

Im „Foyer“ stellen wir außergewöhnliche oder aktuelle Projekte und Veranstaltungen vor. Im Gedenken an die Opfer und aus Mitgefühl für die Hinterbliebenen widmen wir es diesmal der Katastrophe der Loveparade.

Wie konnte es dazu kommen? In einem ersten Offenen Brief äußerte Sebastian Hellwig „Entsetzen, Wut und Trauer“ angesichts der Sprachlosigkeit und gegenseitigen Schuldzuweisung aller an der Organisation der Loveparade Beteiligten. Er beschäftigte sich intensiv mit der Gesetzeslage, um die Fehler und Versäumnisse zu benennen, die zu der Katastrophe führten. Ohne gerichtlichen Entscheidungen vorzugreifen, zieht der Autor ein erstes Fazit. Die Veranstaltung war nicht genehmigungsfähig.

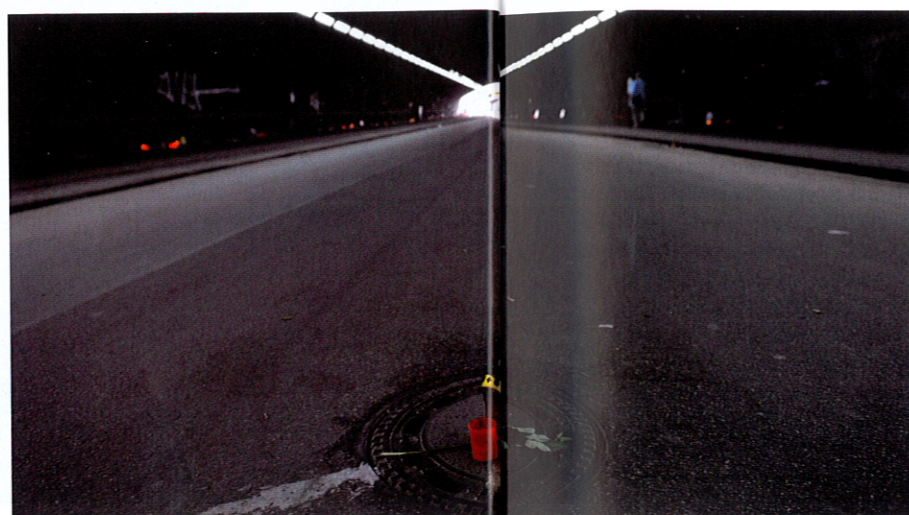


Foto: Sascha Schuermann/ddp

SEBASTIAN HELLWIG

# NICHT GENEHMIGUNGSFÄHIG

Zur Loveparade 2010

Die Kommunikation über das Internet machte die Diskussion über mögliche Ursachen der Katastrophe von Anfang an öffentlich. Die städtischen Behörden, die Veranstalter und die Polizei bemühten sich, mit Gutachten und Dokumentationen eine Verantwortung von sich zu weisen oder ihre Mitschuld zu mindern. Die Gesetzeslage, so weist der folgende Bericht nach, ist eindeutig. Im Blog des vom Autor geleiteten „bühnenwerk“, aber auch in Leserbriefen und Interviews, u. a. mit dem Spiegel, hat dieser seine Recherchen öffentlich gemacht. Im folgenden Beitrag untersucht Sebastian Hellwig den Ablauf der Ereignisse vor dem Hintergrund der Gesetzeslage.

## Wie werden Großveranstaltungen genehmigt?

Die Genehmigung von Großveranstaltungen ist in Deutschland in Teilen des Baurechts geregelt. Das Baurecht unterliegt der Länderhoheit. Die für das Bauwesen zuständigen Minister und Senatoren der 16 Länder kommen in einer Arbeitsgemeinschaft (ARGEBAU), der Bauministerkonferenz, regelmäßig zusammen und verabschieden z. B. Mustervorschriften und Mustererlasse, auf deren Grundlage die Umsetzung in spezifisches Landesrecht erfolgt. So wurde von der Fachkommission Bauaufsicht der ARGEBAU die Musterverordnung über den Bau und Betrieb von Versammlungsstätten (Muster-Versammlungsstättenverordnung – MV-StättV) veröffentlicht, die auch in NRW mit kleinen Änderungen im September 2002 in Kraft gesetzt wurde. Die Versammlungsstättenverordnung wurde dann im November 2009 in NRW durch die Verordnung über Bau und Betrieb von Sonderbauten (Son-

derbauverordnung – SBauVO →) ersetzt. Auch diese orientiert sich jedoch an der von der ARGEBAU veröffentlichten Muster-Versammlungsstättenverordnung aus 2005. Der Anwendungsbereich der SBauVO wird in §1 wie folgt beschrieben: „Die Vorschriften gelten für den Bau und Betrieb von Versammlungsstätten im Freien mit Szenenflächen, deren Besucherbereich mehr als 1.000 Besucher fasst und ganz oder teilweise aus baulichen Anlagen besteht.“

