

Risikobewertung von Großveranstaltungen

Nach der Loveparade-Katastrophe im Juli 2010 hagelte es Absagen: Zahlreiche große Veranstaltungen fielen aus, Sicherheitskonzepte, die seit Jahren funktionieren, wurden hinterfragt. Auch die Rolle der genehmigenden Behörden geriet in den Blickpunkt. Auf dem Duisburger Loveparade-Gelände waren am 24. Juli 2010 21 Menschen zu Tode gekommen. Ermittelt wird seither wegen des Verdachts der fahrlässigen Tötung und fahrlässigen Körperverletzung. Im Januar 2011 wurde gemeldet, dass die Staatsanwaltschaft Duisburg 16 Personen anhören wird, die im Zusammenhang mit dem Unglück bei der Loveparade beschuldigt werden. Wer trägt die Verantwortung – das ist die Frage, der sich nun die Gerichte stellen. Auf Veranstalterseite gilt es jetzt vor allem sicherzustellen, dass sich dergleichen Katastrophen nicht wiederholen.



Dabei ist die Verunsicherung bei Veranstaltern, Besuchern und Betreibern nach wie vor groß. Für einen neuen Branchenstandard zur Sicherheit von Großveranstaltungen setzt sich vor diesem Hintergrund die „Arbeitsgruppe Veranstaltungssicherheit" ein. Im Herbst 2010 hat die Interessengemeinschaft Veranstaltungswirtschaft (IGVW) die AG ins Leben gerufen. Darin sitzen Theater und Multifunktionshäuser, Location-Betreiber, Anbieter und Vermieter von Eventtechnik und Event-Agenturen an einem Tisch, um einen Branchenstandard zu entwickeln. *events* hat sich darüber mit **Harald Scherer** unterhalten, **Mitbegründer und Sprecher der Arbeitsgruppe Veranstaltungssicherheit**. Der Medienwissenschaftler und Meister für Veranstaltungstechnik ist außerdem Partner des Verlags xEMP (Berlin), Herausgeber des Praxisleitfadens zur Versammlungsstättenordnung, und Geschäftsführer der Agentur 4events.

events: Seit der Loveparade-Katastrophe im Sommer 2010 wird auf vielen Ebenen über die Sicherheit bei Massenveranstaltungen diskutiert. Wo ordnet sich die Arbeitsgruppe Veranstaltungssicherheit in diesem Kontext ein?

Harald Scherer: Die Arbeitsgruppe ist bereits im Mai 2010 erstmals zusammengetreten anlässlich eines Symposiums vom Bundesministerium für Bildung und Forschung. In diesem Rahmen haben erste Gespräche mit der FH Köln stattgefunden und wir haben ausgelotet, wie wir zusammenarbeiten könnten. Keimzelle für die AG war der Kontakt seitens xEMP zur Fachhochschule Köln: Ein Dialog mit der Forschung besteht

dabei schon sehr lange, denn wir kümmern uns um diverse Forschungsprojekte im Rahmen des Sicherheitsforschungsprogramms und der zivilen Sicherheit. Als „Arbeitsgruppe Veranstaltungssicherheit" haben wir uns offiziell dann erstmalig unmittelbar nach der Loveparade zusammengesetzt. Die Zielrichtung der AG ist natürlich stark von den Vorkommnissen auf der Loveparade beeinflusst worden und es war klar, dass es deutliche Handlungsempfehlungen geben muss. Es geht nicht um Schuldzuweisungen, sondern darum, zu regeln, wie man solche Katastrophen in Zukunft vermeiden kann.

events: Wer ist in der Arbeitsgruppe vertreten?

