

Thomas Feltes

Aktualisierte Version, 28.12.2012

Sicherheit bei Großveranstaltungen durch Überwachung der Teilnehmerinnen?

Zur aktuellen Diskussion um den Umgang mit Gewalt in und um Fußballstadien

„Hallo! Hier spricht Ihre Folklore! Hier spricht ein Fan, der gegen Euer seltsames Verständnis von Fußballfans, nämlich einer dummdoofen Masse plumper Hardliner, anzustinken versucht. Jemand, der kein Gewalttäter und kein Pyrotechniker ist und dieses Papier der DFL trotzdem Scheiße findet... Liebe Spieler, liebe Verantwortliche, merkt ihr eigentlich noch was? Wir werden für das, was wir tun, für die Wertschöpfung, für die Leidenschaft, für das Schaffen eurer Marketinginstrumente – die Stimmung im Stadion, für treue Ergebenheit auch in absoluten Scheiß-Zeiten, für unsere Zehntausende von Kilometern, die wir euch hinterher reisen, nicht bezahlt! Und ihr verlangt von uns ernsthaft, wir mögen doch bitte sofort wieder singend zur Tagesordnung übergehen, eurem Bild des konsumierenden Heititei-Fußballfans entsprechen und einfach weitersingen, als wäre nix gewesen? Ganz so, als hättet ihr uns nicht ein weiteres Mal brüskiert, vor den Kopf gestoßen, uns in die Magengrube getreten, kurzum: uns verarscht, als ihr am 12.12.2012 euer Ja-Wort zur „Agenda Friedrich 2012“ gabt? ... Wir Fans ... wollen nicht, dass die DFL daherkommt und sagt: „Ich beschränke dich jetzt in deinen Rechten, aber du darfst mit entscheiden, wie ich dich beschränke.“ Wir wollen ernst genommen werden. ... Vielleicht beginnt ihr dann auch nach Jahrzehnten, uns zu verstehen. Uns, die wir uns seit Urzeiten in Rückzugsgefechten befinden, wenn es darum geht, die Fankultur zu schützen, oder auch einfach nur darum, dass wir in unserer Rolle als Fan lediglich die normalen Bürgerrechte einfordern.“¹

1. Sicherheit ist ein Grundbedürfnis menschlichen Lebens – auch im Fußballstadion.

In jüngster Zeit steigt das individuelle Sicherheitsbedürfnis an, obwohl wir in einer Zeit leben, die als die sicherste in unserer bisherigen Geschichte angesehen wird. Anfang der 90er Jahre titelte der Spiegel: „Die Deutschen fürchten sich zu Tode“, 2012 ist von der Rückkehr der „German Angst“ die Rede.² Nach verschiedenen Ereignissen in deutschen Fußballstadien im letzten Jahr scheint dieses Sicherheitsbedürfnis auch die Besucher der Stadien erfasst zu haben – zumindest machen uns Politiker und Polizeigewerkschafter dies Glauben. Im Gegensatz dazu sehen die meisten Fußballfans die Lage deutlich anders, wie das Zitat eines BVB-Fans am Anfang des Beitrages ebenso zeigt wie die Resonanz auf die von Fanvertretern gestartete Online-Umfrage „Ich fühl´ mich sicher“, die innerhalb weniger Tagen über 50.000 Zustimmungen erhielt. Dennoch ist von „Gewalt im Stadion“ die Rede und die Fußballverbände, voran die Deutsche Fußball Liga (DFL)³, propagieren Maßnahmen, die

¹ Der Beitrag wurde nach der Verabschiedung des Konzeptes „Sicheres Stadionerlebnis“ durch die DFL (s. FN 3) am 12.12.2012 von einem BBV-Fan namens „Jakob“ auf der Webseite des BVB-Fanclubs gepostet, http://www.schwatzgelb.de/2012-12-18_unsa-senf_schuster-bleib-bei-deinen-leisten.html (18.12.2012)

² <http://www.stern.de/politik/deutschland/stern-sorgenbarometer-die-rueckkehr-der-german-angst-1907249.html> (14.12.2012).

³ Bei der Deutschen Fußball Liga (DFL) handelt es sich um den Zusammenschluss der deutschen Profi-Fußballvereine (beziehungsweise deren Kapitalgesellschaften). Die DFL soll die Interessen der Vereine insbesondere gegenüber dem Deutschen Fußball-Bund (DFB) vertreten. Beim DFB handelt es sich um den Zusammenschluss aller deutscher Fußball-Regional- und Landesverbände, denen

notwendig seien, um ein „Sicheres Stadionerlebnis“ (so die Bezeichnung des im Dezember 2012 verabschiedenden 16-Punkte-Kataloges) zu ermöglichen. Dabei gehören unsere Stadien zu den Sichersten im weltweiten Vergleich und im individuellen Erfahrungshorizont der Besucher.

Wir erleben hier etwas, was wir in der Kriminologie nur zu gut kennen: Viele Menschen haben vor etwas Angst (oder, wie in diesem Fall, es wird ihnen suggeriert, Angst zu haben), obwohl die Wahrscheinlichkeit, Opfer von Gewalt zu werden, äußerst gering ist. Denn selbst laut ZIS⁴-Auswertung der letzten Saison sind es vor allem die im Polizeirecht-Jargon so genannten „Störer“, die verletzt wurden (514 insgesamt bzw. 45 % aller Verletzten), gefolgt von 393 „Unbeteiligten“ und 235 (20 %) Polizeibeamtinnen und -beamten. Rechnet man die knapp 400 unbeteiligten Verletzten auf die knapp 19 Mio. Besucher der Bundesligaspiele (Saison 2011/12) hoch, so kommt auf knapp 50.000 Besucher eine Verletzung pro Jahr. Die Opfergefährdungszahl (Opfer je 100.000 der entsprechenden Personengruppe) liegt damit bei zwei und ist im Vergleich zu anderen „Opferrisiken“ des Alltags (Straßenverkehr, Jahrmärkte und Weinfeste, eigene Familie) verschwindend gering. So weist die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) für das Jahre 2011 rund 570.000 Opfer einer Körperverletzung aus, was einer bundesweiten Opfergefährdungszahl von rund 700 entspricht. Etwas plakativ und zugegeben wissenschaftlich ungenau formuliert könnte man sagen, dass das allgemeine Risiko, Opfer von Gewalt zu werden, im Alltag etwa 350-mal so hoch ist wie im Fußballstadion.⁵

Beim Münchner Oktoberfest kommt auf jeweils 700 Besucher eine verletzte Person, bei den Spielen der 1. und 2. Bundesliga waren es rund 17.000 Besucher, auf die ein Verletzter kam (s. *Tabelle 1*). Allerdings gibt es anteilmäßig etwas mehr Strafverfahren und mehr freiheitsentziehende Maßnahmen bei Bundesligaspielen. Möglicherweise spielen hier bestimmte Formen von lokaler Toleranz und informeller Konfliktlösung beim Oktoberfest eine Rolle. Andererseits gibt es im Umfeld von Bundesligaspielen viele Festnahmen in Verbindung mit dem Besitz von Pyrotechnik und es wäre interessant zu wissen, wie viele dies genau sind. Die ZIS verweigert nähere Angaben hierzu ebenso wie zu anderen interessanten Fragen⁶ und sie verweigert sich auch einer wissenschaftlichen Kooperation. Hinzu kommt, dass bei den Zahlen der ZIS auch die Ereignisse im Umfeld der Fußballspiele mitgezählt werden. Beim Oktober-

mehr als 25.000 deutsche Fußballvereine angeschlossen sind. Die DFL veranstaltet seit 2011 zusammen mit dem DFB die 1. und 2. Bundesliga.

⁴ Zentrale Informationsstelle für Sporeinsätze, s. http://www.polizei-nrw.de/artikel_68.html (27.12.2012) der Bericht 2011/2012 findet sich unter http://www.polizei-nrw.de/media/Dokumente/11-12_Jahresbericht.pdf (27.12.2012)

⁵ Ungenau deshalb, weil dieser Vergleich die Zeitdimension nicht berücksichtigt: Selbstverständlich verbringen die Besucher von Spielen deutlich weniger Zeit bei Fußballspielen als bei anderen Aktivitäten. Aber selbst wenn man dies berücksichtigt und von ca. 36 Tagen pro Jahr ausgeht, an denen ein Fan in Sachen Fußball unterwegs ist, dann bleibt noch immer ein ganz erheblicher rechnerischer Unterschied.

⁶ Bzw. angeblich nicht ermitteln kann, Vgl. <http://www.spiegel.de/sport/fussball/spon-fragen-zum-zis-katalog-a-868425.html> (27.12.2012)

fest hingegen sind die Zahlen auf das Festgelände beschränkt. Kommt es bei An- und Abmarsch zum Oktoberfest z.B. zu Schlägereien, werden diese nicht in der entsprechenden Statistik erfasst.

