

# Das NRW-Konzept „Intensivtäter Gewalt und Sport“

Sinnvolle polizeiliche Maßnahme oder symbolische Kriminalpolitik?

Von Thomas Feltes und Christian Ullrich

Im Februar 2015 legten der Innen- und der Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen ein „Konzept gegen Gewalt bei Fußballspielen“ vor, das auf Überlegungen basierte, die Ende 2014 von der Innenministerkonferenz entwickelt worden waren. Der folgende Beitrag beschäftigt sich mit rechtlichen Bedenken gegen dieses Konzept und geht der Frage nach, ob es tatsächlich geeignet ist, Gewalt bei Fußballspielen zu reduzieren. Zudem werden kriminologische Risiken und Nebenwirkungen aufgezeigt.

## Einleitung

„Organisiert handelnde Täter nutzen die traditionell friedliche Fan- und Eventkultur als „Deckung“, für eigene kriminelle Zwecke“ – mit diesen Worten beginnt ein Beitrag in der Polizei-Zeitschrift „Streife“, in dem das in NRW entwickelte, inzwischen länderübergreifend eingerichtete Konzept beschrieben wird, um das es im Folgenden gehen soll<sup>1</sup>. Durch die zentrale Erfassung von Straftaten soll die Polizei für jeden sog. „Intensivtäter“ einen Überblick erhalten, wann und wo er bundesweit auffällig geworden ist. Die Ermittlungen gegen diese Personen sollen an ihrem Heimatort gebündelt werden, egal wo sie auffällig geworden sind. Diese Täter sollen leichter erfasst und bereits an

der Anreise zu Fußballspielen gehindert werden. „Jeder Gewalttäter muss spüren, dass die Polizei und Justiz ihm bundesweit auf den Füßen steht“, sagte der NRW-Innenminister Jäger<sup>2</sup>. Der Spiegel zitiert in seinem Beitrag aus einem vertraulichen Bericht der Arbeitsgruppe, wonach eine „besondere Kennzeichnung“ von „Intensivtätern Gewalt und Sport“ vorgesehen sei. „Dabei gelte das Konzept vorrangig für gewalttätige Fußballfans, es solle aber auch auf andere Bereiche ausgeweitet werden können“<sup>3</sup>.

## Die Projektkonzeption

Die Koordinierungsstelle für das Projekt soll in Duisburg angesiedelt sein und 16 „Schwerpunktbehörden“ im Land mit ihren Ermittlungen über die Intensivtäter

zuarbeiten. In Duisburg sitzt bereits die Zentrale Informationsstelle Sparteinsätze (ZIS), die auch die Datei „Gewalttäter Sport“ verwaltet, die Daten gewalttätiger Fußballfans bereits bisher sammelt. Bei den Schwerpunktbehörden handelt es sich um Fachdienststellen, welche in den 16 Kriminalhauptstellen in NRW eingerichtet werden<sup>4</sup>. Originäre Aufgaben der Kriminalhauptstellen sind bislang die Erforschung und Verfolgung von besonders schweren Straftaten wie Bildung krimineller Vereinigungen, illegale Herstellung von Betäubungsmitteln, Straftaten im Bereich der Organisierten Kriminalität und Geldwäsche, Erpressung und räuberische Erpressung bei Androhung von gemeingefährlichen Straftaten, Wirtschaftsstraftaten, Angriffe auf den Luft- und Seeverkehr sowie von politisch motivierter Kriminalität. In diesen Kontext stellt das Innenministerium nunmehr die „Intensivtäter Sport“. Rechtsgrundlage dafür ist § 7 Abs. 5 POG NRW, wonach das Innenministerium einzelnen Polizeibehörden auch die Aufgaben anderer Polizeibehörden übertragen kann, wenn dies zeitlich befristet geschieht.

Das „Intensivtäterkonzept“ unterscheidet sich damit strukturell und inhaltlich erheblich von den bisherigen „Mehrfach- und Intensivtäterprogrammen“ in NRW. Seit 2005 sind alle 47 Kreispolizeibehörden dazu verpflichtet, solche Programme zu entwickeln. Inhaltlich geht es hier darum, ein gemeinsames Vorgehen zwischen Strafverfolgungsbehörden und Jugendhilfe abzustimmen, um kriminalitätsgefährdete Kinder und Jugendliche vor einem Abgleiten in kriminelle Karrieren zu bewahren.<sup>5</sup> Bei den aktuell avisierten „Intensivtätern Sport“ dürfte es sich aber, legt man die Ergebnisse unserer Analyse der Vorstrafenbelastung der



*Prof. Dr.  
Thomas  
Feltes M. A.,  
Lehrstuhl für  
Kriminologie,  
Kriminal-  
politik und  
Polizeiwis-  
senschaft,  
Ruhr-Univer-  
sität Bochum*



*Christian  
Ullrich, cand.  
iur., Ruhr-  
Universität  
Bochum*

„Stadionverbotler“ zugrunde<sup>6</sup>, um eine Gruppe handeln, deren Durchschnittsalter deutlich höher liegt. In unserer Studie lag es bei knapp 30 Jahren, mit einer Spanne zwischen 16 und 74 Jahren. Entsprechend lange liegen die kriminellen Karrieren, die wir abbilden konnten, zurück.<sup>7</sup> In dieser Studie kommen wir zu dem Ergebnis, dass die Gruppe hinsichtlich der strafrechtlichen Verurteilungen differenziert betrachtet werden muss. Zum einen gibt es eine Teilgruppe aus Personen, die vorrangig jugendtypische Normverstöße begehen und bei denen mit dem Eintritt in das Erwachsenenalter mit einem Übergang zur Legalbewährung zu rechnen ist. Dies kann man an dem relativ hohen Anteil von Diversionsentscheidungen sehen.

