

Dr. Andreas Ruch

AUSHANDLUNGSMACHT UND DEUTUNGSHOHEIT

DIE KONSTRUKTION VON FUSSBALLGEWALT
DURCH INTERAKTIONEN ZWISCHEN POLIZEI UND
FUSSBALLFANS

A. EINLEITUNG

Ausgehend von den Informationen aus polizeilichen Datensammlungen und Einsatzstatistiken sowie den Ergebnissen einer empirischen Studie zu Stadionverboten und registrierter Delinquenz diskutiert dieser Beitrag die Frage, wie die hohe Belastung von Fußballfans mit gefahrenabwehrrechtlichen Maßnahmen und strafgerichtlichen Sanktionen kriminologisch und polizeiwissenschaftlich einzuordnen ist. Argumentiert wird, dass die Betroffenheit von polizeilichen Maßnahmen nur zum Teil über eine erhöhte Gefährlichkeit und Kriminalitätsneigung der Personengruppe erklärt werden kann. Sie ist vielmehr Folge eines Zusammenspiels situativer, individueller und struktureller Faktoren, wobei die polizeiliche Aushandlungsmacht und Deutungshoheit eine wesentliche Erklärung für das öffentliche Bild des kriminalitätsbelasteten und gefährlichen Fußballfans darstellt.

B. POLIZEILICHE UND STRAFGERICHTLICHE REAKTIONEN GEGENÜBER FUSSBALLFANS

I. DATEI »GEWALTTÄTER SPORT«

Die Datei »Gewalttäter Sport« ist Teil des nach § 11 Abs. 1 S. 2 BKAG eingerichteten polizeilichen Informationssystems INPOL und wird beim Bundeskriminalamt als so genannte Verbunddatei geführt.¹ Eingabe und Abruf von Informationen erfolgen dezentral

¹ Zur juristischen und kriminologischen Kritik *Ruch/Feltes*, Gewalttäterdateien. Rechtliche Risiken und kriminologische Nebenwirkungen, NK 2016, 62–77.

in den einzelnen Polizeidienststellen. Geschätzt wird, dass ein Zugriff von 270.000 Arbeitsplätzen in sämtlichen Polizeibehörden des Bundes und der Länder möglich ist.¹² Neben der Datei »Gewalttäter Sport« existieren in zahlreichen Bundesländern »Arbeitsdateien Szenekundige Beamte« (SKB-Dateien), die als Hilfsmittel für die Beurteilung der Gefährdungslage bei Fußballspielen in Bezug auf das zu erwartende Fanverhalten, das Auftreten sowie die Zusammensetzung der Fangruppierungen und ihr Verhältnis zur gegnerischen Fanszene dienen.¹³ Bei den »SKB-Dateien« handelt es sich nicht um eine vom BKA geführte Verbunddatei, sondern um in eigener Verantwortung durch die Landespolizeibehörden auf nur ihr zugänglichen Rechen-systemen geführte Dateien.

Rechtsgrundlagen und Verwaltungsanordnungen für polizeiliche Datensammlungen greifen in der Regel auf unbestimmte Rechtsbegriffe, weite Maßstäbe für die Gefahrprognosen und eine Vielzahl von Anlasstatsachen, die zu einer Eintragung führen, zurück.¹⁴ Dies gilt insbesondere für die Datei »Gewalttäter Sport«, bei der die ungenauen Eintragungsmethoden zur Folge habe, dass die Datei – anders als die Bezeichnung suggeriert – in der Mehrzahl keine Gewalttäter abbildet. In einer Antwort der nordrhein-westfälischen Landesregierung auf eine kleine Anfrage der Piraten-Fraktion¹⁵ werden die insgesamt rund 18.000 Vorkommnisse, die für die etwa 13.500 in der Datei »Gewalttäter Sport« erfassten Personen eingetragen sind, aufgelistet. Eingeleitete Ermittlungsverfahren wegen Straftaten unter Anwendung von Gewalt gegen Leib oder Leben und wegen Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte stellen nur ein Drittel der Anlasstatsachen dar. Personalienfeststellungen, Platzverweise oder Ingewahrsamnahmen machen ein weiteres Drittel der Anlasstatsachen aus. Ein weiteres Drittel der Eintragungen ist schließlich auf Ermittlungsverfahren

¹² Tetzlaff, Gestaltungsspielräume für eine bundesweite Verbunddatei beim Bundeskriminalamt, Verwaltungsrundschau 2011, 403–407, 404.

¹³ NRW-LT-Drs. 16/10426; für Niedersachsen vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 18.11.2016 – 11 LC 148/15, Rn. 33 u. 41. Zur Kritik vgl. die Stellungnahmen im Sportausschuss des Landtages Nordrhein-Westfalen von Hüttl (NRW-LT-Drs. 16/4654), Noli (NRW-LT-Drs. 16/4642) und Ruch (NRW-LT-Drs. 16/4652).

¹⁴ Vgl. Ruch/Feltes (Fn. 1), 67.

¹⁵ NRW-LT-Drs. 16/5205.

vor allem wegen Landfriedensbruchs sowie wegen Beleidigung, Verstoßes gegen das Versammlungsgesetz, Hausfriedensbruchs, Diebstahls oder Verstoßes gegen das Sprengstoffgesetz (Pyrotechnik) zurückzuführen. Es ist daher begrifflich unzutreffend, die Verbunddatei mit »Gewalttäter Sport« zu überschreiben und die eingetragenen Personen damit als »Gewalttäter« zu stigmatisieren. Dies erkennt auch das OVG Münster an, das sich in einer Entscheidung mit dem in der Datei »Gewalttäter Sport« verwendeten Gewaltbegriff auseinandergesetzt und festgestellt hat, dass der Eintrag in der Datei nicht dazu berechtigt, »darin aufgeführte Personen in individualisierbarer Weise öffentlich als Gewalttäter zu bezeichnen, wenn sich keine Gewalttat nachweisen lässt«.¹⁶

II. BUNDESWEITE STADIONVERBOTE

Im Juli 2016 waren 2.351 Personen mit einem bundesweiten Stadionverbot belegt.¹⁷ Die DFB-Stadionverbotsrichtlinie (SVRL) entfaltet als verbandliches Innenrecht lediglich Bindungswirkung für die Vereine untereinander und gegenüber dem DFB, indem insbesondere die Anlasstatbestände sowie die örtliche und zeitliche Dauer eines Stadionverbots festgelegt werden. Unabhängig von den Bestimmungen der SVRL bleibt den Vereinen somit stets die Möglichkeit, auf direkter zivilrechtlicher Grundlage ein Hausverbot auszusprechen. Statistiken über die Anzahl dieser sonstigen Stadionverbote werden nicht veröffentlicht, sodass sich keine Angaben über die Gesamtzahl der Personen, denen der Zutritt zu einem oder mehreren Fußballstadien untersagt ist, machen lassen.

Die Rechtsgrundlage für die Verhängung zivilrechtlicher Stadionverbote ist in den Eigentums- (§ 1004 Abs. 1 S. 2 BGB) und Besitzrechten (§ 862 Abs. 1 S. 2 BGB) der Fußballvereine zu finden.¹⁸ Der rechtliche Grundgedanke eines Stadionverbots ist somit die Abwehr zivilrechtlicher Besitzstörungen. In den meisten Fällen geht

¹⁶ OVG Münster, Beschl. v. 09.09.2013 – 5 B 417/13.

¹⁷ tagesschau.de, Weniger Stadionverbote beim Fußball (<https://www.tagesschau.de/sport/stadionverbot-101.html>).

¹⁸ Grundlegend zur zivilrechtlichen Thematik Breucker, Zulässigkeit von Stadionverboten, JR 2005, 133–138; Orth/Schiffbauer, Die Rechtslage beim bundesweiten Stadionverbot, Rechtswissenschaft 2011, 177–217; vgl. BGH, Urt. v. 30.10.2019 – V ZR 253/08.

ein Stadionverbot allerdings auf eine polizeilich initiierte Datenübermittlung zurück, was nach polizei- und gefahrenabwehrrechtlichen Grundsätzen nur zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit zulässig ist.⁹ Die Vornahme gefahrenabwehrrechtlicher Maßnahmen mittels Stadionverboten und damit die Verfügung polizeilicher Maßnahmen über den Umweg des Zivilrechts ist rechtlich allerdings nicht unproblematisch. Privatrechtlich organisierte Vereine unterliegen in geringerem Maße gesetzlichen Einschränkungen und haben nicht die strengen verwaltungsrechtlichen Verfahrenswege zu beachten.¹⁰ Dies betrifft auch die Vollstreckung der Maßnahme, da das Aufenthaltsverbot als polizeirechtliche Parallelmaßnahme zum zivilrechtlichen Stadionverbot mittels Verwaltungszwang durchzusetzen ist und Verstöße gegen ein Aufenthaltsverbot keine strafrechtlichen Sanktionen nach sich ziehen. Dagegen ist ein Verstoß gegen das zivilrechtliche Stadionverbot unmittelbar strafbewehrt (§ 123 StGB, Hausfriedensbruch).

