

.SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis



Jakubowicz, Linda (2007):

Planung und Durchführung von Großveranstaltungen. Der Faktor Sicherheit

SIAK-Journal – Zeitschrift für
Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis
(4), 42-53.

doi: 10.7396/2007_4_E

Um auf diesen Artikel als Quelle zu verweisen, verwenden Sie bitte folgende Angaben:

Jakubowicz, Linda (2007). Planung und Durchführung von Großveranstaltungen. Der Faktor Sicherheit, SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (4), 42-53, Online: http://dx.doi.org/10.7396/2007_4_E.

© Bundesministerium für Inneres – Sicherheitsakademie / Verlag NWV, 2007

Hinweis: Die gedruckte Ausgabe des Artikels ist in der Print-Version des SIAK-Journals im Verlag NWV (<http://nwv.at>) erschienen.

Online publiziert: 3/2013

Der Faktor Sicherheit

PLANUNG UND DURCHFÜHRUNG VON GROSSVERANSTALTUNGEN



LINDA JAKUBOWICZ, MAG.,
Mitarbeiterin des Instituts für
Wissenschaft und Forschung der
Sicherheitsakademie des B.M.I.

Welchen Stellenwert der Faktor „Sicherheit“ bei der Konzeption und Durchführung von Großveranstaltungen einnimmt, wird uns tragischerweise immer wieder vor Augen geführt. Man denke nur an die Anschläge bei den Olympischen Spielen 1972 durch die palästinensische Terrorgruppe „Schwarzer September“; zum ersten Mal realisierte die internationale Gemeinschaft, dass solch friedvolle globale Events eine attraktive Bühne für Organisationen darstellen, um auf deren Anliegen auf brutale Weise aufmerksam zu machen. Als Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit lassen sich u.a. die Olympischen Spiele von 1996 in Chicago, wo eine Explosion für zwei Menschen tödlich endete, die Massenpanik während einer Pilgerfahrt im Irak, September 2005, bei der beinahe 1.000 Menschen ums Leben kamen¹, oder die Krawalle bei einem Fußballspiel in Catania/Italien, Anfang Februar 2007 nennen, bei denen der Polizist Filippo Raciti von einem randalierenden Fan getötet wurde und die zum wiederholten Male die Diskussion um die bestehenden Sicherheitsbestimmungen auf den Plan gerufen haben². Diese Liste ließe sich beinahe beliebig erweitern. Dass das Thema dennoch in der Öffentlichkeit nicht die Aufmerksamkeit hat, die man angesichts dessen vermuten könnte, liegt daran, dass der Faktor „Sicherheit“ bei Großveranstaltungen weitgehend vorausgesetzt wird.³

Das Zusammentreffen vieler Menschen und vor allem die Präsenz der Medien wird immer wieder von bestimmten Personenkreisen zum Anlass genommen, durch strafbare Aktionen große Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen.

Der Kommentar von Steffen Haffner veranschaulicht diese bedrückende Wahrheit eindringlich: „Olympia als Friedensfest in einer zerrissenen, unfriedlichen Welt wirkt wie eine kühne Provokation. Es zieht die Psychopathen und Störenfriede unterschiedlichster Couleur geradezu magisch an. Unwiderstehlich scheint für manche Leute die Versuchung zu sein, die

Spiele als Medienbühne für ihre Zwecke zu missbrauchen.“⁴

Natürlich können Gefahrensituationen auch andere Ursachen haben als das vorsätzliche Zuwiderhandeln Einzelner. Massenpaniken sind ein Phänomen, das leider immer wieder auftritt und dem man nur schwer begegnen kann. Es reicht oftmals schon ein Gerücht oder minimal erscheinende Umwelteinflüsse, um eine solche auszulösen. Trotz allem gibt es Möglichkeiten, zu vermeiden, dass aus einer auftretenden Massenpanik eine Katastrophe wird. Als Beispiel ließen sich genügend barrierefreie Ausweichmöglichkeiten anführen.⁵

1. GROSSVERANSTALTUNG – EINE FRAGE DER DEFINITION

Um sich dem Themenkomplex auf seriöse Weise zu nähern, ist es unabdingbar, sich eingehender mit der Frage auseinanderzusetzen, welche Parameter eine Veranstaltung zu einer „Großveranstaltung“ machen. Dass eine solche die Notwendigkeit höherer Sicherheitsstandards voraussetzt, steht außer Frage. Schlussfolgernd lässt sich somit als Grundannahme eine potenzielle oder tatsächlich erhöhte Gefahrensituation feststellen.

Unter „Bedrohung“ lassen sich alle potentiellen Möglichkeiten Schaden zu verursachen subsumieren. Hierzu zählen „Subjekte (Einbrecher, Saboteure, Terroristen, usw.), Ereignisse (Sturm, Lawinen, Hochwasser, Explosion, usw.) oder Objekte (Stromleitung, Gasleitung usw.)“, die „bei Wirksamwerden bzw. Störungen auf Personen, Sachen oder Image negative Folgen“⁶ auslösen.

Im Rahmen des EU-SEC Projektes⁷ – eines EU-Projektes zum Thema „Sicherheit bei Großveranstaltungen“ – stellte sich bald heraus, dass eine einheitliche Begriffsdefinition von „major event“ bis dato nicht existierte, und, wie sich in weiterer Folge herauskristalisieren sollte, eine solche auch wenig sinnvoll erscheint, ergibt sich doch für jeden Akteur eine vollkommen unterschiedliche Ausgangslage, die wiederum aus verschiedensten politischen, juristischen, technischen, soziokulturellen und ressourcenbedingten Voraussetzungen erwächst.

Nichtsdestotrotz ist es wichtig, und zwar nicht zuletzt, wenn es um die internationale Bereitstellung von Ressourcen geht, eine Art Rahmenbegriff festzusetzen. Dies ist natürlich nur innerhalb eines solchen EU-weiten Projektes sinnvoll, soll der Begriff auch über nationalstaatliche Grenzen hinaus Gültigkeit haben.