### Das neue Intensivtäterprogramm dürfte eher kontraproduktiv sein

Stimmt diese Annahme, dürfte das neue Intensivtäterprogramm eher kontraproduktiv sein und es verstellt noch mehr als die allgemeinen Intensivtäterprogramme die Möglichkeit zu einer rationalen Beurteilung und Weiterentwicklung des (jugend-)strafrechtlichen Instrumentariums.<sup>8</sup> Dem gegenüber stehen Personen, bei denen die Belastung mit Registereintragungen auch im fortgeschrittenen Alter noch ungewöhnlich hoch ist und die daher sich wesentlich von der Zielgruppe der bisherigen Programme unterscheiden. Hier handelt es sich jedoch um Erwachsene, für die solche Intensivtäterprogramme zumindest bislang nur vereinzelt existierten.<sup>9</sup> Daher liegen auch keine empirischen Erfahrungen zu solchen Projekten vor.

Das neue NRW-Konzept zielt auf „Intensivtäter von Krawallen“<sup>10</sup>, auf „Rädelführer“ ab, „weil sie prügeln und andere zu Gewalt anstiften“. Man geht von einer kleinen Gruppe „hoch gefährlicher“ Rädelführer aus, die „über Ländergrenzen hinweg organisiert“ sind, um „im Umfeld der Stadien zu Schlägereien aufzuziegele“. Die Anzahl der Mitglieder der Gruppe wird auf rund 150 Personen in NRW geschätzt. Deren Delinquenz soll nun bundesweit erfasst werden, damit sie „schneller und härter bestraft“ werden können. Bereits unmittelbar nach der Bekanntgabe des Konzeptes meldeten Fanvertreter Bedenken an. So zitierte der SPIEGEL den Mönchengladbacher Fanbeauftragten Thomas („Tower“) Weinmann mit den Worten: „Das neue Konzept ist

ein Nullstart, weil die Liste ‚Gewalt und Sport‘ nicht mehr brauchbar ist“.<sup>11</sup>

### „Intensivtäter Gewalt und Sport“ als Musterbeispiel für Stigmatisierung

„Intensivtäter Gewalt und Sport“ sollen Personen sein, „die im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen mit hoher krimineller Energie Gewaltdelikte von besonderer Bedeutung begehen, dazu anstiften, einen sonstigen Tatbeitrag leisten oder deren Abläufe maßgeblich gestalten bzw. lenken und bei denen hinreichend Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie auch zukünftig einschlägig in Erscheinung treten.“<sup>12</sup> Mithilfe dieser Definition soll es den Polizeibehörden ermöglicht werden, die Anführer und Handelnden der gewalttätigen Szene bundesweit einheitlich zu identifizieren<sup>13</sup>. Fraglich ist jedoch, ob diese Definition, die einen weiten Interpretationsspielraum eröffnet, eine einheitliche Eingrenzung der betroffenen Personengruppe überhaupt zulässt und ob man mit Hilfe einer Definition allein jemanden identifizieren kann. Bereits für die allgemeinen Intensivtäterprogramme hatte Goeckenjan festgestellt, dass die Kategorisierung dort keinesfalls auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruht, „sondern sich allein an praktischer Relevanz und zur Verfügung stehenden Ressourcen“ orientiert.<sup>14</sup> Für das nun neue Programm „Intensivtäter Sport“ gilt das noch mehr: Begriffe wie „hohe kriminelle Energie“ und „Gewaltdelikte von besonderer Bedeutung“ sind unbestimmte Begriffe, die kriminologisch wie kriminalistisch überaus unbestimmt sind.

Hinzu kommt, dass Formulierungen wie die, dass „Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte ... in Zusammenhang mit Sportveranstaltungen (und dem Antreffen solcher „Intensivtäter“, die Verf.) alle rechtlich in Betracht kommenden Maßnahmen konsequent zu treffen“ haben<sup>15</sup>, suggerieren, dass die Polizei bislang gerade nicht „konsequent“ gehandelt hat – was wohl zumindest beim Verdacht auf Straftaten eindeutig rechtswidrig wäre. Um Tatverdächtige gezielt verfolgen zu können, muss die Gefährlichkeitseinschätzung kriminologisch begründet sein, wenn aus ihr eindeutige Abgrenzungskriterien entwickelt werden sollen. So kritisierte Ostendorf<sup>16</sup> in anderem Zusammenhang eine Berliner Definition, nach der eine einmalige Delinquenz in einem besonderen Fall für eine Kategorisierung als Intensivtäter ausreicht. Eine solche Begriffsbestimmung schaffe eine willkürliche Zuordnung, die

sich auf keine kriminologischen Erkenntnisse stützt. Vielmehr müssten hinreichend Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass diese Person auch in Zukunft straffällig wird. Eine Gefahrenprognose sei dabei jeweils individuell zu prüfen und könne nicht pauschal erstellt werden. Diese Prognose ist aber, worauf Goeckenjan hingewiesen hat, höchst problematisch – vor allem dort, wo sie „intuitiv auf Grundlage kriminalistischer Erfahrungen“ vorgenommen wird und die wesentlichen kriminalitätsfördernden und -hemmenden Bedingungen (z.B. im sozialstrukturellen Bereich) nicht angemessen berücksichtigt werden. Solche Prognosen und die damit einhergehende Etikettierung als Mehrfach- und Intensivtäter weisen ein „nachhaltig stigmatisierendes Potential auf“.<sup>17</sup> Letztlich muss man anhand der bisherigen Erfahrungen mit anderen Intensivtäterprogrammen davon ausgehen, dass auch das Programm „Intensivtäter Sport“ mehr Schaden anrichtet kann, als es nützt. Umso mehr wäre eine unabhängige Evaluation des Programms notwendig, die aber offensichtlich nicht vorgesehen ist.