III. »JAHRESBERICHT FUSSBALL« DER ZENTRALEN INFORMATIONSTELLE SPORTEINSÄTZE

Der von der Zentralen Informationsstelle Sporteinsätze (ZIS) herausgegebene »Jahresbericht Fußball« gibt Auskunft über freiheitsentziehende und -beschränkende Maßnahmen, eingeleitete Ermittlungsverfahren, geleistete polizeiliche Arbeitsstunden und die Anzahl verletzter Personen im Zusammenhang mit Fußballspielen.¹¹ Auch wenn der ZIS-Bericht seitens der Sicherheitsbehörden als Grundlage für die Beurteilung der Sicherheitslage im Zusammenhang mit Fußballbehörden herangezogen wird, ist festzustellen, dass schon aus methodischen Gründen »die bundesweite Sicherheitslage ‚Fußball‘«¹² nur unvollständig abgebildet werden kann. Nicht erfasst werden nämlich Verfahrensausgänge, sodass unklar bleibt, ob sich der polizeiliche

⁹ Ausführlich hierzu *Ruch*, Gruppenzugehörigkeit als Prognosekriterium – gefahrenabwehrrechtliche Grenzen der polizeilichen Anregung zivilrechtlicher Stadionverbot, JZ 2015, 936–940.

¹⁰ *Stoll/Lüers*, Stadionverbote: private Gefahrenprävention und öffentliches Recht, DÖV 2014, 222–231, 230.

¹¹ Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze (Hrsg.), Jahresbericht Fußball Saison 2015/16.

¹² Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze (Hrsg.) (Fn. 11), S. 5.

Tatverdacht auch im weiteren Verlauf des Verfahrens in Form von staatsanwaltschaftlichen oder gerichtlichen Sanktionierungen manifestiert hat. Der ZIS-Bericht beschreibt damit lediglich ein polizeilich vermitteltes Bild der mutmaßlichen Sicherheitslage im Umfeld von Fußballspielen.

In der Saison 2015/2016 entfielen 42,7 Prozent der 4.666 im Zusammenhang mit Begegnungen der ersten und zweiten Bundesliga eingeleiteten Ermittlungsverfahren auf »anlasstypische« Delikte. Als »anlasstypisch« werden von der Polizei Körperverletzungsdelikte, Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte, Landfriedensbruch und Sachbeschädigung – nicht aber Verstöße gegen das Sprengstoffgesetz (Pyrotechnik) – eingestuft.¹³ Im Einzelnen stellt sich die polizeilich registrierte Kriminalität im Zusammenhang mit Fußballspielen folgendermaßen dar.¹⁴ Körperverletzungsdelikte machten 29,5 Prozent der erfassten Delikte aus, auf Sachbeschädigung entfielen 6,3 Prozent, auf Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte 3,5 Prozent und auf Landfriedensbruch 3,4 Prozent der erfassten Delikte. Verstöße gegen das Sprengstoffgesetz stellten in 6,3 Prozent der Fälle den Anlass für einen polizeilichen Tatverdacht dar.

IV. EMPIRISCHE UNTERSUCHUNG ZU STADIONVERBOTEN UND REGISTRIERTER DELINQUENZ

Die in den vorherigen Abschnitten vorgestellten Datengrundlagen teilen nicht nur die gegen sie vorgebrachten Kritikpunkte hinsichtlich der unbestimmten Erfassungsmodalitäten und der widersprüchlichen juristischen und tatsächlichen Zielrichtungen. Sie erlauben insbesondere keine Aussage darüber, ob sich die von der Polizei (durch Eintragung in Gewalttäterdateien oder eingeleitete Ermittlungsverfahren) und von den Stadionbetreibern (durch die Verhängung eines Stadionverbots) prognostizierte Gefährlichkeit auch in einer erhöhten Belastung der Personengruppe mit gerichtlichen Sanktionierungen niederschlägt. Aus diesem Anlass wurde am Bochumer Lehrstuhl für Kriminologie, Kriminalpolitik und Polizeiwissenschaft im Jahr 2012

¹³ Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze (Hrsg.) (Fn. 11), S. 19.

¹⁴ Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze (Hrsg.) (Fn. 11), S. 35; Prozentwerte: eigene Berechnungen.

eine Studie konzipiert und durchgeführt, die der Frage nach den Anlasstatsachen für ein Stadionverbot und der registerrechtlichen Belastung der mit einem Stadionverbot belegten Personen nachgeht.¹⁵ Die Methodik und ausgewählte Ergebnisse der Studie werden im Folgenden dargestellt und erörtert.

1. Methodik

Die empirische Grundlage der Untersuchung bildet eine im März 2012 durchgeführte Vollerhebung aller zu diesem Zeitpunkt mit einem bundesweiten Stadionverbot belegten Personen (n = 2.751). Nach Klärung datenschutzrechtlicher Vorfragen übersandte das Bundesamt für Justiz im Juni 2013 auf Grundlage von § 42a BZRG die zu den Personen dieser Gruppe vorliegenden Bundeszentralregisterauszüge. Insgesamt konnte 2.722 »Stadionverbotlern« jeweils ein Registerauszug zugeordnet werden. Die zur Identifikation der Personen geeigneten personenbezogenen Merkmale wie Vor- und Zuname wurden für den weiteren Verlauf der Untersuchung gelöscht. Im Ergebnis enthält der Datensatz für nahezu alle Stadionverbotler (Stand: März 2012) Informationen über die ausgesprochenen Stadionverbote und die im Juni 2013 für die Probanden vorliegenden Eintragungen im Bundeszentralregister. Der Datensatz ist mithilfe des Datenverarbeitungsprogramms SPSS digitalisiert und ausgewertet worden.

Zwei methodische Einschränkungen sind für die nachfolgende Darstellung der Befunde von Bedeutung: Es wurde nicht der justizielle Verlauf der Anlasstat für ein Stadionverbot erfasst, da im Bundeszentralregister naturgemäß nicht abgebildet wird, welcher Sachverhalt der Eintragung zu Grunde liegt. In zeitlicher Hinsicht wird nicht analysiert, ob die Probanden jemals in ihrem Leben eine Straftat begangen haben (Lebenszeitprävalenz). Der Betrachtungszeitraum wird vielmehr begrenzt durch die Tilgungsfristen des Bundeszentralregisters.

2. Anlasstatsachen für ein Stadionverbot

Die in einem ersten Schritt erfolgte Auswertung der von den Vereinen ins Feld geführten Anlasstaten für ein Stadionverbot bestätigt die

¹⁵ *Albers/Feltes/Ruch*, Kriminelle Fußballfans? Ergebnisse einer empirischen Untersuchung zu Stadionverboten und registrierter Delinquenz, MschrKrim 2015, 481–496 und *Albers*, Straftäter oder stigmatisierte Fußballfans? Zur Delinquenz von Personen mit Stadionverbot, Diss. Bochum 2017.

oben formulierte Kritik, wonach mittels Stadionverboten eine unzulässige Übertragung öffentlich-rechtlicher und strafrechtlicher Kategorien auf das Zivilrecht stattfindet. Ganz überwiegend beruhen Stadionverbote auf dem Verdacht einer Gewalttat oder auf dem Verdacht eines Landfriedensbruchs. Insgesamt 81,1 Prozent der mit einem Stadionverbot belegten Personen haben dieses erhalten, da sie (allein oder neben anderen Gründen) im Verdacht standen, ein (nicht näher spezifiziertes) Gewaltdelikt im Sinne der DFB-Stadionverbotsrichtlinie oder einen Landfriedensbruch begangen zu haben. Als dritthäufigste Anlasstatsache für ein Stadionverbot finden sich mutmaßliche Verstöße gegen das Sprengstoffgesetz (13,0 Prozent), gefolgt von Ingewahrsamnahmen oder Platzverweisungen (9,7 Prozent). Erst an fünfter Stelle der Anlasstatsachen für ein Stadionverbot findet sich der Hausfriedensbruch (8,4 Prozent). Folgt man dem zivilrechtlichen Charakter des Stadionverbots als Unterlassungsanspruch zur Wahrung des Hausrechts, so müsste ein mutmaßlicher Hausfriedensbruch der häufigste Grund für die Verhängung eines Betretungsverbotesein sein, da im Vergleich zu den vorgenannten Gründen nur dieser einen zivilrechtlichen Bezugspunkt, nämlich die Eigentums- und Besitzrechte der Vereine, aufweist.