Gemäß der Begründung der ARGEBAU besteht eine Versammlungsstätte im Freien teilweise aus baulichen Anlagen, wenn der Zu- oder Ausgang durch Öffnungen in fest oder vorübergehend errichteten baulichen Anlagen, wie Einfriedungen oder Abschränkungen, gesteuert wird. Die Loveparade in Duisburg fiel damit zweifelsfrei in den Geltungsbereich der SBauVO. Zuständig für die Erteilung einer Bau- bzw. Nutzungsgenehmigung war demnach die Untere Bauaufsicht der Stadt Duisburg.

Die SBauVO enthält Forderungen an die Architektur und die technische Ausstattung von Versammlungsstätten sowie Vorschriften für den Betrieb. Die Schutzziele der Verordnung sollen bewirken, dass von dem Bauwerk keine Gefahren für die Besucher ausgehen, dass der Entstehung eines Brandes soweit wie möglich entgegengewirkt wird, und dass, wenn dieser unwahrscheinliche Fall doch eintritt, möglichst niemand verletzt wird und alle die Versammlungsstätte sicher verlassen können. Besonderes Augenmerk wird auf die Dimensionierung und Führung der Flucht- und Rettungswege gelegt. Die Verordnung regelt die notwendigen Qualifikationen, die Zuständigkeiten, die Pflichten und die Verantwortung der am Betrieb der Versammlungsstätte beteiligten Personen.

Formal werden an die Anträge zur Nutzungsänderung einer Baulichen Anlage die gleichen Anforderungen gestellt wie an einen Bauantrag, und streng gesehen ist eine „bauvorlageberechtigte Person“ (Architekt) erforderlich. Dies soll dazu führen, dass nur entsprechend fundiert ausgearbeitete Bauvorlagen eingereicht werden, die formal genehmigungsfähig sind. Werden Anforderungen der SBauVO und der BauO nicht erfüllt, so sind die stattdessen geplanten ausgleichenden Maßnahmen zu benennen.

## Gesetzliche Anforderungen

In §1 der SBauVO ist geregelt, dass die höchstzulässige Besucherzahl mit zwei Personen pro Quadratmeter zu bemessen ist. Für die Besucher nicht zugängliche Flächen werden bei der Berechnung natürlich nicht berücksichtigt. Das Gelände, auf dem die Loveparade stattfand verfügte über eine Nettotonutzfläche von ca. 110.000 m<sup>2</sup>, von daher war das Gelände nur für ca. 220.000 Personen genehmigungsfähig. Dabei kommt es natürlich vor, dass bis zu vier Personen sich feiernd auf einem m<sup>2</sup> aufhalten. Das ist völlig unproblematisch, solange sich in angemessener Nähe zu dieser Ballungsfläche Ausgleichszonen befinden. Dies wird dadurch erreicht, dass z. B. in Sportstadien üblicherweise die Fläche für die Zuschauer, wie in §27 der SBauVO beschrieben, nochmals in einzelne Bereiche bzw. Blöcke unterteilt wird, die jeweils nur 2.500 Besucher fassen und somit über eine Fläche von 1250 m<sup>2</sup> verfügen. Darauf kann verzichtet werden, wenn die zuständigen Behörden dem zustimmen und in einem Sicherheitskonzept nachgewiesen wird, dass abweichende Abschränkungen oder Blockbildungen unbedenklich

