

Wenn aus Fußball Krieg wird

Anton M. van Kalmthout

Fußballmeisterschaften – und dies gilt sicher für die Niederlande – führen nicht selten zu Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und sogar zu wahren Schlachten, bei denen es zu einer Vielzahl von Verwundeten und manchmal auch Todesfällen kommt. Die übliche Reaktion von Verwaltung und Polizei besteht darin, die Ursache dafür vor allem darin zu suchen, daß das verfügbare strafrechtliche und verwaltungsrechtliche Instrumentarium unzureichend sei. Nach jedem Vorfall wird der Ruf nach strenger Strafen, neuen Befugnissen und einer Anpassung der Gesetzgebung laut.

Die Fußball-Europameisterschaft, die in diesem Jahr in den Niederlanden und Belgien abgehalten wurde, illustriert, welchen Einfluß auch auf längere Sicht ein solches Großereignis auf kriminalpolitische Entscheidungsprozesse haben kann. Die Vorbereitungen zur »Euro 2000« standen vier Jahre lang im Zeichen der Vorbereitung auf alle möglichen Sicherheitsrisiken. Der Staat ist offenbar bereit, sehr weit zu gehen, wenn nationale Ehre, Prestige und kommerzielle Interessen auf dem Spiel stehen. Wer die Maßnahmen sieht, die zur Sicherung dieser Belange aufgewendet werden, fragt sich jedoch verzweifelt, worauf die Vorbereitungen eigentlich abzielen: auf ein sportliches und festliches Kräftemessen oder auf Stammeskriege mit massiven Ausbrüchen öffentlicher Gewalt, Vandalismus und Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

Auffallend ist, daß bisher die Frage, inwieweit es überhaupt noch wünschenswert oder verantwortbar ist, Sportereignisse zu organisieren, die derartig große Risiken für die öffentliche Ordnung und Sicherheit beinhalten, bisher nie öffentlich gestellt wird. Mit Fußballmeisterschaften gehen grundsätzlich keine öffentlichen Interessen einher. Vielmehr geht es hier um private Belange von Clubeigentümern, Sponsoren, werbenden Unternehmen und Mediengiganten. Dies heißt nicht, daß Sport und Sportereignisse nicht auch eine öffentliche Funktion erfüllen. Diese öffentliche Funktion verliert jedoch ihren Sinn, wenn sie nur mit einem massiven Einsatz öffentlicher Mittel und auf Kosten rechtsstaatlicher Garantien verteidigt werden kann.

Das soeben dargestellte Dilemma hat in den vergangenen Jahren die kriminalpolitische Debatte in den Niederlanden in wesentlichem Umfange beherrscht. Im Zentrum stand nicht die Frage nach dem Sinn eines derart groß angelegten und risikobehafteten Ereignisses, sondern vielmehr die Frage, ob das zur Verfügung stehende strafrechtliche und verwaltungsrechtliche Instrumentarium ausreichend ist, um die befürchteten massiven Ausschreitungen und Gewaltausbrüche durch Hooligans aus teilnehmenden Ländern zu verhindern bzw. zu unterbinden. Im Hintergrund spielten hier die traurigen Erinnerungen an den Eurogipfel 1997 in Amsterdam und die Fußball-Weltmeisterschaften in Frankreich 1998 sowie jüngere Schlachten mit zuweilen tödlichem Verlauf zwischen Fußballanhängern im In- und Ausland eine wichtige Rolle. Die Angst wurde auch durch Berichte der in- und ausländischen Nachrichtendienste geschürt, die regelmäßig über Schlachtpläne rivalisierender Anhängergruppen berichteten, die ihnen zur Kenntnis gelangt waren. Die Medien reagierten stets sofort. Keine Tages- oder Wochenzeitschrift, die nicht ausführliche Profilkizzen der gefürchteten Hooligans und detaillierte Informationen über die zu erwartenden Konfrontationen veröffentlichten.

