedoch unverändert geblieben. Die Versammlungsgesetze des Bundes und der Länder differenzieren zwischen

- ∴ öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen und
- ∴ öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen

und stellen es in das **Ermessen des Leiters der jeweiligen Versammlung, sich einer angemessenen Zahl ehrenamtlicher Ordner zu bedienen.** Anforderungen an die Qualifikation oder Zuverlässigkeit dieser ehrenamtlichen Ordner können auf Grund des besonderen Grundrechtsschutzes aus Art. 8 (1) GG nicht gestellt

werden, da sie unmittelbar zur Einschränkung des Grundrechtsschutzes führen würden.

Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach die besondere Hochwertigkeit der Freiheit zur Versammlung, verkörpert durch Demonstrationen, herausgestellt. **Geschützt ist die Organisation und Vorbereitung der Versammlung, die Wahl des Versammlungsortes und -zeitpunkts, die Leitung und die Teilnahme an der Versammlung einschließlich der An- und Abreise.** Zur Organisation und Vorbereitung zählt dabei auch die Auswahl ehrenamtlicher Ordner.

Lediglich das Alter von 18 Jahren, also die Volljährigkeit, und die Kennzeichnung mit weißer Armbinde benennt das Versammlungsrecht als Voraussetzung

für den Einsatz von Ordnern. **Eine darüber hinausgehende Einschränkung, z.B. durch Anforderungen an deren Qualifikation oder an eine polizeiliche Zuverlässigkeitsüberprüfung der als Ordner eingesetzten Personen, bedingt einen Verstoß gegen Art. 8 GG und wäre damit stets rechtswidrig.**

Das Versammlungsgesetz gestattet enumerativ, dass die Zahl der eingesetzten Ordner der Polizei **auf Anforderung bei Versammlungen in geschlossenen Räumen** mitzuteilen ist und gesteht der Polizei die Befugnis zu, die Anzahl der ihr angezeigten Ordner im Einzelfall zu beschränken.

Öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen

§ 9

- (1) Der Leiter kann sich bei der Durchführung seiner Rechte aus § 8 der Hilfe **einer angemessenen Zahl ehrenamtlicher Ordner bedienen.** Diese dürfen keine Waffen oder sonstigen Gegenstände im Sinne vom § 2 Abs. 3 mit sich führen, **müssen volljährig und ausschließlich durch weiße Armbinden, die nur die Bezeichnung „Ordner“ tragen dürfen, kenntlich sein.**
- (2) **Der Leiter ist verpflichtet, die Zahl der von ihm bestellten Ordner der Polizei auf Anfordern mitzuteilen. Die Polizei kann die Zahl der Ordner angemessen beschränken.**

Für Versammlungen unter freiem Himmel bedarf der Einsatz von Ordnern der vorherigen polizeilichen Genehmigung und ist deshalb bei der Anmeldung der Versammlung bereits zu beantragen. **Eine Legitimation**

für die Polizei, die namentliche Benennung der Ordner gestützt auf § 18 (2) Versammlungsgesetz zu verlangen, ist hiervon nicht umfasst.

Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge

§ 18

- (1) Für Versammlungen unter freiem Himmel sind § 7 Abs. 1, §§ 8, 9 Abs. 1, §§ 10, 11 Abs. 2, §§ 12 und 13 Abs. 2 entsprechend anzuwenden.
- (2) **Die Verwendung von Ordnern bedarf polizeilicher Genehmigung. Sie ist bei der Anmeldung zu beantragen.**

(3)

§ 19

- (1) Der Leiter des Aufzuges hat für den ordnungsmäßigen Ablauf zu sorgen. **Er kann sich der Hilfe ehrenamtlicher Ordner bedienen, für welche § 9 Abs. 1 und § 18** gelten.

Der VGH Baden-Württemberg stellt zur Legalität einer polizeilich geforderten namentlichen Benennung von Ordnern für eine Versammlung Folgendes fest:⁹

„Eine spezielle Ermächtigungsgrundlage für diese Anordnung sieht das Versammlungsgesetz nicht vor. Eine gesetzliche Grundlage ist indes hierfür nicht erforderlich. Das Freiheitsrecht des Art. 8 Abs. 1 GG, das nicht unter einem Erlaubnisvorbehalt steht, darf für Versammlungen unter freiem Himmel gemäß Art. 8 Abs. 2 GG nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes beschränkt werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedürfen lediglich behördliche Maßnahmen, die nicht eine Abwehr konkret bevorstehender unmittelbarer Gefahren bezwecken, sondern sich in Hinweisen auf die allgemeine Rechtslage erschöpfen oder im Sinne vorsorgender Maßnahmen lediglich den reibungslosen Ablauf einer Versammlung gewährleisten sollen, keiner besonderen gesetzlichen Grundlage, soweit solche Maßnahmen keine Grundrechtseingriffe darstellen.¹⁰ Bei der Anordnung handelt es sich jedoch um eine die Rechte des Versammlungsleiters beschränkende Verfügung, die einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Für eine Beurteilung als vorsorgende Maßnahme lässt sich zwar anführen, dass die Erstellung der Namensliste der Ordner nur der Vereinfachung einer später eventuell durchzuführenden Datenerhebung dient. Jedoch stellt mit Blick auf die grundlegende Bedeutung der Versammlungsfreiheit, zu der auch das Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters gehört, Ordner auszuwählen, die Anordnung einen Eingriff in das Versammlungsrecht dar. Denn der Versammlungsleiter wird hierdurch verpflichtet, persönliche Daten der Ordner an die Behörde weiterzuleiten, was mit einer Erschwernis verbunden sein kann, für die anstehende Versammlung Ordner zu gewinnen, und damit auch mit einem gewissen Abschreckungseffekt einhergehen kann. Die listenmäßige Erfassung der Ordner bedarf danach einer Ermächtigungsgrundlage. Entgegen der Auffassung des Beklagten und des Verwaltungsgerichts findet die angegriffene Anordnung im ... VersammlG keine Stütze.“

