

2. Übersicht über Entwicklung und aktuellen Stand der Sicherheit für Versammlungsstätten und Veranstaltungen

Dr. Stephan Gundel, Gruner Gruppe, Basel

2.1 Besonderheiten der Sicherheit für Versammlungsstätten und Veranstaltungen

2.1.1 Besondere Merkmale der Veranstaltungssicherheit

Die Durchführung sicherer (Groß-)Veranstaltungen ist eine vielschichtige und anspruchsvolle Aufgabe, die sich stark von anderen Betätigungsfeldern der privaten bzw. öffentlichen Sicherheit unterscheidet. Dabei sind die nachfolgend dargestellten, miteinander interagierenden **Merkmale** ursächlich für viele bisherige sicherheitskritische Ereignisse während Veranstaltungen:

- Veranstaltungskonzepte und Versammlungsstätten sowie korrespondierende Bedrohungsbilder bzw. Gefährdungen sind äußerst **heterogen**. Veranstaltungssicherheit befasst sich daher immer mit ähnlichen Grundproblemen, weist jedoch viele verschiedene Facetten und Spezifika auf, die oft ein sehr großes und interdisziplinäres Detailwissen erfordern.
- Der Veranstaltungsmarkt bildet diese Heterogenität auch in Struktur und Geschäftsmodellen seiner Akteure ab. Veranstalter und Betreiber von Versammlungsstätten sind dabei **starken wirtschaftlichen Zwängen** und hohen ökonomischen Risiken ausgesetzt.
- Der Erfolg von Veranstaltungen basiert stark auf den Besucherzahlen. Eine **große Anzahl an Menschen** sowie deren notwendige Betreuung sind daher zentrales Merkmal von Veranstaltungskonzepten und Veranstaltungssicherheit.
- Die Heterogenität von Veranstaltungen und ihrer Organisation stellt auch Gesetzgeber sowie Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) vor große Herausforderungen. Dies zeigt sich in einem **unübersichtlichen rechtlichen Regelrahmen** sowie vielfältigen **Schnittstellen zur öffentlichen Sicherheit**.

Sicherheitsverantwortliche für Veranstaltungen und Versammlungsstätten müssen diese, im Folgenden näher zu beleuchtenden kritischen Einflussfaktoren bedenken, wenn sie sich mit der Konzeption der Veranstaltungssicherheit auseinandersetzen.

2.1.2 Heterogenität von Veranstaltungen und Veranstaltungssicherheit

Veranstaltungen, ihre Inhalte und Zielgruppen sowie die mit ihrer Durchführung verbundenen Sicherheitsprobleme sind vielfältig. Die im ländlichen Raum durchgeführten volkstümlichen Veranstaltungen unterscheiden sich beispielsweise hinsichtlich Zielgruppe, Veranstaltungskonzept und notwendiger Logistik genauso von urbanen Open-Air-Konzerten wie internationale Sportgroßveranstaltungen von stark frequentierten Weihnachtsmärkten in touristisch attraktiven Metropolen.

Mit diesen stark **differierenden Veranstaltungskonzepten** in variierender Umwelt gehen jeweils unterschiedliche Gefährdungen bzw. Bedrohungsbilder sowie Schutzziele hervor. Diese machen regelmäßig eine individuelle Beurteilung und Sicherheitskonzeption für jede Versammlungsstätte bzw. Veranstaltung erforderlich. Auf der anderen Seite müssen die anerkannten Regeln der Technik sowie die Konzepte und Vorgehensweisen der öffentlich-rechtlichen und privaten Sicherheitspartner aus Gründen der Effizienz eine gewisse Allgemeingültigkeit aufweisen. Die verhältnismäßige, angemessene Adaption auf die jeweilige Veranstaltung oder Versammlungsstätte ist daher zentral.