Unter Einbeziehung sämtlicher, am Pro-

jekt teilnehmender EU-Mitgliedsstaaten wurde folgende Definition erarbeitet:

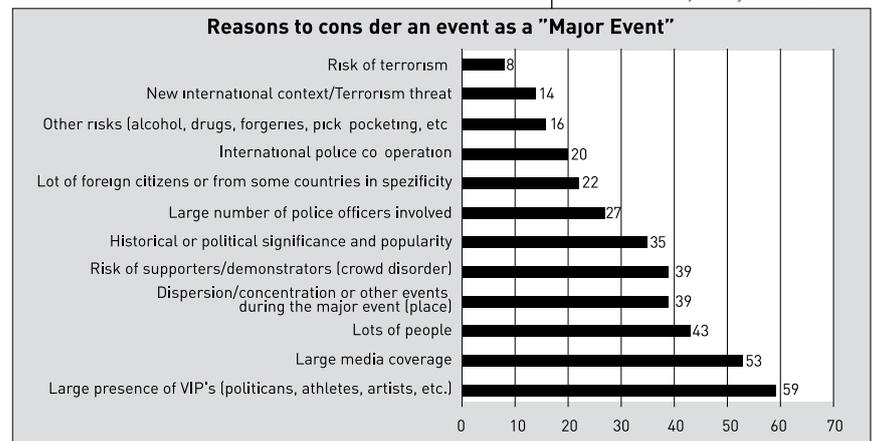
„A major event is a foreseeable event that should have at least one of the following characteristics:

- Historical, political significance or popularity.
- Large media coverage and/or international media attendance.
- Participation of citizens of different countries and/or possible target groups.
- Participation of VIPs and/or dignitaries.
- High number of persons and poses the potential of threats and therefore may require international cooperation and assistance“.⁸

Zusätzlich lassen sich als Kriterien, die sich wiewohl auch aus genannter Definition ableiten lassen, die Außergewöhnlichkeit einer Veranstaltung und die erhöhte Bewertung des Sicherheitsrisikos aufführen. Welche Schwierigkeit die Bestimmung einer solchen Begriffsdefinition bedeutet, lässt sich leicht daran erkennen, dass in der einschlägigen Literatur so gut wie keine Versuche diesbezüglich unternommen wurden.

Interessant ist im Folgenden die Relevanz, die die verschiedenen Projektteilnehmer den unterschiedlichen Parametern beimessen. Wie nachstehende Grafik ver-

Grafik: Security of Major Events, UNICRI



Definierungsmerkmale von Großveranstaltungen

deutlich, werden vor allem die Präsenz von Prominenten, eine erhöhte Medienaufmerksamkeit und die Ansammlung einer großen Menschenmasse als entscheidendste Charakteristika einer „Großveranstaltung“ gesehen.

Eine weitere, etwas vage, dafür aber praxisorientiertere Definition des Terminus setzt beim Aspekt der Planbarkeit einer Veranstaltung an: „All the events that, due to the quality or quantity of persons they mobilize, or to the time and place they occur, involve threats or risks documented in security plans.“⁹ Demnach ist also die Vorhersehbarkeit – und damit verbunden die Erstellung aller notwendigen Sicherheitspläne – Voraussetzung dafür, eine Veranstaltung als „Großveranstaltung“ zu bezeichnen und zu behandeln.

Allerdings kann man daraus die etwas fragliche Schlussfolgerung ableiten, eine Veranstaltung ließe sich niemals im Nachhinein als „Großveranstaltung“ deklarieren.

Das hieße auch, dass zum Beispiel Demonstrationen, bei denen, wider die Erwartungen, die Anzahl der Teilnehmer die Prognosen bei weitem übersteigt, nicht als Großveranstaltung zu werten wären, sofern nicht bereits zuvor die notwendigen Kriterien für eine solche Klassifizierung erfüllt gewesen wären.

Die größten Gefährdungsmomente bei der Durchführung von derartigen Veranstaltungen sind – abgesehen von Bedrohungen durch natürliche oder bauliche Gegebenheiten – durch Angehörige radikaler Gruppen (Rechts- wie Linksextremismus, Hooligans, etc.), den internationalen Terrorismus sowie das Auftreten von Massenpaniken gegeben. Mit der Frage, wie man z.B. dem Problem der gesteigerten Gewaltbereitschaft¹⁰ bei Sport-Groß-

veranstaltungen am besten begegnen kann, setzten sich verschiedenste Stellen und Sozialprojekte zum Thema „Fanbetreuung“ auseinander¹¹. Die Maßnahmen hier reichen – je nach rechtlichen Gegebenheiten – über die Speicherung personenbezogener Daten, der „dokumentierten Legende“, in eine Datenbank, Platzverweis, Stadionverbote, Ausreise- bzw. Einreiseverbote oder, wie zuletzt diskutiert, bis hin zur Präventivhaft.¹²

Trotz notwendiger Abwägung der Interessen und Sicherstellung des Schutzes der Bevölkerung müssen alle diesbezüglichen Handlungen nicht nur den rechtsstaatlichen, sondern auch menschenrechts- sowie verfassungskonformen Gegebenheiten entsprechen.

2. SICHERHEITSFORSCHUNG: EU-SEC – EIN PROJEKT DES ERA-NET

Seit dem Angriff auf das World Trade Center 2001 haben im Zuge der Terrorbekämpfung Sicherungsmaßnahmen, Sicherheitspolitik und Sicherheitsforschung merklich an Bedeutung gewonnen. Zuerst hat sich dieser Trend vor allem im anglo-amerikanischen Raum abgezeichnet; seit dem Anschlag auf den Bahnhof in Madrid ist die Thematik auch eine kontinentaleuropäische geworden.¹³ 2003 legte Javier Solana¹⁴ dem Europäischen Rat eine europäische Sicherheitsstrategie unter dem bezeichnenden Titel „A Secure Europe in a Better World“¹⁵ vor; eine gesamteuropäische Sicherheitsinitiative, in deren Entstehungsprozess „innerhalb der Europäischen Union ein neues umfassendes Sicherheitsverständnis formuliert wurde“ – als gemeinsame Metaziele wurden Stabilität und Sicherheit durch Partnerschaft definiert. Dies meint nicht zuletzt das Bemühen eines jeden Mitgliedsstaates sich mit dem Thema eingehender auseinander zusetzen und „eine neue Sicherheitskultur in Eu-

ropa zu etablieren¹⁶ – dieses Ziel in die Tat umzusetzen führt über den Weg der „Sicherheitsforschung“.¹⁷

Welchen Stellenwert die Forschung im Bereich der Sicherheit einnimmt, wurde von Österreich relativ früh erkannt und somit oben formulierter Aufforderung nachgegangen, berücksichtigt man die Tatsache, das hier bereits vor entsprechender Schwerpunktsetzung innerhalb des erwähnten 7. Forschungsrahmenprogramms der EU vermehrt entsprechende Agitationen bestanden. Immerhin hat Österreich mit KIRAS das erste nationale Sicherheitsforschungsprogramm ins Leben gerufen, innerhalb dessen die zentralen Ziele „im Schutz kritischer Infrastruktur und der Sicherheit bei Großveranstaltungen“¹⁸ zu sehen sind.