Die durch zahlreiche Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Grundsätze zu möglichen und unzulässigen Einschränkungen des Versammlungsrechts sind in keiner Weise auf sonstige Veranstaltungen, die nicht in den Schutzbereich von Art. 8 (1) GG fallen, übertragbar. Eine musikalische oder sportliche Open-Air-Veranstaltung fällt regelmäßig nicht in den Schutzbereich von Art. 8 (1) GG, es sei denn, es werden zusätzliche „meinungsbildende“ Elemente in die Veranstaltung integriert. Zur „Love Parade“ und „Fuck Parade“ hat das Bundesverfassungsgericht insoweit festgestellt: „Es reicht nicht aus, dass die Teilnehmer bei ihrem gemeinschaftlichen Verhalten durch irgendeinen Zweck miteinander verbunden sind. Versammlungen im Sinne des Art. 8 GG sind örtliche Zusammenkünfte mehrerer Personen zwecks gemeinschaftlicher Erörterung und Kundgebung mit dem Ziel der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung. Die darauf bezogene Versammlungsfreiheit genießt einen gegenüber der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG gesteigerten Schutz.“¹¹

Das „Rechtsrock“-Festival – Rock gegen Überfremdung“ am 15. Juli 2017, eine Konzertveranstaltung von Rechten, die im südthüringischen Themar stattfand, stand hingegen unter dem Schutz des Versammlungsrechts. Dies entschied im Juli 2017 das Thüringer Obergericht (OVG) (Beschl. v. 12.07.2017, Az. 3 EO 544/17) und löste zu recht heftige Diskussionen über eine Reichweite des Versammlungsrechts bzw. des Grundrechtsschutzes aus Art. 8 (1) GG aus. Die Veranstaltung verursachte der Kommune Kosten, die im sechsstelligen Bereich gelegen haben sollen und an denen sich der Veranstalter trotz mehrerer Hunderttausend Euro Einnahmen¹² in Folge der „Rechtsnatur“ seiner Veranstaltung (Versammlung) nicht beteiligen musste.

⁹ VGH Baden-Württemberg v. 30. Juni 2011 – 1 S 2901/10.

¹⁰ BVerfG, Beschl. v. 19.12.2007 – 1 BvR 2793/04.

¹¹ BVerfG, Beschl. v. 12.07.2001 – 1 BvQ 28/01 und 1 BvQ 30/01.

¹² Meldung taz.de: Einnahmen sollen bei 300.000 – 400.000 € gelegen haben.

3.5 ANFORDERUNGEN AN EINEN VOD NACH DEM NATIONALEN KONZEPT FÜR SPORT UND SICHERHEIT (NKSS)

3.5.1 ANFORDERUNGEN NACH DEM NKSS

Die Fachkommission Bauaufsicht (ARGEBAU) begründet den Umfang des für den Ordnungsdienst festgelegten Verantwortungsbereichs nach § 43 MVStättVO mit den „gleichlautenden Empfehlungen im Nationalen

Konzept für Sport und Sicherheit“ (NKSS) und entsprechenden Vorgaben gemäß der „Richtlinien zur Verbesserung der Sicherheit bei Bundesspielen des Deutschen Fußball-Bundes“.

Auszug aus dem Nationalen Konzept für Sport und Sicherheit Stand 2012

5.5 Ordnungsdienst

...

Es sind ausreichend weibliche und männliche Ordnungsdienstkräfte einzusetzen. Die Anzahl richtet sich nach den örtlichen Gegebenheiten und den im Sicherheitskonzept getroffenen Festlegungen unter besonderer Berücksichtigung der erwarteten Lage. Die Stärke des Ordnungsdienstes und die Zusammenarbeit sind mit der Polizei abzustimmen.

Der Ordnungsdienst **an besonders sicherheitsrelevanten Orten der Platzanlage, die in Absprache mit der Polizei festgelegt werden, ist an Personen zu übergeben, die besonderes qualifiziert sind (§ 34 a GewO).**

...

Qualifizierung

Vor dem ersten Einsatz hat eine Grundqualifizierung zu erfolgen. Hierzu hat der DFB einen Standard entwickelt, der zu berücksichtigen ist. Im Rahmen der darauf aufbauenden Qualifizierung sind insbesondere bei Ordnungsdienstleitern sowie weiteren Führungskräften im Ordnungsdienst die sozialen Kompetenzen, insbesondere die Kommunikations- und Konfliktfähigkeiten, zu stärken und die Arbeit mit großen Gruppen einschließlich wirksamer Interventionsformen zu trainieren. Der Ordnungsdienst nimmt an jährlichen Fortbildungen teil. Die Polizei beteiligt sich an diesen Fortbildungen.

Für die Wahrnehmung des Ordnungsdienstes kann der Verein auch ein gewerbliches Sicherheitsunternehmen beauftragen. Auf die Qualität der Sicherheitsdienstleistungen sowie der Zuverlässigkeit und Eignung der Mitarbeiter ist bei der Auswahl im Besonderen zu achten. Aufgaben, Rechte und Pflichten sind in einem Vertrag konkret zu regeln.

