

**BERICHT ZUR RECHTMÄSSIGKEIT  
DES VERWALTUNGSHANDELNS  
DER STADT**



**ANLÄSSLICH DER LOVEPARADE  
AM 24. JULI 2010**

**STAND 01.09.2010**

**ERSTELLT DURCH**

** HEUKING KÜHN LÜER WOJTEK**

## INHALTSVERZEICHNIS

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS .....	4
1 Einleitung .....	6
2 Prüffragen .....	6
2.1 Für welche Aufgaben war die Stadt Duisburg im Zusammenhang mit der Loveparade zuständig? .....	6
2.2 Hat die Stadt Duisburg bei der Vorbereitung der Loveparade ihre Rechtspflichten beachtet? .....	6
2.3 Hat die Stadt Duisburg am Tag der Veranstaltung ihre Rechtspflichten erfüllt? .....	6
3 Zuständigkeiten der Stadt Duisburg .....	6
3.1 Bauaufsicht .....	7
3.1.1 Räumliche Zuständigkeit .....	8
3.1.2 Zeitliche Zuständigkeit.....	9
3.2 Sondernutzungserlaubnis Karl-Lehr-Straße.....	11
3.2.1 Räumliche Zuständigkeit .....	12
3.2.2 Zeitliche Zuständigkeit.....	12
3.3 Ordnungsamt .....	12
3.3.1 Vorbereitung der Veranstaltung .....	13
3.3.2 Veranstaltungstag.....	13
3.4 Feuerwehr.....	19
3.4.1 Vorbereitung der Veranstaltung .....	19
3.4.2 Veranstaltungstag.....	19
3.5 Rettungsdienste .....	19
3.6 Sonstige Zuständigkeiten .....	19
4 Rechtmäßiges Verwaltungshandeln im Zusammenhang mit Planung, Vorbereitung und Durchführung der Loveparade.....	20
4.1 Amtspflichten bei der Durchführung des Baugenehmigungsverfahrens.....	20
4.1.1 Erforderlichkeit einer Baugenehmigung .....	21
4.1.2 Keine Genehmigungsfreiheit und kein vereinfachtes Genehmigungsverfahren	23
4.1.3 Amtspflicht der Stadt Duisburg auf Erteilung der Nutzungsänderungsgenehmigung .....	23
4.1.4 Zwischenergebnis:.....	46
4.2 Rechtspflichten im Zusammenhang mit der Bauüberwachung und Bauzustandsbesichtigung.....	46
4.2.1 Bauüberwachung und Bauzustandsbesichtigung (§§ 81 und 82 BauO).....	47

4.2.2	Bauüberwachung (§ 61 BauO) .....	50
4.3	Pflichten im Zusammenhang mit der Sondernutzung der Karl-Lehr-Straße .....	51
4.3.1	Pflichten im Zusammenhang mit der Erteilung der Sondernutzungs- genehmigung.....	51
4.3.2	Verpflichtung zur Einforderung einer Haftpflichtversicherung des Veranstalters .....	51
4.4	Allgemeine Gefahrenabwehrpflicht.....	52
4.5	Erfüllung der Rechtspflichten durch die Stadt Duisburg am Tag der Veranstaltung.....	53
5	Zusammenfassung und Ergebnis.....	53
5.1	Prüfumfang.....	53
5.2	Zuständigkeit.....	54
5.3	Planung und Vorbereitung der Veranstaltung .....	54
5.4	Durchführung der Veranstaltung.....	55
5.5	Verstöße gegen Voraussetzungen aus der Baugenehmigung .....	56
	LITERATURVERZEICHNIS .....	57

**ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS**

Abkürzung:	Bezeichnung
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
ALBO-TEC	ALBO-TEC Technologie-Zentrum für Analytik und Bodenmechanik GmbH
Aufl.	Auflage
BauO	Bauordnung
BauO NRW	Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
BauPrüfVO	Verordnung über bautechnische Prüfungen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
Ca.	Circa
DIN	Deutsche Industrienorm
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
FSHG NRW	Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung Nordrhein-Westfalen
i.S.d.	Im Sinne des
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
LImSchG NRW	Landes-Immissionsschutzgesetz Nordrhein-Westfalen
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OBG NRW	Ordnungsbehördengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen

<b>Abkürzung:</b>	<b>Bezeichnung</b>
ÖKOTEC	ÖKOTEC Fire & Risk
OVG	Oberverwaltungsgericht
Pkt.	Punkt
PolG	Polizeigesetz
Rdnr.	Randnummer
RettG NRW	Rettungsgesetz NRW
SBauVO NRW	Sonderbauverordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
StrWG NRW	Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
StVO	Straßenverkehrs-Ordnung
TraffGo HT	TraffGo HT GmbH
u.a.	Unter anderem
Veranstalter	Lopavent GmbH
Vgl.	Vergleiche
VwVfG NRW	Verwaltungsverfahrensgesetz Nordrhein-Westfalen
Ziff.	Ziffer
ZuVO JuWo NRW	Jugendwohlfahrtszuständigkeitsverordnung Nordrhein-Westfalen

## **1 Einleitung**

Dieser Bericht zur Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns der Stadt Duisburg anlässlich der Loveparade am 24. Juli 2010 untersucht, welche Rechtspflichten der Stadt bei der Vorbereitung und Durchführung der Veranstaltung oblagen. Geprüft wird ferner, ob und gegebenenfalls inwieweit die Stadt ihre Rechtspflichten verletzte.

Nicht Gegenstand der Prüfung ist, ob Dritte, insbesondere der Veranstalter, die Polizeibehörden oder Einzelpersonen rechtswidrig handelten oder Pflichten verletzten. Diese Prüfung können nur die Ermittlungsbehörden durchführen.

Grundlage dieses Berichtes zur Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns sind der vorstehende Sachverhaltsbericht der Stadt Duisburg und die diesem Sachverhaltsbericht zugrundeliegenden und beigefügten Unterlagen sowie die Angaben der Mitarbeiter der Bauaufsicht, des Ordnungsamtes und der Feuerwehr der Stadt Duisburg.

## **2 Prüffragen**

**2.1 Für welche Aufgaben war die Stadt Duisburg im Zusammenhang mit der Loveparade zuständig?**

**2.2 Hat die Stadt Duisburg bei der Vorbereitung der Loveparade ihre Rechtspflichten beachtet?**

**2.3 Hat die Stadt Duisburg am Tag der Veranstaltung ihre Rechtspflichten erfüllt?**

## **3 Zuständigkeiten der Stadt Duisburg**

Die Stadt Duisburg war im Rahmen der Vorbereitung und Durchführung der Loveparade 2010 in mehreren Bereichen unterschiedlich zuständig.

Im Bereich der Bauaufsicht war die Stadt Duisburg für die Erteilung der Baugenehmigung bezüglich des Veranstaltungsgeländes zuständig (dazu 3.1).

Als Trägerin der Straßenbaulast oblag der Stadt Duisburg zudem die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis für den Teilbereich zwischen den Einlasssperrern der Karl-Lehr-Straße (dazu 3.2).

Die Zuständigkeit der Stadt Duisburg als Ordnungsbehörde umfasste die Gefahrenabwehr im Rahmen der Vorbereitung und am Veranstaltungstag, jeweils im Rahmen der mit der Polizei abgestimmten Aufteilung der Zuständigkeitsbereiche (dazu 3.3).

Die Feuerwehr der Stadt Duisburg war im Baugenehmigungsverfahren für den vorbeugenden und den abwehrenden Brandschutz und am Veranstaltungstag für den Brandschutz zuständig (dazu 3.4).

Den Rettungsdiensten der Stadt Duisburg und den Hilfsorganisationen oblagen die Notfallrettung sowie die Krankentransporte (dazu 3.5).

Schließlich ergaben sich weitere Zuständigkeiten der Stadt Duisburg für Ausnahmen vom Jugendschutz und vom Schutz der Nachtruhe (dazu 3.6).

Im Einzelnen:

### 3.1 **Bauaufsicht**

Im Rahmen der Bauaufsicht war die Stadt Duisburg für die Erteilung der Baugenehmigung zuständig. Zudem fiel die baurechtliche Überwachung nach der Erteilung der Baugenehmigung in den Zuständigkeitsbereich der Bauaufsicht, diese bestand jedoch nur eingeschränkt.

Die Stadt Duisburg war für die Erteilung der Baugenehmigung für das Veranstaltungsgelände zuständig. Denn sie nimmt als kreisfreie Stadt gemäß § 60 Abs. 1 Nr. 3 a der Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen – Landesbauordnung – (BauO NRW) die Aufgaben der unteren Bauaufsicht wahr. Die untere Bauaufsicht ist gemäß § 62 BauO NRW u.a. für Nutzungsänderungen zuständig.

Eine solche Nutzungsänderung lag hier vor. Für die Veranstaltung sollte die Nutzung des Geländes des alten Güterbahnhofs vorübergehend geändert werden. Für die Nutzung dieses Geländes als Versammlungsstätte galten andere Vorschriften als für die Nutzung als Güterbahnhof, insbesondere die Vorschriften der Verordnung über Bau und Betrieb von Sonderbauten – Sonderbauverordnung – (SBauVO NRW). In Fällen, in denen die neue Nutzung anderen rechtlichen Anforderungen unterworfen ist, liegt eine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung vor.

- OVG Münster, Urteil vom 15.08.1995 - 11 A 850/92.

Die Zuständigkeit der Stadt Duisburg bezog sich in räumlicher Hinsicht auf das Gelände des ehemaligen Güterbahnhofs bis zum Ende der Rampen (hierzu im Einzelnen

3.1.1). In zeitlicher Hinsicht galt, die Zuständigkeit für das Genehmigungsverfahren, eingeschränkt auch nach der Erteilung der Genehmigung. Am Veranstaltungstag war die Zuständigkeit wegen der Verantwortlichkeit des Veranstalters und der Polizei erheblich eingeschränkt (hierzu im Einzelnen 3.1.2).

### 3.1.1 Räumliche Zuständigkeit

In räumlicher Hinsicht bezog sich die Zuständigkeit der Stadt Duisburg auf das durch Zäune umgrenzte Veranstaltungsgelände auf dem Grundstück „Duisburger Freiheit“ einschließlich der als Zu- und Abgang dienenden Rampen zur Karl-Lehr-Straße. Dies ergibt sich aus dem Bauantrag des Veranstalters. Denn mit dem Bauantrag legt ein Antragsteller den Umfang seines Vorhabens fest. Der Antragsteller bestimmt damit, was genau der Gegenstand der baurechtlichen Prüfung im Baugenehmigungsverfahren sein soll.

- BVerwG, Urteil vom 04.07.1980 - 4 C 99.77.

Maßgeblich für die Auslegung des Bauantrages ist der objektiverte Sinngehalt. Hierzu ist zu ermitteln, wie die Bauaufsicht unter Berücksichtigung des Antrages und aller sonstigen ihr bekannten oder erkennbaren Umstände nach Treu und Glauben bei objektiver Auslegung die Erklärung verstehen durfte.

- OVG Münster, Urteil vom 26.09.1991 - 11 A 1604/89; OVG Münster, Urteil vom 13.09.1994 - 11 A 3309/92.

Vorliegend bezog sich der Bauantrag des Veranstalters vom 10.06.2010 auf das Gelände des ehemaligen Güterbahnhofs einschließlich der für die Zu- und Abgänge dienenden Rampen, jedoch ohne den Teil der Karl-Lehr-Straße zwischen den als Einlass dienenden Vereinzelungsanlagen. Dies ergibt der objektiverte Sinngehalt des Bauantrages der Lopavent GmbH.

Der Bauauftrag enthielt Angaben des Veranstalters zum der Baugenehmigung unterfallenden Gelände. Dort umfasste der Bereich der beantragten Genehmigung das Gelände des ehemaligen Güterbahnhofs. Der Antrag verweist auf die Veranstaltungsbeschreibung. Im Antrag heißt es zum räumlichen Geltungsbereich:

*„(...) auf dem Gelände des ehemaligen Güterbahnhofs (im Folgenden: Veranstaltungsgebiet), (...) wie in der Veranstaltungsbeschreibung festgehalten.“*

In der Veranstaltungsbeschreibung umfasst das Veranstaltungsgelände an einer Stelle auch den Tunnel. Dort ist es in Ziffer 1.) wie folgt definiert:

*„Die Veranstaltung wird in allen Teilen auf dem Gelände des ehemaligen Güterbahnhofs, ergänzt um Teilflächen des öffentlichen Straßenlandes im Bereich des Tunnels der Karl-Lehr-Straße stattfinden (im Folgenden: „Veranstaltungsgebiet“ bzw. „Veranstaltungsgelände“).“*

Nach Ziffer 1.3, in der die Veranstaltungsbeschreibung nähere Angaben zum Veranstaltungsgelände macht, gehört der Tunnel hingegen nicht zum Veranstaltungsgelände:

*„Der reguläre Zu- und Abfluss der Besucher wird zentral über den Tunnel ‚Karl-Lehr-Str.‘ gesteuert. Hierzu stehen zwei Aufgänge zum Veranstaltungsgelände zur Verfügung. (...) Insgesamt stehen ca. 110.000 m<sup>2</sup> Veranstaltungsfläche für die Besucher der Loveparade in Duisburg zur Verfügung.“*

Der Lageplan, der später Bestandteil der Baugenehmigung wurde, umfasste den Tunnel ebenfalls nicht.

Der Antrag des Veranstalters war daher von der Bauaufsicht auszulegen. Hierbei war zu berücksichtigen, dass die Genehmigungsfähigkeit des Antrages nicht von vornherein durch eine zu weitreichende räumliche Ausdehnung auf öffentliche Straßen ausgeschlossen wurde. Hinzu kommt, dass eine Erstreckung der Nutzungsänderung auf den Teil der Karl-Lehr-Straße aus Sicht des Veranstalters wie der eines objektiven Dritten nicht erforderlich war. Für den vom Veranstalter vorgesehenen Nutzungszweck war eine straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis ausreichend. Der Bauantrag des Veranstalters war folglich auf das Gelände des ehemaligen Güterbahnhofes einschließlich der Rampen, aber ohne den Tunnelbereich der Karl-Lehr-Straße begrenzt.

Eine Zuständigkeit der Bauaufsicht für den Bereich der Karl-Lehr-Straße ergab sich zudem nicht aus § 30 SBauVO NRW. Nach dieser Vorschrift sind bei Großveranstaltungen vor den Eingängen Geländer so anzuordnen, dass Besucher nur einzeln und hintereinander Einlass finden. Zudem sind Einrichtungen für Zugangskontrollen und Durchsuchungen vorzusehen. Hierbei handelt es sich allerdings nicht um eine Zuständigkeitsregel, sondern um inhaltliche Anforderungen an die Genehmigung einer Großveranstaltung. Die Vorschrift besagt nicht, dass die Eingänge zwingend im von der Baugenehmigung umfassten Bereich liegen müssen.

### **3.1.2 Zeitliche Zuständigkeit**

In zeitlicher Hinsicht bestand die Zuständigkeit der Stadt Duisburg für die Dauer der Genehmigung des Veranstaltungsgeländes (hierzu 3.1.2.1). Für den Zeitraum nach der Erteilung der Baugenehmigung bestand die Zuständigkeit für eine stichprobenhafte Bauüberwachung und Bauzustandsbesichtigung (hierzu im Einzelnen 3.1.2.2). Dies galt insbesondere für den Veranstaltungstag (hierzu 3.1.2.3).

### 3.1.2.1 Baugenehmigung

Für die Baugenehmigung bestand die Zuständigkeit der Stadt Duisburg ab der Einreichung des Bauantrages gemäß § 69 BauO NRW. Das Genehmigungsverfahren endete mit der Erteilung der Baugenehmigung am 23.07.2010. Die Baugenehmigung bildete als umfassende und abschließende Entscheidung den Schlusspunkt der Prüfungsphase.

- Sog. „Schlusspunkttheorie“, vgl. Gaedtke/Temme/Heintz/Czepuck, Kommentar zur BauO NRW, § 75 BauO NRW, Rdnr. 81.

Im Rahmen der Baugenehmigung war die Stadt Duisburg nicht für die Erstellung des Sicherheitskonzeptes zuständig. Dieses Konzept war nach § 43 SBauVO NRW vom Veranstalter im Einvernehmen mit den für Sicherheit und Ordnung zuständigen Behörden aufzustellen (hierzu 4.1.3.1.14).

### 3.1.2.2 Bauzustandsbesichtigung

Die Stadt Duisburg war zuständig für die Bauüberwachung (§ 81 BauO) und die Bauzustandsbesichtigung (§ 82 BauO), allerdings nur beschränkt auf eine stichprobenhafte Prüfung und nur insoweit, als nicht staatlich anerkannte Sachverständige im Rahmen der von ihnen erteilten Bescheinigungen für die Prüfung der Bauausführung zuständig waren. Bescheinigungen von staatlich anerkannten Sachverständigen lagen vor

- für die Statik der Gebäude und sonstigen Aufbauten
- für die Festigkeit der Fläche des Veranstaltungsgeländes.

Zum Umfang der Überwachungspflicht wird auf Kapitel 4.2 verwiesen.

### 3.1.2.3 Tag der Veranstaltung

Am Tag der Veranstaltung war die Bauaufsicht der Stadt Duisburg gemäß der Generalklausel des § 61 Abs. 1 BauO NRW zwar grundsätzlich für den Bauzustand des Veranstaltungsgeländes zuständig. Die Zuständigkeit war jedoch eingeschränkt.