### Fakten oder Vermutungen? Die ZIS und ihre „Daten“

Für polizeiliche Maßnahmen, die Eingriffe in Rechte einzelner Bürger darstellen, benötigt die Polizei einerseits eine Rechtsgrundlage, andererseits muss das Verhalten, das dem Eingriff zugrunde liegt, nachgewiesen sein. Im vorliegenden Fall soll eine Eintragung in die Datei „Gewalttäter Sport“ und dort in die Kategorien B („gewaltbereits geneigt“) oder C („gewaltsuchend“) als Anhaltspunkt dienen. Die Frage ist aber, wie valide diese Eintragungen sind und ob sie weitere Grundrechtseingriffe rechtfertigen. In der Datei „Gewalttäter Sport“ werden die Daten solcher Personen gespeichert, gegen die im Zusammenhang mit Sportereignissen Ermittlungen eingeleitet werden oder die dort Ziel von polizeilichen Maßnahmen werden. Im Sommer 2014 enthielt die Datei 13 463 Eintragungen von Personen, von denen 5313 in NRW gemeldet waren.<sup>18</sup>

Anwälte, Vertreter von Fanorganisationen und Wissenschaftler üben bereits seit langer Zeit Kritik an der Datei. Es wird vor allem bemängelt, dass Eintragungen nach eingestellten Ermittlungsverfahren nicht automatisch gelöscht oder auch solche Personen in die Datei aufgenommen werden, die sich nicht strafbar gemacht haben und nur zur falschen Zeit am falschen Ort waren. Vollkommen unklar sind zudem die Kriterien, anhand derer die

Informationen gesammelt, bewertet und aufbereitet werden. Aufgrund der hinlänglich bekannten Unterschiede im Polizeihandeln in den Ländern ist zu erwarten, dass unterschiedliche Kriterien dafür angelegt werden, was erfasst werden soll. Von einer Validität, Reliabilität und Objektivität dieser Daten kann damit nicht ausgegangen werden. Dies wäre aber unerlässlich, wenn sie für präventive oder repressive Zwecke verwendet werden sollen.

Der von der ZIS herausgegebene Jahresbericht enthält zudem offensichtliche methodische und inhaltliche Mängel, die bei zwei Anhörungen im Landtag NRW<sup>19</sup> ausführlich dargestellt wurden. Diese Mängel sind darauf zurückzuführen, dass die von der ZIS gesammelten Zahlen ein Arbeitsnachweis der Polizei und als solche für diese Zwecke verwendbar sind, nicht aber als Grundlage für präventive oder repressive Maßnahmen. Sie lassen auch keine methodisch oder kriminologisch-kriminalistisch fundierten Aussagen zu, sondern stiften Verwirrung und können politisch missbraucht werden. Falsche oder unzureichende Informationen führen zu falschen Schlüssen und zu falschen Empfehlungen. Darauf aufbauende Maßnahmen können im günstigsten Fall die gesteckten Ziele nicht erreichen, im ungünstigsten Fall sind sie Grundlage für (dann rechtswidrige) Eingriffe in die Grundrechte unbescholtener Personen.

### **Jahresbericht der ZIS enthält offensichtliche methodische und inhaltliche Mängel**

Hinzu kommt, dass das Intensivtäterprogramm Sport ähnlich wie die allgemeinen Intensivtäterprogramme repressive und präventive Maßnahmen zusammenführt. Dies führt zu einer unzulässigen Verwischung der Grenzen zwischen Strafverfolgung und Gefahrenabwehr<sup>20</sup> und ist datenschutzrechtlich bedenklich.<sup>21</sup> Polizeieinsätze, die auf solchen Informationen und Analysen basieren, bergen Gefahren für die eingesetzten Polizeibeamten, aber auch für unbeteiligte Dritte (z. B. bei Pfefferspray- oder Reizgaseinsätzen, die Folge mangelhafter strategischer und/oder taktischer Vorbereitung sind<sup>22</sup>). Noch nicht aufgearbeitete Beispiele belegen dies ebenso<sup>23</sup> wie die tragischen Folgen der Loveparade<sup>24</sup>.

Der Bielefelder Fußball- und Gewaltforscher Andreas Zick hat darauf hingewiesen, dass eine gute Antwort auf das Gewaltproblem, die auch die Prävention

Veranstaltung	Zuschauer/Besucher	Verletzte	Risiko
Straßenverkehr	82 Mio.	390.000	1 : 210
Oktoberfest	6,4 Mio.	450	1 : 14.000
1. + 2. Bundesliga	18,7 Mio.	393*	1 : 48.000

**Table: Risikovergleiche Fußballspiele, Straßenverkehr, Oktoberfest**

\* Nur Unbeteiligte (393), ohne Polizeibeamte (235) und Störer (514) – Saison 2012.

und Intervention umfasst, „präzise Fragen nach den Formen der Gewalt, belastbaren Fakten und den Ursachen der Gewalt im Fußball“ umfasst. Gute Antworten müssten auch offen sein für Kritik, gerade weil die Gewaltformen, ihre Ausmaße und Ursachen unterschiedlich interpretiert werden können.<sup>25</sup> Andreas Schwinkendorf, selbst Polizeibeamter, hat am Beispiel der Polizeieinsätze in Rostock gezeigt, wie eine solche Analyse vorbereitet und durchgeführt werden kann.<sup>26</sup>

Insgesamt basiert das Projekt „Gewalttäter Sport“ auf Vermutungen und rechtlich problematischen Annahmen. Die Risiken (rechtliche Vorgaben zu verletzen) und (kriminologischen) Nebenwirkungen sind offensichtlich.