Eurogipfel 1997

Die Richtung der politischen Debatte wurde in erheblichem Umfange auch durch die herbe Kritik des nationalen Ombudsmannes und der Ge-

richte bestimmt, die die Art und Weise anprangerten, in der Polizei, Staatsanwaltschaften und örtliche Verwaltung auf die massiven Ausschreitungen während des Eurogipfels 1997 reagiert haben:

- Ein Zug mit 150 italienischen Demonstranten, die von der Polizei als »Chaoten« abgestempelt wurden, wurde ohne eine gesetzliche Grundlage über viele Stunden am Hauptbahnhof in Amsterdam festgehalten. Anschließend wurden die Demonstranten gefesselt in ein Gefängnis gebracht. Auch hierfür fehlte jede gesetzliche Grundlage. In strafrechtlicher Hinsicht gab es keinen Grund, sie als Beschuldigte zu behandeln, während die verwaltungsrechtlichen Befugnisse nur die Freiheitsbegrenzung umfaßten und die Möglichkeit der Festnahme nicht vorsahen. Obwohl es keinen Grund gab, weiter gegen diese Demonstranten vorzugehen – die Demonstration von 30.000 Arbeitslosen aus ganz Europa war inzwischen beendet –, wurden die italienischen Demonstranten nicht freigelassen, sondern kollektiv von den Ausländerbehörden abgeschoben. Auch diese Maßnahme wurde vom nationalen Ombudsman aus mehreren Gründen als rechtswidrig beurteilt, und zwar sowohl in Hinsicht auf die zwingenden Vorschriften des Ausländergesetzes betreffend EU-Staatsbürger, als auch bezüglich des Verbotes kollektiver Abschiebung gemäß Art. 4 des 4. Protokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention (MRK).
- Bei den zahlreichen Demonstrationen, die während des Eurogipfels stattfanden, wurden

Hunderte von Demonstranten aufgegriffen und für die Dauer des Eurogipfels wegen des Verdachtes eines Verstoßes gegen Art. 140 bzw. 141 des Niederländischen Strafgesetzbuches (nlStGB) festgenommen. Nach mehreren Tagen wurden diese Festnahmen für die meisten wieder aufgehoben, 92 ausländische Inhaftierte wurden aus der Haft direkt abgeschoben. Das Gericht, das später über die Festnahme und Haft urteilen mußte, qualifizierte diese als rechtswidrig. Zu dieser Einschätzung kam auch der nationale Ombudsman bezüglich der Abschiebung. Es war offensichtlich, daß die Polizei zwei Bestimmungen des Strafgesetzbuches zweckwidrig herangezogen hatte, um Probleme der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in den Griff zu bekommen. Nach Art. 140 nlStGB ist die Teilnahme an einer Organisation, die die Begehung von Verbrechen beabsichtigt, strafbar. Bezuglich keines der Festgenommenen gab es die geringste Veranlassung, einen Bezug zu ei-

»Strafrechtliche Interventionen erfordern per definitionem einen individualisierten Verdächtigen und sind für ein präventives Vorgehen kaum geeignet. Das verwaltungsrechtliche Instrumentarium ist vor allem präventiv ausgerichtet«

ner solchen kriminellen Organisation anzunehmen. Die zweckwidrige und rechtswidrige Festnahme und der Freiheitsentzug wurden vom Gericht mit beträchtlichen Schadensersatzansprüchen gegenüber dem Staat abgesetzt. Dies galt auch für die Festnahmen aufgrund von Art. 141 nlStGB. Danach macht sich strafbar, wer öffentlich mit vereinten Kräften mit anderen gegen Personen oder Güter Gewalt ausübt. Voraussetzung ist jedoch, daß der Täter selbst tatsächlich Gewalt ausgeübt hat. Dies konnte in dem Wirrwarr der Ereignisse bei fast keinem der Festgenommenen festgestellt werden. Daher fehlte nach Auffassung des nationalen Ombudsmannes jegliche gesetzliche Grundlage für eine zwangswise Abschiebung der ausländischen Festgenommenen. Hinzu kam, daß auch die bei einem Abschiebeverfahren zu beachtenden Vorschriften des Ausländergesetzes in vielerlei Hinsicht nicht eingehalten worden waren.