2.1.3 Wirtschaftliches Umfeld der Veranstalter

Wie die vorangegangenen Ausführungen über den Veranstaltungsmarkt zeigen, sind **Veranstalter** im Vergleich zu anderen Unternehmern mit hohem wirtschaftlichen Druck (hervorgerufen primär durch kurzfristige Geschäftsmodelle und Trends) sowie hohen Fixkosten mit entsprechend starken **Gewinnchancen** und **Verlustrisiken** konfrontiert.¹

Auch wenn ein stark wettbewerbliches Umfeld nicht zwangsläufig zu geringen Investitionen in die Sicherheit führen muss,² sprechen doch insbesondere der häufig kurzfristige Zeithorizont von Veranstaltern sowie der bereits grundsätzlich hohe Fixkostenblock für starke Anreize, Investitionen in die Sicherheit auf das notwendige Minimum zu beschränken. Treten dann tatsächlich (unvorhergesehene) sicherheitskritische Ereignisse ein, erscheinen Prävention und Reaktionsmöglichkeiten mangelhaft. Bei vielen Veranstaltungen wirken dabei auch die Vielzahl an beteiligten Parteien mit unterschiedlichen, mitunter jedoch nicht klar abgegrenzten Zuständigkeiten (zum Beispiel Betreiber einer Versammlungsstätte, Veranstalter, technische Produktionsfirma, Sicherheitsfirma, Catering und Service-Dienstleister etc.)

1 Vgl. dazu die ausführliche Darstellung und ökonomische Analyse des Veranstaltungsmarktes im Beitrag A.1.

2 Vgl. dazu die Ausführungen in Gundel, S. (2004): Organisation von Zuverlässigkeit – Die Verhinderung und Bekämpfung von Katastrophen durch organisationsinterne und ordnungspolitische Maßnahmen, Freiburg, S. 168–171.

erschwerend auf die Gewährleistung der Veranstaltungssicherheit. Die Sicherheit der Veranstaltung muss daher äußerst effizient organisiert sein und mit den gegebenen (beschränkten) Mitteln ein höchstmögliches Maß an Sicherheit generieren.

2.1.4 Der Faktor Mensch im Sicherheitskonzept

Weiteres wesentliches Merkmal der Veranstaltungssicherheit ist die herausgehobene Stellung des **Menschen als Gefahrenquelle, Schutzziel und Sicherheitsmaßnahme** zugleich. Während Sicherheitskonzepte in vielen Feldern der öffentlichen und privaten Sicherheit menschliche Fehlerquellen bzw. Auswirkungen auf Personen von vornherein verhindern sollen oder der Ersatz personeller Sicherheitsmaßnahmen immer mehr im Vordergrund steht, basiert ein **wirtschaftlich** erfolgreiches Veranstaltungskonzept praktisch per definitionem auf einem großen Besucherinteresse der angesprochenen Zielgruppe – mit allen damit verbundenen Sicherheitsproblemen.

Die Berücksichtigung, Planung und Umsetzung von personenbezogenen, sicherheitskritischen Ereignissen – von medizinischen Notfällen über erhöhte Personendichten bis hin zu gewaltsamen Ausschreitungen – nimmt daher eine herausgehobene Stellung im Bereich der Veranstaltungssicherheit ein. Insbesondere Massenphänomene sind dabei durch eine grundsätzliche Vorhersehbarkeit, nach ihrer initialen Entstehung aber stark erschwerten Einflussmöglichkeiten gekennzeichnet. Es handelt sich dabei häufig um sog. „**intractable disasters**“ bzw. schwer beeinflussbare Ereignisse, die umfassender Präventionsmaßnahmen sowie eines gut vorbereiteten Notfall- und Krisenmanagements bedürfen.³ Hierbei kommt wiederum – auch beim Rückgriff auf moderne technische Hilfsmittel – dem Sicherheitspersonal eine herausgehobene Bedeutung zu, sodass neben der Auswahl und baulich-technischen Gestaltung geeigneter Versammlungs- und Veranstaltungsstätten den **organisatorisch-personellen** Sicherheitsmaßnahmen die erforderliche Aufmerksamkeit geschenkt werden muss.