### **Unklare Zielgruppe, unklares Ziel**

Das Konzept ignoriert zudem die grundlegende Kritik, die seit geraumer Zeit an der Einteilung der Fußballfans in „Kategorien“ geäußert wird. Diese Eintragungen in Kategorie A (der friedliche Fan), Kategorie B (der gewaltbereite/-geneigte Fan) und Kategorie C (der gewaltsuchende Fan) sind nicht nur willkürlich und wenig trennscharf, sondern auch stigmatisierend und irreführend. Die Einteilung erfolgt dabei, ohne dass offengelegt wird, welche Kriterien zugrunde gelegt werden.<sup>27</sup> Der Bericht der ZIS über die Saison 2013/14 ordnet 3399 Personen in NRW der Kategorie B und 1283 Fans der Kategorie C zu. Demgegenüber beläuft sich laut Ministerium für Inneres und Kommunales die Zahl der sog. „Intensivtäter Gewalt und Sport“ in NRW auf 150<sup>28</sup>. Wie sich der Unterschied zwischen diesen Zahlen erklären lässt und ob eine Eintragung in der Gewalttäter-Sport-Datei bzw. eine Zuordnung zu den Kategorien B und C Anhaltspunkte für eine Einstufung als Intensivtäter Gewalt und Sport liefert oder liefern kann, ist unklar.

In vergleichbaren Projekten und Studien erfolgt die Zuordnung und Definition als „Intensivtäter“, die bundesweit sehr unterschiedlich ist, anhand von polizeilichen Registrierungen und/oder Einträgen im Bundeszentralregister. Hierauf verweisen

aber weder das Innen-, noch das Justizministerium. Auch gibt es keine einheitliche Definition des „Intensivtäters“ bei Polizei und Strafverfolgungsbehörden. In Nordrhein-Westfalen gilt als „Intensivtäter“ im allgemein-strafrechtlichen Bereich, wer innerhalb eines Jahres mehr als fünf Mal durch Straftaten aufgefallen ist. In Berlin muss man zehn Mal aufgefallen sein, und in Brandenburg werden die zehn Jugendlichen eines Kreises, die die meisten Straftaten begangen haben, als Intensivtäter bezeichnet. Dieses Definitionsproblem führt dazu, dass Vergleichbarkeit und Abgrenzung kaum möglich sind.

Hinzu kommt die Tatsache, dass die für solche Definitionen wesentlichen Prognosen (Intensivtäter ist, wer auch in Zukunft viele und schwere Straftaten begeht) nach einschlägigen kriminologischen Erkenntnissen – vorsichtig formuliert – schwierig sind. Auf der Folgen-Seite wiederum wissen wir, dass bestimmte kriminalpräventive Maßnahmen nicht für alle sogenannten Intensivtäter gleichermaßen sinnvoll und zielführend und dass härtere Strafen dysfunktional sind. Was wir allerdings wissen ist, dass junge Intensivtäter nicht automatisch später Schwerkriminelle werden und harte Strafen nicht abschrecken.<sup>29</sup> Somit birgt die Klassifizierung als Intensivtäter mehr Risiken als Vorteile.

### **Der angebliche Anstieg der Gewalt in den Stadien**

Die Politik beruft sich bei dem behaupteten Anstieg der Gewalt im Fußball vorwiegend auf die Zahlen, die von der ZIS veröffentlicht werden. Das „Bündnis aktiver Fußballfans“ erhob in diesem Zusammenhang den Vorwurf der Stimmungsmache gegen Fußballfans.<sup>30</sup> Strittig ist, ob „eine neue Dimension der Gewalt“<sup>31</sup> erreicht und die Hemmschwelle zur Gewalt in Stadien gesunken<sup>32</sup> sind, oder ob die Öffentlichkeit Ausschreitungen kritischer als früher registriert. Die überwiegende Zahl der Wissenschaftler verneint die Zunahme von Gewalt, sieht aber, dass das Thema in den Medien präsenter ist. Politiker geraten dadurch unter Druck und greifen zu fragwürdigen und ungeprüften Maßnahmen.<sup>33</sup>

Deutlich wird das auch daran, dass der ZIS-Bericht für die Saison 2013/14 1.281 Verletzte bei 18,4 Mio. Besuchern in 750 Ligaspielen ausweist, wobei nicht nach Schwer- und Leichtverletzten unterschieden und nicht festgestellt wird, wer die Verletzungen verursacht hat. Demnach ist das Risiko, im Straßenverkehr verletzt zu werden, fast 230-mal höher als in einem

### Überwiegende Zahl von Wissenschaftlern verneint Zunahme von Gewalt

Stadion. Deutsche Stadien gehören zu den sichersten der Welt und können „entspannt von Gästen aufgesucht werden“.<sup>34</sup>

Die Tabelle vergleicht die Risiken, verletzt zu werden, bei Fußballspielen, im Straßenverkehr und beim Oktoberfest. Rechnet man die Zahl der unbeteiligten Verletzten auf die knapp 18,4 Millionen Besucher von Bundesligaspielen hoch, so kommt auf knapp 50 000 Personen eine Verletzung pro Jahr bzw. zwei Opfer auf 100 000 Besucher (Opfergefährdungszahl) – die im Vergleich zu anderen „Risiken“ des Alltags (Verkehr, Oktoberfest) eher verschwindend gering ist. Zum Vergleich: die Polizeiliche Kriminalstatistik für 2013 weist 557 303 Opfer einer Körperverletzung aus, was einer Opfergefährdungszahl von 692 auf 100 000 Einwohner über 8 Jahre entspricht. Diese Zahl ist fast 350-mal so hoch wie im Fußball.<sup>35</sup> Beim Münchner Oktoberfest kommt auf jeweils 700 Besucher eine verletzte Person, bei den Spielen der 1. und 2. Bundesliga auf rund 17 000 Besucher.

In dem letzten ZIS-Bericht wurde erstmals angegeben, wie viele Verletzungen durch Pyrotechnik und polizeiliche Reizstoffe entstanden sind. Von insgesamt 1588 Verletzungen sollen 164 durch Pyrotechnik sowie 168 durch „polizeiliche Reizstoffe“ entstanden sein.<sup>36</sup> Da nicht festgestellt wird, wer die Verletzungen verursacht hat, sind diese Zahlen wenig aussagekräftig, sieht man von der Feststellung ab, dass mehr Personen durch „polizeiliche Reizstoffe“ als durch Pyrotechnik verletzt wurden. Allerdings bleibt weiterhin unklar, wer die übrigen 1256 Verletzungen verursacht hat und wie schwer diese waren.