Das Debakel beim Eurogipfel machte auf peinliche Weise deutlich, daß das bestehende strafrechtliche und verwaltungsrechtliche Instrumentarium ungeeignet ist, um effektiv auf massive Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu reagieren. Beide Instrumente zielen vor allem auf Vorfälle kleineren Ausmaßes und beinhalten jeweils spezifische Einschränkungen. Strafrechtliche Interventionen erfordern per definitionem einen individualisierten Verdächtigen und sind für ein präventives Vorgehen kaum geeignet. Das verwaltungsrechtliche Instrumentarium ist vor allem präventiv ausgerichtet: angekündigte öffentliche Demonstrationen und Kundgebungen können mit bestimmten einschränkenden Auflagen verbunden oder im äußersten Fall bei drohenden Krawallen verboten werden. Kommt es dann doch zu Ausschreitungen, die eine ernsthafte Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen und die nicht mit dem üblichen Einsatz der regulären Polizei oder der besonderen Bereitschaftspolizei unterbunden werden können, bleibt als äußerste Notmaßnahme nur der Erlass einer Notverordnung oder einer Notverfügung durch den örtlichen Bürgermeister. Auch dann jedoch – dies wurde während des Eurogipfels deutlich – bleibt das Problem, daß dies keine Grundlage für freiheitsentziehende Maßnahmen darstellen kann. In der chaotischen Situation, in der die Anordnung verkündet wird, führt ihre Ausführung darüber hinaus oft zu rechtswidrigen Maßnahmen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Ordnungsmaßnahmen auch gegenüber Ausländern angewendet werden. Dies erfordert eine Abstimmung mit den Immigrations- und Einwanderungsbehörden, die insbesondere bei EU-Bürgern strikt an die Vorschriften des Ausländergesetzes gebunden sind.

Die Schlußfolgerungen des Ombudsmannes über die Vorfälle beim Eurogipfel waren demzufolge nicht gerade schmeichelhaft. Unter anderem wurde festgestellt:

1. Daß es in mehreren Situationen ein Spannungsverhältnis gab zwischen der Effektivität einerseits und der Rechtmäßigkeit des Vorgehens zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung andererseits. Bei den zu treffenden Entscheidungen stand die Risikobegrenzung offensichtlich im Vordergrund, während die rechtliche Tragfähigkeit der zu diesem Zweck eingesetzten Mittel nicht hinreichend beachtet worden ist. Insofern könnte man die Aussage treffen, daß offensichtlich das Ziel die Mittel geheiligt hat.
2. Die betroffenen Beamten haben nicht in allen Fällen den für ihr Vorgehen geltenden juristischen Rahmen beachtet. Auch wurde nicht im voraus in allen Punkten bedacht und ausgearbeitet, welche Maßnahmen getroffen werden können, wenn sich unvorhersehbare besondere Schwierigkeiten ergeben sollten. Dies hatte zur Folge, daß in einigen wichtigen Momenten auf das Mittel der Improvisation zurückgegriffen werden mußte: »Im Hinblick auf eventuel-

le zukünftige Großereignisse wie insbesondere die Fußballeuropameisterschaften stellt der Ombudsmann fest, daß es sowohl unter dem Gesichtspunkt der Effektivität als auch der Rechtmäßigkeit des staatlichen Vorgehens unabdingbar ist, genau im Blick zu behalten, welche Voraussetzungen im Rahmen der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung für den Einsatz der Notverfügungsbefugnis aufgrund des Gemeindegesetzes sowie der Befugnisse aufgrund des Strafrechtes und des Ausländerrechtes gelten und welche Einschränkungen sich daraus ergeben. Angesichts der Erfahrungen beim Eurogipfel kann sich – so lautet seine Warnung – bei zukünftigen Vorfällen niemand mehr auf das Argument berufen, daß unvorhersehbare Situationen aufgetreten sind, die improvisatorische Maßnahmen, notfalls entgegen gesetzlichen Bestimmungen unvermeidlich machen.«¹