Tabelle 1: Verletzte und Strafverfahren bei Bundesligaspielen und beim Oktoberfest

	Oktoberfest	Bundesliga⁷
Zuschauer/Besucher ca.	7 Mio.	19 Mio.
Verletzte	Ca. 10.000	1.142
Relation Verletzte - Zuschauer ca.	1 : 700	1 : 17.000
Strafverfahren	1.500	6.317
Relation Strafverfahren - Besucher	1 : 4.700	1 : 3.000
Freiheitsentziehende Maßnahmen	Ca. 800	4.787
Relation Freiheitsentziehende Maßnahmen – Besucher	1 : 8.750	1 : 3.970

Gleichzeitig liegen keine Zahlen darüber vor, wie viele der Strafverfahren in Verbindung mit Bundesligaspielen tatsächlich mit einer rechtskräftigen Verurteilung enden. Dem Unschuldsprinzip folgend, dürften eigentlich nur diese Zahlen verwendet werden. Ein Großteil der von der Polizei an die Staatsanwaltschaft gegebenen Strafverfahren wird dort (aus verschiedenen Gründen) eingestellt.

Einerseits ist, wie wir alle beobachten können, die Intensität der Fan-Begeisterung gestiegen, andererseits ist das Fußballspiel auch für gewaltbereite junge Menschen zunehmend attraktiver geworden. Sie treffen im und auf dem Weg zu und vom Stadion auf die Öffentlichkeit (vor allem auf die Medien) und auf die Polizei, die zunehmend als „Sparringspartner“ missbraucht wird. Hier wird der Fußball als Event missbraucht, um Gewalt auszuüben.

Im Stadion selbst gibt es dabei nur relativ selten tatsächliche Gewalt. Meist ist es der Einsatz von Pyrotechnik, der fälschlicherweise darunter subsumiert wird. „Pyros“ können (versuchte) Gewalt sein, wenn sie mit der Intention, andere zu verletzen, eingesetzt werden; sie sind es aber in aller Regel nicht. Böller und bengalische Feuer sind gefährlich (vor allem, wenn sie aus dem Ausland importiert werden), aber diese Gefahr ist keine Gewalt, sondern (ausreichend) durch das Sprengstoffgesetz pönalisiert.

Warum also diese sprachliche Skandalisierung, warum drohten die Politiker den Verbänden und den Clubs wieder einmal?⁸ Michael Gabriel, der Leiter der Koordinie-

⁷ Zahlen aus dem Jahresbericht 2011/12 der ZIS, S. 10 ff. http://www.polizei-nrw.de/media/Dokumente/11-12_Jahresbericht.pdf (27.12.2012)

⁸ Bereits im Vorfeld des im Mai 2011 beschlossenen sog. „10-Punkte-Plans“ http://www.bundesliga.de/media/native/autosync/dfi_bl_broschuere_10punkte_150dpi.pdf (27.12.2012) war von der Politik eine ähnliche Drohkulisse aufgebaut worden;

rungsstelle Fanprojekte (KOS), hat der Politik in diesem Kontext eine „unnötige Eskalation“ vorgeworfen. Nach seiner Ansicht würden die Vereine durch diesen Druck zu nicht genug durchdachten Maßnahmen getrieben, was dazu beitrage, „die Kluft zu den Zuschauern und Fans weiter zu vertiefen“⁹.

DFL, DFB, Polizei und einige Vereine betreiben dabei etwas, was wir ebenfalls aus der Kriminologie schon lange kennen: Stigmatisierung. Die Mehrheit der friedlichen Fans und auch viele Mitläufer werden als „gewaltbereit“ stigmatisiert (u.a. durch Stadionverbote oder pauschale Ingewahrsamsnahmen vor Spielen), mit den aus der Kriminologie bekannten Konsequenzen: Das Etikett wird irgendwann und manchmal dann auch freudig angenommen, weil es Anerkennung und Beachtung in der Peergroup bringt und es wird dann entsprechend ausgelebt. Die Self-fulfilling-prophecy wirkt also. Vor allem aber werden die Betroffenen dadurch ausgegrenzt und in die Arme der absolut kleinen Minderheit tatsächlich Gewaltbereiter gedrängt. Die Mehrzahl der Fans ist durchaus erlebnisorientiert unterwegs, distanziert sich aber von Gewalt – und dies auch zunehmend sichtbar.

Dabei werden Stadionverbote oftmals pauschal und ohne Einzelfallprüfung und Einzelfallbeweis gegen Mitglieder einer Gruppe, aus der heraus Gegenstände auf Polizisten geworfen wurden, oder gegen alle Insassen eines Busses mit Fans, in dem eine Scheibe zerschlagen wurde, verhängt. Im Oktober 2012 sollen lt. ZIS 2.709 Stadionverbote in Kraft gewesen und in der letzten Saison 1.035 solcher Verbote verhängt worden sein. Diese resultierten aus ca. 15.400 „Prüffällen“ (8.140 Strafverfahren, 7.298 freiheitsentziehende Maßnahmen), was nach Auffassung der ZIS „eine sehr weitgehende Zurückhaltung der Polizeibehörden und der Vereine in der Umsetzung dieses Instrumentariums“ bedeute. Angaben dazu, warum nur ca. 7 % der „Prüffälle“ zu einer Verhängung führen, macht die ZIS nicht¹⁰.

Kriminologen wissen allerdings, dass zumindest genauso wichtig wie die tatsächliche Sicherheit die „gefühlte“ Sicherheit ist. Manchmal ist dieses Unsicherheitsgefühl sogar für die Betroffenen wichtiger als die „objektive“ Sicherheit, wobei es diese „tatsächliche“ oder „objektive“ Sicherheit aus verschiedenen Gründen nicht gibt, zumindest kann sie weder eindeutig definiert noch gemessen werden. Für Großveranstaltungen und hier besonders für Fußballspiele muss man allerdings zwischen der Sicht derjenigen unterscheiden, die mehr oder weniger regelmäßig ins Stadion gehen und denen, die die Sicherheitslage aufgrund medialer und politischer Aufbereitung als Außenstehende bewerten. Letztere sind als Wahlvolk häufig und gerne Zielgruppe von Politikern, um sich symbolisch und medienwirksam gegen „das“ Böse, gegen „die“ Gewalt zu positionieren. Sie plädieren in wiederkehrenden, sich gegenseitig überbietenden, gebetsmühlenartig vorgetragenen Statements für härtere Strafen, mehr Repression etc.. Diese symbolische Politik¹¹ ergreift zunehmend den Bereich

⁹ <http://kos-fanprojekte.de/index.php?id=news-06122012> (27.12.2012)

¹⁰ S. FN 7.

¹¹ Vgl. Sebastian Scheerer, Der politisch-publizistische Verstärkerkreislauf, in: Kriminologisches Journal, 10 (1978), S. 223–227; den Begriff geprägt hat bereits 1964 Murray Edelman, Politik als Ritual:

der Sicherheit bei Großveranstaltungen, und Verbände wie DFB und DFL lassen sich davon anstecken.

2. Für die Sicherheit bei Großveranstaltungen ist der Veranstalter verantwortlich.

Der Veranstalter muss bei einmalig stattfindenden Großveranstaltungen Genehmigungen (in der Regel von der Kommune) einholen und dafür diverse Unterlagen nachweisen. Für die Durchführung der *Loveparade* beispielsweise musste durch den Veranstalter unter anderem eine Baugenehmigung bei der zuständigen Behörde der Stadt Duisburg eingeholt werden. Die Stadt Duisburg konnte zuerst keine Genehmigung erteilen, weil unter anderem folgendes fehlte: ein Brandschutzkonzept inklusive Personenstromanalyse, statische Nachweise für Einzäunungen, Wellenbrecher sowie Umwehrungen an Absturz- bzw. Stolperkanten, ein Nachweis der Wetterfestigkeit der Veranstaltungsfläche entsprechend ihrer Nutzung, ein aktueller maßstabsgerechter Lageplan sowie der Nachweis von Besucherplätzen für Rollstuhlfahrer. Dennoch wurde die Veranstaltung durchgeführt, obwohl noch am Morgen des Veranstaltungstages massive Sicherheitsmängel festgestellt wurden. Unter anderem betraf dies einen locker aufliegenden Gullideckel, der für die spätere Katastrophe mitverantwortlich war¹².

