

Randale, Rowdys, Raufereien

RECHTSFRAGEN RUND UM DIE SICHERHEIT IN DEN WM-STADIEN

Sicherheit ist – besonders zur WM, wenn die Welt auf Deutschland blickt – ein großes Thema in den Fußballstadien. Aber was darf ein Veranstalter unternehmen, um friedfertige Zuschauer und Spieler vor Rowdys und Hooligans zu schützen? Und welche Möglichkeit hat der Staat, um auch außerhalb der Stadien und im Vorfeld der Spiele das Schlimmste zu verhindern? Was rechtlich möglich ist, zeigen zwei Wissenschaftler des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Recht der staatlichen Transfersysteme der Juristischen Fakultät.

In wenigen Wochen ist es soweit. Deutschland richtet die Fußball-Weltmeisterschaft aus: Vom 9. Juni 2006 an werden 32 Nationalmannschaften in zwölf Stadien in insgesamt 64 Spielen darum kämpfen, am 9. Juli 2006 beim Finale in Berlin den Weltpokal in Händen zu halten. Dieses Großereignis wird nach Schätzungen des Deutschen Fußball-Bundes (DFB), der die Weltmeisterschaft im Auftrag der Fédération Internationale de Football Association (FIFA) veranstaltet, über drei Millionen Zuschauer aus aller Welt in die Stadien locken.

Leider werden darunter auch Fans sein, denen das sportliche Gegeneinander auf dem Spielfeld nicht ausreicht. Sie wollen raufen und randalieren.

Ursachen für Ausschreitungen gibt es dabei viele, etwa vermeintliche Provokationen anderer Fans, ein ungewünschter Spielverlauf, Lust auf Gewalt. Die Folgen sind indessen fast immer dieselben: Es kommen Unbeteiligte zu Schaden. Will man Gewalttätigkeiten von vornherein verhindern oder möglichst im Keim ersticken, so führt dies zu der Frage, welche Maßnahmen präventiv gegen gewaltbereite Fans oder gar Hooligans, die Krawalle bereits langfristig geplant haben, ergriffen werden können, damit man dem Motto der diesjährigen Weltmeisterschaft »Die Welt zu Gast bei Freunden« gerecht werden kann.



Wer ist für die Sicherheit verantwortlich?

Zunächst einmal ist der DFB als Veranstalter für die Sicherheit der Zuschauer in und um die Stadien herum verantwortlich. Dies ergibt sich aus den Sicherheitsrichtlinien der FIFA, die für die Veranstalter von

FIFA-Wettbewerben verbindlich sind. Diese Richtlinien beschreiben alle zu treffenden Sicherheitsvorkehrungen zur Verhütung von Zuschauerausbreitungen und zur Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung im Stadionbereich. Jedoch verpflichten sie den DFB nur im Verhältnis zur

FIFA; unmittelbar gegenüber den Stadionbesuchern ist der DFB hingegen aus dem Kaufvertrag über die Eintrittskarte verpflichtet, die Rechtsgüter seiner Vertragspartner zu schützen.

Im Übrigen sind der Bund und die Länder für die Sicherheit zuständig. Zum einen hat die Bundesregierung der FIFA im Rahmen des Bewerbungsverfahrens diese Garantie gegeben, was unter anderem ausschlaggebend für die Entscheidung zugunsten Deutsch-

Präventivmaßnahmen des DFB

Auf dem Stadiongelände kann der DFB selbst gegen potentielle Gewalttäter vorgehen. So können die Zuschauer bei der Einlasskontrolle von Ordnern durchsucht und zur Abgabe von im Stadion verbotenen Gegenständen aufgefordert werden. Der Katalog reicht von Waffen jeglicher Art über als Wurfgeschosse einsetzbare Gegenstände wie etwa Flaschen und Dosen, brennbare

Des Weiteren können Zuschauer vom Stadiongelände verwiesen werden, wenn sie sich vorsätzlich oder fahrlässig den Anweisungen der Polizei, der Feuerwehr, der Ordner sowie des Stadionsprechers widersetzen. In Extremfällen kann ferner ein Stadionverbot für alle Spiele der Weltmeisterschaft verhängt werden.