Das Nationale Konzept für Sport und Sicherheit (NKSS) wurde 2012 unter Mitwirkung der Polizeien der Länder und des Bundes, der Kommunen, Kreise und kommunalen Verbände sowie der Ministerien für Inneres und Sport u.a. umfassend überarbeitet und fortgeschrieben. Das NKSS enthält in dieser überarbeiteten Fassung insbesondere einen **Hinweis auf die Qualifizierung von Ordnern nach § 34a GewO für besonders**

sicherheitsrelevante Orte der Platzanlage, die in Absprache mit der Polizei festzulegen sind.

Ziel der Fortschreibung des NKSS im Bereich des Ordnungsdienstes war es, eine fußballspezifisch anerkannte Qualifikation für Sicherheits- und Ordnungsdienstmitarbeiter in zeitgemäßer Form anzustoßen und deren Umsetzung flächendeckend einzufordern.

3.5.2 UMSETZUNG INNERHALB DER DFB-RICHTLINIEN ZUR VERBESSERUNG DER SICHERHEIT BEI BUNDESSPIELEN

Die Konkretisierung der Sicherheitsanforderungen des NKSS auf verbandsintern wirkender Richtlinienenebene erfolgt für den Veranstaltungsbereich „Fußball“ durch die in 2016 fortgeschriebenen DFB-„Richtlinien zur

Verbesserung der Sicherheit bei Bundesspielen“. Die Umsetzung hierzu ist aktuell Gegenstand zahlreicher Projekte innerhalb der Vereine und des DFB.

Auszug aus den Richtlinien zur Verbesserung der Sicherheit bei Bundesspielen

§ 26 Ordnungsdienst

3 Begriff und Status des Ordnungsdienstes

- a) Als Ordnungsdienstkräfte im Sinne dieser Richtlinien gelten nur Personen, denen der Betreiber der Platzanlage/Veranstalter insbesondere die Aufgaben übertragen hat, die Gesundheit und das Eigentum derer zu schützen, die die Platzanlage bereitstellen bzw. benutzen. Die Ordnungsdienstfunktion tritt erst mit der veranstaltungsbezogenen Übernahme der Aufgabe ein.
- b) Als Ordnungsdienstkräfte im Sinne dieser Richtlinien gelten nicht Personen, denen lediglich Serviceaufgaben übertragen worden sind (zum Beispiel Platzanweisungen, Auskunftserteilungen). Sie sind jedoch dem Ordnungsdienst nach Nr. 2. a) zuzurechnen, **wenn ihnen neben den Serviceaufgaben zusätzlich Schutz- und Sicherheitspflichten übertragen worden sind** (zum Beispiel neben der Platzanweisung auch das Freihalten von Auf- und Abgängen bzw. Rettungswegen).
- c) Dem Verein bleibt es unbenommen, die Aufgaben des Ordnungsdienstes organisatorisch wie folgt durchzuführen:
 - ⋮ durch einen vereinseigenen Ordnungsdienst,
 - ⋮ durch einen oder mehrere gewerbliche Sicherheitsdienste gemäß § 34a GewO in Verbindung mit der Bewachungsverordnung (BewachV) oder
 - ⋮ durch eine Kombination dieser Alternativen.

Die in § 26 Ziffer 3 der Richtlinien des DFB verwandte Terminologie zur Definition des Ordnungsdienstes ist vor dem Hintergrund der im Versammlungsstättenrecht und Gewerberecht verwendeten Begriffe allerdings missverständlich. Sie entspricht nicht dem deutlich weiter gefassten Begriff des „Ordnungsdienstes bei Veranstaltungen“ gemäß § 43 MVStättVO und befindet sich zudem in Kollision zu den Begrifflichkeiten des § 34 a GewO und der Bewachungsverordnung.

Ursächlich hierfür ist die gewählte Formulierung in § 26 Ziffer 3b) Satz 2 der Richtlinien, wonach als

„Ordnungsdienstkräfte im Sinne dieser Richtlinie keine Personen gelten, denen lediglich Serviceaufgaben übertragen werden; dem Ordnungsdienst jedoch zuzurechnen sind, wenn ihnen neben den Serviceaufgaben zusätzlich **Schutz- und Sicherungsaufgaben** übertragen werden“.

Das Übertragen von „Schutz- und Sicherungsaufgaben“ fällt in den Geltungsbereich von § 34a GewO und erfordert damit in der Regel einen 40-stündigen Unterrichtsnachweis nach der BewachV. Die **beispielhafte Aufzählung** in § 26 Ziffer 3b) Satz 2 der DFB-Richtlinie, namentlich das „Freihalten von

Auf- und Abgängen bzw. von Rettungswegen“, stellt jedoch gerade „keine Schutz- und Sicherungsaufgabe“ im Sinne von § 34a GewO oder nach der BewachVO dar. Eine korrigierende Klarstellung der Begrifflichkeiten

in § 26 der DFB-Richtlinien zur Vermeidung weiterer Fehlinterpretationen ist angezeigt.¹³

3.6 ANFORDERUNGEN AN EINEN VOD AUF GRUNDLAGE DER LEITFÄDEN ZUR DURCHFÜHRUNG VON GROSSVERANSTALTUNGEN

3.6.1 LEITFÄDEN ZUR DURCHFÜHRUNG VON GROSS-VERANSTALTUNGEN IN LÄNDERN UND KOMMUNEN

Die nachfolgenden bezeichneten Leitfäden wurden im Hinblick auf ihre Festlegungen zum Einsatz eines VOD bei Großveranstaltungen untersucht:

- ☺ „Orientierungsrahmen des Ministeriums für Inneres und Kommunales **NRW**“
- ☺ Leitfaden „Sicherheit bei Großveranstaltungen des **Hessischen** Ministeriums des Innern und für Sport“
- ☺ Leitfaden für die kommunale Praxis „Sicherheitskonzepte für Großveranstaltungen des **Landes Sachsen-Anhalt**“
- ☺ „Leitfaden für Feuerwehr, Sicherheitsbehörde und Polizei sowie Veranstalter und deren Sicherheitsdienstleister der Landeshauptstadt **München**“
- ☺ „Musteraufbau für Sicherheitskonzepte für öffentliche Veranstaltungen der Landeshauptstadt **Hannover**“

Der „**Orientierungsrahmen des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW**“ für die kommunale Planung, Genehmigung, Durchführung und

Nachbereitung von Großveranstaltungen im Freien¹⁴ enthält keine Angaben zum Ordnungsdienst bei Veranstaltungen. Weder in rechtlicher Hinsicht noch mit Blick auf die Qualifizierung oder Qualifikation von Ordnern werden Hinweise oder Vorgaben für Veranstaltungen im Freien getroffen.

Der **Leitfaden „Sicherheit bei Großveranstaltungen“**¹⁵, herausgegeben durch das **Hessische Ministerium des Innern und für Sport**, enthält folgende Ausführungen zum Thema „Sicherheits- und Ordnungsdienst-Unternehmen“: „*Wach- und Sicherheitsunternehmen stellen Personal zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung während der Veranstaltung auf Vertragsbasis zur Verfügung. Die Aufgaben des Personals sind zu beschreiben und zu vereinbaren. Es existieren große Unterschiede in dem angebotenen Leistungsspektrum und in der Qualität. Hierbei sollte die Qualität der Dienstleistungsunternehmen entsprechend den Anforderungen der DIN 77200 ‚Sicherheitsdienstleister Anforderungen‘ und der Bewachungsverordnung bewertet werden.*“

¹³ Änderungsvorschlag zu § 26 der DFB-Richtlinien zur Verbesserung der Sicherheit bei Bundesspielen:

3 a) Als Ordnungsdienstkräfte im Sinne dieser Richtlinien gelten nur Personen, denen der Betreiber der Platzanlage/Veranstalter insbesondere die Aufgaben übertragen hat, die Gesundheit und das Eigentum derer zu schützen, die die Platzanlage bereitstellen bzw. benutzen. Die Ordnungsdienstfunktion tritt erst mit der veranstaltungsbezogenen Übernahme der Aufgabe ein.

3 b) **NEU:** Als Ordnungsdienstkräfte im Sinne dieser Richtlinien gelten auch Personen, denen keine speziellen sicherheitsrelevanten Aufgaben gemäß Ziffer 3 a) übertragen wurden, die jedoch ausschließlich oder zusätzlich neben möglichen weiteren Serviceaufgaben für die Kontrollen an den Zu- und Abgängen zu Besucherbereichen/-blöcken, in Umläufen und auf Flächen innerhalb und außerhalb des Stadions, insbesondere zur Lenkung von Personen, für die Freihaltung von Rettungswegen oder als Räumungshelfer eingesetzt werden.

¹⁴ Orientierungsrahmen des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW vom 15.08.2012.

¹⁵ Leitfaden „Sicherheit bei Großveranstaltungen“ vom 10. September 2013/Herausgeber Hessischen Ministerium des Innern und für Sport.

Das Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt trifft in seinem Leitfaden für die kommunale Praxis „**Sicherheitskonzepte für Großveranstaltungen**“ die folgenden Vorgaben zum Ordnungsdienst: *„Hinsichtlich des Ordnungsdienstes ist klar zwischen den vertraglichen Verpflichtungen und Kompetenzen von privaten Sicherheitsdiensten (Security) und ehrenamtlichen Ordnern zu unterscheiden. Ordner gelten als der „verlängerte Arm“ des Hausherrn oder Veranstalters, dessen Anweisungen sie unterliegen. Ihre Aufgabe ist es, durch Ordnungs- und Kontrollmaßnahmen im Rahmen der Verkehrssicherheitspflicht die Ordnung und Sicherheit bezüglich der Veranstaltung zu gewährleisten, um damit die Rechtsgüter von Veranstalter und Besucher zu schützen. Die Anzahl der Ordner ist jeweils in Abhängigkeit von der Risikobewertung festzulegen.*

*Beim Sicherheitsdienst/der Security handelt es sich um eine vertraglich vereinbarte Dienstleistung auf der Grundlage eines Dienstvertrages, durch den die Absicherung eines Objektes oder einer Veranstaltung, der Schutz von Besuchern, von eigenem und fremdem Eigentum, der gewünschte reibungslose Ablauf von Veranstaltungen und entsprechendem Veranstaltungsservice (Einlasskontrollen, Ordnungsdienste, Kassenkontrollen) gewährleistet werden sollen“.*¹⁶

