

Sicherheit bei Großveranstaltungen durch Überwachung der Teilnehmerinnen?

Statement zum „Grünen Polizeikongress 2012“ am 05.10.2012 in Hamburg

1. Sicherheit ist ein Grundbedürfnis menschlichen Lebens.

In jüngster Zeit steigt das individuelle Sicherheitsbedürfnis ganz offensichtlich an, obwohl wir in einer Zeit leben, die als die sicherste in unserer bisherigen Geschichte angesehen wird. Nach verschiedenen Ereignissen in deutschen Stadien in den letzten Monaten scheint dieses Sicherheitsbedürfnis auch die Besucher erfasst zu haben – zumindest machen uns Politiker und einige Polizeigewerkschafter dies glauben. Dabei sind, wie der ehemalige Sicherheitsbeauftragte des DFB, Helmut Spahn einmal formuliert hat, Bundesligaspiele sicherer als das Oktoberfest (dazu später mehr).

Kriminologen wissen allerdings, dass zumindest genauso wichtig wie die tatsächliche Sicherheit die „gefühlte“ Sicherheit ist, und manchmal ist dieses Unsicherheitsgefühl sogar für die Betroffenen wichtiger als die „objektive“ Sicherheit¹. Für Großveranstaltungen, und hier vor allem für Fußballspiele, auf die ich mich im folgenden nach einigen Anmerkungen zur „Loveparade“ konzentrieren möchte, 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 auch Zielgruppe von Politikern, um sich symbolisch gegen „das“ Böse, gegen „die“ Gewalt zu positionieren und dabei in immer wiederkehrenden, sich gegenseitig überbietenden, gebetsmühlenartig vorgetragenen Statements für härtere Strafen, mehr Repression etc. zu plädieren. Diese symbolische Politik ergreift zunehmend auch den Bereich der Sicherheit bei Großveranstaltungen.

Aber sehen wir uns erst mal die Fakten an, soweit wir welche haben.

2. Für die Sicherheit bei Großveranstaltungen ist zu aller erst der Veranstalter verantwortlich. Das Beispiel „Loveparade“.

Der Veranstalter muss bei einmalig stattfindenden Großveranstaltungen entsprechende Genehmigungen (in der Regel von der Kommune) einholen und dafür diverse Unterlagen nachweisen (dies gilt nicht für regelmäßig stattfindende Veranstaltungen wie Fußballspiele).

¹ Wobei es diese „tatsächliche“ oder „objektive“ Sicherheit aus verschiedenen Gründen nicht gibt, zumindest kann sie weder gemessen noch eindeutig definiert werden.

Bsp. Loveparade: Für die Durchführung der Loveparade 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 die geforderten Nachweise nicht vorlagen. Es fehlten unter anderem ein Brandschutzkonzept inklusive Personenstromanalyse, statische Nachweise für Einzäunungen, Wellenbrecher sowie Umwehungen an Absturz- bzw. Stolperkanten, ein Nachweis der Wetterfestigkeit der Veranstaltungsfläche entsprechend ihrer Nutzung, ein aktueller maßstabsgetreuer Lageplan sowie der Nachweis von Besucherplätzen für Rollstuhlfahrer. Dennoch wurde, wie wir wissen, die Veranstaltung durchgeführt, obwohl noch am Morgen des Veranstaltungstages massive Sicherheitsmängel festgestellt wurden, u.a. betraf dies den locker aufliegenden Gullideckel, der u.a. für die spätere Katastrophe mitverantwortlich war. In der Folge wurde das Genehmigungsverfahren durch die Landesregierung modifiziert².

Die Frage ist, ob hier eine Überwachung der Teilnehmer das Unglück verhindert hätte.

Es gab diverse Videokameras bei der Loveparade³, die möglicherweise zusammenschaltet und mithilfe einer bestimmter Software (INDECT)⁴ das Unglück verhindert hätten können, zumindest wurde dies behauptet: „*INDECT hätte geholfen, die Massenpanik bei der Loveparade in Duisburg zu verhindern*“.⁵

Zudem wurde ein sog. „Multiperspektivenvideo“ erstellt⁶, das allerdings auch nur bedingt zur Aufklärung beiträgt.

Auch fliegende Überwachungskameras sieht das INDECT-Projekt übrigens vor (s. Abb. 1), was natürlich völlig neue Perspektiven (im wahrsten Sinn des Wortes) für die Überwachung von Menschenströmen bedeutet.

² <http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/schutz-sicherheit/ Gefahrenabwehr-feuerwehr-katastrophenschutz/grossveranstaltungen.html>

³ 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/>

⁴ <http://www.indect-project.eu/>

⁵ <http://www.derwesten.de/politik/eu-erforscht-die-totale-videoueberwachung-id6939916.html>

⁶ Verfügbar nur noch auf YouTube; zu den Gründen s. <http://loveparade2010doku.wordpress.com/2010/09/08/zeitraffer-video-der-loveparade-mit-bis-zu-6-perspektiven/>

Teil 1 (15:20-16:25): <http://www.youtube.com/watch?v=V9cbqu5sEE0>

Teil 2 (16:25-16:34): <http://www.youtube.com/watch?v=cDJaAvF0I7s>

Teil 3 (16:34-16:44): <http://www.youtube.com/watch?v=sBE79UoxCF4>

Teil 4 (16:44-16:54): <http://www.youtube.com/watch?v=qJscpcZC45s>

Teil 5 (16:54-17:05): <http://www.youtube.com/watch?v=vooMCrcOXGs>

Teil 6 (17:05-17:20): http://www.youtube.com/watch?v=pOx_VHJd6G4

Es handelt sich um insgesamt 136 Videos + einige Fotos, zur besseren Vergleichbarkeit globale Zeit dem Zeitstrahl dieses Blogs (und damit lopavent) angepasst. Dieses Multiperspektiven-Video ist bereits Anfang September 2010 fertiggestellt worden und entspricht noch immer unserem heutigen Kenntnisstand (Oktober 2011). Allerdings sind mittlerweile über 350 Videos synchronisiert worden, d.h. etwa 220 inzwischen synchronisierte Videos sind hier noch nicht berücksichtigt.

Das System soll zudem automatisch „abnormales Verhalten“ erkennen, verdächtige Personen identifizieren, im Internet nach Informationen über die Person suchen, ihre Gefährlichkeit abschätzen und Polizeiaktionen auslösen. Was genau „abnormales“ Verhalten ist, werde die Polizei entscheiden, heißt es bei INDECT⁷. Zu langes Herumsitzen, im Kreis gehen oder ein bestimmter Gang, der auf das Tragen von Waffen hinweist, könnten solche Merkmale sein, die bspw. in den USA bereits getestet werden, wo an solchen Analysetools seit langem gearbeitet wird.



Die sog. „forensische Bewegungsanalyse“ wird auch bei uns seit längerem diskutiert⁸ und ist Bestandteil vieler, derzeit vom BMBF geförderter Forschungsprojekte, die sich mit Video(überwachung)analysen z.B. auf Flughäfen beschäftigen⁹. Oder das Projekt SinoVE (s. Abb. 2), das verschiedene Elemente der Videoüberwachung vorm allem

 Bundesministerium des Innern

Sicherheitsmanagementsystem und Prozeßsensorik sind zwei wesentliche Bestandteile von SinoVE

- Sicherheitsmanagementsystem**
 - Zusammenführung aller zur Verfügung stehenden Daten
 - Simulation und Interpretation von komplexen Szenen
 - Automatische Generierung von Lösungsalternativen
 - Übertragung von Personenkoordinaten in die Gebäudetopologie eines Bahnhofes
 - Bereitstellung der Daten an alle beteiligten BOS und die DB AG
- Prozeßsensorik, Video- und Sensortechnik**
 - Metasprache / Schnittstellen
 - Objekt Tracking
 - Lost Baggage
 - Alarmhandling
 - Personendetektion
 - Vorbereitung forensische Suche

16

⁷ S. dazu das Video zu INDECT unter <http://en.wikinews.org/wiki/File:INDECT-400px.ogv>

⁸ 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.

