

An den Präsidenten des Landtages NRW
Postfach 101143

40002 Düsseldorf

Essen, 3. September 2018

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/786**

A09, A02, A14

Luther Rechtsanwaltsgesellschaft mbH
Gildehofstr. 1
45127 Essen

Dr. Gerd-Ulrich Kapteina
Rechtsanwalt
Telefon +49 (201) 9220 24837
gerd.kapteina@luther-lawfirm.com

Sekretariat:
Anja Worf
Telefon +49 (201) 9220 24041
Telefax +49 (201) 9220 110
anja.worf@luther-lawfirm.com

www.luther-lawfirm.com

Zur Vorbereitung der Anhörung am 13. September 2018 nehme ich zur Frage der Sicherheit von Großveranstaltungen und der Erforderlichkeit eines Veranstaltungsgesetzes wie folgt schriftlich Stellung:

1. Problemstellung:

Pünktlich zum ersten Verhandlungstag im Loveparade-Prozess vor der 6. Strafkammer des Landgerichts Duisburg am 8. Dezember 2017 veröffentlichten Wolfgang Seibel und Timo Wenzel einen wissenschaftlichen Beitrag unter der Überschrift: „Die Loveparade-Katastrophe vom 24. Juli 2010“

– in Seibel/Klamann/Treis, Verwaltungsdesaster – Von der Loveparade bis zu den NSU-Ermittlungen, Seite 23 ff.,

der eine Aufarbeitung der Ursachen dieses Unglücks zum Gegenstand hatte und der in seinem Fazit zu folgender Einschätzung gelangt: „Die politischen Entscheidungsträger in der Stadt Duisburg, aber auch in Nordrhein Westfalen, die ihre Mitverantwortung für die Katastrophe vom 24. Juli 2010 und damit für den Tod von 21 Menschen hätten anerkennen müssen, haben dies nicht getan. Eine systematische Untersuchung der Vorgeschichte der

Loveparade und ihrer Durchführung fand nicht statt, sie wurde erst, allerdings nur im Hinblick auf die strafrechtlich relevanten Gesichtspunkte, durch die Revisionsentscheidung des Oberlandesgerichts Düsseldorf eingeleitet, das dem Antrag der Staatsanwaltschaft Duisburg auf Eröffnung des Hauptverfahrens im Strafprozess gegen 10 Angeschuldigte der Duisburger Stadtverwaltung am 18. April 2017 stattgab. Die Einrichtung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses hatte die Landtagsmehrheit aus SPD, CDU und Grünen im Herbst 2010 abgelehnt. Auch eine unabhängige Untersuchungskommission, die die Landesregierung jederzeit hätte berufen können, wurde nicht eingerichtet.“

- Seibel und Wenzel, a. a. O., Seite 112.

Diesem Fazit mit seinen Vorhaltungen haben die Autoren in der Zusammenfassung ihrer Ursachenforschung die Auffassung vorangestellt, es handele sich bei den Geschehnissen in Duisburg im Vorfeld der Katastrophe vom 24. Juli 2010 um ein Lehrstück der Politisierung einer Verwaltungsentscheidung mit Verallgemeinerungspotenzial und Wiederholungsrisiko.

- Seibel und Wenzel, wie vor, Seite 108 und 109.

Inzwischen liegen seit dieser Veröffentlichung neun Monate Prozessdauer hinter uns und offenbaren einen beeindruckenden Erkenntnisstand, der die Einschätzung dieser beiden Autoren in ihrer Ursachenfindung als vorschnell in Zweifel zieht, der zumindest aber deutlich macht, dass dieser Autorenbeitrag nicht von wesentlichen anderen Problemstellungen bei der Legalisierung von Großveranstaltungen im Freien wie auch von den damit einhergehenden Unglücksursachen vom 24. Juli 2010 ablenken darf.

Der Journalist und Gerichtsberichterstatler Benjamin Sartory kommt in seinem Rundfunkbeitrag vom 4. Juli 2018 in WDR 2 im Anschluss an die Vernehmung einer Zeugin, die als Mitarbeiterin des Ordnungsamtes der Stadt Duisburg mit den Vorbereitungen der Loveparade-Veranstaltung befasst war, zu folgendem bemerkenswerten Kommentar: „Im Loveparade-Prozess tut sich möglicherweise eine fatale Zuständigkeitslücke im Karl-Lehr-

Tunnel auf“, und bezieht sich damit auf die damalige Engstelle, durch die die Besucher auf das Veranstaltungsgelände geleitet wurden und an deren Übergang zur Zugangsrampe Ost, die von der Karl-Lehr-Straße auf das eigentliche Veranstaltungsgelände hinaufführte, die tragische Menschenverdichtung entstanden war.

Dabei kann dahingestellt bleiben, ob hier wirklich eine Zuständigkeitslücke bestand. Das Bauordnungsamt der Stadt Duisburg jedenfalls war der Auffassung, für diesen Bereich der öffentlichen Verkehrsfläche nicht zuständig zu sein, und in der Tat war die Baugenehmigung auch nur für die vorübergehende Nutzungsänderung „des ehemaligen Güterbahnhofsgeländes“ und nicht explizit auch für die Karl-Lehr-Straße erteilt worden.

Dementgegen vertreten die ehemaligen Mitarbeiter des Ordnungsamtes der Stadt Duisburg in ihren Zeugenvernehmungen auch heute noch unisono die Auffassung, nicht für den Karl-Lehr-Tunnel zuständig gewesen zu sein, weil sie nur für den „öffentlichen Raum“ berufen gewesen seien, der an den Vereinzelungsanlagen im Bereich der Tunnelöffnungen in Richtung Veranstaltungsgelände sein Ende gefunden habe.

Ob hier eine Zuständigkeitslücke besteht oder nicht, fatal ist auf alle Fälle, dass zwischen den beiden seinerzeit wichtigsten Fachämtern der Stadt Duisburg, die zudem als eine der erfahrensten Fachämter im Lande Nordrhein-Westfalen angesehen werden können, ein (allem Anschein nach versteckter) Dissens über die Zuständigkeit in diesem Bereich bestand, der bis zum heutigen Tage im Ergebnis nicht aufgelöst ist!

a) Unübersichtliche Rechtslage

Dieser Dissens kennzeichnet eine unübersichtliche und defizitäre Rechtslage mit unklaren Zuständigkeiten. Bereits der Begriff der Großveranstaltung ist nicht verbindlich im Rechtssystem eingeführt. Zudem existiert, anders als etwa in Bayern, keine (generalklauselartige) gesetzliche Vorschrift, die für eine Veranstaltung ab einem bestimmten Risikopotenzial

eine Anzeige- oder Genehmigungspflicht postuliert und einen Auflagenvorbehalt zur Vorsorge vor Gefahren für Gesundheit und Leben der Besucher vorsieht. Demgegenüber kennen das Bundes- und das Nordrhein-Westfälische Landesrecht eine Vielzahl von einzelnen Anzeige- und Genehmigungspflichten, die formal in separaten Verwaltungsverfahren abzuarbeiten sind

-Vgl. Orientierungsrahmen, a.a.O., Seite 22.

Das Zusammenwirken der verschiedenen Komponenten und das Fehlen eines geordneten Veranstaltungsrechtes kann - wie in Duisburg geschehen – desaströse Folgen haben und schließt leider bis heute nicht aus, dass sich eine solche Katastrophe wiederholt. In der Annahme dieses Wiederholungsrisikos dürfte den beiden vorerwähnten Autoren durchaus zu folgen sein.