Dies ergibt sich zum einen aus § 38 Abs. 1 SBauVO NRW. Nach dieser Vorschrift ist der Betreiber für die Sicherheit der Veranstaltung und die Einhaltung der Vorschriften verantwortlich. Der Betreiber muss nach § 38 Abs. 3 SBauVO NRW die Zusammenarbeit mit der Polizei, der Feuerwehr und dem Ret-

tungsdienst gewährleisten. Die Bauaufsicht ist hiervon jedoch gerade nicht umfasst.

Vorliegend hatte die Bauaufsicht der Stadt Duisburg mit den Bauzustandsbesichtigungen bis zum Vortag der Veranstaltung das ihrerseits Erforderliche getan, um die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften im Rahmen der Nutzungsänderung zu überwachen. Eine Pflicht zur erneuten Besichtigung bei laufender Veranstaltung bestand angesichts der Verantwortlichkeit des Betreibers und der übrigen Gefahrenabwehrbehörden sowie des Ermessens der Bauaufsicht nicht (hierzu ausführlich 4.2).

Zum anderen waren die Zuständigkeiten am Veranstaltungstag im Vorfeld klar verteilt und abgegrenzt worden. Für das Veranstaltungsgelände waren der Veranstalter – entsprechend seiner Pflicht aus § 38 SBauVO NRW - und die Polizei – entsprechend ihrer Zuständigkeit für die Gefahrenabwehr nach § 1 des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG) - zuständig. Dies ergibt sich aus den von den Sicherheitsbehörden gemeinsam erarbeiteten Einsatzszenarien. In diesem Rahmen waren Bereiche identifiziert worden, in denen der Stadt Duisburg ein Eingreifen im Gefahrenfall nicht möglich war. Dies betraf u.a. das Tätigwerden auf dem Veranstaltungsgelände und das Einrichten der Vorsperren auf den Zuwegungen.

In der Beschreibung für das Szenario der Überfüllung des Veranstaltungsgeländes ist als Verantwortlicher der Veranstalter gekennzeichnet. Ihm oblag danach die Schließung der Einlassstellen auf der Karl-Lehr-Straße, die Information und Koordination der Ordnungskräfte, die Beeinflussung von Besucherströmen bei drohender Überfüllung von Teilbereichen sowie die Information der Veranstaltungsbesucher an den Sperrstellen über Lautsprechereinsatz. Die Polizei hatte gemäß diesem Szenario gegebenenfalls den Veranstalter an den Einlassstellen und bei der Lenkung der Besucherströme auf dem Gelände zu unterstützen. Zudem hatte sie die Veranstaltungsbesucher auf der Wegstrecke zu informieren und gegebenenfalls Vorsperren zu errichten (vgl. Sachverhalt, Seiten 29 ff.).

- Ergebnisprotokoll des Szenarien-Workshops (**Anlage 29**).

### **3.2 Sondernutzungserlaubnis Karl-Lehr-Straße**

Als Trägerin der Straßenbaulast war die Stadt Duisburg auch dafür zuständig, die ausschließliche Nutzung der Karl-Lehr-Straße einschließlich des Tunnels durch die Lopavent GmbH zu erlauben. Auf diesem Sondernutzungsbereich sollten die Eingänge

und Vereinzelungsanlagen des Veranstalters für Schleusen und Sichtkontrollen errichtet werden.

Bei dieser Nutzung handelte es sich um eine erlaubnispflichtige Sondernutzung über den Gemeingebrauch hinaus nach § 18 des Straßen- und Wegegesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (StrWG NRW). Die Sondernutzung bedarf der Erlaubnis der Straßenbaubehörde. Als kreisfreie Stadt ist die Stadt Duisburg gemäß § 56 Abs. 2 Nr. 2 StrWG NRW Straßenbaubehörde. Innerhalb der Stadt Duisburg war das Bezirksamt Mitte für die Sondernutzungserlaubnisse zuständig.

### **3.2.1 Räumliche Zuständigkeit**

Die Sondernutzungserlaubnisse betrafen zum einen das Aufstellen eines Bürocontainers auf der Karl-Lehr-Straße gegenüber dem unteren Ende der Hauptrampe. Zum anderen betrafen sie die ausschließliche Nutzung des gesamten Bereiches der Karl-Lehr-Straße zwischen den Eingangsschleusen der Lopavent GmbH auf der West- und der Ostseite. Der Tunnel war als Teil der Karl-Lehr-Straße ebenfalls von der Zuständigkeit für die Sondernutzungserlaubnis umfasst, nicht jedoch die Rampe. Diese gehört zum Veranstaltungsgelände und damit zur räumlichen Zuständigkeit der Bauaufsicht (siehe dazu 3.1.1 oben).

### **3.2.2 Zeitliche Zuständigkeit**

Das Bezirksamt Mitte war am Veranstaltungstag nicht zuständig. Seine Zuständigkeit endete mit der Erteilung der Sondernutzungserlaubnisse. Eine Pflicht zur nachträglichen Überwachung der Sondernutzungserlaubnisse enthält das StrWG NRW nicht. Zudem war nach § 43 Abs. 4 SBauVO NRW der Ordnungsdienst des Betreibers für die erforderlichen Sicherheitsmaßnahmen, insbesondere die Kontrolle an den Ein- und Ausgängen sowie die Beachtung der maximal zulässigen Besucherzahl verantwortlich.

### **3.3 Ordnungsamt**

Die Stadt Duisburg war als Ordnungsbehörde zudem gemäß § 1 des Gesetzes über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden - Ordnungsbehördengesetz - (OBG NRW) für die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung zuständig. Der Begriff der Gefahr bedeutet die hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens ein Schaden für die genannten Rechtsgüter in absehbarer Zeit eintreten wird.

- Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Kapitel E, Rdnr. 39.

Unter dem Aspekt der vorbeugenden Gefahrenabwehr war die Stadt Duisburg als Ordnungsbehörde im Rahmen der Vorbereitung der Veranstaltung für die sicherheitsrelevanten Aspekte zuständig (hierzu 3.3.1). Am Veranstaltungstag selbst war sie nur eingeschränkt zuständig, da hier auch die Polizei zuständig war (hierzu 3.3.2).

### 3.3.1 Vorbereitung der Veranstaltung

Die Stadt Duisburg war als Ordnungsbehörde im Rahmen der Vorbereitung der Veranstaltung zuständig. Dies ergibt sich aus dem Gedanken der vorgelagerten Gefahrenabwehr. Danach ist im Falle von zu erwartenden erheblichen Gefahrenlagen erforderlich, diese bereits im Vorfeld durch organisatorische und konzeptionelle Maßnahmen zu reduzieren. Nur hierdurch kann dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag, der auch die Pflicht zur Gefahrenvorsorge einschließt, bei Großveranstaltungen nachgekommen werden. Diese Zuständigkeit betrifft nicht nur die Stadt Duisburg. Sie gilt ebenso für die Polizei, die nach § 1 PolG NRW ebenfalls für die Gefahrenabwehr zuständig ist.

- Nolte, NVwZ 2001, S. 147 (149), am Beispiel von Sportgroßveranstaltungen.

Die Zuständigkeit betraf hier auch die Abstimmung mit der Polizei und weiteren Sicherheitsbehörden über den Ablauf der Veranstaltung, die Aufteilung der Einsatzbereiche und weiterer Vorfeldtätigkeiten.

### 3.3.2 Veranstaltungstag

Am Veranstaltungstag war die Stadt Duisburg als Ordnungsbehörde nur eingeschränkt zuständig. Die Zuständigkeit für die Abwehr von erheblichen Gefahren insbesondere für Leib und Leben der Veranstaltungsbesucher lag vielmehr bei der Polizei. Dies ergibt sich aus der originären Zuständigkeit der Polizei in Fällen, in denen – wie vorliegend – die Ordnungsbehörde keine effiziente Gefahrenabwehr leisten kann. Vorliegend hatten beide Behörden im Vorfeld durch Sicherheitsabsprachen konkretisiert und festgelegt, in welchen Bereichen dies der Fall ist. Dies ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

Die Polizei ist entweder den Behörden der allgemeinen Landesverwaltung zugeordnet (Einheitssystem), oder es bestehen unter dem Innenministerium selbständige Polizeibehörden (Trennungssystem).

- Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, § 16, Rdnr. 7.

Die Trennung von Polizei und Ordnungsverwaltung ist dabei nur dann eine praktikable

Behandlung der Gefahrenabwehr, wenn diese durch eine Verpflichtung von Polizei und Ordnungsbehörde zur Zusammenarbeit gesichert wird.

- vgl. Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, § 17, Rdnr. 3.

In dem Trennungs- oder auch Ordnungsbehördensystem wird die Gefahrenabwehr überwiegend von den Behörden der allgemeinen Verwaltung wahrgenommen.

- Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, Rdnr. 14.

Die Zuständigkeit der Polizei beschränkt sich in diesen Ländern grds. auf die Gefahrenabwehr in Eilfällen, die Mitwirkung bei der Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, die Vollzugshilfe sowie die sonstigen gesetzlich genannten Aufgaben. In dem Einheitssystem hingegen umfasst die Polizei im organisatorischen Sinn, da die Gefahrenabwehr grds. der Polizei übertragen ist, nach wie vor sämtliche Behörden, die polizeiliche Aufgaben i.S.d. materiellen Polizeibegriffs wahrnehmen. Hier ist unter der Polizei im organisatorischen Sinn daher eine weitaus größere Anzahl von Behörden zusammengefasst als in den Ländern mit Trennungssystem.

- Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, Rdnr. 15.

Aufgrund der in Nordrhein-Westfalen vorherrschenden Trennung von Polizei und Ordnungsbehörde, bleibt der Polizei nur ein eingeschränkter, enumerativ bestimmter Kreis von Aufgaben vorbehalten.

- Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, Rdnr. 451.

Der Polizei sind daher im Bereich der Gefahrenabwehr nur wenige originäre Zuständigkeiten geblieben.

- Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Kapitel C, Rdnr. 109.

So weist § 1 Abs. 1 Satz 1 PolG NRW der Polizei die originäre Zuständigkeit für die Bekämpfung akuter, unmittelbar bevorstehender Gefahren zu. Durch besondere Vorschriften sind der Polizei ferner die Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten und die Verkehrsüberwachung zugewiesen.

- vgl. Friauf, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, Abschn. 2, Rdnr. 20.

Fehlt es an einer solchen Zuweisung an die die Polizei, dann spricht die Vermutung

für die Zuständigkeit der Ordnungsbehörde.

- Friauf, a.a.O, Abschn. 2, Rdnr. 21 und 153.

Im Bereich des Sonderordnungsrechts, wie beispielsweise des Bauordnungsrechts nehmen daher die Ordnungsbehörden materielle Polizeifunktionen wahr. Sie werden aufgrund von Generalklauseln wie § 61 und § 3 BauO NRW sowie Sondervorschriften (SBauVO) tätig, um von der Allgemeinheit oder dem einzelnen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird und sind regelmäßig vorrangig zuständig.

- vgl. Micker, JuS 2003, S. 556 (558); Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, § 17, Rdnr. 2.

Aus der Besonderheit des Trennungsprinzips ergibt sich jedoch neben der Zuständigkeit der Ordnungsbehörde zur Gefahrenabwehr, eine eigenständige, originäre Zuständigkeit der Polizei gem. § 1 Abs. 1 Satz 3 PolG NRW, wenn ein Einschreiten der anderen Behörden nicht rechtzeitig erfolgen kann.

- Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Kapitel C, Rdnr. 81.

und die Bekämpfung akuter („unmittelbar bevorstehender“) Gefahren im Wege einer Eilzuständigkeit erforderlich ist. Dies gilt gem. § 1 Abs. 1 Satz 3 a.E PolG NRW insbesondere für die den Ordnungsbehörden obliegende Aufgabe, gem. § 1 OBG NRW Gefahren für die öffentliche Ordnung abzuwehren. Dies führt dazu, dass die Polizei entsprechend ihrer personellen und sachlichen Ausstattung in den Fällen zuständig ist, in denen eine Ordnungsbehörde keine effiziente Gefahrenabwehr leisten kann. So hat sie entsprechend ihrer Ausstattung das Recht und die Pflicht des „ersten Zugriffs“.

- Lisken/Denninger, a.a.O., Kapitel E, Rdnr. 240.

Daher liegt trotz der wenigen originären Polizeizuständigkeiten das Schwergewicht vollzugspolizeilicher Tätigkeit in Bereichen, in denen andere Behörden ursprünglich zuständig, aber rechtlich und tatsächlich nicht in der Lage sind, akuten Rechtsgefahren zu begegnen.

- vgl. Lisken/Denninger, a.a.O., Kapitel C, Rdnr. 110.

Diese so genannte Eilzuständigkeit, notwendige unaufschiebbare Maßnahmen bei akuter Gefahr zu treffen (auch Recht des ersten Zugriffs), wurde der Polizei eingeräumt, da allein sie über einen stets unmittelbar einsatzfähigen Exekutivapparat ver-

fügt.

- vgl. Friauf, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, Abschn. 2, Rdnr. 154.

Die Polizei ist daher dazu verpflichtet zu handeln, wenn bei Gefahr im Verzug ein rechtzeitiges Tätigwerden der zuständigen Ordnungsbehörde nicht erreichbar scheint sowie wenn unaufschiebbare Maßnahmen zu treffen oder Vollzugshilfe bzw. Vollzugsmaßnahmen erforderlich sind.

- OVG Münster, Urteil vom 29.09.2009 – 8 A 1531/09.

Die Zuständigkeit der Polizei leitet sich aus den situativ bedingten Erfordernissen sofortiger Gefahrenabwehr und der Fähigkeit der Polizei her, durch mobile Präsenz im öffentlichen Raum und erforderlichenfalls durch den Einsatz von unmittelbarem Zwang darauf angemessen zu reagieren. Die Aufgabe der Polizei ist es daher typischerweise, aufgrund ihrer Eilzuständigkeit in eilbedürftigen Situationen etwa zur Lebensrettung, zur Abwehr schwerster Gesundheitsgefahren oder zur Verfolgung flüchtiger Personen einzuschreiten.

- vgl. OVG Münster, a.a.O.

Dies ist auch damit zu begründen, dass örtlich zuständige Selbstverwaltungskörperschaften, wie die Bauaufsicht, nicht die Möglichkeit eines selbst zu finanzierenden Selbstschutzes haben und daher diese Aufgabe der Polizei überlassen, deren Zugriffsbefugnisse mittels der Polizeiverfahrensgesetze gegenüber den übrigen Ordnungsbehörden zunehmend weiter ausgestaltet und ausgedehnt werden.

- Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Kapitel C, Rdnr. 111.

Die gegenüber der Zuständigkeit der Polizei am Veranstaltungstag deutlich eingeschränkte Zuständigkeit der Stadt Duisburg als Ordnungsbehörde ergibt sich auch aus dem einvernehmlich aufgestellten Sicherheitskonzept.

Bei Großveranstaltungen ist es primär gem. § 38 SBauVO NRW die Aufgabe des privaten Veranstalters, die Sicherheit zu gewährleisten. Der Polizei obliegt gem. § 1 Abs. 1 PolG NRW der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Die Subsidiaritätsklausel des § 1 Abs. 2 PolG bzgl. der Durchsetzung privater Rechte schließt dabei Maßnahmen der Polizei zum Schutz eines reibungslosen Ablaufs einer Großveranstaltung nicht aus, soweit sie damit zugleich Gefahren für die öffentliche Sicherheit abwehrt.

- vgl. Breucker, NJW 2006, S. 1233 (1234).

Die Verhinderung von Gewaltausschreitungen gehört dabei zu den grds. ableitbaren Schutzpflichten des Staates und ist als öffentliche Aufgabe, also Aufgabe im Interesse der Allgemeinheit zu klassifizieren.

- BVerfG, BVerfGE 61, S. 82 (103); Nolte, NVwZ 2001, S. 147 (148).

Die Geltung des Polizeirechts und der Einsatz von Polizeikräften im Bereich von (Sport-) Großveranstaltungen stehen daher außer Frage und werden keinesfalls durch Ordnungsaufgaben des Veranstalters ersetzt, da ansonsten das verfassungsrechtlich geschützte Gewaltmonopol des Staates angetastet würde.

- vgl. Nolte, a.a.O, S. 147 (149).

§ 43 SBauVO NRW bestimmt für Großveranstaltungen daher, dass der Veranstalter sich grds. mit der Polizei einvernehmlich über ein Sicherheitskonzept verständigen muss.

Nach dem Sicherheitskonzept war die Gefahrenabwehr am Veranstaltungstag nur eingeschränkt der Stadt Duisburg zugewiesen.