⁹ S. die Übersicht <http://www.heise.de/tp/artikel/32/32859/1.html>

im Bereich des Bahnverkehrs zusammenführen soll (s. Abb...)¹⁰, um die Hauptprobleme bei der Videoüberwachung zu lösen:

- Ein Operator kann max. 8-10 Bildschirme gleichzeitig beobachten
- Die Aufmerksamkeitskurve tendiert nach ca. 20-25 Min. gegen Null
- Auswertung aufgezeichneter Massendaten erfolgt in der Regel durch ansehen (1 Std. Auswertung = 1 Std. Ansehen)

Inzwischen gibt es bereits Kameras, in die solche Software direkt integriert ist:

MOBOTIX-Kameras erkennen selbstständig, wenn Bewegungen im Überwachungsbereich stattfinden. Mit den MxAnalytics Videoanalyse-Tools hat MOBOTIX die kamerainterne Bilddatenverarbeitung weiterentwickelt und bietet damit neue, wertvolle Informationsquellen an – beispielsweise zur Prozessoptimierung oder für Marketingzwecke: Durch welchen Eingang gehen am Tag wie viele Personen rein und raus? Welche Regale in einem Shop sind die größten Publikumsmagneten in diesem Monat? MxAnalytics ermöglicht es, die Bewegungen von Personen und Objekten im Bild nachzuverfolgen und statistische Verhaltensdaten zu sammeln. Hierzu werden Bewegungskarten ("Heatmaps") angelegt und Zähllinien definiert. Die Kamera erfasst dann, wie oft jede Zähllinie innerhalb eines bestimmten Zeitraums überschritten wird. In einer Heatmap werden die am häufigsten frequentierten Bereiche farblich markiert.¹¹

Die Mängel bei der Loveparade 2010 lagen ganz offensichtlich aber vor allem darin, dass

- a) diese Veranstaltung so nie hätte genehmigt werden dürfen,
- b) die Polizei dann, als sie sich dann doch verantwortlich sah, aufgrund schlechter Vorbereitung (?), wiederum bedingt durch unklare Kompetenzabstimmungen, handwerkliche Fehler machte (in dem z.B. einige Beamte den Zugang vom Tunnel zum Veranstaltungsgelände absperren, zeitgleich aber ein (oder mehrere) Beamte(r) weitere Personen in den Tunnel nachdrängen lies, was dann zu dem Stau und der Paniksituation führte,
- c) es massive Kommunikationsprobleme gab, und zwar sowohl zwischen Veranstalter und Polizei, als auch bei der Polizei selbst (man wusste bspw. schon vorher, dass die analogen Funkgeräte vor Ort und konkret in dem Tunnel nicht funktionierten).

Allerdings kann man durchaus annehmen, dass eine vollständige und angemessen kontrollierte Videoüberwachung des Zu- und Abgangs zum Veranstaltungszentrum die Panik und damit das Unglück verhindert oder zumindest in seinen Auswirkungen gemildert hätte – vorausgesetzt, eine Leitstelle wäre in der Lage gewesen, die Bilder entsprechend zu interpretieren, die Personenströme danach entsprechend zu leiten UND es wären im Vorfeld die dafür nötigen Voraussetzungen geschaffen worden.

¹⁰ http://www.pfa.nrw.de/PTI_Internet/pti-intern.dhpol.local/TagSem/Seminar/Nr32_08/CD-Beitraege/06-Paulmann/Vortrag_SinoVE-DHPol.pdf

¹¹ http://www.mobotix.com/ger_CH/Unternehmen/News/Aktuelle-News

3. (Auch) bei Bundesligaspielen steht die Polizei in der zweiten Reihe, hat aber dennoch „den Hut auf“.

Die Sicherheitsbeauftragten und Veranstaltungsleiter der Vereine sind hier dafür verantwortlich, dass z.B. die Stadionordnung (öffentlich-rechtliche Benutzungsordnung, vom Kommunen erlassen) eingehalten wird und die Sicherheit im Stadion (auch baulich) gegeben ist. Derzeit gibt es zwar eine „Musterstadionordnung“ des DFB¹², allerdings (noch) keine bundesweit einheitliche Stadionordnung, was z.B. mitreisenden Fans Probleme bereiten kann.

Die Planung sog. „Risikospiele“ fängt bei der Terminierung an und geht bis zum konkreten Spieltag, und zwar in enger Abstimmung mit der Polizei. Man kann das Geschehen im Stadion nicht von dem, was außerhalb (zuvor, teilweise auch während und vor allem danach) passiert, trennen. Generell ist die Polizei für die Sicherheit bei der An- und Abreise verantwortlich (öffentlicher Raum), der Verein/Ordnungsdienst für die Sicherheit im Stadion. Allerdings kommt die Polizei dann ins Spiel (und ins Stadion), wenn es um die Entdeckung und Verfolgung von Straftaten (auch) im Stadion geht (Videoüberwachung, Festnahme von Tatverdächtigen und Störern). Dazu später mehr.

Auszug aus einer Stadionordnung

*„Mit Betreten des Stadions und/oder Einfahren in die Anlagen des Stadions mit dem Kfz erklärt der Besucher sein Einverständnis mit der Geltung dieser Stadionordnung, **die er auch durch Aushang zur Kenntnis genommen hat.**“ (§ 1 Stadionordnung Signal Iduna Arena Dortmund)*

*§ 3: Nr. 6: „Zur Gewährleistung der Stadionsicherheit und/oder zu Zwecken der Gefahrenabwehr sowie der Strafverfolgung werden das Stadion und - teilweise auch - die Anlagen **videoüberwacht**. 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. ...*

Nr. 7: Jeder Besucher willigt unwiderruflich sowie zeitlich unbefristet für jegliche audiovisuellen Medien in die unentgeltliche Verwertung von Bild und/oder Ton seiner Person - insbesondere für Live-Übertragungen, Sendungen und/oder Aufzeichnungen - ein, die im Zusammenhang mit einer Veranstaltung erstellt werden.“

§ 11 Schlussbestimmungen

Nr.1: Neben den Bestimmungen dieser Stadionordnung gelten die weiteren Bestimmungen des Veranstalters (z.B. die ATGB und/oder AGB "Dauerkarten"), die einschlägigen Bestimmungen der nationalen und/oder internationalen Verbände (z.B. DFB, DFL, UEFA und/oder FIFA) und ergänzend Deutsches Recht unter Ausschluss der kollisionsrechtlichen Bestimmungen (IPR) und des UN-Kaufrechts (CISG).“

12

4. Die Arbeitsteilung bei der Herstellung von Sicherheit

In unserem im Mai 2012 vorgelegten Untersuchungsbericht zu den Ereignissen beim sog. „Schweinske-Cup“ am 06. Januar 2012 in Hamburg¹³ haben wir festgestellt, dass bei der Vorbereitung und Durchführung des Turnieres massive Fehler gemacht wurden; übrigens rätselte auch die Hamburger Polizei nach eigenen Angaben über den Auslöser der „Massenschlägerei“. Bei den Ausschreitungen waren 49 Menschen verletzt worden, darunter 14 Polizisten. Weitere 40 Personen mussten nach dem Einsatz von Pfefferspray von Sanitätskräften behandelt werden. Die Polizei nahm insgesamt 74 Personen in Gewahrsam.

Wir haben in dem Bericht u.a. folgendes geschrieben:

„Wenn während des Einsatzes die Zahl der verfügbaren Beamten um fast 50% erhöht werden muss, dann kann darin ein Indiz dafür gesehen werden, dass die Polizei ein Szenario, wie es sich bei dem Turnier zugetragen hat, nicht vorausgesehen hat. Infolge dessen wurde dann möglicherweise eine relativ bunt zusammengestellte Gruppe von Polizeibeamten aus räumlich und inhaltlich unterschiedlichen Bereichen eingesetzt, was eine Erklärung für das eher unkoordinierte Vorgehen sein könnte, aber nicht sein muss. Die Frage wird auch sein, ob dieser Kräfteinsatz (vor dem Hintergrund der nachweislich vor dem Turnier vorliegenden Informationen) zu den anwesenden gewaltbereiten Personen in angemessenem Verhältnis stand. ... (es) deutet vieles darauf hin, dass die Ausgangslage von der Polizei falsch eingeschätzt wurde...“ (S. 7 f.).

Und weiter:

„Bereits in der ersten Sicherheitsbesprechung hat es offensichtlich klare Hinweise gegeben, dass der Veranstalter nach dem Eindruck der Vertreter der Vereine nicht in der Lage gewesen sei, die Veranstaltung richtig zu organisieren“ (S. 10).

„Es kam zu handfesten Auseinandersetzungen inkl. Pfefferspray-Einsätzen während dessen die Polizei gegen viele Fans des FC St. Pauli (offensichtlich auch grundlos und darunter auch Frauen, Kinder und Ältere) mit dem Einsatzstock vorging.“ (S.11 f.)