sind. Damit hätte schon bei der ersten Vorbesprechung zur Loveparade klar sein müssen, dass das Gelände für diesen Event völlig ungeeignet ist. Denn laut Informationen des Veranstalters sollten etwa 480.000 Besucher angelockt werden. Der Veranstalter hat dann in einer Besucherstromanalyse dargelegt, dass die 480.000 Personen nicht gleichzeitig anwesend sein werden, sondern durch stetigen Zu- und Abstrom der Zuschauer max. 250.000 Personen auf dem Gelände sein werden. Genehmigt wurde das Gelände dann auch für 250.000 Personen. Auf eine wie auch immer geartete Blockbildung wurde komplett verzichtet. In §7 der SBauVO ist die Bemessungsgrundlage für die Flucht- und Rettungswege geregelt. Für Versammlungsstätten im Freien ist eine lichte Durchgangsbreite an der engsten Stelle dieser Wege von 1,2 m pro 600 Personen gefordert. Bei den 250.000 Personen entspricht dies insgesamt knapp 500 m. Tatsächlich genehmigt wurden 155 m. In der SBauVO wird nur die Dimensionierung und Führung der Flucht- und Rettungswege detailliert beschrieben. Bei der Lenkung der Besucherströme sind den Planern keine direkten Vorgaben gemacht. Wie immer in der Branche gilt aber auch hier der „GMV“, der Gesunde Menschenverstand. Für eine solche Menge an Menschen als Ein- und Ausgang zwei 16 m breite Tunnel vorzusehen, ist kaum vorstellbar und auch bisher ohne Beispiel. Dass sich dort die Besucherströme gefährlich verdichten, war vorhersehbar und wurde sogar in der Besucherstromanalyse quantifiziert. §11 fordert, dass Abschränkungen in den für die Besucher zugänglichen Bereichen so bemessen sein müssen, dass sie dem Druck einer Personengruppe standhalten. Dies

war auch in der Veranstaltungsgenehmigung gefordert, wurde jedoch nicht umgesetzt. Dies hatte zur Folge, dass viele Zäune umgerissen wurden und sich Menschen verletzt haben. In §31 ist festgelegt, dass Rettungswege, Flächen für die Feuerwehr von Versammlungsstätten, Rettungswege auf dem Grundstück sowie Zufahrten, Aufstell- und Bewegungsflächen für Einsatzfahrzeuge von Polizei, Feuerwehr, Sanitäts- und Rettungsdiensten ständig freizuhalten sind. Dies betrifft auch die Rettungswege innerhalb der Versammlungsstätte. Durch diese Forderung soll erreicht werden, dass die Rettungskräfte Verunglückte sofort erreichen und versorgen können und zwar in allen Bereichen. In Duisburg ist dies nicht gelungen, sodass Verletzte sehr lange auf Rettungskräfte warten mussten. §38 regelt die Pflichten des Betreibers: „Der Betreiber ist für die Sicherheit der Veranstaltung und für die Einhaltung der Vorschriften verantwortlich. (...) Der Betreiber muss die Zusammenarbeit von Ordnungsdienst, Brandsicherheitswache und Sanitätswache mit der Polizei, der Feuerwehr und dem Rettungsdienst gewährleisten.“ Pflichten können delegiert werden, die Verantwortung bleibt davon unberührt. Als Betreiber gilt derjenige, der die Verfügungsgewalt über die Versammlungsstätte hat und auf den die Bau- bzw. Nutzungsgenehmigung ausgestellt ist. Hier war dies die Lopavent GmbH mit ihrem Geschäftsführer Rainer Schaller.

Die Aufgaben und Pflichten des Verantwortlichen für Veranstaltungstechnik sind in §40 geregelt. „Die Verantwortlichen für Veranstaltungstechnik müssen mit den bühnen-, studio- und beleuchtungstechnischen und sonstigen technischen Einrichtungen der Versammlungsstätte vertraut sein und deren

Sicherheit und Funktionsfähigkeit, insbesondere hinsichtlich des Brandschutzes, während des Betriebes gewährleisten.“ Insbesondere die Sicherheitsbeleuchtung und die ELA sind hier von Bedeutung. Eine ELA war durch das Bauamt gefordert, wurde aber im Bereich des Tunnels und der Rampe nicht eingesetzt. Es ist derzeit noch unklar, ob überhaupt eine funktionstüchtige Anlage installiert war. Hierfür ist der vom Veranstalter benannte Verantwortliche für Veranstaltungstechnik zuständig.