Für regelmäßig stattfindende Veranstaltungen wie Fußballspiele gelten andere Regelungen, aber auch hier gilt der Grundsatz, dass der Veranstalter bzw. der Betreiber des Stadions für die Sicherheit verantwortlich ist. Ein Veranstaltungsleiter soll zusammen mit dem Sicherheitsbeauftragten die Veranstaltung vorbereiten und begleiten. Die Mitte 2012 vom DFB verabschiedeten „Richtlinien zur Verbesserung der Sicherheit bei Bundesligaspielen“¹³ geben dazu konkrete Aufgaben vor, und auch das von der DFL Ende 2012 nach massiven Fanprotesten verabschiedete Konzept „Sicheres Stadionerlebnis“¹⁴ thematisiert dies. Der Fanprotest in der zweiten Jahreshälfte 2012, artikuliert u.a. mit einem 12-minütigen Schweigen zu Beginn der Bundesliga-Spiele, hatte eine zuvor unbekannte Dimension erreicht und die DFL zum Einlenken und zur Vorlage eines stark veränderten Papieres im Dezember veranlasst¹⁵. Selbst

Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns. Frankfurt 2005 (Neuaufgabe).

¹² In der Folge wurde das Genehmigungsverfahren durch die Landesregierung modifiziert; vgl. <http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/schutz-sicherheit/gefahrenabwehr-feuerwehr-katastrophenschutz/grossveranstaltungen.html>

¹³

http://www.dfb.de/uploads/media/Richtlinien_zur_Verbesserung_der_Sicherheit_bei_Bundesspielen_Stand_01.07.2012.pdf (27.12.2012)

¹⁴ http://static.bundesliga.de/media/native/autosync/antragspaket_1_sicheres_stadion_-_antraege_001_-_016_-_final.pdf (27.12.2012) bzw. <http://www.bundesliga.de/de/liga/news/2012/0000233747.php> (27.12.2012)

¹⁵ "Die bemerkenswerten Proteste der Fans haben dazu beigetragen, dass eine große Zahl der Anträge maßgeblich verändert wurde". Hans-Joachim Watzke, Vorsitzender Geschäftsführer der Borussia

verglichen mit Anti-AKW-Demonstrationen oder den 2012 von Anonymus organisierten Protestaktionen gegen die Macht der Banken wurde hier ein Potential an Protest in Bewegung gebracht, das man in dieser Form nicht für möglich hielt.

Im Dezember 2012 standen bei der DFL-Sitzung insgesamt 16 Anträge zur Abstimmung, wobei acht Richtlinien zur Verbesserung der Sicherheit bei Bundesligaspielen betreffen. Diese können frühestens nach Ratifizierung durch den DFB-Bundestag im August 2013 in Kraft treten, da der DFB weiterhin die Fäden in der Hand hält, wenn es um das Thema Sicherheit geht. Dies macht eines der Grundprobleme deutlich: Die DFL, die die immensen Finanzmittel aus der Medienvermarktung der Bundesligaspiele verwaltet (jährlich ca. 500 Mio. Euro¹⁶), hat keinen Einfluss auf bestimmte Maßnahmen wie z.B. das Stadionverbot oder Sanktionen gegen Vereine, die ausschließlich vom DFB verhängt werden.

Anträge, die sich mit einer besseren Qualifizierung des Ordnungsdienstes sowie der Arbeit der Sicherheits- und Fanbeauftragten beschäftigten, waren nicht umstritten. Im Gegensatz dazu sorgten Anträge, die Fans betrafen, für heftige Diskussionen. So wird ein „verpflichtender Dialog“ der Vereine mit den Anhängern vorgeschrieben, wohlwissend, dass man Kommunikation nicht erzwingen kann. Denn eines der Grundprobleme der seit 2011 andauernden Pyrotechnik-Diskussion bestand darin, dass Gespräche angeboten worden waren, diese dann aber ohne Ergebnis vom DFB abgebrochen wurden. Manche Fanggruppierungen (vor allem die als problematisch angesehenen) sind von den Vereinen kaum noch erreichbar und in einigen Vereinen gibt es inzwischen sogar regelrechte Feindschaften und Kämpfe zwischen eigenen Ultra-Gruppierungen.

Aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen kritisch zu sehen ist die Einbeziehung des Ordnungsdienstes des Gastvereins in das Sicherheitskonzept. Mit guten Gründen wurde dies z.B. bei besonders problematischen Spielen wie des BVB Dortmund gegen Schalke 04 gerade nicht praktiziert. Den Gastordnern fehlt die Ortskenntnis. Zudem sind die jeweils durchaus unterschiedlichen Sicherheits- und Kontrollphilosophien, die sich bei den jeweiligen Vereinen herausgebildet haben, häufig nicht kompatibel zueinander¹⁷.

Ganz besonders kritisch wird die Möglichkeit gesehen, „lageabhängige Kontrollen“ auch z.B. in Zelten oder Containern durchzuführen. Die ursprünglich so genannten „Ganzkörperkontrollen“ wurden nach massivem Protest der Fans aus dem Antrag (der u.a. auch ein „Vermummungsverbot“ enthält) herausgenommen, auch hier, ohne dass die Rechtslage angemessen berücksichtigt wurde. Im Vorfeld hatte u.a. der

D01tmund GmbH & Co. KGaA. http://media.borussia-dortmund.de/pdf/20121217_Brief_der_BVB-Fanbeauftragten.pdf (27.12.2012)

¹⁶ Der Umsatz aller Bundesligavereine betrug ca. 2 Milliarden Euro, die Steuerzahlungen pro Jahr 700 Mio. Euro http://static.bundesliga.de/media/native/autosync/dfl_bl_wirtschaftssituation_2012_01-12_dt_72dpi.pdf

¹⁷ Feltes, Tilmann: Ultras und „die Anderen“. In: Linkelmann/Thein: Ultras im Abseits? Göttingen 2012, S. 203 ff.

BVB versucht, Ganzkörperkontrollen komplett auszuschließen. Nach Angaben der Fanbeauftragten des BVB mussten sich die Clubs von der DFL „belehren“ lassen, dass dies nicht möglich sei, da diese Kontrollen in Deutschland von der Polizei durchgeführt werden könnten. Dies würde bedeuten, so die DFL, dass entweder der Veranstalter die Polizei bitten kann, diese durchzuführen oder die Polizei sie selbst anordnen könne und eine entsprechende Klausel rechtlich unwirksam wäre¹⁸. Nun ist vorgesehen, dass bei Kontrollen in gesonderten Räumlichkeiten auch der Fan-Sicherheitsbeauftragte des Gastes anwesend sein kann. Einzelne Vereine führen bereits seit einigen Jahren Stichprobenkontrollen in Containern oder Nebenräumen durch (z.B. Werder Bremen oder Eintracht Frankfurt), bei denen Fans strenger kontrolliert werden als am normalen Eingang. Dies solle nicht bedeuten, dass sich Fans ausziehen müssen, es gehe *„um die Kontrolle von Schuhen, Tascheninhalten, etc.“*. Dabei ist eigentlich bekannt, dass dies bislang bereits anders gehandhabt wurde und sich Fans z.B. bis auf die Unterwäsche ausziehen mussten. Der Schritt zur rechtswidrigen „Nacktkontrolle“ liegt nahe: Es dürfte sich um eine Untersuchung gemäß § 81a StPO handeln und nicht um eine Durchsuchung. Erstere ist aber nur unter sehr engen Voraussetzungen zulässig und muss prinzipiell von einem Richter angeordnet werden. Die Nachschau nach Gegenständen im Genitalbereich überschreitet nach Auffassung der Rechtsprechung die Grenze des Durchsuchungsbegriffs, so dass eine Suche nach Fremdkörpern im unbedeckten Genitalbereich als eine körperliche Untersuchung qualifiziert werden muss. Wenn die Polizei diese Nachschau aber nicht ohne konkreten Verdacht und ohne richterlichen Beschluss durchführen darf, dann dürfen die Vereine dies erst recht nicht. Es wäre allerdings eine rechtlich interessante Frage, ob Stadionordnungen, die solche Kontrollen vorsehen, zulässig wären. Ungeachtet dessen sind solche Untersuchungen schlicht wirkungslos, da es andere, bessere und einfachere Möglichkeiten gibt, Pyrotechnik ins Stadion zu bringen als sie in der Unterwäsche zu verstecken.