Generell war es wohl eine Mischung aus

- a) zu laschen Kontrollen der beiden Kontrahentengruppen (FC St.Pauli-Fans vs. Lübecker und HSV-Fans) durch die Polizei im Vorfeld,
- b) schlechter Vorbereitung und Organisation des Veranstalters (z.B. keine Sichtblenden bei den Toiletten, die von beiden Fangruppen genutzt werden mussten),
- c) provokativem Verhalten der Polizei im und um die Halle und
- d) überforderten einzelnen Polizeibeamten, als es dann zu Auseinandersetzungen in der Halle kam,

die für dieses Fiasko verantwortlich waren.

Eine „Überwachung“ der Teilnehmer – in welcher Form auch immer – hätte daran nichts geändert. Wenn man, wie oben für die „Loveparade“ dargestellt, den Anreise-

¹³ Der Fanclubsprecherrat hat diesen Bericht unter folgendem Link als pdf zur Verfügung gestellt: <http://goo.gl/LeCTE>. Ausserdem findet sich die Pressekonferenz auf youtube unter folgendem Link: <http://www.youtube.com/watch?v=NMoD1A5grZ4&list=UUmjYwKDykQSA9VtqaT-OVdA&index=1&feature=plcp>

weg und das Gelände rund um die Halle sowie die Halle selbst durch Video überwacht hätte, dann hätte das polizeiliche Fehlverhalten vielleicht dokumentiert, aber nicht unbedingt verhindert werden können.

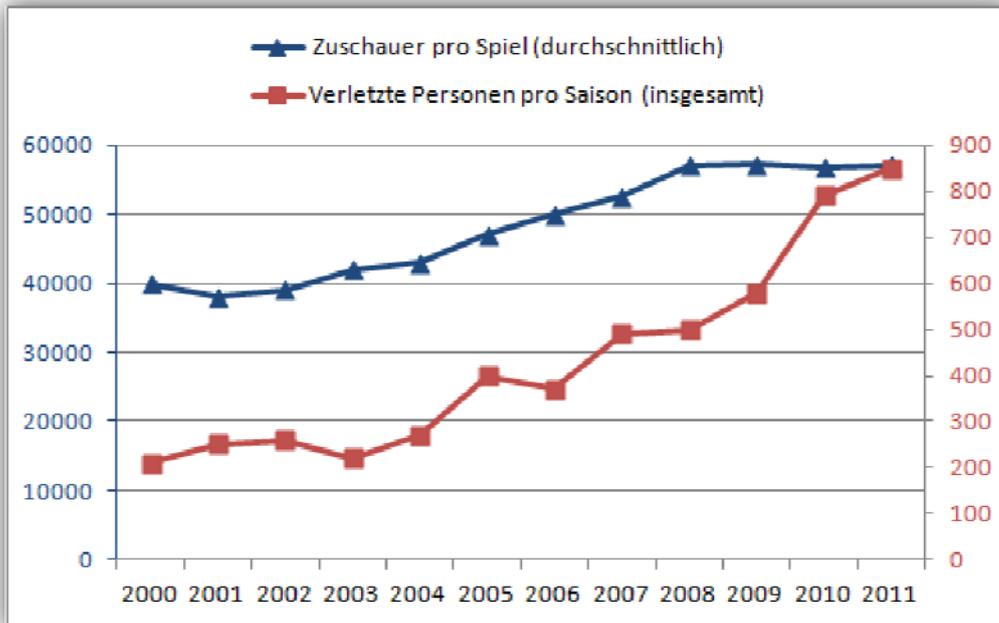
5. Veranstaltungssicherheit und Polizei bei Bundesligaspielen

Nach Angabe der „Zentralen Informationsstelle Sporteinsätze“ (ZIS) der Polizei war nicht nur die Zahl der Einsatzstunden (s Abb. 3) gestiegen, sondern auch die Zahl der verletzten Besucher und der gewaltbereiten Fans soll in der Fußballsaison 2010/11 höher als in den Jahren davor gewesen sein. Rund um die Spiele der 1. Und 2. Bundesliga sowie der 3. Liga seien über 1.000 Besucher verletzt worden. Dabei stiegen sowohl die Zahl der Strafverfahren pro Spiel als auch die Einsatzstunden der Bundes- und Landespolizei fast linear zueinander an, was ein deutlicher Hinweis darauf ist, dass ein mehr an Polizei auch ein mehr an Strafverfahren bedingt.

Abb. 3: Einsatzstunden der Polizei



Abb. 4: Verletzte pro Saison



Zum Vergleich: Während beim Oktoberfest auf jeweils 700 Besucher eine verletzte Person kommt, sind es bei den Spielen der 1. und 2. Bundesliga rund 20.000 Besucher, auf die ein Verletzter kommt (s. Tab. 1)

Tabelle 1: Verletzte bei Bundesligaspielen und beim Oktoberfest

	Oktoberfest 2011	Bundesligasaison 2011/12 (1. Bis 3. Liga)
Zuschauer/Besucher	7 Mio.	20 Mio.
Verletzte	10.000	1.000
Relation Verletzte - Zuschauer	1 : 700	1 : 20.000

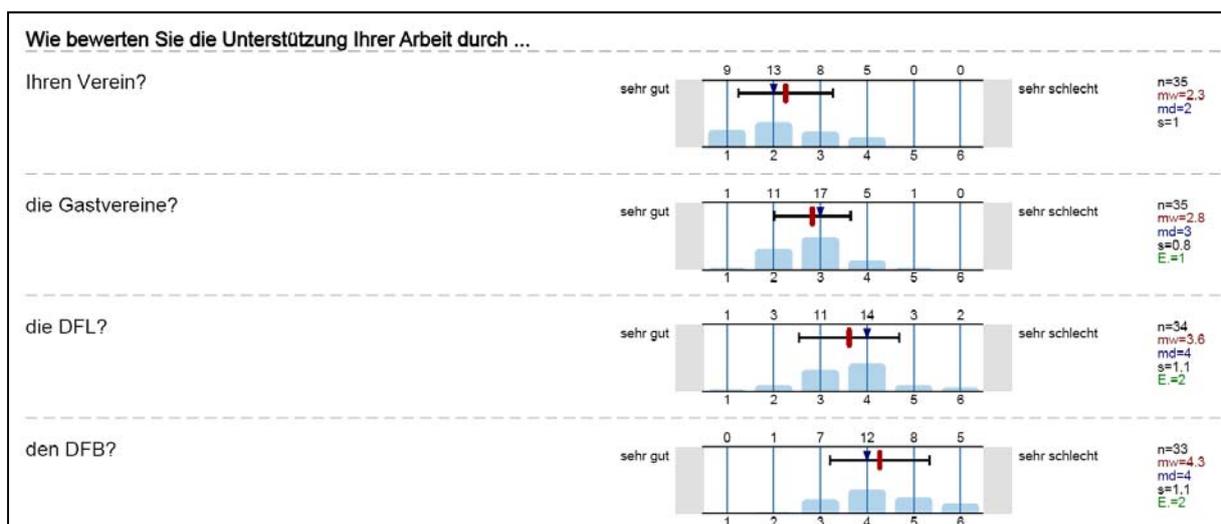
Gleichzeitig liegen keine Zahlen darüber vor, wie viele dieser Strafverfahren tatsächlich mit einer rechtskräftigen Verurteilung endeten. Wie wir wissen, wird ein Großteil der von der Polizei an die Staatsanwaltschaft gegebenen Strafverfahren dort (aus verschiedenen Gründen) eingestellt. Einerseits ist ganz offensichtlich die Intensität der Fan-Begeisterung gestiegen (was auch von der DFL und dem DFB selbst geschürt wird, z.B. durch aufwendige und teure Inszenierungen bei der Saisoneroöffnung 2012 in Dortmund¹⁴), und 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 (und auf die Medien), die sie suchen und auf die Polizei, die zunehmend als „Sparringspartner“ missbraucht wird. Hier wird Fußball als Event genutzt, um Gewalt auszuüben.