Die Auswirkungen der »Euro 2000«

Der ehemalige Trainer von Ajax Amsterdam und der niederländischen Nationalmannschaft Rinus Michels hat einmal die inzwischen legendäre Aussage getroffen: »Fußball ist Krieg.« Damit wollte er deutlich machen, daß jeder Wettkampf eine minutiöse Vorbereitung sowie einen unbedingten Einsatz und eine totale Hingabe für den eigenen Club bzw. das Vaterland verlangt. Desmond Morris erläutert in seinem Werk »Spel om de bal« (Das Spiel um den Ball) aus dem Jahr 1981, daß in jedem Stadion Elemente eines Krieges sichtbar werden.² Inzwischen sind rund 20 Jahre vergangen und wir wissen, daß dieser Ausdruck seine übertragene Bedeutung verloren hat und daß sich der Kampfschauplatz nicht selten auf Örtlichkeiten außerhalb des Stadions verschoben hat. Effektive Sicherheitsmaßnahmen in den Stadien haben stets zu dem unbeabsichtigten Nebeneffekt geführt, daß sich das Kräfteamessen von dem Spielfeld und den Tribünen auf die öffentlichen Örtlichkeiten in Stadtzentren und öffentliche Verkehrsmittel verschoben hat. Die Kommunikationsmöglichkeiten über das Internet und Mobiltelefone werden häufig eingesetzt, um im voraus Zeit, Ort und Kampfart festzulegen.

Mit der Verschiebung des Kampfschauplatzes vom Stadion auf öffentliche Örtlichkeiten und dem damit einhergehenden massiven Auftreten von Gewalt und Gewalttäten ist der Fußball als ursprüngliches Sportereignis zu einem Kräfteamessen zwischen Hooligans und staatlicher Autorität geworden. Die Folgen sind beträchtlich: »Die sportliche Infrastruktur für die Spieler hat ihr Pendant in einer verwaltungsrechtlich/juristischen Infrastruktur erhalten, die auf die Beherrschung des Publikums inner- und außerhalb der Stadien gerichtet ist«.³

Inzwischen wurden zahlreiche Initiativen von nationalen und örtlichen Behörden ergriffen,

um Fußballereignisse beherrschbar zu machen und unter Kontrolle zu halten. So gibt es einen zentralen Informationspunkt Fußballvandalismus, ein »Begleitsystem Fußball«, einen »Handlungsrahmen zur Bekämpfung von Fußballvandalismus und Fußballgewalt« und eine »Sozialpräventive Fanpolitik« unter der Regie des Büros Sozialpräventive Politik des Nationalen Fußballbundes. Eine Vielzahl von Gegenmaßnahmen beim Kampf gegen die zunehmende Fußballgewalt hat sich inzwischen bewährt: Verschiebung von Risikowettkämpfen auf weniger risikobehaftete Tage oder Zeitpunkte, Stadionverbote, obligatorische Clubkarten, vorgeschriebene Kombi-Arrangements bei Eintritts- und Fahrkarten, Eingangsdurchsuchung, Kamerakontrolle und Alkoholverbote in den Stadien, besondere Begleitung von Fangruppen und Infiltrierung in bestimmte Risikogruppen. Wenn auch dies nicht hilft, bleibt nur noch das übliche strafrechtliche oder verwaltungsrechtliche Instrumentarium.

Gestützt auf die Kritik des nationalen Ombudsmannes haben die niederländische Regierung, das Parlament und die Behörden die Euro 2000 zum Anlaß genommen, das bestehende strafrechtliche und verwaltungsrechtliche Instrumentarium erheblich auszuweiten. Frühere Versuche, diese Ausweitung durchzusetzen, waren mehrfach an dem Argument gescheitert, daß damit das Fundament des Rechtsstaates aus den Angeln gehoben werde. Die anstehenden Fußball-Europameisterschaften 2000 boten Parlament und Regierung die Möglichkeit, den Widerstand gegen diese Maßnahmen im Keim zu ersticken. Fußball ist stets Krieg, und Krieg rechtfertigt unkonventionelle, außergewöhnliche Maßnahmen. Die Christdemokraten im Parlament hatten sich sogar für einen Einsatz des Militärs zur Unterstützung der regulären Polizei während der Europameisterschaften eingesetzt. Dies ging jedoch selbst dem Parlament zu weit. Allerdings wurde die Gelegenheit dankbar genutzt, um einige Gesetzesänderungen vorzulegen, die in ein Klima passen, in dem – auch in den Niederlanden – die Toleranz gegenüber gefährlichen und schädlichen Verhaltensweisen sichtbar abnimmt. Kennzeichnend für dieses Klima ist der Ruf nach harten Maßnahmen gegen »sinnlose Gewalt«, Sexualstraftäter, Drogenabhängige und massive Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit wie sie etwa der Fußballvandalismus darstellt.

