

Thomas Feltes

Sicherheit bei Großveranstaltungen durch Überwachung der Teilnehmerinnen?

Zur aktuellen Diskussion um den Umgang mit Gewalt in und um Fußballstadien und andere Großereignisse¹

Sicherheit bei Großveranstaltungen

In jüngster Zeit steigt das individuelle Sicherheitsbedürfnis an, obwohl wir in einer Zeit leben, die als die sicherste in unserer bisherigen Geschichte angesehen wird. Nach verschiedenen Ereignissen in deutschen Fußballstadien im letzten Jahr scheint dieses Sicherheitsbedürfnis auch die Besucher der Stadien erfasst zu haben – zumindest machen uns Politiker und Polizeigewerkschafter dies Glauben.

Im Gegensatz dazu sehen die meisten Fußballfans die Lage deutlich anders, wie eine im Auftrag der DFL Ende 2013 durchgeführte Studie zeigte, die leider nicht öffentlich zugänglich ist². Demnach fühlen sich 96 Prozent der Stadionbesucher sicher. Unter den Befragten, die nicht zum Fußball gehen, glauben nur 68 Prozent, dass ein Stadionbesuch sicher ist.

Dennoch ist von „Gewalt im Stadion“ die Rede und es werden Maßnahmen propagiert, die notwendig seien, um ein „Sicheres Stadionerlebnis“ zu ermöglichen. Dabei gehören unsere Stadien zu den Sichersten im weltweiten Vergleich und im individuellen Erfahrungshorizont der Besucher.

Wir erleben hier etwas, was wir in der Kriminologie nur zu gut kennen: Viele Menschen haben vor etwas Angst (oder, wie in diesem Fall, es wird ihnen suggeriert, Angst zu haben), obwohl die Wahrscheinlichkeit, Opfer von Gewalt zu werden, äußerst gering ist.

Selbst laut Auswertung der Polizei (Zentrale Informationsstelle Polizeieinsätze) sind es vor allem die im Polizeirecht-Jargon so genannten „Störer“, die verletzt wurden. Sie machen bis zu 50% aller Verletzten aus.

Rechnet man die pro Saison knapp 400 unbeteiligten Verletzten auf die knapp 19 Mio. Besucher der Bundesligaspiele (Saison 2011/12) hoch, so kommt auf rund 50.000 Besucher eine Verletzung pro Jahr. Die Opfergefährdungszahl (Opfer je 100.000 der entsprechenden Personengruppe) liegt damit bei zwei und ist im Vergleich zu anderen „Opferrisiken“ des Alltags (Straßenverkehr, Jahrmärkte und Weinfeste, eigene Familie) verschwindend gering.

¹ Der Beitrag ist (in einer längeren Version) erschienen in „Neue Kriminalpolitik“ Heft 1, 2013. Dort finden sich auch die Nachweise zu den zitierten Quellen.

² Der DFL-Geschäftsführer Rettich hatte beim Fankongress 2014 in Berlin auf diese Studie hingewiesen. S. <http://www.neues-deutschland.de/artikel/921351.wir-koennen-uns-selber-helfen.html> Die DFL war leider nicht bereit, die Studie oder auch nur Auszüge daraus zur Verfügung zu stellen.

So weist die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) für das Jahr 2012 rund 573.000 Opfer einer (vollendeten) Körperverletzung aus, was einer bundesweiten Opfergefährdungszahl von rund 700 entspricht. Etwas plakativ und zugegeben wissenschaftlich ungenau formuliert könnte man sagen, dass das allgemeine Risiko, Opfer von Gewalt zu werden, im Alltag etwa 350-mal so hoch ist wie im Fußballstadion.

Beim Münchner Oktoberfest kommt auf jeweils 700 Besucher eine verletzte Person, bei den Spielen der 1. und 2. Bundesliga waren es rund 17.000 Besucher, auf die ein Verletzter kam (s. *Tabelle 1*).

Hinzu kommt, dass bei den Zahlen der ZIS auch die Ereignisse im Umfeld der Fußballspiele mitgezählt werden. Beim Oktoberfest hingegen sind die Zahlen auf das Festgelände beschränkt. Kommt es bei An- und Abmarsch zum Oktoberfest z.B. zu Schlägereien, werden diese nicht in der entsprechenden Statistik erfasst.

Tabelle: Verletzte und Strafverfahren bei Bundesligaspielen und beim Oktoberfest

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

Gleichzeitig liegen keine Zahlen darüber vor, wie viele der Strafverfahren in Verbindung mit Bundesligaspielen tatsächlich mit einer rechtskräftigen Verurteilung enden. Dem Unschuldsprinzip folgend, dürften eigentlich nur diese Zahlen verwendet werden. Ein Großteil der von der Polizei an die Staatsanwaltschaft gegebenen Strafverfahren wird dort aus verschiedenen Gründen, und wie allgemein üblich eingestellt – im Schnitt werden 75% aller Verfahren dort durch Einstellungen beendet.

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

Im Stadion selbst gibt es dabei nur relativ selten tatsächliche Gewalt. Meist ist es der Einsatz von Pyrotechnik, der fälschlicherweise darunter subsumiert wird. „Pyros“ können (versuchte) Gewalt sein, wenn sie mit der Intention, andere zu verletzen, eingesetzt werden; sie sind es aber in aller Regel nicht. Böller und bengalische Feuer sind

gefährlich (vor allem, wenn sie aus dem Ausland importiert werden), aber diese Gefahr ist keine Gewalt, sondern (ausreichend) durch das Sprengstoffgesetz pönalisiert.

Verantwortung des Veranstalters

Der Veranstalter muss bei einmalig stattfindenden Großveranstaltungen Genehmigungen (in der Regel von der Kommune) einholen und dafür diverse Unterlagen nachweisen. Für regelmäßig stattfindende Veranstaltungen wie Fußballspiele gelten andere Regelungen, aber auch hier gilt der Grundsatz, dass der Veranstalter bzw. der Betreiber des Stadions für die Sicherheit verantwortlich ist. Ein Veranstaltungsleiter soll zusammen mit dem Sicherheitsbeauftragten die Veranstaltung vorbereiten und begleiten. Die am 15. Februar 2013 in Kraft getretenen DFB-Richtlinien zur „Verbesserung der Sicherheit bei Bundesligaspielen“³ geben dazu konkrete Aufgaben vor.

Eines der Grundprobleme besteht darin, dass die DFL, die die immensen Finanzmittel aus der Medienvermarktung der Bundesligaspiele verwaltet (jährlich ca. 500 Mio. Euro), keinen Einfluss auf bestimmte Maßnahmen wie z.B. das Stadionverbot oder Sanktionen gegen Vereine, die ausschließlich vom DFB verhängt werden, hat.

Ordnungsdienste

Die Qualifikation des Ordnungsdienstes spielt in diesem Zusammenhang eine große Rolle. Der Streit um Mindestlohn und Qualifikationsanforderungen ist bekannt und hat in jüngster Zeit auch zu Medienberichten geführt. DFL und DFB verlangen von den Bundesligaclubs eine polizeiliche Überprüfung der Ordner sowie eine intensive Schulung von mindestens 10 Stunden vor dem ersten Einsatz. Die Innenministerkonferenz hatte im Dezember 2013 eine **einheitliche und zertifizierte Ausbildung der Stadionordner** beschlossen. Nach einem „Test“ des WDR bei Borussia Dortmund, wo offensichtliche Mängel aufgezeigt wurden, kommentierte NRW Innenminister Ralf Jäger das Testergebnis so: „Also wenn das Standard wäre für alle Ordner, dann rutschen bei einer solchen Maßnahme unter Umständen genau die durch, die wir aus den Stadien raushalten wollen. Die, die gewalttätig sind, die Pyrotechnik zünden. Das wäre die Perversion, sich nachher noch als Ordner bewerben können. Das darf nicht sein.“ Tatsächlich berichten immer wieder Fans davon, dass sie bei Ordnern Personen erkennen, die entweder aus dem rechtsextermistischen Bereich kommen oder aus der sog. „Türsteher-Szene“ der Mororrad-Clubs.

Der 1. FC Köln hat Ende 2013 als erster Verein der 1. und 2. Bundesliga freiwillig sein Sicherheitsmanagement im Stadion unabhängig überprüfen lassen. Das mehrmonatige Verfahren enthielt sowohl angekündigte als auch verdeckte Kontrollen durch unabhängige Prüfer des TÜV Rheinland an einer Reihe von Spieltagen. Dabei hat TÜV Rheinland das Sicherheitskonzept des Clubs und dessen Umsetzung analysiert und

³ http://www.dfb.de/uploads/media/Richtlinien_zur_Verbesserung_der_Sicherheit_bei_Bundesspielen_Stand_15.02.2013.pdf

detailliert bewertet – und am Ende zertifiziert. Überprüft wurden unter Sicherheitsaspekten drei zentrale Punkte: die Abläufe beim Zusammenspiel zwischen Veranstalter, Ordnungsdienst, Rettungsdiensten und Fanclubs vor, während und nach dem Spiel, die technischen Gegebenheiten im RheinEnergieStadion und der Sicherheitsdienstleister des 1. FC Köln⁴.

Aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen kritisch zu sehen ist die **Einbeziehung des Ordnungsdienstes des Gastvereins in das Sicherheitskonzept**. Mit guten Gründen wurde dies z.B. bei besonders problematischen Spielen wie des BVB Dortmund gegen Schalke 04 bislang nicht praktiziert, stattdessen werden Ordner von Kooperationspartner (hier Bayer Leverkusen) „ausgeliehen“. Den Gastordnern fehlt die Ortskenntnis. Zudem sind die jeweils durchaus unterschiedlichen Sicherheits- und Kontrollphilosophien, die sich bei den jeweiligen Vereinen herausgebildet haben, häufig nicht kompatibel zueinander. Dies bedeutet nicht, dass es sinnvoll und notwendig ist, dass z.B. der Sicherheitsbeauftragte bei solchen Spielen anwesend ist und dass ggf. Gästeordner als Berater zur Verfügung stehen.

Besondere Kontrollformen

Ganz besonders kritisch wird die Möglichkeit gesehen, „**lageabhängige Kontrollen**“ auch z.B. in Zelten oder Containern durchzuführen. Bei diesen so genannten „Ganzkörperkontrollen“⁵ ist vorgesehen, dass auch der Fan-Sicherheitsbeauftragte des Gastes anwesend sein kann. Einzelne Vereine führen bereits seit einigen Jahren Stichprobenkontrollen in Containern oder Nebenräumen durch (z.B. Werder Bremen oder Eintracht Frankfurt), bei denen Fans strenger kontrolliert werden als am normalen Eingang. Dies solle nicht bedeuten, dass sich Fans ausziehen müssen, es gehe „*um die Kontrolle von Schuhen, Tascheninhalten, etc.*“ Dabei ist eigentlich bekannt, dass dies bislang bereits anders gehandhabt wurde und sich Fans z.B. bis auf die Unterwäsche ausziehen mussten.

Der Schritt zur rechtswidrigen „**Nacktkontrolle**“ liegt nahe: Es dürfte sich um eine Untersuchung gemäß § 81a StPO handeln und nicht um eine Durchsuchung. Erstere ist aber nur unter sehr engen Voraussetzungen zulässig und muss prinzipiell von einem Richter angeordnet werden. Die Nachschau nach Gegenständen im Genitalbereich überschreitet nach Auffassung der Rechtsprechung die Grenze des Durchsuchungsbegriffs, so dass eine Suche nach Fremdkörpern im unbedeckten Genitalbereich als eine körperliche Untersuchung qualifiziert werden muss. Wenn die Polizei diese Nachschau aber nicht ohne konkreten Verdacht und ohne richterlichen Beschluss durchführen darf, dann dürfen die Vereine dies erst recht nicht. Es wäre allerdings eine rechtlich interessante Frage, ob Stadionordnungen, die solche Kontrollen vorsehen, zulässig wären. Ungeachtet dessen sind solche Untersuchungen schlicht wirkungslos, da es

⁴ http://www.tuv.com/media/germany/60_systeme/tourismus_freizeit/sicherheitsmanagement_stadion/TUeV_Rheinland_zertifiziert_Sicherheitsmanagement_im_Stadion_des_1_FC_Koeln.pdf

⁵ Durchgeführt z.B. in Frankfurt und in München, vgl. <http://www.11freunde.de/interview/sind-die-ganzkoerperkontrollen-von-muenchen-legal>

andere, bessere und einfachere Möglichkeiten gibt, Pyrotechnik ins Stadion zu bringen als sie in der Unterwäsche zu verstecken.

Umstritten ist die **Reduktion des Gästekartenkontingentes** (bislang 10% aller Plätze in einem Stadion). Von dieser Quote soll nun bei sog. Risikospielen abgewichen werden können, um weniger Gästefans Zutritt zum Stadion zu gewähren. Eine solche Regelung macht aber keinen Sinn und ist dysfunktional, weil Onlinetickets und die gute Vernetzung der Fanszenen untereinander dazu führen können, dass neue und nur schwer kalkulierbare Situationen in den Stadien entstehen. Eine Reduzierung des Kartenkontingents wird nicht dazu führen, dass Problemfans zu Hause bleiben. Schon jetzt fahren die meisten „Stadionverbotler“ mit zu Auswärtsspielen und müssen vor Ort von der Polizei „betreut“ werden. Eintracht Frankfurt und der BVB Dortmund waren der Auffassung, dass insbesondere die Polizei *„regelmäßig ein großes Interesse daran hat, Gästefans auch komplett und übersichtlich in Gästeblocken unterbringen zu können und nicht in 50 Kleingruppen über das ganze Stadion verteilt sehen möchte“*. Die Neuregelung wird, so sie denn angewendet wird, mit hoher Wahrscheinlichkeit für weniger statt mehr Sicherheit im Stadion sorgen, zumindest wird sie die Arbeit von Polizei und Ordnungsdiensten erschweren.

Personalisierte Tickets

Die Einführung sog. „personalisierter Tickets“, wie sie z.B. bei der Fußball-Weltmeisterschaft praktiziert wurde, kann keine Lösung sein. Selbst bei der WM erfolgte keine wirkliche Identitätskontrolle. Zwar mag man die Sitzplatzkarten-Inhaber dazu veranlassen können, ggf. 2 Std. vor Spielbeginn vor Ort zu sein, um die Einlasskontrollen abzuwickeln; bei den Fans in den Stehplatzbereichen geht das eindeutig nicht.

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

Massen nicht gewachsen sind und selbst zu Stolperfallen werden. Eine solche „Trichterung“ von Menschenmassen ist rechtlich bedenklich und mit erheblichen Risiken- und Nebenwirkungen behaftet.

Videoüberwachung

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

Die Frage ob solche Videoüberwachung zur Überführung von Straftätern beitragen kann oder Straftaten verhindert, wird kontrovers diskutiert. Wirksamkeitsanalysen haben nachgewiesen, dass durch Videoüberwachung nicht die Zahl an Gewalttaten verringert wird. Allerdings wird man bei Großveranstaltungen auch in Zukunft auf bestimmte Formen der Videoüberwachung nicht verzichten können. So gab es bei der *Loveparade* diverse Videokameras, die zusammenschaltet und mithilfe einer geeigneten Software (z.B. INDECT) das Unglück möglicherweise hätten verhindern können. INDECT sieht auch fliegende Überwachungskameras („Drohnen“) vor, was völlig neue Perspektiven für die Überwachung von Menschenströmen eröffnet. Möglicherweise hätten solche Kameras geholfen um zu erkennen, dass sich ein massiver Rückstau

vor dem unmittelbaren Veranstaltungsgelände gebildet hatte. Man hätte daraufhin den Zufluss steuern bzw. unterbinden können.

Das INDECT-System geht allerdings noch weiter: Es erkennt automatisch nicht normales Verhalten, identifiziert verdächtige Personen, sucht eigenständig im Internet nach Informationen über die Person, schätzt ihre Gefährlichkeit ab und löst entsprechende Polizeiaktionen aus. Was genau dieses „nicht normale“ Verhalten sei, werde die Polizei entscheiden, heißt es bei INDECT. Zu langes Herumsitzen, im Kreis herum gehen oder ein bestimmter Gang, der auf das Tragen von Waffen hinweist, könnten solche Merkmale sein.

In den USA wird an solchen Analysetools seit langem gearbeitet. Die sog. „forensische Bewegungsanalyse“ ist Bestandteil vieler, derzeit vom BMBF geförderter Forschungsprojekte, die sich mit Videoüberwachung beschäftigen. So soll das Projekt SinoVE verschiedene Elemente der Videoüberwachung vor allem im Bereich des Bahnverkehrs zusammenführen, um „Hauptprobleme“ bei der Videoüberwachung zu lösen. Zu diesen Problemen sollen u.a. gehören, dass ein Operator max. 8-10 Bildschirme gleichzeitig beobachten kann und seine Aufmerksamkeitskurve nach ca. 20-25 Min. gegen Null tendiert. Zudem erfolgt die Auswertung aufgezeichneter Massendaten in der Regel durch individuelles Ansehen (1 Std. Auswertung = 1 Std. Ansehen). Inzwischen gibt es bereits Kameras, in die solche Software direkt integriert ist.

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

Man kann annehmen, dass eine vollständige und angemessen kontrollierte Videoüberwachung des Zu- und Abgangs zum Veranstaltungszentrum die Panik und damit das Unglück bei der *Loveparade* verhindert oder zumindest seinen Auswirkungen gemildert hätte, wenn eine Leitstelle in der Lage gewesen wäre, die Bilder entsprechend zu interpretieren und die Personenströme danach zu leiten.

Letztlich zeigt dieses Beispiel aber auch, dass individuelle, menschliche Fehler für die meisten Katastrophen verantwortlich sind. Und das Beispiel wird wohl auch zeigen, dass die strafrechtliche Aufarbeitung solcher „Großschadensereignisse“, wie sie ge-

nannt werden, schwierig ist, da neben dem Nachweis der Kausalität auch eine individuelle Schuldzuweisung notwendig ist – was im konkreten Fall schwierig ist und zu einer Einstellung der Ermittlungen führen könnte.

Gesichtserkennung

In Verbindung mit der Videoüberwachung werden auch neue Techniken der Gesichtserkennung entwickelt⁶. Bei diesen Systemen können Videoaufnahmen in Echtzeit danach ausgewertet werden, ob eine bekannte Person den erfassten Bereich passiert. Durch eine Verwendung an den Eingängen von Stadien könnten so mit einem Stadionverbot belegte Besucher erkannt werden. Allerdings zeigen die bisherigen Erfahrungen, dass diese Systeme sehr störungsanfällig sind. Sie funktionieren nur, wenn die Besucher „mitspielen“, also ihr Gesicht ruhig in den entsprechenden Scanner halten. Kontrollen und Abgleiche im „laufenden Verkehr“ wurden vom Bundeskriminalamt getestet und haben nicht funktioniert, ähnlich wie die an Flughäfen eingesetzten Bodyscanner. Ein System, das nach hinterlegten Bildern von Stadionverbotlern sucht, könnte relativ problemlos durch andere Frisuren, Bärte, Brillen etc. umgangen werden. Zudem sieht der Landesdatenschutzbeauftragte von Baden-Württemberg keine Rechtsgrundlage für den Einsatz dieser Technik. Denn nach der bereits oben zitierten Regelung des DFB spricht einiges dafür, dass es sich bei den schon jetzt erfolgenden Videoüberwachungen in Fußballstadien um polizeiliche Maßnahmen handelt und die Vereine bzw. die Sicherheitsdienste in den Stadien hier die Infrastruktur zur Verfügung stellen (sog. Auftragsdatenverarbeitung). Man kann davon ausgehen, dass auch der Einsatz einer Gesichtserkennung von der Polizei durchgeführt werden müsste. Damit ist die Rechtmäßigkeit nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften zu bewerten. Hier kommen die Regelungen zur Videoüberwachung aus den jeweiligen Landesdatenschutzgesetzen in Betracht. Eine Auswertung mit einer Gesichtserkennungssoftware wird von diesen allerdings nicht gedeckt, und im Polizeirecht finden sich nur sehr allgemeine Vorschriften, unter welchen Voraussetzungen die Polizei Daten abgleichen darf (z.B. in § 25 PolG NRW). Diese setzen voraus, dass von den Personen eine aktuelle Gefahr ausgeht. Es bestehen aber auch verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Einsatz von Gesichtserkennungssoftware in Echtzeit, da es sich um einen wesentlich grundrechtsintensiveren Eingriff handelt als bei einer bloßen Videoüberwachung. Daher kann keine datenschutzrechtliche Generalklausel als Rechtsgrundlage eingreifen. Der Gesetzgeber könnte allerdings die Regelungen für die Videoüberwachung auf die Gesichtserkennung erweitern. Ob eine solche Erweiterung verfassungskonform wäre, erscheint aufgrund des fast schon totalitären Überwachungscharakters fraglich. Unklar ist aber auch hier, ob Vereine in ihre Stadionordnungen einen entsprechenden Passus aufnehmen könnten, nachdem sich jeder Besucher verpflichtet, solche Kontrollschleusen zu passieren oder ob man dem Besucher (zumindest bei bestimmten Blöcken) die Wahl lässt, solche Schleusen zu benutzen (um Zeit zu sparen), ähnlich den Kontrollen mittels des biometrischen Passes an Flughäfen.

⁶ Vgl. die Projekte des BMBJ zur Biometrie: <http://www.bmbf.de/de/18187.php>

Die Arbeitsteilung bei der Herstellung von Sicherheit

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

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

Insgesamt wird bei vielen Bundesliga-Spielen der besondere Event-Charakter deutlich, der zumindest für einige Ultras wichtiger zu sein scheint als das Spiel selbst, das manchmal nur Nebensache ist. Die Konfrontationen mit der Polizei vor und noch häufiger nach dem Spiel ist Teil dieser „Eventkultur“ und finden im günstigsten Fall als eher harmloses „Katz und Maus-Spiel“ statt, im ungünstigsten Fall werden gezielte Provokationen oder sogar Straftaten z.B. durch Werfen von Pyrotechnik, Böllern oder Flaschen auf Polizeibeamte verübt. Sogenannte „**Drittort-Auseinandersetzungen**“ am Spieltag, aber auch an anderen, zwischen den Gruppen vereinbarten Tagen und Orten, verdeutlichen diese Problematik. Bei den Spielen ist dann von Seiten des poli-

zeilichen Einsatzleiters, aber auch von dem einzelnen Polizeibeamten und den Gruppen- und Zugführern der Einsatzhundertschaften viel Fingerspitzengefühl gefragt, um nicht einen „Krieg“ zwischen Ultras und Polizei ausbrechen zu lassen. Dabei hat man manchmal den Eindruck, dass eine deeskalierende Grundeinstellung des Einsatzleiters nicht von allen eingesetzten Polizeibeamten geteilt wird und es vor allem dann zu Problemen hinsichtlich der grundlegenden Einsatzphilosophie (und in Folge dessen dann auch zur Eskalation) kommt, wenn ortsfremde Einsatzhundertschaften eingesetzt werden oder Bundes- und Landespolizei unterschiedlich agieren. Hinter vorgehaltener Hand gestehen Einsatzleiter oder mit der Lage vertraute Polizeibeamte ein, dass Gewaltpotential und Gewaltbereitschaft auf Seiten der Polizei durch einzelne „übermotivierte“ Polizeibeamte nicht unerheblich sind, gefördert auch durch überlange Einsatzzeiten und zunehmende Personalprobleme.

Beschränkt man den **Gewaltbegriff** auf rein körperliche Gewalt, kommt es im Stadion selbst meist nur dann zu gewalttätigen Auseinandersetzungen, wenn Polizei oder Ordnungskräfte direkt in den Stehplatzblöcken intervenieren, um Verdächtige festzunehmen oder Pyrotechnik zu lokalisieren. Bislang galt die polizeiliche **Einsatztaktik**, dass „jedes Eingreifen im Ultrablock mit einem hohen Risiko für die Einsatzkräfte verbunden“ ist und daher „genau abgewogen sein“ sollte. Diese „good practice“, nicht in voll besetzte Stehplatzblöcken zu intervenieren, war erfolgreich, denn in den modernen Fußballstadien bietet die hochauflösende Videotechnik die Möglichkeit, abweichendes Verhalten aufzuzeichnen und die Akteure im Nachhinein zu verfolgen. Der polizeiliche Zugriff erfolgt dann beim Verlassen des Stehplatzblockes, beim Toilettenbesuch oder Getränkekauf und ohne dass die Gefahr besteht, durch die Intervention in vollbesetzte Zuschauerbereiche Tumulte oder gar Panik auszulösen.

Allerdings führt der (Verdacht auf den) Einsatz von Pyrotechnik zunehmend zu polizeilichen Einsatzstrategien, die bislang eher verpönt waren. So ging die Polizei in Hannover unter Einsatz von Pfefferspray in einen Heimblock, weil es Hinweise auf angebliche Pyrotechnik in sog. „Doppelhaltern“ (leichte Plastikstangen für Transparente) gegeben hatte. Die Situation eskalierte, als die Polizei Fanutensilien einsammelte. Gefunden wurde nichts, aber es gab über 30, meist durch Pfefferspray verletzte Personen. Durch solche und ähnliche Einsätze (wie auch bei dem Spiel Schalke 04 – POAK Saloniki im August 2013) werden Solidarisierungseffekte unter den Ultras und ihrem Umfeld ausgelöst.

In einem Stadion war der Grund des Einschreitens eine illegal aufgehängte Zaunfahne im Auswärtsblock sowie das Zünden eines Rauchtopfes, das ein Eingreifen des Ordnungsdienstes und schließlich der Polizei zur Folge hatte. Ergebnis waren über 80 Verletzte durch den Einsatz von Pfefferspray. Anhand solcher Einsätze stellt sich die Frage der Verhältnismäßigkeit, und nicht nur aufgrund solcher Einsätze wurde das Jahr 2011 zum „Jahr des Pfeffersprays“. Aufgrund der fehlenden Sinnhaftigkeit in den Augen der meisten Ultragruppierungen führen solche Einsätze zur Verhärtung der Fronten.

Zusammenfassung

Eine Erhöhung der Sicherheit bei Großveranstaltungen durch Überwachung der Teilnehmerinnen wird von der Mehrheit derjenigen, die Fußballstadien besuchen, als weder sinnvoll noch notwendig angesehen. Die derzeit in den meisten Bundesligastadien installierten Videoüberwachungsanlagen reichen aus, um Straftäter zu identifizieren.

Es stellt sich somit Frage, welche weiteren Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen sinnvoll (effektiv), zumutbar (von Besucher akzeptiert) und rechtlich zulässig sind.

Dabei können das Stadion und der Bereich um das Stadion herum (sofern es sich um „privates“ Gelände handelt) relativ beliebig vom Stadionbetreiber kontrolliert werden, denn dem Besucher steht es im Prinzip frei, das Stadion zu besuchen. Er muss sich dabei mit den Regelungen, die in der Stadionordnung festgelegt sind, einverstanden erklären.

Die derzeit diskutierten Maßnahmen wie personalisierte Tickets und in Verbindung damit Kontrollen der Personalausweise auch auf elektronischem Wege sowie Iris- oder Gesichtsscanner dürfen gerade noch zumutbar sein. Im öffentlichen Raum allerdings haben Kontrollmaßnahmen die allgemein bekannten rechtlichen Grenzen. So ist die Videoüberwachung durch die Polizei durch mobile Kameras rechtlich nur dann zulässig, wenn es konkrete Anhaltspunkte für Störungen der öffentlichen Ordnung oder eine Gefahrenlage gibt.

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