Zweifellos am umstrittensten war die Erweiterung der Richtlinie zur Spielordnung, die bislang ein Gästekartenkontingent von 10% aller Plätze in einem Stadion regelt. Von dieser Quote soll nun bei sog. Risikospiele abgewichen werden können, um weniger Gästefans Zutritt zum Stadion zu gewähren. Eine solche Regelung macht aber keinen Sinn und ist dysfunktional, weil Onlinetickets und die gute Vernetzung der Fanszenen untereinander dazu führen können, dass neue und nur schwer kalkulierbare Situationen in den Stadien entstehen. Eine Reduzierung des Kartenkontingents wird nicht dazu führen, dass Problemfans zu Hause bleiben. Schon jetzt fahren die meisten „Stadionverbotler“ mit zu Auswärtsspielen und müssen vor Ort von der Polizei „betreut“ werden. Eintracht Frankfurt und der BVB Dortmund waren der Auffassung, dass insbesondere die Polizei *„regelmäßig ein großes Interesse daran hat, Gästefans auch komplett und übersichtlich in Gästeblocken unterbringen zu können und*

¹⁸

http://media.borussia-dortmund.de/pdf/20121217_Brief_der_BVB-Fanbeauftragten.pdf
(27.12.2012)

nicht in 50 Kleingruppen über das ganze Stadion verteilt sehen möchte"¹⁹. Die Neuregelung wird, so sie denn angewendet wird, mit hoher Wahrscheinlichkeit für weniger statt mehr Sicherheit im Stadion sorgen, zumindest wird sie die Arbeit von Polizei und Ordnungsdiensten erschweren.

3. Mehr Sicherheit durch Videoüberwachung?

Gemäß § 10 Abs. 5 der DFB-Richtlinien zur Verbesserung der Sicherheit bei Bundesspielen²⁰ sind bereits jetzt alle Bundesliga-Vereine dazu verpflichtet, innerhalb der Platzanlage mit Blick auf den Umgriff, die Zuschauerwege und auf die Zuschauerplätze sowie in den Außenbereichen vor den Eingängen Video-Kameras mit Zoom-Einrichtungen zu installieren. Die Anlage soll von der Befehlsstelle der Polizei zu bedienen, an die Polizeimonitore angeschlossen sein und die Möglichkeit der Standbildaufnahme zur Identifikation von Personen bieten. Die Anlage soll auch von der Befehlsstelle des Ordnungsdienstes aus bedient werden können. In dem Beschluss der DFL von Dezember 2012 wird auch die Vorrangschaltung der Polizei für die Videoüberwachung in den Stadien vorgeschrieben. Eine solche besteht bereits in den meisten Bundesliga-Stadien. Zur rechtlichen Ausgestaltung dieser Kooperation zwischen Polizei und Stadionbetreiber (die Polizei wird hier „auf Einladung“ im privaten Bereich tätig) wird allerdings nichts ausgesagt, ebenso nicht zur Verwertung der Aufnahmen. Die meisten Stadionordnungen enthalten entsprechende Regelungen, wie § 3 Nr. 6 der Stadionordnung des „Signal Iduna Parks“ in Dortmund²¹, wonach *„zur Gewährleistung der Stadionsicherheit und/oder zu Zwecken der Gefahrenabwehr sowie der Strafverfolgung ... das Stadion und - teilweise auch - die Anlagen videoüberwacht (werden). Entsprechende Aufnahmen bleiben unter Verschluss, dienen bei Eintritt von Ereignissen als Beweismittel und können den Ordnungs- und/oder Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus nutzen die Ordnungs- und Strafverfolgungsbehörden an Spiel- und/oder Veranstaltungstagen Videoüberwachungsanlagen aus eigener Zuständigkeit zur Gefahrenabwehr und Strafverfolgung im Einklang mit den insoweit geltenden gesetzlichen Bestimmungen (z.B. PolG NRW, StPO). Bei ereignisloser Durchführung einer mittels Videokamera aufgenommenen Veranstaltung werden die Aufnahmen gemäß den geltenden datenschutzrechtlichen Bestimmungen gelöscht“*.

Die Frage ob solche Videoüberwachung zur Überführung von Straftätern beitragen kann oder Straftaten verhindert, wird kontrovers diskutiert²². Wenn Wirksamkeitsana-

¹⁹ http://media.borussia-dortmund.de/pdf/20121217_Brief_der_BVB-Fanbeauftragten.pdf (27.12.2012)

²⁰

http://www.dfb.de/uploads/media/Richtlinien_zur_Verbesserung_der_Sicherheit_bei_Bundesspielen_Stand_01.07.2012.pdf (28.12.2012)

²¹ <http://www.bvb.de/?%98Z%1B%E7%F4%9D> (27.12.2012)

²² Vgl. zuletzt *Vande Walle, Gudrun, Evelien Van den Herrewegen, Nils Zurawski*, Crime, security and surveillance. Effects for the surveillant and the surveilled. Den Haag, 2012 sowie *Zurawski, Nils*

lysen nachweisen, dass durch Videoüberwachung nicht die Zahl an Gewalttaten verringert wird²³, dann wird dies in der Regel von Politikern mit Aussagen wie: „*Wer genauer hinsieht, stellt auch mehr Taten fest! Videoüberwachung ist und bleibt unverzichtbares Mittel der polizeilichen Arbeit*“²⁴ gekontert. Allerdings wird man bei Großveranstaltungen auch in Zukunft auf bestimmte Formen der Videoüberwachung nicht verzichten können. So gab es bei der *Loveparade* diverse Videokameras²⁵, die zusammenschaltet und mithilfe einer geeigneten Software (z.B. INDECT)²⁶ das Unglück möglicherweise hätten verhindern können.²⁷ INDECT sieht auch fliegende Überwachungskameras („Drohnen“) vor, was völlig neue Perspektiven für die Überwachung von Menschenströmen eröffnet. Möglicherweise hätten solche Kameras geholfen um zu erkennen, dass sich ein massiver Rückstau vor dem unmittelbaren Veranstaltungsgelände gebildet hatte. Man hätte daraufhin den Zufluss steuern bzw. unterbinden können.

Das INDECT-System geht allerdings noch weiter: Es erkennt automatisch nicht normales Verhalten, identifiziert verdächtige Personen, sucht eigenständig im Internet nach Informationen über die Person, schätzt ihre Gefährlichkeit ab und löst entsprechende Polizeiaktionen aus. Was genau dieses „nicht normale“ Verhalten sei, werde die Polizei entscheiden, heißt es bei INDECT²⁸. Zu langes Herumsitzen, im Kreis herum gehen oder ein bestimmter Gang, der auf das Tragen von Waffen hinweist, könnten solche Merkmale sein. In den USA wird an solchen Analysetools seit langem gearbeitet. Die sog. „forensische Bewegungsanalyse“²⁹ ist Bestandteil vieler, derzeit vom BMBF geförderter Forschungsprojekte, die sich mit Videoüberwachung beschäf-

(Hsrg.), Überwachungspraxen - Praktiken der Überwachung. Analysen zum Verhältnis von Alltag, Technik und Kontrolle. Opladen u.a. 2011

²³ Wie auf der Reeperbahn in Hamburg, vgl. Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft, <http://www.hamburg.de/contentblob/2364204/data/2010-07-06-bfi-pm-videoueberwachung-pdf-analyse.pdf> (27.12.2012)

²⁴ Pressemitteilung der Hamburger Innenbehörde vom 6. Juli 2010, <http://www.hamburg.de/contentblob/2364206/data/2010-07-06-bfi-pm-videoueberwachung-pdf-pm.pdf> (27.12.2012)

²⁵ S. aber die Hinweise zu den Mängel, Ausfällen und weiteren Unzulänglichkeiten unter <http://loveparade2010doku.wordpress.com/2010/08/30/lopavent-veroeffentlicht-originalvideos-von-7-der-16-uberwachungskameras-der-loveparade-2010/> (27.12.2012)

²⁶ <http://www.indect-project.eu/> (28.12.2012)

²⁷ <http://www.derwesten.de/politik/eu-erforscht-die-totale-videoueberwachung-id6939916.html> (29.12.2012). Zudem wurde ein sog. „Multiperspektivenvideo“ erstellt, das allerdings auch nur bedingt zur Aufklärung beiträgt. Es ist verfügbar nur noch auf YouTube (Suchbegriff: Loveparade Synchronisation); zu den Gründen s. <http://loveparade2010doku.wordpress.com/2010/09/08/zeitraffer-video-der-loveparade-mit-bis-zu-6-perspektiven/>. (27.12.2012). Es handelt sich um insgesamt 136 Videos und einige Fotos. Dieses Multiperspektiven-Video ist bereits Anfang September 2010 fertiggestellt worden. Allerdings sind mittlerweile über 350 Videos synchronisiert worden, d.h. etwa 220 inzwischen synchronisierte Videos sind hier noch nicht berücksichtigt.