Zu all diesen Sicherheitsmaßnahmen berechtigt ist der DFB auf Grundlage der einheitlichen Stadionordnung der WM-Stadien 2006. Beim Kauf



Abbildung 1 (links)
Ob die Kamera läuft oder nicht – diese Polizisten schrecken gewaltbereite Fans ab.

Abbildung 2
Ebenfalls abschreckend: Reiterstaffeln der Polizei.

lands war. Ausgehend davon erarbeitete die Innenministerkonferenz im vergangenen Jahr unter Mitwirkung des DFB das »Nationale Sicherheitskonzept 2006«, in welchem die einzelnen vorzunehmenden Maßnahmen vereinbart wurden. Zum anderen ist der Staat durch unsere Verfassung dazu verpflichtet, die Grundrechte potentieller Opfer von Krawallen zu schützen.

Stoffe und Feuerwerkskörper bis hin zu Fahnenstangen, die länger als ein Meter und dicker als drei Zentimeter sind. Kommt ein Zuschauer der Aufforderung nicht nach, so wird ihm der Zutritt auf das Gelände verweigert. Da alkoholisierte oder unter Drogeneinfluss stehende Menschen oftmals zu Unvernunft neigen, können die Ordner beim Einlass ebenso Besucher zurückweisen, die wegen ihres Alkohol- oder Drogenkonsums ein Sicherheitsrisiko darstellen könnten. Gleiches gilt für Zuschauer, gegen die ein nationales oder internationales Stadionverbot ausgesprochen worden ist.

der Eintrittskarte hat sich nämlich jeder Käufer durch die Anerkennung der Allgemeinen Ticket-Geschäftsbedingungen zu deren Einhaltung verpflichtet. Es war damit jedem Zuschauer freigestellt, ob er die Stadien unter diesen Voraussetzungen besuchen möchte oder nicht.

Staatliche Präventivmaßnahmen

Anders als der Veranstalter DFB ist der Staat in seinem Agieren nicht auf den Stadionbereich beschränkt. Ihm steht vielmehr ein umfangreiches Repertoire an vorbeugen-

den Maßnahmen zur Verfügung, um bereits vor dem Einlass in das Stadion gegen gewaltbereite Fans aus dem In- und Ausland vorzugehen. Jedoch ist der Staat im Vergleich zum Veranstalter an engere rechtliche Kriterien gebunden, da er bei seinen Handlungen die Grundrechte der Betroffenen achten muss.



Abbildung 3
Personenkontrollen durch die
Polizei

Gefährderansprache

Zunächst haben die Polizeibehörden die Möglichkeit, bereits auffällig gewordene Fußballfans oder sonstige potentielle Störer anzuschreiben und sie auf die Rechtslage hinzuweisen. Hierfür bedarf es mangels Grundrechtseingriffs keiner besonderen Ermächtigungsgrundlage. Neben der Rechtsaufklärung soll diese sogenannte Gefährderansprache dem Empfänger bewusst machen, dass er polizeilich bekannt ist. Denn den größten Schutz vor Sanktionen bietet dem gewaltbereiten Fan die

Anonymität. Hat man ihn hingegen in der großen Masse ausfindig gemacht, so wird er überlegter handeln. Bei der Auswahl der anzuschreibenden Fans kann die Polizei auf die Datei *Gewalttäter Sport* zurückgreifen. Dies ist eine auf Grundlage des Bundeskriminalamtgesetzes geführte Fahndungsdatei, in der die Polizei Beteiligungen an Ausschreitungen oder an sonstigen Störungen speichert.

Verhinderung der Anreise potentieller Gewalttäter

Weiterhin kann die Polizei die Anreise polizeilich bekannter Gewalttäter zum Stadion unterbinden. Hierbei ist zwischen der Anreise im Inland und der aus dem Ausland zu unterscheiden. Der Reisetätigkeit potentieller Gewalttäter im Inland kann die Polizei mit Hilfe einer Meldeauflage entgegenreten: Wer sich mitten während eines Fußballspiels auf einer Polizeidienststelle seines Wohnortes melden muss, kann nämlich nicht gleichzeitig im Stadion sein und randalieren. Rechtsgrundlage für die Meldeauflage ist die polizeiliche Generalklausel im jeweiligen Landespolizeigesetz (z.B. § 11 Niedersächsisches Sicherheits- und Ordnungsgesetz [Nds. SOG]), wonach die Polizei alle notwendigen Maßnahmen treffen kann, um eine konkrete Gefahr abzuwehren.