§42 Brandschutzordnung, Feuerwehrpläne für Versammlungsstätten: Der Betreiber oder eine von ihm beauftragte Person hat im Einvernehmen mit der Brandschutzdienststelle eine Brandschutzordnung aufzustellen und durch Aushang bekanntzumachen. Wie eine Brandschutzordnung aufgebaut ist, regelt die DIN 14096. Für die Loveparade wurde keine Brandschutzordnung im Sinne der SBauVO oder der DIN 14096 erstellt. In der Genehmigung wurde der Veranstalter von der Pflicht entbunden, entsprechende Feuerwehrpläne bereitzustellen.

In §43 ist festgehalten, dass der Betreiber im Einvernehmen mit den zuständigen Behörden ein Sicherheitskonzept erstellen muss, in dem die Anzahl der Mitarbeiter des Ordnungsdienstes und deren Aufgabe festgelegt sind. Der nach dem Sicherheitskonzept erforderliche Ordnungsdienst muss von einer vom Betreiber oder vom Veranstalter bestellten Person geleitet werden. „Die Ordnungsdienstleiterin oder der Ordnungsdienstleiter und die Ordnungsdienstkräfte sind für die betrieblichen Sicherheitsmaßnahmen verantwortlich. Sie sind insbesondere für die Kontrolle an den Ein- und Ausgängen und den Zugängen zu den Besucherböcken, die Beachtung der maximal zulässigen Besucher-

## SUMMARY

### NOT TO BE APPROVED

#### THE LOVEPARADE 2010

At this place, we usually present exceptional events or productions. In remembrance of the victims and in compassion for their surviving families, we dedicate this space to the catastrophe of the Loveparade. In July, 21 young people died, they were literally crushed to death. In a panic, a tunnel was used at the same time as entrance and exit to the open air area for the biggest party in Germany. How could this happen? The organiser and the responsible official bodies deny their responsibility, a long year trial will have to clarify the question of guilt. Our author was furious about this denial and started to study the documents about the events on the basis of the existing legislation. A first result of his research: The event should never have been approved, and everybody could and should have known it.

zahl und der Anordnung der Besucherplätze, die Sicherheitsdurchsagen sowie für die geordnete Evakuierung im Gefahrenfall verantwortlich.“

In Bezug auf §43 stellen sich die folgenden Fragen:

- Wie erfolgte die Pflichtenübertragung durch den Veranstalter?
- Welche Qualifikation hatte der Ordnungsdienstleiter?
- Wie war der Verantwortliche für VT nach §40 eingebunden?
- Wie hat sich die Genehmigungsbehörde über das einvernehmliche Zustandekommen des Sicherheitskonzeptes vergewissert?
- Wie kann Einvernehmen mit der Polizei geherrscht haben, wenn das Konzept in der Endfassung der Polizei erst am Veranstaltungstag bekannt gemacht wurde?
- Wie konnte das Sicherheitspersonal nach Unterlagen geschult und eingewiesen werden, die erst wenige Tage vor der VA vorlagen?
- Warum wurde keine Personenzählung eingesetzt und wie wurde in Echtzeit die jeweilige Anzahl der Besucher in den verschiedenen Bereichen ermittelt?

#### Das Risiko Mensch

Wichtiger Bestandteil des Sicherheitskonzeptes sind Gefährdungsbeurteilungen für die einzelnen Publikumsbereiche. In die Beurteilung der Gefährdungen spielt nicht nur die