¹⁴ Hier gab es übrigens massive Pfeifkonzerte gegen den DFL-Präsidenten Rauball, als dieser versuchte, die Saison zu eröffnen. S. die Diskussion dazu auf <http://www.bvb-forum.de/index.php?id=525807>

6. Gewalt vor, während und nach den Spielen

Vor dem Hintergrund der Diskussion um die angebliche Zunahme von Gewalt haben wir im November 2011 eine Befragung der Fanbeauftragten der 1. und 2. Bundesliga durchgeführt.¹⁵ Daraus sollen im Folgenden einige Ergebnisse vorgestellt werden. Generell zeichnen die Fanbeauftragten ein eher düsteres Bild der Situation. Sie fühlen sich massiv überlastet und überfordert und bewerten die für ein optimales Veranstaltungsmanagement notwendige Zusammenarbeit mit den verschiedenen Akteuren eher schlecht. Vor allem fühlen sie sich in ihrer Arbeit nicht genügend unterstützt. Ihre Bewertung dazu sieht so aus (Abb. 5):

Abb. 5: Bewertung der Unterstützung durch Vereine, DFL und DFB durch die Fanbeauftragten



Aber es ist nicht nur die geringe Unterstützung, welche die Fanbeauftragten belastet, sondern es ist auch die selbst erlebte und selbst erfahrene Gewalt, die dabei eine Rolle spielt. Alle Befragten haben selbst schon einmal im Rahmen ihrer Fanbetreuung Gewalttätigkeiten¹⁶ im oder um das Stadion herum erlebt bzw. beobachtet. In 85 % der Fälle kam es dabei auch zu Verletzungen und es musste ärztliche Hilfe in Anspruch genommen werden. Dabei gingen die Gewalttätigkeiten am häufigsten von der Polizei aus (90% gaben dies an), gefolgt von eigenen oder fremden Ultras oder Fans bzw. Ordnern (jeweils rund 70%). Von Gewalt durch Ultras berichteten gut 40% der Befragten.

Mehr als die Hälfte der Befragten ist auch bereits selbst schon einmal im Rahmen ihrer Arbeit Opfer von Gewalt geworden. Diese Gewalt ging in der deutlichen Mehrheit der Fälle von der Polizei aus. Insgesamt 18 (von 35) Fanbeauftragte berichteten

¹⁵ 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.

¹⁶ Gewalt haben wir in dem Fragebogen wie folgt definiert: „Unter Gewalt verstehen wir in diesem Zusammenhang körperliche Gewalt“.

davon, Opfer von Polizeigewalt geworden zu sein. Lediglich in Einzelfällen waren Fans oder Ordner der Ausgangspunkt.

Dass es auch anders geht, zeigen verschiedene Einsatzkonzepte der Polizei, die man als „smart policing“ bezeichnen kann: So wenig Polizei wie möglich, soviel wie nötig, und das Ganze mit entsprechender Grundphilosophie, die eine Mischung aus Deeskalation, Kommunikationsbereitschaft und Leidensfähigkeit auf Seiten der Polizeibeamten bedeutet. Der im Mai 2011 veröffentlichte Zehn-Punkte-Plan des Innenministeriums in Nordrhein-Westfalen¹⁷ greift diese Überlegungen auf.

Für drei Viertel der Befragten gibt es typische Situationen, in denen sie mit Gewalttätigkeiten rechnen. Bei den Situationen, die den Gewalttätigkeiten unmittelbar vorausgehen, geht es zumeist um Probleme zwischen Polizei und Fans und den Einsatz von Pyrotechnik. Als Hauptproblem für solche Situationen wurde von mehreren Befragten der mangelnde Respekt und mangelndes Verständnis füreinander genannt. Gewalttätigkeiten würden oftmals durch schlechte Kommunikation oder durch missverständliches Verhalten, eine unklare Polizeistrategie oder (empfundene) Willkür ausgelöst werden. Ein Fanbeauftragter beschreibt diese Problematik wie folgt: *„Oftmals sind Einsätze der Polizei nicht vom Sinn her erkennbar, so dass sich durch einfaches Versperren von Anmarsch- oder Abgangssituationen die Dinge hochschaukeln. Oftmals sind Beleidigungen Auslöser, die zu größeren Maßnahmen führen. Das Hauptproblem liegt bei den geschlossenen Einheiten, da sie vom Ruf bekannt sind und die Fans bereits ihre Anwesenheit aufgrund von zurückliegenden Fällen als provozierend ansehen“*.

Schlechte Kommunikation bzw. Missverständnisse sind ebenso Auslöser für Konflikte wie z.B. ein Schlagstockeinsatz der Polizei, ein Handgemenge mit Polizei und Ordnungsdienst oder der übermäßige Einsatz von Pfefferspray – vor allem, wenn (wie inzwischen fast überall, durch Videos belegt z.B. in Hannover oder Frankfurt) auch friedliche Fans und zunehmend Ordner betroffen werden.

7. Interaktionen vor, während und nach dem Spiel

In einer weiteren Studie haben wir zwischen 2010 und 2012 die Interaktionen und Abläufe bei rund zwei Dutzend Bundesligaspielen teilnehmend beobachtet¹⁸. Jeder besuchte Spielort hat, so zeigte sich, sein eigenes Konzept, das zumeist nicht vergleichbar ist mit dem Konzept anderer Spielorte. Die Verantwortlichkeit für die Sicherheit während eines Spieltages wechselt zudem jeweils mehrfach. So unterliegen die Fans bei der An- und Abreise zunächst den Regeln der Bundespolizei, zwischen Bahnhof und Stadion der Landespolizei und im Stadion selber schließlich dem das Hausrecht ausübenden Gastverein (in Form des Sicherheitsbeauftragten in Zusammenarbeit mit Ordnungsdienst und Polizei). Schon diese unterschiedlichen Verant-

¹⁷ <http://www.reviersport.de/155620---stadion-sicherheit-nrw-stellt-10-punkte-plan-vor.html>

¹⁸ Feltes, Tilmann: Ultras und „die Anderen“. In: Linkelmann/Thein: Ultras im Abseits? Göttingen 2012, S. 203 ff.

wortlichkeitsstrukturen sind eine große Herausforderung für alle Beteiligten und 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 (aus verschiedenen Gründen) nicht genutzt werden können, was nach der Ankunft am Spielort zu für Anwohner unschönen Situationen führt¹⁹. 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 (meist angetrunkenen) Gästefans und manchmal sogar zu Kontakten mit gegnerischen bzw. Heimfans kommt. Dies gilt im Übrigen 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 Pyrotechnik unter Bahndurchführungen). Hier kommt es auch zu ersten direkten Konfrontationen zwischen einzelnen Polizeibeamten und Ultras. Man versucht, die Reaktionschwelle der Polizei und einzelner Polizeibeamter auszuloten, in dem man schiebt oder schubst oder beleidigt. Manchmal hat man auch den Eindruck, dass von den Ultras bewusst ein Schlagstock- oder Pfefferspray-Einsatz provoziert wird, der dann wiederum eine weitere Eskalation hervorruft. Handwerkliche Fehler, die von der Polizei dabei gemacht werden, haben wir (leider) auch beobachten können. Zumeist waren sie 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.

8. Der Event-Charakter und die Konsequenzen

Insgesamt wird der besondere Event-Charakter deutlich, der zumindest für einige Ultras wichtiger zu sein scheint als das Spiel selbst, das manchmal zur Nebensache verkommt. 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 z.B. durch Werfen von Pyrotechnik, Böllern oder Flaschen auf Polizeibeamte verübt. Hier 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 zumindest 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 grund-

¹⁹ Für uns 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.

legenden Einsatzphilosophie (und in Folge dessen dann auch zu Eskalationen) kommt, wenn ortsfremde Einsatzhundertschaften eingesetzt werden oder Bundes- und Landespolizei unterschiedlich agieren. Hinter vorgehaltener Hand gestehen dann auch Einsatzleiter oder mit der Lage vertraute Polizeibeamte durchaus ein, dass Gewaltpotential und Gewaltbereitschaft auf Seiten der Polizei durch einzelne „übermotivierte“ Polizeibeamte nicht unerheblich sind, gefördert auch durch überlange Einsatzzeiten und zunehmende Personalprobleme.