²⁸ S. dazu das Video zu INDECT unter <http://en.wikinews.org/wiki/File:INDECT-400px.ogv>

²⁹ Vgl. Dietmar Heubrock, Christina Dorn und Michael A. Stadler: Die Forensische Bewegungsanalyse. Ansätze zur Ermittlung (teil-) maskierter Straftäter durch computergestützte Gangbildvergleiche. In: Kriminalistik 2007, S. 498 ff.

tigen³⁰. So soll das Projekt SinoVE verschiedene Elemente der Videoüberwachung vor allem im Bereich des Bahnverkehrs zusammenführen³¹, um „Hauptprobleme“ bei der Videoüberwachung zu lösen. Zu diesen Problemen sollen u.a. gehören, dass ein Operator max. 8-10 Bildschirme gleichzeitig beobachten kann und seine Aufmerksamkeitskurve nach ca. 20-25 Min. gegen Null tendiert. Zudem erfolgt die Auswertung aufgezeichneter Massendaten in der Regel durch individuelles Ansehen (1 Std. Auswertung = 1 Std. Ansehen). Inzwischen gibt es bereits Kameras, in die solche Software direkt integriert ist³².

Die Probleme bei der *Loveparade* 2010 bestanden ganz offensichtlich aber vor allem darin, dass diese Veranstaltung so nie hätte genehmigt werden dürfen und die Polizei dann, als sie sich doch in der Verantwortung sah, weil die Situation eskalierte, handwerkliche Fehler machte. So sperrten einige Beamte den Zugang vom Tunnel zum Veranstaltungsgelände ab, zeitgleich liesen aber andere Beamte weitere Personen in den Tunnel nachdrängen, was zu dem Stau und der Paniksituation führte. Möglicherweise war hierfür eine mangelhafte Vorbereitung verantwortlich, die wiederum bedingt gewesen sein kann durch unklare Kompetenzabstimmungen oder ein sich verlassen auf die Ordnungsbehörde der Stadt Duisburg. Hinzu kam, dass es massive Kommunikationsprobleme gab, und zwar sowohl zwischen Veranstalter und Polizei, als auch innerhalb der Polizei selbst. So wusste man schon vorher, dass die analogen Funkgeräte vor Ort und konkret in dem Tunnel nicht funktionierten.

Man kann annehmen, dass eine vollständige und angemessen kontrollierte Videoüberwachung des Zu- und Abgangs zum Veranstaltungszentrum die Panik und damit das Unglück bei der *Loveparade* verhindert oder zumindest seinen Auswirkungen gemildert hätte, wenn eine Leitstelle in der Lage gewesen wäre, die Bilder entsprechend zu interpretieren und die Personenströme danach zu leiten. Letztlich zeigt dieses Beispiel aber auch, dass individuelle, menschliche Fehler für die meisten Katastrophen verantwortlich sind. Und das Beispiel wird wohl auch zeigen, dass die strafrechtliche Aufarbeitung solcher „Großschadensereignisse“, wie sie genannt werden, schwierig ist, da neben dem Nachweis der Kausalität auch eine individuelle Schuldzuweisung notwendig ist – was im konkreten Fall schwierig ist und zu einer Einstellung der Ermittlungen führen könnte³³.

In Verbindung mit der Videoüberwachung werden auch neue Techniken der Gesichtserkennung entwickelt³⁴. Bei diesen Systemen können Videoaufnahmen in Echtzeit danach ausgewertet werden, ob eine bekannte Person den erfassten Be-

³⁰ S. die Übersicht <http://www.heise.de/tp/artikel/32/32859/1.html> (28.12.2012)

³¹ http://www.pfa.nrw.de/PTI_Internet/pti-intern.dhpol.local/TagSem/Seminar/Nr32_08/CD-Beitraege/06-Paulmann/Vortrag_SinoVE-DHPol.pdf (28.12.2012)

³² http://www.mobotix.com/ger_CH/Unternehmen/News/Aktuelle-News (29.12.2012)

³³ Dafür spricht u.a. auch die Tatsache, dass die Nebenkläger und ihre Anwälte bislang keine vollständige Akteneinsicht bekommen haben.

³⁴ wie z.B. in dem vom BMBF geförderten Projekt „Parallele Gesichtserkennung in Videoströmen“ <http://www.pagevi-projekt.de/> (28.12.2012)

reich passiert. Durch eine Verwendung an den Eingängen von Stadien könnten so mit einem Stadionverbot belegte Besucher erkannt werden. Allerdings zeigen die bisherigen Erfahrungen, dass diese Systeme sehr störungsanfällig sind. Sie funktionieren nur, wenn die Besucher „mitspielen“, also ihr Gesicht ruhig in den entsprechenden Scanner halten. Kontrollen und Abgleiche im „laufenden Verkehr“ wurden vom Bundeskriminalamt getestet und haben nicht funktioniert, ähnlich wie die an Flughäfen eingesetzten Bodyscanner. Ein System, das nach hinterlegten Bildern von Stadionverbotlern sucht, könnte relativ problemlos durch andere Frisuren, Bärte, Brillen etc. umgangen werden. Zudem sieht der Landesdatenschutzbeauftragte von Baden-Württemberg keine Rechtsgrundlage für den Einsatz dieser Technik.³⁵ Denn nach der bereits oben zitierten Regelung des DFB spricht einiges dafür, dass es sich bei den schon jetzt erfolgenden Videoüberwachungen in Fußballstadien um polizeiliche Maßnahmen handelt und die Vereine bzw. die Sicherheitsdienste in den Stadien hier die Infrastruktur zur Verfügung stellen (sog. Auftragsdatenverarbeitung). Man kann davon ausgehen, dass auch der Einsatz einer Gesichtserkennung von der Polizei durchgeführt werden müsste. Damit ist die Rechtmäßigkeit nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften zu bewerten. Hier kommen die Regelungen zur Videoüberwachung aus den jeweiligen Landesdatenschutzgesetzen in Betracht. Eine Auswertung mit einer Gesichtserkennungssoftware wird von diesen allerdings nicht gedeckt, und im Polizeirecht finden sich nur sehr allgemeine Vorschriften, unter welchen Voraussetzungen die Polizei Daten abgleichen darf (z.B. in § 25 PolG NRW). Diese setzen voraus, dass von den Personen eine aktuelle Gefahr ausgeht. Es bestehen aber auch verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Einsatz von Gesichtserkennungssoftware in Echtzeit, da es sich um einen wesentlich grundrechtsintensiveren Eingriff handelt als bei einer bloßen Videoüberwachung. Daher kann keine datenschutzrechtliche Generalklausel als Rechtsgrundlage eingreifen. Der Gesetzgeber könnte allerdings die Regelungen für die Videoüberwachung auf die Gesichtserkennung erweitern. Ob eine solche Erweiterung verfassungskonform wäre, erscheint aufgrund des fast schon totalitären Überwachungscharakters fraglich. Unklar ist aber auch hier, ob Vereine in ihre Stadionordnungen einen entsprechenden Passus aufnehmen könnten, nachdem sich jeder Besucher verpflichtet, solche Kontrollschleusen zu passieren oder ob man dem Besucher (zumindest bei bestimmten Blöcken) die Wahl lässt, solche Schleusen zu benutzen (um Zeit zu sparen), ähnlich den Kontrollen mittels des biometrischen Passes an Flughäfen.

4. Die Arbeitsteilung bei der Herstellung von Sicherheit

Bei Ausschreitungen anlässlich des sog. „Schweinske-Cup“ am 06. Januar 2012 in Hamburg waren 49 Menschen verletzt worden, weitere 40 mussten nach dem Einsatz von Pfefferspray behandelt werden. Die Polizei nahm insgesamt 74 Personen in

³⁵ <http://www.datenschutzbeauftragter-info.de/du-kommst-hier-nicht-rein-gesichtserkennung-im-fussball-stadion-rechtswidrig/> (28.12.2012)

Gewahrsam. In dem Untersuchungsbericht zu den Ereignissen³⁶ haben wir festgestellt, dass bei der Vorbereitung und Durchführung dieses Turnieres massive Fehler gemacht wurden. Bereits in der ersten Sicherheitsbesprechung hatte es eindeutige Hinweise gegeben, dass der Veranstalter nicht in der Lage gewesen war, die Veranstaltung richtig zu organisieren. Es kam zu handfesten Auseinandersetzungen und Pfefferspray- sowie Schlagstock-Einsätzen auch gegen Kinder und ältere Personen. Generell war es eine Mischung aus zu laschen Kontrollen durch die Polizei im Vorfeld, schlechter Vorbereitung und Organisation des Veranstalters und provokativem Verhalten einzelner, offensichtlich überforderter Polizeibeamten, die für das Fiasko verantwortlich war. Die Arbeitsteilung, die zum Ablauf einer geordneten Veranstaltung und zur Herstellung von Sicherheit notwendig ist und die bei fast allen Bundesligaspielen relativ problemlos funktioniert, hat hier nicht stattgefunden. Eine Überwachung der Teilnehmer, in welcher Form auch immer, hätte daran nichts geändert. Wenn man, wie oben für die „Loveparade“ dargestellt, den Anreiseweg und das Gelände rund um die Halle sowie die Halle selbst durch Video überwacht hätte, dann hätte das polizeiliche Fehlverhalten vielleicht dokumentiert, aber nicht verhindert werden können.

