

Universität Bielefeld | Postfach 10 01 31 | 33501 Bielefeld

Landtag NRW
Innenausschuss
Herrn N. Kraus
Norbert.Krause@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/1927

A09, A14, A16, A04

Prof. Dr. Christoph Gusy

Raum: T7-104
Tel.: 0521.106-4397
Fax: 0521.106-154397
christoph.gusy@uni-bielefeld.de

Bielefeld
Seite 1 von 13

Öffentliche Anhörung am 16.9.2014

betr.:

Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes NRW (Meldeauflage)
(LT/Drs. 16/5038).

Antrag: Fußball vor Gewalt schützen (LT-Drs. 16/4820).

Entschließungsantrag (LT-Drs. 16/4896)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

zu dem Gesetzentwurf nehme ich wie folgt Stellung:

- I. Vorbemerkung**
- II. Zu den einzelnen Anträgen/Entwürfen**
- III. Zu den gestellten Einzelfragen des Ausschusses.**

I. Vorbemerkung

Das Thema der Fangewalt beim Fußball hat für Polizeiarbeit und Polizeirecht gegenwärtig hohe Aktualität. Dafür gibt es mehrere Gründe. Zunächst findet Gewalt im Fußball nicht selten in voller Medienöffentlichkeit statt. Sie ist deshalb in der Berichterstattung über Herausforderungen der Polizei und die Polizeiarbeit selbst vielfach überrepräsentiert. Zugleich bindet die Fangewalt namentlich an Spieltagen höherer Ligen ein hohes Maß an Polizeibeamten und –einheiten, die nicht nur am Einsatztag, sondern auch im Alltag für andere, gleichfalls wichtige Fragen der Polizeiarbeit fehlen. Zugleich – und darin liegt allerdings nur scheinbar ein Widerspruch – besteht Einigkeit, dass der große Aufwand das Phänomen keineswegs vollständig und vielleicht noch nicht einmal an seinen wichtigsten Ausprägungen in den Griff bekommt. Die vielfach alltägliche, „kleine“ und medienferne Gewalt in den unteren Spielklassen und Veranstaltungen von kaum mehr als lokaler Bedeutung gerät nur am Rande in den Blick, geschweige denn in den Griff der Polizeikräfte.

Dem Thema kommt demnach hohe Relevanz für Politik, Recht und Wissenschaft zu. Gegenwärtig gibt es nur wenige Herausforderungen der inneren Sicherheit, welche in einem vergleichbaren Maße erforscht werden wie die Fangewalt im Sport. Eine Vielzahl von Auftraggebern, Wissenschaftlern, Disziplinen und Projekten befasst sich mit dem Sujet. Sie beziehen sich gleichermaßen auf Entstehung, Ausbreitung und Erscheinungsformen jener Erscheinungsformen von Gewalt wie aber auch Möglichkeiten ihres Managements durch Vereine, Sportverbände

und staatliche Stellen.¹ Ihnen nahezu allen gemeinsam ist, dass sie noch nicht abgeschlossen sind, sondern sich gegenwärtig teils im Sta-

¹ Wichtige Forschungsprojekte (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) sind nach gegenwärtigen Erkenntnisstand:

- Interdisziplinäre Untersuchung zur Analyse der neuen Entwicklungen im Lagefeld Fußball, Deutsche Hochschule der Polizei, Stand: 1.10.2010 (mit gutachterlicher Stellungnahme von Prof. Dr. Kugelman zum Thema „Rechtliche Aspekte der Eindämmung von Gewalt im Umfeld von Fußballspielen“, Stand: 3.09.2010); Link: https://www.dhpol.de/de/medien/downloads/hochschule/08/Abschlussbericht_Lagebild_Fussball.pdf.
- zu Projekten des Instituts für interdisziplinäre Gewalt- und Konfliktforschung (Uni Bielefeld): <http://www.uni-bielefeld.de/ikg/Fachstellen/FussballUndKonflikt/projekte.html>.
- Projekte und Sicherheitsmaßnahmen im deutschen Fußball, Sachstandsbericht der TU Darmstadt im Auftrag der DFB-Stiftung Egidius Braun, Stand: 2011 http://www.dosb.de/fileadmin/Bilder_allgemein/sportarten/fussball/Fussball_Sicherheit_Maassnahmen_Projekte.pdf.
- Expertise zum Thema „Rechtsextremismus im Sport in Deutschland und im internationalen Vergleich“, Autoren: Gunter A. Pilz (Mitarbeiter am Institut für Sportwissenschaft der Uni Hannover und Leiter des laufenden Projektes „KoFaS“, zu „KoFaS“ s. unten), Sabine Behn, Erika Harzer, Heinz Lynen von Berg, Nicole Selmer; das Projekt wurde durch das Bundesministerium des Innern und das Bundesinstitut für Sportwissenschaft gefördert; Stand: 2009; Link: http://www.vereint-gegen-rechtsextremismus.de/SharedDocs/Downloads/VGR/DE/expertise.pdf?__blob=publicationFile.