Die Polizei muss also eine individuelle Prognose stellen, ob eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch den Betroffenen während der Spiele wahrscheinlich ist. Dazu müssen ihr erstens Taten der Person aus der Vergangenheit bekannt sein, welche die Annahme rechtfertigen, dass die Person die Sicherheit bei einer Fußballveranstaltung beeinträchtigen könnte. Eine Hilfe bietet der Polizei dabei wiederum die Datei *Gewalttäter Sport*. Einbezogen werden können aber auch Störungen ohne straf-

rechtliche Relevanz und ohne Fußballbezug je nach Intensität und Häufigkeit. Neben der Vergangenheitsbetrachtung muss die Polizei zweitens feststellen, dass auch eine künftige Beteiligung des Betroffenen an Ausschreitungen hinreichend wahrscheinlich ist.

Im Einzelfall ist aber vor der Verhängung von Meldeauflagen stets zu prüfen, ob das Ziel des Fernhaltens von den Spielorten nicht gleich effektiv durch ein Aufenthaltsverbot erreicht werden kann, das dem Betroffenen untersagt, sich zu bestimmten Zeiten an einzelnen Risikoorten aufzuhalten. Rechtsgrundlage hierfür ist die Standardmaßnahme des Platzverweises (z.B. § 17 Nds. SOG). Die Voraussetzungen für ein Aufenthaltsverbot entsprechen denjenigen für eine Meldeauflage.

Ergeben sich Hinweise, dass der betroffene Fan die Meldeauflage oder das Aufenthaltsverbot ignorieren und sich trotzdem an den Spielort begeben will, so kann die Polizei ihn als ultima ratio in Präventivgewahrsam nehmen (z.B. §§ 18 ff. Nds. SOG). Da dies einen erheblichen Eingriff in das Freiheitsgrundrecht des Betroffenen darstellt, muss es hier Anhaltspunkte dafür geben, dass eine Straftat oder eine Ordnungswidrigkeit von erheblicher Gefahr für die Allgemeinheit bevorsteht. Sofern nicht Gefahr im Verzuge ist, muss die Gewahrsamnahme zuvor richterlich angeordnet werden; zumindest muss – so ein ganz neues Urteil des Bundesverfassungsgerichts – eine richterliche Entscheidung unverzüglich nachgeholt werden. In Niedersachsen ist eine Präventivgewahrsamnahme von bis zu zehn Tagen Dauer möglich.

Sonderfall: Einreiseverbote für ausländische Hooligans

Die Einreise von Hooligans aus dem Ausland kann die Grenzpolizei durch die Zurückweisung an der Grenze verhindern. Hierzu ist sie nach dem Aufenthaltsgesetz berechtigt, wenn die Einreise des Ausländers eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Bundesrepublik darstellt. Für die erforderliche individuelle Gefahrenprognose kann sich die Grenzpolizei auf Daten des Bundeskriminalamts oder ausländischer Behörden stützen.

Wichtig für die Durchführung dieser Maßnahme ist, dass trotz des Schengener Abkommens an allen Außengrenzen Deutschlands Grenzkontrollen durchgeführt werden. Diese Möglichkeit besteht nach dem Schengener Durchführungsübereinkommen für einen begrenzten Zeitraum, wenn es die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit eines Vertragsstaates erfordert und die anderen Vertragsstaaten konsultiert wurden.

Maßnahmen vor Ort

Vor Ort kann die Polizei mit einer erhöhten Präsenz dafür sorgen, dass sich gewaltbereite Fans beobachtet fühlen und aus diesem Grunde ihre Aktivitäten unterlassen. Dabei werden vornehmlich szenekundige Beamte eingesetzt, die sich, falls notwendig, von szenekundigen Polizeikräften aus dem Ausland beraten lassen können. Neben dem menschlichen kann auch das technische Auge in Form von Überwachungskameras zum Einsatz kommen. Solange die Bilder nicht aufgezeichnet werden, bedarf es nach ganz überwiegender Ansicht dafür keiner besonderen Ermächtigungsgrundlage.