Vor dem Hintergrund der Diskussion um Gewalt im Fußball haben wir im November 2011 eine Befragung der Fanbeauftragten der ersten und zweiten Bundesliga durchgeführt.³⁷ Generell zeichneten die Fanbeauftragten bereits damals ein eher düsteres Bild der Situation. Sie fühlten sich massiv überlastet, bewerteten die für ein optimales Veranstaltungsmanagement notwendige Zusammenarbeit mit den verschiedenen Akteuren eher schlecht und fühlten sich in ihrer Arbeit nicht genügend unterstützt. So bewerteten sie die Unterstützung durch die eigenen Vereine im Schnitt mit der (noch guten) Note 2,3, die durch die Gastvereine mit 2,8 (jeweils in der Schulnoten-Skala). Die Verbände wurden hingegen deutlich schlechter bewertet, nämlich mit 3,6 (DFL) bzw. 4,3 (DFB). Fast ein Drittel der Befragten gab dem DFB damals die Note mangelhaft oder ungenügend.

Es ist nicht nur die geringe Unterstützung, welche die Fanbeauftragten belastet, sondern auch die selbst erlebte und selbst erfahrene Gewalt. Alle Befragten haben schon einmal im Rahmen ihrer Fanbetreuung Gewalttätigkeiten³⁸ im oder um das Stadion herum erlebt bzw. beobachtet. Immerhin in 85 % der Fälle kam es dabei auch zu Verletzungen und es musste ärztliche Hilfe in Anspruch genommen werden. Die Gewalttätigkeiten gingen nach den Angaben der Fanbeauftragten am häufigsten von der Polizei aus (90% gaben dies an), gefolgt von eigenen oder fremden Ultras

³⁶ Vorgelegt im Mai 2012. Der Fanclubsprecherrat hat diesen Bericht als pdf zur Verfügung gestellt: <http://goo.gl/LeCTE> (28.12.2012). Außerdem findet sich die Pressekonferenz auf YouTube unter folgendem Link:
<http://www.youtube.com/watch?v=NMoD1A5grZ4&list=UUmjYwKDykQSA9VtqaT-OVdA&index=1&feature=plcp> (29.12.2012)

³⁷ Feltes, Thomas: Ultras und Fanbeauftragte. In: Linkelmann/Thein: Ultras im Abseits? Göttingen 2012, S. 157 ff.; der ausführliche Bericht zu der Befragung kann beim Autor angefordert werden.

³⁸ Gewalt haben wir in dem Fragebogen wie folgt definiert: „Unter Gewalt verstehen wir in diesem Zusammenhang körperliche Gewalt“.

oder Fans bzw. Ordnern (jeweils rund 70%, Mehrfachnennungen waren möglich). Von Gewalt durch Ultras berichteten gut 40% der Befragten. Mehr als die Hälfte der Befragten hatte solche Gewalt aber nicht nur beobachtet, sondern waren im Rahmen ihrer Arbeit auch persönlich Opfer von Gewalt geworden, wobei die Gewalt in der deutlichen Mehrheit der Fälle von der Polizei ausging.

Bei den Situation, die den Gewalttätigkeiten unmittelbar voraus gingen, geht es zumeist um Probleme zwischen Polizei und Fans. Als Hauptproblem wurden mangelnder Respekt und mangelndes Verständnis füreinander genannt. Gewalttätigkeiten werden oftmals durch schlechte Kommunikation oder durch missverständliches Verhalten, eine unklare Polizeistrategie oder (empfundene) Willkür ausgelöst. Ein Fanbeauftragter beschreibt diese Problematik wie folgt: *„Oftmals sind Einsätze der Polizei nicht vom Sinn her erkennbar, so das sich durch einfaches Versperren von Anmarsch- oder Abgangssituationen die Dinge hochschaukeln. ... Das Hauptproblem liegt bei den geschlossenen Einheiten, da ... die Fans bereits ihre Anwesenheit aufgrund von zurückliegenden Fällen als provozierend ansehen“*.

5. Interaktionen vor, während und nach dem Spiel

Zwischen 2010 und 2012 haben wir die Interaktionen und Abläufe bei rund zwei Dutzend Bundesligaspielen teilnehmend beobachtet³⁹. Jeder besuchte Spielort hat, so zeigte sich, sein eigenes Handlungskonzept, das zumeist nicht vergleichbar ist mit dem Konzept anderer Spielorte. Die Verantwortlichkeit für die Sicherheit während eines Spieltages wechselt jeweils mehrfach. Bei der An- und Abreise unterliegen die Fans den Regeln der Bundespolizei, zwischen Bahnhof und Stadien denen der Landespolizei. Im Stadion selbst legt der das Hausrecht ausübende Gastverein die Regeln fest. Schon diese unterschiedlichen Verantwortlichkeitsstrukturen sind eine große Herausforderung für alle Beteiligten und nicht nur für die Fans. Es bedarf professioneller Kommunikationsstrukturen sowohl nach innen als auch nach außen, um diese Abläufe reibungslos zu koordinieren. Hinzu kommt, dass die Anreise zum Auswärtsspiel meist in überfüllten Zügen beginnt, in denen z.B. die Toiletten nicht genutzt werden können, was nach der Ankunft am Spielort zu unschönen Situationen führt⁴⁰. Oder aber es werden von der Deutschen Bahn keine Sonderzüge zur Verfügung gestellt mit dem Ergebnis, dass es in den regulären Zügen zu Konflikten zwischen „normalen“ Bahngästen und den Gästefans und manchmal sogar zu Kontakten mit gegnerischen Fans kommt. Dies gilt auch für die Anreise im Bereich des ÖPNV.

Bei der Begleitung der Gästefans zum Stadion werden verschiedene „Rituale“ durch die Ultras durchgeführt (z.B. Sitzblockade auf Kreuzungen, Entzünden von Pyrotech-

³⁹ Feltes, Tilmann: Ultras und „die Anderen“. In: Linkelmann/Thein: Ultras im Abseits? Göttingen 2012, S. 203 ff.

⁴⁰ Unverständlich ist es, wenn diese Problematik zwar erkannt wird, sich aber Verein und Stadtverwaltung (wie in Köln) nicht verständigen können, wer hier für Abhilfe zuständig ist und die Polizei auf eigene Kosten „Dixie-Klos“ aufstellen muss, um die Anwohner zu schützen.

nik unter Bahndurchführungen). Hier kommt es zu ersten direkten Konfrontationen zwischen einzelnen Polizeibeamten und Ultras. Man versucht, die Reaktionsschwelle der Polizei und einzelner Polizeibeamter auszuloten, in dem man schiebt, schubst oder beleidigt. Manchmal hat man auch den Eindruck, dass von den Ultras bewusst ein Schlagstock- oder Pfefferspray-Einsatz provoziert wird, der dann eine weitere Eskalation hervorruft. Handwerkliche Fehler, die von der Polizei dabei gemacht werden, waren zumeist darauf zurückzuführen, dass die Kommunikation zwischen den einzelnen Polizeieinheiten unzulänglich war oder die eingesetzten Polizeibeamten ortsfremd und weder mit den räumlichen Bedingungen, noch mit den „üblichen“ Abläufen (z.B. Bewegungen und Rituale der Heim- und Gästefans) vertraut waren.

6. Der Event-Charakter und die Konsequenzen

Insgesamt wird bei vielen Bundesliga-Spielen der besondere Event-Charakter deutlich, der zumindest für einige Ultras wichtiger zu sein scheint als das Spiel selbst, das manchmal nur Nebensache ist. Die Konfrontationen mit der Polizei vor und noch häufiger nach dem Spiel ist Teil dieser „Eventkultur“ und finden im günstigsten Fall als eher harmloses „Katz und Maus-Spiel“ statt, im ungünstigsten Fall werden gezielte Provokationen oder sogar Straftaten z.B. durch Werfen von Pyrotechnik, Böllern oder Flaschen auf Polizeibeamte verübt. Sogenannte „Drittort-Auseinandersetzungen“ am Spieltag, aber auch an anderen, zwischen den Gruppen vereinbarten Tagen und Orten, verdeutlichen diese Problematik. Bei den Spielen ist dann von Seiten des polizeilichen Einsatzleiters, aber auch von dem einzelnen Polizeibeamten und den Gruppen- und Zugführern der Einsatzhundertschaften viel Fingerspitzengefühl gefragt, um nicht einen „Krieg“ zwischen Ultras und Polizei ausbrechen zu lassen. Dabei hat man manchmal den Eindruck, dass eine deeskalierende Grundeinstellung des Einsatzleiters nicht von allen eingesetzten Polizeibeamten geteilt wird und es vor allem dann zu Problemen hinsichtlich der grundlegenden Einsatzphilosophie (und in Folge dessen dann auch zur Eskalation) kommt, wenn ortsfremde Einsatzhundertschaften eingesetzt werden oder Bundes- und Landespolizei unterschiedlich agieren. Hinter vorgehaltener Hand gestehen Einsatzleiter oder mit der Lage vertraute Polizeibeamte ein, dass Gewaltpotential und Gewaltbereitschaft auf Seiten der Polizei durch einzelne „übermotivierte“ Polizeibeamte nicht unerheblich sind, gefördert auch durch überlange Einsatzzeiten und zunehmende Personalprobleme.