Laufende Forschungsprojekte:

- SiKomFan ("Mehr Sicherheit im Fußball - Verbessern der Kommunikationsstrukturen und Optimieren des Fandialogs"), Verbundprojekt des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (Projektpartner ist u.a. die Deutsche Hochschule der Polizei), Projektabschluss für 2016 geplant; Link: <http://www.sikomfan.de/>
- BiFans - Bielefelder Fußballfan-Studie, Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung (Uni Bielefeld), Projektabschluss für 2016 geplant; Link: <http://www.uni-bielefeld.de/ikg/projekte/BiFans.html>
- "Gut gelaufen... Kein Stress im Stadion", Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung (Uni Bielefeld), Projektabschluss für 2014 geplant; Link: <http://www.uni-bielefeld.de/ikg/Fachstellen/FussballUndKonflikt/projekte.html>
- „Gewaltphänomene im (Amateur-)Fußball“, Institut für Kriminologie der Uni Tübingen in Kooperation mit dem Württembergischen Fußballverband (wfv) und mit Unterstützung des DFB, Stand: Projekt noch nicht abgeschlossen (erster Teilband erschien am 07.03.2013); Link: <https://www.jura.uni-tuebingen.de/einrichtungen/ifk/forschung/fussball>
- Kompetenzgruppe „Fankulturen und Sport bezogene Soziale Arbeit“ (KoFaS), Institut für Sportwissenschaften der Uni Hannover; zu den laufenden Projekten: http://www.sportwiss.uni-hannover.de/projekte_kofas.html
- Das Institut für Fankultur forscht im Rahmen verschiedener Projekte mit der Zielrichtung „nationale und internationale Fankultur verstehen lernen und Entwicklungen und Veränderungen des Fanseins aufzeigen“. Der Internetauftritt macht keine Angaben zum Stand der Projekte. Ich gehe aber – weil auf der Internetseite keine Forschungsergebnisse präsen-

dium der empirischen Datenerhebung, teils aber auch schon im Stadium der ersten Auswertungen und Synthesen im Hinblick auf die Ergebnisfindung. Zugleich sind sie aber auch im Stadium ihrer Erarbeitung und daher auch nicht mehr unendlich fern von verwertbaren Ergebnissen. Dabei scheint sich – mit aller Vorsicht – ein komplexes Bild der Zusammenhänge abzuzeichnen, welches u.a. die Fangewalt nicht allein isoliert, sondern als Teil gewaltbereiter Szenen oder Milieus abzubilden versucht. Damit geht die Aufgabe der Erkenntnis und des Managements der Fangewalt partiell über die bloßen Sportereignisse hinaus. Jedenfalls erscheint ein isoliert sport- und sportereigniszentrierter Ansatz allein nicht zielführend. Zugleich zeichnet sich das Bild der Notwendigkeit komplexer Managementstrukturen im Umgang mit Fangewalt ab, welche nicht von der Polizei allein, sondern eher in Interaktion mit Vereinen, Fanprojekten und anderen staatlichen und privaten Akteuren geleistet werden kann.

Mit aller – wegen des noch un abgeschlossenen Forschungsstandes gebotenen – Vorsicht lässt sich formulieren: Der angemessene Umgang mit Fangewalt erscheint am ehesten als eine über das Polizeirecht und die Polizei hinaus gehende Aufgabe. Sie bedarf der politischen, administrativen und finanziellen Ansätze sowohl über die Grenzen der Bundesländer als auch über die Grenzen behördlicher Zuständigkeiten wie auch der Abgrenzungen von Staatsgewalt und „privatem“ Sektor aus Vereinen und Verbänden hinaus. Ein solches Konzept steht bislang aus und ist – angesichts des gegenwärtigen Standes der Forschung – noch nicht kurzfristig leistbar, wohl allerdings eine

tiert werden – davon aus, dass die Projekte noch nicht abgeschlossen sind. Zu den Projekten: <http://www.fankultur-institut.de/>.

zentrale Herausforderung an Wissenschaft, Exekutive und Politik. Die dafür notwendigen Grundlagen werden gegenwärtig erarbeitet und damit innerhalb der nächsten etwa zwei Jahre erkennbar sein.