### Nur wer die Ursachen kennt, kann effektive Maßnahmen ergreifen

Es gibt keine monokausalen Erklärungen für die Entstehung von Gewalt – weder

generell, noch bezogen auf das Phänomen Gewalt in und um Fußballstadien. Die Ursachen können in der Persönlichkeitsstruktur, der Sozialisation, aber auch im Zusammenhang mit Gruppenprozessen oder einem bestimmten sozialen Kontext stehen. Es gibt auch keine einheitlichen Persönlichkeitseigenschaften, die Gewalt erklären können<sup>37</sup>. Grundsätzlich geht es bei Gewalt im Umfeld von Fußballspielen um das Aufeinandertreffen rivalisierender Fanggruppen mit verbalen und körperlichen Auseinandersetzungen, die oft in einer langen Tradition entstanden sind und denen das „sensation-seeking-Motiv“ und/oder das „Affiliations-Motiv“, also das Streben nach Anerkennung zugrunde liegen.<sup>38</sup> Die dabei am häufigsten beobachteten Delikte sind Körperverletzung, Beteiligung an einer Schlägerei und Sachbeschädigung. Im Prinzip decken sich diese Feststellungen mit einer Analyse der Bundeszentralregisterauszüge sämtlicher im März 2012 von einem bundesweiten Stadionverbot betroffenen Personen, die am Bochumer Lehrstuhl durchgeführt und auf die bereits oben verwiesen wurde<sup>39</sup>. Hier wurde der Frage nachgegangen, ob die mit einem Stadionverbot verbundene Annahme eines von diesen Personen ausgehenden erhöhten Sicherheitsrisikos auch in einer tatsächlich hohen Belastung mit Eintragungen im Bundeszentralregister zum Ausdruck kommt. Im Ergebnis stellen die Autoren eine hohe Rate strafrechtlicher Sanktionierungen fest, die über alle Altersgruppen hinweg konstant bleibt. Allerdings war auch unter älteren Personen eine gleichbleibend hohe Belastung mit Verurteilungen zu beobachten. Neben Gewaltdelinquenz waren auffallend hohe Werte für Beleidigung, Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte, Haus- und Landfriedensbruch zu beobachten. Als Erklärungsansätze für die Ergebnisse dienen Lebensstil und Freizeitverhalten sowie Auswirkungen justizieller Selektionsmechanismen.

### Stigmatisierung der „Intensivtäter Gewalt Sport“

Die Klassifizierung als „Intensivtäter Gewalt und Sport“ birgt, wie bereits ausgeführt, die Gefahr der Stigmatisierung, d. h. der Festschreibung abweichender Identität. Damit einher geht die Gefahr, dass das Etikett „abweichend“ von den Betroffenen übernommen wird. Der „labeling approach“ oder „Etikettierungsansatz“ geht davon aus, dass einerseits die Anzeige- und formelle Verfolgungs-

bereitschaft sowie die Verfolgungsintensität durch subjektive Einschätzungen beeinflusst werden. Auf der anderen Seite besteht die Gefahr, dass eine kriminelle Handlung nicht „per se“ gegeben ist, sondern durch die Definition zu einer solchen gemacht wird. In der Folge akzeptiert und übernimmt die so etikettierte Person die

### Durch Zuordnung des Attributs „kriminell“ wird dynamischer Prozess ausgelöst

damit zugewiesene gesellschaftliche Rolle und damit die Wahrnehmung, wie sie von anderen gesehen wird, was von ihr erwartet wird und welche alternativen Lebensweisen ihr verschlossen werden. Die Zuschreibung „kriminell“ trägt dazu bei oder ist gar der entscheidende Grund dafür, dass der so Bezeichnete sich in der Folge (weiterhin) normabweichend verhält und dass sein kriminelles Verhalten sich soweit verfestigt, bis eine Umkehr in normkonformes Verhalten nicht mehr möglich ist. Durch die Zuordnung des Attributs „kriminell“ wird ein dynamischer Prozess ausgelöst, in dem sich Devianz und darauf bezogene Reaktionen der informellen und formellen Sozialkontrolle abwechseln. Die Stigmatisierung nimmt dadurch beständig zu. Die Folgen dieser Etikettierung sind absehbar: Die Betroffenen nehmen das Etikett an, nicht zuletzt, weil es ihnen Status und Identität verleiht – ähnlich wie bei den sogenannten „Stadionverboten“. Die Etikettierung kann zur Identifikation für junge Delinquenten führen, die bislang kaum größere Anerkennung erfahren haben als die durch die Polizeibeamten, die ihnen ungewollt, aber sehr wirksam, diesen besonderen „Status“ verleihen, der in ihrer eigenen Umgebung dann als „Heldenstatus“ angesehen wird.

Und tatsächlich: Mit den Programmen soll nach Auffassung der Ministerien vor allem eines erreicht werden: Die „Intensivtäter“ sollen besondere Aufmerksamkeit erfahren und mit besonderen Maßnahmen bedacht werden, wobei diese im Einzelnen durchaus positiv intendiert sein mögen. Als „self-fulfilling prophecy“ wird dann das Ergebnis bezeichnet, wenn die Betroffenen sich geradezu verpflichtet fühlen, den Vorurteilen zu entsprechen und sich gewalttätig verhalten. Es kommt „zu einer spiralförmigen, schleichenden Eskalation der Gewalt“.<sup>40</sup> Die Selbstwahrnehmung und Persönlichkeit der Betroffenen werden durch die Stigmatisierung erheblich beeinträchtigt, die Zuschrei-

bungen führen zur Übernahme der ihnen zugewiesenen Eigenschaften. Dies muss aber vermieden werden, um nicht eine Karriere zu befördern, die eigentlich verhindert werden sollte.<sup>41</sup>