Stattdessen handelt es sich bei den Geschehnissen, die zu einem Stadionverbot führen, überwiegend um Vorfälle, die eine Verletzung öffentlich-rechtlicher Vorschriften zum Gegenstand haben und damit in den Zuständigkeitsbereich der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden, nicht aber in den der Betreiber von Fußballstadien fallen. *Albers* beschreibt diesen Befund in seiner als Dissertation vorgelegten Analyse des Datensatzes folgendermaßen:

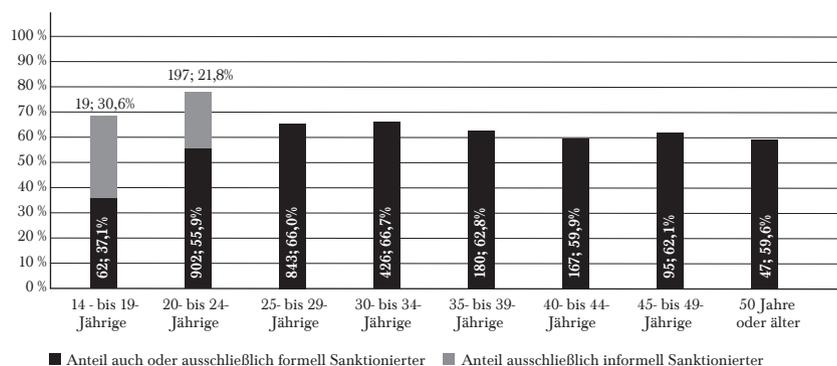
»Bei genauerer Betrachtung besteht die Gemeinsamkeit der [durch ein Stadionverbot] erfassten Handlungen lediglich darin, dass sie mehrheitlich im öffentlichen Raum begangen werden (81,1 %) und dadurch gerade nicht gegen das zivilrechtliche Eigentum oder den Besitz des DFB und seiner Mitgliedsvereine gerichtet sind. Dies belegt, dass Stadionverbote nicht verhängt werden, um rechtswidrige Handlungen innerhalb des Stadions abzuwehren. Sie beziehen sich vielmehr auch in der Praxis zu einem großen Teil (beim Landfriedensbruch per Definition) auf Vorgänge außerhalb des Stadions, die territorial keine Beziehung zum Stadiongrundstück haben.«¹⁶

¹⁶ *Albers* (Fn. 15), S. 61.

3. Anteil formell und informell sanktionierter Personen innerhalb verschiedener Altersgruppen

Abbildung 1 stellt den Anteil sanktionierter Personen innerhalb verschiedener Altersgruppen dar. Bei den Gruppen der 14–19-Jährigen und der 20–24-Jährigen wird zwischen auch oder ausschließlich formell sanktionierten (Erziehungsmaßnahmen, Zuchtmitteln, Jugendstrafe) und ausschließlich informell sanktionierten (§§ 45, 47 JGG) Personen differenziert. Für die älteren Personen sind ausschließlich formelle Sanktionierungen (Geld- und Freiheitsstrafe¹⁷) abgebildet, da Verfahrenseinstellungen nach den §§ 153 ff. StPO nicht im Bundeszentralregister abgebildet werden.¹⁸

ABBILDUNG 1: ANTEIL DER (AUCH) FORMELL UND DER AUSSCHLIESSLICH INFORMELL SANKTIONIERTEN PERSONEN INNERHALB VERSCHIEDENER ALTERSGRUPPEN IN ABSOLUTZAHLEN UND PROZENTWERTEN



Es fällt auf, dass die Belastung mit Sanktionierungen über alle Altersgruppen hinweg konstant ist und sich ältere Stadionverbotler hinsichtlich der Sanktionierungsrate nicht von jüngeren Personen unterscheiden. Da Eintragungen im Zentralregister in aller Regel nach fünf bis zehn, spätestens aber nach 15 Jahren getilgt werden

¹⁷ Die auch zu den formellen Sanktionierungen zu zählenden Maßnahmen der Besserung und Sicherung kommen im Datensatz praktisch nicht vor und bleiben daher hier unberücksichtigt.

¹⁸ Kritisch zur damit verbundenen registerrechtlichen Ungleichbehandlung jugendlicher und heranwachsender Personen Eisenberg, JGG, 19. Aufl. München 2017, § 45 Rn. 39.

(§ 46 BZRG),¹⁹ handelt es sich bei lebensälteren Probanden nicht ausschließlich um im BZR fortbestehende Jugenddelinquenz. Hierfür bieten sich zwei gegenläufige Erklärungen an. Denkbar ist, dass der für abweichendes Verhalten alterstypische Effekt der Spontanremission mit dem Eintritt in das Erwachsenenalter²⁰ für die älteren, von einem Stadionverbot betroffenen Fußballfans nicht zutrifft. Ebenso ließe sich argumentieren, dass es sich um singuläre Normverstöße handelt, die gerade nicht auf eine konstante Begehung von Straftaten hinweisen. Für diese Annahme spricht, dass ein Stadionverbot in der Regel ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren nach sich zieht und daher im Einzelfall auch mit einer strafgerichtlichen Verurteilung und einer entsprechenden Eintragung im Zentralregister korrespondieren kann. Für erstgenannte Annahme spricht jedoch, dass bei den über 29-jährigen Personen mit zwei oder mehr Registereintragungen (70,7 Prozent der über 29-jährigen sanktionierten Personen) der durchschnittliche Zeitraum zwischen der ersten und der letzten eingetragenen Sanktionierung bei 9,5 Jahren liegt. Ältere Stadionverbotler sind also tendenziell mehrfach mit Registereintragungen belastet und die Straftaten werden über einen längeren Zeitraum hinweg begangen.

Darüber hinaus zeigt sich eine hohe Belastung jüngerer Stadionverbotler mit Registereintragungen; bis zu 77,7 Prozent wurden formell oder informell mittels Diversionsentscheidungen nach §§ 45, 47 JGG sanktioniert. Eine erhöhte strafrechtliche Auffälligkeit im Jugendlichen- und Heranwachsendenalter ist für sich genommen statistisch betrachtet nicht ungewöhnlich. In der Freiburger Kohortenstudie lag die kumulierte Prävalenzrate polizeilicher Registrierungen bei deutschen Männern bis zum Alter von 25 Jahren bei knapp 30 Prozent.²¹ Ähnliches gilt auch für Eintragungen im Bundeszentralregister. Heinz geht davon

¹⁹ Die hiervon bestehenden Ausnahmen, die vor allem für die lebenslange Freiheitsstrafe oder für die Anordnung der Sicherungsverwahrung von Bedeutung sind, sind für diese Untersuchung aufgrund der Deliktsstruktur nicht relevant.

²⁰ Zur Spontanremission kriminellen Verhaltens mit zahlreichen empirischen Belegen Kerner, Möglichkeiten und Grenzen der Prävention von Jugendkriminalität, in: Dölling (Hrsg.), Das Jugendstrafrecht an der Wende zum 21. Jahrhundert, Berlin 2001, S. 104. Vgl. auch die Ergebnisse der Freiburger Kohortenstudie, wonach die jährliche Registrierungsrate nach dem 22. Lebensjahr allmählich wieder abnimmt, Albrecht/Grundies, Justizielle Registrierungen in Abhängigkeit vom Alter: Befunde aus der Freiburger Kohortenstudie, MschrKrim 2009, 327–344, 328.

²¹ Grundies/Höfer/Tetal, Basisdaten der Freiburger Kohortenstudie. Prävalenz und Inzidenz polizeilicher Registrierung, Freiburg 2002, 148.

aus, dass 50 Prozent der jungen Männer bis zum Ende des 25. Lebensjahres formell oder informell sanktioniert worden sind¹²² und *Boers* u.a. weisen in der Duisburger Dunkelfeldstudie darauf hin, dass 24 Prozent der untersuchten Jugendlichen im Alter von 14 bis 20 Jahren eine Eintragung im Bundeszentral- oder Erziehungsregister hatten.¹²³ Für den vorliegenden Datensatz ist wiederum zu berücksichtigen, dass dieser keinen Querschnitt der Gesellschaft, sondern Personen abbildet, die - polizeilich veranlasst - mit einem Stadionverbot belegt worden sind, welches (wie zuvor gezeigt) regelmäßig an ein strafrechtlich relevantes Verhalten anknüpft. Dass hieraus strafrechtliche Ermittlungsverfahren und in vielen Fällen auch gerichtliche Sanktionierungen oder Diversionsentscheidungen folgen, überrascht nicht.