Die Hauptgefährdung bei der Veranstaltung resultierte nach dem Sicherheitskonzept aus der großen Anzahl der Veranstaltungsbesucher und ihrer hohen Dichte an Punkten mit besonderer Attraktivität. Überragende Bedeutung kam laut dem Konzept daher der Abstimmung zwischen der Polizei, der Bundespolizei und der Feuerwehr (zusammengefasst als „die Sicherheitsbehörden“), den Ordnungsbehörden, dem Jugendamt, den eingebundenen Sanitäts-Hilfsdiensten und der Veranstalterin zu. Die Verantwortung und Zuständigkeit und damit auch die Befugnis zur Letztentscheidung für die Prävention und Abwehr polizeilicher Gefahren lag laut dem Konzept bei der Polizei und für die Prävention und Abwehr nicht-polizeilicher Gefahren bei der Feuerwehr und für die sonstigen Fragen der Veranstaltungsdurchführung – im Rahmen der Vorschriften bzgl. der erteilten Erlaubnisse – bei der Veranstalterin. Die Zuständigkeiten für die Gefahrenabwehr waren daher bereits im Vorfeld der Veranstaltung zwischen den Ordnungsbehörden der Stadt Duisburg und der nach § 1 PolG NRW ebenfalls für die Gefahrenabwehr zuständige Polizei aufgeteilt worden. Im Rahmen der gemeinsam erarbeiteten Einsatzszenarien waren die Bereiche identifiziert worden, in denen der Stadt Duisburg ein Eingreifen im Gefahrenfall nicht möglich war und somit die in dem Sicherheitskonzept als „polizeiliche Gefahren“ beschriebenen Gefahren vorlagen. Dies betraf u.a. das Tätigwerden auf dem Veranstaltungsgelände und das Einrichten der Vorsperren auf den Zuwegungen im Falle eines Rückstaus vor den Vereinzelungsan-

lagen (laut Sicherheitskonzept gibt es einen Sperrplan, zeitlicher Ablaufplan; Protokoll Szenarienworkshop, Szenario 1: drohende Überfüllung des Veranstaltungsgeländes).

Die Zuständigkeit für die Gefahrenabwehr am Veranstaltungstag war auch in einem eigens von der Polizei organisierten Szenarienworkshop besprochen und den beteiligten Behörde - je nach Gefahrenlage - zugewiesen worden.

Die Verteilung der Zuständigkeiten war zudem aus den Szenarien ersichtlich, die im Workshop vom 08.07.2010 entwickelt worden waren, an dem Vertreter der Stadt Duisburg, Mitarbeiter der Berufsfeuerwehr Duisburg, der Bundespolizei Direktion Sankt Augustin, der Polizei Duisburg und zeitweise dem Veranstalter teilnahmen (vgl. Sachverhalt). In dem Workshop wurden 15 kritische Szenarien durchgespielt und festgelegt, welche Maßnahmen in welcher Krisensituation von wem ergriffen werden musste. In der Szenarienbeschreibung bei Überfüllung des Veranstaltungsgeländes ist als Verantwortlicher der Veranstalter gekennzeichnet. Für das Abstimmungsverfahren ist eine Telefonkonferenz vorgesehen, an der neben dem Veranstalter die Ordnungsbehörde, die Bundespolizei, die Feuerwehr und auch die Polizei teilzunehmen haben. Als Maßnahmen des Veranstalters sind nach dem Ergebnisprotokoll die Schließung der Einlassstellen der Karl-Lehr-Straße, die Information und Koordination der Ordnungskräfte, die Beeinflussung von Besucherströmen, soweit die Überfüllung von Teilbereichen droht sowie die Information der Veranstaltungsbesucher an den Sperrstellen über Lautsprechereinsatz vorgesehen.

Die Polizei hat in diesem Szenario gegebenenfalls eine Unterstützung des Veranstalters an den Einlassstellen, bei der Lenkung der Besucherströme auf dem Gelände zu leisten. Außerdem hat sie die Veranstaltungsbesucher auf der Wegstrecke zu informieren und gegebenenfalls Vorsperrungen auf den Zulaufstrecken Ost und West zu errichten (vgl. Sachverhalt).

Dies entspricht auch dem Grundsatz der Eilzuständigkeit der Polizei. Denn die der Polizei zugewiesenen Zuständigkeiten, Veranstaltungsgelände und Vorsperren, betrafen die Bereiche, in denen ein Handeln der Stadt Duisburg nicht oder nicht rechtzeitig möglich war, so dass die Einschränkung der Zuständigkeit der Stadt Duisburg an dem Veranstaltungstag auf dem allgemein gültigen Grundsatz der Effektivität der Gefahrenabwehr beruhten. Die Stadt Duisburg verfügte als Ordnungsbehörde nicht über die erforderlichen Einsatzkräfte, um auf dem Veranstaltungsgelände während des Betriebes wirksam eingreifen oder bei zu großem Zustrom eine Vorsperre errichten zu können. In einem solchen Fall ist die Polizei gem. § 1 Abs. 1 Satz 2 PolG NRW originär zuständig.

- vgl. Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Kapitel E, Rdnr. 238.

### **3.4 Feuerwehr**

Die Feuerwehr der Stadt Duisburg war gemäß § 1 Abs. 1 FSHG NRW für die Bekämpfung von Schadensfeuern und den abwehrenden Brandschutz zuständig. Dies umfasste sowohl die Mitwirkung an der Vorbereitung der Veranstaltung als auch die Bereitschaft am Veranstaltungstag selbst.

#### **3.4.1 Vorbereitung der Veranstaltung**

Die Feuerwehr war im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens beratend zuständig. Dies ergibt sich aus § 5 FSHG. Nach dieser Vorschrift nehmen die Brandschutzdienststellen nach Maßgabe baurechtlicher Vorschriften die Belange des Brandschutzes wahr. Die beratende Tätigkeit ist Teil des vorbeugenden Brandschutzes.

#### **3.4.2 Veranstaltungstag**

Am Veranstaltungstag war die Feuerwehr der Stadt Duisburg für die brandschutzbezogene Gefahrenabwehr nach § 1 Abs. 1 FSHG NRW zuständig. Dies umfasste zum einen die Brandsicherheitswachen nach § 7 FSHG NRW. Denn bei der Loveparade handelte es sich um eine Veranstaltung, bei der eine erhöhte Brandgefahr bestand und bei Ausbruch eines Brandes eine große Anzahl von Personen gefährdet war.

Zudem war die Feuerwehr der Stadt Duisburg an den während der Veranstaltung stattfindenden Abstimmungen unter den Sicherheitsbehörden beteiligt, für die zwei Telefonwahlen eingerichtet worden waren. Nachdem die Lage im Zugangsbereich des Veranstaltungsgeländes außer Kontrolle geraten und es zu Todesfällen und Verletzungen gekommen war, wirkte die Feuerwehr gemäß § 17 FSHG NRW im Rettungsdienst mit.

### **3.5 Rettungsdienste**

Die Rettungsdienste der Stadt Duisburg waren neben den Hilfsdiensten am Veranstaltungstag gemäß § 1 Abs. 1 RettG NRW für die Notfallrettung und den Krankentransport zuständig.

### **3.6 Sonstige Zuständigkeiten**

Die Stadt Duisburg war als örtliche Ordnungsbehörde gemäß § 1 der Verordnung über die Zuständigkeiten für die Jugendwohlfahrt nach dem Jugendschutzgesetz, dem So-

zialgesetzbuch VIII – Kinder- und Jugendhilfe – und dem Jugendfreiwilligendienstgesetz – Jugendwohlfahrtszuständigkeitsverordnung (ZuVO JuWo NRW) für Ausnahmen von den jugendschutzrechtlichen Vorschriften zuständig.

Zudem war sie als untere Immissionsschutzbehörde nach §§ 14 Abs. 1, 9 Abs. 2 des Gesetzes zum Schutz von Luftverunreinigungen, Geräuschen und ähnlichen Umwelteinwirkungen – Landes-Immissionsschutzgesetz (LImSchG NRW) für Ausnahmen vom Schutz der Nachtruhe zuständig.

#### **4 Rechtmäßiges Verwaltungshandeln im Zusammenhang mit Planung, Vorbereitung und Durchführung der Loveparade**

Wie vorstehend dargestellt, war die Stadt Duisburg als Bauaufsicht sowie für die straßenverkehrsrechtlichen Sondernutzungserlaubnisse, als Ordnungsamt und als Feuerwehr zuständig. Im Rahmen dieser Zuständigkeit oblagen ihr Amtspflichten. Wie nachfolgend dargestellt wird, hat sie diese Pflichten bei der Planung und Vorbereitung der Veranstaltung erfüllt. Sie hat rechtmäßig gehandelt.

Neben den Vorbereitungsmaßnahmen im Rahmen der allgemeinen Gefahrenabwehr waren die Ämter der Stadt Duisburg als Genehmigungsbehörden für unterschiedliche Rechtsbereiche tätig. Dies betrifft vor allem das Amt für Baurecht und Bauberatung (Untere Bauaufsicht) für das Baugenehmigungsverfahren sowie das Bezirksamt Mitte für die straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnisse. Die übrigen erteilten Erlaubnisse und Genehmigungen (Jugendschutz, Gaststättenrecht, Gewerberecht etc.) sind in dem zu untersuchenden Zusammenhang nicht relevant und daher nicht Gegenstand der nachfolgenden Prüfung.

Während das Ordnungsamt als allgemeine Gefahrenabwehrbehörde nicht nach festgelegten Verfahrensregeln oder differenzierten gesetzlichen Anforderungen handelt, wird die Tätigkeit insbesondere der Unteren Bauaufsicht durch Verfahrensregeln sowie umfangreiche inhaltliche Regelungen bestimmt. Im folgenden wird deshalb zunächst die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns in den maßgeblichen Genehmigungsverfahren (dazu 4.1 bis 4.3) und anschließend das Handeln des Ordnungsamts im Rahmen der allgemeinen Gefahrenabwehrpflicht (dazu 4.4) geprüft.

##### **4.1 Amtspflichten bei der Durchführung des Baugenehmigungsverfahrens**

Für die Veranstaltung auf dem Gelände des alten Güterbahnhofs war die Stadt Duisburg als Bauaufsichtsbehörde für das Baugenehmigungsverfahren und die Erteilung der Baugenehmigung zuständig und tätig. Ihre Amtspflicht bestand darin, den vorge-

legten Bauantrag der Veranstalterin zu überprüfen und bei Vorliegen sämtlicher gesetzlichen Voraussetzungen zu erteilen. Hierbei waren insbesondere die bauordnungsrechtlichen Vorschriften, die der Abwehr von Gefahren dienen, zu beachten.

Die Baugenehmigung ist zu erteilen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür vorliegen. Sie ist eine sogenannte gebundene Entscheidung. Die Baugenehmigungsbehörde hat kein Ermessen dahingehend, ob sie die Genehmigung erteilt oder nicht und kann auch keine planerische Abwägung vornehmen. Im Fall der Loveparade lagen die Genehmigungsvoraussetzungen, insbesondere das im Einvernehmen mit den für Sicherheit und Ordnung zuständigen Behörden aufgestellte Sicherheitskonzept, vor. Folglich musste die Genehmigung erteilt werden.

Dazu im Einzelnen:

#### **4.1.1 Erforderlichkeit einer Baugenehmigung**

Für die Durchführung der Veranstaltung auf dem Gelände des alten Güterbahnhofes in Duisburg war eine Baugenehmigung gesetzlich zwingend erforderlich. Ohne eine Baugenehmigung hätte die Veranstaltung nicht durchgeführt werden dürfen.

Dies gilt auch, obwohl für die Durchführung der Veranstaltung keine Gebäude errichtet worden sind. Denn nach § 1 Abs. 1 Satz 2 Bauordnung NRW (BauO NRW) sind die Bestimmungen der Bauordnung auch auf Einrichtungen anwendbar, an die in Vorschriften, die aufgrund der BauO NRW erlassen wurden, Anforderungen gestellt werden.

Derartige Anforderungen enthält für eine Veranstaltung wie die Loveparade die Sonderbauverordnung NRW. Die Sonderbauverordnung enthält besondere Anforderungen im Sinne des § 54 Abs. 1 Satz 1 BauO NRW an eine Versammlungsstätte. Die Sonderbauverordnung ist eine Rechtsverordnung und wurde als Nachfolgeregelung zur früheren Versammlungsstättenordnung am 17. November 2009 erlassen.

Auf die Veranstaltung der Loveparade 2010 sind die Regelungen der Sonderbauverordnung NRW (SBauVO) anwendbar. Denn nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 SBauVO gelten die Vorschriften des ersten Teils der Sonderbauverordnung für den Bau und Betrieb von Versammlungsstätten im Freien mit Szeneflächen, deren Besucherbereich mehr als 1.000 Besucher fast und ganz oder teilweise aus baulichen Anlagen besteht. Eine Versammlungsstätte im Freien besteht auch dann aus baulichen Anlagen, wenn der Zugang oder Ausgang durch Öffnungen in fest oder vorübergehend errichteten baulichen Anlagen, wie Einfriedungen oder Abschränkungen gesteuert wird.

- vgl. *Begründung und Erläuterung zur Verordnung über Betrieb und Bau von Versammlungsstätten, Seite 2*

Da das Gelände des alten Güterbahnhofs eingezäunt werden sollte, weil die Veranstaltung - anders als die bisherigen Loveparades - nicht im Straßenraum, sondern auf einem begrenzten Gelände stattfinden sollte, genügte eine straßenrechtliche Genehmigung nicht. In der Begründung zur Versammlungsstättenverordnung wird zu Veranstaltungen im Straßenraum ausgeführt:

*"Großveranstaltungen auf öffentlichen Straßen oder öffentlichen oder privaten Grünflächen, die nicht eingezäunt sind und daher jederzeit und ungehindert über öffentliche Verkehrsflächen betreten oder verlassen werden können, fallen auch dann nicht unter den Anwendungsbereich der Versammlungsstättenverordnung, wenn sie Szenenflächen oder Tribünen haben. In diesem Fall ist Bauordnungsrecht nur auf die baulichen Anlagen der Szenenflächen und Tribünen anzuwenden."*

Im Gegensatz zu den bisherigen Loveparades war das für die Loveparade 2010 vorgesehene Gelände des alten Güterbahnhofs wegen der vorgesehenen Einzäunung eine Versammlungsstätte im Sinne der Sonderbauverordnung NRW, weshalb baurechtliche Vorschriften Anwendung finden.

Neben der Eröffnung des allgemeinen Anwendungsbereichs baurechtlicher Vorschriften bestand für die Veranstaltung konkret auch ein Baugenehmigungserfordernis.

Ein Baugenehmigungserfordernis bestand zum einen für die Errichtung bzw. Änderung baulicher Anlagen. Dies betrifft die Tribünen (Szenenflächen), die mit dem Boden fest verbundenen Zäune um das Veranstaltungsgelände sowie den Boden des Veranstaltungsgelände selbst, der verändert werden sollte. Für das gesamte Gelände bestand eine Genehmigungserfordernis aufgrund der Nutzungsänderung, denn nach §§ 3 Abs. 4 BauO NRW gelten die Bestimmungen der Bauordnung auch für die Änderung der Benutzung baulicher Anlagen. Eine Baugenehmigung wird nämlich nicht unabhängig von der vorgesehenen Nutzung der baulichen Anlagen erteilt, sie legt vielmehr durch den Inhalt der Bauvorlagen eine genau bestimmte Nutzungsart fest oder geht von einer bestimmten Nutzungsart aus.

Eine (neue) Baugenehmigung ist immer dann erforderlich, wenn die bisher genehmigte Nutzung, sei es auch nur vorübergehend, geändert wird. Eine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung liegt dann vor, wenn die neue Nutzung des Geländes anderen rechtlichen Anforderungen unterliegt, als die bisherige.

- OVG Münster, Urteil vom 18.08.1995 – 11 A 850/92

Für die neue vorübergehende Nutzung als Versammlungsstätte war danach eine Genehmigung erforderlich, denn das Gelände wurde zuvor als Güterbahnhofsgelände genutzt, das anderen rechtlichen Vorschriften unterliegt, als eine Versammlungsstätte. Die Vorschriften der Sonderbauverordnung waren erstmalig zu beachten. Damit war eine Baugenehmigung für die vorübergehende, anderweitige Nutzung des Geländes erforderlich. In diesem Fall wird die Baugenehmigung als Nutzungsänderungsgenehmigung erteilt. Auch die vorübergehende Nutzungsänderung ist genehmigungspflichtig, selbst wenn sie - wie im Fall der Loveparade - nur einen Tag dauern soll.

#### **4.1.2 Keine Genehmigungsfreiheit und kein vereinfachtes Genehmigungsverfahren**

Die Nutzungsänderung für das Loveparadegelände war nicht ausnahmsweise genehmigungsfrei. Die §§ 65, 66 und 67 der BauO NRW, die einzelne Vorhaben genehmigungsfrei stellen, sind auf die Veranstaltung nicht anwendbar.

Auch das sogenannte vereinfachte Genehmigungsverfahren nach § 68 Abs. 1 Nr. 3 BauO NRW durfte nicht angewendet werden. Das Gelände des ehemaligen Güterbahnhofs hatte eine für die Veranstaltung nutzbare Grundfläche von ca. 110.000 m<sup>2</sup>. Ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren kommt nur für Veranstaltungen mit einer Grundfläche von weniger als 1.600 Quadratmetern gem. § 68 Abs. 1 Nr. 3 BauO in Betracht, sodass ein reguläres Genehmigungsverfahren durchzuführen war.

Eine Genehmigungsfreiheit bestand auch nicht nach § 80 Abs. 1 Nr. 1 BauO NRW, wonach Bauvorhaben öffentlicher Bauherrn nicht genehmigungspflichtig sind. Denn Veranstalter und damit Bauherr war nicht die Stadt Duisburg, sondern die Lopavent GmbH und damit eine Person des privaten Rechts.

#### **4.1.3 Amtspflicht der Stadt Duisburg auf Erteilung der Nutzungsänderungsgenehmigung**

Die vom Veranstalter beantragte Nutzungsänderungsgenehmigung war nach § 75 Abs. 1 BauO NRW zu erteilen, da dem Vorhaben öffentlich-rechtliche Vorschriften nicht entgegenstanden. Die Stadt Duisburg hatte damit als Bauaufsichtsbehörde die Amtspflicht zur Erteilung der Genehmigung. Sie hätte die Genehmigung nicht verweigern dürfen.