2.1.5 Rechtlicher Regelrahmen und Schnittstellen zur öffentlichen Sicherheit

Die besonderen Herausforderungen auf Seiten der Veranstaltung und des Veranstalters treffen schließlich noch auf ähnlich gelagerte Probleme hinsichtlich der anzuwendenden **Regelwerke** und inhaltlichen **Zuständigkeiten** bei den Aufsichtsbehörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben. Während das allgemeine und spezielle **Ordnungsrecht** und teilweise auch die anerkannten **Regeln der Technik** viele (Detail-)Aspekte der Veran-

³ Das Konzept der „intractable crises“ ist in Gundel, S. (2005): Towards a new typology of crises, in: Journal of Contingencies and Crisis Management, 13 (3), S. 106–115 ausführlich beschrieben.

staltungssicherheit konkret definieren, sind andere wesentliche Punkte hinsichtlich der sicheren Durchführung von Veranstaltungen bis heute kaum oder nur rudimentär geregelt. Dies betrifft etwa Aspekte des **Crowd Managements** (also der Besucherführung und des Besuchermanagements) oder der notwendigen Security-Maßnahmen. Hinzu kommt, dass außerhalb der einschlägig erfahrenen Großstädte selten entsprechend ausgewiesene **Koordinationsstellen** für die Genehmigung von Versammlungsstätten und Großveranstaltungen vorhanden sind. Die umfassende Prüfung sicherheitsrelevanter Genehmigungsvoraussetzungen sowie die intensive Abstimmung mit den öffentlichen BOS (Polizei, Feuerwehr, Rettungsdienst) sind im Vorfeld einer Veranstaltung jedoch unabdingbar. Die sachgerechte Planung der Veranstaltungssicherheit bedingt daher vertiefte Kenntnisse des allgemeinen rechtlichen Regelrahmens und der lokalen Zuständigkeiten sowie darauf aufbauend eine einvernehmliche Abstimmung des erarbeiteten Sicherheitskonzepts mit allen involvierten Stellen.

Die beschriebenen **Besonderheiten** der Sicherheit bei Veranstaltungen erleichtern im ungünstigen Fall die Entstehung gravierender sicherheitskritischer Ereignisse, sofern sie im Vorfeld nicht ausreichend bedacht und durch eine Sicherheitskonzeption aufgefangen werden. Wie im Abschlussbericht der Projektgruppe „*Sicherheit bei Großveranstaltungen im Freien*“ des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 2013 zutreffend festgehalten wird, hat das Loveparade-Unglück vom 24. Juli 2010 „*das Thema Sicherheit in den Fokus gerückt und das Überdenken bisheriger Sicherheitsstandards ausgelöst.*“⁴ Allerdings zeigt ein Blick in die Entwicklung der Sicherheit von Veranstaltungen und Versammlungsstätten, dass es bereits lange zuvor Probleme bei der sicheren Durchführung von Veranstaltungen gab, die sich immer wieder auf vergleichbare Sachverhalte zurückführen lassen.

2.2 Die Entwicklung der Sicherheit von Veranstaltungen und Versammlungsstätten

2.2.1 Entwicklungsphasen der Sicherheit bei (Groß-) Veranstaltungen

Die Durchführung von (Groß-)Veranstaltungen und die dafür notwendige Bereitstellung von Veranstaltungs- und Versammlungsstätten ist keinesfalls ein neuartiges Phänomen. Dem römischen Dichter Juvenal, dessen Schaffen im 1. und 2. Jahrhundert zu verorten ist, wird der noch heute verbreitete Ausspruch von „**Brot und Spielen**“ (panem et circenses) zugeschrieben,

⁴ Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (2013): Bericht der Projektgruppe „*Sicherheit bei Großveranstaltungen im Freien*“, Düsseldorf, S. 7.

mit dem er die offensichtlich schon zu römischer Zeit verbreiteten Zerstreuungsmöglichkeiten durch aufwändige Großveranstaltungen kritisierte.