Indiz für den zunehmenden Stellenwert des Themenkomplexes war auch die – im Rahmen der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft – abgehaltene Sicherheitsforschungskonferenz im Februar 2006 in der Wiener Hofburg, in dessen Vorfeld der Stellenwert des Faktors Sicherheit wiederholt hervorgehoben wurde: „Das Bedürfnis nach Sicherheit wird in Zeiten vermehrter terroristischer Aktivitäten und immer gewaltigerer Naturkatastrophen zunehmend größer. Diesem Bedürfnis muss die Politik durch die neuesten und angemessenen Sicherheitseinrichtungen nachkommen. Daher bedarf es auch innovativer und neuer Technologien, die Sicherheit in den Vordergrund stellen“¹⁹.

Deutschland hat im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft die Sicherheitsforschungskonferenz im März 2007 in Berlin zum zweiten Mal abgehalten. Dort wurde u.a. die Errichtung einer Plattform zum Thema Sicherheitsforschung und des „European Research and Innovation Forums“ seitens der EU-Kommission, vertreten durch Günter Verheugen, initiiert, das strategische Sicherheitsforschung über die

Grenzen des Programms hinaus betreiben soll. Im Rahmen der Veranstaltung wurde seitens der Kommission darauf hingewiesen, dass der Schwerpunkt der Forschungsarbeit in diesem Bereich durch die nationalen Programme geleistet werden müsse, die Kommission könne hierbei nur begrenzt eine koordinierende Funktion einnehmen.

Besonderes Augenmerk soll auf die Vermeidung von „Doppelgleisigkeiten“ und somit Vergeudung von Ressourcen gelegt werden, was nicht ganz einfach ist, bedenkt man die Vielzahl der unterschiedlichen Projekte.²⁰

Aber auch international gibt es zunehmend Bestrebungen, sich vermehrt mit dem Faktor Sicherheit und – vor dem Hintergrund der Fußball-Weltmeisterschaft 2006 in Deutschland oder der anstehenden Europameisterschaft 2008 in Österreich/Schweiz – auch mit Sicherheit bei Großveranstaltungen auseinanderzusetzen und die Exekutive entsprechend auf derartige Großereignisse vorzubereiten. Vor diesem Hintergrund ist zum Beispiel die Durchführung eines CEPOL-Kurses zum Thema „Public Order and Crowd Management – Security during Major Events“²¹, der Ende November 2006 unter deutscher Schirmherrschaft, unterstützt von Griechenland und Portugal²², an der Deutschen Hochschule der Polizei²³ abgehalten wurde, zu bewerten.

Die möglichen Gefahrenquellen, die im Rahmen von Großveranstaltungen eine Rolle spielen können, sind höchst unterschiedlicher Natur und bedürfen demnach auch höchst unterschiedlicher Behandlung bzw. Strategien, um diesen entgegenzutreten. Zudem lassen sich manche Ereignisse überhaupt nicht oder nur minimal beein-

flussen. Um die Sicherheitsstandards aber auf die höchst mögliche Stufe zu heben und die Risiken so weit als möglich einzuschränken, ist es unabdingbare Voraussetzung, die Erfahrungen möglichst vieler Entscheidungsträger und/oder anderer Experten auf dem Gebiet zu bündeln und internationale Forschungsk Kooperationen auf diesem Gebiet zu fördern und voranzutreiben.

Die unterschiedlichen Schlüsselaspekte im Kontext von Sicherheit bei Großveranstaltungen werden bereits in vielen EU-Staaten, im Rahmen von nationalen Forschungsprogrammen, untersucht. Bislang fehlte allerdings „eine umfassende Struktur zur Erleichterung der Zusammenarbeit und Koordinierung der nationalen Programme untereinander – was in einer Zeit, in der Terrorismus und Verbrechen rund um den Globus agieren, äußerst unbefriedigend ist“²⁴.

Ausgehend von dieser Überlegung, und unter Berücksichtigung der Komplexität der verschiedenen bi- und multilateralen Abkommen, der unterschiedlichen Bedürfnisse und Voraussetzungen der einzelnen Akteure, hat es sich das „United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute“ (UNICRI) zum Ziel gesetzt, Licht ins Dunkel zu bringen. Hierfür wurden zwei unterschiedliche Projekte ins Leben gerufen: einerseits das „IPO-programme“ („International Permanent Observatory on Security Measures during Major Events“), das einen eher internationalen Ansatz verfolgt und dessen Hauptziel die Verstärkung der internationalen Kooperation und die Erleichterung des Informationsaustausches ist; auf der anderen Seite das Projekt „Security during Major Events in Europe“ (EU-SEC), bei dem – unter der Schirmherrschaft von UNICRI – EUROPOL und die Sicherheitsbehörden zehn verschiedener EU-Mitgliedsstaaten (Österreich, Finnland,

Frankreich, Deutschland, Irland, Italien, die Niederlande, Portugal, Spanien und Großbritannien) miteingebunden sind.

Ziel dieses Projektes, das im Rahmen des ERA-NET-Programms der Europäischen Kommission, das wiederum Teil des 6. Forschungsrahmenprogramms ist, durchgeführt wird, ist es, die Forschung in diesem Bereich auf eine neue, Grenzen überschreitende Koordinierungsebene zu heben und somit dazu beizutragen, einen Europäischen Forschungsraum zu implementieren.

Das Projekt startete 2004 und ist für eine Dauer von vier Jahren veranschlagt.

Insgesamt wurden sechs unterschiedliche und aufeinander aufbauende Arbeitspakete formuliert, wobei Österreich mit der Durchführung des zweiten Arbeitspaketes „Strategic Activities – Management of the Research“ betraut wurde, das plangemäß im Herbst 2006 abgeschlossen werden konnte und dessen Ergebnisse im Rahmen des 6. Treffens des EU-SEC-Lenkungsausschusses im Dezember in New York präsentiert wurden.