Die nach dem Schadenereignis von dem Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes NRW (MIK) und dem damaligen Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes NRW (MBWSV) veranlassten Untersuchungen kennzeichnen einen massiven Beratungs- und Nachbesserungsbedarf der Gesetzes- und Erlasslage, wie sich namentlich aus den Erkenntnissen im Bericht der Projektgruppe „Sicherheit bei Großveranstaltungen im Freien“, dem Leitfaden und Orientierungsrahmen des MIK vom 15. August 2012 für die Planung, Genehmigung, Durchführung und Nachbereitung von Großveranstaltungen im Freien, den Niederschriften des MBWSV über die Dienstbesprechungen mit den Bauaufsichtsbehörden im Lande Nordrhein-Westfalen sowie dem Rechtsgutachten von Dr. Schulte vom 6. Februar 2015 zur baurechtlichen Beurteilung der Loveparade 2010 und auch aus dem Schlussbericht des parlamentarischen Untersuchungsausschusses IV des Landtages NRW vom 27. Januar 2016 (Aufarbeitung der Silvesternacht 2015/2016 in Köln) ergibt.

Diese Rechtsunsicherheit und die Verunsicherung der städtischen Mitarbeiter namentlich in den Bauaufsichtsämtern des Landes bei der Beurteilung von Großveranstaltungen im

Freien sind bis heute nicht ausgeräumt. Insbesondere bestehen in den Städten immer wieder Differenzen bei der Frage, ob und inwieweit die Bauaufsichtsämter oder die allgemeinen Ordnungsämter für die Legalisierung der Großveranstaltung zuständig sind. Man kann sagen, dass die Verwaltungspraxis von Stadt zu Stadt anders aussieht. Je nach Einzelfall werden neben den Polizeibehörden unterschiedliche städtische Ämter im Hinblick auf das ordnungsrechtlich, versammlungsrechtlich, straßenrechtlich, straßenverkehrsrechtlich, gewerberechtlich, immissionsschutzrechtlich und im Einzelfall auch baurechtlich zu bewertende Vorhaben tätig.

Dabei ist bis heute nicht einmal abschließend geklärt, ob und unter welchen Voraussetzungen eine einmalige Nutzung einer im wesentlichen unbebauten Fläche zur Durchführung einer Großveranstaltung überhaupt baugenehmigungspflichtig ist. Legt man die Maßstäbe aus dem Eröffnungsbeschluss des Oberlandesgerichts Düsseldorf vom 8. April 2017 zugrunde, wäre in Zukunft voraussichtlich jeder Weihnachtsmarkt, der im Hinblick auf terroristische Anschlagsgefahren provisorisch eingezäunt wird, baugenehmigungspflichtig. Dazu soll an späterer Stelle noch im Einzelnen Stellung genommen werden.

b) Keine Veranstaltungsgenehmigungen

Das Landesinnenministerium wie auch das Landesbauministerium gehen in der Aufarbeitung des Unglücksgeschehens von Duisburg übereinstimmend davon aus, dass Baugenehmigungen keine Veranstaltungsgenehmigungen sind. Wo die Regelungsbefugnis von Baugenehmigungen endet und wo das Veranstaltungsrecht beginnt, bleibt indes ungeklärt. Hierdurch entstehen unterschiedliche Entscheidungsstränge innerhalb des Verwaltungsapparates, bei denen die integralen Verantwortlichkeiten verschwimmen.

Der ehemalige Leiter des Ordnungsamtes der Stadt Duisburg hat bei seiner Zeugenvernehmung im Loveparade-Prozess einen bezeichnenden Begriff geprägt und die damalige Funktion des Bauordnungsamtes der Stadt Duisburg als „Hauptgenehmigungsbehörde“

bezeichnet, und damit die Verantwortlichkeit des Ordnungsamtes für das damalige Veranstaltungsgelände zurückgewiesen, weil es im Lande Nordrhein Westfalen keine Veranstaltungsgenehmigung gäbe und damit alle relevanten Fragen im Baugenehmigungsverfahren zu klären seien. Diese Einschätzung ist in der Tat fatal und verkennt, dass das präventive Baugenehmigungsverfahren nur spezifisch baurechtliche Problemstellungen erfasst und im Lande Nordrhein-Westfalen keine Konzentrationswirkung hat.

c) Sicherheitskonzept - keine Bauvorlage

Das zuständige Bauministerium geht in seinen Dienstbesprechungen mit den Bauaufsichtsämtern des Landes und den dazu vorhandenen Protokollen zutreffend davon aus, dass das bei Großveranstaltungen erforderliche Sicherheitskonzept keine Bauvorlage und deshalb auch nicht von den Bauaufsichtsämtern auf seine Effizienz zu prüfen und seine Einhaltung am Veranstaltungstag auch nicht von der Bauaufsicht zu kontrollieren ist. Die Bauaufsicht hat lediglich festzustellen, ob überhaupt ein Sicherheitskonzept vorliegt und der Baugenehmigung entspricht.

Die Effizienz des Sicherheitskonzeptes und seine Umsetzung am Veranstaltungstag sind aber von entscheidender Bedeutung für die Veranstaltungssicherheit. Bei der Loveparade-Katastrophe in Duisburg sind die Erwartungen der Sicherheitskräfte in die Verlässlichkeit des Sicherheitskonzeptes nicht aufgegangen. Das seinerzeitige Mantra, „Kein Stillstand im Karl-Lehr-Tunnel“ konnte entgegen der Erwartungen nicht über die Steuerung der an den Tunnelöffnungen platzierten Vereinzelungsanlagen gewährleistet werden.

Dem öffentlichen Bedürfnis nach stringenter staatlicher oder gutachterlicher Prüfung der Sicherheitskonzepte bei Großveranstaltungen werden die bestehenden gesetzlichen Regelungen nicht vom Ansatz gerecht. Schon an dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass das Gesetz auch keine Formvorschriften hinsichtlich des Sicherheitskonzeptes enthält, ja nicht einmal vorschreibt, dass dieses Sicherheitskonzept schriftlich vorliegen muss.

d) Abnahme des Veranstaltungsgeländes

Unzureichend geregelt ist weiter die Frage, ob und gegebenenfalls von wem eine Schlussabnahme des Veranstaltungsgeländes vor Veranstaltungsbeginn durchzuführen ist. Zur Verdeutlichung der Problemstellung darf darauf hingewiesen werden, dass die Baugenehmigung für die Loveparade explizit (nur) die Nutzungsänderungen des Güterbahnhofsgebietes zum Gegenstand hatte, und die Landesbauordnung Schlussabnahmen für Nutzungsänderung nicht vorsieht. In solchen Fällen hat der Veranstalter auch keine Schlussabnahme zu beantragen und der zuständige Mitarbeiter auch keine Schlussabnahmebescheinigung auszustellen.

- Vgl. Gädtke / Temme / Heintz / Czepuck, BauO NRW, Kommentar, 11. Auflage, § 82, Rdn. 8

Im Übrigen ist die Schlussabnahme, korrekt Bauzustandsbesichtigung nach abschließender Fertigstellung, auch ansonsten keine rechtliche Voraussetzung für die Nutzungsaufnahme. Nach der Rechtsprechung besteht der Mehrwert dieser Bauzustandsbesichtigung darin, den Bauherrn gegebenenfalls auf noch bestehende Mängel hinzuweisen. Dann liegt es in seiner Verantwortung, diese Mängel zu beseitigen. Eine Nachkontrolle findet von Gesetzes wegen nicht statt. Im Rahmen der allgemeinen Bauüberwachung haben die Bauaufsichtsbehörden im allgemeinen keinen Anlass zu der Annahme, dass der Veranstalter und die übrigen ordnungsbeteiligten Behörden wie die Polizei, vorbeugender Brandschutz und Ordnungsamt sich nicht an die Baugenehmigung und das von ihnen selbst erarbeitete Sicherheitskonzept halten werden.

e) Baugenehmigungsverfahren ungeeignet

Alle diese Ungereimtheiten und die Komplexität solcher Großveranstaltungen und die Vielzahl der zu beteiligenden Ämter zeigt, dass das Baugenehmigungsverfahren in seiner heutigen Ausprägung ungeeignet ist, das mit solchen Großveranstaltungen einhergehende

Gefahrenpotenzial zu beherrschen und die Ämterbeteiligung zu bündeln. Insbesondere ist es dem Mitarbeiter eines Bauamtes nicht ernsthaft anzuhängen, durch seine Unterschrift unter die Baugenehmigung die persönliche Haftung und finale Verantwortung für eine Großveranstaltung mit gegebenenfalls mehreren hunderttausend Besuchern zu übernehmen. Dafür fehlt es ersichtlich an veranstaltungsspezifischer Fachkompetenz, sächlicher und personeller Ausstattung der Bauaufsichtsämter sowie der hierarchischen Einstufung des Mitarbeiters innerhalb des Behördengefüges.