9. Gewalt ist (dennoch) ein eher seltenes Ereignis

Beschränkt man den Gewaltbegriff auf rein körperliche Gewalt, kommt es im Stadion selbst meist nur zu gewalttätigen Auseinandersetzungen, wenn Polizei oder Ordnungskräfte direkt in den Stehplatzblöcken intervenieren, um Verdächtige festzunehmen oder Pyrotechnik zu lokalisieren. Bislang galt die polizeiliche Marschrichtung, dass „jedes Eingreifen im Ultrablock mit einem hohen Risiko für die Einsatzkräfte verbunden“ ist und daher „genau abgewogen sein“ sollte²⁰ (so Kühl 2012). Diese „good practice“, nicht in voll besetzte Stehplatzblöcken zu intervenieren, war bislang eine erfolgreiche Strategie. Denn in den modernen Fußballstadien bietet die hochauflösende Videotechnik die Möglichkeit, abweichendes Verhalten aufzuzeichnen und im Nachhinein zu verfolgen²¹. Der Zugriff erfolgt erst beim Verlassen des Stehplatzblockes (Toilettenbesuch, Getränkekauf), ohne dass die Gefahr besteht, durch die Intervention in vollbesetzte Zuschauerbereiche dort 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 Heim(!)block, weil es Hinweise auf angebliche Pyrotechnik in sog. Doppelhaltern gegeben hatte. Die Situation eskalierte, als die Polizei Fahnenstangen und Fanutensilien einsammelte. Gefunden wurde nichts, aber es gab über 30, meist durch Pfefferspray verletzte Personen.

Durch diese Einsätze in den Stehplatzbereichen werden Solidarisierungseffekte unter den Ultras und deren unmittelbarem 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.

Anhand solcher Einsätze stellt sich nicht nur für die Ultras die Frage der Verhältnismäßigkeit, und nicht nur aufgrund dieser Einsätze wurde das Jahr 2011 vom Berliner Tagesspiegel und der Frankfurter Rundschau zum „Jahr des Pfeffersprays“ erko-

²⁰ Kühl, Olaf: Der Fußball und sein Gewaltproblem. In: Landesjournal der Gewerkschaft der Polizei Mecklenburg-Vorpommern 03, 2012

²¹ Zumindest dort, wo alle Bereiche des Stadions erfasst werden und nicht nur die „üblichen“ verdächtigen Bereiche – so konnten wir in einem Stadion bei einem bekannten Risikospiele beobachten, dass sog. „Alt-Hools“ in aller Ruhe von ihren nicht video-überwachten Sitzplätzen aus Pyrotechnik zünden konnten, ohne dass die Ordner dorthin kamen.

ren²². Aufgrund der fehlenden Sinnhaftigkeit in den Augen der meisten Ultragruppierungen führen solche Einsätze nur zur Verhärtung der Fronten. So gaben (allerdings bereits 2006) 97% der Ultras in den neuen und 71,7% der Ultras aus den alten Bundesländern in einer Untersuchung an, dass das Verhältnis zur Polizei schlecht ist²³. Pilz hat in seinen Untersuchungen mehrfach betont, dass es auf beiden Seiten ähnlich verfestigte Vorurteile gibt und auf die Möglichkeiten hingewiesen, diesen in einem offenen Dialog erfolgreich zu begegnen, was jedoch eine Bereitschaft auf beiden Seiten voraussetzt, von „lieb gewonnenen“ Vorurteilen abzurücken.

Der Ligavorstand hat Mitte September 2012 einen Fahrplan für die Umsetzung weiterer Maßnahmen mit Blick auf das Thema Sicherheit im Fußball beschlossen²⁴. Bei der Mitgliederversammlung am 27. September sollten die erarbeiteten Eckpunkte zur Diskussion gestellt werden. Konkrete Beschlüsse und eventuelle Satzungsänderungen sollen dann erst in der letzten Mitgliederversammlung des Jahres im Dezember erfolgen. Den Clubs soll damit ausreichend Zeit gegeben werden, um eine interne Abstimmung der einzelnen Punkte zu ermöglichen.

Aber schon jetzt steht fest: Die Nichterfüllung von Regelungen kann sanktioniert werden. Das Konzept trägt – so die DFL – der Tatsache Rechnung, dass ein ehrlicher Dialog mit den Fans für ein friedliches Miteinander unverzichtbar ist, Liga und Clubs ihrerseits aber mit größtmöglicher Konsequenz die Voraussetzungen für einen sicheren Stadionbesuch zu gewährleisten haben. Ziel ist dabei sei es, dass sich die Clubs auf gemeinsame Regelungen verständigen, die anschließend in die Statuten aufgenommen und dann auch von der DFL kontrolliert werden. Die Nichterfüllung dieser Regelungen könnte dann im entsprechenden Fall auch im Rahmen des Lizenzierungsverfahrens sanktioniert werden. Gleichzeitig soll bei der Verteilung der Medien-Erlöse darüber nachgedacht werden, gegebenenfalls Gelder einzubehalten, um die Finanzierung notwendiger Standards sicherzustellen.

Das ist für mich eine klare Kampfansage an die Vereine: Entweder ihr sorgt für Ruhe, oder ihr kriegt weniger Geld oder fliegt ganz raus (Bsp. Dynamo Dresden).

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

Der Stadioneinlass ist in der letzten Saison zu einem der größten Konfliktpunkte geworden. Gerade vor dem Hintergrund der Forderungen nach personalisierten Tickets oder Gesichtsscannern liegt hier ein neuralgischer Punkt. Der Ordnungsdienst ist oftmals überfordert, geregelte Einlasskontrollen durchzuführen, wenn innerhalb we-

²² Robert Thompson (amerikanischer Professor für Popkultur) spricht vom „Zeitalter des Pfeffersprays“ (New York Times, 22.11.2011). <http://www.nytimes.com/2011/11/23/us/pepper-sprays-fallout-from-crowd-control-to-mocking-images.html>, und dies, obwohl die negativen Auswirkungen bis hin zu Todesfällen bei diesem polizeilichen Einsatzmittels seit 1995 beschrieben sind, vgl. http://www.aclu-sc.org/attach/p/Pepper_Spray_New_Questions.pdf

²³ Pilz, Gunter A. u.a. (2006): Wandlungen des Zuschauerhaltens im Profifußball. Schorndorf

²⁴ <http://www.bundesliga.de/de/liga/news/2011/0000223447.php>

niger Minuten oft bis zu 1.000 Fans vor den Toren stehen – und die Ultras provozieren solche Situationen inzwischen bewusst, und zwar aus verschiedenen Gründen²⁵.

In dieser Enge kam es oftmals zu panikartigen Reaktionen und Gedrängelagen in denen Polizei und Ordnungskräfte verstärkt und auch mit Einsatz von Pfefferspray eingreifen mussten. Um den Druck auf die Tore zu minimieren werden zusätzliche Absperrgitter und Vorkontrollposten aufgebaut, die jedoch zumeist dem Druck der Massen nicht gewachsen sind und selbst zu Stolperfallen werden können.

Wenn in Zukunft verstärkt personalisierte Tickets kontrolliert oder Gesichter zeitaufwendig gescannt werden müssen, wären die Ordnungsdienste überfordert. So würde das Scannen der ca. 80.000 Besucher des Dortmunder Stadions mind. acht Stunden in Anspruch nehmen.

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 durch Fußball-Interessierte durchgeführt²⁶. In knapp drei Wochen nahmen 1.370 Personen an der Befragung teil. 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.

In knapp 80 % der Antworten wurde angegeben, dass das Stadion mit Freunden aufgesucht wird. Fast 20 % der Besucher nehmen Kinder mit. Der größte Teil (41 %) der Kinder entfällt dabei auf die Altersgruppe zwischen sechs und zehn Jahren, immerhin fast 20 % nehmen aber auch Kinder unter fünf Jahren mit ins Stadion. Ein Aspekt, der bislang zu wenig berücksichtigt wird. Borussia Dortmund hat jetzt entsprechende Konsequenzen gezogen und in seiner Stadionordnung Kindern unter 5 Jahren den Zutritt zu Stehplatzbereichen untersagt.

Die Teilnehmer wurden u.a. von uns gefragt, wie sie die Kontrollen durch Ordner und Polizei empfinden, wenn Sie ein Heim- oder ein Auswärtsspiel besuchen. Für Heimspiele wurden von 20 % die Kontrollen durch die Ordner bzw. von 41 % die Kontrollen durch die Polizei als „zu streng / überzogen“ eingeschätzt, bei Auswärtsspielen lag der Anteil bei 34 % bzw. 57 % (s. *Tabelle 2 und 3*).

²⁵ 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.

²⁶ Zur Durchführung der Umfrage wurde unter www.fussballbefragung.de eine Homepage eingerichtet. Mit Hilfe der Anzeigenblätter „Ostsee-Anzeiger“ und „Warnow Kurier“ sowie dem Radiosender „Ostseewelle“ wurde die Umfrage bekannt gemacht. Die Befragung wurde am 04.08.2012 begonnen am 24.08.2012 (mit Beginn der neuen Saison für die 1. Fußballbundesliga) beendet, um Sorge zu tragen, dass keine aktuellen Ereignisse die Ergebnisse dort die Befragung beeinflussen. Die Auswertung der Daten wird voraussichtlich Ende 2012 abgeschlossen sein.