Die Landeshauptstadt München, namentlich das Kreisverwaltungsreferat, Branddirektion, führt in dem von ihr herausgegebenen Leitfaden für Feuerwehr, Sicherheitsbehörden und Polizei sowie Veranstalter und deren Sicherheitsdienstleister unter Ziffer 2.3.4. zum Ordnungsdienst/Sicherheitsdienst aus: *„Der Ordnungsdienst (häufig auch als „Sicherheitsdienst“ oder „Security“ bezeichnet) ist ein Dienstleister des*

Veranstalters. Er setzt die im Sicherheitskonzept festgelegten Aufgaben und in aller Regel auch das Hausrecht des Veranstalters um beziehungsweise durch, hat aber keine polizeilichen Befugnisse, d.h. er kann oft nur verbal oder durch körperliche Präsenz wirken. Körperliche Gewalt kann allenfalls nach § 127 Abs. 1 Strafprozessordnung (StPO) (Jedermann-Festnahme) beziehungsweise §§ 32 und 34 Strafgesetzbuch (StGB) (Notwehr und Rechtfertigender Notstand) angewendet werden. Grundlage für den erfolgreichen Einsatz des Ordnungsdienstes ist, dass jeder Mitarbeiter die für ihn relevanten Teile des Sicherheitskonzeptes kennt.

*Zusätzlich kann eine frühzeitige Einbindung des Ordnungsdienstes in die Planung der Veranstaltung durch Fachwissen und die Prüfung der Umsetzbarkeit der Konzepte zur Verbesserung der Sicherheit beitragen. Die Einbindung des Ordnungsdienstleiters (ODL), der die Veranstaltung in der Durchführungsphase betreuen wird, bei der Erstellung des Sicherheitskonzeptes sollte Standard sein, da er – wie dargestellt – wesentliche Teile der Verantwortung für die sichere Durchführung der Veranstaltung trägt.“*¹⁷

Die Landeshauptstadt Hannover führt in ihrem Leitfaden zum „**Musteraufbau für Sicherheitskonzepte für öffentliche Veranstaltungen** in Hannover“ zum sogenannten Sicherheitsdienst aus: *„Der Sicherheitsdienst wird in der Regel durch den Veranstalter beauftragt. Er sorgt für den ordnungsgemäßen Ablauf der Veranstaltung, insbesondere der Einhaltung der Hausordnung. Bei Störungen der Veranstaltungen ist der Sicherheitsdienst häufig Augen und Ohren wie der verlängerte Arm des Veranstalters. Der Sicherheitsdienst nimmt keine behördlichen, insbesondere polizeilichen Aufgaben wahr.“*¹⁸

3.6.2 BASIGO – BAUSTEINE FÜR DIE SICHERHEIT VON GROSSVERANSTALTUNGEN

Der BaSiGo Leitfaden¹⁹ für die Sicherheit von Großveranstaltungen enthält Bausteine für den Aufbau von Ordnungsdienstkonzepten, verzichtet allerdings auf besondere Hinweise und Ausführungen zur

Qualifikation oder Qualifizierung der bei Veranstaltungen als Ordnungskräfte eingesetzten Personen. Im Abschnitt Führungsstruktur werden folgende grundlegende Empfehlungen getroffen:

¹⁶ Leitfaden für die kommunale Praxis v. 30. September 2012 des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt.

¹⁷ 3. überarbeitete und um die Erkenntnisse des BMBF-Forschungsprojektes „BaSiGo – Bausteine für die Sicherheit von Großveranstaltungen“ erweiterte Auflage der Vorgängerschrift „Handreichung für die Sicherheit von Großveranstaltungen“.

¹⁸ Landeshauptstadt Hannover [Geschäftsbereich des Oberbürgermeisters, Fachbereich Feuerwehr] Polizeidirektion Hannover Version 2.1 vom 17.08.2017/S. 4.

¹⁹ Hrsg. v. Konsortium des BMBF-Verbundprojektes „BaSiGo – Bausteine für die Sicherheit von Großveranstaltungen“.

Einsatzleiter Ordnungsdienst analog zu § 43 Musterversammlungsstättenverordnung

Der Einsatzleiter ist ein langjährig erfahrener Mitarbeiter aus dem Schwerpunkt Veranstaltungsordnungsdienstleistung mit umfangreichen praktischen wie auch theoretischen Kenntnissen im Einsatzbereich.

Supervisor

Die eingesetzten Supervisoren sind die verantwortlichen Bereichs- bzw. Abschnittsleiter des Ordnungsdienstes. Sie folgen den Weisungen des Einsatzleiters und führen weisungsbefugt die Mitarbeiter in ihren zugewiesenen Bereichen.

Die Supervisoren sind erfahrene Mitarbeiter aus der Veranstaltungsordnungsdienstleistung mit veranstaltungsspezifischen Zusatzqualifikationen. Die Supervisoren führen die bereichsbezogene sowie die positionsbezogene Einweisung der Mitarbeiter durch. Die Supervisoren unterscheiden sich durch ihre Kleidung und sind so als Ansprechpartner für die eingesetzten Gewerke gut erkennbar.

Event Staff

Die als „Event Staff“ geführten Basismitarbeiter erfüllen alle durch Konzept und Einweisung definierten, positionsgebundenen Aufgaben.