Werden die Bilder demgegenüber aufgezeichnet, so ist das allgemeine Persönlichkeitsrecht der gefilmten Perso-

nen beeinträchtigt, und die Polizei darf nur auf der Basis einer Rechtsgrundlage handeln. Diese findet sich in den Landespolizeigesetzen (z.B. § 32 Nds. SOG). Danach kann

nungswidrigkeiten begangen werden. Diese Maßnahme ist auch dann erlaubt, wenn Unbeteiligte unvermeidbar betroffen werden. Auf diese Weise ist es der Polizei gestattet,

Abbildung 4
Geht die Randalie gleich los?



die Polizei bei Ansammlungen Videoaufzeichnungen über Personen anfertigen, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie Straftaten oder nicht geringfügige Ord-

verdächtige Fanaufläufe außerhalb des Stadions sowie die Fanblöcke im Stadion dauerhaft zu filmen. Eine weitere präventive Maßnahme, die von der Poli-

Abbildung 5
Bengalische Feuer – Gefahr für Leib und Leben



Prof. Dr. Hermann Butzer
 Jahrgang 1961, seit 2003 Professor für Öffentliches Recht, insbesondere Recht der staatlichen Transfersysteme der Universität Hannover.



Christoph Lontzek
 Jahrgang 1982, seit 2003 studentische Hilfskraft am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Recht der staatlichen Transfersysteme der Universität Hannover.

zei vor Ort ergriffen werden kann, ist die sogenannte einschließende Begleitung. Das ist die hautnahe Begleitung gewaltbereiter Fangruppen auf dem Weg zwischen Ankunfts- oder Abfahrtsort und Stadion durch uniformierte Polizeikräfte. Weil die Fans nicht an einem Ort festgehalten werden, sondern ihren Weg frei wählen können, handelt es sich dabei nicht um eine Gewahrsamnahme. Je-

Datenerhebung und damit einen Eingriff dar. Die Datenerhebung ist nach den Landespolizeigesetzen (z.B. § 31 Nds. SOG) statthaft, um eine konkrete Gefahr für Gesundheit, Leben oder nicht unwesentliche Vermögenswerte abzuwehren. Rechtlich problematisch ist diese Maßnahme vor allem, wenn sich in dem begleiteten Tross auch Nichtstörer aufhalten.

Ferner kann die Polizei nach dem Spiel den Abmarsch einer gewaltbereiten Fangruppe aus dem Stadion verhindern, um so das Aufeinandertreffen verfeindeter Fans zu verhindern. Eine solche Schutzgewahrsamnahme verlangt, dass die polizeiliche Lagebeurteilung konkrete Gefahren für Leib oder Leben erkennen lässt. Noch strenger sind

Finale

Im Moment wappnen sich alle Beteiligten für den Ernstfall. Für die niedersächsischen Polizeibeamten ist etwa bereits eine Urlaubssperre in der Zeit der Weltmeisterschaft verhängt worden. Gleichwohl diskutieren Politiker und Verfassungsrechtler darüber, ob es in Extremsituationen zulässig wäre, zur Unterstützung der Polizei auch Soldaten einzusetzen, etwa in der Nähe der Stadien, zum Objektschutz oder zur Abwehr terroristischer Angriffe. Überwiegend wird das verneint. Am besten wäre es jedenfalls, wenn alle Fans nur ihre friedliche Seite zeigten und weder der DFB noch der Staat seine Handlungsmöglichkeiten ausschöpfen müsste.

Abbildung 6
 Polizisten und Fans vor der Arena auf Schalke: Ist die Konfrontation vermeidbar?
 Quelle: Joachim Kleine-Büning



doch stellt die ständige Beobachtung durch die Polizei einigen Stimmen zufolge eine

die Maßstäbe anzusetzen, wenn es um das Festhalten von Nichtstörern geht.