Beschränkt man den Gewaltbegriff auf rein körperliche Gewalt, kommt es im Stadion selbst meist nur dann zu gewalttätigen Auseinandersetzungen, wenn Polizei oder Ordnungskräfte direkt in den Stehplatzblöcken intervenieren, um Verdächtige festzunehmen oder Pyrotechnik zu lokalisieren. Bislang galt die polizeiliche Einsatztaktik, dass „jedes Eingreifen im Ultrablock mit einem hohen Risiko für die Einsatzkräfte verbunden“ ist und daher „genau abgewogen sein“ sollte⁴¹. Diese „good practice“, nicht in voll besetzte Stehplatzblöcken zu intervenieren, war erfolgreich, denn in den

⁴¹ Kühl, Olaf: Der Fußball und sein Gewaltproblem. In: Landesjournal der Gewerkschaft der Polizei Mecklenburg-Vorpommern 03, 2012.

modernen Fußballstadien bietet die hochauflösende Videotechnik die Möglichkeit, abweichendes Verhalten aufzuzeichnen und die Akteure im Nachhinein zu verfolgen. Der polizeiliche Zugriff erfolgt dann beim Verlassen des Stehplatzblockes, beim Toilettenbesuch oder Getränkekauf und ohne dass die Gefahr besteht, durch die Intervention in vollbesetzte Zuschauerbereiche Tumulte oder gar Panik auszulösen. Allerdings führt der (Verdacht auf den) Einsatz von Pyrotechnik zunehmend zu polizeilichen Einsatzstrategien, die bislang eher verpönt waren. So ging die Polizei in Hannover unter Einsatz von Pfefferspray in einen Heimblock, weil es Hinweise auf angebliche Pyrotechnik in sog. „Doppelhaltern“ (leichte Plastikstangen für Transparente) gegeben hatte. Die Situation eskalierte, als die Polizei Fanutensilien einsammelte. Gefunden wurde nichts, aber es gab über 30, meist durch Pfefferspray verletzte Personen. Durch solche und ähnliche Einsätze werden Solidarisierungseffekte unter den Ultras und ihrem Umfeld ausgelöst. In einem Stadion war der Grund des Einschreitens eine illegal aufgehängte Zaunfahne im Auswärtsblock sowie das Zünden eines Rauchtopfes, das ein Eingreifen des Ordnungsdienstes und schließlich der Polizei zur Folge hatte. Ergebnis waren über 80 Verletzte durch den Einsatz von Pfefferspray, die entsprechend in der o.gen. ZIS-Statistik registriert werden. Anhand solcher Einsätze stellt sich die Frage der Verhältnismäßigkeit, und nicht nur aufgrund solcher Einsätze wurde das Jahr 2011 zum „Jahr des Pfeffersprays“⁴². Aufgrund der fehlenden Sinnhaftigkeit in den Augen der meisten Ultragruppierungen führen solche Einsätze zur Verhärtung der Fronten.

7. Sicherheit aus der Sicht der Fans – Ergebnisse einer Umfrage

Der Stadioneinlass ist neben der An- und Abreise einer der größten Konfliktorte. Gerade vor dem Hintergrund der Forderungen nach personalisierten Tickets oder Gesichtsscannern liegt hier ein neuralgischer Punkt. Der Ordnungsdienst ist oftmals überfordert, geregelte Einlasskontrollen und Durchsuchungen durchzuführen, wenn innerhalb weniger Minuten bis zu 1.000 Fans vor den Toren stehen. Ultras provozieren solche Situationen aus verschiedenen Gründen⁴³. In dieser Enge kam es oftmals zu panikartigen Reaktionen und Gedrängelagen, die wir beobachteten und in denen Polizei verstärkt auch Pfefferspray einsetzt. Pfefferspray wird hier als taktisches Einsatzmittel mit Breitenwirkung genutzt um z.B. bestimmte Flächen zu räumen, was weder polizeitaktischen noch polizeirechtlichen Standards entspricht, zumal dies

⁴² Dabei sind die negativen Auswirkungen bis hin zu Todesfällen seit 1995 bekannt, http://www.aclu-sc.org/attach/p/Pepper_Spray_New_Questions.pdf (28.12.2012). Das US-amerikanische Justizministerium berichtete im Jahre 2003 zahlreiche Todesfälle im Zusammenhang mit dem Einsatz von Pfefferspray gegen Personen, die unter Drogeneinfluss standen. Nach Angaben von Spiegel-Online ereigneten sich 2009 in Deutschland mindestens drei Todesfälle nach einem Polizeieinsatz mit Pfefferspray. Eine erhöhte Gefahr indirekter gesundheitlicher Folgen besteht für Asthmatiker, Allergiker und blutdrucklabile Personen. Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, verfügbar unter <http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2010/pfefferspray.pdf> (28.12.2012)

⁴³ Z.B. um den Eingangsbereich dann zu stürmen, damit man auch ohne (bestimmte) Karten in den gewünschten Stehplatzbereich kommt, damit auch Stadionverbotler ins Stadion kommen oder um die Kontrolle personalisierter Tickets zu umgehen.

meist in einer Umgebung erfolgt, in der es leicht zu panikartigen Reaktionen mit entsprechenden Verletzungen kommen kann. Um den Druck auf die Tore zu minimieren werden oft zusätzliche Absperrgitter und Vorkontrollposten aufgebaut, die jedoch zumeist dem Druck der Massen nicht gewachsen sind und selbst zu Stolperfallen werden. Eine solche „Trichterung“ von Menschenmassen ist rechtlich bedenklich und mit erheblichen Risiken- und Nebenwirkungen behaftet.

Im August dieses Jahres haben wir eine regional auf den Raum Rostock begrenzte, nicht repräsentative Online-Umfrage zur Bewertung der Sicherheitssituation in Stadien und verschiedener Sicherheitsmaßnahmen durchgeführt⁴⁴. In knapp drei Wochen nahmen 1.370, meist fußballinteressierte Personen an der Befragung teil⁴⁵. Sie wurden u.a. gefragt, wie sie die Kontrollen durch Ordner und Polizei bewerten. Für Heimspiele wurden von 20 % die Kontrollen durch die Ordner bzw. von 41 % die Kontrollen durch die Polizei als „zu streng / überzogen“ eingeschätzt, bei Auswärts-spielen lag der Anteil bei 34 % bzw. 57 %. Interessant ist, dass weniger als 20 % der Auffassung sind, dass diese Kontrollen anlass- bzw. spielbezogen unterschiedlich sind. Offensichtlich werden die unterschiedlichen und an das jeweilige Spiel angepassten Kontrollstrategien von Polizei und Ordnungsdienst nur bedingt wahrgenommen. Für 57 % der Befragten gehören Pyrotechnik und Feuerwerk zu einem Fußballspiel dazu und ebenfalls deutlich mehr als die Hälfte (58 %) sind der Auffassung, dass Ultras wichtig für die Stimmung im Stadion sind und man ihnen den Zutritt nicht verbieten sollte, auch wenn sie mal „über die Stränge schlagen“. Eine weiter zunehmende Gewalt im Stadion würde die Teilnehmer von einem Stadionbesuch kaum abhalten, denn 66 % lehnen diese Konsequenz für sich ab. Dem Statement „Die Polizei sollte bereits im Vorfeld viel härter gegen randalierende Fans vorgehen“ stimmen 44 % zu, 39 % lehnen dies ab. Ähnliche Ergebnisse zeigen sich bei der Feststellung: „Die Justiz sollte deutliche und harte Strafen gegen Randalierer verhängen“. Dem stimmen 52 % zu, 35 % lehnen dies ab.