### Rechtliche Probleme

Die so genannten „Intensivtäter Gewalt und Sport“ sollen durch eine verbesserte Koordination von Polizei und Justiz „schneller ..., konsequent und umfangreich für ihre Taten zur Rechenschaft“ gezogen werden. Das Konzept wird als „täterorientiert“ bezeichnet, es soll bereits früher begangene Straftaten berücksichtigen. Hinsichtlich der Tatbestände werden „Aufwiegelungen zu Schlägereien, Raubdelikte und Anstachelungen von Mitläufern zu Attacken auf Polizisten“ genannt – welche strafrechtlichen Kategorien bzw. Straftatbestände darunter konkret verstanden werden, wird nicht erläutert. So könnte die „Anstachelung von Mitläufern zu Attacken auf Polizisten“ (§ 26 i. V. m. § 223 StGB) als Anstiftung zu einer Körperverletzung verstanden werden; allerdings nur unter bestimmten, dogmatisch engen Voraussetzungen. Das gleiche gilt für „Aufwiegelungen zu Schlägereien“. Hier wird die enge Definition des § 231 StGB (Beteiligung an einer Schlägerei) offensichtlich durch das Innenministerium unzulässig ausgeweitet, denn (nur!) wenn durch die Schlägerei oder den Angriff der Tod eines Menschen oder eine schwere Körperverletzung (§ 226) verursacht worden ist kann derjenige, der sich an einer Schlägerei beteiligt hat, bestraft werden. Dies aber dürfte, von seltenen Ausnahmefällen einmal abgesehen, im Fußball nicht der Fall sein. Hinzu kommt, dass sich nach dieser Vorschrift nicht strafbar ist, „wer an der Schlägerei oder dem Angriff beteiligt war, ohne dass ihm dies vorzuwerfen ist“ (§ 231 Abs. 2 StGB). Vorwerfbarkeit bedeutet, dass der Täter rechtswidrig gehandelt hat, obwohl er nach seinen Fähigkeiten und unter den konkreten Umständen der Tat in der Lage war, sich von der im Tatbestand normierten Pflicht zu rechtmäßigem Verhalten leiten zu lassen. Hieran dürften in vielen Fällen von Gewalt im Kontext von Fußballveranstaltungen Zweifel angebracht sein.

Kritisch und rechtlich problematisch ist zudem die Tatsache zu sehen, dass spezialisierte Ermittler eingesetzt werden, die bundesweit Straffälligkeiten feststellen und bewerten und ihre Ergebnisse Polizei und Justiz zuleiten sollen. Richter und Staatsanwälte sollen sofort ein um-

fassendes Bild vom Tatverdächtigen erhalten, um ihn „schneller und härter“ zu bestrafen. Der Ruf nach schnelleren und

### Weder die Schnelligkeit, noch die Härte einer Strafe hat Auswirkungen auf potentielle Täter

härteren Strafen wie hier ist nicht neu, er widerspricht aber kriminologischen Grunderkenntnissen, wonach weder die Schnelligkeit, noch die Härte einer Strafe Auswirkungen auf potentielle Täter haben. Tatsächlich gibt es keine empirisch verlässlichen Nachweise, dass ein schnelleres Verfahren bessere spezialpräventive Effekte hat.<sup>42</sup> Die Gründe für die fehlende abschreckende Wirkung sind bekannt: In der Regel werden Taten nicht rational geplant, Folgen und Konsequenzen sind Tätern nicht immer bekannt (Bsp. Pyrotechnik), es erfolgt keine Kosten-Nutzen-Kalkulation, und eine Pro-und-Contra-Abwägung durch die Täter erfolgt meist aus Gruppendynamischen Gründen nicht, zumal die Vor- und Nachteile häufig nicht ineinander „umrechenbar“ sind, denn der „Kick“- oder „Event-Charakter“ solcher Taten überwiegt die Gedanken an eine möglicherweise zu erwartenden Strafe.<sup>43</sup>

Auch Richter und Staatsanwälte bezweifeln, dass das Projekt „Intensivtäter Gewalt Sport“ seine Ziele erreichen kann.<sup>44</sup> Sie weisen auf die seit Jahren bestehende personelle Unterbesetzung der Justiz hin und erwarten eher eine Verlängerung der Verfahrensdauer und einen deutlichen Arbeitsanstieg an Justizstandorten mit problematischem Fußballumfeld infolge der Verlagerung der Zuständigkeiten auf die Justizeinrichtungen am Wohnort der Tatverdächtigen.

Die Ermittlungen gegen Intensivtäter sollen taterorientiert in den eingerichteten Fachdienststellen geführt werden, und die Anklage soll vorzugsweise am Wohnort des Tatverdächtigen erhoben werden. Der verfassungsrechtliche Grundsatz aus Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG bestimmt jedoch, dass niemand seinem gesetzlichen Richter entzogen werden darf. Für den Einzelfall bedeutet dies, dass sich der gesetzliche Richter aus einer allgemeinen Norm ergeben muss.<sup>45</sup> So soll vermieden werden, dass durch Manipulation das Ergebnis einer Entscheidung beeinflusst wird, etwa durch die Berufung eines Richters aus sachfremden Einflüssen.<sup>46</sup> Die örtliche Zuständigkeit des Gerichts richtet sich nach den §§ 7 ff. StPO. Danach kommt zu-

nächst jenes Gericht infrage, das in dem Bezirk liegt, in dem die Straftat begangen wurde. Gleichfalls kann der Gerichtsstand gemäß § 8 StPO bei dem Gericht begründet sein, in dessen Bezirk der Beschuldigte seinen Wohnsitz hat. Schließlich kann nach § 9 StPO auch das Gericht am Erziehungsort zuständig sein. Beim Zusammentreffen mehrerer Gerichtsstände besteht nach § 12 StPO ein Wahlrecht. Nach Ansicht der Rechtsprechung und der herrschenden Meinung in der Literatur findet dies jedoch seine Grenze im Willkürverbot. So dürfen nicht etwa sachfremde Erwägungen zu der Wahl führen, vor allem nicht im Hinblick auf eine strenge oder milde Bestrafung.<sup>47</sup> Ausdrücklich erklärtes