In der Aufgabenbeschreibung zum Ordnungsdienst führt der BaSiGo-Leitfaden aus: „Dem Ordnungsdienst kommt eine maßgebliche Rolle in der Umsetzung des Sicherheitskonzeptes zu. Daher ist es unbedingt erforderlich, dass die aus dem Sicherheitskonzept resultierenden Aufgaben benannt sind. Insbesondere ist an dieser Stelle wichtig, zwischen Ordnungs- und Sicherheitsaufgaben zu unterscheiden. Das beauftragte Aufgabengebiet umfasst regelmäßig folgende Punkte:

- ⋮ Absicherung des Veranstaltungsgeländes,
- ⋮ Freihaltung der Flucht- und Rettungswege während Aufbau, Betrieb und Abbau,
- ⋮ Umsetzung des Einlasskonzeptes,
- ⋮ Not- und Erstmaßnahmen bei Gefahr sowie beim Eintritt von Störungsszenarien,
- ⋮ Verkehrsposten,
- ⋮ Kommunikation mit dem Veranstalter und den Sicherheitsbehörden,
- ⋮ Kommunikation mit den Besuchern,
- ⋮ Bühnenabsicherung,
- ⋮ Unterstützung von Einsatzkräften.

3.6.3 BEWERTUNG DER ANFORDERUNGEN AN EINEN VOD AUF GRUNDLAGE DER LEITFÄDEN

Die auf Landes- und Kommunalebene entstanden Leitfäden zur Sicherheit bei Großveranstaltungen enthalten erschreckend wenig Anforderungen und Hilfestellungen für die Auswahl und den Einsatz von Ordnungsdiensten bei Veranstaltungen. Eine mögliche Festlegung im Hinblick auf die analoge Anwendung der Vorschrift des § 43 MVStättVO oder zur Beachtung des § 34a GewO erfolgt in keiner der untersuchten Unterlagen. Eigenständige qualitative Festlegungen werden ebenfalls nicht getroffen.

Der BaSiGo-Leitfaden stellt hierzu eine erfreuliche Ausnahme dar, da er die bei Großveranstaltungen regelmäßig anzutreffenden Organisationsmuster

transparent abbildet und zusätzlich eine gute Übersicht zu den bei Veranstaltungen durch den VOD wahrzunehmenden Aufgaben enthält.

Mit Blick auf eine angemessene Qualifikation von Ordnungsdienstkräften ist nicht davon auszugehen, dass durch entsprechende Leitfäden auf Landes- und Kommunalebene eine bundesweit einheitliche und angemessene „Sicherheitsstruktur“ für den VOD geschaffen werden kann.

4. KRITISCHE PUNKTE UND RECHTSPROBLEME FÜR DEN EINSATZ EINES VOD BEI GROSSVERAN- STALTUNGEN

4.1 KRITISCHE PUNKTE IN DER VOD-PRAXIS VOR DEM HINTERGRUND RECHTLICHER FEHLINTERPRETATIONEN

Das BaSiGo-Projekt bringt die besonders praxisrelevanten kritischen Punkte für den Einsatz eines VOD absolut zutreffend in der Hinführung und Einleitung ins Thema zum VOD wie folgt zum Ausdruck:

*„Die Auswahl eines geeigneten Veranstaltungsordnungsdienstes ist eine wesentliche Grundlage für die Planung und Durchführung einer sicheren Veranstaltung. Eine frühzeitige Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der Fachkenntnisse und der Erfahrungen des Dienstleisters garantiert eine umfassende Berücksichtigung der für die Veranstaltung greifenden sicherheitsrelevanten Belange. Die Auswahl eines geeigneten Dienstleisters unterstützt bei der Planung und ermöglicht eine professionelle Umsetzung der Veranstaltung – sowohl im Rahmen des Regelbetriebs als auch im Rahmen einer Schadenslage. In der Realität geht der Stellenwert der Arbeit der Veranstaltungsordnungsdienste und die damit einhergehende Verantwortung nicht immer einher mit den bestehenden Angeboten. Dies ist insbesondere begründet in der Vermischung von Sicherheits-, Wach- und Ordnungsaufgaben und der damit einhergehenden Unschärfe in Bezug auf die Qualität der angebotenen Dienstleistung. **Der Markt der Dienstleister ist geprägt von häufiger Fluktuation, Mini- und Nebenjobs und Mindestlohn.** Niedrige Eintrittshürden in das Tätigkeitsfeld und ein zuweilen die Grenzen des Verantwortbaren sprengender Preiskampf sorgen dafür, dass der Markt der privaten Sicherheits- und*

*Ordnungsdienste nahezu unüberschaubar ist und sich in einem ständigen Wechsel befindet. **Hierunter leidet der allgemeine Ausbildungsstand bei den Mitarbeitern der Branche, so dass die Diskrepanz zwischen nachgefragter Expertise und angebotener Arbeitsleistung hoch ist.**“²⁰*

In rechtlicher Hinsicht verlangt der Gesetzgeber in § 43 MVStättVO den Einsatz von Ordnungsdiensten, hat diese aber unzureichend definiert und vermeidbare Fehler im Aufgabenbereich für den VOD vorgenommen. In der behördlichen Praxis werden die Begriffe „Ordnung“ und „Sicherheit“ häufig synonym verwendet, eine inhaltliche präzise Aufteilung bzw. Trennung der Aufgaben – wie auch den kommunalen und landesweit geltenden Leitfäden für Großveranstaltungen zu entnehmen ist – erfolgt kaum. Viele Mitarbeiter des Ordnungsdienstes, die heute auf Veranstaltungen als Ordner eingesetzt werden, müssen infolge behördlicher Anordnungen – fälschlicherweise – dieselben Voraussetzungen erfüllen, wie etwa ein Sicherheitsmitarbeiter oder ein Mitarbeiter im Geld- und Werttransport. Grund hierfür ist die verbreitete Annahme, die Anforderungen gem. § 34a GewO seien allgemeingültig für jeden, der in diesem Bereich arbeitet, anzuwenden. Dies ist begründet in der Tatsache, dass weder Behörden noch Veranstalter und auch nicht der Gesetzgeber präzise unterscheiden zwischen Leistungen des Veranstaltungsordnungsdienstes (VOD) und klassischen Sicherheitsdienstleistungen (SDL).

²⁰Funk, Sabine; Runkel, Simon: Veranstaltungsordnungsdienst (VOD). In: BaSiGo – Bausteine für die Sicherheit von Großveranstaltungen. Teil 1, S. 30.

4.2 RECHTSPROBLEME FÜR DEN VOD VOR DEM HINTERGRUND DER UNERLAUBTEN ARBEITNEHMER-ÜBERLASSUNG NACH DEM „AÜG“

Der Ordnungsdienst bei Veranstaltungen wird in hohem Maße durch geringfügig beschäftigte Mitarbeiter (Minijobber) geleistet. Er ist traditionell ein klassischer Nebenjob im Niedriglohnbereich und stellt auf operativer Ebene selten eine sozialversicherungspflichtige Hauptbeschäftigung dar. Durch die Nichtvorhersehbarkeit der Veranstaltungen in Anzahl, Größe und Intensität ist die Mitarbeiterfluktuation erheblich und kaum ein Ordnungsdienstunternehmen in der Lage, die notwendige Anzahl der einzusetzenden **Ordnungsdienstkräfte für Großveranstaltungen** als eigene auf Dauer angestellte Beschäftigte vorzuhalten. In der Praxis werden deshalb durch den jeweiligen Hauptauftragnehmer diverse Subunternehmer eingesetzt, um die erforderlichen „Mannstärken“ bei Großveranstaltungen überhaupt realisieren zu können.

In rechtlicher Hinsicht ergeben sich daraus erhebliche Probleme. Sie beruhen auf den durch das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) statuierten und durch die Rechtsprechung hierzu entwickelten Kriterien zur Abgrenzung einer (unerlaubten) Arbeitnehmerüberlassung von werkvertraglichen und dienstvertraglichen Leistungen. Hierbei ist zunächst als Grundsatz zu beachten, dass sich der Geschäftsinhalt eines Vertrags sowohl aus den schriftlichen Vereinbarungen der Beteiligten als auch aus der praktischen Durchführung der Tätigkeit ergeben kann. Widersprechen sich die schriftliche Vereinbarungen und die tatsächliche Durchführung des Vertrages, ist stets **die tatsächliche Durchführung für die Ermittlung des Vertragstyps entscheidend**.²¹ Deshalb ist es regelmäßig unbeachtlich, ob ein Vertrag als Werk- oder Dienstvertrag bezeichnet wird, wenn sich aus der praktischen Durchführung des Vertrags ein anderer Geschäftsinhalt und insbesondere eine „unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung“ ergeben.

Die aktuelle „Fachliche Weisungen zum Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) der Bundesagentur für Arbeit vom 01.04.2017 führt zur Abgrenzung der unterschiedlichen Vertragstypen aus:

- ⋮ **... Arbeitnehmer werden zur Arbeitsleistung überlassen, wenn sie in die Arbeitsorganisation des Entleihers eingegliedert sind und dessen Weisungen unterliegen.** Der Entleiher setzt die Leiharbeitnehmer nach seinen Vorstellungen und Zielen wie seine eigenen Arbeitnehmer ein ...
- ⋮ **Im Gegensatz dazu wird beim Werkvertrag ein Unternehmer für einen anderen tätig. Er organisiert die zur Erreichung eines wirtschaftlichen Erfolges notwendigen Handlungen nach eigenen betrieblichen Voraussetzungen.** Für die Erfüllung der vertraglichen Dienste und des vertraglich geschuldeten Werks bleibt er seinem Auftraggeber verantwortlich. Die zur Ausführung der vertraglich geschuldeten Leistung eingesetzten Arbeitnehmer unterliegen als Erfüllungsgehilfe des Werkunternehmers dessen Weisungsbefugnis. Der Werkbesteller kann dem Werkunternehmer oder dessen Erfüllungsgehilfen lediglich solche Anweisungen geben, die sich auf die Erfüllung des Werkes beziehen (§ 645 Abs. 1 S. 1 BGB).
- ⋮ **Anders als bei Werkvertragsverhältnissen wird bei Dienstverträgen kein bestimmter Erfolg, sondern eine bestimmte Tätigkeit geschuldet. Ein Dienstvertrag liegt nur dann vor, wenn der dienstleistende Unternehmer die geschuldeten Dienste entweder in Person oder mittels seiner Erfüllungsgehilfen unter eigener Verantwortung und nach eigenem Plan ausführt** (Organisation der Dienstleistung, zeitliche Disposition, Zahl der Erfüllungsgehilfen, Eignung der Erfüllungsgehilfen, usw.). Das bedeutet insbesondere, dass die Erfüllungsgehilfen in Bezug auf die Ausführungen der

²¹ Vgl. § 12 Abs. 1 Satz 2 AÜG ; BAG, Urteil vom 15.04.2014 – 3 AZR 395/11.

zu erbringenden Dienstleistung im Wesentlichen frei von Weisungen seitens des Arbeitgeberrepräsentanten des Drittbetriebes sind und ihre Arbeitszeit selbst bestimmen können.

Die rechtliche Problematik wird aus dieser „Fachlichen Weisung“ der Bundesagentur für Arbeit für den Bereich des VOD bei Großveranstaltungen unmittelbar deutlich. Die Vergabe von Unteraufträgen im Ordnungsdienst als zulässige werk- oder dienstvertragliche Leistung setzt einen erheblichen nur teilweise leistbaren Organisationsaufwand in der Planungsphase einer Veranstaltung voraus. Der Hauptunternehmer ist verpflichtet eine Vermischung der Ordnungsdienstkräfte verschiedener Arbeitgeber zu verhindern und hat strikt darauf zu achten, dass es zu keiner Eingliederung fremder Ordnungsdienstkräfte unter eine gemeinsame Arbeitsorganisation kommt. Hierzu zählt auch, dass keine direkten Anweisungen gegenüber den Ordnungsdienstkräften von Subunternehmern erfolgen dürfen. Auf der anderen Seite hat der Veranstalter, zumindest nach Maßgabe des Versammlungsstättenrechts (vgl. § 43 (3) MVStättVO), für einen funktionsfähigen Ordnungsdienst unter Führung eines gemeinsamen Ordnungsdienstleiters zu sorgen. Diese gegenstreitigen Anforderungen aufzulösen ist kaum möglich und kann allenfalls dann gelingen, wenn alle zu vergebenden Teilleistungen wie z.B. die Übernahme des Besuchereinlasses oder die Besetzung von Bühnenabsperrrungen, Wellenbrechern oder Besucherblöcken als eigenständiges „Gewerk“ vertraglich jeweils an einen Subunternehmer vergeben wird. Generelle und spezielle Handlungsanweisungen müssen dabei ebenfalls bereits im Rahmen der Auftragsvergabe und nicht erst bei der Veranstaltungsdurchführung vereinbart werden.

Notwendige Anweisungen während der Veranstaltung selber dürfen durch den Ordnungsdienstleister ausschließlich an die Leistungsebene des jeweiligen Subunternehmers (z.B. an Abschnittsleiter) und können keinesfalls unmittelbar an dessen Ordnungsdienstkräfte weitergegeben werden. Ausnahmen hiervon sind nur in engen Grenzen, wie z.B. im Rahmen einer notwendigen Räumung/Evakuierung eines Veranstaltungsgeländes, denkbar. Auch bei strikter Umsetzung

dieser Kriterien verbleibt jedoch für den Bereich des Ordnungsdienstes bei Veranstaltungen ein nicht unerhebliches Restrisiko, dass der Geschäftsinhalt eines entsprechenden Werk- oder Dienstvertrags im Zuge einer behördlichen Überprüfung als „unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung“ angesehen und sanktioniert wird. Für die beteiligten Ordnungsdienstunternehmen drohen im Fall von Verstößen empfindliche Geldbußen und der Entzug der gewerberechtlichen Zulassung.

Zum Ausschluss entsprechender Risiken ist die genehmigungspflichtige Arbeitnehmerüberlassung nach dem AÜG als Instrument des drittbezogenen Personaleinsatzes auf den ersten Blick eine mögliche Lösung. Auf den „ersten Blick“ deshalb, weil der „Ketten-, Zwischen- oder Weiterverleih“ nach dem AÜG verboten und mit einer Geldbuße von bis zu 30.000 € bedroht ist. Überlässt also ein Ordnungsdienstunternehmen mit gültiger Arbeitnehmerüberlassungs-Erlaubnis (AÜ-Erlaubnis) als sogenannter „Entleiher“ einem anderen Ordnungsdienstunternehmen mit AÜ-Erlaubnis seine Ordnungsdienstkräfte als Leiharbeiter, liegt in der Regel ein unzulässiger Ketten-, Zwischen- oder Weiterleih vor. Dies gilt jedenfalls dann, wenn ein Ordnungsdienstunternehmer als Hauptauftragnehmer des Veranstalters nicht sicherstellen kann, dass auf Subunternehmerebene kein vorgelagerter Ketten-, Zwischen oder Weiterverleih stattfindet.

Die „Fachliche Weisungen zum Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) der Bundesagentur für Arbeit vom 01.04.2017 legt hierzufest: *„Ketten-, Zwischen- oder Weiterverleih liegt vor, wenn ein Entleiher die ihm von einem Verleiher überlassenen Leiharbeiter wiederum anderen Entleihern zur Arbeitsleistung zur Verfügung stellt. Dies ist nicht gestattet, da ein Leiharbeiter nach § 1 Abs. 1 Satz 3 nur verliehen und vom Entleiher eingesetzt werden darf, wenn ein Arbeitsvertragsverhältnis mit dem Verleiher besteht“.*

Bonn, 21. Februar 2018

Volker Lühr
Rechtsanwalt

KONTAKT

Dr. Patricia M. Schütte

E-Mail: schuette@uni-wuppertal.de

Malte Schönefeld

E-Mail: schoenefeld@uni-wuppertal.de

Fachgebiet für Bevölkerungsschutz, Katastrophenhilfe und Objektsicherheit

Fakultät 7 – Maschinenbau und Sicherheitstechnik

Bergische Universität Wuppertal

Gaußstr. 20

42119 Wuppertal

E-Mail: buk@uni-wuppertal.de

WEITERE INFOS

www.provod.de

Gefördert vom:



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung



Projekträger:



Technologiezentrum

Konsortialpartner:



BERGISCHE
UNIVERSITÄT
WUPPERTAL



Bundesamt
für Bevölkerungsschutz
und Katastrophenhilfe