Auffällig ist aber, dass der Anteil formell, also mittels Erziehungsmaßnahmen, Zuchtmitteln oder Jugendstrafen, sanktionierter Personen über dem Anteil derjenigen Personen liegt, die ausschließlich informell nach §§ 45, 47 JGG sanktioniert worden sind. Zu erwarten gewesen wäre ein umgekehrtes Bild, da Jugendliche und Heranwachsende nach den Ergebnissen der empirischen Sanktionsforschung überwiegend Delikte aus dem Bereich der leichten Kriminalität begehen.¹²⁴ Auch hierfür bieten sich zwei Interpretationen an, wobei eine eindeutige Ursache mangels qualitativer Auswertung der zu Grunde liegenden Sachverhalte nicht identifiziert werden kann. Einerseits kann vermutet werden, dass die hohen Werte für formelle Sanktionierungen nicht auf schwere Straftaten zurückzuführen sind, sondern auf mehrfache, zugleich aber leichtere Normverstöße, die nicht mehr im Zuge der Diversion erledigt worden sind. Andererseits kann angenommen werden, dass ein beachtlicher Anteil der untersuchten Jugendlichen auch wegen schwerwiegender Delikte verurteilt worden ist, die sodann mit Zuchtmitteln oder Erziehungsmaßnahmen geahndet worden sind.

¹²² *Heinz*, Das strafrechtliche Sanktionensystem und die Sanktionierungspraxis in Deutschland 1882–2012, Konstanz 2014, S. 36.

¹²³ *Boers/Reinecke/Bentrup/Daniel/Kanz/Schulte/Seddig/Theimann/Verneuer/Walburg*, Vom Jugend zum frühen Erwachsenenalter – Delinquenzverläufe und Erklärungszusammenhänge in der Verlaufsstudie »Kriminalität in der modernen Stadt«, MschrKrim 2014, 183–202, 186.

¹²⁴ *Heinz/Spieß*, Demographischer Wandel und Kriminalität junger Menschen. Forum Kriminalprävention 2005, 8–12.

4. Übersicht über abgeurteilte Delikte

Folgt man dem oben näher dargestellten ZIS-Bericht, so erfolgen polizeiliche Registrierungen von Fußballfans zu großen Teilen wegen des Verdachts eines Körperverletzungsdelikts, wegen Widerstandshandlungen und zu beachtlichen Teilen wegen mutmaßlicher Verstöße gegen das Sprengstoffgesetz, die auf das Beisichführen oder die Verwendung von Pyrotechnik zurück gehen dürften. Welche Delikte bei den mit einem Stadionverbot belegten Personen Anlass für eine Sanktionierung gewesen sind, lässt sich der nachfolgenden Tabelle 1 entnehmen. Diese gibt den Anteil an Personen innerhalb der Untersuchungsgruppe wieder, die einmal oder mehrmals wegen des genannten Delikts formell oder informell sanktioniert worden sind. Eine Person kann wegen mehrerer Delikte sanktioniert worden sein, wenn mehrere Gesetzesverstöße gleichzeitig abgeurteilt worden sind (Tateinheit oder Tatmehrheit) oder die Person mehrere Registereintragungen aufweist.

TABELLE 1: PRÄVALENZEN – WEGEN EINES DELIKTES AUS JEWEILIGER DELIKTSGRUPPE FORMELL ODER INFORMELL SANKTIONIERTE STADIONVERBOTLER (MEHRFACHE BEGEHUNG MÖGLICH)

Ausgewählte Delikte bzw. Deliktgruppen	Wegen des jeweiligen Delikts formell oder informell sanktionierte Personen. Anteile bezogen auf die Gesamtgruppe in % (n=2.722)
Körperverletzungsdelikte (§§ 223–231 StGB)	42,5 %
Beleidigung	23,8 %
Diebstahl und Unterschlagung	19,5 %
Sachbeschädigung	17,8 %
Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte	16,8 %
Hausfriedensbruch	12,1 %
Leistungerschleichung	11,1 %
Landfriedensbruch	9,6 %
Verstoß gegen das BtMG	9,4 %
Betrug	7,1 %
Verstoß gegen das Sprengstoffgesetz	6,4 %
Raub und Erpressung (§§ 249 ff.; § 316a StGB)	5,5 %
Verstöße gegen das Waffengesetz	4,2 %
Verstöße gegen das Versammlungsgesetz	4,0 %

Auf den ersten Blick fällt die hohe Anzahl der Personen auf, die – nicht notwendigerweise im Zusammenhang mit Fußballspielen – wegen eines Gewaltdelikts formell oder informell sanktioniert worden ist. 42,5 Prozent der Personen in der Untersuchungsgruppe sind ausschließlich, tateinheitlich, tatmehrheitlich oder neben anderen Verurteilungen wegen eines Körperverletzungsdelikts formell oder informell sanktioniert worden und die Sanktionierung ist noch nicht aus dem Bundeszentral- oder Erziehungsregister getilgt worden. Dies kann durchaus als Indiz für eine erhöhte Gewaltneigung der von einem Stadionverbot betroffenen Personengruppe interpretiert werden. Auf der anderen Seite ist aber die (in Tabelle 1 nicht abgebildete) Zusammensetzung der Delikte zu beachten. Danach handelt es sich fast ausschließlich um Fälle der einfachen oder gefährlichen Körperverletzung, denn schwere Körperverletzung (n=6) und Tötungsdelikte (n=2) kommen im Datensatz praktisch nicht vor.¹²⁵

Die hohen Prävalenzen für Diebstahl und Unterschlagung (19,7 Prozent), Leistungerschleichung (11,2 Prozent) und Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz (9,4 Prozent) betreffen Delikte, die als typisch für das junge Durchschnittsalter der Untersuchungsgruppe anzusehen und in den Bereich der Bagatellkriminalität einzuordnen sind. Ein beachtlicher Teil der Personen ist (auch) wegen Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte (16,8 Prozent), Haus- und Landfriedensbruchs (12,1 Prozent bzw. 9,6 Prozent), Sachbeschädigung (17,8 Prozent) und Beleidigung (23,8 Prozent) sanktioniert worden. Die Werte fallen auch deshalb auf, da diese Delikte typischerweise selten den Anlass für eine gerichtliche Verurteilung bilden. Selbst wenn man berücksichtigt, dass Tabelle 1 auch jugendstrafrechtliche Diversionentscheidung (als informelle Sanktionierung) abbildet, erscheinen die Werte als vergleichsweise hoch. Erneut dürfte jedoch der Kontext der polizeilichen Registrierungen und der späteren staatsanwaltschaftlichen oder gerichtlichen Sanktionierung eine Rolle spielen. Die genannten Delikte sind zum Teil Anlasstaten für die Verhängung eines Stadionverbots, sodass es nicht überrascht, dass von einem Stadionverbot betroffene Personen auch besonders häufig wegen entsprechender Delikte verurteilt werden. In

²⁵ Konkret handelt es sich um einen Fall der fahrlässigen Tötung und um einen Fall des versuchten Mordes in Tateinheit mit gefährlicher Körperverletzung.

erheblichem Maße dürften auch Faktoren wie der polizeiliche Kontrolldruck, der mit einem »erlebnisorientierten Lebensstil« der Betroffenen einhergehende vermehrte Aufenthalt im öffentlichen Raum und das damit verbundene Entdeckungsrisiko eine Rolle spielen. Hierauf wird im Zusammenhang mit der Diskussion der Befunde noch ausführlicher einzugehen sein.

Umgekehrt fallen angesichts des zu vermutenden erhöhten Kontrolldrucks und der Anlasstaten für ein Stadionverbot die verhältnismäßig niedrigen Prävalenzen für Sanktionierungen wegen Verstoßes gegen das Sprengstoff- oder Waffengesetz auf. Lediglich 6,4 Prozent der von einem Stadionverbot betroffenen Personen weisen eine Sanktionierung auf, die auf einen Verstoß gegen das Sprengstoffgesetz zurückgeht. Niedrige Werte sind zudem für Verstöße gegen das Waffengesetz (4,2 Prozent) zu verzeichnen. Die durch die ZIS vermittelten hohen Werte für Ermittlungsverfahren wegen Verstoßes gegen das Sprengstoffgesetz korrespondieren somit nicht mit entsprechenden strafgerichtlichen Verurteilungen.