### Wahl des Gerichts wird durch Polizei getroffen, was rechtlich unzulässig ist

Ziel des neuen Intensivtäterkonzeptes ist jedoch gerade eine härtere Bestrafung. Sollte die Auswahl des Gerichtes aus diesen Erwägungen erfolgen, so läge ein Verstoß gegen das Willkürverbot und den Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG vor. Zudem hätte der Staatsanwalt am Wohnsitz des Tatverdächtigen zwar mehr Informationen über den Tatverdächtigen selbst, nicht aber über die Umstände der Tat und die Gruppendynamischen Prozesse. Da sich das Vorgehen der Polizei sowie deren Einsatztaktiken in den einzelnen Bundesländern stark unterscheiden, ist u. U. das Vorgehen der Polizei vor Ort für den Staatsanwalt nicht ausreichend nachvollziehbar. Letztlich wird die Wahl des Gerichts durch die Polizei getroffen, was rechtlich unzulässig ist.

Des Weiteren könnte durch diese Neuregelung das Prinzip des fairen Verfahrens verletzt werden. Die mit dem Prinzip eng verbundene Unschuldsvermutung ist ein bedeutender Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips und folgt u. a. aus Art. 6 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Danach gilt ein Beschuldigter in einem Strafverfahren bis zum Beweis des Gegenteils als unschuldig, und das Verfahren muss fair verlaufen. Zudem müssen Richter ohne Ansehen einer Person urteilen. Die in den Polizeiakten enthaltenen Einschätzungen bzw. die Einstufung eines Beschuldigten als Intensivtäter erfolgt durch Polizeibeamte und kann gegen die Unschuldsvermutung verstoßen, wenn sie bei der Urteilsfindung strafverschärfend im Sinne des § 46 Abs. 2 S. 2 StGB mitbezogen wird. Das Gericht darf zwar

bei der Strafzumessung auch das Vorleben des Täters mit einzubeziehen, wozu auch die Vorstrafenbelastung gehört. Auch Einstellungen nach §§ 153, 153a StPO bzw. nach §§ 154, 154a Abs. 2 StPO können berücksichtigt werden.<sup>48</sup> Verfahren, die nach § 170 Abs. 2 StPO wegen mangelnden Tatverdachts bzw. Schuldunfähigkeit eingestellt wurden oder auch solche, die mit einem Freispruch endeten, dürfen hingegen nicht berücksichtigt werden.<sup>49</sup> Sollten die Ermittlungsakten den Angeklagten aufgrund von subjektiven Einschätzungen von Polizeibeamten als Intensivtäter erscheinen lassen, besteht zumindest die Möglichkeit, dass dem Angeklagten nur deshalb eine härtere Strafe auferlegt wird. Dies wäre eine Missachtung der Unschuldsvermutung, da der (gerichtlich unüberprüfte) Tatverdacht für die Klassifikation als Intensivtäter ausreicht.

## Fazit

Der Ansatz des nordrhein-westfälischen Innenministeriums zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt im Bereich des Fußballs stellt eine bemerkenswerte Abkehr von präventiven Maßnahmen dar, die man bei anderen proaktiven Vorgehensweisen wie beispielsweise im Konzept „Kurve Kriegen“ propagierte und die bezüglich der Wirksamkeit auf anderen Überzeugungen fußten. Es liegt die Vermutung nahe, dass sich die Politik einem medialen Druck in Bezug auf Gewalt im Zusammenhang mit Fußballspielen beugte. Diese Form der „symbolischen Politik“ ist auch aus anderen Zusammenhängen bekannt und dient eher der Profilierung von Politikern als einer effektiven Problemlösung. Das Projekt „Intensivtäter Gewalt und Sport“ beschleunigt den Kriminalisierungsprozess, da man den Betroffenen das „Label“ des Intensivtäters aufdrückt. Dies führt zu einer Belastung

### „Symbolische Politik“ aufgrund medialen Drucks

der weiteren Sozialisation und zur Beschneidung sozialer Teilhabe, wodurch künftige Rechtsbrüche wahrscheinlicher werden.<sup>50</sup> Das Intensivtäterkonzept ist kein innovatives Präventionsmodell, sondern wird dazu beitragen, was sie eigentlich verhindern soll: persistierende Kriminalität. Zudem ist das Konzept rechtlich aus verschiedenen Gründen problematisch und dürfte einer gerichtlichen Überprüfung kaum standhalten.

**Kontakt:**  
kriminologie@rub.de

Das umfangreiche Literaturverzeichnis kann auf der Homepage der Kriminalistik abgerufen werden.