Nach dem Leitfaden des MIK für die Planung, Genehmigung, Durchführung und Nachbereitung von Großveranstaltungen im Freien mit erhöhtem Gefährdungspotenzial erfordert die Planung, Genehmigung und Durchführung solcher Großveranstaltungen klare Entscheidungs- und Ablaufstrukturen, die verbindliche Absprachen zwischen den beteiligten Stellen schaffen. Zu diesem Zweck soll frühzeitig eine federführende und entsprechend kompetente Stelle auf behördlicher Seite bestimmt werden, die die Kommunikation mit dem Veranstalter vom Zeitpunkt der Anzeige bzw. des Antrages auf Genehmigung der Veranstaltung bis zur Nachbereitung der Veranstaltung bündelt (zentraler Ansprechpartner). Dabei soll die federführende Stelle die Zusammenarbeit der an der Veranstaltung beteiligten Stellen koordinieren. Zu diesem Zwecke soll sie bereits in der Planungsphase ein Koordinierungsgremium unter Einbeziehung der zuständigen Gefahrenabwehrbehörden und sonstiger Entscheidungsträger einrichten. Dieses Koordinierungsgremium soll dann das Gefährdungspotenzial der Veranstaltung bewerten und die federführende Stelle beraten. Diese Vorschläge im Orientierungsrahmen des MIK sind sachdienlich, bedürfen aber zu ihrer Verwirklichung einer gesetzlichen Regelungsgrundlage.

f) Fachliche Überforderung der Bauämter

Die systemische Überforderung der Bauämter setzt sich fort bei der Frage, welche Anforderungen an die Bauvorlagen bei Großveranstaltungen zu stellen sind, beispielsweise, ob vermaßte Lagepläne und Bauzeichnungen erforderlich sind. Das heutige Baurecht ist nicht auf die Genehmigung von Veranstaltungen ausgerichtet. Vielmehr zielt die Erteilung von

Baugenehmigungen auf die nachhaltige Errichtung bzw. Nutzung von Gebäuden und sonstigen baulichen Anlagen und deren formalen Bestandsschutz ab. Es ist somit schon im Ansatz ein Fehler, wenn die einmalige Nutzung einer im Wesentlichen unbebauten Fläche für ein Event durch eine Baugenehmigung legalisiert werden soll. Baugenehmigungen sind eben keine Veranstaltungsgenehmigungen.

- Vgl. Orientierungsrahmen, a.a.O., S. 24.

Um das spezifische Gefahrenpotenzial bei Großveranstaltungen im Freien beurteilen zu können und damit zu wissen, was Inhalt einer solchen Veranstaltungsgenehmigung sein muss, ist ein umfassendes Sicherheitsbewusstsein in der Eventbranche und namentlich Erfahrung sowie ein spezifisches Vorstellungsvermögen erforderlich, über das Mitarbeiter in den Bauämtern schlechterdings nicht verfügen. Mitarbeiter von Bauämtern sind nach Ausbildung und Praxiserfahrung keine Eventmanager.

Bei den städtischen Ordnungsämtern sieht die Sache schon anders aus. Der ordnungsbehördliche Umgang mit Veranstaltungen gehört zu ihrem Kerngeschäft. Die bloße Einzäunung von Veranstaltungsflächen zum Anlass zu nehmen, die Prüfung des Gefahrenpotenzials von Großveranstaltungen auf die Bauaufsichtsämter zu übertragen, ist deshalb praxisfremd und zieht einen unplausiblen bürokratischen Zusatzaufwand nach sich. Namentlich sind dann bei den Bauaufsichtsämtern spezielle Sachgebiete für Großveranstaltungen einzurichten und entsprechend ausgebildetes und erfahrenes Personal auch in diesem Fachamt vorzuhalten. Mit dem Besuch einer einmaligen Seminarveranstaltung zum Thema Veranstaltungsrecht - wie im Vorfeld der Loveparade in Duisburg geschehen - ist es mit Sicherheit nicht getan.

g) Keine Definition des Veranstaltungsgeländes

Die Unklarheiten setzen sich schließlich fort bei der Abgrenzungsfrage, wo das eigentliche Veranstaltungsgelände endet und wo der öffentliche Verkehrsraum beginnt und wer für die

Verkehrssicherungspflicht auf den öffentlichen Zuwegungsstraßen zur Veranstaltungsfläche zuständig ist. Für Nutzungen im öffentlichen Raum gelten nämlich spezielle straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnisse oder straßenverkehrsrechtliche Erlaubnisse; die Verwaltungsvorschriften des zuständigen Landesbauministeriums führen aus, dass die Bauaufsichten die Verkehrssicherungspflicht auf den öffentlich Verkehrsflächen nicht zu prüfen haben, soweit Sondernutzungserlaubnisse durch die Straßenbehörde erteilt wurden. Trotzdem werden Mitarbeiter der Bauaufsicht dafür angeklagt, dass sie die Verkehrssicherheit im öffentlichen Straßenraum einer Großveranstaltung nicht gewährleistet haben.

Dabei geht das Meinungsspektrum zu dem, was als ein Veranstaltungsgelände zu definieren ist, weit auseinander. So kann mit dem Begriff Veranstaltungsgelände die eigentliche Eventfläche mit Zuschauerraum gemeint sein; nach anderer Auffassung wird das Veranstaltungsgelände zwischen vorhandenen Sperrern oder gar Vorsperren verortet, zuweilen werden auch die Wartebereiche vor den Kontrollstellen einbezogen, nach wieder anderer Auffassung beginnt das Veranstaltungsgelände spätestens mit den Vereinzelungsanlagen oder den Einlasskontrollen, und nach noch weiterer Auffassung wird selbst ein an die eingezäunte Fläche angrenzendes Dorf, in dem sich die Besucherinnen und Besucher aufhalten und dort an Begleitveranstaltungen teilnehmen, als das Veranstaltungsgelände angesehen. Dass es stattdessen eigentlich Sache des Bauherrn bzw. Veranstalters ist, wie er die Veranstaltungsfläche definieren möchte und sich die Veranstaltungsfläche dann gegebenenfalls aus dem Bauschein ergibt,

- Vgl. Marci, Der prüfbarer Bauantrag aus richterlicher Sicht, Baurecht 2017, Seite 2080 (2085),

ist ein weiterer Aspekt, der die Abgrenzungsfrage nicht einfacher macht.

h) Mangelnde Investitions- und Planungssicherheit

Normative Regelungen im Veranstaltungsrecht tragen zur Investitions- und Planungssicherheit für Veranstalter und Investoren bei. Die Abläufe bei der Loveparade 2010 in Duisburg waren vom Gegenteil gekennzeichnet.