Dies zeigt, dass gerichtliche Reaktionen in der Regel milder ausfallen als es die polizeiliche Darstellung der Situationen und Einsatzlagen im Bereich des Fußballs erwarten lässt. Zugleich offenbart sich damit erneut die Problematik der Zusammenarbeit von Polizei und Fußballvereinen. Staatsanwaltschaften und Gerichte stellen einen Großteil der Verfahren wegen des bloßen Besitzes von Pyrotechnik ein oder verweisen diese an die Ordnungsbehörde. Verfahrenseinstellungen nach §§ 153, 153a StPO oder §§ 45, 47 JGG führen aber nicht zwangsläufig zur Aufhebung des Stadionverbots. Trotz Fehlens einer Straftat wird damit eine Rechtsfolge ausgesprochen, die zwar im Zivilrecht gründet, in ihren Auswirkungen jedoch der den staatlichen Organen vorbehaltenen Kriminalstrafe gleich kommt: Die Betroffenen werden nach außen erkennbar mit einer einschneidenden Maßnahme belegt, die ihnen die Möglichkeit nimmt, ihre Freizeit so zu gestalten wie sie es möchten. Während der Vorfall also im staatlich-repressiven Wege zur Ordnungswidrigkeit dekriminallisiert oder folgenlos eingestellt wird, findet auf präventiv-zivilrechtlichem Wege eine Etikettierung der betroffenen Person als Störer statt.

C. DISKUSSION

Der bisherige Gang des Beitrags hat gezeigt, dass die Durchführung gefahrenabwehrrechtlicher Maßnahmen und die Einleitung strafrechtlicher Ermittlungsverfahren zum polizeilichen Routinehandeln im Umfeld von Fußballspielen gehören. Die Auswertung registerrechtlich registrierter Delinquenz von »Stadionverbotlern« hat eine hohe Belastung mit gerichtlichen Sanktionen über alle Altersgruppen hinweg ergeben. Auffallend waren hierbei die hohe Betroffenheit auch älterer Personen von Geld- und Freiheitsstrafen und der mutmaßlich »harte Kern« junger »Stadionverbotler« mit zum Teil mehrfachen formellen Sanktionierungen (Erziehungsmaßregeln oder Zuchtmittel). Gleichzeitig konnte festgestellt werden, dass es sich ganz überwiegend um Normverstöße handelte, die der leichten bis mittleren Kriminalität zuzuordnen sind. Zudem ist auf eine Teilgruppe junger »Stadionverbotler« hinzuweisen, deren abweichendes Verhalten überwiegend informell (§§ 45, 47 JGG) erledigt worden ist.

Mittels nachfolgender Ausführungen soll die im Titel dieses Beitrags zum Ausdruck kommende Grundüberlegung näher dargestellt und begründet werden: Die hohe Anzahl präventiver und repressiver polizeilicher Maßnahmen und die hohe Belastung der »Stadionverbotler« mit gerichtlichen Sanktionen kann nur zum Teil über eine erhöhte Kriminalitätsneigung dieser Personengruppe erklärt werden. Sie ist vielmehr Folge eines Zusammenspiels situativer, individueller und struktureller Faktoren.

I. RISIKO- UND ERLEBNISORIENTIERTER LEBENSSTIL

Seit den 70er Jahren wird in der kriminologischen Forschung darauf hingewiesen, dass Kriminalität als Ergebnis bestimmter Lebensstile, äußerer Umstände, Situationen und Orte zu interpretieren ist.¹²⁶ Cohen und Felson führten Veränderungen in der Kriminalitätsrate auf geänderte »Routineaktivitäten« in der Bevölkerung zurück und erklärten

¹²⁶ Cohen/Felson, Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach, *American Sociological Review* 1979, 588–608; Gottfredson, On the Etiology of Criminal Victimization, *Journal of Criminal Law and Criminology* 1981, 714–726; Hindelang/Gottfredson/Garofalo, *Victims of Personal Crime: An Empirical Foundation of a Theory of Personal Victimization*, Cambridge 1978.

Kriminalität über die gleichzeitige Anwesenheit tatgeneigter Personen (*motivated offender*) und geeigneter Opfer (*suitable target*) bei gleichzeitiger Abwesenheit schutzbereiter Personen oder Einrichtungen (*absence of capable guardian*). Erweitert wurde das Konzept von Gottfredson, der die »victimization-offending overlap« beschrieben hat. Bestimmte Verhaltensmuster »produce the likely pools of victims and the likely pools of offenders and the circumstances that they are likely to come into contact with one another.«¹²⁷ Auch in der jüngeren empirischen kriminologischen Forschung haben sich immer wieder deutliche Hinweise für eine mit einem bestimmten Lebensstil zusammenhängende Täter-Opfer-Identität ergeben. Personen, die in Befragungen angeben, in der Vergangenheit Straftaten verübt zu haben, berichten in der Regel auch von der Erfahrung eigener Opferwerdung.¹²⁸

Übertragen auf die oben erörterten Befunde bedeutet dies: Routineaktivitäten wie Begegnungen mit und ritualisierte Konflikte zwischen gegnerischen Fans, die gemeinschaftliche Anreise zu Fußballspielen, der Konsum von Alkohol und das gezielte Hervorrufen von Emotionen innerhalb und außerhalb der Fußballstadien schaffen ein Umfeld, aus dem gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen Fußballfans entstehen können. Dies kann erklären, warum Fußballfans im Vergleich zur Gesamtbevölkerung tendenziell in höherem Maße von polizeilichen Eingriffshandlungen und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren betroffen sind. Überwunden werden sollte dabei die Annahme einer Dichotomie zwischen »Tätern« auf der einen und »Opfern« auf der anderen Seite. Plausibler erscheint stattdessen, dass mit der aktiven und gestaltenden Teilnahme an der Fanszene das Risiko der eigenen Täter- und Opferwerdung gleichermaßen ansteigt.

II. KONTROLLDRUCK UND ENTDECKUNGSRISIKO

Die Polizeibehörden von Bund und Ländern leisteten in der Saison 2015/2016 insgesamt zwei Millionen Arbeitsstunden an den Standorten der ersten drei Ligen (Ligaspiele zzgl. UEFA-Wettbewerbe,

¹²⁷ Gottfredson (Fn. 26), 726.

¹²⁸ Cops/Pleysier, Usual suspects, ideal victims and vice versa: The relationship between youth offending and victimization and the mediating influence of risky lifestyles, *European Journal of Criminology* 2014, 361–378, 364.

Länderspiele und sonstige Spielbegegnungen).¹²⁹ Auf Grundlage einer durchschnittlichen Arbeitszeit von 1.300 Stunden pro Jahr und Polizeibeamten ergibt sich rechnerisch eine Größe von 1.538 Beamtinnen und Beamten, die ausschließlich für Fußballereinsätze zuständig sind.¹³⁰ In der polizeilichen Darstellung wird eine klare Zuordnung von Ursache und Wirkung vorgenommen, indem die polizeilichen Arbeitsstunden der vermeintlich bedrohlichen Sicherheitslage im Umfeld von Fußballstadien zugeschrieben werden. Dies zeigt sich im ZIS-Bericht, in dem das Kapitel zu geleisteten polizeilichen Arbeitsstunden überschrieben ist mit »Personelle Belastung der Polizeibehörden«. Zum Ausdruck gebracht wird damit: Die Personaleinsätze sind eine Last, die der Polizei durch Sicherheitsstörungen und Straftaten im Umfeld von Fußballspielen aufgebürdet werden.

Aus dem Blick gerät hierbei die gegenteilige Sichtweise. Der polizeiliche Personaleinsatz erhöht den Kontrolldruck auf Fußballfans und führt zur Entdeckung von Straftaten, die ansonsten unentdeckt geblieben wären und die öffentliche Vorstellung von Sicherheit nicht hätten trüben können. Für diese Überlegung, wonach unser Bild von (Gewalt-)Kriminalität im Umfeld von Fußballspielen in wesentlichen Aspekten auf den polizeilichen Kontrolldruck zurückzuführen ist, spricht die Öffentlichkeit der Handlungen als eine den Interaktionen und Akteuren im Fußballumfeld zukommende wesentliche Eigenschaft. Während die Polizei im privaten Raum auf Strafanzeigen der Bürger angewiesen ist, kann sie sich im öffentlichen Raum auf ihre eigene Präsenz und ihre Möglichkeiten der Informationsgewinnung verlassen.¹³¹ Das Handeln im öffentlichen Raum erhöht damit signifikant das Risiko, polizeilich kontrolliert und wegen entsprechender Verstöße registriert zu werden. Fußballfans, die praktisch jedes Wochenende mit ihrer Gruppe unterwegs sind und deren »harter Kern« unter der Beobachtung »szenekundiger Beamter« steht, sind in hohem Maße verfügbar für polizeiliche Kontrollmaßnahmen. Polizeiliche Arbeitsstunden können damit nicht

¹²⁹ Zentrale Informationsstelle Sporeinsätze (Hrsg.) (Fn. 11), S. 27.