§ 75 Abs. 1 BauO NRW hat folgenden Wortlaut:

*„Die Baugenehmigung ist zu erteilen, wenn dem Vorhaben öffentlich-rechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen.“*

Wegen des grundsätzlich bestehenden Rechts auf "Baufreiheit" muss die Baugenehmigung erteilt werden, wenn das geplante Vorhaben dem öffentlichen Recht entspricht oder wegen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes durch Nebenbestimmungen in Übereinstimmung zu diesem gebracht werden kann.

- Vgl. Gaedtke/Temme/Heintz/Czepuck, Kommentar zur BauO NRW, § 75 BauO NRW, Rdnr 11 m.w.N.

Die Nutzungsänderungsgenehmigung war auf der Grundlage der von der Antragstellerin eingereichten Bauvorlagen einschließlich der nachgeforderten Unterlagen und Gutachten zu erteilen, da sämtliche Voraussetzungen, die das Bauordnungsrecht stellt, erfüllt waren. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Vorgaben der Sonderbauverordnung NRW (dazu 4.1.3.1), als auch hinsichtlich der allgemeinen bauordnungsrechtlichen Vorgaben (dazu 4.1.3.2), wie nachfolgend im Einzelnen unter Hinweis auf die zu beachtenden Vorschriften dargestellt wird.

#### **4.1.3.1 Vereinbarkeit mit den Regelungen der Sonderbauverordnung**

Sämtliche Vorschriften der Sonderbauverordnung, die Vorgaben für die Genehmigung von Versammlungsstätten enthalten, sind durch die Antragstellerin im Genehmigungsverfahren erfüllt worden. Soweit Abweichungen (§ 73 BauO) zugelassen wurden, standen sie im Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen.

Die Antragstellerin (Veranstalterin) hat sämtliche Genehmigungsvoraussetzungen durch die Beibringung von Unterlagen und Erklärungen, insbesondere von Sachverständigengutachten nachgewiesen.

Die Einhaltung der Vorgaben im Antragsverfahren wurden der Bauaufsichtsbehörde gegenüber unmittelbar nachgewiesen oder durch Gutachten staatlich anerkannter Sachverständiger belegt. Für die Überprüfung der Einhaltung von Anforderungen enthält § 72 Abs. 6 BauO NRW eine Erleichterung in Form einer gesetzlichen Vermutung. Hiernach kann die Bauaufsichtsbehörde von der Einhaltung der bauaufsichtlichen Anforderungen ausgehen, wenn der Bauherr ein Gutachten eines staatlich anerkannten Sachverständigen vorlegt.

- Gaedtke/Temme/Heintz/Czepuck, Kommentar zur BauO NRW, § 72 BauO NRW, Rdnr. 106.

Den Nachweis der Einhaltung von Anforderungen durch Vorlage von Sachverständigengutachten ist weithin üblich und stellt in weiten Bereichen des Baurechts den Regelfall dar, weil einzelne technische Sachverhalte für die Bauaufsichtsbehörde schwierig zu beurteilen sind und Spezialkenntnisse erfordern.

- Gaedtke/Temme/Heintz/Czepuck, Kommentar zur BauO NRW, § 72 BauO NRW, Rdnr. 107

Für bestimmte Bereiche der bauaufsichtlichen Anforderungen sind zusätzliche Prüfungen der Sachverständigengutachten vorgesehen. Dies gilt gemäß § 72 Abs. 6 Satz 2 BauO NRW u.a. für die Prüfung der Standsicherheit. Hier gilt das sog. Vier-Augen-Prinzip.

Die Einhaltung der bauaufsichtlichen Anforderungen wurde im Einzelnen wie folgt nachgewiesen:

#### **4.1.3.1.1 Anforderungen an Bauteile (§§ 3 und 4 SBauVO)**

Die von der Sonderbauverordnung aufgestellten Anforderungen an Bauteile wurden eingehalten. Die nach § 3 Abs. 5 Satz 1 SBauVO geforderte Fugendichtheit der Fußböden von Szenenflächen wurde erfüllt. Dies gilt auch für die Anforderungen an die Unterkonstruktionen der Fußböden von Tribünen oder Podien aus nicht brennbaren Baustoffen nach § 3 Abs. 6 und Abs. 7 SBauVO sowie die Standsicherheit im Hinblick auf dynamische Schwingungen.

Der Sachverständige führt hierzu aus:

*"Die Bühne - Bauten sind alle statisch nachgewiesen und von Prüfstatiker / TÜV abgenommen" (Ziff. 1 Pkt. 08)*

Die Anforderungen an die Qualität der Standflächen für Besucher wurden durch das Gutachten der Firma ALBO tec vom 19.07.2010 nachgewiesen. Das Gutachten wurde durch den staatlich anerkannten Sachverständigen für Erd- und Grundbau, das Ingenieurbüro Düffel, auf ihre Richtigkeit überprüft. Das Ingenieurbüro Düffel hat mit Gutachten vom 20.07.2010 die gutachterlichen Feststellungen der Firma Albotec bestätigt.

Im Brandschutzkonzept vom 22.07.2010 ist die Bestätigung vom Statiker und Prüfstatiker wiedergegeben, dass die Anforderungen an die statische Sicherheit sowie die Verkehrssicherheit gewährleistet werden.

- Brandschutzkonzept vom 22.07.2010, Seite 24 (Anlage 53)

Die Einhaltung der Anforderungen ist damit bestätigt.

#### **4.1.3.1.2 Führung der Rettungswege (§ 6 SBauVO)**

Der erforderliche Nachweis über die vorgeschriebene Führung der Rettungswege wurde vorgelegt. In seinem Brandschutzkonzept Nr. 10-0281 vom 22.07.2010 bestätigt der Brandschutzsachverständige Dr. Jaspers der Firma Ökotec Fire und Risk die Unbedenklichkeit des Konzepts bei Führung der vorgesehenen Rettungswege als Ausgänge über die Zaunanlagen der Einfriedung des Veranstaltungsgeländes auf sichere interne Verkehrsflächen mit Anschluss an die öffentlichen Verkehrsflächen sowie über Ausgänge ins Freie aus den Nebenbereichen, die überdacht sind.

- Brandschutzkonzept vom 22.07.2010, Seite 29 (Anlage 53)

Die von § 6 SBauVO aufgestellten Anforderungen an Rettungswege, die ins Freie zu öffentlichen Verkehrsflächen führen und gekennzeichnet sein müssen, sind damit erfüllt.

#### **4.1.3.1.3 Breite der Rettungswege (§ 7 SBauVO)**

Auf die Anforderungen der Sonderbauverordnung an die Breite der erforderlichen Rettungswege sind erfüllt und nachgewiesen. Der erforderliche Nachweis wurde ebenfalls durch das Brandschutzkonzept Nr. 10-0281 der Ökotec Fire und Risk vom 22.07.2010 erbracht. Unter Darlegung der gesetzlichen Anforderungen führt der Sachverständige folgendes hierzu aus:

*"In den Zaunanlagen werden Ausgänge vorgesehen, die vom Grundsatz her wie folgt bemessen werden müssten*

*Ansatz nach § 7 (4) SBauVO, Teil 1, 1,2 m je 600 Personen  
d.h. bei 250.000 Personen gesamte Ausgangsbreite mindestens 500 m,  
bei einer Mindestbreite von 1,20 m*

*Vorgesehen in den Zaunanlagen sind jeweilige Öffnungsbreiten von mindestens 1,20 m bis 7 m Breite, siehe Übersichtsplan, die aber insgesamt nicht die Gesamtausgangsbreite von 500 m erfüllen, sodass die v.g. Ausgangsbreite nach § 7 (4) SBauVO nicht erfüllt werden.*

*Im vorliegenden Fall ist davon auszugehen, dass nicht alle Personen bei einem Ereignis das Gelände verlassen müssen, siehe hierzu Erläuterungen in Kapitel A 1.*

*Die Rettungswege können somit auch in andere Feldbereiche geführt werden, um sich von einem möglichen Ereignis zu entfernen.*

*Es liegt somit eine Abweichung von § 7 (4) SBauVO, Teil 1, vor, da die Gesamtausgangsbreite zu den Verkehrsflächen in den Zaunanlagen von 500 m nicht eingehalten werden sollen.“*

- Brandschutzkonzept vom 22.07.2010, Seite 31 (Anlage 53)

#### **4.1.3.1.4 Rechtmäßige Abweichung von vorgesehenen Rettungswegbreiten durch Aufstellen einer Entfluchtungsanalyse**

Die vom Sachverständigen Dr. Jaspers begutachtete und für unbedenklich erklärte und in der Baugenehmigung umgesetzte Abweichung von bauordnungsrechtlichen Vorschriften begegnet im Ergebnis keinen Bedenken. Die Abweichung von § 7 SBauVO NRW ist rechtmäßig.

Die an eine Abweichung von bauordnungsrechtlichen Vorschriften nach § 73 Abs. 1 BauO zu stellenden Anforderungen sind erfüllt. Voraussetzung für eine Abweichung ist hiernach, dass der Zweck der Vorschrift, von der abgewichen wird, sowie nachbarliche Interessen berücksichtigt werden und die Abweichung mit öffentlichen Belangen vereinbar ist.

Zweck der Anforderungen an Fluchtwegebereiche nach § 7 SBauVO NRW ist die effektive und schnelle Räumung einer Veranstaltungsfläche über Rettungswege im Schadensfall. Wird die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen gutachterlich nachgewiesen, steht damit fest, dass der Zweck der Vorschrift erfüllt ist. Dass eine Entfluchtungsanalyse geeignet ist, die Anforderungen an die Rettungswegbreite unter Abweichung der in § 7 Sondernutzungsverordnung vorgesehenen Richtgrößen zu belegen, wurde von dem Sachverständigen Dr. Jaspers nach Rücksprache mit dem Ministerium für Bauen und Verkehr NRW bestätigt.

- Protokoll zur Besprechung am 25.06.2010 (Anlage 46)

Auch die Erläuterung zur Versammlungsstättenverordnung macht deutlich, dass die nach § 7 SBauVO vorgesehenen Fluchtwegbreiten auf allgemeinen Erkenntnissen beruhen und der Verfahrenserleichterung im Genehmigungsver-

fahren dienen. In der Begründung (Seite 18) wird hierzu ausgeführt:

*„Bei Einhaltung der Bemessungsregeln und der sonstigen Anforderungen an die Rettungswege wird eine ausreichend schnelle Räumung unterstellt. Die Regelungen der Versammlungsstättenverordnung machen "Evakuierungsberechnungen" für jeden Einzelfall entbehrlich.“*

Die von der Antragstellerin in Auftrag gegebene und von der Firma Traffgo.ht unter dem 13.07.2010 erstellte und unter dem 16.07.2010 sowie 20.07.2010 ergänzte Entfluchtungsanalyse bestätigt die Möglichkeit einer effektiven Entfluchtung des Geländes auch bei Unterschreitung der vorgesehenen Richtbreiten für Rettungswege. In der Entfluchtungsanalyse wurde unter Berücksichtigung eines Sicherheitszuschlags zutreffend von einer maximalen Besucherzahl von 250.000 Personen ausgegangen, die sich zeitgleich auf dem Gelände aufhalten. Die Besucherzahl ergibt sich nach der Berechnungsvorschrift des § 1 Abs. 2 der Sonderbauverordnung, wonach für Stehplätze zwei Besucher je Quadratmeter Grundfläche des Veranstaltungsgeländes gerechnet werden. Unter Berücksichtigung eines Sicherheitszuschlags hat der Sachverständige die danach an sich zulässige Besucherzahl von rund 224.000 Besuchern auf 250.000 erhöht und diese Zahl seiner Entfluchtungsanalyse zugrunde gelegt. Nach Durchführung von verschiedenen Simulationen für insgesamt vier Untersuchungsfälle kommt der Gutachter zu dem Ergebnis, dass die Sicherheit als akzeptabel eingestuft werden könne, da unmittelbar betroffenen Bereiche schnell frei von Personen seien.

- Entfluchtungs- und Personenstromanalyse vom 13.07.2010, Seite 60 (Anlage 49)

Der Brandschutzsachverständige Dr. Jaspers hat in seinem Gutachten vom 22.07.2010 bestätigt, dass keine Bedenken gegen die Abweichung von § 7 Abs. 4 der SBauVO bestehen. In seinem Gutachten führt er hierzu aus:

**„Gegen die Abweichung von § 7 (4) SBauVO bestehen keine Bedenken, da**

1. *durch eine dynamische Entfluchtungsanalyse nachgewiesen wird, dass eine geordnete Evakuierung nach wie vorgegeben ist,*
2. *bei einem Schadensereignis nicht davon ausgegangen werden muss, dass das gesamte Gelände evakuiert werden muss,*

3. *davon ausgegangen werden kann, dass nur eine partielle Evakuierung im Bereich eines Schadensereignisses erfolgen wird,*

4. *die Besucher sich auf dem gesamten Gelände verteilen können.*

*Die Ausgänge werden eindeutig, unmissverständlich und deutlich als solche gekennzeichnet und sind während der Veranstaltung mit Sicherheitspersonal besetzt."*

- Brandschutzkonzept vom 22.07.2010, Seite 31 (Anlage 53)

Bei der Entfluchtungsanalyse handelt es sich um Sachverständigengutachten, für die nach § 72 Abs. 6 BauO NRW vermutet wird, dass damit die bauaufsichtlichen Anforderungen erfüllt werden. Für die Entfluchtungsanalyse wurde das 4-Augen-Prinzip eingehalten, denn der Sachverständige Prof. Dr. Schreckenbergr hat mit E-Mail vom 16.07.2010 mitgeteilt, dass das Gutachten die Aussagen der Veranstalter bestätige, wonach die Vorkehrungen zur Entfluchtung des Veranstaltungsgeländes bei vertretbarem Risiko ausreichend seien und er sich dieser Meinung anschlieÙe.

- E-Mail-Nachricht Prof. Dr. Schreckenbergr vom 16.07.2010 (Anlage 50)

Das Brandschutzkonzept wurde von der Bauaufsicht geprüft. Eine Prüfung und Bestätigung durch einen weiteren Sachverständigen war nicht erforderlich.

#### **4.1.3.1.5 Begrenzung der Personenzahl nur durch Rettungswegbreite**

Die als Auflage zum Genehmigungsbescheid vom 21./23.07.2010 enthaltene Beschränkung der Besucherzahl für das Veranstaltungsgelände von 250.000 ist rechtmäßig. Die Beschränkung ergibt sich allein aus der Breite der zur Verfügung stehenden Rettungswege, nicht aber auch aus anderen baurechtlichen Vorschriften.

Wie zuvor ausgeführt ist durch Sachverständigengutachten und gutachterliche Bestätigung des Prüfergebnisses eine Eignung der vorhandenen Rettungswege auf dem Gelände für 250.000 Besucher nachgewiesen. Mit der Auflage an den Veranstalter, die Zahl der Besucher auf 250.000 zu begrenzen, ist den gesetzlichen Anforderungen vollständig genügt.

Weitergehende oder andere Regelungen zur Begrenzung der Besucherzahlen auf Veranstaltungsgeländen bestehen nicht und waren deshalb nicht anzuwenden. Insbesondere ergibt sich eine solche Beschränkung nicht aus der

Regelung in § 1 Abs. 2 SBauVO, wonach für Stehplätze zwei Besucher je Quadratmeter Grundfläche der Versammlungsstätte zu rechnen ist. Denn bei dieser Vorschrift handelt es sich um eine reine Bemessungsvorschrift, nicht aber auch um eine Vorschrift zur Begrenzung von Besuchern. Dies geht schon aus der systematischen Stellung, aber auch aus dem Wortlaut der Vorschrift hervor, wonach "die Anzahl der Besucher wie folgt zu bemessen" ist. In der Erläuterung zur Versammlungsstättenverordnung wird hierzu ausgeführt:

*"Die Bemessung von ist von Bedeutung.*

1. *für die Prüfung, ob eine Versammlungsstätte unter den Anwendungsbereich der Versammlungsstättenverordnung fällt,*
2. *für die Bemessung der lichten Breite der Rettungswege in allen ihren Teilen,*
3. *für die Eröffnung des Anwendungsbereichs einer speziellen Regelung der Versammlungsstättenverordnung.*

...

*Die Zahl der konkret aufgrund der Bauvorlagen für die betreffende Versammlungsstätte genehmigten Besucherplätze ergibt sich aus dem Bestuhlung- und Rettungswegeplan und darf nicht überschritten werden."*

Systematisch ist die Bemessungsvorschrift des § 1 SBauVO in den allgemeinen Vorschriften im Bereich der Begriffsdefinitionen verankert. Die Bauvorschriften für Versammlungsstätten beginnen erst in Kapitel 2 mit § 3 der SBauVO. Diesem Zusammenhang steht auch die Vorschrift über die Führung und die Bemessung der Rettungswege in Versammlungsstätten. Dort findet sich daneben keine weitere Vorschrift zur Begrenzung von Besuchern in Versammlungsstätten, die unabhängig von der Breite der Rettungswege eine selbstständige Regelung trifft. Die Anzahl der Besucher für das Gelände der Loveparade wurde damit in rechtlich einwandfreier Weise nach den Ergebnissen der Rettungswegeberechnung aufgrund der Entfluchtungsanalyse getroffen und ist nicht zu beanstanden.