Das **römische Kolosseum**, im 1. Jahrhundert nach Christus für über 50.000 Zuschauer errichtet, gilt dementsprechend auch hinsichtlich der vorhandenen Sicherheitseinrichtungen als ein Vorreiter moderner Versammlungsstätten.⁵ Auch **Ereignisse in der Vergangenheit** zeigen erstaunliche Parallelitäten zu aktuellen Sicherheitsüberlegungen bei Veranstaltungen: Das tödliche Attentat auf den damaligen US-amerikanischen Präsidenten Abraham Lincoln am 14. April 1865 im Ford's Theatre in Washington zeigt beispielsweise sowohl die persistente Bedrohung „weicher Ziele“ durch fanatisierte Anhänger jeglichen Couleurs (der Attentäter John Wilkes Booth war glühender Anhänger der Konföderation im damaligen amerikanischen Bürgerkrieg) als auch die besonderen Herausforderungen beim Schutz herausgehobener Personen im Rahmen von Veranstaltungskonzepten. Dass Ereignisse wie bei der Loveparade 2010 nicht grundsätzlich neu sind, verdeutlicht wiederum ein Blick auf das sog. „**Bolton Disaster**“, bei dem anlässlich eines englischen FA-Cup Spiels zwischen den Bolton Wanderers und Stoke City am 9. März 1946 durch unzureichendes Crowd Management in einer baulich-technisch ungeeigneten Spielstätte 33 Menschen umkamen sowie mehr als 500 zum Teil schwer verletzt wurden.

Selbstverständlich sind diese Beispiele trotz aller Parallelen zur heutigen Sicherheitslage eher von historischem Wert. Betrachtet man die aktuelleren und noch heute nachwirkenden Entwicklungen im Bereich der Veranstaltungssicherheit, bietet sich eine **Unterteilung der letzten etwa 50 Jahre in fünf Etappen** an:

- **Woodstock-Festival** 1969 als Ausgangspunkt moderner Veranstaltungskonzepte und Veranstaltungssicherheit,
- Entwicklung der Veranstaltungssicherheit während der ersten **Kommerzialisierungsphase** der 1970er bis 1990er Jahre,
- Fokussierung auf **Crowd Management** in den 1990er bis 2000er Jahren,
- Weiterentwicklung zur **integralen Veranstaltungssicherheit** in den 2000er bis 2010er Jahren,
- Fokussierung auf **Security-Aspekte** und **Terrorismus-Abwehr** seit den 2010er Jahren.

Die jeweils charakteristischen Veranstaltungskonzepte sowie exemplarische sicherheitsrelevante Vorkommnisse werden nachfolgend näher beschrieben, um daraus resultierende **Auswirkungen** für die Konzeption der Veranstaltungssicherheit ableiten zu können.

⁵ Vgl. dazu beispielsweise Helbing/Mukerji (2012): Crowd Disasters as Systemic Failures: Analysis of the Love Parade Disaster, ETH Risk Center – Working Paper Series, ETH-RC-12-010, S. 2.

2.2.2 Das Woodstock-Festival als Ausgangspunkt moderner Veranstaltungskonzepte

Die „moderne“ Veranstaltungswirtschaft, gekennzeichnet durch hohe Professionalisierung und Kommerzialisierung mit immer mehr, immer größeren und auch immer besser vermarkteten Veranstaltungskonzepten, wird zumeist auf das **Woodstock-Festival** im Jahr 1969 im US-amerikanischen **Bethel** (Bundesstaat New York) zurückgeführt. Entgegen weit verbreiteten Mythen war das Woodstock-Festival ursprünglich eine kommerzielle Veranstaltung (bzw. mindestens Veranstaltungsidee). Es sollte der Finanzierung eines Musikstudios dienen und wurde von einem jungen Musikproduzenten veranstaltet sowie von zwei Unternehmern kofinanziert.⁶