¹³⁰ Ebd., S. 28 und eigene Berechnungen.

¹³¹ Grundlegend zu dem Gedanken, wonach die Grenze von Privatheit und Öffentlichkeit zugleich die Grenze polizeilichen Handelns markiert *Stinchcombe*, Institutions of Privacy in the Determination of Police Administrative Practice, *American Journal of Sociology* 1963, 150–160, 152. Vgl. auch *Reiner*, The Politics of the Police, 2010, 4. Aufl. Oxford 2010, S. 161.

nur als Folge gewalttätiger Verhaltensweisen innerhalb und außerhalb der Fußballstadien angesehen werden. Sie schaffen erst die Hellfeld-Kriminalität, die bei einem geringeren Personaleinsatz unentdeckt geblieben wäre und die Vorstellung von Kriminalität weitgehend unbeeinflusst gelassen hätte.

III. KRIMINALITÄT ALS ERGEBNIS VON INTERAKTIONS- UND ZUSCHREIBUNGSPROZESSEN

Es waren die Vertreter des symbolischen Interaktionismus und des Labeling-Ansatzes, die den von »klassischen« Kriminologen vertretenen täterzentrierten Kriminalitätstheorien entgegen traten und darauf hinwiesen, dass Kriminalität auch das Ergebnis von Zuschreibungsprozessen ist:

»deviance is *not* a quality of the act the person commits (...). The deviant is one to whom that label has successfully been applied; deviant behavior is behavior that people so label.«¹³²

Im deutschsprachigen Raum war für diese Sichtweise *Sacks* konsequente Interpretation des Labeling-Ansatzes maßgeblich, der Kriminalität ausschließlich als das Ergebnis gesellschaftlicher und individueller Zuschreibung versteht:

»In diesem Sinne ist abweichendes Verhalten das, was andere als abweichend definieren. Es ist keine Eigenschaft oder ein Merkmal, das dem Verhalten als solchem zukommt, sondern das an das jeweilige Verhalten herangetragen wird.«¹³³

Einfallstor für Interaktions- und Zuschreibungsprozesse in Polizei-Bürger-Interaktionen sind die faktischen polizeilichen Ermessens- und Beurteilungsspielräume, auf die seit den Anfängen der empirischen Polizeiforschung immer wieder hingewiesen worden ist. *Feest* und *Blankenburg* stellten 1972 in ihrer Untersuchung zur Definitionsmacht der Polizei eine hohe Selektivität polizeilicher Ermittlungen fest:

»Da die personellen Ressourcen der Polizei jedoch außerordentlich begrenzt sind, umso mehr, als jeder Polizist noch zahlreiche weitere

¹³² *Becker*, Outsiders. Studies in the Sociology of Deviance, New York 1963, S. 9.

¹³³ *Sack*, Neue Perspektiven in der Kriminologie, in: Sack/König (Hrsg.), Kriminsoziologie, Frankfurt a.M. 1968, S. 431–475, 470.

Aufgaben und Funktionen neben der Strafverfolgung hat, muß notwendigerweise eine Auswahl unter den verfolgbaren Normverstößen getroffen werden.«¹³⁴

Dieser Befund konnte in weiteren kriminologischen und polizeiwissenschaftlichen Untersuchungen bestätigt werden. *Stock* und *Kreuzer* kamen in ihrer Studie zur polizeilichen Rechtsanwendung im Umgang mit Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz zu dem Schluss, dass die Entscheidung über die Einleitung und Ausgestaltung strafrechtlicher Ermittlungen weitgehend in den Händen der Polizei liegt. Die Beobachtungen reichten »vom bewussten Ignorieren eines strafrechtlich relevanten Sachverhalts bis zur Durchführung eingriffsintensiver strafprozessualer Maßnahmen«.¹³⁵ In vielen Fällen macht die Polizei damit trotz rechtlichen Verbots vom »faktischen Opportunitätsprinzip« Gebrauch, indem der einzelne Beamte Straftaten schlicht nicht zur Kenntnis nimmt, Streitigkeiten zwischen Bürgern informell schlichtet oder Anzeigeerstatte abwimmelt bzw. auf den Zivilrechtsweg verweist.¹³⁶ Die Vorstellung des Gesetzgebers von einer uneingeschränkten Geltung des Legalitätsprinzips für den Bereich der polizeilichen Strafverfolgung bei gleichzeitiger Herrschaft der Staatsanwaltschaft über das Ermittlungsverfahren wird damit durch die Ermittlungspraxis ins Gegenteil verkehrt – plastisch ausgedrückt durch die Worte eines von *Stock* und *Kreuzer* befragten Polizeibeamten: »Was, wie und gegen wen ermittelt wird, entscheiden wir«.¹³⁷

Im Zusammenhang mit polizeilichen Einsätzen anlässlich von Fußballspielen sprechen starke Gründe dafür, dass die Polizei ihre faktischen Entscheidungsspielräume vor allem zu Lasten der beteiligten Fußballfans auslegt. Wie gezeigt worden ist, steht der großen Zahl eingeleiteter polizeilicher Ermittlungsverfahren im Fußballkontext nur ein verhältnismäßig geringer Anteil an formellen gerichtlichen Sanktionierungen gegenüber. Dies gilt vor allem für den Besitz von Pyrotechnik, ist aber auch im Bereich der Körperverletzungsdelikte

¹³⁴ *Feest/Blankenburg*, Die Definitionsmacht der Polizei, Düsseldorf 1972, S. 58.

¹³⁵ *Stock/Kreuzer*, Drogen und Polizei, 1996, S. 463.

¹³⁶ *Feltes*, Der Staatsanwalt als Sanktions- und Selektionsinstanz, in: Kerner (Hrsg.), Diversion statt Strafe?, Heidelberg 1983, S. 55–94, 57; *Weßlau*, Systematischer Kommentar zur Strafprozessordnung, 4. Aufl. Köln 2010, Vor § 151 Rn. 27 (»versteckte Opportunität«).

¹³⁷ *Stock/Kreuzer* (Fn. 33), S. 256.

zu beobachten. Der Großteil der im Fußballbereich polizeilich registrierten Kriminalität wird also offenbar von den Staatsanwaltschaften im Zuge von Opportunitätsentscheidungen der formellen gerichtlichen Sanktionierung entzogen. Aus rechtlicher Sicht ist es nicht zu beanstanden, wenn die Polizei das Legalitätsprinzip streng handhabt, zumal ein Verstoß gegen den Verfolgungszwang strafbewehrt (Strafvereitelung durch Unterlassen) ist. Dass Fußballfans dennoch einer übermäßigen und damit tendenziell gleichheitswidrigen Verfolgungspraxis unterzogen werden, ergibt sich durch einen Vergleich mit der übrigen Rechtsanwendung im Bereich der polizeilichen Strafverfolgung. Denn in der Regel übt die Polizei ihr faktisches Ermessen vor allem dahingehend aus, *nicht* tätig zu werden und somit »die Grenze ihres strafrechtlichen Einschreitens deutlich hinauszuschieben«.¹³⁸ Die in der polizeiwissenschaftlichen Literatur weitgehend unstrittige Annahme des *under enforcement* im polizeilichen Handlungsalltag¹³⁹ konnte für den deutschsprachigen Raum zuletzt bestätigt werden durch die umfassende ethnografische Untersuchung von *Hunold*. Sie kommt nach der Auswertung von insgesamt 403 polizeilichen Einsatzstunden zu dem Ergebnis, dass polizeiliche Kriminalitätsbekämpfung »relativ ehrgeizlos und reserviert« stattfindet und Beamte der Schutzpolizei tendenziell dazu neigen, Verdachtsmomente zu ignorieren.¹⁴⁰

Auszugehen ist somit von einer streng legalistischen Bearbeitung der durch Fußballfans begangenen Normverstöße, obwohl diese mehrheitlich aus dem Bereich der Alltagskriminalität stammen. Juristisch ist dieses Vorgehen angesichts des Legalitätsprinzips nicht angreifbar; aus der rechtstatsächlichen Perspektive drängt sich hingegen der Eindruck einer ungleichen polizeilichen Verfolgungspraxis auf, da die Polizei in anderen Zusammenhängen regelmäßig dazu neigt, leichtere Normverstöße informell (z.B. durch Konfliktschlichtung, Verweisung auf den Privatklageweg oder schlichtes Nicht-Handeln) zu erledigen.