#### **4.1.3.1.6 Abschränkungen und Schutzvorrichtungen (§ 11 SBauVO)**

Die Voraussetzungen für die Einhaltung von § 11 der SBauVO wurden nachgewiesen. Hiernach sind Flächen, die zum Begehen bestimmt sind und unmittelbar an tiefer liegenden Flächen angrenzen, mit Abschränkungen zu umweh-

ren. Die Voraussetzungen wurden in Ziff. 2.0 des Brandschutzgutachtens (Objektschutz zur Vermeidung von Personenschäden) und den Unterpunkten Geländeabsicherung und Sicherung und Einzäunung von Gebäuden und kritischen Objekten beschrieben. Die entsprechenden Umzäunungen sind in dem Plan vom Veranstaltungsgelände, der Bestandteil der Bauvorlagen und damit Bestandteil der Baugenehmigung ist, eingezeichnet.

- Gesamtplan zum Gelände (Anlage 1)

Auch die durch § 11 Abs. 4 SBauVO aufgestellte Voraussetzung, wonach Abschränkungen in den für Besucher zugänglichen Bereichen so bemessen sein müssen, dass sie dem Druck einer Personengruppe standhalten, wurde nachgewiesen. Der Brandschutzsachverständige führt hierzu in seinem Gutachten aus, dass Zaunanlagen und sonstige Abschränkungen für Lastannahmen von 2 kN pro laufenden Meter zu bemessen sind.

- Brandschutzkonzept vom 22.07.2010, Seite 24 (Anlage 53)

In die Baugenehmigung vom 21./23.07.2010 wurde eine entsprechende Nebenbestimmung aufgenommen, wonach die vom Sachverständigen vorgegebene Lastannahme von 2 kN pro laufendem Meter bei der Bemessung der Zaunanlagen zu berücksichtigen waren. Die von § 11 Abs. 4 SBauVO insoweit aufgestellte Voraussetzung wurde damit zum Gegenstand der Nutzungsänderungsgenehmigung.

Im Rahmen der Bauüberwachung hat die Bauaufsicht im übrigen an absturzgefährdeten Stellen zusätzliche Absperrgitter (sogenannte Hamburger Gitter) zusätzlich vor den Zaunanlagen angeordnet, damit die erforderliche Anpralllast eingehalten werden kann. Die Maßnahme war mit den anwesenden Sachverständigen abgestimmt worden und wurde von diesen bestätigt.

#### **4.1.3.1.7 Sicherheitsbeleuchtung (§ 15 SBauVO)**

Die Voraussetzung an die Sicherheitsbeleuchtung nach § 15 Abs. 2 Nr. 7 SBauVO wurde eingehalten. Hiernach muss für Sicherheitszeichen von Ausgängen und Rettungswegen eine Sicherheitsbeleuchtung vorhanden sein. Der Brandschutzsachverständige führt in seinem Gutachten hierzu aus, dass in allen Bereichen eine Sicherheitsbeleuchtung nach DIN EN 50172 zur Beleuchtung von Ausgängen und anderen Rettungswegen bis zu den öffentlichen Verkehrsflächen im Freien vorhanden sein wird, die gewährleistet, das sich Gäste und Betriebsangehörige auch bei vollständigem Versagen der allgemeinen Be-

leuchtung bis zu den öffentlichen Verkehrsflächen hin gut zurechtfinden können. Diese Beleuchtung werde durch mobile Ersatzstromversorgungseinrichtungen, die redundant ausgeführt sind, realisiert. Er verweist hierzu auf das Veranstaltungs- und Sicherheitskonzept.

- Brandschutzkonzept vom 22.07.2010, Seite 35 (Anlage 53)

Mit dem Bauantrag wurde zugleich ein Beleuchtungsplan vorgelegt.

#### **4.1.3.1.8 Nicht erforderliche Lautsprecheranlage (§ 26 SBauVO)**

Eine Lautsprecheranlage konnte nach den Sonderbauvorschriften nicht gefordert werden. Die Verweigerung der Baugenehmigung unter Hinweis darauf, dass eine Lautsprecheranlage nicht installiert sei, wäre rechtswidrig gewesen.

Vorschriften über Lautsprecheranlagen enthält § 26 SBauVO. Hiernach ist eine Lautsprecherzentrale vorgesehen, von der aus die Besucherbereiche und der Innenbereich überblickt und Polizei, Feuerwehr und Rettungsdienste benachrichtigt werden können. Die Lautsprecheranlage muss eine Vorrangschaltung für die Einsatzleitung der Polizei haben.

Nach dem klaren Wortlaut der Vorschrift gilt die Bestimmung ausschließlich für Mehrzweckhalle und Sportstadien, nicht aber für Versammlungsstätten im Freien. Sie ist auch nicht entsprechend anzuwenden, weil dies dem Wortlaut der Vorschrift entgegensteht. In der Sonderbauverordnung wird an verschiedenen Stellen zwischen verschiedenen Arten von Versammlungsstätten unterschieden, insbesondere dahingehend, ob es sich um Räume, Stadien oder Freiflächen handelt. Die Vorschriften werden nach ihrem Wortlaut stets entweder sämtlichen Versammlungsstätten oder nur einer bestimmten Art von Versammlungsstätten zugeordnet. Wird für Mehrzweckhallen und Sportstadien eine Lautsprecherzentrale angeordnet, so folgt daraus im Umkehrschluss, dass für andere Arten von Versammlungsstätten eine solche Forderung nicht besteht deshalb auch im Baugenehmigungsverfahren nicht aufgestellt werden kann.

Ein etwaiges Recht der Bauaufsicht zur Forderung einer Lautsprecheranlage folgt auch nicht aus der Bestimmung des § 43 SBauVO über das Sicherheitskonzept. Es ist nicht vorgesehen, dass die Baugenehmigungsbehörde an den Inhalt des Sicherheitskonzepts Anforderungen stellt. § 43 SBauVO bestimmt lediglich, dass ein Sicherheitskonzept im Einvernehmen mit den Sicherheitsbehörden aufzustellen ist, nicht aber im Einvernehmen mit der Bauaufsichts-

behörde. (Vgl. ergänzend Ziff. 4.1.3.1.12)

Die Installation einer Lautsprecheranlage ist auch nicht Inhalt der Antragsunterlagen und damit der Baugenehmigung. Nach dem Sicherheitskonzept waren Lautsprecherdurchsagen zur Besuchersteuerung vorgesehen. Die Möglichkeit zur Alarmierung über eine Lautsprecheranlage war insbesondere von den beteiligten Sachverständigen gefordert worden. Die Möglichkeit entsprechender Lautsprecherdurchsagen war das Ergebnis der Besprechung am 15.07.2010.

- Brandschutzkonzept vom 22.07.2010, Seite 51 (Anlage 53)

Auch in der 12. Besprechung der AG 4 am 25.06.2010 wurde erörtert, ob Lautsprecheranlage an den Zu- und Abwegen installiert werden können. Die Installation einer Lautsprecheranlage stellte sich als zu aufwändig und technisch nicht realisierbar heraus. Daraufhin wurde vereinbart, dass im Bereich der Zu- und Abwege Informationen über die Lautsprecher der dort aufgestellten mobilen Bühnen erfolgen sollen. Zusätzlich wurden Lautsprechermasten aufgestellt. Für das Veranstaltungsgelände war die Information der Besucher über die Floats und die übrigen dort installierten Lautsprecheranlage vorgesehen. Der Veranstalter hat eine Bescheinigung vom 22.07.2010 vorgelegt, wonach die installierte Lautsprecheranlage nach den allgemein anerkannten Regeln des VDE und der BG errichtet wurde und die Systeme über eine Notstromversorgung verfügen. Hiernach sind die installierten Anlagen und Einrichtungen für Alarmierungsdurchsagen betriebssicher und wirksam.

Laut Brandschutzkonzept Seite 43 Ziff. C.16.9 wird eine Lautsprecheranlage mit Vorrangschaltung für die Einsatzleitung der Polizei und Feuerwehr als Alarm- und Einsatzzentrale eingerichtet, „siehe Veranstaltungs- und Sicherheitskonzept“.

- Brandschutzkonzept vom 22.07.2010, Seite 43 (Anlage 53)

#### **4.1.3.1.9 Abschränkung von Stehplätzen vor Szeneflächen (§ 29 SBauVO)**

Die von § 29 SBauVO gestellten Anforderungen an Besucherplätze vor Szeneflächen wurden nachgewiesen. Hiernach sind die Besucherplätze durch eine Abschränkung abzutrennen, wenn vor Szeneflächen Stehplätze angeordnet werden. Dabei muss zwischen der Szenefläche und der Abschränkung ein Gang von mindestens 2 m Breite für den Ordnungsdienst und Rettungskräfte

vorhanden sein. Bei mehr als 5.000 Stehplätzen sind zudem durch mindestens zwei weitere Abschränkungen vor der Szenefläche nur von den Seiten zugängliche Stehplatzbereiche zu bilden. Die Abschränkungen müssen voneinander an den Seiten einen Abstand von jeweils mindestens 5 m und über die Breite der Szenefläche einen Abstand von mindestens 10 m haben. Dies führt zu einer Blockbildung, die erreichen soll, dass die Besuchergruppen nicht durch zu großen Druck gegen die Absperrungen gefährdet werden und sich im Gefahrenfall zu den seitlichen Ausgängen retten zu können.

Im Brandschutzkonzept wird hierzu ausdrücklich aufgeführt, dass die Bestimmungen des § 29 SBauVO eingehalten werden.

- Brandschutzkonzept vom 22.07.2010, Seite 33 (Anlage 53)

#### **4.1.3.1.10 Anforderungen an Einfriedungen und Eingänge von Versammlungsstätten (§ 30 SBauVO)**

Die Einhaltung der von § 30 SBauVO aufgestellten Anforderungen an Einfriedungen und Eingänge wurden nachgewiesen. Hiernach sind Eingänge und Geländer so anzuordnen, dass Besuchern nur einzeln und hintereinander Einlass finden. Derartige sogenannte Vereinzelanlagen sind im Rahmen des Zugangskonzepts an den Zugängen des Tunnels zur Karl-Lehr-Straße im Osten und Westen angeordnet worden. An diesen Vereinzelanlagen waren die von § 30 Sonderbauverordnung geforderten Zugangskontrollen sowie Durchsuchungen von Personen und Sachen möglich.

Auch die von § 30 Abs. 3 der SBauVO geforderten besonderen Zufahrten für Einsatz- und Rettungsfahrzeuge sowie Aufstell- und Bewegungsflächen waren vorhanden und wurden durch das Brandschutzkonzept nachgewiesen. Im Brandschutzkonzept wird dies ausdrücklich bestätigt.

- Brandschutzkonzept vom 22.07.2010, Seite 33 (Anlage 53)

#### **4.1.3.1.11 Anforderungen an Rettungswege sowie Flächen für die Feuerwehr (§ 31 SBauVO)**

Die Anforderungen von § 31 SBauVO wurden eingehalten. Hiernach müssen Rettungswege auf dem Grundstück sowie Zufahrten, Aufstell- und Bewegungsflächen für Einsatzfahrzeuge von Polizei, Feuerwehr, Sanitäts- und Rettungs-

diensten ständig freigehalten werden. Die Verpflichtung bezieht sich auch auf die Einhaltung einer nach § 7 erforderlichen bzw. ggfs. abweichend genehmigten Rettungswegbreite. Im Brandschutzgutachten wird auf Seite 22 ausdrücklich festgestellt, dass ausreichende und abgesicherte Rettungswege und Fahrwege für Feuerwehr und Rettungsfahrzeuge vorhanden seien.

- Vgl. Begründung und Erläuterung zur Verordnung über Bau und Betrieb von Versammlungsstätten, § 31, S. 37.

Die Rettungswege auf dem Grundstück sowie die Zufahrten und sonstigen Einsatzflächen waren baulich frei zugänglich, wovon sich die Bauaufsichtsbehörde in mehreren Begehungen überzeugt hat. Lediglich auf der als Rettungsweg Nr. 15 gekennzeichneten Eingangsrampe waren die Eingangszäune und das Eingangstor noch vorhanden. Dabei handelte sich um mobile Zaunanlagen, die nach Absprache zwischen der Bauaufsicht dem Veranstalter vom 21.07.2010 entfernt werden sollten.

§ 31 SBauVO stellt im Übrigen Verhaltensanforderungen auf, gibt also dem Veranstalter und Dritten die Verpflichtung auf, unabhängig von baulichen Eingriffen Fluchtwege und Einsatzflächen freizuhalten, verbietet also etwa das Verstellen mit Fahrzeugen. Für die Einhaltung der Verpflichtung hat die Bauaufsichtsbehörde in die Baugenehmigung eine separate Auflage aufgenommen. Die Baugenehmigung ist unter der ausdrücklichen Auflage ergangen, dass die Fluchtwege an keiner Stelle durch Einbauten oder sonstige Hindernisse eingeschränkt werden dürfen und die Breite der Fluchtwege auf der Ost- und Südseite des Geländes an keiner Stelle eine Breite von 10 m unterschreiten dürfen und die zuführenden Wegflächen vom Notausgang zum Rettungsweg an keiner Stelle eine Breite von 7 m unterschreiten dürfen.

Mit dieser die allgemeine Norm des § 31 SBauVO konkretisierenden Auflage hat die Bauaufsicht die Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens herbeigeführt. Denn eine Auflage kann nach § 36 Verwaltungsverfahrensgesetz NRW (VwVfG NRW) erlassen werden, wenn damit sichergestellt werden soll, dass die gesetzlichen Voraussetzungen der Genehmigung erfüllt werden (§ 36 Abs. 1 VwVfG NRW). Auflagen in Baugenehmigungen und anderen Genehmigungen werden typischerweise erteilt, um die Genehmigungsvoraussetzungen im Hinblick auf Verhaltenspflichten des Betreibers durchzusetzen.

Mit Anordnung der Auflage in der Nutzungsänderungsgenehmigung setze die Bauaufsichtsbehörde die sich aus § 31 SBauVO ergebenden Pflichten um. Die Voraussetzungen dieser Vorschrift sind damit erfüllt.

#### 4.1.3.1.12 Brandsicherheitswache sowie Sanitäts- und Rettungsdienst (§ 41 SBauVO)

Die von § 41 SBauVO aufgestellten Voraussetzungen an die Einrichtung einer Brandsicherheitswache sind erfüllt.

Nach dem Brandschutzkonzept (Seite 43, Ziff. C.16.11) hat der Betreiber die Zusammenarbeit von Ordnungsdienst, Brandsicherheitswache und Sanitätswache zu gewährleisten. Nach Feststellung des Brandschutzsachverständigen werden für die Veranstaltung einer Ordnungsdienst und eine Brandwache eingesetzt. Dies sei in den Abstimmungen mit der Berufsfeuerwehr und der Ordnungsbehörde sowie dem Veranstalter festgelegt und organisiert worden.

- Brandschutzkonzept vom 22.07.2010, Seite 41 (Anlage 53).

#### 4.1.3.1.13 Brandschutzordnung und Feuerwehrpläne (§ 42 SBauVO)

Die Anforderungen des § 42 Abs. 1 SBauVO an die Aufstellung einer Brandschutzordnung sind erfüllt. Dies hat der Sachverständige Dr. Jaspers in seinem Brandschutzgutachten unter Pkt. C Pkt. 16.1 auf Seite 39 bestätigt. Er hat hierzu ausgeführt:

*"Für das Verhalten im Brandfall und für Selbsthilfemaßnahmen ist für die bauliche Anlage ein Sicherheitskonzept vorhanden, das auch betriebliche und technische Schutzmaßnahmen für das Verhalten im Brandfall sowie sonstigen Schadensereignissen aufzeigt und auch Festlegungen zur Rettung Behinderter, insbesondere von Rollstuhl fahrenden, enthält."*

- Brandschutzkonzept vom 22.07.2010, Seite 39 (Anlage 53).

Auch die Vorgabe des § 42 Abs. 3 SBauVO, wonach im Einvernehmen mit der Brandschutzdienststelle Feuerwehrpläne anzufertigen und der örtlichen Feuerwehr zur Verfügung zu stellen sind, ist genügt. Denn im Einvernehmen mit der Feuerwehr ist ein Feuerwehrplan durch den Betreiber nicht eigens aufgestellt worden. Ein Übersichtsplan mit notwendigen Eintragungen und Festlegungen für die Feuerwehr liegt nach den Feststellungen des Brandschutzsachverständigen vor und wurde mit der Feuerwehr einvernehmlich abgestimmt.

- Brandschutzkonzept vom 22.07.2010, Seite 38 (Anlage 53).

Die nach § 73 BauO NRW erteilte Abweichung von der Vorschrift des § 42 Abs. 3 SBauVO durch Verzicht auf Erstellung von Feuerwehrplänen ist rechtmäßig. Sie wurde von einem staatlich anerkannten Sachverständigen überprüft und ist durch einen Übersichtsplan, der alle notwendigen Eintragungen enthielt, kompensiert worden. Hiergegen bestehen keine rechtlichen Bedenken.

#### **4.1.3.1.14 Sicherheitskonzept und Ordnungsdienst (§ 43 SBauVO)**

Der Veranstalter hat die an die Einrichtung eines Ordnungsdienstes und die Aufstellung eines Sicherheitskonzept zu stellenden Anforderungen nach § 43 SBauVO erfüllt. Er hat insbesondere die für Versammlungsstätten mit mehr als 5.000 Besucherplätzen bestehende Voraussetzung erfüllt, wonach im Einvernehmen mit den für Sicherheit oder Ordnung zuständigen Behörden, insbesondere der Polizei, der Brandschutzdienststelle und den Rettungsdiensten, ein Sicherheitskonzept aufzustellen ist, in dem die Mindestzahl der Kräfte des Ordnungsdienstes gestaffelt nach Besucherzahl und Gefährungsgraden sowie die betrieblichen Sicherheitsmaßnahmen und die allgemeinen und besonderen Sicherheitsdurchsagen festzulegen sind.