Tabelle 2: Einschätzung der Kontrollen bei Spielen im Heimstadion

Wenn Sie ein <u>Heimspiel</u> in Rostock besuchen: Wie empfinden Sie die Kontrollen durch ...? (n=1.161)				
	zu streng/ über- zogen	angemessen	nicht ausrei- chend genug	unterschiedlich, je nach Spiel
Ordner	20,0 %	40,7 %	22,1 %	17,3 %
Polizei	41,2 %	27,0 %	12,4 %	19,5 %

Tabelle 3: Einschätzung der Kontrollen bei Auswärtsspielen

Wenn Sie ein <u>Auswärtsspiel</u> besuchen: Wie empfinden Sie die Kontrollen (dort) durch ... (N=1.052)				
	zu streng/ über- zogen	angemessen	nicht ausrei- chend genug	unterschiedlich, je nach Spiel
Ordner	33,5 %	31,8 %	14,2 %	20,6 %
Polizei	57,4 %	15,3 %	9,2 %	18,1 %

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.

11. Alkohol, Ultras, Pyrotechnik aus der Sicht der Fans

78 % der Teilnehmer an der Befragung sind der Auffassung, dass Alkohol im Stadion erlaubt sein sollte. Für 57 % gehören Pyrotechnik und Feuerwerk zu einem Fußballspiel dazu (s. *Tabelle 4*).

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. 66 % lehnen diese Konsequenz für sich ab. Nur 20,0 % würden dann keine Spiele mehr besuchen.

Dem Statement „Die Polizei sollte bereits im Vorfeld viel härter gegen randalierende Fans vorgehen“ stimmen allerdings 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.

Tabelle 4: Statements zu Problemen rund um Fußballspiele

Im Folgenden finden Sie einige Statements. Bitte geben Sie jeweils an, ob Sie der Aussage zustimmen oder nicht. (n= 1.180)	
	<i>stimme (sehr) zu</i>
Alkohol sollte im Stadion erlaubt sein.	77,8 %
Gewalttätigen Fans sollte der Zutritt zum Stadion für längere Zeit verboten werden.	61,0 %
Ultras sind wichtig für die Stimmung im Stadion. Man sollte ihnen den Zutritt nicht verbieten, auch wenn sie mal über die Stränge schlagen.	57,8 %
Pyrotechnik und Feuerwerk gehören zu einem Fußballspiel dazu. Man sollte sie erlauben.	55,0 %
Die Justiz sollte deutliche und harte Strafen gegen Randalierer verhängen.	52,2 %
Die Polizei sollte bereits im Vorfeld viel härter gegen randalierende Fans vorgehen.	43,6 %
Wenn die Gewalt im und um das Stadion weiter zunimmt, werde ich keine Spiele mehr besuchen.	20,0 %

Bei den Antworten auf die von uns vorgegebenen Statements fällt einerseits auf, dass nur wenige der Befragten sich nicht festlegen (wollen) 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 („stimme sehr zu“ vs. „lehne sehr ab“) ungewöhnlich stark besetzt, vor allem bei den Fragen nach dem Umgang mit gewaltbereiten Fans und nach Pyrotechnik. Eine mögliche Erklärung dieser Polarisierung könnte der Umstand sein, dass sich hier verschiedene Gruppen von Teilnehmern widerspiegeln²⁷. Unsere (noch vorläufigen) Berechnungen zeigen, dass es tatsächlich eine hohe Signifikanz bei den Unterschieden in den Antworten zwischen denjenigen, die sich als „Ultras“ bezeichnen und den anderen Teilnehmern an der Umfrage gibt, d.h. dass die Extremwerte jeweils von diesen beiden Gruppen bestimmt werden. So sind z.B. 87 % der Ultras 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 angelehnt wird, sind immerhin 51 % der Nicht-Ultras dafür. Gleiches bei der Frage nach härteren Strafen durch die Justiz gegen Randalierer: Sie werden von 86 % der Ultras abgelehnt, von 60 % der Nicht-Ultras aber befürwortet.

Interessant ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass Stadionverbote als strafrechtliche Sanktion von über 60 % der Nicht-Ultras befürwortet werden und da-

²⁷ In Bezug auf die Herkunft bzw. den Wohnsitz der Teilnehmer konnte ein solcher Zusammenhang nicht festgestellt werden.

mit diese Form der Verhängung deutlich gegenüber der bislang praktizierten Verhängung solcher Verbote durch die Vereine bevorzugt werden. Und trotz der generellen Ablehnung von Stadionverboten zeigen auch die Zahlen bei den sich als Ultras bezeichnenden Teilnehmern der Umfrage, dass eine Verhängung von Stadionverboten durch die Justiz eher akzeptiert wird als die Verhängung durch die Vereine (s. *Tabelle 5*).

Tabelle 5: Bewertung des Stadionverbotes

Was halten Sie von Stadionverboten ... ? (n= 1.134)		
	sehr gut/gut	weniger gut/ gar nicht gut
... durch die Vereine?	44,9 %	53,4 %
... als strafrechtliche Sanktion (durch einen Richter)?	54,5 %	42,9 %

12. Mehr und/oder andere Sicherheitsmaßnahmen?

Die Frage, ob die derzeitigen Sicherheitsmaßnahmen für ausreichend gehalten werden, beantworteten immerhin fast 70 % mit „ja“, d.h. die deutliche Mehrheit der Teilnehmer der Umfrage sind zumindest implizit der Auffassung, dass weitere Sicherheitsmaßnahmen nicht notwendig sind – und dies, obwohl fast 38 % nach eigenen Angaben schon einmal das Gefühl hatten, dass eine Situation vor, während oder nach einem Spiel von der Polizei und dem Ordnungsdienst nicht mehr zu kontrollieren war²⁸. Dementsprechend werden die in der Folgefrage gemachten Vorschläge zur Verbesserung der Sicherheit auch nur von einer Minderheit für erforderlich gehalten (s. *Tabelle 6*)²⁹.

Tabelle 6: Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit im Stadion

Welche Verbesserungen halten Sie für erforderlich? (n= 880)	
mehr Videotechnik im und um das Stadion	20.8 %
Intensivere Personenkontrollen und Durchsuchungen	20.5 %
andere bauliche Maßnahmen (z. B. Beleuchtung, Umfriedung usw.)	14.3 %
Stärkere Kontrollen bereits bei der Anreise und in der Innenstadt	11.6 %
Trennung von Fangruppen durch Sichtblenden auch auf der Tribüne	11.3 %
Sofortige Spielunterbrechungen oder Spielabbrüche, wenn es zu Ausschreitungen kommt	9.6 %

²⁸ Bei der Folgefrage konnten die Teilnehmer angeben, wann dies war und was sie als Ursache dafür ansehen. Auch hier arbeiten wir noch an der Auswertung.

²⁹ Überdies wurde durch ein Freitext-Feld dem Teilnehmer ermöglicht, weitere Vorschläge einzubringen. Hier gingen sehr umfangreiche Vorschläge ein, die wir derzeit noch auswerten.

Wir fragten außerdem, was von verschiedenen anderen Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit gehalten wird (s. *Tabelle 7*). 75 % lehnen den Gesichtsscanner, 66 % den Ausweisscanner und 64 % personalisierte Eintrittskarten. Noch deutlicher (mit 87 %) fällt die Ablehnung von „Geisterspielen“ aus.

Tabelle 7: Weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit im Stadion

Was halten Sie von ...? (n= 1.134) (sehr gut/ gut)		Ablehnung
... der personalisierten Eintrittskarte?	34,3 %	48,6 %
... Ausweisscannern?	31,1 %	54,8 %
... Gesichtsscannern?	21,8 %	61,2 %
... „Geisterspielen“ als Sanktion auf Ausschreitungen?	9,7 %	75,1 %

Wir haben dann (aus aktuellem Anlass) auch danach gefragt, welche Konsequenzen die Teilnehmer der Befragung für sich persönlich aus der Einführung des sog. „Ausweisscanners“ ziehen würden (*Tabelle 8*). Danach würde sich die Einführung recht unterschiedlich auswirken. 66 % der Teilnehmer würden sich in ihren Rechten beschränkt sehen, knapp 30 % hätte würden darauf verzichten, das Stadion zu besuchen. Speziell auf die Wartezeiten angesprochen, gaben ebenfalls 31 % an, dass sie auf ihren Stadionbesuch verzichten würden. Nur 30 % glauben, im Stadion würde es durch die Einführung des Ausweisscanners mehr Sicherheit geben, und 37,9 % würden versuchen, diese Regelung zu umgehen.