Seit dem Jahre 2007 liefen die Vorbereitungen für die Loveparade 2010 unter behördlicher Federführung des damaligen Rechts- und Ordnungsdezernenten der Stadt Duisburg und des für die Veranstaltung zuständigen Ordnungsamtes. Für Veranstalter und Verfahrensbeteiligte gleichsam unerwartet ging ein Teil der behördlichen Zuständigkeit wegen der aus Sicherheitsgründen geforderten Einzäunung des Geländes dann Ende März 2010, also nach rund drei Jahren Planungsvorbereitung und weniger als vier Monate vor Veranstaltungsbeginn, auf das Amt für Baurecht und Bauberatung der Stadt Duisburg über. Aus Sicht der Veranstalter ein Behördenwirrwarr mit neuen Ansprechpartnern, konkurrierenden Zuständigkeiten der Fachämter und zwei verantwortlichen Beigeordneten, die sich in der Bewertung der Planungsabläufe nicht einig waren. Die Reibungsverluste wogen umso schwerer als Veranstalter wie Behörden erstmals mit der schon aus Rechtsgründen zweifelhaften Problemstellung konfrontiert waren, dieses Vorhaben mit den an sich für Massenveranstaltungen im Freien unpassenden Vorschriften der Sonderbauverordnung kompatibel zu machen. Es ist offensichtlich, dass diese Rahmenbedingungen und Zuständigkeitsfragen der Investitions- und Planungssicherheit nicht zuträglich waren und die Veranstaltungssicherheit nicht erhöhten. Im Gegenteil.

i) Fazit

Im Ergebnis bleibt festzustellen, dass die Auffächerung der Zuständigkeiten und das Verschwimmen der Zuständigkeitsbereiche der staatlichen Schutzpflicht, die Teilnehmer und Besucher von Großveranstaltungen vor Schädigungen ihrer körperlichen Unversehrtheit zu bewahren und Gefahren von ihnen abzuwenden, nicht gerecht werden. Kennzeichnend für das Verwaltungsdesaster bei der Legalisierung von Großveranstaltungen ist, dass es nicht einmal eine Vorschrift gibt, welche regelt, dass das bei Großveranstaltungen erforderliche Sicherheitskonzept in Schriftform vorliegen muss. Dieses virtuelle Umgehen mit

den Sicherheitserwägungen und der Erarbeitung und Umsetzung der Sicherheitskonzepte vor Ort ist besorgniserregend.

In der Neuen Züricher Zeitung, Ausgabe vom 8. Dezember 2017, wird eine Zuschauerin in der Eröffnungssitzung des Landgerichts Duisburg im Loveparade-Strafprozess zitiert, die als Mitarbeiterin eines nordrhein-westfälischen Bauaufsichtsamtes darauf aufmerksam macht, dass sich trotz des Unglücks für die Ämter nichts geändert habe, weder gäbe es seither eine neue gesetzliche Regelung noch neue Zuständigkeiten. Großveranstaltungen stellten ein komplexes Thema dar, doch in den Bauämtern säßen nur Architekten und Ingenieure, die vom Großveranstaltungswesen keine Kenntnisse hätten. Dem ist nicht zu widersprechen.

2. Überdehnung des Bauordnungsrechts

Die unübersichtliche Gesetzeslage und das Fehlen eines kohärenten Veranstaltungsrechts verleiten bei der Legalisierung von Veranstaltungen im Freien zu einer Überdehnung des Bauordnungsrechts. Typischerweise geht es dabei um Veranstaltungen, die von der Sache her einen Regelungsbedarf auszulösen scheinen, der mit den allein repressiven Mitteln des allgemeinen Ordnungsrechtes nur bedingt befriedigt werden kann. In einer solchen Situation erscheint es verlockend, die Veranstaltungen dem spezialrechtlich geregelten Baugenehmigungsverfahren zu unterwerfen, weil es nun einmal da ist, auch wenn dieses Spezialgesetz nur mit Mühe oder eigentlich überhaupt nicht passt.

- Vgl. Willems, Der rechtliche Rahmen für öffentliche Großveranstaltungen unter freiem Himmel, Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter, Erscheinungsdatum voraussichtlich November 2018.

a) Ungerechtfertigter Bürokratieaufwand

Die Überdehnung des Baurechtes kann zu folgenschweren Missgriffen führen, wie die Loveparade-Katastrophe in Duisburg gezeigt hat. Es war ein Irrweg anzunehmen, dass das Gefahrenpotenzial dieser Großveranstaltung durch Anwendung der Sonderbauverordnung beherrschbar sein würde. Die gesetzlichen Genehmigungsvoraussetzungen des Bauordnungsrechtes, an die auch die Regelungen der Sonderbauverordnung anknüpfen, beziehen sich auf bauliche Anlagen mit Bestandswirkung, namentlich auf Gebäude, und nicht auf einmalige Zusammenkünfte von Menschenmassen auf Freiflächen. Der Versuch, Großveranstaltungen im Freien in das enge Korsett der Sonderbauverordnung hineinzupressen, führt zu einem unnötigen bürokratischen Prüfaufwand, ohne die spezifischen Gefahren solcher Events wirklich zu beherrschen, im Gegenteil, dieser unnötige Prüfaufwand lenkt von den eigentlich bewältigungsbedürftigen Fragen der Veranstaltungssicherheit ab.

b) Atypik

Abgesehen davon – wie auch damals bei der Loveparade in Duisburg – lassen sich solche Veranstaltungen häufig ohnehin nur dann mit der prinzipiell unpassenden Sonderbauverordnung in Einklang bringen, wenn wegen der Atypik Abweichungen von den entgegenstehenden Vorschriften der Sonderbauverordnung ermöglicht werden. Bei der Nichteinhaltung etwa der in der Sonderbauverordnung vorgeschriebenen Rettungsbreiten und Rettungslängen werden in solchen Fällen üblicherweise Abweichungen erteilt, wenn und soweit eine entsprechende Entfluchtungsanalyse ergibt, dass eine geordnete Evakuierung auch im Falle der Abweichung gewährleistet ist. Diese Vorgehensweise entspricht der landesweiten Verwaltungspraxis etwa bei offenen Sportstadien, soweit diese anders als zu ihrem eigentlichen Nutzungszweck zeitweilig für Musikveranstaltungen und sonstige Events genutzt werden.

Die Atypik liegt bei Veranstaltungen im Freien darin, dass die Besucher sich (bereits) im Freien einer großen Veranstaltungsfläche befinden und diese Gegebenheiten von dem der

Regelung zugrunde liegenden Normsachverhalt abweichen, nach dem die Besucher aus überdachten baulichen Anlagen so evakuiert werden müssen, dass es allen Besuchern möglich ist, in höchstens 8 Minuten für Bereiche im Freien und innerhalb höchstens 2 Minuten für Bereiche in Gebäuden einen Sicherheitsbereich zu erreichen, in denen sie nicht mehr von Feuer oder anderen Gefahren bedroht sind. Derartige Sicherheitsbereiche sind notwendige Flure sowie notwendige Treppenräume und insbesondere eben das Freie, wo sich die Besucher bei den in Rede stehenden Freiflächenevents bereits befinden.

Aus der Entfluchtungsanalyse, die erstellt werden muss, um im Einzelfall die Abweichung von der Vorschriften der Sonderbauverordnung zu rechtfertigen, lassen sich indes keine hinreichenden Erkenntnisse für die Durchflusskapazität der Wege zu einem Veranstaltungsgelände fruchtbar machen. Denn die Gegebenheiten der Zuwegungen und Zugänge zu einem Veranstaltungsgelände stellen einen anderen Sachverhalt dar als die Evakuierung des Geländes im Brandfalle. Die Sicherheit der Zuwege wird von den brandschutzrechtlichen Bestimmungen der Sonderbauverordnung gerade nicht erfasst. Die Bewertung der Rettungswege ist deshalb mit denen der Zugänge nicht vergleichbar. Die Verkehrssicherheit von Zuwegungen mit Engstellen muss vielmehr Gegenstand eines Sicherheitskonzeptes sein, das gewährleistet, etwaigen Behinderungen im Bereich von Engstellen und Verdichtungen von Personengruppen durch gezielte Steuerung der Besucherströme wirksam begegnen zu können.