¹³⁸ *Kürzinger*, Private Strafanzeige und polizeiliche Reaktion, Berlin 1978, S. 159.

¹³⁹ Grundlegend *Banton*, The Policeman in the Community, London 1964, S. 132–146. Vgl. m.w.N. *Ruch*, Polizeiarbeit zwischen Definitionsmacht und Diskriminierung. Zur sozialen Selektivität polizeilicher Ermittlungen, in: Liebl (Hrsg.), Empirische Polizeiforschung XX: Polizei und Minderheiten, Frankfurt a.M. 2017, 197–214, 204 f.

¹⁴⁰ *Hunold*, Polizei im Revier. Polizeiliche Handlungspraktiken gegenüber Jugendlichen in der multiethnischen Stadt, Berlin 2015, S. 124.

IV. DIE BEDEUTUNG VON BESCHWERDE- UND DEFINITIONSMACHT

Für die These einer übermäßigen strafrechtlichen Verfolgungspraxis gegenüber Fußballfans spricht, dass polizeiliche Handlungspraktiken durch das Ausmaß an zur Verfügung stehender Status- und Beschwerdemacht beeinflusst werden.¹⁴¹ Allein die zuvor beschriebene enorme Präsenz von Einsatzkräften versetzt die Polizei bei Interaktionen mit Fußballfans in eine überlegene Position, wodurch die Beschwerde- und Aushandlungsmacht der Fußballfans mit der Folge reduziert wird, dass Interaktionen zwischen Polizei und Fußballfans seltener informell erledigt werden.¹⁴² Wie soziale Machtverhältnisse den Verlauf von Polizei-Bürger-Interaktionen prägen und steuern, beschreiben *Feest* und *Blankenburg* unter enger Bezugnahme auf den Labeling-Ansatz und die Bedeutung außergesetzlicher Entscheidungsspielräume (»faktische Opportunität«) wie folgt:

»Manche Positionsinhaber finden es typischerweise leichter, einer bestimmten Situation ihren Stempel aufzudrücken, Herr der Situation zu werden und zu bleiben. Unter Definitionsmacht verstehen wir demnach die sozial vorstrukturierte Chance, eine Situation für andere verbindlich zu definieren. Diese Macht kann auf ausdrücklicher gesetzlicher Delegation beruhen, sie kann jedoch auch völlig außergesetzlich vorhanden sein. Andererseits kann aber auch eine ausdrücklich gesetzliche Definitionsbefugnis im Einzelfall für den erfolgreichen Abschluß eines Definitionsprozesses unzureichend sein.«¹⁴³

Kontakte zwischen Bürgern und Polizei unterliegen insbesondere dann dem Risiko eines für den Bürger nachteiligen Verlaufs, wenn dieser über nur wenig soziale, politische oder ökonomische Macht verfügt und es ihm daher an der strukturellen und situativen Möglichkeit fehlt, gesellschaftliche Prozesse mit zu bestimmen.¹⁴⁴ Umgekehrt schützt eine hohe Beschwerdemacht nicht automatisch vor eingriffsintensiven Maßnahmen, da mit dem Zur-Schau-Stellen von Rechtskenntnissen oder intellektueller Überlegenheit stets eine

¹⁴¹ *Ruch* (Fn. 38), S. 197 f.

¹⁴² Zur Bedeutung der Beschwerdemacht für den Ausgang des Ermittlungsverfahrens grundlegend *Steffen*, *Analyse polizeilicher Ermittlungstätigkeit aus Sicht des späteren Strafverfahrens*, Wiesbaden 1976, S. 273.

¹⁴³ *Feest/Blankenburg*, (Fn. 32), S. 19 f.

¹⁴⁴ *Ruch* (Fn. 38), S. 197 f.

Negierung der polizeilichen Statusmacht einhergeht. Schon *Brusten* beschreibt, dass der unter Polizeibeamten verbreitete Eindruck, ihre Tätigkeit erhalte nicht das vermeintlich geschuldete gesellschaftliche Ansehen, zu Statusunsicherheiten in Kontakten mit der Bevölkerung führe und diskriminierende Einsatzpraktiken erklären könne.¹⁴⁵ In dieselbe Richtung argumentieren *Lüdemann* und *Ohlemacher*:

»Wer als Beamter, als Beamtin mit immer selbstbewusster werdenden, sich als immer rechtskundiger erweisenden Bürgern zu tun hat, andererseits aber für eben diese Bürger u.a. die je unliebsamen ‚Abweichenden‘ in Schach halten soll, der ist anfällig für Verunsicherung seiner Berufsrolle, seines Auftrags, seiner Identität.«¹⁴⁶

Situative und individuelle Elemente in Polizei-Bürger-Interaktionen spielen damit eine durchaus ambivalente Rolle. Einerseits kann die fehlende Beschwerdemacht jugendlicher und im Kontakt mit Autoritäten ungeübter Fußballfans erklären, warum sie verhältnismäßig häufig von Kontroll- und Eingriffsmaßnahmen betroffen und in deren Verlauf polizeilich registriert werden. Andererseits kann gerade die Vernetzung von Fußballfans innerhalb und außerhalb der Stadien, rechtliche Unterstützung während und im Nachgang von Fußballspielen und das Ausüben von politischem und gesellschaftlichem Druck auf den Gesetzgeber und Polizeibehörden unerwünschte Effekte hervorrufen. Die polizeiliche Autorität wird hierdurch potentiell in Frage gestellt, was zu einer verstärkten Solidarität der Polizei untereinander und einem erhöhten Misstrauen gegenüber der Fanszene führen kann. Repressives Vorgehen gegenüber Fußballfans kann also durchaus als Folge dieses Misstrauens gegenüber einer als weitgehend geschlossen erscheinenden Fanszene und einer hierdurch vermittelten Bedrohung polizeilicher Status- und Definitionsmacht interpretiert werden.

¹⁴⁵ *Brusten*, Determinanten selektiver polizeilicher Sanktionierung durch die Polizei, in: *Feest/Lautmann* (Hrsg.), *Die Polizei. Soziologische Studien und Forschungsberichte*, Opladen 1971, S. 51.

¹⁴⁶ *Lüdemann/Ohlemacher*, *Soziologie der Kriminalität. Theoretische und empirische Perspektiven*, München 2002, S. 188.

V. HERABGESETZTE EINGRIFFSSCHWELLEN FÜR KONTROLLHANDLUNGEN

Eine weitere Dimension polizeilicher Deutungshoheit ergibt sich aus dem Zusammenspiel von polizeilichen Datensammlungen und niedrigschwelligen gesetzgeberischen Eingriffsvoraussetzungen für gefahrenabwehrrechtliche Maßnahmen. Eingangs ist bereits dargelegt worden, dass im Zusammenhang mit der Datei »Gewalttäter Sport« und den auf landesrechtlicher Grundlage geführten »Arbeitsdateien szenekundige Beamte« in rechtsstaatlich bedenklicher Weise auf unbestimmte Rechtsbegriffe und entgrenzte Speicheranlässe zurückgegriffen wird und ein signifikanter Teil der auf diese Weise registrierten Personen weder wegen einer Gewalttat verurteilt worden noch Adressat einer freiheitsbeschränkenden präventiv-polizeilichen Maßnahme gewesen ist. Obwohl die bloße Eintragung in polizeiliche Arbeits- oder Verbunddateien daher keine Prognose über künftige, von der Person ausgehende Sicherheitsstörungen erlaubt, rechtfertigt die Polizei die verschärfte Kontroll- und Eingriffspraxis gegenüber Fußballfans mitunter mit den von ihr selbst produzierten Inhalten ihrer eigenen Arbeits- und Verbunddateien. In dem Sachverhalt, der der Entscheidung des VG Karlsruhe vom 12.01.2017 zu Grunde lag, wurde die Ingewahrsamnahme einer Fanggruppierung – vom Gericht unbeanstandet – auch darauf gestützt, dass die Kläger in der Datei »Gewalttäter Sport« gespeichert seien.¹⁴⁷ Auch aus anderen Zusammenhängen sind Folgemaßnahmen alleine auf Grundlage der Eintragung in Gewalttäterdateien bekannt.¹⁴⁸ Vor der Fußball-WM 2006 sind in Bayern die Autokennzeichen der in der Datei »Gewalttäter Sport« erfassten Personen in die Fahndungsdatei der automatisierten Kfz-Kennzeichenerfassung aufgenommen worden.¹⁴⁹ Diese Praxis findet offenbar nach wie vor und auch in Verbindung mit anderen polizeilichen Informationssystemen statt.¹⁵⁰ Zum gängigen Repertoire

¹⁴⁷ VG Karlsruhe, Urt. v. 12.01.2017 – 3 K 141/16, Rn. 12.

