



**Gewaltphänomene -
Strukturen, Entwicklungen und Reaktionsbedarf**

BKA-Herbsttagung vom 19. - 20. Oktober 2010

**Gewalttätigkeiten bei Großveranstaltungen (insbesondere
Fußball) – aus Sicht der Polizei**

Langfassung

Ingo Rautenberg

Leiter der Zentralen Informationsstelle Sporteinsätze (ZIS) beim Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste des Landes Nordrhein-Westfalen

Informationsaustausch bei Sportveranstaltungen

Die Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze (ZIS) beim Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste in NRW ist im Rahmen von Sportveranstaltungen für den nationalen und internationalen Austausch von Informationen und deren Koordination verantwortlich.

Mit ihrer Arbeit stellt die ZIS sicher, dass die für einen Veranstaltungsort zuständige Polizeibehörde über alle polizeilich bekannten Hintergrundinformationen verfügt, um mit angemessenem Personaleinsatz die Sicherheit der Zuschauer in und um Veranstaltungsorte wie Stadien oder Plätze sowie auf den An- und Abreisewegen gewährleisten zu können.

Dieses Ziel erreicht die ZIS im In- und Ausland gleichermaßen durch stetigen, engen Kontakt und Austausch mit Spielortbehörden, den in jedem Bundesland etablierten Landesinformationsstellen Sporteinsätze (LIS), der Informationsstelle Sporteinsätze beim Bundespolizeipräsidium Potsdam (BPolP-IS). Da es sich bei zahlreichen Veranstaltungen um internationale und nationale Fußballspiele mit internationaler Beteiligung handelt, hält die ZIS besonders engen Kontakt zu den im europäischen Bereich einheitlich benannten Partnerdienststellen, den National Football Information Points (NFIP)

Ihre Erfahrung und aktuelle Erkenntnisse bringt die ZIS zudem in bundesweite und europäische Gremien ein, um den Informationsaustausch, als wesentlichen Bestandteil der Planung polizeilicher Einsatzkonzepte, noch effizienter zu gestalten, polizeiliche Vorgehensweisen zu harmonisieren, sowie Sicherheitsstandards zu definieren und zu etablieren.

Lagebild

In der Fußballsaison 2008/2009 gehörten 36 Vereine der Bundesliga (18) und der 2. Bundesliga (18) an. Die nachfolgenden „gerundeten“ Daten sollen einen Überblick über die Belastungen, Aufwände und Sicherheitsstörungen im Zusammenhang mit Fußballbegegnungen geben. Die Datenbasis wurde mittels Verlaufsberichten und ergänzenden Fragebogen bei den zuständigen Polizeibehörden der Länder und für den Bereich der Deutschen Bahn AG bei der Informationsstelle Sport des Bundespolizeipräsidiums erhoben. Sie beziehen sich auf die insgesamt ca. 800 Fußballspiele, die im Rahmen von Ligaspielen der vorgenannten Vereine sowie den sonstigen Fußballbegegnungen, die in den Spielorten beider Bundesligen ausgetragen wurden.

Seit Beginn der 90 er Jahre stieg die Zahl der Zuschauer der beiden Bundesligen kontinuierlich an. Beispielsweise sei erwähnt, dass während der Saison 1991/1992 noch zirka 11,5 Millionen Fans die Spiele der beiden Bundesligen besuchten. Diese Zahl erhöhte

sich im Verlaufe der Jahre bis zur Saison 2008/2009 auf insgesamt ca. 17,5 Millionen Zuschauer.

Die Fußballverbände Union of European Football Associations (UEFA) und Deutscher Fußball Bund (DFB) haben diesem Umstand dahingehend berücksichtigt, dass auf internationaler Ebene in der „UEFA Champions League und der Europa League“ ein Gruppenspielmodus und auf nationaler Ebene mit Beginn der Saison 2008/2009 die 3. Liga als weitere Spielklasse aufgenommen und der Spielbetrieb der Regionalligen auf drei Staffeln erweitert wurde.

In der Spielsaison 2008/2009 wurden ca. 6.000 Strafverfahren eingeleitet, davon ca. 4.600 durch die einsatzführenden Dienststellen der Polizeien der Länder und ca. 1.400 durch die Bundespolizei. Mehr als die Hälfte aller Verfahren betrafen anlassstypische Straftaten (Körperverletzung, Widerstand, Landfriedensbruch, Sachbeschädigung). Darüber hinaus war die letzte Saison durch anlassbezogene Sicherheitsstörungen wie den Missbrauch von Pyrotechnik, die Solidarisierung von Zuschauergruppen beim Einschreiten von Ordnungs- und Polizeikräften, durch Block- und Platzstürme sowie durch Auseinandersetzungen auf Reisewegen gekennzeichnet.

Bei den Fußballbegegnungen wurden ca. 9.300 freiheitsentziehende Maßnahmen durchgeführt, die sich fast gleichmäßig auf Ingewahrsamnahmen im Rahmen der Gefahrenabwehr und Festnahmen auf dem Gebiet der Strafverfolgung aufteilten.

Im Rahmen der Einsätze wurden zudem ca. 600 Personen, sowohl Polizeibeamte (155) und Störer, aber auch unbeteiligte Personen verletzt.

Zur Gewährleistung der Sicherheit bei den genannten Fußballbegegnungen wurden durch die Polizeien der Länder und des Bundes über 1,5 Millionen Arbeitsstunden geleistet, was einem Stellenäquivalent von annähernd 1.200 Beamtinnen / Beamten entspricht.

Tendenzen und Entwicklungen

Während die Szene der Problemfans in den neunziger Jahren noch überwiegend durch „Hooligans“ im herkömmlichen Sinne geprägt war, berichten zahlreiche Polizeibehörden ergänzend über das in den letzten Jahren festzustellende, vermehrte Auftreten von sogenannten „Ultra“- Gruppierungen in den Anhängerschaften nahezu aller Vereine der ersten vier Spielklassen.

Nach dem Vorbild vergleichbarer Gruppen in Italien hatten sie sich anfänglich zum Ziel gesetzt, ihre besondere Verbundenheit zum Verein durch das Zeigen von Spruchbändern, durch choreografische Aktionen und den Einsatz von Pyrotechnik zu dokumentieren und eine „südländische“ Atmosphäre in den Stadien zu erzeugen.

Die überwiegende Anzahl der Angehörigen der „Ultra“-Gruppierungen ist zwischen 16 und 23 Jahre alt. Sie stellen für viele Jugendliche eine attraktive Jugend(sub)kultur dar, denn die Zugehörigkeit zu den „Ultras“ und das damit verbundene Gemeinschaftsgefühl gewährt den Mitgliedern ein hohes Anerkennungs- und Bindungspotential.

Obwohl es sich bei der überwiegenden Anzahl der Mitglieder der „Ultra“-Gruppierungen um friedliche Fußballfans handelt, deutet der hohe Anteil der von freiheitsentziehenden Maßnahmen betroffenen Personen in der Altersgruppe der 14- bis 17-Jährigen und insbesondere der 18- bis 20-Jährigen auf deren vermehrte Teilnahme an Störerhandlungen hin.

Probleme ergeben sich im Rahmen der Einsatzbewältigung häufig durch den erheblichen Alkoholisierungsgrad der festgestellten Störer, der gerade im Zusammenhang mit der bestehenden Gruppendynamik eine Vernunft gesteuerte Einordnung des eigenen Verhaltens erschwert und zusätzlich Hemmschwellen abbaut.

Durch das Abbrennen von Pyrotechnik entstehen erhebliche Gesundheitsgefahren. Häufig findet das Zünden der Feuerwerkskörper und Seenotrettungsfackeln oder gefährlichen Selbstlaboraten in der besonderen Enge der Stehplatzbereiche in den Stadien statt. Durch den Sichtschutz übergroßer, teilweise den ganzen Fanblock überspannender Fahnen und Transparente werden unter anderem die Videoüberwachungsmaßnahmen der Sicherheitskräfte unterlaufen und eine Beweisführung zum Teil unmöglich gemacht. Dem gleichen Zweck dienen zur Vermummung hochgezogene Schals beziehungsweise ins Gesicht heruntergezogenen Kapuzen.

Durch die starke Rauch- und Hitzeentwicklung kommt es regelmäßig zu teilweise erhebliche Gesundheitsbeschädigungen und Verletzungen, von denen letztendlich auch unbeteiligte Stadionbesucher betroffen sein können. Beispielhaft sei hier auf die Fußballbegegnungen zwischen dem VFL Bochum und dem 1. FC Nürnberg (27.02.2010) hingewiesen, in deren Verlauf durch den Abbrand von pyrotechnischen Gegenständen mindestens acht Personen teilweise schwer verletzt wurden. Eine weitere gravierende Sicherheitsstörung durch den Abbrand von Feuerwerkskörpern ereignete sich im Rahmen des internationalen Freundschaftsspieles zwischen Galatasaray Istanbul und Fenerbahce Istanbul am 21.07.2010 Mönchengladbach, bei dem eine unbeteiligte Stadionbesucherin schwerste Brandverletzungen im Rückenbereich erlitt.

Bei Fußballbegegnungen werden durch die Fans der Vereine häufig „Bannermärsche“ durchgeführt. Problemstellungen ergeben sich durch die Provokation gegnerischer (Problem)Fans, die eine „Gebietsverletzung“ durch die gegnerische Mannschaft nicht zulassen können. Darüber hinaus herrscht bei den Teilnehmern oft eine aufgeheizte, aggressive Stimmung, die noch durch „Einpeitscher“ verstärkt wird. Die Teilnehmer der Märsche sind kommunikativ nicht oder nur schwer erreichbar, so dass Kooperationen erschwert werden.

Darüber hinaus wird durch die Spielortbehörden über eine steigende Aggressivität von Angehörigen der „Ultra“- Gruppierungen sowie von einer Solidarisierung gegenüber Mitarbeitern der Ordnungsdienste und Einsatzkräften der Polizei berichtet, wenn diese gegen Mitglieder der jeweiligen Gruppe einschreiten.

Zudem liegen Hinweise vor, dass Angehörige der Ultraszenen versuchen, die offiziellen Gremien der Heimvereine zu beeinflussen. So wurden im Rahmen eines Anfang 2007 stattgefundenen Sicherheitsgespräches zwischen Vertretern des DFB und der Polizei zwei Positionspapiere erörtert, die aus dem Kreis der Frankfurter Ultras entwickelt worden waren. In dem ersten, an die Eintracht Frankfurt Fußball AG gerichteten Schreiben hatten die Ultras Frankfurt bereits 2005 formuliert:

„Sollte es zu keinerlei Feedback seitens des Vereins kommen und sollte unser Anliegen respektive Konzept völlig ignoriert werden, behalten wir uns weitere Maßnahmen vor, hierzu zählt beispielsweise ein Boykott der Stimmung in der kommenden Saison. Wir verweigern uns dagegen, reine Stimmungsprotagonisten zu sein, die aber bei ernsthaften Problemen unerhört bleiben und verleugnet werden.“

Diese Formulierungen machen deutlich, dass Teile der deutschen Ultraszenen durch organisiertes Auftreten gegenüber Stadioneignern, den – betreibern, den Vereinen und dem Verband versuchen, durch den „Druck der Straße“ ihre Forderungen durchzusetzen.

Darstellung ausgewählter Reaktionen

Um Sicherheitsstörungen und gewalttätige Auseinandersetzungen bei Fußballbegegnungen merkbar reduzieren und bestehende Gewaltbereitschaft von Personen langfristig beeinflussen zu können, sind abgestimmte Maßnahmen und Reaktionen aller Verantwortlichen und Beteiligten erforderlich. Wie auch im Kontext anderer Fälle von strafbarem Verhalten feststellbar, können allein durch polizeiliche Maßnahmen und Aktivitäten die bestehenden Probleme nicht gelöst werden.

Im Rahmen des Vortrages können aus Zeitgründen daher nur einige ausgewählte Maßnahmen erörtert werden, die in ihrer Wirkung als tragfähig bewertet und von unterschiedlichen Verantwortungsträgern und den Sicherheitsbehörden umgesetzt werden.

Nationales Konzept Sport und Sicherheit

Im Nationalen Konzept Sport und Sicherheit (NKSS) sind präventive und repressive Handlungsoptionen festgelegt, die das Zusammenwirken der Verantwortungsträger für die Sicherheit bei Sportveranstaltungen umfassen. Darin wird als ein tragendes Handlungsfeld die Einrichtung und Durchführung von Fanprojekten beschrieben, die auf der Grundlage der Teilnahme an der Lebenswelt der Fans wertvolle Arbeit zur Reduzierung von Gewalt leisten können.

Eine Zielrichtung stellt dabei die Hinführung zu gewaltfreien Konfliktlösungsstrategien im Rahmen von Selbstregulierungsmechanismen dar.

Außerdem sollen die Fanprojekte, die z. Zt. an 43 Standorten 48 Fanszenen betreuen, zum Abbau extremistischer Orientierungen beitragen. Die Fanprojekte stärken durch ihr Engagement die kreative Fankultur und bieten Freizeit und Bildungsangebote für jugendliche Fans an.

Das 1993 verabschiedete Nationale Konzept Sport und Sicherheit beschreibt ferner die Rahmenbedingungen durch die die Vereine die Sicherheit in ihren Veranstaltungsstätten gewährleisten können. Dabei ist die Festlegung von einheitlichen Standards und Richtlinien für den Einsatz von Ordnerdiensten sowie die Erstellung von Stadionordnungen, die beispielsweise verbindliche Verhaltensregeln in den Stadien konkretisieren von wesentlicher Bedeutung.

Im Zusammenhang mit großen Sportveranstaltungen, insbesondere Fußballspielen, können Ausschreitungen von Gewalttätern nur durch ein abgestimmtes Vorgehen aller verantwortlichen Organisationen und zuständigen Behörden wirksam und dauerhaft verhindert werden. Dazu gehört insbesondere die Schaffung organisatorischer Rahmenbedingungen durch den Veranstalter und seine jeweiligen Partner, die eine Anreize von Gewalttätern an die auswärtigen Spielorte und dort den Zugang zu den Stadien erschweren. Die Veranstalter sind innerhalb ihrer Verkehrssicherungspflichten gehalten, geeignete Vorkehrungen gegen potentielle Störer zu treffen. Das in Teil C des NKSS beschriebene Verfahren für die Erteilung bundesweit wirksamer Stadionverbote (bwSV) dient dem gemeinsamen Ziel, Straftaten zu verhindern und Gewalt zu minimieren.

Die Voraussetzungen für die Erteilung eines bundesweit wirksamen Stadionverbotes nach § 4 der Richtlinien des DFB zur einheitlichen Behandlung von Stadionverboten (Stand: 27.11.2009) sind nahezu identisch mit den Voraussetzungen für eine Speicherung in der Datei „Gewalttäter Sport“.

Die durch den DFB geschaffenen Rahmenbedingungen (DFB-RiLi zur einheitlichen Behandlung von Stadionverboten) wurden durch den BGH überprüft und nicht beanstandet (Urteil des BGH vom 30.10.2009, Az.: V ZR 253/08). In dieser höchstrichterlichen Entscheidung wurde die Rechtmäßigkeit eines erteilten bundesweit wirksamen Stadionverbotes (bwSV) aufgrund der vorgenannten DFB-RiLi bestätigt und die präventive Zielrichtung der bwSV nochmals bekräftigt.

Selbstregulierung innerhalb der (Problem)Fanszenen

Innerhalb der unterschiedlichen Ultragruppierungen besteht durchgängig kein klares Bekenntnis gegen die Anwendung von Gewalt. Die Anstrengungen und Aktivitäten der Verantwortlichen müssen sich daher darauf fokussieren Lösungsansätze und Modelle zu entwickeln, die es den Fans ermöglicht, eigenständig Grenzen zu setzen und gewalttätiges Handeln zu verurteilen. Beispielhaft wurde durch die Fanbeauftragten des 1. FC Köln und Borussia Mönchengladbach für das rheinische Derby am 19.03.2010 im Vorfeld der Begegnung eine Gewaltverzichtserklärung veröffentlicht und auf die Selbstregulierung der Fans gesetzt. Ihre Botschaft lautete :

„Schaut hin, was um euch herum passiert. Greift ein, unterbindet die Gewalt.“

Ein weiteres Beispiel zur Selbstregulierung ist die als Risikobegegnung eingestufte Begegnung zwischen Fortuna Düsseldorf und Hansa Rostock im Mai 2010. Nachdem im Düsseldorfer Fanblock Pyrotechnik entzündet wurde, forderten die eigenen Fans die Verursacher lautstark und letztlich erfolgreich auf, weitere Störungen zu unterlassen. Diese Fälle zeigen beispielhaft, dass durch die Förderung der Selbstregulierungsprozesse in den (Problem) Fanszenen das Verhalten von gewaltbereitem Störerklientel (nachhaltig) beeinflusst werden kann. Die Übernahme von Verantwortung für einen friedlichen Veranstaltungsverlauf und die Ächtung des Verhaltens einiger weniger gewaltbereiter Störer durch die ausschließlich fußballinteressierten Fans des eigenen Verein kann das Verhalten problematischer Fußballanhänger sowohl in der konkreten Situation als auch langfristig deutlich positiv beeinflussen. „Selbstregulierung“ wird gerade bei den Ultragruppierungen deutlich eher akzeptiert als Appelle und Verbote staatlicher oder öffentlicher Institutionen, die als Feinbild wahrgenommen werden.

Abbau von Feindbildern / Dialog

Wesentlich sind Anstrengungen und Aktivitäten, die den Abbau von Feindbildern fördern, um einen Dialog der Beteiligten, insbesondere zwischen Fans und Polizei, zu ermöglichen. Nur so ist es möglich, Bindungen und Grenzen, die zum Beispiel durch das Legalitätsprinzip bestehen, aufzuzeigen und zu verdeutlichen und notwendige Maßnahmen transparent zu machen. Es ist dabei deutlich hervorzuheben und unbestritten, dass es Spieltag für Spieltag viele intensive, positive Gesprächskontakte zwischen Fußballanhängern und der Polizei gibt. Um aber mit den (Teilen der) Fangruppierungen im Dialog zu bleiben, die regelmäßig Adressat polizeilicher Maßnahmen sind, werden auf nationaler und internationaler Ebene verschiedene Initiativen gefördert und aktiv mitgestaltet. Beispielsweise die Daniel Nivel Stiftung unterstützt verschiedene Gesprächskreise, um gegenseitiges Verständnis auf- und bestehende Vorurteile und Missverständnisse abzubauen.

Auch auf europäischer Ebene setzen Gremien mit gleicher Zielrichtung verstärkt auf Kontakte zu Fanvertretungen. Schwierigkeiten ergeben sich dabei regelmäßig auf

Grund der nicht akzeptierten Vertretungsansprüche und die vielfach damit einhergehende Unverbindlichkeit von Absprachen/Vereinbarungen. Im aktuellen Aufruf der Fanorganisationen zu einer Demonstration am 09.10.2010 in Berlin wird jedoch eingeräumt, dass „eine jetzt einsetzende selbstkritische Diskussion über die eigenen Handlungsweisen hätte schon viel früher einsetzen müssen.“. Die Gesprächsbereitschaft wird deutlich hervorgehoben: „Wir möchten betonen, dass wir weiter auf Dialog setzen wollen.“

Distanzierung von sicherheitsgefährdendem Verhalten

Auch im Rahmen einer offensiven Öffentlichkeitsarbeit muss von allen Verantwortlichen der Vereine, der Verbände aber auch der Fanvertretungen eine Distanzierung von sicherheitsgefährdendem Verhalten erfolgen, um eindeutig klar zu stellen, dass strafbares Verhalten im Rahmen von Fußballbegegnungen nicht ohne Widerspruch bleibt und auch nicht toleriert und akzeptiert wird. **Durchführung präventiv polizeilicher Maßnahmen**

Präventiv polizeiliche Maßnahmen sind grundsätzlich geeignet, die Anwesenheit von Problemfans an den Veranstaltungsorten zu reduzieren.

So eignen sich **Gefährderansprachen**, um präventiv auf die Problemfanszenen einwirken zu können. Sie stellen ein wirksames Mittel dar, potentiellen Störern bewusst zu machen, dass sie in den polizeilichen Fokus geraten sind. Im Rahmen der Gesprächsführung bietet sich die Möglichkeit, Konflikte zu mildern und Handlungskonsequenzen aufzuzeigen. Das Instrumentarium sollte daher insbesondere bei bekannten Rädelsführern von Sicherheitsstörungen konsequent zur Anwendung kommen.

Bei erkennbarer Beteiligungsabsicht von Personen an Auseinandersetzungen kann durch das Aussprechen von **Meldeauflagen** wirksam verhindert werden, dass Störer einen Spielort erreichen, in dem eine Begegnung mit erhöhtem Gefährdungspotenzial ausgetragen wird.

Im Rahmen von Fußballbegegnungen gegen potentielle Störer ausgesprochene **Aufenthaltsverbote** haben sich nach Bewertung der Polizeien der Spielortbehörden als zwar aufwändiges, aber geeignetes präventives Instrumentarium bewährt. Aufenthaltsverbote werden daher vorrangig gegen solche Personen ausgesprochen, die am oder in der Nähe eines Spielortes wohnen, an dem im Einzelfall Auseinandersetzungen geplant sind und deren Teilnahme auf Grund bestehender Erkenntnisse aussagekräftig prognostiziert werden kann.

Datei „Gewalttäter Sport“

Die Ziel- und Zweckrichtung der INPOL-Datei „Gewalttäter Sport“ dient der Verhinderung gewalttätiger Auseinandersetzungen und ermöglicht der Polizei, ihre Maßnahmen auf Personen zu fokussieren, die durch ihr Verhalten die Sicherheit bei Sportveranstaltungen beeinträchtigen. Die Speicherung von Erkenntnissen über erkannte Störer dient der strukturierten Erkenntnisgewinnung und stellt die Basis für präventiv polizeiliche Maßnahmen zur Verhinderung der Anreise von Gewalttätern dar. Die Daten bilden die Grundlagen für Prognosen und Entscheidungen der zu treffenden Maßnahmen, die auch einer gerichtlichen Überprüfung stand halten müssen.

Darüber hinaus bilden INPOL-Fahndungen „Gewalttäter Sport“ insbesondere für die Polizeikräfte des Einzeldienstes sowie der Bundespolizei nahezu die einzige Erkenntnisquelle, um täglich und rund um die Uhr eine zutreffende Störerzuordnung vornehmen zu können, wenn es außerhalb der Spielorte und –zeiten, z. B. im Rahmen der Reisewege auf Tank- und Rastanlagen der BAB, zu anlassbezogenen Vorkommnissen gewaltbereiter Fanggruppen kommt.

Gemäß Errichtungsanordnung werden Daten von Personen gespeichert, die im Verdacht stehen, an so genannten Katalogstraftaten beteiligt gewesen zu sein oder die Adressaten präventiv-polizeilicher Maßnahmen geworden sind und eine auf Tatsachen begründete Prognose erwarten lässt, dass sie auch in Zukunft im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen anlassbezogen in Erscheinung treten werden.