Aufgrund **mangelnder Planung der Infrastruktur** (insbesondere Umzäunung, Zugangsbereiche und Kassenhäuschen) sowie einem gegenüber der Planung ca. 10fachen Besucherandrang wurde das Festival – um weiteres Chaos zu verhindern und da eine Zugangskontrolle praktisch nicht möglich war – kurzerhand für kostenlos erklärt. Durch den hohen **Besucherandrang** (tatsächlich anwesend waren etwa eine halbe Million Zuschauer) entstanden **Verkehrschaos** und Staus im Umfeld des Festivalgeländes und erhebliche **Versorgungsengpässe** auf dem Gelände selbst. Diese betrafen die Verpflegung (ursprünglich gekoppelt an den Erwerb eines Eintrittstickets), die sanitären Anlagen und die medizinische Versorgung. Nur mit vielfältigen, im Nachhinein stark zum Mythos des Festivals beitragenden Improvisationen und erheblichem Aufwand konnte das Festival über die geplante Festivaldauer vergleichsweise sicher durchgeführt werden.

Dennoch ist auch das Woodstock-Festival, trotz seiner legendären Friedlichkeit und Atmosphäre, bereits mit **Sicherheitsproblemen** konfrontiert gewesen, die auch noch heute bei ähnlichen Veranstaltungen anzutreffen sind. Neben einer Vielzahl medizinischer Notfälle durch den Konsum von Rauschmitteln, Hitzschläge und Sonnenbrände waren zwei bzw. drei Todesfälle zu beklagen (die Angaben hierzu schwanken), es kam zu erheblichen Sachschäden am und um das Festivalgelände (die Gegenstand diverser juristischer Auseinandersetzungen waren). Zudem sollen sich einige Künstler über die sicherheitskritischen Zustände während des Festivals beschwert haben. Vor allem aber war **Sicherheitspersonal** in viel zu geringem Umfang vor Ort und musste kurzfristig nachgeordert bzw. eingeflogen werden, und das an einem Festivals tag einsetzende Unwetter gefährdete Besucher, Künstler und Bühnentechnik zusätzlich.

Neben der heutzutage im Fokus vieler Publikationen und Erinnerungen stehenden kulturellen und politischen Bedeutung kann das Woodstock-Fes-

6 Eine eindrückliche als auch unterhaltsame, kritische Darstellung des Woodstock-Festivals, seiner Entstehungsgeschichte und Mythen findet sich in Rosenman/Roberts/Pilpel (2009): Making Woodstock: Ein legendäres Festival und seine Geschichte, Freiburg.

tival somit in seiner kommerziellen Grundidee, dem hohen Besucherinteresse und damit verbundenen logistischen Aufwand, der Nutzung ungeeigneter, umgenutzter Veranstaltungsstätten und den offensichtlich nicht schnell genug angepassten Genehmigungsbestimmungen als **Prototyp** eines modernen Veranstaltungskonzepts gelten. Die damit verbundenen Sicherheitsprobleme sollten sich ebenso verbreiten wie die angestoßene Kommerzialisierung des Veranstaltungsmarktes.

2.2.3 Erste Kommerzialisierungsphase (1970er bis 1990er Jahre)

Ausgehend von den großen Musikfestivals der **1960er und 1970er Jahre** begann sich in den folgenden 20–30 Jahren ein stetig wachsender **Massenmarkt** für (Groß-)Veranstaltungen zu bilden. Immer mehr Teilmärkte unterlagen einer stetigen Kommerzialisierung, d.h. Kunst- und Kulturveranstaltungen, Sportereignisse oder zunehmend auch Volksfeste und Freizeitparks wurden gewinnorientiert ins Leben gerufen, durchgeführt und betrieben. Gewünschter Effekt sind steigende Besucherzahlen, die neben dem Entgelt auch weitere Einnahmequellen, etwa aus Catering, Sponsoring, TV-Vermarktung oder Merchandising ermöglichen. Demgegenüber standen jedoch einerseits Veranstaltungsstätten, die stark veraltet waren – wobei dies in Europa insbesondere für die größtenteils historischen Fußballstadien aus der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts galt – sowie Veranstalter, Behörden und Sicherheitskräfte, welche mit den steigenden Anforderungen an die Sicherheit zunächst überfordert waren.