3. GEFAHRENANALYSE, RISIKO-BEWERTUNG UND EINSATZ-PLANUNG

“Successful security planners need to be knowledgeable about potential threats posed by terrorist groups, hooligans, protestors or organised crime groups. They have to be informed about circumstances and behaviours that may contribute to incidents. They need strategic and operational information to identify vulnerabilities in the defence system, evaluate risks and decide whether further action should be taken to reduce potential risks. They are also expected to be experienced with emergency solutions to be taken in case natural

disasters and man-made emergencies occur during the event.”²⁵

Diese Darstellung veranschaulicht deutlich, welche Aufgaben und Herausforderungen die Sicherheitsverantwortlichen bei der Durchführung von Großveranstaltungen auf sich nehmen müssen und welcher wichtigen Eigenschaften es bedarf, dieser Verantwortung – im Sinne eines gelungenen Ablaufs – nachzukommen.

Trotz des unterschiedlichen Charakters von Großveranstaltungen basieren die Sicherheitsstrategien im Kern auf denselben Grundsätzen.

Basis eines jeden erfolgreichen Sicherheitskonzepts, bei dem alle Akteure miteinander gebunden sein sollten, ist eine möglichst umfassende Gefahrenanalyse.

Die Anwendung bestehender Führungsgrundsätze, eine weitgehend einheitliche Führungsorganisation bei Veranstaltungen, deren Größe oder Art es notwendig macht, organisationsübergreifend zu arbeiten, sowie die Qualität der Kommunikation und des Zusammenwirkens unterschiedlicher Einsatzorganisationen sind entscheidend für die Effizienz der Einsatzbewältigung.²⁶

Ziel der Risikoeinschätzung ist die Erkennung und Beurteilung möglicher Gefahren bei der Planung bzw. Durchführung von Veranstaltungen, um diese anhand eines Maßnahmenkatalogs oder einer Checkliste nachfolgend auszuschließen oder zumindest auf ein Minimum zu reduzieren²⁷.

Verschiedenste Faktoren beeinflussen die von einer Großveranstaltung ausgehenden Risiken; sie lassen sich überblickshalber in einige Gruppen zusammenfassen:

- Die Besucherzahl (zulässige und tatsächliche, soziokulturelle Zusammensetzung),
- ob die Veranstaltung in geschlossenen

Räumen oder im Freien stattfindet,

- die Gefahrenneigung nach Art der Veranstaltung,
- die Beteiligung prominenter Persönlichkeiten mit entsprechender Sicherheitsstufe,
- die Berücksichtigung polizeilicher Erkenntnisse
- und die Witterung.²⁸

Um eine umfassende Risikobewertung vornehmen zu können, ist es weiters unabdingbar, alle notwendigen Einzelinformationen einzuholen, zu prüfen und mit allen Beteiligten abzustimmen.²⁹ Informationen aus den folgenden Bereichen bilden die Grundlage für jede weitere Planung:

- Programmablauf und Zeitplan des Veranstalters,
- alle Informationen über mögliche eigene Sicherheitsstandards seitens des Veranstalters,
- Planunterlagen inklusive der Angabe von Sperrzonen, Flucht- und Rettungswegen,
- eine genaue Benennung aller Ansprechpartner und deren jeweiliger Kompetenzen,
- Vorsorgemöglichkeiten und Materialdepots vor Ort,
- die Aufstellung aller vorhandenen Fernmelde- und Kommunikationseinrichtungen,
- eine nachvollziehbare Bemessung der zu erwartenden Besucherzahl.

In der Folge ist es möglich, die nach diesen Kriterien ermittelten Risiken mit einem Punktesystem zu belegen und somit eigens für jede Veranstaltung das individuelle Risiko zu berechnen. Basierend auf diesen Resultaten können die notwendigen Maßnahmenpakete veranlasst werden. Allerdings dienen die errechneten Werte lediglich als Richtwert zur besseren Dimensionierung der notwendigen Ressourcen, haben also

mehr empfehlenden Charakter und müssen an die entsprechenden Verhältnisse adaptiert werden. Die Konsequenzen, die sich aus einer solchen Gefahrenanalyse ergeben, müssen zwischen Behörden, Einsatzkräften, Veranstaltern, privaten Sicherheitsdiensten und allen anderen möglichen Akteuren abgestimmt werden.

Um die Gefährdungseinschätzung grob auszudrücken, existiert in Österreich ein 3-stufiges Modell, wobei Stufe 1 eine akute Anschlaggefährdung bezeichnet, Stufe 2 für eine etwas erhöhte Gefahrenlage steht und mit Stufe 3 eine Lage eingeschätzt wird, bei der nicht von einer Gefährdung auszugehen ist. Diese stellt den Normalfall bei der Gefahrenbewertung von Veranstaltungen dar. An die Zuordnung zu den drei Stufen sind allerdings – anders als z.B. in Deutschland – keine jeweils fix vorgegebenen Maßnahmen gebunden, sondern sie obliegen einer jeweils individuellen Handlungsprämisse.

Grundsätzlich kann man bei einer erhöhten Gefährdungslage aus einem Pool von verschiedensten Maßnahmen schöpfen, deren Einsatz jeweils von den praktischen Umständen, der Erfahrung und Einschätzung der Einsatzleitung u.a. Faktoren abhängt.

Vordergründig wären in diesem Zusammenhang Platzverbote, erhöhtes Aufkommen an Beamten, Wiederaufnahme der Grenzkontrollen im Schengenraum, teilweise Sperrung des Luftraums, Videoüberwachung am Veranstaltungsraum oder auch ein unmittelbarer Personenschutz für besonders gefährdete Personen zu nennen.³⁰

Einen besonderen Risikofaktor, auf den unter anderem Bahr hinweist, stellt einerseits die Tatsache dar, dass immer weitläu-

figere und größere Veranstaltungsräume genutzt werden, um ökonomischen Zielvorgaben entsprechend Rechnung tragen zu können, und somit die Masse der Teilnehmer immer größere Dimensionen annimmt, andererseits ergibt sich das erhöhte Risiko aber besonders durch die zweckfremde bzw. multifunktionale Nutzung von Veranstaltungsorten – z.B. Stadien.³¹ Es ist auch in vielen Fällen zwischen der Sicherheit der Besucher und der Beeinträchtigung der Veranstaltung abzuwägen.³² So kann beispielsweise eine besonders umfassende Einlasskontrolle zwar gute Absichten – im Sinne einer Sicherheitssteigerung – verfolgen, in bestimmten Fällen aber – bedingt durch die verlängerte Wartezeit – zum Beispiel zu einer Steigerung des Aggressionspotenzials führen, was im Gegenzug die Sicherheit der Veranstaltung negativ beeinflusst. Ein anderer Punkt, den es zu bedenken gibt, ist, dass eine langsame bzw. aufwändige Überprüfung ebenfalls Sicherheitsrisiken in sich birgt: Lange Menschenschlangen vor Kontrollpunkten stellen ein potentielles Anschlagziel dar³³. Einen möglichen Lösungsansatz könnte hierbei eine bessere Vorauslese z.B. durch Profiling bieten.³⁴

Von besonderer Bedeutung sind zudem das Staudruck-, Stolper- und Bewaffnungsrisiko, da diese Risiken in besonderem Maße das Potenzial haben, Massenpaniken auszulösen.³⁵

Wie man sieht, sind viele unterschiedliche Parameter bei der Einsatzplanung zu berücksichtigen, was deren Komplexität und damit auch Fehleranfälligkeit aufzeigt. Zu den wichtigsten Rahmenbedingungen zählen – wie anfangs erwähnt – ein reibungsloses Ressourcen- und Informationsmanagement, ein funktionierendes und durchdachter behördlicher Organisationsaufbau des Einsatzes, klare Kompetenzverteilung³⁶ und weitere Parameter, auf die in diesem Rahmen nur hingewiesen aber

nicht näher eingegangen werden soll.

Eine weitere Überlegung – vor allem in Zeiten der Einsparungen bei Personalressourcen im öffentlichen Dienst –, der man in diesem Zusammenhang nachgehen muss, ist die Frage, inwieweit die Polizei – und damit die Öffentlichkeit – für die Einhaltung der notwendigen Sicherheitsstandards und Durchführung der Vorbereitungen Sorge tragen muss; vor allem unter dem Gesichtspunkt des enormen ökonomischen Nutzens, den die Veranstalter derartiger Großevents davontragen. Der Veranstalter ist üblicherweise für die Einhaltung der gesetzlichen Sicherheitsstandards am Veranstaltungsort (z.B. innerhalb des Stadions) zuständig. Hier wäre allerdings ein größeres Mitspracherecht seitens der Exekutive sicher sinnvoll, da momentan bei der Art und Weise, wie diese Sicherheit gewährleistet werden soll, wenig gesetzlich geregelt ist, weshalb die Forderung nach einer definitiven Regelung und Festlegung dieser Punkte im Veranstaltungsrecht besteht.

Ein Beispiel wäre, dass die Exekutive momentan keinerlei bindenden Einfluss auf die Auswahl und Ausbildung des Personals der privaten Sicherheitsdienste hat³⁷.

Selbstredend haben Großveranstaltungen auch immer einen sekundären wirtschaftlichen Nutzen für den Austragungsort, sei es unmittelbar durch die von den Besuchern profitierenden Gewerbebetriebe oder mittelbar durch den Imagezugewinn, der für die wirtschaftliche Verbesserung des Standorts nicht außer Acht gelassen werden darf³⁸. Nichtsdestotrotz: In welchem Ausmaß die Veranstalter in Zukunft einen Beitrag zu den gesetzlich notwendigen Sicherheitsstandards leisten werden müssen, wird man noch zu diskutieren haben.

4. TERRORISMUS – VERÄNDERUNGEN DER BEDROHUNGS-SZENARIEN

Aus sicherheitstechnischer Perspektive stellen Großveranstaltungen alle Verantwortlichen vor große Herausforderungen, v.a. durch die Beteiligung großer Menschenmassen, darunter leider auch oft spezifische Risikogruppen und Personen, die derartige Events dafür nutzen, in irgendeiner Form auf sich aufmerksam zu machen und dabei auch – ob nun mit Absicht, oder nicht – anderen Schaden zuzufügen.

Ein weiterer Grund dafür, dass Großveranstaltungen grundsätzlich besonders gefährdet sind und als so genannte „soft targets“ gelten, stellt die Tatsache dar, dass die Vorkehrungen zur Absicherung der Umgebung zwangsläufig Schwachstellen aufweisen, die als Ansatzpunkt für vielerlei Arten von Angriffen dienen können³⁹. Diesbezüglich muss im Rahmen der Risikobewertung eine möglichst realitätsnahe Einschätzung angestrebt werden; eine Zielsetzung, die durchaus auch unter ökonomischen Gesichtspunkten zu betrachten ist.

Im Rahmen der ersten „Closed Door Meetings“ von IPO, wo es v.a. um Sicherheitsplanung im Rahmen von Großveranstaltungen ging, wurde folgende Empfehlung festgehalten:

„The plans should always be written using the threat assessment so that planning is not too focused on unlikely threats or threats with negligible consequences. It is neither feasible or economically possible, to prevent all threats nor eliminate all risks; therefore a very effective risk management strategy is needed.“⁴⁰

Die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus⁴¹ besteht zwar nicht erst seit dem 11. September 2001, von diesem Zeitpunkt an hat die Bedrohungslage allerdings eine vollkommen neue Qualität bekommen und dementsprechend muss ihr mit neuen – und vor allem proaktiven –

Sicherheitsstrategien begegnet werden.⁴²

Unter „threat assessment“, das sich am besten mit „Gefährdungseinschätzung“ übersetzen lässt, wird die Analyse und Evaluation hinsichtlich Bandbreite, Bedeutung und Charakter eines bestimmten, bedrohlichen Phänomens verstanden; eine Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Terrorismusbekämpfung, der – vor dem Hintergrund der transnationalen Qualität der Bedrohung – nur durch eine Bekämpfungsstrategie frei von Grenzen und Hierarchien zu begegnen ist. Der internationale Terrorismus hat sich in den letzten Jahren verändert⁴³ – Ian Lesser spricht z.B. vom „New Terrorism“⁴⁴ –, eine Entwicklung, die nicht zuletzt durch die Möglichkeiten in punkto Flexibilität hinsichtlich Ausbildung, Rekrutierung, Infrastruktur oder Propaganda, die durch die weit reichende Verbreitung des Internet möglich gemacht wurden, und auf die die internationale Gemeinschaft mit neuen Ansätzen in der Terrorismusbekämpfung, die weniger in starren nationalstaatlichen Strukturen verankert ist und dafür vermehrt auf internationale Kooperation setzt, antworten muss.

Um diesem Anspruch nachzukommen, versucht die Europäische Union die Bedrohungseinschätzung auf möglichst grundsätzliche Gültigkeit für den EU-Raum festzuhalten.

Die wichtigsten, regelmäßig erscheinenden, Untersuchungen innerhalb der EU zum Thema „Terrorismusbekämpfung“ sind der alle zwei Jahre erscheinende Strategiereport der Terrorismus-Arbeitsgruppe der dritten Säule der EU, für dessen Umsetzung EUROPOL verantwortlich ist, der „Trend Accentuation Report“ und „The Threat Assessment on Islamic extremist terrorism“.⁴⁵

Beim „Trend Accentuation Report“ handelt es sich um ein jährlich erscheinendes offenes Dokument, das demnach keine vertraulichen Informationen enthält, sondern die frei zugänglichen innerhalb der Mitgliedstaaten bündelt und die wesentlichsten Trends zum Thema für die Sicherheitsbehörden zugänglich machen soll. Wesentlich ist hierbei vor allem der Aspekt der Rechtsentwicklung bezüglich Terrorismusbekämpfung innerhalb der EU; für die Umsetzung ist die jeweilige EU-Ratspräsidentschaft verantwortlich.

Bei der dritten Untersuchung handelt es sich um einen vertraulichen Bericht, der im Umfeld, der von EUROPOL – als Antwort auf die Anschläge in den USA – eingesetzten, „Counter-Terrorism Taskforce“ erarbeitet wird. Ziel ist die Identifikation von möglichen Anschlagzielen und die Schadenseinschätzung im Anschlagfall, die Untersuchung der Vorgehensweisen terroristischer Gruppierungen, die daraus resultierenden Konsequenzen für die Mitgliedsstaaten sowie eine Einschätzung, welche Gebäude, Areale, etc. besonderer präventiver Maßnahmen bedürfen.⁴⁶

Allerdings muss man zu bedenken geben, dass die Gefahr von Terroranschlägen nicht auf Anlässe wie Großveranstaltungen beschränkt ist; diese finden ganz im Gegenteil meist zu anderen, völlig unerwarteten Gelegenheiten statt, bei denen nicht mit einem erhöhten Sicherheitsaufkommen zu rechnen ist.

„Der Kampf gegen den Terror ist nicht in erster Linie eine Frage der Gesetze. Was Großveranstaltungen wie die Weltmeisterschaft oder den in dieser Hinsicht geglückten Weltjugendtag in Köln angeht, so sind dieses keineswegs die einzigen Herausforderungen im Kampf gegen den Terror. Im Gegenteil: Die großen Anschläge der letzten Zeit fanden im normalen Alltag statt, ganz unabhängig von spektakulären Großereignissen.“⁴⁷

5. RESÜMEE

Wie im vorliegenden Beitrag aufgezeigt wurde, bedarf die Thematik der notwendigen Gefahrenprävention – und nichts anderes hat man im Sinn, beschäftigt man sich mit dem Faktor „Sicherheit“ im Rahmen von Großveranstaltungen – einer vielseitigen Betrachtungsweise.

Einerseits ist es für eine international funktionierende Zusammenarbeit, die wiederum wesentliche Voraussetzung für den reibungslosen Ablauf der meisten Großevents ist, unabdingbar, gemeinsame bzw. ähnliche Handlungsstrategien und Präventionsmaßnahmen zu erarbeiten, was auch im Rahmen verschiedener Projekte auf nationaler und internationaler Ebene – und zwar über den jeweiligen Fall hinausgehend – verfolgt wird.

Weiters ist die Forschung in diesem Bereich gefragt, den Entscheidungsträgern die richtigen Werkzeuge in die Hand zu geben, und zwar sowohl in Bezug auf die technischen Voraussetzungen als auch hinsichtlich der psychologischen und sozialwissenschaftlichen Aspekte der Bedrohungslage⁴⁸, auf die im Moment seitens der meisten Forschungsprogramme leider zu wenig eingegangen wird.

Diesbezüglich steht insbesondere die Überlegung im Hintergrund, dass derartige Hilfestellungen zur Erarbeitung der notwendigen Präventionsmaßnahmen auf lange Sicht in den meisten Fällen weitaus ökonomischer sind und es ihnen – besonders im Hinblick auf die notwendige Verhältnismäßigkeit – auch an Effizienz nicht mangelt. Diese Forderung ist nicht zuletzt im Umgang mit der Gefährdung seitens des internationalen Terrorismus bedeu-

tend, wobei es natürlich kein „anstelle von“, sondern ein „sowohl als auch“ bei der Gefahrenprävention geben muss, da beide Herangehensweisen einander naturgemäß ergänzen. Dass diese Einsicht verstärkt Einkehr in die europäische Forschungslandschaft erhält, bleibt zu hoffen.

Jedoch sollte man, trotz aller möglichen Gefahren, die im Rahmen von Großveranstaltungen, unabhängig welcher Art, auftreten können, nicht vergessen, dass diese normalerweise erfreuliche Ereignisse darstellen, die einer Nation, Religionsgemeinschaft oder jeglicher Art von gesellschaftlicher Gruppe gehörigen positiven Aufschwung geben können. Dies hat nicht zuletzt das Geschehen rund um die Fußball-WM in Deutschland 2006 unter Beweis gestellt.

Somit ist immer auch eine friedensstiftende Bedeutung mitzudenken, die man – vor allem angesichts des internationalen Charakters vieler Großveranstaltungen – nicht außer Acht lassen sollte.

Die Verantwortlichen für das Sicherheitskonzept der Fußball-Weltmeisterschaft 2006 haben sich bezeichnenderweise den Satz „As much security as required with as few restrictions as possible“⁴⁹ zum Motto genommen.

Aufgabe der staatlichen wie zivilen Sicherheitsverantwortlichen ist es, dieses positive Potenzial durch geeignete Maßnahmen und Vorsorgekonzepte entsprechend zu schützen.

- ¹ <http://www.faz.net/s/Rub28FC768942F34C5B8297CC6E16FFC8B4/Doc~E4AE D7A05091549C1BEFE2DA0A3E9FF58~ATpl~Ecommon~Scontent.html>.
- ² Lützow, S. (2007). *Gewalt ante Portas*, *Der Standard*, 08.02.2007.
- ³ Nach: Siska, M. (2006). *Kuratorium Sicheres Österreich*, in: *Öffentliche Sicherheit* (11–12), 6.
- ⁴ In der FAZ vom 02.11.2001, <http://www.olympia72.de/050972a.htm>.
- ⁵ Waldau, N./Meyer-König, T. (2005). *Mikroskopische Evakuierungs-/Entfluchtungsanalysen*, in: Grommek, C. (Hg.) *Panik. Ein vernachlässigtes Phänomen? Rothenburger Beiträge. Polizeiwissenschaftliche Schriftenreihe der Fachhochschule für Sachsen*, Bd. 23, Rothenburg/Oberlausitz, 139-149.
- ⁶ Gattermann, P./Haschke, H./Hersche, B. (Hg.) (2005). *Handbuch für die Sicherheit bei Großveranstaltungen*, ÖISS, Wien, 21.
- ⁷ Siehe Kapitel 2.
- ⁸ Hadley, J. (2006). *Coordinating National Research Programmes on Security during Major Events in Europe, Report on Ideas for Future Joint Activities* (D2.1.), 12.
- ⁹ *Security of Major Events, Toolkit for Policymakers and Security Planners*; UNICRI, 2005, 7.
- ¹⁰ Anm.: Hier sei insbesondere auf das Problem des politischen Extremismus – de facto Rechtsextremismus – innerhalb der Fanggruppierungen hingewiesen, die bei Fußballspielen eine nicht zu vernachlässigende Größe sind. Vgl. http://www.bpb.de/themen/4IFKR4,0,Fu%DFball_un d_Rechtsextremismus_in_Europa.html.
- ¹¹ Anm.: Auch wenn in Italien bereits seit über 30 Jahren von Ultragruppierungen die Rede ist, handelt es sich im deutschsprachigen Raum um eine neuere, noch weitgehend unerforschte Fußballfanbewegung. Vgl. Behn, S./Klose, A./Lehnert, E. (u.a.), *Metastudie: Wandlungen des Zuschauerverhaltens im Profifußball – Notwendigkeiten, Möglichkeiten und Grenzen gesellschaftlicher Reaktion*, 1, http://www.sportwiss.uni-hannover.de/daten/lit/pil_metastudie.pdf.
- ¹² Interessante Einblicke über die Rechtslage in Deutschland bezüglich Präventivmaßnahmen gegen Hooligans bietet z.B. Breucker, M. (2005). *Maßnahmen gegen Hooligans aus rechtlicher Sicht, Referat im Rahmen des Seminars „Polizeiliche Maßnahmen aus Anlass der Fußballweltmeisterschaft 2006“ in Deutschland vom 01.-03. März 2005 an der Polizei-Führungsakademie Münster*.
- ¹³ Bieber R./Brüggemann, C./Gingerl, M. (2005). *Sicherheitsforschung – Begriffsfassung und Vorgangsweise für Österreich*, Wien, 19.
- ¹⁴ Anm.: seit 1999 Generalsekretär des Rates der Europäischen Union und Hoher Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Generalsekretär der Westeuropäischen Union (WEU).
- ¹⁵ Solana, J. (2003). *European Security Strategy „A Secure Europe in a Better World“*, Brussels, in: Bieber R./Brüggemann, C./Gingerl, M. (2005). *Sicherheitsforschung – Begriffsfassung und Vorgangsweise für Österreich*, Wien, 39.
- ¹⁶ Ebenda.
- ¹⁷ Bieber R./Brüggemann, C./Gingerl, M. (2005). *Sicherheitsforschung – Begriffsfassung und Vorgangsweise für Österreich*, Wien, 39.
- ¹⁸ http://www.eu2006.at/de/News/Press_Releases/January/1101mainoniforschung.html.
- ¹⁹ http://www.ue2006.at/de/News/Press_Releases/February/1402MainoniSicherheitsforschung.html?month=6&day=1.
- ²⁰ Verheugen, G. im Rahmen seiner Eröffnungsansprache „Sicherheitsforschung für ein sicheres Europa“ der Sicherheitsforschungskonferenz SCR 07, 26.–27.03.2007, Berlin.
- ²¹ CEPOL Course, *Public Order and Crowd Management* 21.–23.11.2006 an der Polizei-Führungsakademie in Münster.
- ²² Anm.: die in diesem Rahmen ihre Erfahrungen zum Thema, erworben durch die Olympischen Spiele 2004 in Athen und die UEFA-Europameisterschaft 2004 in Portugal, weitergeben konnten.
- ²³ Anm.: Die Deutsche Hochschule der Polizei (DHpol) – vormals Polizeiführungsakademie – befindet sich zurzeit in Gründung.
- ²⁴ http://www.euburo.de/arbeitsbereiche/eranet/projektdeadline2/Download/dat/_fil_959, am 19.2.2007.
- ²⁵ EU-SEC Manual (2007). <http://www.eu-sec.org/default.asp>.
- ²⁶ Dudek, K. (2007). *Die Besondere Aufbauorganisation bei der Bewältigung komplexer Lagen*, .SIAK-Journal (1), 44–58, hier: 44.
- ²⁷ <http://www.oeiss.org/aktuelles/index.php?id=23&archiv=>.
- ²⁸ Peter, H./Maurer, K. (Hg.) (2005). *Gefahrenabwehr bei Großveranstaltungen*, Edewecht/Wien, 23.
- ²⁹ Vgl. in diesem Zusammenhang z.B. Jäggi, M. (2006). *Vorbereitung der Schweiz auf die WM 2006 und die EM 2008, Referat im Rahmen des Seminars „Polizeiliche Maßnahmen aus Anlass der Fußballweltmeisterschaft 2006 in Deutschland“ vom 01.–03.03.2006 an der Polizei-Führungsakademie Münster*.
- ³⁰ Experteninterview mit Dr. Johann Dorfstetter, Leiter der Abteilung II/3 im BVT, am 09.03.2007.
- ³¹ Bahr, G. (1994). *Konzentrierte Aktion zur Steigerung der Sicherheit bei Großveranstaltungen*, in: *Kuratorium der Polizei-Führungsakademie* (Hg.) *Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie*, Lübeck, 5–6.