Das Sicherheitskonzept war weder von der Bauaufsicht aufzustellen noch von ihr zu überprüfen. Diese Pflicht hat die SBauVO NRW den Sicherheitsbehörden auferlegt und deren Einvernehmen verlangt.

In formaler Hinsicht ist die Voraussetzung, dass das Sicherheitskonzept im Einvernehmen mit den für Sicherheit oder Ordnung zuständigen Behörden, insbesondere der Polizei, der Brandschutzdienststelle und den Rettungsdienststellen aufzustellen ist, erfüllt. Ob die Bauaufsichtsbehörde im Rahmen der Prüfung des Baugenehmigungsantrags überhaupt zu überprüfen hat, ob das vom Veranstalter vorgelegte Sicherheitskonzept im Einvernehmen mit den Sicherheitsbehörden aufgestellt worden ist oder ob insofern die entsprechende Angabe des Veranstalters genügt, kann dahinstehen. Auch wenn keine ausdrückliche Bestätigung darüber vorliegt, dass das eingereichte Sicherheitskonzept mit Stand vom 28.06.2010 "förmlich" zwischen den beteiligten Sicherheitsbehörden abgestimmt worden ist, sind die von § 43 SBauVO aufgestellte Voraussetzungen insofern erfüllt. Denn die Inhalte des Sicherheitskonzepts sind zwischen Veranstalter und Sicherheitsbehörden in einem mehrere Monate dauernden Prozess, auch durch die Informationen und Besprechungen in der Arbeitsgruppe 4, laufend abgestimmt und erarbeitet worden.

So sieht das mit den Bauantragsunterlagen eingereichte „Sicherheitskonzept -

BauA (Stand 28.06.2010)“ ausdrücklich vor, dass es einen fortlaufende Abstimmungsprozess gebe, insbesondere im Arbeitskreis Sicherheit, der selbst sicherheitsrelevant und ausdrücklich Bestandteil des Sicherheitskonzept der Veranstalterin sei. Das Sicherheitskonzept enthält eine Gefahrenprognose mit Angaben zur Besucherzahl zu verschiedenen Uhrzeiten, zum Alter der Besucher und zu erwartenden aggressiven Handlungen. Es wird auf das mit zwischen Behörden und Veranstalter abgestimmte Planwerk, bestehend aus LP Masterplan, Flächenplan, Sperrenplan sowie zeitlicher Ablaufplan als einheitliche Grundlage für alle weiteren Planungen hingewiesen. Im LP - Masterplan seien sicherheitsrelevanten Elemente der Flächen- und Aufbautenplanung abgestimmt und umgesetzt worden. Im Ablaufplan seien alle veranstaltungswesentlichen Prozesse und Ereignisse mit geplanten Zeitpunkten und Zeitdauern aufgeführt. Ein regelmäßiger Planabgleich erfolge über das stadtinterne "Sharepoint" Programm.

Zum Schutz vor Personenschäden sei das Gelände der Veranstaltungsfläche hergerichtet worden. Dies habe insbesondere die Herrichtung des Geländebodens und die Sicherheit beeinträchtigter Aufbauten sowie die Entfernung von Schutt und Müll beinhaltet. Das Sicherheitskonzept umfasse im besonderen Maße präventive Sicherheitsmaßnahmen durch Polizei- und Ordneinsatz, die im Konzept im Einzelnen beschrieben werden.

Weiterhin werden Angaben zur Besucherführung und Streckenüberwachung gemacht. Hiernach ist von Seiten der Veranstalterin die Besucherlenkung eines der zentralen Elemente des Sicherheitskonzept während der Veranstaltung, die insbesondere durch Kameraüberwachung und Bündelfunk mit allen Fahrern der Floats im direkten Sprechkontakt erfolge. Zu Rettungswegen und Entfluchtungsflächen wird auf den im Arbeitskreis Sicherheit abzustimmenden Entfluchtungsplan hingewiesen. Sämtliche sicherheitsrelevanten Flächen seien im LP-Masterplan erfasst und in der Planung von Absperrmaterial und Ordnungspersonal berücksichtigt.

Für die flächendeckende ausreichende Sanitätsversorgung seien alle vier großen Hilfsdienste in Form einer Arbeitsgemeinschaft eingebunden. Hierzu stünden ausreichend Sanitätspersonal mit Fahrzeugen sowie an diversen Sanitärstationen zur Verfügung. Die Versorgungsstationen seien nach Vorgabe des Rahmeneinsatzplans der Feuerwehr festgelegt worden.

Das Sicherheitskonzept enthält ausführliche Angaben zu dem Ordneinsatz an und auf den Floats, die jeweils mit 11 Ordnern mit unterschiedlichen Funktionen zu besetzen seien. Es werden Angaben zu den Sicherheitsvorkehrungen

im Bühnenbereich und zur verkehrssicheren Ausleuchtung des Geländes gemacht.

Zur Geländeabsicherung gegenüber der Bundesautobahn und der Eisenbahnlinie sowie zur Einzäunung von ausgewählten Objekten werden Absperrungen und Umzäunungen beschrieben.

Die Veranstaltungsbeschreibung mit Stand vom 16.07.2010 enthält weitere Angaben zu Sicherheitsmaßnahmen. Neben Angaben zu Entfluchtungsflächen und Notausgängen (Seite 10) wird das Zu- und Abstromverhalten der Besucher ausführlich dargestellt (Seite 13 und 14 der Veranstaltungsbeschreibung) die "Eingangssituation Kanal-Lehr-Tunnel" wird ausdrücklich beschrieben und es werden Sicherheitsmaßnahmen geschildert. So wird zur Publikumssteuerung folgendes ausgeführt:

*"Zur Publikumssteuerung (Crowd Handling) sind im gesamten Eingangs- / Tunnelbereich ca. 100 Sicherheitskräfte des Veranstalters im Einsatz. Sie führen nicht nur die Sicherheitskontrollen an den Einlass - Schleusen durch, sondern überwachen auch dem Publikumsfluss im Eingangsbereich. Sollte es zu Stauungen oder Pfropfbildungen kommen, fordern sie die statischen Besuchergruppen auf weiter zu gehen.*

*Im mittleren Tunnelbereich (auf Höhe der Haupteingangsrampe) befindet sich die Security-Abschnittsleitung, die für die Eingangsbereich zuständig ist. Von hier aus wird ständig die Eingangssituation überwacht und kontrolliert. Sollten sich Rückstauungen vom Veranstaltungsgelände bis zum Tunnel abzeichnen wird hier umgehend die temporäre Sperrung der Einlass -Schleuse veranlasst."*

- vgl. Veranstaltungsbeschreibung vom 16.07.2010, S. 13 f. (Anlage 23).

Die Veranstaltungsbeschreibung vom 16.07.2010 enthält ein eigenes Kapitel zur Sicherheitsplanung (Kapitel 4, ab Seite 17) in dem als zentrales Element des Sicherheitskonzeptes die permanente Überwachung des Veranstaltungsgeländes beschrieben wird. Durch mobile Sicherung von Ordnerkräften zur Entzerrung von Publikumsstauungen oder die temporäre Schließung der Einlass-Schleusen auf der Karl-Lehr-Straße könnten Maßnahmen eingeleitet werden. In der Veranstaltungsbeschreibung wird außerdem die Sicherheitsbeleuchtung dargestellt, die Sicherheitsrichtlinien für den Floatbau und auf die Gefährdungsanalyse und das Entfluchtungs-Konzept hingewiesen. Die mögliche Gefahren und die hiervon ausgehenden Einwirkungsradien sowie betroffe-

nen Personen werden angesprochen. Auch wird auf eine Wirkung durch Unwetter eingegangen. Schließlich werden Fluchtwege und Tore beschrieben.

Mit Beschreibung des Ordnerkonzepts in der Sitzung der Arbeitsgruppe 4 am 08.07.2010 hat der Veranstalter das Sicherheitskonzept ergänzt. Hiernach sollten insgesamt 950 Ordner verteilt auf verschiedene Sektoren im Einsatz sein (vgl. Sachverhalt Ziffer...) Teilnehmer in Sitzung der Arbeitsgruppe 4 waren die Sicherheitsbehörden, also Polizei, Feuerwehr und Ordnungsamt. Bei der Vorstellung des Ordnerdienstes hat der Veranstalter auch Angaben zur Ordnungsdienstleitung gemacht.

- vgl. Erinnerungsnotiz zum Ordnerkonzept (Anlage 32).

Das Sicherheitskonzept besteht damit insgesamt aus mehreren Dokumenten und Absprachen, die größtenteils protokolliert sind. In der abschließenden Abstimmung am 15.07.2010 haben die Sicherheitsbehörden hiergegen keine Einwände erhoben. Deshalb ist davon auszugehen, dass das erforderliche Einvernehmen erteilt worden ist. Denn zur Herstellung des Einvernehmens bedurfte es keiner ausdrücklichen Zustimmung, erst recht nicht durch eine schriftliche Bestätigung oder dergleichen. Ein in Anwesenheit der Sicherheitsbehörden vorgestelltes und besprochenes Sicherheitskonzept genügt den Anforderungen an die Herstellung des Einvernehmens, wenn – wie im vorliegenden Fall - keiner der beteiligten Behördenvertreter dem Konzept widerspricht.

Obwohl eine inhaltliche Prüfung und Bewertung des Sicherheitskonzepts durch die Baugenehmigungsbehörde nicht vorgesehen ist, liegt eine Bestätigung des Konzepts durch einen Sachverständigen vor. Der Sachverständige Dr. Jaspers (Ökotec Fire and Risk) hat in seinem Gutachten vom 22.07.2010 unter Ziff. C Pkt. 16.6 festgestellt, dass Ordnungsdienst und Brandwache in Abstimmung mit der Berufsfeuerwehr und der Ordnungsbehörde sowie dem Veranstalter festgelegt und organisiert wurden.

Die Mindestzahl der Ordnungskräfte sei an den sicherheits- und ordnungsrechtlichen Bedürfnissen ausgerichtet und unabhängig von den wirtschaftlichen Erwägungen getroffen worden. Auch wenn im Sicherheitskonzept selbst lediglich der Ordnerdienst an und auf den Floats beschrieben ist (Ziff. 1.07 des Konzepts vom 28.06.2010) dürfte die Feststellung des Sachverständigen über die aus § 43 SBauVO folgenden Pflichten zur Darstellung des Ordnerkonzepts sogar hinausgehen.

- Brandschutzkonzept vom 22.07.2010, S. 41 f. (Anlage 53).

Denn nach § 43 SBauVO ist der Ordnerersatz lediglich darzustellen, nicht aber von der Bauaufsichtsbehörde oder einem Sachverständigen zu bewerten. Dadurch, dass der Sachverständige hierüber hinausgeht und eine Bewertung vornimmt sowie zum Ergebnis kommt, dass der Ordnerersatz ausreichend bemessen ist, sind die Voraussetzungen des § 43 SBauVO insoweit erfüllt.

#### **4.1.3.2 Vereinbarkeit mit sonstigen bauordnungsrechtlichen Bestimmungen**

Die Nutzungsänderungsgenehmigung war auch mit den sonstigen bauordnungsrechtlichen Bestimmungen vereinbar. Sie durfte auch aus diesem Grund nicht verweigert werden.

##### **4.1.3.2.1 Standsicherheitsnachweis (§ 8 BauPrüfVO)**

Der nach § 8 BauPrüfVO erforderliche Standsicherheitsnachweis wurde erbracht. Die Firma Többen hat den notwendigen Standsicherheitsnachweis der Dachkonstruktion der alten Güterbahnhofsgebäude für die Belastung durch eine Musikhöhne aufgestellt. Der Nachweis wurde nach dem 4-Augen-Prinzip vom staatlich anerkannten Sachverständigen Peukert geprüft.

- Prüfung der Standsicherheit vom 29.06.2010 (Anlage 47) und Bescheinigung zur Bauausführung vom 14.07.2010 (Anlage 48).

Der gutachterliche Nachweis ersetzt damit gem. § 72 Abs. 6 BauO NRW die weitere Überprüfungspflicht der Bauaufsichtsbehörde.

##### **4.1.3.2.2 Brandschutzkonzept (§ 9 BauPrüfVO).**

Das erforderliche Brandschutzkonzept wurde vorgelegt und die gesetzliche Vorgabe damit erfüllt. Der Brandschutzsachverständige Dr. Jaspers (Büro Ökotec Fire and Risk) hat das Brandschutzkonzept Nr. 10-0281 vom 22.07.2010 erstellt. Das Konzept wurde vom Veranstalter eingereicht und vom Amt für Bauordnung geprüft.

- Brandschutzkonzept vom 22.07.2010 (Anlage 53).

#### **4.1.3.2.3 Rechtmäßigkeit der Erleichterungen für Sonderbauten (§ 54 Abs. 1 Satz 2 BauO)**

Die zu einigen bauaufsichtlichen Anforderungen an Sonderbauten gestatteten Erleichterungen waren rechtmäßig. Erleichterungen wurden erteilt von den Vorschriften für Wände, Pfeiler und Stützen nach § 29 BauO, von der Regelung für Gebäudetrennwände nach § 32 BauO sowie von der Regelung nach § 37 BauO für Treppenträume.

Es handelt sich dabei um Vorschriften für Gebäude, die wegen der noch vorhandenen alten Güterbahnhofshallen auf dem Veranstaltungsgelände Anwendung fanden. Der Brandschutzsachverständige Dr. Jaspers (Büro Ökotec Fire and Risk) hat in seinem Gutachten die Erleichterungen geprüft und als rechtmäßig befunden. Es bestehen demnach keine Bedenken an der wirksamen Gewährung der Erleichterungen.

- Brandschutzkonzept vom 22.07.2010, S. 45 ff. (Anlage 53).

#### **4.1.3.2.4 Verkehrssicherheit (§ 19 BauO)**

Die Baugenehmigung wurde ohne Verstoß gegen § 19 BauO erteilt. Durchgreifende Bedenken gegen die Verkehrssicherheit von baulichen Anlagen und Verkehrsflächen bestanden nicht.

Nach § 19 Abs. 1 BauO müssen bauliche Anlagen und die dem Verkehr dienenden nicht überbauten Flächen von bebauten Grundstücken verkehrssicher sein. Von dieser allgemeinen Vorschrift erfasst werden insbesondere Rutsch- und Stolpergefahren auf bebauten Geländen.

- Reichel/Schulte, Handbuch Bauordnungsrecht, 2004, S. 433 Rdnr 81.

Die Vorschrift bezieht sich auf alle Flächen, die zum Begehen bestimmt sind. Dies sind Flächen innerhalb oder auf baulichen Anlagen, wie z.B. Rampen oder auf unbebauten Teilen des Geländes. Dabei konkretisiert § 19 BauO die allgemeinen Anforderungen des § 3 Abs. 1 BauO im Hinblick auf die Verkehrssicherheit aller dem Verkehr im weitesten Sinn dienenden Flächen.

- Boeddinghaus/Hahn/ Schulte, BauO NRW März 2010, § 19 Rdnr. 1

Die Vorschrift dient dem Schutz der Nutzer von allgemeinen Gefahren hinsicht-

lich der Verkehrssicherheit.

- Gädtke/Temme/Heintz/Czepuck, 11. Aufl. 2008, § 19 Rdnr. 1

Im Gegensatz zu den Vorschriften der Sonderbauverordnung über die Anforderungen an einzelne Bestandteile oder Einrichtungen von Versammlungsstätten setzt die Anwendung des § 19 BauO eine konkrete Gefährdung voraus. Eine Gefährdung im Sinne der Vorschrift liegt nur vor, wenn bei sachgerechter Beurteilung die Befürchtung besteht, dass in überschaubarer Zukunft ein Schaden oder zumindest eine Behinderung des Verkehrsablaufs eintreten werde.

- Reichel/Schulte, Handbuch Bauordnungsrecht, S. 433, Rdnr. 82

An die Ausgestaltung des Zugangstunnels oder der Rampe zur Veranstaltungsfläche waren nach § 19 Abs. 1 BauO keine besonderen Anforderungen zu stellen.

Unabhängig davon, dass für die Beschaffenheit von Zugängen zu Veranstaltungsflächen keine spezifischen gesetzlichen Vorgaben bestehen, bestand für die Anwendbarkeit des § 19 BauO aus der allein zulässigen, seinerzeitigen Sicht der Bauaufsicht keine konkrete Gefahr, die eine auf § 19 BauO gestützte Maßnahme oder Anordnung etwa durch Formulierung einer weiteren Auflage gerechtfertigt hätte. Denn es war nach der seinerzeitigen Gefahrenprognose nicht absehbar, dass sich Tunnel und Rampe füllen würden und durch eine hohe Personendichte auf der Rampe besondere Anforderungen an die Verkehrssicherheit dieser Zugangsfläche zu stellen seien. Die Bauaufsicht konnte und musste nicht vorhersehen, dass durch Sperrung der Rampe ohne gleichzeitige Sperrung des Tunnels oder aus anderen Gründen eine gefährliche Personendichte oder gar ein Gedränge auf der Rampe entstehen würde.

Unabhängig davon, welche konkreten Anforderungen dies hätten sein sollen, bestand aus der damaligen Sicht der Bauaufsicht keine konkrete Gefahr, weil dieser Überfüllungsfall aufgrund des Sicherheitskonzepts (Stichwort: Keine Stagnation im Tunnel) nicht eintreten würde. Denn es war für Fälle, bei denen es zu einer Überfüllung von Tunnel und Rampe hätte kommen können, vorgesehen, die Tunneleingänge sowie den Zugang oben an der Rampe zu sperren, sodass eine Überfüllung durch nachströmende Besucher nicht hätte eintreten können.