c) Anwendungsprämissen für das Baurecht

Ausschlaggebend für die Anwendung des Baurechtes auf Großveranstaltungen im Freien sind dabei folgende unklar miteinander verschränkte Prämissen: Findet die Veranstaltung nicht auf einem frei zugänglichen Gelände statt, sondern wird es durch Zäune oder sonstige Absperrungen eingefriedet, soll nach der vom Bauministerium maßgeblich gesteuerten Auffassung der Baubehörden eine „einheitliche bauliche Anlage“ oder (Gesamtanlage) entstehen, die ihrerseits genehmigungsbedürftig ist. Hinzu tritt die weitere Annahme, dass auch sehr kurzfristige, oft nur eintägige, mitunter nur Stunden dauernde Veranstaltungen,

die auf vorhandenen baulichen Anlagen stattfinden, eine Nutzungsänderung darstellen können, die als solche der Genehmigung bedarf, sofern die Anlage für diese Nutzungszweck nicht bereits genehmigt ist. Weder das eine noch das andere ist selbstverständlich und in der Rechtsprechung nur in Teilen geklärt

- Willems, a. a. O.

d) Zur Bedeutung von Einzäunungen

Einzäunungen, die regelmäßig sowie auch seinerzeit bei der Loveparade in Duisburg aus variablen Bauzäunen bestehen, als Grund ausreichen zu lassen, auf diese Weise eingezäunte Veranstaltungen dem Baurecht zu unterwerfen, ist kurios und zieht – wie bereits erwähnt - einen Bürokratieaufwand nach sich, der die Veranstalter wie auch die Bauaufsichtsbehörden unzumutbar belastet und in den Sicherheitsfragen in die Irre führt.

Will man ernsthaft der Auffassung sein, in der Einzäunung einer Veranstaltungsfläche wie einer Kirmes, eines Weihnachtsmarktes, einer Public-Viewing Veranstaltung oder eines Schützenfestes die Errichtung einer baulichen Gesamtanlage zu sehen, werden diese Veranstaltungen baugenehmigungspflichtig. Da es sich dann um die Errichtung einer baulichen Gesamtanlage und nicht nur um eine bloße Nutzungsänderung des Geländes handelt, ist nach den Vorschriften der Bauprüfverordnung regelmäßig ein amtlicher Lageplan erforderlich, der – so wie jedenfalls im Nachhinein auch die für die Loveparade 2010 in Duisburg gefordert – vermaßt sein muss und damit auch eine konkrete Vermessung der einzelnen Standorte der Fahrgeschäfte und sonstigen Anlagen und Einzäunungen verlangt.

Ferner ist eine Bauzustandsbesichtigung nach Fertigstellung der Gesamtanlage erforderlich, die eine konkrete Einmessung der errichteten Bauteile der Gesamtanlage erfordert, die in der Regel durch ein Einmessergebnis eines Vermessens nachgewiesen werden muss. Dieses fehlende Einmessergebnis und namentlich die fehlende Einmessung der

damaligen Bauzäune und der Floatstrecke wird auch im Loveparade-Prozess noch von Bedeutung sein.

Zurecht ist deshalb schon bei der Expertenanhörung zum Baurechtsmodernisierungsgesetz am 4. Mai 2018 darauf hingewiesen worden, dass mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen kein anderes Bundesland in Deutschland derzeit Versammlungsstätten im Freien allgemein als bauliche Anlagen ansieht, welche die Bauaufsicht allein zu genehmigen hat.

- Vgl. Osing, Ausschussprotokoll APr 17/272 vom 4. Mai 2018, Seite 15.

Dieses Verständnis von eingezäunten Veranstaltungsflächen als bauliche Gesamtanlagen wird auch der Rechtslage nicht gerecht. Bei Volksfesten, Schützenfesten und sonstigen Veranstaltungen im Freien sind nach natürlicher Betrachtungsweise die befestigten Festplätze die eigentliche bauliche Anlage und nicht die nur vorübergehend bei diesen Veranstaltungen jeweils aufgestellten Fahrgeschäfte, Buden, Verkaufsstände und Zäune. Diese flüchtigen Aufbauten variieren bekanntlich je nach Veranstaltung und werden deshalb nach der Verkehrsauffassung nicht als Bestandteil des Festplatzes angesehen.

Dieser Betrachtungsweise entspricht eigentlich auch die Verwaltungspraxis der Länder. Die Bauaufsichtsämter genehmigen gegebenenfalls die Festplätze als solche. Die allgemeine Gefahrenabwehr für die einzelnen Veranstaltungen mit ihren jeweiligen Aufbauten übernehmen hingegen die Ordnungsämter, während die Bauaufsichtsämter in diesen Fällen nur die Betriebserlaubnisse für die Fahrgeschäfte prüfen.

Diese Verwaltungspraxis wird auch der Rechtsprechung gerecht. Nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein Westfalen kommt es für die Unterscheidung zwischen unselbständigen Bauteilen einer Gesamtanlage und selbständigen baulichen Anlagen nicht allein auf den funktionalen Zusammenhang an, sondern maßgeblich darauf, ob sie in einem bautechnischen Zusammenhang stehen. Das bedeutet,

dass die bei Veranstaltungen im Freien errichteten Aufbauten baurechtlich nicht zum Bestandteil der Veranstaltungsfläche werden, soweit sie mit ihr bautechnisch nicht verbunden sind. Das gilt auch für Bauzäune, da sie variabel aufgestellt sind und nicht mit dem Erdboden verankert werden, so dass ihnen im Regelfall der erforderliche bautechnische Zusammenhang mit der Veranstaltungsfläche fehlen dürfte.

Diese anhand der Rechtsprechung im Einzelfall nicht immer einfach zu beantwortende Frage wird durch die ministerielle Praxis im Lande Nordrhein-Westfalen auf die Formel verkürzt, dass der durch Absperrungen bewirkte Ausschluss des allgemeinen Besucherverkehrs genüge, um eine – genehmigungsbedürftige – Gesamtanlage zu schaffen. Die diffizilen, nur im Einzelfall zu beantwortenden Detailfragen, ob wirklich eine (hinreichende) bautechnische Verbindung durch das kurzzeitige Aufstellen von Zäunen geschaffen wird und ob bei wertender Betrachtung Erscheinungsbild und Funktion der Zäune am jeweiligen Veranstaltungsort einen (hinlänglich) funktionalen Zusammenhang zwischen der Veranstaltungsfläche und den vorübergehend aufgestellten Anlagen erkennen lassen, werden dabei übergangen.

- Vgl. Willems, a. a. O.

In der Dienstbesprechung mit den Bauaufsichtsbehörden 2011 vertritt das Landesbauministerium die Auffassung, ein Veranstaltungsbereich auf öffentlichen Verkehrsflächen sei als eine einheitliche bauliche Anlage dann zu betrachten und ein Baugenehmigungsverfahren durchzuführen, wenn durch Ein-, Aufbauten und Absperrungen „der allgemeine Verkehr geradezu ausgeschlossen werden soll“.

- Vgl. Auszug aus der Niederschrift über die Dienstbesprechung mit den Bauaufsichtsbehörden 2011.

Mit dieser Ansicht stimmt der Inhalt des Orientierungsrahmens überein, der ebenfalls davon ausgeht, dass in den Fällen, in denen durch Zugangskontrollen und Absperrungen der

allgemeine Verkehr ausgeschlossen werde, eine Baugenehmigungspflicht begründet werde.

- Vgl. Orientierungsrahmen, a.a.O., Seite 26.

Zur Frage, ob die Durchführung eines Sportevents in einem Steinbruch, der nur partiell eingezäunt wurde, baugenehmigungspflichtig ist, vertritt das Landesbauministerium in einem Antwortschreiben an eine nordrhein-westfälische Stadt hingegen die Rechtsauffassung, dass die Baugenehmigungspflicht nur eintrete, wenn die Veranstaltungsfläche öffentlich zugänglich bleibe, weil ansonsten jeder eingefriedete Hausgarten und jedes eingezäunte Weidegelände zur baulichen Gesamtanlage werde. Wenn also durch Umfriedung bauliche Anlagen geschaffen würden, innerhalb derer sich Besucher einer öffentlich zugänglichen Veranstaltung aufhalten, sei dieser Bereich als eine bauliche (Gesamt-) Anlage zu betrachten und ein Baugenehmigungsverfahren durchzuführen. Maßgeblich sei „die öffentliche Zugänglichkeit des Veranstaltungsgeländes“.