Scherer: Ein wichtiger Punkt ist, dass die Arbeitsgruppe interdisziplinär aufgestellt ist und Wissenschaftler ebenso wie Praktiker an einen Tisch bringt. Die AG tagt unter Beteiligung der Interessengemeinschaft Veranstaltungswirtschaft. Die IGVW wird von der Deutschen Theatertechnischen Gesellschaft, dem Europäischen Verband der Veranstaltungs-Centren, dem Verband Direkte Wirtschaftkommunikation und dem Verband für professionelle Licht- und Tontechnik getragen. Die Gruppe hat ein gutes Dutzend feste Mitglieder, und mit der jetzigen Aufstellung der Arbeitsgruppe sind alle für den Veranstaltungsbereich relevanten Akteure vertreten: die technische Seite, die Hallen-Seite bzw. die Betreiberseite und über den Verband Direkte Wirtschaftskommunikation auch die inhaltliche Seite. Veranstalter sind über diese Verbände auch mit im Boot, dazu ist ein Planungsbüro für Veranstaltungen vertreten. Vor allem aber hat man Akteure aus den Segmenten Brandschutz und Gefahrenabwehr mit an den Tisch holen können: Das Institut für Rettungsingenieurwesen und Gefahrenabwehr der FH Köln begleitet die AG wissenschaftlich und kümmert sich im Übrigen auch um Brandschutz, einen großen, wichtigen Bereich in der Prävention. Ebenfalls mit am Tisch sitzen Akteure der polizeilichen und nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr. Aus dem Bereich der Sicherheitsdienste sind ebenfalls zwei Teilnehmer dabei. Damit sitzen Verantwortliche aus all den Bereichen zusammen, die bei einer Großveranstaltung eine Rolle spielen. Wir tauschen uns in vielen Arbeitsgruppen und Gremien aus, verbandsnah oder auch unternehmensnah, beispielsweise mit den Rundfunkunternehmen, die sich ebenfalls viel um Themen wie Sicherheitsingenieurwesen kümmern.

„Wir sind kein netter Debattierclub!"

events: Ursprünglich war die Lage, als die AG sich zum ersten Mal zusammengefunden hat, also noch nicht von den Ereignissen der Loveparade gezeichnet. Was waren damals Ihre Ausgangsfragen?

Scherer: Wir haben in Deutschland das große Problem, dass die Behörden mittlerweile, und nicht erst seit gestern, sondern schon eine ganze Weile lang, am Anschlag arbeiten. Die Personaldecke reicht nicht aus, um die gesamte Bandbreite und Fülle an Veranstaltungsformen zu genehmigen, außerdem haben wir ein großes Stadt-Land-Gefälle. In einer deutschen Großstadt zum Beispiel gab es einmal sieben Fachbeamte im zuständigen Ressort, mittlerweile sind es noch 1,5 Stellen, die das Thema Vollzeit bearbeiten. Und Veranstaltungen werden nicht einfacher oder weniger, im Gegenteil, es werden mehr und sie werden umfangreicher. Auch eine Pressekonferenz findet nicht mit einem Flipchart und einem Stapel Zettel statt, sondern da gibt's Mikrofon und Projektor, Licht wird aufgebaut etc. Das alles bedeutet, die Veranstaltungswelt wird insgesamt komplexer, viele Akteure kommen dabei zusammen, und die Leute, die das begutachten sollen, werden eingedampft.

events: Seit dem Loveparade-Unglück wird von vielen Stellen die Sicherheit von Großveranstaltungen in Frage gestellt.

Scherer: Zunächst ist der Begriff „Großveranstaltung" nicht definiert, der Gesetzgeber kennt den Begriff nicht. In der Musterversammlungsstättenverordnung bzw. den Verordnungen nach Landesrecht findet man als Wert dafür 1.000 Personen im Außenbereich bei Vorhandensein von baulichen Anlagen – was genau sind bauliche Anlagen? Warum sind Brauchtumsveranstaltungen oder Weihnachtsmärkte anders behandelt als Großveranstaltungen? Wir sind der Ansicht, dass Veranstaltungen per se einer Gleichbehandlung unterzogen werden sollten. Wieso muss für eine Veranstaltung Kabel aus dem Laufbereich entfernt werden und bei jedem Weihnachtsmarkt stolpern Sie über Versorgungsleitungen? Da wird dann vom Gesetzgeber gesagt: Diese Märkte werden nach Gewerbeordnung genehmigt, das sind marktrechtliche Fragestellungen und da müssen Sie im Rahmen Ihres allgemeinen Lebensrisikos damit rechnen. In Versammlungsstätten gilt dagegen das strengere Sonderbaurecht. Man wird sich – das ist meine persönliche Meinung – von der rein baurechtlichen Betrachtungsweise irgendwann lösen müssen.