Fast zwangsläufig kam es daher zu **gravierenden sicherheitskritischen Ereignissen**, welche die Notwendigkeit einer sicheren Gestaltung von Veranstaltungsstätten als auch von spezifischen Brandschutzbestimmungen für Versammlungsstätten aller Art verdeutlichten. Prototypisch für die allgemeinen Aspekte der Veranstaltungssicherheit sind dabei die **Stadionkatastrophen** der Jahre 1971 (Ibrox-Park, Glasgow), 1985 (Heysel-Stadion, Brüssel) und 1989 (Hillsborough-Stadion, Sheffield) sowie das Ereignis bei einem Konzert der Rockband *The Who* in der Veranstaltungshalle Riverfront Coliseum (Cincinnati, USA) im Jahr 1979.⁷ Sie folgten im Wesentlichen dem gleichen Muster: Attraktive Veranstaltungen mit hohem Aktivierungspotential werden in größtenteils veralteten Veranstaltungsstätten mit ungeeignetem Layout, ungenügendem Crowd Management (insbesondere nicht nummerierte Stehplätze, fehlende Überwachung der Befüllung) und schlechter

⁷ Beim Konzert am 03.12.1979 öffnete die Eingangstore zum Riverfront Coliseum verspätet und unvollständig, sodass die wartenden Besucher zu den einzigen zwei geöffneten Eingangsbereichen drängten und 11 Personen aufgrund der entstandenen hohen Personendichte verstarben. Die Stadionkatastrophen waren ebenfalls auf zu hohe Personendichten beim Ein- bzw. Auslass zu Tribünenbereichen (Ibrox-Park und Hillsborough-Stadion) bzw. auf Ausschreitungen (Heysel-Stadion) zurückzuführen.

Ablauf- und Eventualplanung der Sicherheitskräfte durchgeführt. Es kommt daraufhin beim Ein- oder Auslass oder aufgrund von Unruhen unter den Zuschauern zu **unkontrollierten Massenbewegungen** mit erhöhten Personendichten und der Gefahr einer hohen Anzahl von Toten und Verletzten. Während in Cincinnati, wo die dortige Veranstaltungshalle Riverfront Coliseum erst 1975 errichtet wurde, unverzüglich reagiert wurde und Sitzplätze nur noch fix zugeteilt und nummeriert in den Verkauf gebracht wurden, gehen umfangreiche Sicherheitsmaßnahmen im europäischen Fußball erst auf den 1990 veröffentlichten **Taylor-Report** zurück. Dieser Untersuchungsbericht der Stadionkatastrophe von Hillsborough kommt zum Schluss, dass die ungeeignete bauliche Gestaltung des Stadions und seiner Eingangsbereiche, die mit Stehplätzen einhergehenden besonderen Probleme hinsichtlich Sicherheit und Crowd Management, die Preisgestaltung und Catering-Politik (insbesondere Verkauf von Alkohol im Stadion) sowie die schlechte Vorbereitung und Reaktion der zuständigen Polizeibehörden wesentlich zum Eintreten der Katastrophe beigetragen haben.⁸ Daraus resultierten weitreichende Anpassungen der Anforderungen an die Veranstaltungssicherheit bei Fußballspielen, welche seit den 1990er Jahren zu umfassenden Modernisierungen von Stadien führten und generell das Bewusstsein für grundlegende Gestaltungskriterien sicherer Versammlungsstätten und Veranstaltungen erheblich geschärft haben.