Tabelle 8: Einführung des „Ausweisscanners“

Wenn sog. „Ausweisscanner“ eingeführt würden, was trifft dann für Sie (sehr) zu? (n= 1.122)	
Ich würde mich in meinen Rechten beschränkt sehen.	65,9 %
Ich würde versuchen, diese Regelung zu umgehen.	37,9 %
Die Wartezeiten, die dann entstünden, würden mich vom Stadionbesuch abhalten	31,0 %
Ich hätte das Gefühl, dass es mehr Sicherheit im Stadion gibt.	30,0 %
Ich würde auf den Stadionbesuch verzichten.	29,9 %

Wir haben auch danach gefragt, ob man bereit wäre, für eine Erhöhung der Sicherheit einen höheren Eintrittspreis zu bezahlen. Knapp zwei Drittel der Teilnehmer haben dies bejaht. 31 % wären bereit, bis zu einen Euro mehr zu bezahlen, 49 % bis zu zwei Euro und immerhin 18 % wären bereit, bis zu fünf Euro mehr zu bezahlen.

13. Akteure, die zur Verbesserung der Sicherheit beitragen sollen

Rund 45 % der Teilnehmer meinen, dass die Vereinsführung bzw. der Verein nicht genügend für die Sicherheit im Stadion tun, 27 % meinen, dass die Fanvertretungen mehr in diese Richtung aktiv werden sollten und 67 % sind dafür, dass die Mehreinnahmen der Vereine aus dem neuen Fernsehvertrag für Fanprojekte verwendet werden sollten. Mehr tun könnte nach Meinung von 14 % der Ordnungsdienst, und 12 % meinen, dass die Medien hier ebenfalls aktiv werden sollten. So ist es nach Einschätzung vieler so, dass diese durch ihre Berichterstattung dafür sorgen, dass ein allgemeines Gefühl von Unsicherheit im Zusammenhang mit Spielen entsteht. Dies führe wiederum dazu, dass Einzelfälle „aufgebauscht“ werden. Politik und Polizei werden danach dann jeweils nur von ca. 10 % als Akteure benannt, die mehr für die Sicherheit tun sollten. Die Antworten zeigen insgesamt, dass die Teilnehmer der Befragung der Auffassung sind, dass mehr Sicherheit am besten durch die Fans selbst zu realisieren ist.

14. Rechtliche und tatsächliche Probleme bei Gesichtsscannern

Im vergangenen Jahr stoppte der baden-württembergische Innenminister einen geplanten Feldversuch mit Gesichtsscannern im Stadion des Karlsruher SC, und auch die Gewerkschaft der Polizei sowie der DFL-Präsident Rauball sprachen sich gegen solche Maßnahmen aus.

Diverse neue Überwachungstechniken wie sie z.B. die in dem vom BMBF geförderten Projekt „Parallele Gesichtserkennung in Videoströmen (PaGeVi)“³⁰ des Karlsruher Instituts für Technologie entwickelt werden (und das Mitte 2011 in Karlsruhe getestet werden sollte), werfen diverse Fragen auf. Bei diesen, allerdings noch nicht ausgereiften Systemen können Videoaufnahmen in Echtzeit danach ausgewertet werden, ob eine bekannte Person den erfassten Bereich passiert hat. Durch eine Verwendung an den Eingängen der Stadien könnten dann mit einem Stadionverbot belegte Besucher automatisch erkannt und sofort angehalten werden. Allerdings zeigen die bisherigen Erfahrungen, dass diese Systeme sehr störungsanfällig sind. Sie funktionieren nur, wenn die Besucher „mitspielen“, also ihr Gesicht kurz in den entsprechenden Scanner halten. Kontrollen und Abgleiche im „laufenden Verkehr“ wurden z.B. vom BKA in Mainz getestet und haben nicht funktioniert – ähnlich übrigens wie die an Flughäfen eingesetzten Bodyscanner. Die Fehlerquoten sind einfach zu hoch. Und ein System, das nach hinterlegten Bildern von Stadionverbotlern sucht, könnte z.B. relativ problemlos durch andere Frisuren, Bärte, Brillen etc. umgangen werden. Zudem sah der zuständige Landesdatenschutzbeauftragte von Baden-Württemberg damals keine Rechtsgrundlage für den Einsatz dieser Technik.³¹

³⁰ <http://www.pagevi-projekt.de/>

³¹ <http://www.datenschutzbeauftragter-info.de/du-kommst-hier-nicht-rein-gesichtserkennung-im-fussball-stadion-rechtswidrig/>

Um der Frage der Rechtmäßigkeit zu beantworten müsste zunächst geklärt werden, wer hier die Daten erhebt, verarbeitet und dafür die Verantwortung trägt.

Gemäß § 10 Abs. 5 der DFB-Richtlinien zur Verbesserung der Sicherheit bei Bundesspielen³² sind alle Vereine der 1. bis 3. Bundesliga 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 sollte von der Befehlsstelle der Polizei zu bedienen, an die Polizeimonitore angeschlossen sein und die Möglichkeit der Standbildaufnahme zur Identifikation von Personen bieten. Die Anlage sollte **auch** von der Befehlsstelle des Ordnungsdienstes aus bedient werden können“.* (Hervorh. vom Verf.).

Nach dieser Regelung und der Formulierung „auch“ spricht einiges dafür, dass es sich bei den schon jetzt erfolgenden Videoüberwachungen um polizeiliche Maßnahmen handelt und die Vereine bzw. die Sicherheitsdienste in den Stadien hier nur die Infrastruktur zur Verfügung stellen (Auftragsdatenverarbeitung), so wie es in der Realität auch der Fall ist. 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, die der Polizei bestimmte Eingriffsbefugnisse geben. Hier kommt z.B. die Regelung zur Videoüberwachung aus dem jeweiligen Landesdatenschutzgesetz in Betracht. Diese untersagen z.B. eine heimliche Überwachung und ordnen die Anbringung von Hinweisschildern an. Eine Auswertung mit einer Gesichtserkennungssoftware wird von diesen nicht gedeckt. Eine Legitimation könnte sich noch aus dem jeweiligen Polizeirecht ergeben. Darin finden sich nur sehr allgemeine Vorschriften dazu, unter welchen Voraussetzungen die Polizei Daten abgleichen darf (z.B. in § 25 PolG NRW³³). Diese setzen vor allem voraus, dass von den Personen eine aktuelle Gefahr ausgeht.

Hinzu kommen verfassungsrechtliche Bedenken. Da es sich bei dem Einsatz einer Gesichtserkennungssoftware in Echtzeit um einen wesentlich grundrechtsintensiveren Eingriff handelt als bei einer bloßen Videoüberwachung, kann hier keine datenschutzrechtliche Generalklausel als Rechtsgrundlage eingreifen. Aus diesem Grunde gibt es schon für die Videoüberwachung spezielle Regelungen, die der Gesetzgeber

³²

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

³³ § 25 PolG NRW (Datenabgleich)

(1) Die Polizei kann personenbezogene Daten der in den §§ 4 und 5 genannten Personen mit dem Inhalt polizeilicher Dateien abgleichen. Personenbezogene Daten anderer Personen kann die Polizei nur abgleichen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dies zur Erfüllung einer bestimmten polizeilichen Aufgabe erforderlich ist. Die Polizei kann ferner rechtmäßig erlangte personenbezogene Daten mit dem Fahndungsbestand abgleichen.

(2) Wird die betroffene Person zur Durchführung einer nach einer anderen Rechtsvorschrift zulässigen Maßnahme angehalten und kann der Datenabgleich mit dem Fahndungsbestand nicht bis zum Abschluss dieser Maßnahme vorgenommen werden, darf die betroffene Person weiterhin für den Zeitraum angehalten werden, der regelmäßig für die Durchführung eines Datenabgleichs notwendig ist.

ggf. auf die Gesichtserkennung erweitern müsste. Ob ein solches Gesetz verfassungskonform wäre, erscheint aufgrund des fast schon totalitären Überwachungscharakters mehr als fraglich. Ohne ein spezielles Gesetz wäre ein Einsatz der Gesichtserkennung durch die Polizei in Fußballstadien rechtswidrig. Unklar ist m.E. aber, ob die Vereine z.B. in ihre Stadionordnungen einen entsprechenden Passus aufnehmen könnten, nachdem sich jeder Besucher verpflichtet, solche Kontrollschleusen zu passieren oder ob man ihm (zumindest bei bestimmten Blöcken) die Wahl lässt, solche Schleusen zu benutzen (um Zeit zu sparen), ähnlich den Kontrollen mittels des biometrischen Passes an Flughäfen.