Vorgelegt als besondere Maßnahmen, um die Organisation der Europameisterschaften in sichere Bahnen zu lenken, hat das gesamte Maßnahmenpaket wenig Widerstand und Protest hervorgerufen. Der Fußball hält die Gesellschaft so sehr in seinem Bann, sportliche, nationalistische und kommerzielle Belange sind so sehr miteinander verwoben, daß für die Durchsetzung dieser Interessen beinahe kein Preis zu hoch erscheint, und der Preis ist in der Tat hoch: Grenzkontrollen werden wieder eingeführt, Einreisekriterien werden verschärft, Abschiebekriterien hingegen



gen aufgeweicht (auch für EU-Bürger).⁴ Zehn Prozent der gesamten Kapazitäten der Polizei werden für einen Monat mobilisiert und Urlaubsgenehmigungen zurückgezogen. Dasselbe gilt für die Mobilisierung von medizinischem und Pflegepersonal in Krankenhäusern und öffentlichen Gesundheitsdiensten. In den Gefängnissen werden 456 Zellen freigehalten, um Teilnehmer an Tumulten festzusetzen, Schnellverfahren werden eingeführt, die auch bereits in den Stadien durchgeführt werden können. Geldstrafen für Straftaten mit »EM-Bezug« werden durch Freiheitsstrafen ersetzt und dort, wo dies nicht möglich ist, erfolgt eine Erhöhung bis zu 300 Prozent der normalen Beträge.⁵ Als eine Definition für eine »Straftat mit EM-Bezug« nennt die betreffende Richtlinie: »Straftaten, die von Verdächtigen im Zeitraum vom 5. Juni bis 7. Juli 2000 begangen worden sind, bei denen die Beschuldigten aufgrund ihrer äußeren Kennzeichnung, Äußerungen, ihres Verhaltens oder in irgendeiner anderen Art und Weise mit den Fußball-Europameisterschaften 2000 oder damit im Zusammenhang stehenden Ereignissen in einem Zusammenhang gebracht werden können.«

In Kriegsbegriffen gesprochen, erinnern diese Maßnahmen sehr an einen »Ausnahmezustand«, bei dem sich der Staat und öffentliche Einrichtungen gegen eine erwartete feindliche Invasion mobilisieren. Kennzeichnend für einen Ausnahmezustand ist jedoch sein zeitlich beschränkter Charakter, der dazu führt, daß die Maßnahmen wieder aufgehoben werden können und das normale Leben wieder seinen Gang gehen kann, wenn die Gefahr vorüber ist.

»Die anstehenden Fußball-Europameisterschaften 2000 boten Parlament und Regierung die Möglichkeit, den Widerstand gegen diese Maßnahmen im Keim zu ersticken. Fußball ist stets Krieg, und Krieg rechtfertigt unkonventionelle, außergewöhnliche Maßnahmen«

Ein besonderer Aspekt der EM 2000 besteht darin, daß Gesetzgeber und Regierung dieses Ereignis auch aufgegriffen haben, um mehrere strukturelle Gesetzesänderungen durchzuführen, für die sich früher keine Mehrheit gefunden hätte. Damit fungierte die EM 2000 für den Staat als ein nützliches Alibi, um sich Befugnisse anzueignen, die auch bei anderen Gelegenheiten ausgeübt werden können. Anders als bei den genannten Maßnahmen ist nicht zu erwarten, daß die Instrumente nach Beendigung des Turniers wieder beseitigt werden. Konkret geht es hier um folgende Maßnahmen: der verwaltungsrechtliche Gewahrsam, der Straftatbestand der öffentli-

chen Gewalt, die richterliche Anordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und die Qualifizierung der Ausstrahlung von Bildern von Fußballkrawallen als offizielles Mittel der Strafverfolgung.