Neben diesen eher allgemeinen Sicherheitsaspekten der immer populärer werdenden Großveranstaltungen verdeutlichen prägnante **Brandereignisse** die besondere Bedeutung des **Brandschutzes** in Versammlungsstätten: Während beim Brand des Fußballstadions von Bradford mit 55 Toten im Jahr 1985 eine ausgedrückte Zigarette ursächlich war, führten mutmaßlich technische Defekte zu Brandereignissen in Nachtclubs in **Beverly Hills** („Beverly Hills Supper Club“, 1977, 165 Tote) bzw. in **Madrid** („Alcala 20“, 1983, 82 Tote). Eine abschließende Brandursachenermittlung konnte allerdings für diese beiden Fälle nicht durchgeführt werden. Unbestritten ist, dass eine ungeeignete Materialisierung der Tribüne bzw. der Versammlungsstätten mit Wand- und Deckengestaltung, Einrichtung, Dekoration sowie die weiteren, nicht ausreichenden Brandschutzmaßnahmen (unzureichende Brandabschnittbildung und Fluchtweggestaltung, fehlende Brandmelde- und Sprinkleranlage, Lage, Kapazität und Kennzeichnung der Notausgänge) erheblich zum Ausmaß der jeweiligen Katastrophe beigetragen hatten. Als **Konsequenz** dieser und ähnlicher Ereignisse wurden in den westeuropäischen Industriestaaten die Brandschutzanforderungen an Versammlungs- und Veranstaltungsstätten erhöht, sodass in Verbindung mit den neu entwickelten Anforderungen an die Stadionsicherheit anfangs der 1990er Jahre

⁸ Vgl. Taylor (1990): The Hillsborough Stadium Disaster, Final Report, London: Her Majesty's Stationary Office, January 1990.

ein den aktuellen Entwicklungen **angepasster**, normativer **Regelrahmen** für die grundsätzliche Gewährleistung der Veranstaltungssicherheit zur Verfügung stand.

2.2.4 Fokussierung auf Crowd Management (1990–2000er Jahre)

Nachdem sich sowohl die anerkannten Regeln der Technik als auch die Versammlungsstätten und Veranstalter **anfangs der 1990er Jahre** aufgrund der zuvor beschriebenen Ereignisse weiter entwickelt hatten, sind die grundsätzlichen Rahmenbedingungen für die Durchführung sicherer Veranstaltungen zumindest in den westlichen Industrienationen gegeben. Insbesondere im Bereich der immer weiter kommerzialisierten und professionalisierten Sportveranstaltungen kam es kaum noch zu außerordentlichen Ereignissen, was auch mit der veränderten Publikumsstruktur, herbeigeführt nicht zuletzt durch die Empfehlungen des Taylor-Reports zum Verzicht auf Stehplätze, zusammenhängt.

Parallel stiegen Angebot und Nachfrage nach größeren, ausgefalleneren und spektakulären Großveranstaltungen weiter an. Exemplarisch zeigt sich dies am seit Mitte der 1990er Jahre stetig wachsenden Zulauf der 1989 erstmalig durchgeführten **Loveparade in Berlin** bzw. der 1992 ins Leben gerufenen **Streetparade** in Zürich. Insbesondere diese Veranstaltungen warfen dabei vermehrt die Frage nach Konzepten zur sicheren **Besucherführung** auf. Entsprechend standen in dieser Phase der Veranstaltungssicherheit vor allem die Untersuchung und Weiterentwicklung der sog. „*Crowd and Evacuation Dynamics*“ im Vordergrund.

Bereits anfangs der 1990er Jahre kam es bei den jährlichen **Pilgerfahrten** nach Mekka im Rahmen des Hadsch (insbesondere 1990 und 1994), bei **Neujahrsfeierlichkeiten** im damals noch britischen Hong Kong (1993) bzw. schottischen Edinburgh (1997), aber auch beim Auftakt einer **Tournee** von Michael Jackson im Münchener Olympiastadion (1992), zu Toten und Verletzten. Interessanterweise traten diese Ereignisse ein, ohne dass es zuvor andere, ernsthafte Initialereignisse im Sinne von Bränden, Ausschreitungen oder dergleichen gab – offensichtlich führen verschiedene Einflussfaktoren aus baulichen Gegebenheiten und Massenbewegungen der Besucher zu lokal erhöhten Personendichten. Am 4. Dezember 1999 fand schließlich an der Skisprungschanze Bergisel im österreichischen Innsbruck das sog. **Air & Style Festival** statt. Bei der ansonsten ruhig verlaufenden Snowboard-Veranstaltung kam es beim Auslass zu einem Gedränge und in dessen Folge zu fünf jugendlichen Todesopfern (eine sechste Besucherin starb Jahre später an ihren Verletzungen) sowie weiteren Schwerverletzten. Die gerichtliche Aufarbeitung ergab unter anderem, dass die Betriebsanlage (d.h. das Bergisel-Stadion) für Großveranstaltungen dieser Art nicht geeignet war und nie-