Welche Konfusion diese divergierenden Betrachtungsweisen und ihre mangelnde Praxis-tauglichkeit bei Veranstaltern wie auch bei den Fachämtern auslöst, ist nachvollziehbar und bestimmt den kommunalen Alltag und die Kontroversen zwischen den Fachämtern bei der Legalisierung von Veranstaltungen im Freien.

Dies alles spricht dafür, Einzäunungen von Veranstaltungsflächen keine entscheidende Bedeutung bei der Genehmigungspflichtigkeit beizumessen, um einer unangemessenen Überdehnung des Bauordnungsrechts sowie einem unnötigen Bürokratieaufwand und einer gefahrenträchtigen Rechtsunsicherheit entgegenzuwirken.

3. Gesetzliche Fortentwicklung des Orientierungsrahmens des MIK

Der Orientierungsrahmen des MIK für die kommunale Planung, Genehmigung, Durchführung und Nachbereitung von Großveranstaltungen im Freien zielt darauf ab, den Kommunen und den Veranstaltern eine Anleitung an die Hand zu geben, damit sowohl die Kommunen als auch die Veranstalter ihre Veranstaltungen so planen, durchführen und nachbereiten, wie ihnen dies nach dem aktuellen Stand der Technik und des Wissens zum Thema „Veranstaltungssicherheit“ möglich ist.

- Orientierungsrahmen, a.a.O., Seite 5.

Dabei ist es nicht Ziel des Orientierungsrahmens, die zu Veranstaltungen erlassenen gesetzlichen Regelungen zu ersetzen oder zusammenzufassen bzw. ein eventuelles Veranstaltungsgesetz vorwegzunehmen.

- Orientierungsrahmen, a.a.O. Seite 4.

Deshalb bedarf es der Prüfung, ob und inwieweit die Anleitungen aus dem Orientierungsrahmen mit den gesetzlichen Vorschriften und insbesondere den Vorgaben des Kommunalrechts und den Zuständigkeitsregelungen der Fachgesetze im Einklang stehen und im Weiteren, ob und inwieweit sie für die Kommunen und die Veranstalter hinreichende Verbindlichkeit haben. Es würde den Rahmen dieser Stellungnahme überschreiten, diese Prüfung im Einzelnen nachzuzeichnen. Deshalb soll sich die Stellungnahme darauf beschränken, zum Abschluss nur einige wenige Fragestellungen aufzulisten, ohne dabei den Anspruch der Vollständigkeit zu erheben:

a) Verantwortlichkeit des Hauptverwaltungsbeamten

Der Orientierungsrahmen stellt die Verantwortung des Hauptverwaltungsbeamten klar, der die Entscheidungskompetenzen insbesondere an einem Veranstaltungstag eindeutig regeln muss, um auf aktuelle Ereignisse in der gewohnten Schnelligkeit reagieren zu können.

- Vgl. Orientierungsrahmen, a.a.O., Seite 5.

Hier wird zu fragen sein, ob und inwieweit der Bürgermeister als Hauptverwaltungsbeamter verpflichtet werden kann, die integrale Verantwortung für die sichere Durchführung einer Großveranstaltung im Freien zu übernehmen. Das gilt zum einen im Hinblick auf die Zuständigkeitsregelungen der Beigeordneten in der Gemeindeordnung des Landes Nordrhein Westfalen und andererseits hinsichtlich der Frage, ob und inwieweit den Mitarbeitern der Fachämter im Bereich der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung die Verantwortung auf Dezernentenebene abgenommen werden kann. Auch diese Frage wird im Loveparade-Prozess thematisiert werden.

- Vgl. Bott/Adams, Grundlage und Umfang der Aufgabenübernahme des Bürgermeisters aus bestimmten Gründen am Beispiel von § 62 Abs. 1 Satz 4 GO NRW, NJOZ 8/2018, mit weiteren Nachweisen.

b) Zentraler Ansprechpartner für Großveranstaltungen

Im Orientierungsrahmen wird ausgeführt, dass die Kommune einen zentralen Ansprechpartner für Großveranstaltungen benennen soll, der die dort näher bezeichneten Aufgaben übernehmen soll. Dabei wird dem zentrale Ansprechpartner empfohlen, sich so früh wie möglich durch Fragebögen und in sonstiger Art und Weise die für seine Aufgaben relevanten Eckdaten vom Veranstalter mitteilen zu lassen.

-Vgl. Orientierungsrahmen, a.a.O., Seite 6.

Ungeklärt ist, wie die Verantwortung des zentralen Ansprechpartners rechtlich zu begründen ist. Im Loveparade-Prozess hat der damalige Rechts- und Ordnungsdezernent bei seiner Zeugenvernehmung bekundet, dass er die Funktion eines zentralen Ansprechpartners und Koordinators übernommen habe, ohne jedoch die Verantwortung für das Baugenehmigungsverfahren und die Veranstaltungssicherheit zu übernehmen. Hier zeigt sich

also, dass die Einrichtung eines zentralen Ansprechpartners noch keine Gewähr dafür bietet, dass die Veranstaltungssicherheit im Endeffekt gewährleistet ist. Im Gegenteil, es sind ohne explizite gesetzliche Verantwortlichkeiten des Koordinators virtuelle Abläufe nicht auszuschließen, welche die staatliche Schutz- und Kontrollpflicht gefährden können.

c) Zusammensetzung des Koordinationsgremiums

Nach dem Orientierungsrahmen soll das Koordinierungsgremium das Gefährdungspotenzial der jeweiligen Veranstaltung bewerten und die Stellungnahmen der am Sicherheitskonzept zu beteiligenden Stellen erörtern sowie die Berichtspflicht gegenüber dem Hauptverwaltungsbeamten übernehmen.

- Vgl. Orientierungsrahmen, a.a.O., Seite 10.

Auch hier kann im Wesentlichen auf das Vorhergesagte verwiesen werden. Es ist daher ggf. gesetzlich klarzustellen, welchen finalen Verantwortlichkeiten die jeweiligen Mitglieder des Koordinierungsgremiums unterliegen.

d) Prüfung des Sicherheitskonzepts

Im Orientierungsrahmen wird darauf hingewiesen, dass das vom Veranstalter vorzulegende Sicherheitskonzept unter Berücksichtigung baulicher, technischer und organisatorische Belange beschreibt, mit welchen Maßnahmen die sichere Durchführung der Veranstaltung und ein auf die Veranstaltung abgestimmtes Schutzniveau erreicht werden soll.

- Vgl. Orientierungsrahmen, a.a.O., Seite 13.

Und weiter: Dabei basiert das Sicherheitskonzept auf individuellen Gefährdungs- und Risikoanalysen, identifiziert Schwachstellen und benennt die zur Abwehr der hiermit verbundenen Gefährdungen und Risiken zu treffenden Maßnahmen.

- so der Orientierungsrahmen, a.a.O. wie vor.

Bezogen auf das Baurecht geht der Orientierungsrahmen davon aus, dass die (Bau-) Genehmigung unter Berücksichtigung des Sicherheitskonzeptes ergeht und festlegt, welche Sicherheitsanforderungen die Veranstaltung ggf. darüber hinaus erfüllen muss. Erteilt die Kommune mehr Genehmigungen, habe sie die Anforderungen für die jeweilige Veranstaltung in einem Text zusammenzustellen, um sicherzustellen, dass sich die Auflagen einzelner Ämter nicht widersprechen.

- Vgl. Orientierungsrahmen, a.a.O., Seite 14.

Diese Vorgaben des Orientierungsrahmens sind unscharf und setzen sich nicht damit auseinander, dass das Sicherheitskonzept keine Bauvorlage und deshalb inhaltlich auch nicht von den Bauämtern auf seine Effizienz hin zu überprüfen ist. Damit bleibt eine für die Veranstaltungssicherheit im Lande Nordrhein Westfalen wesentliche Frage ungeklärt, nämlich die, wer letztlich für die Richtigkeit des Sicherheitskonzeptes und seine Umsetzung haftet, ebenso wie die Frage, ob es geboten ist, die Tauglichkeit des Sicherheitskonzeptes vor der Veranstaltung durch externen Sachverstand auf der Grundlage eines klaren Prüfungsauftrages testieren zu lassen.