So sollte laut Szenario 12 des Szenarienworkshops nach dem Ergebnisproto-

koll des Workshops vom 20. Juli 2010 im Fall „Unwetter“ der Tunnel durch die Polizei gesperrt werden.

Unter dem Punkt „Maßnahmen Polizei“ heißt es: *„Sperrmaßnahmen, insbesondere Tunnel Karl-Lehr-Straße“.*

- Ergebnisprotokoll der Polizei des Szenarienworkshops (Anlage 29).

Weitere Einzelheiten zum Thema Unwetter uns zur Sperrung der Rampe fanden sich im Nachtrag zur Entfluchtungs- und Personenstromanalyse der TraffGo HT GmbH (TraffGo HT) vom 16. Juli 2010 unter der Überschrift „Beurteilung des Personenverhaltens bei einem Gewitter“:

*„Gleichzeitig wird der Tunnel Karl-Lehr-Straße für den Fall eines Gewitters oder starker Regenfälle für die Besucher gesperrt. Sie werden auf die anderen zur Verfügung stehenden Ausgänge (Fluchtwege) umgeleitet. Neben dem Aspekt, dass sich der Tunnel mit Personen füllen könnte, die diesen dann nicht mehr verlassen, sondern als Unterstand nutzen, ist der Tunnel auch durch Überflutung gefährdet. Diese Freihaltung des Tunnels Karl-Lehr-Straße ist so (wie in der Besprechung am 15.07.2010 im Rathauszimmer 54 mehrfach verdeutlicht) im Sicherheitskonzept vorgesehen und zwischen den BOS abgestimmt.“*

- Nachtrag 1 zur Entfluchtungs- und Personenstromanalyse vom 16.07.2010 (Anlage 30).

Zu diesem Szenario eines erforderlich werdenden Freihaltens des Tunnels, zwecks Vermeidung einer Überfüllung war Folgendes abgestimmt: Die Polizei sollte sowohl die Einlassstellen an der Düsseldorfer Straße/Karl-Lehr-Straße als auch an der Grabensraße/Karl-Lehr-Straße schließen. Ferner sollte sie an der oberen Kante der Rampe (im Bereich des Übergangs in die ebene Fläche des Veranstaltungsgeländes) den Ablauf von Personen in den Tunnel verhindern. Der Veranstalter sollte diese Maßnahmen personell und logistisch unterstützen.

- Vermerk der Feuerwehr und des Ordnungsamtes (Anlage 31).

Mit diesen Vorgaben war eine besondere Anordnung hinsichtlich der Ausgestaltung der Rampe, die auf § 19 BauO gestützt worden wäre, nicht nur nicht zu verlangen gewesen, sie wäre auch rechtswidrig gewesen. Die Vorschrift des § 19 Abs. 1 BauO stand der Erteilung der Nutzungsänderungsgenehmigung so-

mit nicht entgegen.

#### 4.1.3.2.5 Vereinbarkeit mit allgemeinen Anforderungen (§ 3 BauO)

Das Vorhaben war auch mit den allgemeinen Anforderungen aus § 3 BauO vereinbar. Jedenfalls waren aus der gebotenen Sicht zum Zeitpunkt der Erteilung der Genehmigung keine Umstände erkennbar, die es gerechtfertigt hätten, auf Grundlage des § 3 BauO die Genehmigung nicht zu erteilen oder mit Auflagen einzuschränken.

Nach § 3 BauO sind bauliche Anlagen und Einrichtungen so anzuordnen, zu errichten, zu ändern und instand zu halten, dass die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, insbesondere Leben, Gesundheit oder die natürlichen Lebensgrundlagen, nicht gefährdet wird.

Ähnlich wie § 19 BauO setzt die Anwendbarkeit von § 3 BauO eine konkrete Gefahr voraus. Darunter ist eine Sachlage zu verstehen, die im Einzelfall bei verständiger Würdigung in naher Zukunft die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts mit sich bringt.

- Boeddinghaus/Hahn/Schulte, Kommentar zur BauO NRW, § 3 BauO NRW, Rdnr 8.

Bei der wiederum gebotenen Betrachtung aus der damaligen Sicht zum Zeitpunkt der Genehmigungserteilung muss eine Sachlage daher bei ungehinderter Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit Wahrscheinlichkeit ein geschütztes Rechtsgut schädigen.

- OVG NRW, Urteil vom 26.03.2003 – 7 A 4491/99.

Die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts geht dabei über die bloße Möglichkeit eines Schadens hinaus.

- Leißner, DÖV 2002, S. 326 (328).

Die allgemein gehaltene, bauordnungsrechtliche Generalklausel zu Gefahrenabwehr in § 3 BauO beschreibt die allgemeinen Anforderungen, die aufgrund der Bauordnung oder der auf sie gestützten Vorschriften an bauliche Anlagen und Einrichtungen gestellt werden. Neben diesen allgemeinen Anforderungen treten die konkreter formulierten einzelnen Anforderungen der materiellen Vorschriften der BauO NRW oder aufgrund der BauO NRW erlassenen Rechts-

verordnungen. Die Einzelvorschriften sind konkreter. Solange derartige Vorschriften bestehen, kommt die subsidiäre Generalklausel des § 3 BauO NRW nur ausnahmsweise zur Anwendung.

- Gaedtke/Temme/Heintz/Czepuck, Kommentar zur BauO NRW, § 3 BauO NRW, Rdnr. 4.

Wie bereits zur Anwendung des § 19 BauO ausgeführt, war bei Erteilung der Genehmigung eine konkrete Gefährdung dergestalt, wie sie sich anschließend realisiert hat, nicht erkennbar. Die eingetretene extreme Verdichtung der Besuchermenge im Bereich der Rampe konnte auf der Grundlage des Zugangskonzepts, das Bestandteil des Veranstaltungs- und Sicherheitskonzepts war, nicht eintreten. Die Besucherströme sollten so gelenkt werden, dass keine Stagnation im Tunnel (und auf der Rampe) auftreten sollte und konnte. Deshalb war ein Geschehensablauf, nach dem es zu einer Verdichtung von Besuchern auf der Rampe kommt, aus damaliger Sicht unwahrscheinlich, jedenfalls nicht naheliegend. Vor dem Hintergrund der geplanten Zulaufbegrenzung war im Bereich des Tunnels und der Rampe keine konkrete Gefahr erkennbar, der man mit der bauordnungsrechtlichen Generalklausel hätte begegnen können, unabhängig davon, welche konkrete Maßnahme man ohne entsprechenden Gefahrenverdacht hätte treffen sollen. Auch die allgemeine bauordnungsrechtliche Generalklausel zur Gefahrenabwehr steht der Rechtmäßigkeit der Genehmigungserteilung somit nicht entgegen.

#### **4.1.4 Zwischenergebnis:**

Die erteilte baurechtliche temporäre Nutzungsänderungsgenehmigung ist rechtmäßig. Die Stadt Duisburg hat im Zusammenhang mit der Genehmigungserteilung keine rechtlichen Verpflichtungen verletzt. Sie durfte die Genehmigung nicht nur erteilen, sie war dazu gesetzlich verpflichtet, da der Veranstalter alle Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt hatte und das Gesetz in diesem Fall keine Verweigerung der Genehmigung zulässt.

#### **4.2 Rechtspflichten im Zusammenhang mit der Bauüberwachung und Bauzustandsbesichtigung**

Die Stadt Duisburg hat nicht gegen rechtliche Verpflichtungen verstoßen, die aus Vorschriften zur Bauüberwachung und Bauzustandsbesichtigung folgen. Die rechtlich gebotenen Überwachungsmaßnahmen wurden in nicht zu beanstandender Weise durchgeführt.

#### 4.2.1 Bauüberwachung und Bauzustandsbesichtigung (§§ 81 und 82 BauO)

Die Bauüberwachung im Zusammenhang mit der Erteilung einer Baugenehmigung ist in § 81 BauO geregelt. Die Bestimmung hat folgenden Wortlaut:

*„Während der Ausführung eines genehmigten Bauvorhabens überprüft die Bauaufsichtsbehörde die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften und Anforderungen und die ordnungsgemäße Erfüllung der Pflichten der am Bau Beteiligten (Bauüberwachung). Die Bauüberwachung kann auf Stichproben beschränkt werden. Sie entfällt, soweit Bescheinigungen staatlich anerkannter Sachverständiger nach § 85 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 gemäß § 68 Abs. 2 oder § 72 Abs. 6 vorliegen; in diesem Fall kontrollieren staatlich anerkannte Sachverständige, ob das Bauvorhaben entsprechend den Bescheinigungen ausgeführt wird.“*

Der Begriff Ausführung zielt auf bauliche Vorgänge, wie die Errichtung, die Änderung und den Abbruch baulicher Anlagen. Eine Nutzungsänderung ohne bauliche Änderungen und damit ohne genehmigungsbedürftige Bauarbeiten ist kein baulicher Vorgang in diesem Sinn.

- vgl. Gaedtke/Temme/Heintz/Czepuck, Kommentar zur BauO NRW, § 81 BauO NRW, Rdnr. 8.

Entsprechendes gilt für die Bauzustandsbesichtigung nach § 82. Sie scheidet aus bei bloßen Nutzungsänderungen, da die Bauzustandsbesichtigung wegen der Bezugnahme auf die Fertigstellung des Rohbaus bzw. die abschließende Fertigstellung auf Errichtungs- und Änderungsvorgänge zielt.

- Gaedtke/Temme/Heintz/Czepuck, Kommentar zur BauO NRW, § 82 BauO NRW, Rdnr. 8.

Die Nutzungsänderung des Güterbahnhofsgeländes für die Loveparade 2010 war mit Errichtungs- und Änderungsvorgängen an baulichen Anlagen verbunden, sodass eine Bauüberwachung erforderlich war.

Der Bauüberwachungspflicht ist das Amt für Bauordnung in nicht zu beanstandender Weise nachgekommen. Über die umfangreichen Kontrollen des Veranstaltungsgeländes hinaus

- vgl. die Einzelheiten im Sachverhalt Ziff. 2.21., S. 67 ff.

bestand keine weitergehende Verpflichtung zu weiteren Überwachungsmaßnahmen, auch nicht im Bereich von Tunnel oder Zugangsrampe.

Die Bauüberwachungspflicht ist nach der gesetzlichen Konzeption auf Stichproben beschränkt. Eine lückenlose Bauüberwachung ist vom Gesetzgeber nicht gewollt, da er in erster Linie die am Bau Beteiligten zur Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften verpflichtet.

- Gaedtker/Temme/Heintz/Czepuck, Kommentar zur BauO NRW, § 81 BauO NRW, Rdnr. 28

Bei der Entscheidung, ob die Bauüberwachung auf Stichproben beschränkt werden soll, steht der Bauaufsichtsbehörde ein Ermessensspielraum zu, der unter bautechnischen Gesichtspunkten wahrzunehmen ist. Dabei erlaubt die Stichprobenregelung der Bauaufsichtsbehörde die Ausrichtung der Kontrolle auf bestimmte Gesichtspunkte. Für die Beurteilung der Frage, inwieweit die Bauüberwachung erforderlich ist, kommen etwa folgende Gesichtspunkte in Betracht:

- Lage der Baustelle und Gefährdung Dritter
  - Beschaffenheit des Baugrunds
  - Bauart und Bauverfahren
  - Besondere Gefahrenpunkte einzelner Gebäude- oder Bauteile
  - Besondere Nebenbestimmungen zur Baugenehmigung
  - Zuverlässigkeit und Sachkunde der mit der Ausführung Beauftragten.
- vgl. Gaedtker/Temme/Heintz/Czepuck, Kommentar zur BauO NRW, § 81 BauO NRW, Rdnr. 30.

Das ihr eingeräumte Ermessen hat die Bauaufsicht der Stadt Duisburg pflichtgemäß ausgeübt. Sie hat ihre Überwachungsverpflichtungen im Ergebnis ausreichend wahrgenommen, auch im Hinblick etwa auf die Kontrolle der Auflage aus der Baugenehmigung, die Fluchtwege freizuhalten.

Zwar war auch die Zugangsrampe als Fluchtweg vorgesehen (Fluchtweg Nr. 15, vgl. Fluchtwegeplan), sodass die Rampenfläche von Hindernissen freizuhalten war.

- vgl. Übersichtsplan Entfluchtungsschema (Anlage 20).

Auch war der Bauaufsicht durch eine Begehung am 21.07.2010 bekannt, dass noch Zäune auf der Rampe aufgestellt waren, insbesondere der Zaun zur Absperrung des Geländes. Allerdings hat der Veranstalter auf Nachfrage bestätigt, dass die Zäune

noch zu beseitigen seien.

Aus der damaligen Sicht der die Begehung durchführenden Beamten gab es keinen vernünftigen Grund, warum der Veranstalter die Eingangszäune nicht beseitigen würde. Denn die Zäune, die quer auf der Rampe als Zugangshindernis zum Veranstaltungsgelände noch vorhanden war, hätten auch den Zugang zum Gelände am Veranstaltungstag unnötig erschwert und sie hatten funktional keine Bedeutung für die Veranstaltung. Die Zäune boten lediglich die Möglichkeit, das Veranstaltungsgelände bis zum Beginn der Veranstaltung abzuschließen. Das war auch der Grund, warum am 21.07.2010 eine Beseitigung dieser Zäune noch nicht erwartet werden konnte. Den Beamten der Bauaufsicht war vielmehr klar, dass die Zäune erst am Veranstaltungstag selbst beseitigt werden konnten, was technisch auch problemlos möglich war, da es sich um eine mobile Zaunanlage handelte.

Es war deshalb aus Sicht der Beamten nicht naheliegend oder auch nur wahrscheinlich, dass der Veranstalter der Aufforderung zur Beseitigung der Zäune nicht oder nicht rechtzeitig nachkommen würde, sodass eine Nachkontrolle erforderlich gewesen wäre. Die dahingehende Ermessensausübung, die stichprobenhafte Kontrolle nicht auf die Rampe am Veranstaltungstag auszudehnen und die Beseitigung der Zäune als Zugangshindernisse nochmals zu kontrollieren, ist deshalb im Ergebnis vertretbar und nicht ermessenswidrig. Eine zwingende Verpflichtung zur Nachkontrolle und zur erneuten Bauüberwachung am Veranstaltungstag bestand nicht.

Eine derartige Verpflichtung bestand auch deshalb nicht, weil - wie bereits ausgeführt - aus der damaligen Sicht die Rampe keinen besonderen Gefahrenpunkt darstellte. Nach dem Veranstaltungskonzept konnte es durch die Zugangssteuerung der Besucherströme nicht zu einer Verdichtung auf der Rampe kommen, sodass auch bei einer eingeschränkten Durchgangsbreite ein gefahrloses Betreten oder Verlassen des Geländes möglich gewesen wäre. Bei geregelten Besucherströmen konnte die verbliebenen Zäune auf der Rampe umgangen werden und stellten kein Sicherheitsrisiko dar. Ca. 180.000 Besucher haben am Veranstaltungstag die Veranstaltungsfläche gefahrlos erreicht. Erst mit der –im Konzept nicht vorgesehenen - Überfüllung der Rampe konnte die Einengung zu einem Sicherheitsrisiko werden. Hiermit musste das Amt für Bauordnung nicht rechnen. Aus damaliger Sicht ist die Entscheidung, die Rampe nicht noch am Veranstaltungstag zu überprüfen, im Ergebnis rechtlich nicht zu beanstanden.

Das Ermessen bei der Ausübung der Bauüberwachung war auch nicht dadurch eingeschränkt, dass sich der Veranstalter im Rahmen der auf dem Gelände durchgeführten Bauüberwachungsmaßnahmen uneinsichtig oder unkooperativ verhalten hätte. Der Veranstalter hat im Gegenteil sämtlichen Anordnungen Folge geleistet und an keiner

Stelle zu erkennen gegeben, dass er sich an im Rahmen der Bauüberwachung gegebenen Weisungen oder Hinweise nicht halten würde.

Tatsächlich sind solche Verstöße bis zum Beginn der Veranstaltung auch nicht festgestellt worden. Der Verstoß gegen die Nebenbestimmung, sämtliche Fluchtwege einschließlich der Rampe freizuhalten und die Zusage des Veranstalters, die Zäune zu entfernen, stellt einen nachträglichen, zeitlich späteren singulären Verstoß gegen baurechtliche Verpflichtungen dar. Zuvor ist kein Verstoß ersichtlich geworden. Die Beamten der Bauaufsicht durften deshalb davon ausgehen, dass sich der Veranstalter als zuverlässig erweisen und die Eingangszäune entfernen würde. Er hatte auch kein eigenes Interesse Zäune auf der Rampe stehen zu lassen. Sie haben auch insofern ihre Ermessensentscheidung sachgerecht getroffen. Ermessensfehler insoweit nicht erkennbar.

#### **4.2.2 Bauüberwachung (§ 61 BauO)**

Ihrer allgemeinen Verpflichtung zur Bauüberwachung nach § 61 Abs. 1 BauO NRW hat die Bauaufsichtsbehörde der Stadt Duisburg im Ergebnis genügt. Ein Rechtsverstoß ist auch insoweit nicht feststellbar.