15. Fazit

Eine Erhöhung der Sicherheit bei Großveranstaltungen durch Überwachung der Teilnehmerinnen wird offensichtlich von der Mehrheit derjenigen, die Fußballstadien besuchen, als weder sinnvoll noch notwendig angesehen – möglicherweise im Widerspruch zur sog. „öffentlichen Meinung“.

Wenn man davon ausgeht, dass die derzeit in den meisten Bundesligastadien installierten Videoüberwachungsanlagen vollkommen ausreichen, um Straftäter zu identifizieren, dann stellt sich die Frage, welche weiteren Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen

- a) sinnvoll (also effektiv),
- b) zumutbar (also von Besucher akzeptiert) und
- c) (rechtlich) zulässig sind.

Dabei können das Stadion und der Bereich um das Stadion herum (sofern es sich um „privates“ Gelände handelt) quasi beliebig kontrolliert werden, denn dem Besucher steht es im Prinzip frei, das Stadion zu besuchen. Er muss sich dabei ohnehin mit den Regelungen, die in der Stadionordnung festgelegt sind, einverstanden erklären³⁴. Ob es hierfür Grenzen der Zumutbarkeit gibt, wird ggf. 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 hier jedoch durchaus zumutbar sein.

Im öffentlichen Raum allerdings haben diese Kontrollmaßnahmen die allgemein bekannten rechtlichen Grenzen. So ist z.B. die Videoüberwachung von Fans durch die Polizei durch mobile Kameras, wie sie inzwischen die Regel ist, rechtlich nur dann zulässig, wenn es konkrete Anhaltspunkte für Störungen der öffentlichen Ordnung oder eine Gefahrenlage gibt, wobei diese Anhaltspunkte in der Regel bei der Anreise der sog. Ultra-Gruppierungen gegeben sind.

³⁴ Bei Sportveranstaltungen ist nach der h.M. eine Kontrahierungspflicht des Veranstalters gegenüber potentiellen Zuschauern grundsätzlich zu bejahen – ausgenommen, es bestehen sachliche Gründe für die Verweigerung des Vertragsschlusses, wozu z.B. Stadionverbote gehören (sollen).

Das „European Forum for Urban Safety“ (EFUS) hat Mitte 2012 in einem „Handbuch für Städte“³⁵ darauf hingewiesen, dass die Aufrechterhaltung von Recht und Gesetz während eines Fußballspiels Bestandteil eines integrierten Verfahrens ist, zu dem Repressionsstrategien der Polizei ebenso wie Präventionsansätze („Fan-Coaching“ gehören: „In den letzten Jahren und insbesondere während der letzten internationalen Fußballturniere kam ein neuer Ansatz für die Überwachung solcher Veranstaltungen auf, basierend auf einer gründlichen Gefährdungsbeurteilung vor der Festlegung der Art und des Umfangs der Polizeieinsätze und auf einem zurückhaltenden Auftreten der Ordnungskräfte, einer abgestuften Reaktion und einem Dialog mit den Fans. Die Art der für die Gefährdungsbeurteilung erforderlichen Information muss im Voraus festgelegt und strukturiert werden. Ferner müssen Polizeikräfte umfassend geschult werden, um Vorurteile gegen Sport- und Fußballfans zu überwinden und die Grundsätze und Vorteile einer zurückhaltenden Polizeiarbeit zu erläutern. Dieser Ansatz hat sich bei der Vermeidung von Zwischenfällen als effizient und kostengünstig erwiesen.“

EFUS geht auch auf die Tätergruppen ein und verweist zu recht darauf, dass die Gewalttäter oftmals Jugendliche sind, deren Wertesystem mit einer spezifischen Subkultur verknüpft ist. Am Fußballwochenende entfliehen sie ihrem Alltag und agieren vollkommen enthemmt. Die Ursachen und die Entwicklung von Gewaltbereitschaft ändern sich ständig. „Deshalb ist es beim Sicherheitsmanagement wichtig, das Vorgehen der Sicherheitskräfte permanent zu überdenken und anzupassen, um die Kontrolle über das Phänomen zu behalten“. Aber man weist auch darauf hin, dass nicht alle Fußballfans potenzielle Störenfriede sind und die Erfahrung gezeigt habe, dass Fußballfans durchaus offen für den Dialog mit der Polizei, mit den Sicherheitsbeauftragten der Vereine und Präventionsexperten sind. Durch Kommunikation und Koordination könne eine „respektvolle Behandlung der Fans“ erreicht werden, indem ihren Bedürfnissen Rechnung getragen und gleichzeitig ein angemessenes Sicherheitsniveau effizient aufrecht erhalten wird.“

Die lokalen Behörden seien oft für die Koordination zwischen dem Verein (Stadionverwalter und Spielveranstalter), der Polizei und der Fanbetreuung zuständig – eine Aussage, die man für Deutschland allerdings hinterfragen muss. Polizeiliche Aufsicht und Videoüberwachung seien, so das EFUS, mittlerweile die Norm. Aber Hochsicherheitsverfahren in Stadien könnten dazu führen, dass sich Gewalt und Zwischenfälle zunehmend außerhalb der Stadien abspielen oder sich auf Zweit- und Drittligen verlagern. Diese Feststellung können wir aufgrund unserer Beobachtungen zwischen 2010 und 2012 auch für die deutschen Ligen bestätigen.

Befasst man sich lediglich mit den Folgen der Gewalt durch zunehmende Kontrollen, während gleichzeitig ihre Ursachen ignoriert werden und nicht in soziale Prävention investiert wird, besteht einerseits die Gefahr, dass das sportliche Umfeld durch ein Übermaß an Sicherheitsmaßnahmen geprägt wird. Hier ist es wichtig, ein Gleich-

³⁵ GOAL: Prävention von Gewalt beim Sport. <http://efus.eu/files/2012/09/Resum%C3%A9-GOAL-VDe.pdf>

gewicht zwischen Sicherheit und Freiheit zu finden. Andererseits können und dürfen Politik, Verbände (DFL, DFB), Vereine und Kommunen nicht länger ignorieren, dass die Stadien inzwischen zu dem Event-Ort Nr. 1 für (nicht nur) Jugendliche und junge Erwachsene geworden sind. Die Erfahrungen, die wir z.B. bei der WM 2006³⁶ oder in anderen Bereichen mit „public-private partnerships“ und privaten Räumen im öffentlichen Raum (z.B. Einkaufszentren) gemacht haben, müssen auf die Situation hier übertragen werden. Wir wissen, dass viele Probleme, möglicherweise sogar in ihrer Mehrzahl, mit denen die Polizei tagtäglich konfrontiert wird, nicht nur von ihr nicht zu verantworten sind, sondern auch mit polizeilichen Mittel nicht, bestenfalls auch nur temporär (also zeitlich befristet) bewältigt werden können, zumeist ohne dass eine dauerhafte Lösung gefunden wird. Ein Krieg gegen „die Gewalt“ im Fußball oder gar gegen „die Ultras“ kann, ebenso wie ein Krieg gegen Kriminalität oder Drogen, nicht gewonnen werden; solche Kriege, das haben die Erfahrungen anderenorts gezeigt, verschärfen die Probleme eher als dass sie sie lösen. Die Betroffenen werden entweder den Fehdehandschuh aufnehmen oder sich zurück ziehen und sich dieser Gesellschaft verweigern³⁷. Beides kann nicht wirklich gewollt sein. Denn der Fußball hat, wie dies ja von den Verbandsvertretern immer wieder betont wird, auch eine gesamtgesellschaftliche Verantwortung. Und: Wer Finanzmittel (auf verschiedenen Ebenen) in solcher Größenordnung bewegt, der sollte sich dieser Verantwortung auch aktiv stellen und nicht die Polizei als „Ausputzer“ bemühen.

³⁶ Vgl. Feltes, Thomas: Zusammenarbeit zwischen privater und staatlicher Polizei bei der FIFA WM 2006™. In: Zeitschrift für Rechtspolitik 2007, Heft 7

³⁷ 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“.