¹⁴⁸ Vgl. hierzu *Ruch/Feltes* (Fn. 1), 72.

¹⁴⁹ Bayerischer Landesbeauftragte für den Datenschutz (Hrsg.), 22. Tätigkeitsbericht 2006, S. 38.

¹⁵⁰ Vgl. BVerwG, Urt. v. 22.10.2014 – 6 C 7/13: »Anlass- und einzelfallbezogen findet auch ein Abgleich [der erfassten Kennzeichen] mit spezifischen Dateien (z.B. der Datei »Gewalttäter Sport«) statt.«

gehören auch verschärfte Grenzkontrollen,¹⁵¹ Ausreiseverbote und Meldeauflagen,¹⁵² Gefährderanschriften und Gefährderansprachen, Aufenthaltsverbote und Platzverweise.¹⁵³ Die Rechtfertigung polizeilicher Eingriffsmaßnahmen mittels Daten aus polizeilichen Informationssystemen macht auch der Sachverhalt deutlich, der der Entscheidung des Hamburgischen Obergerichtes zur Zulässigkeit sogenannter Gefahrengelände zugrunde liegt.¹⁵⁴ Die Klägerin wurde unter anderem deshalb mit einem Aufenthaltsverbot belegt, da sie dem Polizeibeamten »als der linken Szene zugehörig bekannt und auch entsprechend gekleidet« und in den polizeilichen Informationssystemen als »Straftäterin links motiviert« verzeichnet gewesen sei, wobei dem handelnden Polizeibeamten Einzelheiten zu dem Grund der Eintragung nicht bekannt gewesen sind.¹⁵⁵

Werden eingriffsintensive Maßnahmen wie ein Aufenthaltsverbot gegenüber Fußballfans maßgeblich auf die Erkenntnisse aus polizeilichen Informationssystemen gestützt, genügt dies nicht den gesetzlichen Bestimmungen, die stets an das Vorliegen *bestimmter* Tatsachen anknüpfen. Auch wenn die polizeibehördlichen Feststellungen an der Ex-ante-Sicht zu messen sind, ist die Frage der Vertretbarkeit der hieran anknüpfende Gefahrprognose vollumfänglich gerichtlich überprüfbar, da insoweit kein polizeilicher Beurteilungsspielraum besteht.¹⁵⁶ Insbesondere dürfen sich gefahrenabwehrrechtliche Maßnahmen nicht lediglich auf allgemeine Erfahrungssätze, vage Vermutungen oder unzureichende Anhaltspunkte stützen, sondern sie bedürfen weiterer Tatsachenfeststellungen.¹⁵⁷ Um vage Vermutungen handelt es sich aber, wenn polizeiliche Maßnahmen alleine auf

¹⁵¹ Bayerischer VGH, Beschl. v. 12.05.2015 – 10 ZB 13.632. (Intensive Ausreisekontrolle auf Grund von Eintragung in Datei »Gewalttäter Sport«).

¹⁵² *May*, Die Untersagung der Ausreise und die Datei »Gewalttäter Sport«, NdsVBl. 2002, 41 und *Fehn*, Ausreiseuntersagung zur Abwehr von »Gefahren für erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland« im Zusammenhang mit internationalen Sportereignissen, Polizei & Wissenschaft 2000, 19.

¹⁵³ *Arzt*, Speicherung personenbezogener Daten in Verbunddateien durch das Bundeskriminalamt – zugleich ein Beitrag zur neuen BKADV, Die Polizei 2010, 307.

¹⁵⁴ OVG Hamburg, Urt. v. 13.05.2015 – 4 Bf 226/12, 5 K 1236/11.

¹⁵⁵ Vgl. die Ausführungen der Vorinstanz, VG Hamburg, Urt. v. 02.10.2012 – 5 K 1236/11.

¹⁵⁶ OLG Celle, Beschl. v. 14.09.2011 – 22 W 2/11.

¹⁵⁷ Vgl. z.B. VG Hannover, Beschl. v. 25.07.2016 – 10 B 3186/16, Rn. 33 m.w.N. zur Rspr.

unscharfe Kategorien wie die Eintragung in eine Gewalttäterdatei, für die schon die Betroffenheit von Identitätsfeststellungen genügen kann, gestützt werden. Gleiches gilt für die nur in Einzelfällen⁵⁸ dokumentierte und daher vor Gericht kaum beweisbare Praxis der Verdachtsgewinnung allein auf Grund von Erfahrungswissen. Drastisch äußert sich dies vor allem in Fällen von »racial profiling«, wenn der einzige Anhaltspunkt für eine Personenkontrolle das von dem Bild der Mehrheitsgesellschaft abweichende Aussehen des Betroffenen ist. Aber auch im Umfeld von Fußballspielen gründen Zuschreibungen wie »Angehöriger der Problemfanszene« oder »Fan der Kategorie B« nicht auf klar definierten und hinreichend bestimmten Kriterien. Sie sind Ergebnis subjektiv geprägten Erfahrungswissens und stellen mithin keinen zureichenden Anhaltspunkt für eine gefahrenabwehrrechtliche Maßnahme dar.

D. ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT

Ausweislich polizeilicher Datensammlungen und Einsatzstatistiken ergibt sich eine hohe Belastung von Fußballfans mit gefahrenabwehrrechtlichen Maßnahmen und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren. Die Auswertung der Bundeszentralregisterauszüge hat darüber hinaus gezeigt, dass die von einem Stadionverbot betroffenen Personen mehrheitlich und zum Teil mehrfach strafgerichtlich sanktioniert worden sind. Festzuhalten ist, dass sich dieser Befund nicht ausschließlich als Folge einer erhöhten Gewaltbereitschaft und Kriminalitätsneigung der Personengruppe begreifen lässt. Diese Betrachtungsweise lässt aus dem Blick, dass es vor allem die öffentliche Sichtbarkeit von Fußballgewalt ist, die diese als so bedrohlich erscheinen lässt. Eben diese Öffentlichkeit der Handlungen von Fußballfans ist es aber, die polizeiliche Kontroll- und Ermittlungshandlungen in vielen Fällen erst ermöglicht. Verstärkt wird das auf diese Weise erhöhte Entdeckungsrisiko durch die enorme Präsenz polizeilicher

Einsatzkräfte, welche die Polizei darüber hinaus in die Lage versetzt, Situationen und Geschehensabläufe abschließend zu definieren.

Die Wahrscheinlichkeit, dass die Polizei ihre gesetzlichen und faktischen Entscheidungsspielräume zur informellen Erledigung von Verdachtsmomenten im Fußballumfeld nutzt, ist als eher gering einzustufen. Polizeiliche Datensammlungen und Einsatzstatistiken, durch die ein vor allem gefährliches und kriminalitätsbelastetes Bild der Fußballwirklichkeit vermittelt wird, wirken sich auf die polizeiliche Handlungsebene aus und führen dazu, dass die Polizei ihrem Gegenüber tendenziell mit Misstrauen begegnet und im Zweifel zu Kontrollmaßnahmen greifen wird. Auf diese Weise entdeckte Straftaten, die in der Regel typische Kontrolldelikte wie der Besitz von Pyrotechnik oder Gewalttaten im öffentlichen Raum sind, rechtfertigen die ursprüngliche Gefahrprognose aber nur scheinbar, da es erst die auf Grund unscharfer Kategorien begründete Annahme unspezifischer Sicherheitsrisiken im Umfeld von Fußballspielen gewesen ist, die zur Aufdeckung der Straftaten geführt hat.

⁵⁸ Einen solchen Einzelfall stellt die Gefahrengbiet-Entscheidung des OVG Hamburg (Urt. v. 13.05.2015 – 4 Bf 226/12, 5 K 1236/11) dar, bei der der als Zeuge geladene Polizeibeamte in seltener Offenheit die allein im polizeilichen Erfahrungswissen gründende Verdachtsgewinnung auf Grundlage des Kleidungsstils und Aussehens der Betroffenen geschildert hat. Vgl. hierzu die Tatsachenfeststellungen in der Vorinstanz durch VG Hamburg, Urt. v. 02.10.2012 – 5 K 1236/11.