Diese Situation hoher Problemerkennntnis, eines vergleichsweise hohen medialen und Kostendrucks sowie gleichzeitig noch wenig erkennbarer „richtiger“ bzw. „falscher“ Lösungsansätze prägt die momentane Situation der Politik nicht nur in NRW und hier auch keineswegs nur des Landesgesetzgebers. Sie ist einerseits herausgefordert, andererseits aber gegenwärtig noch nicht in vollem Umfang antwortfähig. Problemerkennntnis einerseits und Problemlösungskapazität andererseits sind also noch ganz unterschiedlich entwickelt.

Von daher liegt es nahe, dass sich Landtag und Landesregierung mit der Materie befassen.

II. Zu den einzelnen Entwürfen/Anträgen

1. Meldeauflage als Standardmaßnahme (LT-Drs. 16/5038)

a)

Die Meldeauflage zählt zu den etablierten polizeilichen Maßnahmen zur Verhinderung von Fangewalt. Sie ist aufgrund der Generalklausel entwickelt worden und von der Rechtsprechung inzwischen allgemein

anerkannt.² Wie stets ist sie als kurzfristiges Instrument polizeilicher Konfliktbewältigung angelegt.³ Sie unterliegt den allgemeinen polizeirechtlichen Bestimmtheits- und Befristungsgeboten. Die Forderung, sie als Standardmaßnahmen mit einer spezialgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage umzuetikettieren, ist bislang in der Rechtsprechung – soweit ersichtlich – nicht erhoben worden.

Der vorgelegte Entwurf unternimmt dies nunmehr für NRW. Sein rechtlicher Mehrwert liegt am ehesten darin, das Instrument

- zu verselbständigen (und zwar dem Wortlaut und der Begründung nach auch über den Bereich von Sportveranstaltungen hinaus),
- als polizeiliches (und eben nicht allein ordnungsbehördliches) anzuerkennen,
- eine Befristungspflicht einzuführen,
- die Verlängerung einem besonderen Verfahren zu unterwerfen.

Ein Vorteil des Entwurfs besteht gewiss darin, die Problemperspektive über den unmittelbaren Bereich von Sportveranstaltungen hinaus auszuweiten und Generalprävention auch in anderen – gefährdenden Zusammenhängen möglich zu machen. Dadurch wird die Besondere, aber auch Isolierung und Diskreditierung allein von Fangewalt vermieden.

Wichtig ist dabei, dass das **Merkmal einer konkreten Gefahr im Einzelfall nicht explizit vorgesehen** ist. Ob dies jeweils vorliegen muss,

² Lisken u.a., Handbuch des Polizeirechts, 5. A., 2012, S. 542 (Nachw.). Für NRW VG Minden ebd.

³ Mittel- oder längerfristige Maßnahmen stünden auch hier eher den Ordnungsbehörden zu; s. § 1 Abs. 1 S. 3 NRWPolG.

hängt von der insoweit nicht ganz unzweifelhaften Auslegung des § 1 Abs. 1 S. 1, 2 PolG ab.

Hinzuweisen ist auch darauf, dass der Richtervorbehalt bei Verlängerungen der Meldeauflagen systemwidrig erscheint, über die Anforderungen des BVerfG hinausgeht⁴ und daher kaum eine Verbesserung der Rechtsstellung Betroffener zur Folge haben wird.

b)

Der vorgelegte Änderungsvorschlag ist (für sich) nicht geeignet, des Problems angemessen Herr zu werden. Die Meldeauflage ist schon in der Vergangenheit praktiziert worden. Durchgreifende rechtliche Probleme haben sich dabei nicht ergeben.

Zugleich zeigt sich aber auch: Die Meldeauflage ist zumeist in einem Kontext weiterer polizeilicher Maßnahmen zu sehen, die bei Bedarf eingesetzt werden können und auch schon eingesetzt werden.⁵ Zugleich hat sich aber auch gezeigt: Weder die Meldeauflage allein noch die im Kontext damit verbundenen weiteren Maßnahmen haben die Probleme der Fangewalt in der Vergangenheit angemessen lösen können. Und dies lag nicht zentral an dem Umstand, dass die genannten Maßnahmen bislang überwiegend auf die Generalklausel gestützt worden und daher etwa rechtlich angreifbar gewesen wären. Vielmehr

⁴ Ein solcher ist verfassungsrechtlich geboten, wenn schwerwiegende Grundrechtseingriffe zugelassen werden, gegen die seitens der Betroffenen kein oder kein effektiver Rechtsschutz möglich ist. Gusy, POR, 9. A., 2014, Rn ??? (Nachw.).