Die allgemeine Bauüberwachung nach § 61 BauO ist nicht an ein Baugenehmigungsverfahren gekoppelt. Sie ist von geringerer Intensität, als die Bauüberwachung nach § 81 BauO. Denn während nach § 81 BauO die Ausführung eines genehmigten Bauvorhabens zu überprüfen ist, liegt die allgemeine Bauüberwachung nach § 61 BauO in pflichtgemäßem Ermessen.

Da die allgemeine Bauüberwachung nicht weitergehen kann, als die Bauüberwachung nach § 81 BauO NRW, gilt auch hier die Regelung zur stichprobenhaften Prüfung nach § 81 Abs. 1 Satz 2 BauO NRW. Hiernach ist keine umfassende, auf alle Bauteile und Bestandteile eines genehmigungsbedürftigen Vorhabens gerichtete Überwachung gefordert; vielmehr kann die Bauaufsichtsbehörde die Bauüberwachung auf Stichproben beschränken. Erst recht besteht im Rahmen der allgemeinen Bauüberwachung nach § 61 Abs. 1 keine Verpflichtung zu einer ständigen und lückenlosen baurechtlichen Überwachung. Die Bauüberwachung als allgemeine Aufgabe kann nicht bedeuten, dass ständig sämtliche baulichen Anlagen und Einrichtungen überprüft werden müssten.

- OVG Bremen, Urteil vom 26.02.1985 – 1 Ba 56/84

Auch nach § 61 BauO waren weitergehende Überwachungsmaßnahmen rechtlich nicht geboten.

#### **4.3 Pflichten im Zusammenhang mit der Sondernutzung der Karl-Lehr-Straße**

##### **4.3.1 Pflichten im Zusammenhang mit der Erteilung der Sondernutzungsgenehmigung**

Die Stadt Duisburg hat im Zusammenhang mit der Erteilung der straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis für die Karl-Lehr-Straße nicht gegen Rechtspflichten verstoßen. Die Erlaubnis wurde rechtmäßig erteilt, die der Erlaubnis beigefügten Nebenbestimmungen sind ausreichend.

Die Erlaubnis wurde rechtmäßig erteilt, insbesondere hat die Straßenbaubehörde ihr Ermessen rechtmäßig ausgeübt. Anders als eine Baugenehmigung ist eine straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis eine Ermessensentscheidung, auf die kein Anspruch besteht. Das Ermessen hat die Straßenbaubehörde rechtmäßig dahingehend ausgeübt, dass die Sondernutzungserlaubnis für den Veranstaltungstag sowie für die Vor- und Nachbereitung unter Bedingungen und Auflagen erteilt wird. So wurde die Genehmigung u.a. im Rahmen des Veranstaltungs- und Sicherheitskonzepts erteilt. Mit weiteren Auflagen wurde die Genehmigungsfähigkeit sichergestellt.

- Straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis vom 21.07.2010 (Anlage 56).

Es bestehen insgesamt keine Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Sondernutzungserlaubnis, auch im Hinblick auf das tragische Ereignis am 24.07.2010.

Die Straßenbaubehörde hat auch nicht gegen eine Verpflichtung zur Kontrolle der Einhaltung von Nebenbestimmungen verstoßen. Sie hat die Erlaubnis auf der Grundlage des bestehenden Sicherheitskonzepts erteilt, das als Grundlage die Benutzung des Tunnels ohne Besucherstagnation vorsah. Die Straßenbaubehörde mußte deshalb nicht mit Gefahren rechnen, die sich durch eine Verdichtung von Besuchern im Tunnel ergab und deshalb weder vorbeugende Anordnungen hierfür treffen, noch die Einhaltung von Auflagen besonders überwachen.

Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der Erlaubnis ergeben sich unter keinem Gesichtspunkt.

##### **4.3.2 Verpflichtung zur Einforderung einer Haftpflichtversicherung des Veranstalters**

Die Stadt Duisburg hat nicht gegen eine straßenverkehrsrechtliche Verpflichtung ver-

stoßen, wonach bei der Genehmigung einer übermäßigen Straßennutzung nach § 29 StVO vom Veranstalter eine Haftpflichtversicherung zu verlangen ist. Denn der Veranstalter hat eine Haftpflichtversicherungspolice mit einer Deckungssumme von insgesamt 7,5 Millionen € vorgelegt, die als Betriebshaftpflichtversicherung Schäden infolge der Veranstaltung abdeckt. Dies schließt auch Schäden im Zusammenhang mit der Genehmigung nach § 29 StVO bei übermäßiger Straßennutzung ein, da der Zugang über die Karl-Lehr-Straße als Teil der Veranstaltung vom Versicherungsschutz umfasst sein dürfte. Abgesehen davon, dass für die Benutzung der Karl-Lehr-Straße keine straßenverkehrsrechtliche Genehmigung erteilt worden ist, was auch nicht erforderlich war, war die nach den Verwaltungsvorschriften zu § 29 StVO zu bemessende Versicherungssumme vom Veranstalter nachgewiesen worden, sodass sämtliche im Zusammenhang mit der übermäßigen Straßenbenutzung entstehenden Rechtspflichten der Stadt Duisburg erfüllt worden sind.

#### **4.4 Allgemeine Gefahrenabwehrpflicht**

Die Stadt Duisburg hat bei der Planung und Vorbereitung der Loveparade nicht gegen ihre allgemeine Gefahrenabwehrpflicht, die er als Ordnungsbehörde obliegt, verstoßen. Es ist kein Gesichtspunkt erkennbar, warum die Ordnungsbehörde sich aus dieser allgemeinen Gefahrenabwehrpflicht zu konkretisierenden Einzelpflichten nicht erfüllt hätte oder gar hätte verhindern müssen, dass die Veranstaltung insgesamt stattfindet.

Eine solche Verpflichtung ergibt sich insbesondere nicht daraus, dass im Vorfeld der Veranstaltung während der Planungsphase verschiedentlich Sicherheitsbedenken gegen die Veranstaltung geäußert worden sind. Denn jedenfalls nach Abschluss der Planung und Vorbereitung hat keine der beteiligten Sicherheitsbehörden von Bund, Land und Stadt und keiner der eingeschalteten Experten und Gutachter nachhaltige und durchgreifende Bedenken gegen die Durchführung der Veranstaltung an sich auf dem Gelände des alten Güterbahnhofs in Duisburg geäußert.

Die Ordnungsbehörde durfte sich auf die Einschätzung der Fachbehörden und Gutachter verlassen und musste nicht etwa das dann tatsächlich stattgefundenen Geschehen voraussehen und deshalb Bedenken gegen die Veranstaltung an sich anmelden. Abgesehen davon, dass keiner der beteiligten Experten entsprechende Bedenken geäußert hat, war das Geschehen nach dem Veranstaltungs- und Sicherheitskonzept nicht voraussehbar, wie bereits ausgeführt. Eine Verdichtung der Besuchermenge in dem Tunnel oder auf der Rampe konnte bei richtiger Umsetzung des Zugangskonzepts nicht eintreten.

Eine Gefahr konnte somit nur darin liegen, dass das Zugangskonzept aufgrund

menschlichen Fehlverhaltens oder Versagens nicht umgesetzt werden würde und es infolgedessen zu gefährlicher Verdichtung im Tunnel und auf der Rampe kommen könnte. Eine derartige Voraussicht kann von der Ordnungsbehörde nicht verlangt werden, wenn keiner der beteiligten Experten dahingehende Zweifel äußert oder auch nur Vorbehalte insoweit anmeldet. Deshalb ist nicht erkennbar, warum das Ordnungsamt bei Vorbereitung und Planung der Loveparade gegen Rechtspflichten verstoßen haben sollte.

#### **4.5 Erfüllung der Rechtspflichten durch die Stadt Duisburg am Tag der Veranstaltung**

Aus den zur Verfügung gestellten Unterlagen und Materialien sowie sonstigen Informationen von Mitarbeitern der Stadt Duisburg haben sich keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass Beamte oder Mitarbeiter der Stadt Duisburg am Veranstaltungstag gegen Rechtspflichten verstoßen haben könnten und ein Zusammenhang insoweit mit dem tragischen Unglück besteht. Wir weisen allerdings darauf hin, dass eine abschließende Beurteilung insoweit nicht möglich ist, weil uns die genaue Ursache des Unglücks nicht bekannt ist. Entsprechende Erkenntnisquellen stehen nicht zur Verfügung. Die Ermittlungen der Kriminalpolizei und der Staatsanwaltschaft sind insoweit noch nicht abgeschlossen bzw. die Ermittlungsergebnisse stehen nicht zur Verfügung. Ggf. muss nach Bekanntwerden der Ermittlungsergebnisse die Untersuchung insoweit ergänzt werden.

### **5 Zusammenfassung und Ergebnis**

#### **5.1 Prüfumfang**

Der Bericht zur Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns der Stadt Duisburg anlässlich der Loveparade am 24. Juli 2010 untersucht, welche Rechtspflichten der Stadt bei der Vorbereitung und Durchführung der Veranstaltung oblagen. Geprüft wird ferner, ob und gegebenenfalls inwieweit die Stadt ihre Rechtspflichten verletzte.

Nicht Gegenstand der Prüfung ist, ob Dritte, insbesondere der Veranstalter, die Polizeibehörden oder Einzelpersonen rechtswidrig handelten oder Pflichten verletzten. Diese Prüfung können nur die Ermittlungsbehörden durchführen.

Grundlage des Berichtes zur Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns sind der Sachverhaltsbericht der Stadt Duisburg und die diesem Sachverhaltsbericht zugrundeliegenden und beigefügten Unterlagen sowie die Angaben der Mitarbeiter der Bauaufsicht, des Ordnungsamtes und der Feuerwehr der Stadt Duisburg.

Der Bericht kommt zur Zuständigkeit und zu den Amtspflichten zu folgenden Ergebnissen:

## **5.2 Zuständigkeit**

Die Stadt Duisburg war nicht insgesamt für die Sicherheit der Veranstaltung und die Gefahrenabwehr zuständig.

Die Stadt war zuständig für

- die baurechtliche Genehmigung für die Nutzungsänderung des Veranstaltungsgeländes (Bauaufsicht)
- die Sonderumzugserlaubnis für die Karl-Lehr-Straße (Bezirksamt Mitte)
- die Gefahrenabwehr am Veranstaltungstag außerhalb des Veranstaltungsgeländes (Ordnungsamt)
- Brandschutz und Rettungsdienst (Feuerwehr)
- sonstige hier untergeordnete Aufgaben wie Jugendschutz.

Die Stadt Duisburg war nicht zuständig für die Gefahrenabwehr auf dem Veranstaltungsgelände am Tag der Veranstaltung. Dies oblag dem Veranstalter und der Polizei.

## **5.3 Planung und Vorbereitung der Veranstaltung**

Die Stadt Duisburg hat bei der Planung und Vorbereitung der Loveparade gegen keine ihr obliegenden Amtspflichten verstoßen. Die Mitarbeiter haben rechtmäßig gehandelt. Die Genehmigung zur Nutzungsänderung musste erteilt werden, da der Veranstalter alle rechtlichen Voraussetzungen erfüllt und nachgewiesen hatte. Die Stadt hatte bei dieser Genehmigung - wie bei allen Baugenehmigungen - keinen Ermessensspielraum.

Insbesondere wurde das Sicherheitskonzept durch den Veranstalter in Einvernehmen mit der für Sicherheit zuständigen Behörden einschließlich der Polizei aufgestellt. Die Bauaufsicht hatte dieses Konzept nicht ihrerseits zu prüfen. Bedenken wurden zum Abschluss der Vorbereitungen und des Genehmigungsprozesses nicht mehr geltend gemacht.

Wenn die Polizei das Sicherheitskonzept nicht als ausreichend angesehen und dies mitgeteilt hätte, wäre das erforderliche Einvernehmen nicht hergestellt worden. Dann hätte die Stadt Duisburg keine Baugenehmigung erteilen dürfen.

Die im Laufe der Vorbereitungen und des Genehmigungsprozesses berechtigterweise geäußerten Bedenken, zum Beispiel wegen vom Veranstalter nicht vorgelegter Unterlagen, waren bis zur Erteilung der Genehmigung ausgeräumt worden. Sämtliche Genehmigungsvoraussetzungen waren bis dahin vom Veranstalter und Antragsteller erfüllt worden.

Die Genehmigung zur Sondernutzung der Karl-Lehr-Straße wurde ebenfalls ohne Ermessensfehler erteilt.

Die Rechtspflichten, die sich an die Erteilung der Baugenehmigung anschlossen, wurden ebenfalls erfüllt. Gesonderte bauliche Prüfungen der Rampe und des Tunnels waren nicht erforderlich, da die Bauaufsicht dort keine Gefahr vermuten musste. Denn das Sicherheitskonzept des Veranstalters und die Pflichten des Veranstalters und der Polizei sahen vor, dass im Tunnel und somit auch auf der Rampe Stagnationen und Gedränge durch Vorsperren und andere Maßnahmen zu unterbinden waren. Dieses Konzept war durch Sachverständige geprüft und bestätigt worden.

Die Rampe war laut Baugenehmigung der Stadt als Fluchtweg freizuhalten. Die Stadt konnte nicht vorhersehen, dass durch eine Sperrung der Rampe ohne gleichzeitige Sperrung der Eingänge oder auf andere Weise Stagnationen im Tunnel entstehen, die zu erheblichen Personendichten und zu Gefahren führen würden. Da solche Stagnationen durch Vorsperren und Einlasskontrollen von vornherein ausgeschlossen werden sollten (Sicherheitsszenario und Sperrstellenkonzept der Polizei), mussten für diesen Fall keine baurechtlichen Vorkehrungen nur stichprobenhafte Besichtigungen durchgeführt werden. Die Stichproben durften sich auf die Sachverhalte beschränken, bei denen Gefahren vermutet werden. Die Stadt Duisburg vermutete im Tunnel und auf der Rampe aber keine Gefahren. Denn sie durfte davon ausgehen, dass das vom Veranstalter in Einvernehmen mit der Polizei erarbeitete und von Sachverständigen geprüfte Konzept am Veranstaltungstag umgesetzt würde. Ein Vorwurf, der Zugang über Tunnel und Rampe sei grundsätzlich nicht geeignet gewesen, ist nicht durch Tatsachen belegt. Im Gegenteil, der Verlauf der Veranstaltung sowohl vor Sperrung der Rampe als auch nach dem tragischen Unglück zeigt, dass Tunnel und Rampe ohne Sperrung die Besucherströme aufnahmen.

#### **5.4 Durchführung der Veranstaltung**

Die Stadt Duisburg hat während der Veranstaltung keine Amtspflichten verletzt. Das Ordnungsamt war hier außerhalb des Veranstaltungsgeländes zuständig. Neben der Polizei war eine zusätzliche Gefahrenabwehr durch die Bauaufsicht oder das Ordnungsamt nach den Absprachen weder vorgesehen noch rechtlich erforderlich. Hin-

sichtlich Brandschutz und Rettungsdienst durch die Feuerwehr bestehen keine Anhaltspunkte für ein Fehlverhalten.

## **5.5 Verstöße gegen Voraussetzungen aus der Baugenehmigung**

Es lässt sich nach den der Stadt Duisburg zugegangenen Informationen nicht ausschließen, dass Dritte gegen Auflagen bzw. Voraussetzungen der Genehmigungen verstoßen haben.

Der Baugenehmigungsbescheid enthielt unter anderem die Auflage, die Fluchtwege freizuhalten. Der Veranstalter hat gegen diese Auflagen verstoßen, indem er Zäune auf der Zugangsrampe nicht entfernte und dadurch die Wege einschränkte.

Außerdem wurden nach den der Stadt zugegangenen Zeugenaussagen gegen die Vorgabe, Stagnationen im Tunnel zu verhindern, verstoßen. Die Stadt Duisburg kann nicht selbst prüfen, ob diese Stagnationen im Tunnel und in der Konsequenz auch auf der Rampe unter anderem auch durch Sperren auf der Rampe ohne gleichzeitige Schließung der Eingänge verursacht worden sein könnten. Ob dies tatsächlich der Fall war, welche Gründe dafür bestanden, wer verantwortlich war und zu welchen Konsequenzen dies führte, müssen die Ermittlungsbehörden prüfen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass diese Verstöße zu dem tragischen Unglück beigetragen haben.

## LITERATURVERZEICHNIS

- Beljin, Saša / Micker, Lars** Besonderes Verwaltungsrecht im ersten Staatsexamen, JuS 2003, S. 556 ff.
- Boeddinghaus, Gerhard / Hahn, Dittmar / Schulte, Bernd H.** Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen – Landesbauordnung – Kommentar, 70. Auflage, 2010
- Gaedtke, Horst / Temme, Heinz-Georg / Heintz, Detlef / Czepuck, Knut** Kommentar zur BauO NRW, 11. Auflage, 2008
- Götz, Volkmar** Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 14. Auflage, 2008
- Leisner, Anna** Die polizeiliche Gefahr zwischen Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe, DÖV 2002, S. 326 ff.
- Lisken, Hans / Denninger, Erhard** Handbuch des Polizeirechts, 4. Auflage, 2007
- Nolte, Martin** Aufgaben und Befugnisse der Polizeibehörden bei Sportgroßveranstaltungen, NVwZ 2001, S. 147 ff.
- Reichel, Gerhard Hans/ Schulte, Bernhard H.** Handbuch Bauordnungsrecht, 2004
- Schenke, Wolf-Rüdiger** Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Auflage, 2009
- Schmidt-Aßmann, Eberhard** Besonderes Verwaltungsrecht, 9. Auflage, 1992 (zit. *Bearbeiter*, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht)