



Fan-Projekt Bielefeld e.V. – Ellerstraße 39 – 33615 Bielefeld  
Ole Wolff / [info@fanprojekt-bielefeld.de](mailto:info@fanprojekt-bielefeld.de) /ole.wolff@bag-fanprojekte.de

Landtag NRW  
Innenausschuss  
Hrn. Norbert Kraus  
norbert.kraus@landtag.nrw.de

**Betr: Öffentliche Anhörung am 16.sept.2014 / Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes (LT/Drs. 16/5038)**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren,  
hiermit möchte ich zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung nehmen:

### **Stellungnahme**

Der Fußball gerät immer wieder in die Schlagzeilen, weil von schweren Gewalttaten berichtet wird. Besondere Beachtung hat z. B. die Auseinandersetzung von Fangruppen in Köln im Januar dieses Jahres erzielt, bei der ein 43jähriger lebensgefährlich verletzt wurde, und auch die Ereignisse rund um das Spiel Bielefeld – Dresden im Dezember 2013, bei dem insgesamt etwa 20 Verletzte, Polizisten wie Bürger, zu beklagen waren, fanden bundesweite Aufmerksamkeit.

Schon beim zweiten Beispiel allerdings wird deutlich, wie sehr die Sicht auf die Dinge durch fehlerhafte Medienberichte verfälscht werden kann: Den in den Anträgen von CDU und FDP erwähnten Sturm auf den Bielefelder Weihnachtsmarkt hat es so nie gegeben. Die hohe Zahl an Verletzten ist ganz anderen Umständen geschuldet. Woher die Kolportage letztlich kommt, sei dahingestellt, deutlich wird hier aber, wie das Bild der Gewalt beim Fußball stets weitertransportiert, und immer weniger hinterfragt wird.

Andererseits wird ein polizeilicher Einsatz wie beim ChampionsLeague-Spiel Schalke – Saloniki, der ca. 90 Verletzte zur Folge hatte, mehrheitlich nicht unter dem Begriff Fußball-Gewalt subsumiert. Die Polizei und auch Herr Heinen als Landespolizeidirektor und Vorsitzender des NASS verteidigen diesen Einsatz und halten ihn nach wie vor für verhältnis- und daher auch für rechtmäßig.

Dies am Anfang nur als kurzer Hinweis darauf, wie mit dem Thema „Gewalt im Fußball“ umgegangen wird, welche Interpretationsspielräume offenbar vorhanden sind und wie mit jenem Umgang durchaus auch politische Ziele verfolgt werden können.

Es ist deshalb wichtig zu erkennen, wie sich der Diskurs um „Gewalt“ in den und um die Stadien in den letzten knapp 10 Jahren entwickelt hat, um den Umfang des Problems richtig erfassen zu können.

Seit sich im Vorfeld der WM 2006 die Haltung durchgesetzt hat, dass große Fußballereignisse störungsfrei verlaufen müssen, um sie optimal vermarkten zu können, werden eben auch Störungen, und nicht nur tatsächliche Gewalt, anders wahrgenommen und deshalb auch anders verfolgt. Und im Zuge des immensen Zuschauerzuwachses in den Bundesliga-Stadien entwickelte sich ein Vermarktungsanspruch, in dessen Rahmen strafrechtlich relevante Vorfälle noch genauer zur Kenntnis genommen bzw. eben auch „konsequent“ verfolgt und geahndet werden.

### ***Der „Gewalt“-Begriff***

Dies lässt sich auch daran ablesen, dass der Begriff Gewalttäter längst durch den des „Störers“ ergänzt und teilweise sogar abgelöst wurde. Der Störer-Begriff wird konsequent niedrighschwellig benutzt. Damit wird allerdings die Messlatte, eine „störungsfreie“ Veranstaltung durchführen zu wollen, für ein derartiges massenwirksames Ereignis, wie es der Profifußball seit mindestens einer Dekade ist, sehr hoch gelegt. Es ist allerdings das Wesen von großen Menschenansammlungen, dass sie nicht störungsfrei verlaufen; es gilt in der Regel, sie so ablaufen zu lassen, dass niemand zu Schaden kommt, es geht also zunächst und zumindest um die Minimierung von Schäden aller Art, vor allem aber körperlicher.

Die Wahrscheinlichkeit, beim Besuch eines Spiels einer der drei ersten Ligen körperlich zu Schaden zu kommen, lag in der vorletzten Saison bei 0,0056% (Grundlage ist hier der aktuellste ZIS-Bericht aus der Saison 2012/2013, neuere Daten gibt es derzeit noch nicht). Ein Jahr zuvor lag der Wert bei 0,0067% und davor bei 0,0055%. Dass angesichts dieser Zahlen von einem konstant hohen Niveau gesprochen wird, wie es der ZIS-Bericht seit 15 Jahren tut, lässt sich vielleicht mit dem Ziel erklären, dass es gar keine Verletzten mehr geben soll. Nicht, dass dies nicht erstrebenswert wäre – aber ist es realistisch?

### ***Neue Konflikt-Linien***

Die sich seit einigen Jahren immer mehr herauskristallisierende Konfliktlinie Polizei – Fans dominiert mittlerweile die Situation in und um die Stadien. Fans untereinander kommen sich bevorzugt bei Derbys ins Gehege, von solchen gibt es nach wie vor einige, aber in den alltäglichen Spieltagsszenarien an jedem Wochenende haben sich die Fronten längst anders justiert. Hierbei fällt auf, dass diejenigen Einsatztaktiken, die sich der „Zero-Tolerance“-Haltung verpflichtet fühlen, vermehrt zu Konfliktsituationen führen, die es so vor ein paar Jahren noch nicht gegeben hat. Um dies anschaulich zu machen: Es kommt viel schneller und öfter zu Personalienfeststellungen, (Beamten-)Beleidigung wird mittlerweile sehr viel strenger verfolgt, der Ton ist vielleicht nicht prinzipiell rauer geworden, aber offensichtlich dient Widerspruch öfter als Anlass zu strafrechtlicher Verfolgung. Da dies aber in der Praxis zu einer deutlichen Asymmetrie in der Beweislage führt, provoziert es fast zwangsläufig Solidarisierungseffekte auf Fanseite. Der Manifestierung einer (fan-)gruppenimmanenten „Widerstandsidentität“ (vgl. J. M. Hagedorn) wird dadurch weiter Vorschub geleistet. Gleichzeitig werden umgekehrt positive Reflexe wie Selbstregulierung und Selbstreflexion aber unwahrscheinlicher. Polarisierung leistet allerdings einer grup-

penspezifischen Solidarisierung weiteren Vorschub. Gleiches lässt sich auch auf Seiten der Ordnungsbehörden beobachten, denn diese fühlen sich, wenn man ihre öffentlichen Stellungnahmen zugrunde legt, im Bemühen, „Straftäter konsequent auszuschließen“, von Justiz; Vereinen und Verbänden oft im Stich gelassen. Die Verhärtung der Fronten ist längst im Gang, der Prozess führt durch Hardliner auf allen Seiten zu unüberbrückbaren Gräben, die letztlich auf Kosten einer „vernünftigen“ Sicherheitsdebatte gehen.

### ***Meldeauflagen – eine Lösung?***

Die oben beschriebene Entwicklung lässt sich seit mindestens seit einem Jahrzehnt beobachten, vielleicht spätestens ab jenem Zeitpunkt, an dem die Ultra-Kultur flächendeckend für Stimmung in den Stadien sorgt und damit diese durchaus widerständige Jugendbewegung auf einen knappen und möglicherweise reduzierenden Begriff gebracht werden konnte. Der Ausbau sowohl der Überwachungstechniken (Polizeipräsenz, Video) als auch der Repressionsmaßnahmen (Anzeigeverhalten, Stadt- und Betretungsverbote, Meldeauflagen sowie bundesweite Stadionverbote, weitere auf dem Hausrecht beruhende Beschränkungen) trifft in allererster Linie auf eine jugendlich geprägte Klientel. Diese ist 15-25 Jahre alt und reagiert in diesem Kosmos von Einschränkungen fortwährend und durchaus virtuos mit ihren Ausdrucksformen des Widersetzens, mitunter auch strafrechtlich relevant. Dies ist ein fortwährend dynamischer Prozess, der stets jeden neuen Impuls aufnimmt und „weiterverarbeitet“. Als der DFB vor etwa 3 Jahren die Überlegungen zur Legalisierung von Pyrotechnik abbrach, führte dies eben nicht dazu, dass die Aktivenszenen auf solcherlei verzichten mochte. Im Gegenteil: Dass Pyro das optische Symbol für diese Renitenz geworden ist, hat eben auch damit zu tun, dass Pyrotechnik das einzige stilprägende Mittel (geworden) ist, dem bisher noch mit keiner Kontroll- oder Verbotsmaßnahme wirksam beizukommen war.

Ob Meldeauflagen an solchen dynamischen Prozessen etwas ändern würden? Aller Wahrscheinlichkeit nach nicht. Denn die Ursache des Konflikts liegt in der Konstruktion der oben beschriebenen Interessenkonstellation selbst begründet.

Es muss vielmehr darum gehen, dem/der Einzelnen die Verantwortung für sein/ihr Handeln zurückzugeben. Das lässt sich nicht über pauschale gruppenbezogene Maßnahmen erreichen. Auch in den Ultragruppen sind die allermeisten nicht per se gewaltsuchend, sondern, vom Normalo bis zum Kuttentfan, durchaus friedliebend, aber sicherlich erlebnisorientiert. Das einfache Gut-Böse-Schema gibt aber keine einzige seriöse Beobachtung her. Und da es sich gerade bei der Aktivenszene um jugendliche und junge erwachsene Stadionbesucher handelt, sollte es sich verbieten, von potentiellen Gewalttätern zu sprechen und sie entsprechend frühzeitig bzw. gar von vornherein zu kriminalisieren.

Eine Maßnahme wie die Meldeauflage, die zwar den Anschein eines individuellen Ansatzes verfolgt, aber dann doch hauptsächlich eine bestimmte (Jugend-)Kultur ins Visier nimmt, weil man diese besonders „einfach“ definieren und lokalisieren kann, leistet einer weiteren Konfliktverhärtung Vorschub und ist deshalb das Gegenteil einer klugen Deeskalationsstrategie. Und aus diesem Grund auch kein präventiver Ansatz, denn die Jugendlichen „wachsen nach“, es ist auch hier ein stets dynamischer Prozess.

### **Die Polizei – dein Freund und Problemlöser?**

Zudem macht man es sich zu einfach, die Polizei in diesem Interessenkonflikt nach vorne zu schieben, in der Hoffnung, sie möge nur genügend Maßnahmen ergreifen resp. Meldeauflagen aussprechen, dann wird alles friedlich. Nicht nur, dass es rechtsstaatlich höchst umstritten sein dürfte, eine „Lex Fußball“ einzuführen, denn die Verhältnismäßigkeit der Mittel zu wahren, ist nach wie vor ein Grundsatz des Rechtsstaates. Die Polizei ist dazu da, Straftaten zu verfolgen und aufzuklären. Sie soll sie im Vorfeld verhindern, wenn es seriöse Hinweise gibt, dass eine Person eine Straftat plant. Die Situation in und um ein Stadion folgt aber dermaßen komplexen und dynamischen Interaktionsprozessen, dass in den allerseltensten Fällen einer bestimmten Person ein konkreter Plan für eine bestimmte schwerwiegende Straftat zuzuschreiben werden kann. Die Einschränkung „schwerwiegend“ deshalb, weil sie mit der Maßnahme der Meldeauflage unter der Wahrung der Verhältnismäßigkeit korrespondieren muss. Der Polizei immer nur noch mehr und weiterreichende repressiver Mittel an die Hand zu geben, ist eher ein Zeichen von Hilflosigkeit als von kluger und gezielter Intervention. Denn in der Praxis stellen sich die Problemlagen, wie oben skizziert, doch als deutlich komplexer dar, und die Polizei sollte nicht als Reparaturbetrieb für (Fehl)Entwicklungen, die weitgehend auf gesamtgesellschaftlicher Ebene zu suchen sind, auftreten.

### **FAZIT**

Wie am Anfang ausgeführt, sind nach wie vor die schwerwiegenden Straftaten nicht auf einem derart hohen Niveau – und hier widerspricht die BAG West ausdrücklich der ZIS-Interpretation –, dass wir davon sprechen können, es hier mit einem gewalthaltigen Massenphänomen zu tun zu haben, das eine derart einschneidende Grundrechtsbeschränkung rechtfertigen würde/könnte.

Zudem taugt das Zahlenwerk der ZIS nicht dazu, eine genauere Analyse der Täter geschweige des Tathergangs im Sinne einer „typischen“ Tatkonstellation vorzunehmen. Nach allen Beobachtungen, die Fanprojekte bei der Arbeit „im Feld“ machen können, lässt sich eine derartige Form der „Gewaltprävention“ nicht seriös begründen. Der Schwerpunkt muss vielmehr auf „Abrüstung“ und die Stärkung der Eigenverantwortung gelegt werden, übrigens auf ALLEN Seiten, und hier darf sich ausdrücklich auch die Medienlandschaft angesprochen fühlen.

Dass die NRW-Polizei mit dem im August gestarteten Pilotprojekt, welches verminderte Einsatzkräfte bei den meisten Profiligaspielen vorsieht, genau der obigen Abrüstungslogik folgen will, übrigens auch gegen Widerstände aus den eigenen Reihen, ist daher nur zu begrüßen.

### **Fragen / Antworten**

Fragen 1-8:

- generell gilt: eine Meldeauflage stellt einen grundlegenden Eingriff in die Persönlichkeits- und Freiheitsrechte dar. Jede einzelne Meldeauflage muss daher individuell und gut begründet sowie verhältnismäßig sein. Die Fak-

tenlage, auf der eine Meldeauflage ausgesprochen wird, bedarf einer hinreichenden Umfangs, wonach anzunehmen ist, dass von der/dem Betroffenen eine reale Gefahr ausgeht, dass diese/r eine schwere (!) Straftat begeht.

Mit einem juristischen Kunstgriff wie jener in dieser Anhörung vorgeschlagenen, eine Vereinfachung der Aussprache herbeizuführen, ist entschieden abzulehnen. Damit würde das schon jetzt bestehende Ungleichgewicht juristischer Teilhabemöglichkeiten von Ordnungsbehörden/-institutionen einerseits und den Bürgern andererseits ein noch größeres Gefälle bekommen. Ungleichgewicht deshalb, weil Meldeauflagen keine aufschiebende Wirkung haben, der Klageweg vor dem Verwaltungsgericht eine vierstellige Summe kostet und damit für Jugendliche/Jungerwachsene – also einen Großteil jener Zielgruppe, auf die der Gesetzentwurf abzielt – nicht zu bewältigen ist.

Frage 9:

- auch hier gilt der rechtsstaatliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. In den seltensten Fällen ist die Lage so eindeutig, dass über die Schuldfrage nicht diskutiert werden muss. Und gerade bei schweren Vorwürfen wie Körperverletzung muss dem Beschuldigten die Möglichkeit eines ordentlichen rechtsstaatlichen Verfahrens gegeben werden. Dass solche Verfahren in der Regel für Täter wie Opfer viel zu lange dauern, übrigens in die eine wie in die andere Richtung, darüber herrscht sicher Einigkeit; dies darf aber nicht zu Lasten des Betroffenen/Beschuldigten gehen.

Frage 10:

- siehe Ausführungen in der obigen Stellungnahme

Frage 11:

- eine Vereinfachung einer Verhängung von Meldeauflagen dürfte vermutlich auch die Zahl der Meldeauflagen deutlich steigen lassen. Es ist nicht auszuschließen, dass damit auch die rechtsstaatlich verankerte Verhältnismäßigkeit der Mittel leiden wird. Einem allgemein formulierten Sicherheitsbedürfnis des Landes (denn die Meldeauflage basiert lediglich auf einer Prognose) steht hier immer ein konkreter Anspruch auf Freiheitsrechte entgegen. Wie sich Jugendliche/Jungerwachsene in diesem juristischen Feld zur Wehr setzen sollen oder gar behaupten können, ist nur schwer vorstellbar. Denn neben den naturgemäß nur wenig vorhandenen finanziellen Möglichkeiten (s.o.) gibt es vor allem eine teilweise regelrechte Erfassung/Durchdringung ihrer Person durch die polizeilichen Maßnahmen, die die Polizei im Rahmen der Gefahrenabwehr durchführen kann und auch durchführt. Allein dieses Polizeirecht enthält Möglichkeiten der Datenerfassung, die dem einzelnen Bürger dieses Landes nicht zugänglich sind, aber Auswirkungen auf sein Leben haben, und dies über den Fußball hinaus. Vom Staat derart „erfasst“ zu sein, ohne dass dies für den betroffenen Bürger transparent nachzuvollziehen ist, erzeugt vor allem eines, was nicht gewollt sein kann: Misstrauen gegenüber dem Rechtsstaat.

Fakt ist demnach, dass die Gefahr entsteht, dass dieser Rechtsstaat von diesen Jugendli-

chen/Jungerwachsenen, der ja auch der ihre ist, abgelehnt wird, weil sie sich als rechtlich benachteiligt, wenn nicht sogar als recht- und wehrlos begreifen. Tendenzen dazu sind längst erkennbar.

#### Frage 12

- nein

#### Frage 13

- Diese Frage möchte ich ganz bewusst fern der konkreten Fragestellung beantworten:

Die Fokussierung auf den Fußball als „Problemfeld“ verstellt schon den Blick auf weitreichendere Lösungsmöglichkeiten. Fußball hat einen sehr hohen gesellschaftlichen Stellenwert, der weit über den Sport als solchen und die Attraktion der Profiligen hinausgeht. Er ist Familienerlebnis, Freizeit- und Wochenendgestaltung, besitzt aber auch eine offensichtliche Ventilfunktion in unserer Leistungsgesellschaft. Diese Funktionen zusammengenommen waren vermutlich noch nie so ausgeprägt wie in den letzten Jahren seit der WM 2006 in Deutschland.

Entsprechend dieser Vorauslage ist in diesem Sportereignis schon eine große Emotionalität angelegt, die im Guten wie im Negativen sichtbar wird. Dieser bipolare Charakter ist im Fußball von vornherein angelegt und lässt sich bei weitem nicht nur auf den Stehplatztribünen beobachten.

Dass speziell Jugendliche/Jungerwachsene diese Emotionalität in einer extremeren Form ausleben, ist vielleicht ein Privileg der Jugend. Es ist aber auch ein Hinweis darauf, dass die Frage gestellt werden sollte, ob heutigen Jugendlichen noch Erlebniswelten geboten werden, die nicht verregelt sind. Das ist weniger eine Frage des Materiellen als der Frei-Räume. Es ist eine gesellschaftspolitische Aufgabe, davon wegzukommen, Kinder und Jugendliche auf nichts anderes als die Arbeitnehmer von morgen und ihre Fähigkeiten und Interessen vor allem auf die Verwertbarkeit am Arbeitsmarkt hin zu reduzieren. Auffälliges Verhalten darf deshalb auch als Ausbruchversuch aus dieser ökonomisierten Klammer verstanden werden.

#### Frage 14

- Die Kennzeichnungspflicht von Beamten ist sehr zu begrüßen. Und zwar deshalb, weil in den oben beschriebenen, immer wieder entstehenden Konfliktsituationen auch Beamte „Fehler“ machen. Generell ist die Beweislage für betroffene Bürger bei entsprechendem Fehlverhalten von Beamten schwierig, zumal dann, wenn sich die/der Betroffene in einer „problematischen Gruppe“ aufgehalten hat. Eine personifizierte Kennzeichnung erleichtert in solchen Konflikten auf jeden Fall die Zuordnung, und sie erleichtert der Polizei selbst auch die Nachbereitung nicht optimal gelaufener Einsätze.

Man darf gespannt nach Berlin schauen, dort wird die Kennzeichnungspflicht seit geraumer Zeit umgesetzt und die von der Polizei befürchteten negativen Folgen für die Beamten sind weitgehend ausgeblieben.

#### Frage 15

- Die Lebenswelt der Fans ist an anderer Stelle schon ausführlicher beschrieben worden.
- Mit der AG Fanreiseverkehr, angesiedelt beim DFB, ist nun seit einigen Monaten ein Gremium installiert, welches, so wie es sich bis jetzt darstellt, gute Arbeitsergebnisse erzielen kann.
- Die Kommunikation aller am Fußball beteiligten Institutionen, einschließlich der Fanprojektarbeit, ist in den letzten Jahren deutlich umfassender geworden. Es gibt nun vielerorts deutlich verbesserte und differenzierte Austauschmöglichkeiten. Auch auf Landes- und Bundesebene wurde das Netzwerk mittlerweile beachtlich ausgebaut.

Allerdings ist Kommunikation kein Selbstzweck. In einer von den Ordnungsinstitutionen teilweise deutlich dominierten Sicherheitsarchitektur rund um den Fußball werden gesellschafts- oder jugendpolitische Ansätze immer wieder nachrangig behandelt. Hier hat auch die Installierung von Szenekundigen Beamten (SKB) offensichtlich ihre Grenzen...

- Die Vermittlung von Problemlagen rund um den Fußball ist ein schwieriges Feld. Der Zugang zur Presse ist je nach Institution sehr unterschiedlich ausgeprägt, entsprechend dominieren auch bestimmte Meinungen den öffentlichen Diskurs. Da mit diesen Meinungsäußerungen zumeist auch politische Intentionen verbunden sind, ergibt sich doch ein sehr von den jeweiligen Interessen geleitetes heterogenes Meinungsbild. Daran haben auch die verschiedenen Netzwerke nicht grundlegend etwas verändern können.

#### Frage 16

- DFL und DFB sind bemüht, sinnvolle Projekte zu unterstützen. Es gibt mittlerweile einige, vom Umfang sehr unterschiedliche Initiativen. Da dies noch ein sehr junges Angebot ist, gerade was die PFIFF-Fördergelder angeht, braucht es sicherlich noch ein wenig Zeit, bis man hier eine erste Bilanz mit Aussagekraft ziehen kann. Das Engagement von DFL und DFB ist auf jeden Fall richtig.

#### Frage 17

- Diese Frage ist teilweise schon in Antwort 15 beantwortet worden. Ein bedeutender Punkt ist sicherlich, dass je nach Institution eine Spielauswertung unterschiedlichen Maßstäben unterliegt. Wann das Prädikat „gut gelaufen“ vergeben wird, hängt eben von den Auftraggebern und der daraus resultierenden Erwartungshaltung ab. Die grundsätzlichen Probleme hierbei sind oben in der Stellungnahme dargestellt.

#### Frage 18:

- Dies ist sicherlich ausbaufähig. Es gibt ein grundsätzliches Angebot der Vereine und Fanprojekte wie auch eine grundsätzliche Bereitschaft bei der Polizei. Allerdings wird diese Informationskultur an den einzelnen Standorten sehr unterschiedlich mit Leben gefüllt. Die Gründe hierfür sind unterschiedlicher, oft lokaler Natur, sollten aber keineswegs unüberwindbar sein.

*Weiterführende Literatur (Auswahl):*

- „Der Präventivstaat“; Gensing/Reisin 2013
- „das zerbrochene Fenster“; Buderus/Dembowski/Scheidle 2001
- „Bambule und Randalie“; Zick, Aufsatz 2014
- „Massenpsychologie und polizeiliche Wahrung der Ordnung“; Stott 2010
- „Organisierte Fan-Szenen: Zwischen empfundener Enteignung und Self-Empowerment“;  
Dembowski, Aufsatz 2013
- „Projekte und Sicherheitsmaßnahmen des deutschen Fußballs“; DFB, Broschüre 2011
- „Periodische Sicherheitsberichte“ des BMI (seit 2009)

Bielefeld, den 20.08.2014 (Ole Wolff)