⁵ Lisken u.a aaO., S. 542 ff (Nachw.).

hat sich gezeigt, dass die bislang vorhandenen Instrumente - unabhängig von ihrem Regelungsstandort – nicht ausreichend gewesen sind. Und es spricht nichts dafür, dass die Schaffung neuer Rechtsgrundlagen für – weitestgehend – dieselben Maßnahmen die zweifellos vorhandenen Probleme lösen könnte.

Vielmehr spricht hingegen dafür, dass eine bloße Änderung der Rechtsgrundlagen zwar einerseits Handlungsfähigkeit des Landtags postuliert, die aber – mit jenem Instrument – im Ergebnis gar nicht besteht. Von daher ist absehbar, dass ein solcher Gesetzentwurf die Probleme nicht löst, sondern lediglich vertagt. Da die Instrumente auch in Zukunft absehbar nicht ausreichen werden, ist schon jetzt erkennbar, dass auch in Zukunft Regierung, Politik und Gesetzgeber mit weitgehend denselben Fragen, aber hoffentlich anderen und besseren Instrumenten erneut mit der Sache befasst sein werden.

Der vorgelegte Entwurf wird insoweit kaum Probleme lösen, sondern sie eher vertagen, wenn nicht verschärfen. Denn das Legitimationspotential des Landtags wird wenig zielführend genutzt, um erkennbar wenig aussichtsreiche Maßnahmen zu verabschieden. Es wird Handlungsbereitschaft und Handlungsfähigkeit beansprucht, wo jedenfalls letztere noch fehlt. Erkennbare Wirkungslosigkeit gesetzgeberischer Maßnahmen ist allerdings nicht geeignet, das Legitimationspotential des Parlaments zu erhöhen, sondern eher es zu beschädigen.

Eine derart allein symbolische Rechtssetzung mag in bestimmten Fällen sinnvoll sein. Hier ist sie es jedoch erkennbar nicht. Von daher ist von der (isolierten) Einführung der Meldeauflage abzuraten.

2. Fußball vor Gewalt schützen – Straftäter ausschließen (LT-Drs. 16/4820)

Der Antrag signalisiert: Es besteht ein komplexes Sicherheitsproblem, eine Lösung ist aber noch nicht vorhanden, sondern muss erst noch erarbeitet werden.

Die vorangestellten Feststellungen sind - nach dem bisherigen Erkenntnisstand – partiell zutreffend. Es kann nicht um vollständige Sicherheit oder „totale Unishcrehiet“ gehen, diese Alternative stellt sich auch beim Sport so nicht. Vielmehr geht es auch darum, Sporterlebnis und Sicherheit zusammen zu führen und im Einzelfall notwendig Abwägungen vorzunehmen.- Beides ist wichtig: Das Sporterlebnis als Erlebnis für Mitwirkende, Zuschauer und ggf. Öffentlichkeit und die Sicherheit der Beteiligten und potentiell betroffenen innerhalb und außerhalb des Stadions. Dies betrifft insbesondere das Bestehen von Problemen, die bislang weder von den Fans selbst noch von den Vereinen noch von der Polizei noch von allen gemeinsam in vollem Umfang gelöst werden konnten. Richtig ist auch: Dafür ist ein Gesamtkonzept sinnvoll, das gegenwärtig noch nicht vorhanden und möglicherweise angesichts des aktuellen Erkenntnisstandes noch nicht hinreichend erkennbar ist. Zutreffend ist schließlich, dass ein solches Projekt nicht von der Landesregierung, der Exekutive oder der Polizei allein verantwortet werden kann, sondern eine Kooperation mit Vereinen, Fanprojekten u.a. jedenfalls sinnvoll erscheint. Polizeiliche Maßnahmen mögen hier ebenso notwendig und zulässig sein wie deren

rechtlich ausgestaltete Grenzen. Das geforderte Konzept ist daher erst noch „vorzulegen“.

In diesem Kontext kann die im Antrag geforderte Meldeauflage ein Instrument unter mehreren sein (s. dazu schon o. II 1), sie bedarf allerdings ggf. der Ergänzung durch weitere Maßnahmen. Ähnliches gilt für das beschleunigte Strafverfahren nach §§ 417 ff StPO, wobei vorab festgestellt werden sollte, warum dies gegenwärtig eher - möglicherweise: zu – wenig genutzt wird.