Es könnte der Sicherheit von Massenveranstaltungen geschuldet sein, ähnlich wie bei komplexen Bauvorhaben und Straßenplanungsprojekten zertifizierte Personen mit Erfahrung und Sachkunde einzusetzen, deren Beauftragung und Verantwortung als Externe und unabhängige Experten für Veranstaltungssicherheit verbindlich ist.

Ebenso erscheint es unverzichtbar, verbindliche Vorschriften zu erlassen, welche die Form der im Orientierungsrahmen postulierten Konzentrationswirkung der einzelnen Genehmigungen und die Form des Sicherheitskonzeptes sowie die Einzelheiten der Sicherheitsanforderungen normieren. Nach Analyse der Loveparade Katastrophe dürften vor allem Gefährdungsbeurteilungen als Teil des Sicherheitskonzeptes sowie Kapazitätsbetrachtungen im Verhältnis von Besuchermengen zu Veranstaltungsfläche zu fordern sein.

Während der Planung der Loveparade wurden in Arbeitsgruppen bzw. Workshops viele mögliche Szenarien durchgespielt. Das tatsächlich eingetretene Szenario sei nicht besprochen worden, wie der heutige Feuerwehrchef der Stadt Duisburg bei seiner Zeugenvernehmung zu den damaligen Geschehensabläufen bekundet hat. All dies zeigt die Notwendigkeit einer sachverständigen Begleitung der Sicherheitsbeteiligten sowie die Regelung spezifischer formeller wie inhaltlicher Anforderungen bei der Aufstellung und Prüfung des Sicherheitskonzeptes.

Zu fragen bleibt schließlich, welche Verbindlichkeit die im Sicherheitskonzept festgelegten Maßnahmen für die Sicherheitsbeteiligten am Veranstaltungstage haben, beispielsweise wenn vor Ort unerwartete Abläufe eintreten, wie es der vorerwähnte Zeuge im Loveparade-Prozess ausgeführt hat. Nach dem Inhalt des damaligen Sicherheitskonzeptes sollten der Tunnel und die Rampe von Fahrzeugen aller Art freigehalten werden und der Menschenstrom nur vor dem Tunnel und am oberen Ende der Rampe durch Sperren gestoppt werden.

- Vgl. Berichterstattung von Jana Tessaring, Westdeutsche Allgemeine Zeitung (WAZ), Ausgabe vom 16. August 2018, Seite Rhein/Ruhr.

Am Veranstaltungstag hat sich die Polizei aus welchen Gründen auch immer anders entschieden und den Bereich mit Polizeifahrzeugen bestückt sowie eine Polizeikette gebildet. Diese Polizeisperre im Tunnel sei fatal gewesen, so der Feuerwehrmann.

- Vgl. Berichterstattung in der WAZ, wie vor.

Ob hier polizeiliche Fehlentscheidungen vorlagen oder die Notwendigkeit bestand, aus Sicherheitsgründen von den Maßgaben des Sicherheitskonzeptes abzuweichen, ist ungeklärt und Gegenstand aktueller Beweiserhebung im Loveparade-Prozess

- Vgl. Berichterstattung von Annika Fischer, WAZ, Ausgabe vom 29. August 2018, Seite Rhein/Ruhr.

Falls im Einzelfall Abweichungen vom Sicherheitskonzept vor Ort zulässig oder geboten sein sollten, haben die gesicherte Kommunikation und namentlich direkte und ungestörte Kommunikationswege zwischen den sicherheitsbeteiligten Stellen eine für die Veranstaltungssicherheit überragende Bedeutung. Von Besuchern zerschlagene Kameras, zu wenige oder nicht funktionsfähige Lautsprecher, überlastete Mobilfunknetze, gestörter Funkverkehr und zu lange bzw. überfrachtete Kommunikationswege können verheerende Folgen haben.

e) Herstellung des Einvernehmens

Nach dem Orientierungsrahmen bedeutet Einvernehmen, dass die in § 43 Abs. 2 Sonderbauverordnung genannten Stellen den Maßnahmen und Ausführungen im Sicherheitskonzept zustimmen, die ihren Zuständigkeitsbereich betreffen. Das Einvernehmen sei durch Unterschrift eines entscheidungsgefugten Vertreters der Behörde zu dokumentieren. Das unterschriebene Dokument sei zu den Unterlagen zu nehmen.

- Vgl. Orientierungsrahmen, a.a.O., Seite 15.

Diese Hinweise sind angesichts der überragenden Bedeutung des Sicherheitskonzeptes für die Veranstaltungssicherheit unzureichend und müssen normiert werden.

Im Vorfeld des Veranstaltungstages der Loveparade vom 24. Juli 2010 lud der damalige Rechts- und Ordnungsdezernent in seiner Funktion als Koordinator und zentraler Ansprechpartner zu einer abschließenden Sitzung aller an der Veranstaltungsplanung beteiligten Behörden und Ämter wie auch den Veranstalter ein. Bei dieser Sitzung, die am 15. Juli 2010 im Rathaus der Stadt Duisburg stattfand und deren Verlauf durch ein Sitzungsprotokoll dokumentiert wurde, stellte der Einladende zum Abschluss die Frage, ob einer der Anwesenden noch Einwendungen oder Bedenken habe. Dies war nicht der Fall. Keiner der Anwesenden meldete sich. Dementsprechend hat das vorerwähnte Mitglied der Feuerwehr in seiner Zeugenvernehmung bekundet, dass „keine Fragen offen“ geblieben seien. Reicht in einem solchen Falle das vom Koordinator freigegebene und von allen Sicherheitsbeteiligten gebilligte Protokoll als Benehmensherstellung aus? Die Frage ist streitig und sollte durch den Gesetzgeber geregelt werden.

f) Überwachung des öffentlichen Raumes

Die Überwachung des öffentlichen Raumes außerhalb des definierten Veranstaltungsbereichs im Rahmen der allgemeinen Gefahrenabwehr soll nach dem Inhalt des Orientierungsrahmens originäre Aufgabe der zuständigen Kommune sein.

- Vgl. Orientierungsrahmen, a.a.O., Seite 17

Die Lenkung der Besucherströme und die Sicherung der Zu- und Abwege sollen vorgegeben und nach dem Ende der Veranstaltung in Kooperation mit dem Veranstalter und unter Berücksichtigung des Sicherheitskonzeptes erfolgen. Die Polizei soll bei der Verkehrsregelung anlassbezogen mitwirken und erforderlichenfalls das Freimachen und Freihalten von Not- und Rettungswegen gewährleisten.

- Vgl. Orientierungsrahmen, a.a.O., wie vor

Hier scheint eine nähere Betrachtung erforderlich, nach welchen Kriterien das Veranstaltungsgelände im Einzelfall zu definieren und vom sogenannten öffentlichen Raum abzugrenzen ist. Dies gilt umso mehr, wenn wie im Fall der Loveparade in Duisburg der Veranstalter die Zugänglichkeit der Veranstaltungsfläche für jedermann zur Philosophie seiner Events macht und so gesehen auch das aus Sicherheitsgründen eingezäunten Veranstaltungsgelände gleichsam zum öffentlichen Raum erhebt. Im Loveparade-Prozess ist bis heute streitig, welche Bereiche zum öffentlichen Raum gehören.