Verwaltungsrechtliche Haft

Die einschneidendste und auch im europäischen Kontext⁶ einmalige Maßnahme ist die Änderung der Gemeindeordnung, die dem Bürgermeister die Befugnis gibt, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung Gruppen von Störern im Falle von Krawallen oder anderen schwerwiegenden Ausschreitungen die Freiheit zu entziehen, sie an einen bestimmten Ort zu verbringen und dort maximal 12 Stunden festzuhalten. Dies stellt im Verwaltungsrecht insofern ein Novum dar, als vor dieser Gesetzesänderung die verwaltungsrechtlichen Befugnisse nur die Freiheitsbeschränkung umfassten, während das verwaltungsrechtliche Instrumentarium zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und

»Inzwischen ist das Turnier beendet und man weiß, daß sich keines der befürchteten Horrorszenarien bewahrheitet hat. Die speziell geschaffenen Befugnisse und Schnellverfahren wurden nicht angewendet, die Anzahl der Zwischenfälle blieb im zweistelligen Bereich«

Ordnung nummehr um den Freiheitsentzug ergänzt worden ist, eine Maßnahme, die vormals dem Strafrecht vorbehalten war. Die Anordnung zu dieser sowohl präventiv als auch reaktiv anzuwendenden Maßnahme kann auch ergehen, wenn eine ernsthafte Gefahr von Tumulten besteht. Diese neue Befugnis ist eine Reaktion auf die aus rechtsstaatlicher Perspektive zweifelhaften Methoden des durch Polizei und Bürgermeister während des Eurogipfels 1997 durchgeführten unfreiwilligen Freiheitsentzuges ohne gesetzliche Grundlage. Es handelt sich um eine Form der verwaltungsrechtlichen Haft, die strafrechtliche und strafprozessuale Gesetzeslücken füllt: viele Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sind Übertretungen, für die die Anordnung der Untersuchungshaft nicht zulässig ist und bei denen die maximale Vernehmungsdauer auf dem Polizeirevier für diese Art von Straftaten maximal sechs Stunden beträgt. Darüber hinaus können freiheitsentziehende Zwangsmittel im Strafrecht nur aufgrund eines konkreten Ver-

dachtes einer strafbaren Handlung eingesetzt werden. Dies kann nun jedoch gerade bei massiven Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oft kaum festgestellt werden. Es bleibt die Frage, ob diese kollektive Gruppenhaft mit Art. 5 Abs. 1, Buchstabe b MRK in Einklang steht. Nach dieser Vorschrift sollen Unschuldige davor bewahrt werden, ihrer Freiheit beraubt zu werden. Die Bestimmung, daß vor Durchführung dieser Maßnahme zunächst eine allgemeine Warnung an die Gruppe gegeben werden muß – in der Praxis über ein Megaphon –, scheint kein adäquates Mittel, um das Risiko eines rechtswidrigen Freiheitsentzuges auszuschließen. Hier setzt die in der Literatur geäußerte Kritik an.⁷

Öffentliche Verübung von Gewalt

Eines der Grundprinzipien des niederländischen Strafrechtes ist die Erfordernis der individuellen Zurechenbarkeit strafbaren Verhaltens. Eine kollektive Täterschaft außerhalb der traditionellen Teilnehmerformen ist ausgeschlossen, wenn es keinen individuell auszumachenden Beschuldigten gibt. Dessen ungeachtet glaubte die Staatsanwaltschaft, eine Möglichkeit gefunden zu haben, um Teilnehmern an Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit und an Gewalttätigkeiten doch beizukommen, indem sie festgenommen und wegen Mitgliedschaft in einer kriminellen Organisation angeklagt wurden. Die Strafverfahren anlässlich des Eurogipfels 1997 haben diesen Weg jedoch definitiv abgeschnitten und führten nur zu erheblichen Schadensersatzansprüchen der Festgenommenen. Das gleiche Schicksal erlitt der Versuch der Staatsanwaltschaft, das Strafrecht auch bei Personen anzuwenden, die zu einer sogenannten Risikogruppe gehörten, gegen die jedoch kein konkreter Verdacht einer Straftat bestand.