mand im Vorfeld abgeklärt hatte, ob die Veranstaltung überhaupt in dieser Art und Weise durchgeführt werden kann.⁹

Es wird vor dem Hintergrund dieser Ereignisse immer deutlicher, dass die Auswahl und sichere Gestaltung von Versammlungsstätten unter dem Aspekt der **sicheren Führung von Besucherströmen** vertieft betrachtet werden muss. Daraus entstand Ende der 1990er Jahre in Verbindung mit der permanenten Weiterentwicklung computerbasierter **Simulationswerkzeuge** eine neue Forschungsdisziplin, die sich mit „*Crowd Dynamics*“¹⁰ bzw. „*Pedestrian and Evacuation Dynamics*“¹¹ befasst. Neuartig ist dabei einerseits die vertiefte Analyse von (dysfunktionalen) Personenflüssen als originäre Ursache von Ereignissen mit Verletzten und Toten, welche insbesondere das weit verbreitete Konzept der durch ein Initialereignis verursachten Panik kritisch hinterfragt. Zum anderen kamen leistungsstarke Simulationsmodelle, zunächst primär aus der Verkehrswissenschaft, zur Anwendung, mit denen sich Personenströme und die Interaktion einzelner Personen in ihnen detailliert untersuchen ließen. Aus diesen Forschungsarbeiten resultieren dann bis Mitte bzw. Ende der **2000er Jahre** sowohl entsprechende Simulationsprogramme, die als Ingenieurmethoden im Brandschutz verstärkt eingesetzt werden, als auch einschlägige Publikationen und Handreichungen. Ein klares und verbindliches Regelwerk zur Ausgestaltung der Besucherführung im Rahmen von Großveranstaltungen wurde aber in diesem Zuge und bis heute nicht aufgestellt, was möglicherweise das Loveparade-Unglück in Duisburg indirekt mit begünstigte. Eine detaillierte Betrachtung der Konzepte und Methoden des **Crowd Managements** findet sich in Kapitel B.3 des vorliegenden Handbuchs.

Neben der Fokussierung auf Crowd Management stand zwischen Mitte der **1990er und 2000er** Jahre ergänzend auch die generelle Weiterentwicklung der Veranstaltungssicherheit, einhergehend mit der weiteren Professionalisierung und Kommerzialisierung der verschiedenen Veranstaltungsteilmärkte, im Mittelpunkt. Aus heutiger Sicht bemerkenswert ist zudem, dass auch immer wieder terroristische Anschläge auf Sportereignisse geplant wurden, etwa von der islamistischen GIA vor der WM 1998 in Frankreich oder von der christlich-extremistischen Army of God auf die olympischen Spiele in Atlanta 1996. Dies führte aber auch im Kontext der Terroranschläge des 11. September 2001 nicht zu den Reaktionen und Sicherheitsmaßnahmen, wie sie 10 bis 15 Jahre später die Planung vieler Großveranstaltungen prägen sollten.

9 Vgl. „Urteil im Bergisel-Prozess“ vom 11.11.2002 (aktualisiert am 24.08.2011), Abruf am 01.08.2016 unter www.vol.at (Vorarlberg Online).

10 Vgl. die grundlegende PhD-Dissertation vom späteren Loveparade-Gutachter Still: *Crowd Dynamics*, University of Warwick, 2000.

11 Vgl. Schreckenberg/Sharma (Hrsg.): *Pedestrian and Evacuation Dynamics*, Berlin/Heidelberg, 2001. Das Buch erschien in den letzten Jahren in diversen Neuauflagen.