³² Zum Beispiel die Steigerung des Aggressionspotenzials durch extrem lange Wartezeiten, die wiederum durch umfassende Einlasskontrollen verursacht wird.

³³ Shaver, R./Kennedy, M. (2004). *The Benefits of Positive Passenger Profiling on Baggage Screening Requirements*, http://www.rand.org/pubs/DOCUMENTED_briefings/2004/RAND_DB411.pdf, in: Bociurco, M. (2007). *Sprengstoffansätze mittels IEDs. Präventionsansätze und Technologien zur Detektion*, *.SIAK-Journal (1)*, 13–23.

³⁴ Bociurco, M. (2007). *Sprengstoffansätze mittels IEDs. Präventionsansätze und Technologien zur Detektion*, *.SIAK-Journal (1)*, 13–23.

³⁵ <http://www.munichre.com/>.

³⁶ Vgl. Dudek, K. (2007). *Die Besondere Aufbauorganisation bei der Bewältigung komplexer Lagen*, *.SIAK-Journal (1)*, 44–58.

³⁷ Vgl.: Goldgruber, P. (2007). „Praktische Umsetzung der Sicherheitsvorkehrungen am Beispiel der BPD Wien“. Vortrag im Rahmen der Veranstaltung „Public Viewing – das ganze Land wird Stadion!“ am 28.08.2007.

³⁸ Vgl. In diesem Zusammenhang u.a. die Ausführungen hierzu von der Wirtschaftskammer Österreich: *Wirtschaftsstandort. Basisinformationen zum Thema Sicherheit bei der Fußball EM 2008*, http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?AngID=1&StID=296742&DstID=0, am 26.01.2007.

³⁹ Vgl. *Coordinating National Research Programmes on Security during Major Events in Europe, Report on WP 2: Strategic Activities (2006)*, Wien, 4–5.

⁴⁰ IPO (2003). *Report of the first closed-door meeting. Security Planning/Biological and Chemical threat during major events*, Turin, 9.

⁴¹ Anm.: Der Begriff „Terrorismus“ wird

in Anlehnung an den Terrorismusbegriff des U.S. Department of State als „vorsätzliche, politisch motivierte Gewalt gegen nicht-kämpfende Ziele durch staatliche Gruppen oder Akteure“ verstanden; vgl.: Nischler, C. (2006). *Islamismus und Terrorismus – Möglichkeiten der Prävention*, in: Kerner, H.-J./Marks, E. (Hg.) *Internetdokumentation Deutscher Präventionstag, Hannover, 2*, http://www.praeventionstag.de/content/11_praev/doku/nischler/index_11_nischler.html.

Insgesamt lassen sich neun Hauptformen terroristischer Handlungen benennen: Brandstiftung, Attentat, Sprengstoffanschlag, Angriff auf ein Gebäude, Flugzeugentführung, falscher Alarm, Geiselnahme, Entführung sowie Sabotage, vgl. Löckinger, G. (2005). *Terrorismus, Terrorismusabwehr, Terrorismusbekämpfung, Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie – Sonderpublikation*, 44.

⁴² Anm.: Allerdings sollte im Rahmen der Diskussion im Auge behalten werden, dass immer noch der beachtliche Großteil per definitionem „terroristischer“ Handlungen Formen des nationalen Terrorismus sind. Vgl. hierzu Löckinger, G. (2005). *Terrorismus, Terrorismusabwehr, Terrorismusbekämpfung, Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie – Sonderpublikation*, 43 ff.

⁴³ Anm.: So haben z.B. die Attentate auf einzelne Personen abgenommen, die Anzahl der Anschläge, bei denen mehr als 50 Opfer zu verzeichnen waren, steigt aber seit Anfang der 90er Jahre stetig. Vgl. Ebenda, 4.

⁴⁴ Lesser, I./Hoffmann, B./Arquilla, J. (2005). *Countering the New Terrorism*, RAND, 85–144. Anm.: Der neue Terrorismus ist durch islamistisch geprägte Gruppierungen geprägt, denen es nicht mehr vordergründig darum geht, bestimmte

Ziele bei einem genau definierten Gegner durchzusetzen, sondern möglichst weit reichenden Schaden anzurichten und damit auf psychologischer Ebene weiterzuwirken. Vgl. Nischler, C. (2006). *Islamismus und Terrorismus – Möglichkeiten der Prävention*, in: Kerner, H.-J./Marks, E. (Hg.) *Internetdokumentation Deutscher Präventionstag, Hannover, 4*.

⁴⁵ Vgl. IPO, *Report of the first closed-door meeting*, 11.

⁴⁶ Ebenda.

⁴⁷ Wolfgang Schäuble im F.A.Z.-Interview am 23.10.2005 über die Fußballweltmeisterschaft, die innere Sicherheit, den Respekt vor dem Gegner und die Milde in der Politik, http://www.bmi.bund.de/nn_662984/Internet/Content/Nachrichten/Medienpiegel/2005/10/BM_Interview_FAZ.html, 16.03.2007.

⁴⁸ Zum Beispiel Untersuchungen zur Psychologie der Masse; wie verhalten sich Gruppen in Extremsituationen/wie kann man in Bedarfsfall schnell und effizient zur Hilfeleistung animieren; Radikalismus/wie geht man am besten damit um/Ursachenforschung; Fanverhalten/Einfluss von Exekutivbeamten aus dem jeweiligen Heimatland, u.v.m.; Vgl. z.B. Adang, O. (2005). *Polizeimaßnahmen bei Fußballspielen vor dem Hintergrund der Sozialen Identitätstheorie. Forschungsansatz zur Gruppenpsychologie und der Durchführung von Polizeimaßnahmen*, in: *Referatsunterlagen des Seminars „Polizeiliche Maßnahmen aus Anlass der Fußballweltmeisterschaft 2006 in Deutschland“ vom 01.–03.03.2005 an der Polizei-Führungsakademie Münster*.

⁴⁹ *Security Concept 2006 FIFA World Cup – Planning – Implementation – Conclusion*, CEPOL Course, *Public Order and Crowd Management 21.–23.11.2006 an der Polizei-Führungsakademie in Münster*.