Anzahl der Gäste hinein, sondern natürlich auch ihre Verfassung. Ihre Bereitschaft, sich unvernünftig zu verhalten, ist mit einzuplanen. Natürlich war davon auszugehen, dass Gäste der Loveparade versuchen würden, trotz Absperrung auf das Gelände zu kommen und dann auch an Lichtmasten hochklettern oder versuchen, abgesperrte Treppen zu entern. Es müssen Maßnahmen verabredet werden, die geeignet sind, mit diesem zu erwartenden gefährlichen Verhalten der Gäste umzugehen. All dies ist wichtiger Bestandteil eines seriösen Sicherheitskonzeptes. In den Sicherheitskonzepten ist mögliches Fehlverhalten sowohl der Gäste als auch der Mitarbeiter einzuplanen. Der erste Fehler, den ein Mitarbeiter macht, darf nicht zu einer Gefährdung führen. Wenn das Sicherheitskonzept so aufgebaut ist, dass die falsche Entscheidung über das Schließen oder Öffnen einer Schleuse zur Katastrophe führen kann, ist es schlichtweg nicht geeignet. Wo Sicherheit nicht durch technische Lösungen gewährt wird, sondern organisatorische Maßnahmen verabredet sind, die durch Menschen ausgeführt werden, da passieren auch Fehler. Diese sind bei der Planung mit zu berücksichtigen. In anderen Bereichen der Veranstaltungstechnik ist das Standard. So wird z. B. jeder Scheinwerfer, der über Menschen hängt, zusätzlich mit einem Stahlseil gesichert. Der Grund dafür ist weniger Angst vor technischen Problemen als die Sorge, dass der Beleuchter unter ungünstigen Arbeitsbedingungen wie Zeitdruck und Stress einen Fehler macht und versehentlich die falsche Schraube lockert. Dieses Prinzip der „Ein-Fehler-Sicherheit“ ist direkt übertragbar. Ein Sicherheitskonzept muss Lösungen anbieten für den Fall, dass Kommunikationsgeräte ausfallen, dass Einzelne falsche Entscheidungen treffen, und dass Zuschauer sich unvernünftig verhalten, stürzen oder kollabieren. Das Sicherheitskonzept für die Loveparade lässt keine systemischen Gefährdungsbeurteilungen erkennen. Mögliche Gefahren wurden nicht strukturiert benannt, bewertet und durch geeignete Maßnahmen auf ein vertretbares Risiko minimiert.

#### Kollisionen im Zeitplan

Für die Loveparade, die am 24.07.2010 in Duisburg stattfand, wurde am 10.06.2010, also gerade mal sechs Wochen vor der Veranstaltung, beim zuständigen Bauamt der Antrag auf Nutzungsänderung durch die Anwälte der Lopavent eingereicht. Zwar wurde bereits am 1. Februar 2010 beim Oberbürgermeister der Stadt ein Antrag auf Erteilung „erforderlicher ordnungsbehördlicher Erlaubnisse für die Durchführung der Loveparade 2010“ gestellt. Dieser bezog sich jedoch hauptsächlich auf die Nutzung der öffentlichen Straßen. Den Antragstellern war

anscheinend nicht klar, dass für die Genehmigung damit die Baubehörde zuständig ist und die SBauVO zur Anwendung kommt. Dem offiziellen Antrag vom 10.06.2010 war als einzige Anlage die Veranstaltungsbeschreibung (23 Seiten) mit Stand vom 28.05.2010 beigefügt. Am 14.06.2010 wurde dann von der Behörde der Eingang bestätigt. In gleichem Schreiben werden fehlende Unterlagen mit einer Frist zum 29.06.2010 nachgefordert. Insbesondere ein Brandschutzkonzept und das nach §43 notwendige Sicherheitskonzept fehlten. Außerdem hat die Behörde in diesem Schreiben auf die Notwendigkeit der erforderlichen Rettungswegbreiten von insgesamt 500 Meter Breite hingewiesen und die geplante Anzahl von 2,5 Personen pro m<sup>2</sup> bemängelt. Am 29.06.2010 haben die Anwälte von Lopavent eine Fristverlängerung bis zum 07.07.2010 beantragt, der am 30.06.2010 stattgegeben wurde. Die eingereichte Entfluchtungsanalyse ist auf den 13.07.2010 datiert, warf aber noch Fragen auf und wurde am 16.07.2010 mit einem Nachtrag ergänzt. Das Brandschutzkonzept datiert auf den 22.07.2010. Die Genehmigung der Baubehörde wurde am 24.07.2010, datiert auf den 21.10.2010, erteilt. In der Genehmigung wird der Unterschreitung der Rettungswegbreiten (§75BauVO) und dem Verzicht auf Feuerwehrpläne (§42 SBauVO) zugestimmt. Das Brandschutzkonzept (22.07.2010) und die Entfluchtungsanalyse (letzter Nachtrag vom 20.07.2010) werden zum Bestandteil der Genehmigung gemacht. Die Entfluchtungsanalyse und das Brandschutzkonzept sind Grundlage für die Schulung der Ordner und Sicherheitskräfte und bestimmen zum Teil die technische Ausstattung der Flächen mit Sicherheitstechnischen Anlagen wie z. B. die ELA. Dies technisch umzusetzen und das Sicherheitspersonal entsprechend zu schulen und einzuweisen, ist in so kurzer Zeit nicht möglich. Die Gefahr, dass dabei etwas übersehen wird oder dass Fehler gemacht werden, ist zu groß. Dies wird besonders deutlich, wenn man die Entfluchtungsanalyse betrachtet. Dort wird dargelegt, dass die Entleerung der Fläche nach Veranstaltungsende bei 250.000 Personen über die beiden Tunnel insgesamt 3 Stunden und 52 Minuten gedauert hatte. Pro Stunde gingen demnach insgesamt ca. 62.500 Personen durch die Tunnel. Im Anhang dieser Entfluchtungsanalyse wird der Besucherzu- und -abstrom erläutert, um zu belegen, dass zeitgleich nie mehr als 250.000 Personen auf dem Gelände sein würden. Im Zeitraum zwischen 17:00 und 18:00 Uhr würde ein Zustrom von 90.000 Menschen und ein Abstrom von 55.000 Menschen auf dem Gelände erwartet. Und das durch die gleichen Zu- und Abwege, die pro Stunde in eine Richtung nur insgesamt 65.000 Personen aufnehmen.