Um solche Personen doch strafrechtlich belangen zu können, wurde der Tatbestand des Art. 141 nlStGB geändert. Diese Bestimmung stellt unter Strafe, »öffentliche mit vereinten Kräften Gewalt gegen Personen oder Güter auszuüben«. Die Höchststrafe für die Begehung dieser Straftat beträgt vier Jahre und sechs Monate und/oder die Verhängung einer Geldstrafe von 25.000 Gulden. Je nach Umfang der eingetretenen Folgen kann dieses Strafmaß auf bis zu 12 Jahre Freiheitsstrafe und/oder bis zu 100.000 Gulden Geldstrafe erhöht werden, wenn die verübte Gewalt den Tod eines Dritten zur Folge hat. Die Strafverfolgung dieses Deliktes scheiterte in der Vergangenheit regelmäßig an dem zu führenden Beweis, daß der Beschuldigte selbst eine gewalttätige Handlung verübt hatte. Diese strenge Voraussetzung ist im Zuge der Vorbereitung auf die EM zu Fall gebracht worden. Anstelle des Tatbestandsmerkmals »mit vereinten Kräften« spricht der neue Art. 141 nlStGB jetzt von »gemeinschaftlich«. Dadurch wird es möglich, auch die Teilnehmer strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen, die nicht selbst Gewalt verübt haben, die

jedoch zu der verübten Gewalt auf irgend eine andere Weise beigetragen haben: durch das Ermutigen zu der Tat, die Verschaffung von Informationen oder sonstige Förderung durch »mündliche, intellektuelle oder andere Beiträge«.⁸

Diese Ausweitung des Tatbestandes knüpft an die veränderte Auffassung über strafrechtliche Verantwortung an. Die Praxis muß erweisen, inwieweit die Furcht gerechtfertigt ist, daß unschuldige Passanten, die zufällig in eine Demonstration oder ein anderes Massenereignis geraten, auf der Grundlage dieser Bestimmung verurteilt werden.

Gerichtliche Anordnungen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

Anlässlich der EM 2000 hat der Gesetzgeber darüber hinaus eine selten in der Praxis angewendete Bestimmung aus der Strafprozeßordnung aus dem Hut gezaubert und mit einem »Face-Lifting« versehen. Und zwar geht es um eine Gesetzesänderung, die die bereits genannten Maßregeln flankiert und vor allem für die Situationen gedacht ist, in denen die Anwendung der verwaltungsrechtlichen Haft oder eine Untersuchungshaft nicht möglich ist, oder in denen die gesetzliche Höchstdauer dieser freiheitsentziehenden Maßnahmen als zu kurz angesehen wird. In diesen Fällen bietet der geänderte Art. 540 f nlStPO einen Ausweg. Wird der Beschuldigte bei der Verübung eines Deliktes auf frischer Tat angetroffen, durch das die öffentliche Sicherheit und Ordnung verletzt wird, und besteht die Gefahr der Wiederholung oder Fortsetzung der Straftat, kann er für die Dauer von zwei Tagen inhaftiert und dem Untersuchungsrichter vorgeführt werden. Der Untersuchungsrichter kann dem Beschuldigten bestimmte Auflagen zur Vermeidung der Wiederholung oder Fortsetzung der Straftat auferlegen. Es kann auch eine Sicherheitsleistung verlangt werden. Ist der Beschuldigte nicht bereit, die richterlichen Anordnungen einzuhalten oder bezahlt er die Sicherheitsleistung nicht, kann der Untersuchungsrichter festlegen, daß er für die Dauer von bis zu sieben Tagen inhaftiert wird. Diese Maßnahme ist auch möglich, wenn die Anordnungen des Untersuchungsrichters nach seiner Auffassung eine unzureichende Garantie bieten und die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung die Inhaftierung dringend erfordert.

Ausstrahlung von Bildern über Fußballkrawalle als Mittel der Strafverfolgung

Vor kurzem wurde die Nutzung des Mediums Fernsehen für Ermittlungszwecke auf die Auffindung von Vermissten und schwere Verbrechen wie Mord und Totschlag beschränkt. Mit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wurden