## Anmerkungen

- 1 Hoever 2015, S. 5. Ob die in diesem Satz aufgestellten Behauptungen richtig sind, soll an dieser Stelle nicht intensiver diskutiert werden. Denn „traditionell friedlich“ waren Fußballspiele und andere „Events“ nicht wirklich: „In der jugendlichen Fußballfangemeinde gab es schon immer Fans, die sich nicht prügeln wollten, und andere, die keinem Kampf aus dem Weg gingen, vor allem, wenn die eigene Ehre oder die des Vereins auf dem Spiel standen“, so Farin im Dossier „Jugendkulturen in Deutschland“ der Bundeszentrale für politische Bildung. Und was „eigene kriminelle Zwecke“ sein sollen, bleibt offen. Denn die hier zur Diskussion stehenden Aktivitäten erfolgen immer aus einer Gruppe heraus, in der die Täter meist beliebig austauschbar sind und keine individuellen Zwecke verfolgen, sondern kollektive.
- 2 Spiegel Online, 2015.
- 3 S. Fn. 1.
- 4 Gemäß § 1 KHSt-VO sind die Polizeipräsidien in Aachen, Bielefeld, Bochum, Bonn, Dortmund, Düsseldorf, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Köln, Krefeld, Mönchengladbach, Münster, Recklinghausen und Wuppertal zu solchen Kriminalhauptstellen bestimmt worden.
- 5 Vgl. Schwind 2013, S. 243 ff. sowie Riesner/Bliesener/Thomas 2012, S. 40 ff., ausführlich zu diesen Programmen zuletzt Goeckenjan 2015.
- 6 Diese Gruppe dürfte zumindest strukturell mit der Gruppe identisch sein, die mit dem Programm „Intensivtäter Gewalt und Sport“ angezielt wird, denn auch hier ist die Prognose zukünftiger Gewalttaten Voraussetzung für die Verhängung eines Stadionverbotes.
- 7 Albers/Feltes/Ruch 2015.
- 8 So für die allgemeinen Programme Goeckenjan, 2015, S. 31.
- 9 So z. B. in Niedersachsen seit 2014, s. Landesrahmenkonzept zur Bekämpfung von erwachsenen Intensivtäterinnen und Intensivtätern. Gem. RdErl. d. MI u. d. MI v. 29.12.2014 – 23.11-12334/30-2 (Nds. MBl. Nr. 2/2015 S. 38); verfügbar unter <http://www.recht-niedersachsen.de/21021/23,11,12334,30,2.htm> (4.5.2015). Hier wird u. a. eine sog. „Top-Ten-Liste“ erstellt.
- 10 Dieses Zitat sowie die folgenden sind entnommen aus: MIK Presseinfo 4.2.2015.
- 11 S. Fn. 1.
- 12 S. Fn. 1.
- 13 Hoever 2015, S. 7.
- 14 Goeckenjan 2015, S. 28 m. w. N.
- 15 Hoever 2015, S. 7.
- 16 Ostendorf 2007, S. 300.
- 17 Goeckenjan 2015, S. 29 unter Verweis auf Eisenberg 2014.
- 18 Sieben/Sat 2014.
- 19 Vgl. Feltes 2013; sowie ders. 2014.
- 20 Vgl. zum Bereich Fußball Ruch/Feltes, 2015 und zu den allgemeinen Programmen Goeckenjan 2015, S. 30.
- 21 Vgl. Ruch 2015.
- 22 Dies gilt umso mehr, als die Landesregierung NRW im Rahmen einer „Kleinen Anfrage“ der Piraten-Partei (Nr. 3405, Juni 2015) die Risiken von Pfefferspray negiert und behauptet, dass „er im RSG verwendete Wirkstoff kann unter anderem zu zeitlich begrenzter Reizung der Schleimhäute führen(kann). In der Regel kommt es aber ausschließlich zu Augenreizungen, die durch intensives Ausspülen der Augen behandelt werden können. Nach dem Einsatz ist eine Erstversorgung der Betroffenen durch z. B. Augenspülungen bzw. medizinische Erstversorgung zu gewährleisten. Bei bestimmungsgemäßer Exposition sind in der Regel keine bleibenden gesundheitlichen Schäden zu erwarten“. Über tatsächliche Zahlen oder gar Studien verfügt das Innenministerium dagegen nicht. Hätte man sich intensiver mit dem Thema beschäftigt, hätte man festgestellt, dass es durchaus Studien gibt, die dieser Aussage entgegenstehen und sogar von Todesfällen nach Pfefferspray-Einsätzen berichten wie z. B. der Fall des Asthma-Kranken, der nach einem Pfefferspray-Einsatz starb, was von US-Gerichten als Totschlag gewertet wurde: „NYPD pepper sprays man to death“ <http://rt.com/usa/death-pepper-yarborough-nypd/> Zum tödlichen Zusammenwirken von Pfefferspray und Kokain: <http://neurobonkers.com/2011/11/22/pepper-spray-cocaine-death/> Und nicht umsonst weißt das Merkblatt Pfefferspray des polizeiärztlichen Dienstes eines Bundeslandes darauf hin, dass Personen, die Pfefferspray ausgesetzt waren, während der kritischen Zeit der ersten 45 Minuten danach zu überwachen sind. S. dazu auch die Zusammenstellung des Wissenschaftlichen Dienstes des Dt. Bundestages unter <https://www.bundestag.de/blob/191580/825a5997105f8aede09106fe71b92bce/pefferspray-data.pdf>
- 23 Meuren 2013.
- 24 Vgl. Feltes 2013 a.
- 25 Zick 2014.
- 26 Schwinkendorf 2014; vgl. auch Schwinkendorf/Feltes 2013; sowie dies. 2013a.
- 27 Polizei NRW, ZIS-Bericht 2013/2014.
- 28 Ministerium für Inneres und Kommunales, Presseinfo 4.2.2015.
- 29 Vgl. zuletzt Boers u. a. 2014
- 30 Vgl. BAFF 2011.
- 31 Pilz 1990.
- 32 Frevel/Riederer 2014.
- 33 So Dembowski 2012.
- 34 So der Polizeibeamte Steffen Meltzer (2014) in einem Beitrag „Fußball und Gewalt, Teil IV“
- 35 Vgl. Feltes 2013.
- 36 Vgl. Polizei NRW, ZIS-Bericht 2013/2014, S. 12.
- 37 Vgl. Zick 2014.
- 38 Vgl. Schulz 1986; Breuer 2015.
- 39 Vgl. Albers/Feltes/Ruch 2015.
- 40 Bohn 2010, S. 43.
- 41 Vgl. Holthusen 2013, S. 420.
- 42 Bliesener/Thomas 2012, Verrel 2012.
- 43 Vgl. Wikström u. a. 2011, s. a. Gørgen u. a. 2013
- 44 DRB 2015.
- 45 BVerfG 6, 45.
- 46 BVerfG 17, 299.
- 47 Vgl. Erb 2006, vor § 7, Rn. 24.
- 48 Fischer 2014, § 46, Rn. 40 ff.
- 49 Stuckenberg 2007, S. 657; BGH NSz 2006, 620.
- 50 Vgl. Walter, 2003: S. 162.