Bei den Antworten auf die von uns vorgegebenen Statements fällt auf, dass nur wenige der Befragten sich nicht festlegen oder unentschieden sind, was dafür spricht, dass die fußballaffinen Teilnehmer eine recht deutliche Vorstellung davon haben, wie man mit dem Thema umgehen sollte. Andererseits gibt es bei einigen Themen eine deutliche Polarisierung bei der Beantwortung. So sind die beiden Extrembereiche der Antwortvorgaben vor allem bei den Fragen nach dem Umgang mit gewaltbereiten Fans und nach Pyrotechnik ungewöhnlich stark besetzt. Eine Erklärung dieser Polarisierung dürfte der Umstand sein, dass sich hier verschiedene Gruppen von Teilnehmern widerspiegeln⁴⁶. Es gibt eine hohe Signifikanz bei den Unterschieden zwi-

⁴⁴ Vgl. Feltes, Thomas, Andreas Schwinkendorf, Fußball und Gewalt aus der Sicht der Fans. Erscheint 2013 in der Zeitschrift „Kriminalistik“.

⁴⁵ Gut die Hälfte der Teilnehmer gaben an, Mitglied in einem Fußballverein, 7 % in einem Fanprojekt und mehr als 14 % gaben an, bei den Ultras zu sein. Damit haben wir – indirekt und nicht geplant – eine kleine Ultra-Studie durchgeführt.

⁴⁶ In Bezug auf die Herkunft bzw. den Wohnsitz der Teilnehmer konnte ein solcher Zusammenhang nicht festgestellt werden.

schen denjenigen, die sich als „Ultras“ bezeichnen und den anderen Teilnehmern an der Umfrage. 87 % der (selbst erklärten) Ultras sind der Meinung, dass Pyrotechnik im Stadion erlaubt sein sollte, aber nur 35 % derjenigen, die nicht den Ultras angehören. Ähnliches zeigt sich bei der Frage nach dem härteren Vorgehen der Polizei im Vorfeld: Während dies von 83 % der Ultras abgelehnt wird, sind immerhin 51 % der Nicht-Ultras dafür. Härtere Strafen durch die Justiz gegen Randalierer werden von 86 % der Ultras abgelehnt, von 60 % der Nicht-Ultras aber befürwortet.

Stadionverbote durch die Vereine werden von der Mehrheit aller Befragten abgelehnt, als strafrechtliche Sanktion hingegen kann man sie sich durchaus (auch bei Ultras) vorstellen. Die Frage, ob die derzeitigen Sicherheitsmaßnahmen für ausreichend gehalten werden, beantworteten fast 70 % mit „ja“. Die deutliche Mehrheit der Teilnehmer der Umfrage ist somit der Auffassung, dass weitere Sicherheitsmaßnahmen nicht notwendig sind. Dementsprechend wurden verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit (wie mehr Videotechnik, mehr Kontrollen) auch nur von einer sehr kleinen Minderheit für erforderlich gehalten. Maßnahmen wie Gesichtsscanner, Ausweisscanner und personalisierte Eintrittskarten werden von einer deutlichen Mehrheit klar abgelehnt. Sollte der sog. „Ausweisscanners“ eingeführt werden, würden sich 66 % der Teilnehmer in ihren Rechten beschränkt sehen, 30 % würden darauf verzichten, das Stadion zu besuchen und 38 % würden versuchen, diese Regelung zu umgehen. Politik und Polizei wurden im Übrigen nur von ca. 10 % der Befragten als Akteure benannt, die mehr für die Sicherheit tun sollten; die Mehrheit sieht die Vereine und die Fans hier in der Pflicht.

8. Fazit

Eine Erhöhung der Sicherheit bei Großveranstaltungen durch Überwachung der Teilnehmerinnen wird von der Mehrheit derjenigen, die Fußballstadien besuchen, als weder sinnvoll noch notwendig angesehen. Die derzeit in den meisten Bundesligastadien installierten Videoüberwachungsanlagen reichen aus, um Straftäter zu identifizieren. Es stellt sich somit Frage, welche weiteren Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen sinnvoll (effektiv), zumutbar (von Besucher akzeptiert) und rechtlich zulässig sind. Dabei können das Stadion und der Bereich um das Stadion herum (sofern es sich um „privates“ Gelände handelt) relativ beliebig vom Stadionbetreiber kontrolliert werden, denn dem Besucher steht es im Prinzip frei, das Stadion zu besuchen. Er muss sich dabei mit den Regelungen, die in der Stadionordnung festgelegt sind, einverstanden erklären. Allerdings besteht bei Sportveranstaltungen nach der h.M. eine Kontrahierungspflicht des Veranstalters gegenüber potentiellen Zuschauern, es sei denn, es bestehen sachliche Gründe für die Verweigerung des Vertragsschlusses, wozu z.B. Stadionverbote gehören (sollen). Ob es hierfür Grenzen der Zumutbarkeit gibt, wird die Rechtsprechung zu prüfen haben. Die derzeit diskutierten Maßnahmen wie personalisierte Tickets und in Verbindung damit Kontrollen der Personalausweise auch auf elektronischem Wege sowie Iris- oder Gesichtsscanner dürfen gerade noch zumutbar sein. Im öffentlichen Raum allerdings haben Kont-

rollmaßnahmen die allgemein bekannten rechtlichen Grenzen. So ist die Videoüberwachung durch die Polizei durch mobile Kameras rechtlich nur dann zulässig, wenn es konkrete Anhaltspunkte für Störungen der öffentlichen Ordnung oder eine Gefahrenlage gibt.

Das „European Forum for Urban Safety“ (EFUS) hat Mitte 2012 in einem „Handbuch für Städte“⁴⁷ darauf hingewiesen, dass repressive ebenso wie präventive Maßnahmen Bestandteil eines integrierten Verfahrens sein müssen, um die Sicherheit in den Stadien zu gewährleisten. EFUS verweist aber zu recht darauf, dass die Gewalttäter oftmals junge Menschen sind, deren Wertesystem mit einer spezifischen Subkultur verknüpft ist. Am Fußballwochenende entfliehen sie ihrem Alltag und agieren enthemmt. Die Ursachen und die Entwicklung von Gewaltbereitschaft ändern sich ständig, weshalb es wichtig sei, das Vorgehen der Sicherheitskräfte permanent zu überdenken und anzupassen. Durch Kommunikation und Koordination müsse eine respektvolle Behandlung der Fans erreicht werden. Zunehmende polizeiliche Kontrolle in und um die Stadien können dazu führen, dass sich Gewalt und Zwischenfälle zunehmend außerhalb der Stadien abspielen oder sich auf untere Ligen verlagern. Hinzu kommt, dass auch die Gewalt auf dem Platz (ausgeübt durch Spieler und Zuschauer) noch zu wenig Beachtung findet.

Fokussiert man sich auf repressive und kontrollierende Maßnahmen, ignoriert die Ursachen der Gewalt und investiert nicht in soziale Prävention, dann besteht die Gefahr, dass das sportliche Umfeld durch ein Übermaß an Sicherheitsmaßnahmen geprägt wird. Politik, Verbände, Vereine und Kommunen dürfen nicht länger ignorieren, dass die Stadien zu dem Event-Ort Nr. 1 für (nicht nur) Jugendliche und junge Erwachsene geworden sind. Viele Probleme, mit denen die Polizei auch in diesem Bereich konfrontiert wird, sind nicht nur von ihr nicht zu verantworten, sondern auch mit polizeilichen Mittel bestenfalls nur zeitlich befristet zu bewältigen. Eine dauerhafte Lösung kann so nicht gefunden werden. Ein Krieg gegen „die Gewalt“ im Fußball oder gar gegen „die Ultras“ kann, ebenso wie ein Krieg gegen die Kriminalität oder die Drogen, nicht gewonnen werden. Solche Kriege, das haben die Erfahrungen anderenorts gezeigt, verschärfen die Probleme eher sie zu lösen. Die Betroffenen werden entweder den Fehdehandschuh aufnehmen und ebenfalls in den Krieg ziehen, oder sich zurück ziehen und sich dieser Gesellschaft verweigern⁴⁸. Beides kann nicht gewollt sein. Der Fußball hat, wie dies von Verbandsvertretern immer wieder betont wird, auch eine gesamtgesellschaftliche Verantwortung. Wer Finanzmittel (auf verschiedenen Ebenen) in solcher Größenordnung bewegt, der sollte sich dieser Verantwortung auch aktiv stellen und nicht die Polizei als „Ausputzer“ bemühen.

⁴⁷ GOAL: Prävention von Gewalt beim Sport. <http://efus.eu/files/2012/09/Resum%C3%A9-GOAL-VDe.pdf> (28.12.2012)

⁴⁸ Vgl. Presdee, M: Cultural Criminology and the Carnival of Crime. London, New York 2000, S. 109: „When you can't control adults, you can always control, youth and be applauded for it. ... The battle ,against' rather than ,for' youth is seen as a war against disorder and immorality”.