#### Fazit

Die Veranstaltung war nicht genehmigungsfähig. Das Gelände war ungeeignet für derartige Veranstaltungen, die Vorgaben der SBauVO konnten dort nicht eingehalten werden. Die im zwei Tage vor Veranstaltungsbeginn eingereichten Brandschutzkonzept beschriebenen Kompensationsmaßnahmen waren nicht ausreichend und konnten so kurzfristig nicht umgesetzt werden. Die Entfluchtungsanalyse war zwar schlüssig, die Führung der Besucherströme war allerdings nur für den Evakuierungsfall und nicht für die normale Veranstaltungssituation betrachtet worden. Erstaunlich ist, dass in den nun öffentlich gewordenen, internen Gesprächsprotokollen die Mitarbeiter all die Schwachpunkte des Konzeptes benannt haben, und dass dennoch die Genehmigung erteilt wurde.

Natürlich liegt nach der Gesetzeslage die Verantwortung beim Betreiber. Auch sind am Tag der Veranstaltung grobe Fehlentscheidungen getroffen worden. So sind die drei Polizeiketten, die im Tunnel und auf der Rampe errichtet wurden, aus heutiger Sicht nach Auswertung aller Bilder, Videos und Augenzeugenberichte nicht nachvollziehbar. Ordner haben bestimmte Aufgaben nicht erfüllt, und einige im Sicherheitskonzept geforderten Punkte wurden nicht oder falsch umgesetzt.

Die auf Grundlage des genehmigten Sicherheitskonzeptes vorhandene technische Infrastruktur und das auf gleicher Grundlage eingesetzte Personal führten dazu, dass den Beteiligten nicht alle notwendigen Informationen zur Verfügung standen, um zur rechten Zeit die richtigen Entscheidungen zu treffen. Daher greift es zu kurz, dem Veranstalter allein vorzuwerfen, dass seine Besucherstromberechnungen falsch gewesen seien und sein Sicherheitskonzept nicht aufgegangen sei. Das Konzept wurde schließlich nicht von ihm allein erstellt, sondern wie in §43 gefordert in Zusammenarbeit mit den Behörden, die auch hier Kontrollpflichten haben. Die in den Behörden arbeitenden Mitarbeiter sind durch den Beamtenstatus geschützt und können frei von wirtschaftlichen Zwängen und politischem Druck nach Sach- und Gesetzeslage entscheiden. An dieser Stelle wurde in Duisburg der alles entscheidende Fehler gemacht. Die Genehmigung wurde am Morgen des Veranstaltungstages, rückdatiert auf den 21.07.2010 wider besseren Wissens erteilt.

Sebastian Hellwig ist Geschäftsführer der Bildungseinrichtung „bühnenwerk“

# LEDs sind nichts fürs Theater? Doch!

Sehen Sie es mit eigenen Augen.



Der Fliegende Holländer von Richard Wagner Produktion des Overture Centers for the Arts, Madison, Wisconsin

## Selador® Fire und Ice von ETC®

Endlich gibt es die energiesparende LED-Technologie mit klaren Farben und einer Leuchtkraft, die sich perfekt mit konventionellen Scheinwerfern im Verhang mischen lassen.



Sehen Sie, wie die neuen LED-Scheinwerfer Fire und Ice der Selador-Serie aus Lichtdesigner Chris Rynne einen begeisterten Fürsprecher gemacht haben: [www.etcconnect.com/skeptic](http://www.etcconnect.com/skeptic)



ETC  
evolving light