Außerdem trifft die Genehmigung der Kommune für Veranstaltungen nicht selten erst am Tag der Veranstaltung ein, gerne auch schon mal eine Woche später. Das darf man niemandem sagen, denn es klingt nach Bananenrepublik, aber es ist so.

events: Wie kann man denn als Veranstalter unter solchen Umständen überhaupt an andere Akteure, etwa Sponsoren, herantreten? Erwarten die keine Genehmigung im Vorfeld?

Scherer: Das ist so ein Gentleman's Agreement: Man geht davon aus, dass der Veranstalter schon über das nötige Know-how verfügen wird. Natürlich wird gern versucht, ein bisschen zu sparen, aber wir sind in einer Situation, in der kleine Stellschrauben für sich betrachtet im Regelfall keine größeren Katastrophen auslösen. Wenn aber eine Menge solcher Kleinigkeiten zusammenkommen, dann könnte das eine Veranstaltung zum Kippen bringen.

events: Wobei Sie erwähnen, dass zunächst überhaupt erst eine Definition hermuss: Was ist eine Großveranstaltung?

Scherer: Das ist ein wichtiger Punkt für uns, zunächst möchten wir etwa den Begriff Großveranstaltung definieren. Jede Veranstaltung braucht eine Einzelfallbetrachtung, aber das sollte im Rahmen definierter Kriterien geschehen. Deswegen ist eine unserer wichtigsten Forderungen ein klar definierter und be-

lastbarer Handlungskatalog, nach dem eine Bewertung vorgenommen werden kann. Im Übrigen muss man mal nachdenken, weshalb große Brauchtums- oder Marktveranstaltungen nach einer anderen Rechtslage betrachtet werden als alles, was im Bereich der Versammlungsstättenverordnung passiert. Es geht dabei nicht darum, einer anderen Branche an den Karren zu fahren, sondern darum, zu überlegen, ob und wo Sonderbehandlungen Sinn ergeben. Ein weiterer Punkt ist rechtlicher Natur: Wo fängt die Versammlungsstätte an? Ab da hat schließlich der Veranstalter oder Betreiber die Verantwortung. Wo ist es sinnvoll, die Polizei schon im Vorfeld regulierend eingreifen zu lassen? Es ist tragisch, Zuständigkeiten bei der Loveparade im Nachhinein zu diskutieren. Aber es stärkt uns in unserer Ansicht, derlei jetzt zu definieren.

„Wir wollen keine Kultur der Angst“

events: Wie geht die AG an das komplexe Thema heran?

Scherer: Anfang Februar hat man sich in der Arbeitsgruppe zum zweiten Mal zusammengesetzt. Es hat relativ lange gedauert, bis das Ziel klar war: Es geht nicht um einen netten Debattierclub. Wir wollen einen Branchenstandard etablieren, der frei zugänglich ist. Die IGVW hat diverse Branchenstandards entwickelt und in den Markt gebracht, etwa zur Zertifizierung oder zur Benutzung von Veranstaltungstechnik. Das ist in unseren Augen ein wichtiger Punkt, einen Standard zu etablieren, in dem auch steht, welche Qualifikation ein Veranstalter haben muss. In der Versammlungsstättenverordnung ist beispielsweise festgehalten, dass bei einer Veranstaltung ein Sicherheitskonzept vorzuliegen hat. In einem Branchenstandard sollte dann auch drinstehen, wer an einem solchen Konzept mitarbeiten müsste, welche Punkte da beachtet werden müssten und wie genau die Kontrolle definiert wird. Die Risikobewertung einer Veranstaltung etwa funktioniert bis dato vor allem nach gesundem Menschenverstand bzw. starren Schemata. Uns geht es darum, über Erfahrungswerte hinaus eine belastbare Prüfroutine zu schaffen. Das Ziel ist nicht die Produktion einer Gesetzesvorlage wie der Versammlungsstättenverordnung, in der 20 Jahre Arbeit von 16 Bauministerien und -senatoren stecken. Aber einen Stand der Technik, den eine Branche als Selbstverpflichtung durchhält, möchten wir mit einem Branchenstandard erreichen. Dieser kann genau wie eine Norm Standards setzten. Gesetzt den Fall, ein Veranstalter kann für einen oder mehrere Bereiche nicht mit dem nötigen Knowhow aufwarten – ist irgendwo geregelt, ab wann er wofür externen Sachverstand hinzuziehen muss?