Doch weist der Antrag auch Defizite auf, die beachtet werden sollten. Insbesondere gibt es eine gesteigerte Gewalt(bereitschaft) nicht nur beim Fußball, sondern auch bei anderen Veranstaltungen. Ob es sich bei den Urhebern um dieselben oder partiell unterschiedlich Personen handelt, wäre noch festzustellen. Und in die Erstellung eines Gesamtkonzepts sollte sich m.E. nicht allein die Landesregierung einbringen. Vielmehr kann und sollte hier auch der Landtag selbst mit eigenen Mitteln aktiv werden.

3. Ursachen suchen, Prävention fördern, Fanprojekte ernstnehmen (LT-Drs. 16/4896)

Soweit dieser Antrag über den zuvor diskutierten hinaus geht, ist eine Diskussion der Einzelheiten erst dann sinnvoll, wenn die Leistungen und Defizite einzelner Projekte oder Gruppierungen im Rahmen einer Gesamtbetrachtung hinreichend erkennbar sind. Das gilt auch für die Ultra-Bewegung.

III. Zu den gestellten Einzelfragen

1. Nein (s.o. II 1).
2. Ein zusätzlicher Nutzen ist kaum erkennbar. Vielmehr wird eher die Flexibilität des Instruments im Einzelfall eingeschränkt (etwa durch Begrenzung auf bestimmte Veranstaltungstypen oder –formen).
3. Nein.
4. Die Frist ist als Höchstfrist angelegt und kann nach den Umständen des Einzelfalls zulässig sein. Gewiss ist die Maßnahme kaum als Dauermaßnahme anzulegen: Einmonatige Gefahrszenarien, denen mit Meldeauflagen begegnet werden können, sind zwar theoretisch nicht ausgeschlossen. Doch werden dazu eher andere Gefahrenabwehrinstrumente (wie Aufenthaltsverbote u.ä.) in Betracht kommen. Doch bedarf auch dies näherer Klärung im zu erstellenden „Gesamtkonzept“.
5. Ein Nutzen ist gegenwärtig nicht erkennbar.
6. Diese Frage können andere geladene Sachverständige mit einfachen Mitteln beantworten.
7. Aus der bisherigen Praxis sind besondere Schwierigkeiten nicht erkennbar. Das Instrument ist hinsichtlich seiner Voraussetzun-

gen und Anforderungen durch die Rechtsprechung ausreichend geklärt (s.o. II 1).

8. Es gibt für die Auslegung und Handhabung der Meldeauflage gegenwärtig keine grundsätzlichen Schwierigkeiten. Welche über normale Polizeirechtsanwendung hinaus gehen.
9. Dies bedarf näherer Prüfung, warum das Verfahren gegenwärtig in den jetzigen Umfang (und nicht etwa öfter) genutzt wird. Dafür sind hinreichend belastbare empirische Feststellungen bislang nicht erkennbar.
10. Die Gewaltszene einschließlich der Bereitschaft zur Gewaltausübung hat sich in den letzten Jahren erkennbar verändert. Nach der PKS und den Sicherheitsberichten der Bundesregierung gibt es neue Formen der Gewalt(bereitschaft), die jedoch nicht notwendig fußballspezifisch oder auf den Bereich des Sports begrenzt sind. Umgekehrt spricht viel dafür, dass sie sich gerade hier auswirken (können). Ob und in welchem Umfang dies der Fall ist und welche Maßnahmen daher notwendig werden können, bedarf im Rahmen der gegenwärtig laufenden Forschungen und des auf ihrer Grundlage zu entwickelnden Gesamtkonzepts weiterer Klärung.
11. Die hier nachgefragten Auswirkungen ergeben sich nicht von selbst oder durch bloße Gesetzesänderungen, sondern am ehesten im Rahmen eines Gesamtkonzepts. Ein solches sollte sich auch auf die möglichen

Auswirkungen der Meldeauflage auf die Fanarbeit und die Fanprojekte beziehen.

12. Insbesondere Gefährderansprachen, Warnungen und (Aus-) Reisebeschränkungen werden gegenwärtig im Rahmen der Generalklausel des Polizeibefugnisrechts durchgeführt. Überwachende Maßnahmen und solche der Datenverarbeitung werden auf das Recht der polizeilichen Informationsverarbeitung gestützt. Ob hier neue spezielle Standardmaßnahmen notwendig sind, wird erst deren möglicherweise gewandelte Bedeutung im Rahmen eines Gesamtkonzepts ergeben.

13. In keinem Falle sollten allein Verbotsmaßnahmen erwogen werden.

14.-18.: Hier können andere geladene Sachverständige besser Auskunft geben.

Bielefeld, den 15.7.2014

(Christoph Gusy)