Die Frage nach dem öffentlichen Raum scheint umso klärungsbedürftiger, als das Landesbauministerium – wie bereits oben auf Seite 15 erläutert - die Rechtsauffassung vertritt, dass die Baugenehmigungspflicht nur eintrete, wenn die Veranstaltungsfläche öffentlich zugänglich bleibe, wohingegen in der Niederschrift über die Dienstbesprechung mit den Bauaufsichtsämtern 2011 und im Orientierungsrahmen hiervon abweichende Grundsätze aufgestellt werden, so dass der Begriff des öffentlichen Raumes unscharf wird und im Hinblick auf die behördlichen Zuständigkeiten verschwimmt.

g) Verwirklichung allgemeinen Lebensrisikos

Der Orientierungsrahmen geht davon aus, dass jeder Veranstaltung – und sei sie auch noch so gut vorbereitet – ein Risiko innewohne, das auch durch eine optimale Vorbereitung nicht vollständig ausgeschlossen werden könne und dass Besucher einer Veranstaltung als Teil ihres allgemeinen Lebensrisikos zu berücksichtigen hätten.

- Vgl. Orientierungsrahmen, a.a.O., Seite 5.

Dies schließe allerdings den legitimen Anspruch der Besucher nicht aus, vor vermeidbaren Risiken geschützt zu werden.

- Vgl. Orientierungsrahmen, wie vor.

Letzterem ist uneingeschränkt beizupflichten, bedarf allerdings der Rechtsprüfung, wo die Grenze zwischen der Unvermeidlichkeit einer Verwirklichung allgemeinen Lebensrisikos und der staatlichen Schutzpflicht, vor solchen Gefahren bewahrt zu werden, im Hinblick auf die Frage der Veranstaltungssicherheit verläuft.

Im Orientierungsrahmen wird diesbezüglich darauf hingewiesen, dass sowohl die Kommune als auch die Veranstalter Veranstaltungen so zu planen, durchzuführen und nachzubereiten hätten, wie ihnen dies nach dem aktuellen Stand der Technik und des Wissens zum Thema „Veranstaltungssicherheit“ möglich sei.

- Vgl. Orientierungsrahmen, wie vor.

Hieran ist anzuknüpfen, der Hinweis auf dem Stand der Technik und Wissenschaft allerdings in dieser Allgemeinheit für Veranstalter und Fachämter in der Praxis kaum weiterführend.

Soweit ersichtlich gibt es bis heute keine rechtliche Verpflichtung zur Überprüfung von Kapazitäten für Personenströme. Auch in den Regelwerken und Handbüchern finden sich keine expliziten Hinweise darauf, dass Kapazitätsbetrachtungen durchzuführen sind, insbesondere solche, die einen Abgleich zwischen den zu erwartenden Besuchern und der Dimensionierung der jeweiligen Bereiche des Veranstaltungsraumes ermöglichen.

Es fehlt die Konkretisierung und Kodifizierung sowie ständigen Fortschreibung dessen, was zum Thema Veranstaltungssicherheit angesichts der Vielzahl bestehender Meinungsbilder in concreto Stand der Technik und Wissenschaft sein soll, um den Veranstaltern und Fachämtern durch Regelwerke oder sonstiges Erkenntnismaterial eine verlässliche und belastbare Grundlage bei der Überprüfung der Veranstaltungssicherheit im Einzelfall an die Hand zu geben. Dazu zählen verbindliche Vorgaben zur Berechnung von Durchflusskapazitäten und der Analyse von Menschenströmen sowie zur Personendichte auf Veranstaltungsflächen je nach ihrer Ausgestaltung und Vorgaben zur Gewährleistung einer effektiven Kommunikation zwischen allen Sicherheitskräften.

Was das Thema Personendichte betrifft, helfen auch die Vorschriften der Sonderbauverordnung nicht weiter. § 1 Abs. 2 Sonderbauverordnung mit seinen Fallgruppen stellt lediglich eine Bemessungsgrundlage für die Anwendung der Sonderbauverordnung dar, ist indes keine materiell-rechtliche Vorschrift, welche die Personendichte auf Veranstaltungsflächen im Sinne einer Genehmigungsvoraussetzung abschließend begrenzt.

-Vgl. Löhr/Gröger, Bau und Betrieb von Versammlungsstätten, Kommentar zur Musterversammlungsstättenverordnung 2014 (MVStättVO), 4. Auflage, unter Hinweis auf § 44 Absatz 1 Satz 2 MVStättVO.

Dass das allgemeine Lebensrisiko sich bei Teilnehmern der Loveparade notfalls würde realisieren können oder dass es auch ansonsten Tote geben konnte, war seinerzeit in Duisburg einkalkuliert; es wurden, so der Feuerwehrchef in seiner Zeugenaussage, Totensammelstellen und 50 Leichensäcke vorgehalten.

4. Schlussbemerkung

Im Ergebnis ist festzustellen, dass vieles von dem, was im Orientierungsrahmen zur Gefahrenprävention bei Großveranstaltungen im Freien vorgeschlagen wird, im Vorfeld der Loveparade-Katastrophe bereits faktisch umgesetzt worden war. Der damalige Rechts- und Ordnungsdezernent der Stadt Duisburg fungierte als zentraler Ansprechpartner und Koordinator der Planung und Durchführung der Loveparade. De facto gab es auch einen Koordinierungsausschuss, nämlich in Gestalt der damaligen für Sicherheitsfragen der Loveparade 2010 zuständigen Arbeitsgruppe 4, die unter anderem mit Vertretern der Bundespolizei, der Landespolizei, des PP Duisburg, des Ordnungsamtes, des Bauamtes, der Feuerwehr, der Rettungsdienste und des Veranstalters besetzt war. Gleichwohl hat sich die schreckliche Katastrophe ereignet.

Was damals fehlte und auch heute noch fehlt, ist eine überzeugende und geordnete Rechtslage bei der Legalisierung von Großveranstaltungen im Freien und eine klare Verantwortlichkeit oberhalb der Ebene der Fachämter. Und hier schließt sich der Kreis zu den eingangs genannten Autoren Seibel und Wenzel und deren Vorwürfen gegenüber den Exponenten aus der Politik. Denn die Politik ließ vor dem Unglück in der Tat niemals einen Zweifel daran, dass die Loveparade als besonderes Referenzprojekt im Kulturhauptstadtjahr 2010 mehr als gewollt war. Dementsprechend hat der damalige Rechts- und Ordnungsdezernent bei seiner Zeugenvernehmung bestätigt, dass er gegenüber den Mitarbeitern der Stadt Duisburg unmissverständlich klar gemacht habe, dass Ministerpräsident und Oberbürgermeister „die Veranstaltung wollen“.

Niemand aus dem politischen Raum hat jedoch im Nachhinein die persönliche Haftung für die Katastrophe und das Schicksal der 21 Toten und der Vielzahl von Verletzten übernommen. Angeklagt sind die Mitarbeiter aus dem Bauamt. Der Rechts- und Ordnungsdezernent hat bezeugt, „immer versucht zu haben, in der Angelegenheit zuständig zu sein, aber nicht in der Genehmigungsfrage, das sei etwas völlig anderes“. Und der ehemalige Oberbürgermeister der Stadt Duisburg wurde nicht müde, bei seiner Vernehmung seine verwaltungsrechtliche Kenntnislosigkeit zu betonen und verwies immer wieder auf die, wie er es nannte, „Fachlichkeit“ seines Hauses.

Es ist wünschenswert und geboten, dass die Politik heute die Kraft hat, einen Mehrwert aus dem Erkenntnisprozess des Loveparade-Strafverfahrens zu ziehen und in Achtung gegenüber den Opfern und Hinterbliebenen sowie in Verantwortung gegenüber den Besuchern zukünftiger Großveranstaltungen und nicht zuletzt auch in Fürsorge gegenüber den Mitarbeitern in den Ämtern ein verlässliches Veranstaltungsrecht zu schaffen, und angesichts der Tatsache, dass das Unglück sich an einem Standort in Nordrhein-Westfalen ereignet hat, mit Vorbildwirkung für alle Bundesländer.

Mit freundlichen Grüßen

Luther Rechtsanwaltsgesellschaft mbH



Dr. Gerd-Ulrich Kapteina

Rechtsanwalt