Teilbereiche sind relativ klar geregelt. Aber es gibt keine Festlegung für etwa die Gesamtplanung oder die Abstimmung mit den Behörden, dafür gibt es keine Qualifikation, außer den in der Verordnung genannten Meistern und Ingenieuren. Es gibt keinen Zwang, dafür Gutachten beizusteuern. Das kann aber eine Behördenauflage sein, etwa: Hierfür braucht man ein Brandschutzgutachten o.ä.

events: Es gab nach der Loveparade Rufe, die existierenden Regelungen seien zu lasch, in anderen Ländern sähe es viel besser aus.

Scherer: Das, was wir an Regelungen haben, ist im Kern nicht schlecht, und es ist auch zumutbar. Ob es in anderen Ländern besser aussieht, das sehen wir sehr kritisch, nicht zuletzt kann man die dahinter stehenden Rechtssysteme nicht vergleichen. Natürlich sehen wir uns ausländische Ansätze an, im Brandschutzsegment etwa den „Building Code 101“ oder den „International Fire Code“ bzw. die Ansätze der britischen „Health and Safety Executive“. Das heißt aber nicht, dass solche Vorschriften immer und überall funktionieren.

Was wir auf keinen Fall wollen, ist eine Kultur der Angst. Die hatte sich über den Sommer 2010 entwickelt. Viele Veranstaltungen, die über viele Jahre stattgefunden hatten, wurden abgesagt oder mit extremen Auflagen überhäuft. Wir wollen keine Veranstaltungen verhindern, wir wollen versuchen, sie möglich zu machen. Es gibt eine andere Denkrichtung, nach der soviel wie möglich reglementiert werden soll. Wir sind der Ansicht: Wir können ein Risiko nicht eliminieren, wir können es nicht abschaffen, lediglich minimieren und kontrollieren. Deshalb ist unser Ziel die Erstellung eines schutzzielorientierten Sicherheitskonzepts für Veranstaltungen.

events: Wie ist der Stand der Dinge nach den zwei Sitzungen der Arbeitsgemeinschaft, die bereits stattgefunden haben?

Scherer: Alle Teilnehmer der AG sind froh, an einem Tisch zu sitzen und Gehör zu finden. Wir sind uns einig, dass das, was wir in Deutschland an Regelungen haben, tragfähig ist. Wir wollen keine Überregulierung. Was aber nicht heißt, dass man das nicht a) kritisch überprüfen und reformieren kann und b) am Schluss belastbare Arbeitsanweisungen entwickeln kann. Weitere Gesetze on top zu geben, bringt gar nichts, außer den Aufwand aufzublähen. Wir wollen das, was wir haben, sinnvoll interpretieren, mit den entsprechenden Leuten zielführend zusammenarbeiten, und eine belastbare Handlungsanweisung haben für solche Fälle, die im Regelwerk nicht abgebildet sind. Es gibt immer Lücken, es gibt Ermessensspielräume. Aber es ist auch gut, dass es die gibt, nur müssen wir sie natürlich füllen können. Risiken müssen sich nach der sicheren Seite hin auswirken und dieses Managementsystem muss vorab sorgfältig geplant sein unter Berücksichtigung aller Akteure.

events: Welche nächsten Schritte sind geplant – wann kann man mit einem Branchenstandard rechnen?

Scherer: Zu der regulären Arbeit der Gruppe sind weitere Workshops geplant, beispielsweise sollen Stimmen aus der Gesetzgebung oder der Brandschutzplanung gehört werden. Zu den ständigen Mitgliedern kommt damit noch weitere Expertise. Wir wollen ohne Denkverbote an das Thema herangehen, das ist etwas zeitaufwändiger. Aber zur ShowTec im Juni 2011 in Berlin wird es eine öffentliche Präsentation der ersten Ergebnisse geben und eine Podiumsdiskussion im Rahmen der Aktionsbühne Sicherheit wird stattfinden. Wir rechnen damit, dass wir bis dahin ein Arbeitspapier haben werden.

www.vstaettv.de/ag-vss/