entsprechende Vereinbarungen über die Auswahl und Präsentation von in Betracht kommenden Fällen gemacht. Angesichts der drohenden Krawalle während der EM wurde eine neue Richtlinie erlassen, die es ermöglicht, auch über das Internet und lokale, regionale und landesweite Sender Ermittlungsberichte über »Strafsachen zu versenden, die eine schwerwiegende Verletzung der Rechtsordnung beinhalteten oder dem allgemeinen Sicherheitsgefühl schaden«. Nach Ausschreitungen bei der Meisterschaftsfeier von Landesmeister Feijenoord Rotterdam 1999 waren Filmaufnahmen über das Fernsehen als Beweismittel ausgesendet worden, um über diesen Weg die Identität von 20 anonymen Hooligans festzustellen. Die Ausstrahlung führte in der Tat zu dem gewünschten Ergebnis. Allerdings wurde die Staatsanwaltschaft im darauffolgenden Strafverfahren von dem zuständigen Gericht in die Schranken gewiesen, weil das verwendete Ermittlungsmittel nicht auf einer Rechtsgrundlage basierte. Diese wird durch die neue Richtlinie jetzt geschaffen.⁹

Schlußbemerkung: »Die Hooligans haben verloren«

Die Vorbereitung der EM 2000 kostete vier Jahre. Eine Vielzahl möglicher Horrorszenarien wurde durchgespielt. Die Gesellschaft wurde systematisch auf die Notwendigkeit dieses Vorgehens vorbereitet. Je mehr der Zeitpunkt des Turniers nahte, um so mehr nahm auch die Spannung zu: einige Bürgermeister sprachen öffentlich ihre Sorge aus, daß die reguläre Polizeiarbeit nicht mehr gewährleistet werden könne, die Landespersonalvertretung der Polizei kritisierte die unzureichende Vorbereitung, der Nachrichtendienst berichtete über aufgefangene Pläne von englischen und italienischen Hooligans, sich gemeinsam an den Türken zu rächen. Fast täglich berichteten Zeitungen und Fernsehen über die Zehntausenden von Hooligans, die im Begriff waren, sich von England, Deutschland und Jugoslawien aus nach Belgien und die Niederlande aufzumachen. Allein in Deutschland sollten 7000 und in England 30.000 Hooligans registriert sein, die angeblich über Internet und Telefon bereits seit Monaten dabei waren, ihre Krawalle »mit militärischer Präzision« zu planen.¹⁰ Mit Horrorüberschriften wie »Hooligans aller Länder«, »Hooligans auf dem Kriegspfad«, und »Wenn Fußball in Wirklichkeit Krieg ist« stimmten auch seriöse Medien in die Krimino-Hysterie ein. Eine Vielzahl von Interviews mit den Anführern in- und ausländischer Hooligans und mit wissenschaftlichen »Hooligan-Experten« ließen nur die Schlußfolgerung zu, daß echte Schlachten unvermeidbar sein würden.

Die vorangegangenen Absätze wurden kurz vor dem Beginn des Turniers verfaßt. Die Schlußbetrachtung war eigentlich für eine Analyse der zu erwartenden Unruhen und der Reaktion der staatlichen Behörden, der Justiz und der Polizei gedacht. Inzwischen ist das Turnier beendet und

man weiß, daß sich keines der befürchteten Horrorszenarien bewahrheitet hat. Die speziell geschaffenen Befugnisse und Schnellverfahren wurden nicht angewendet, die Anzahl der Zwischenfälle blieb im zweistelligen Bereich. Die Anzahl der Verhaftungen belief sich auf einige Hundert, die größtenteils Trunkenheit in der Öffentlichkeit, Schwarzhandel mit Eintrittskarten und kleinere körperliche Auseinandersetzungen betrafen. Die Reaktion war Erleichterung allerorten, insbesondere bei dem besonderen Projektteam von Justiz und Innenministerium, dessen Leiter dann auch triumphierend feststellte: »Die Unheilspropheten haben nicht recht behalten, die Hooligans haben verloren.«¹¹

Der Gewinner hat per definitionem immer recht. Es stellt sich jedoch die Frage, ob überhaupt von einem Gewinner gesprochen werden kann, wenn Sportereignisse nur noch mit massivem Einsatz von öffentlichen Mitteln und auf Kosten von rechtsstaatlichen Garantien in einer Atmosphäre organisiert werden können, die beladen ist mit Kriegsrhetorik und Katastrophen-szenarien. Wurden das Klima der Angst und die Krimino-Hysterie vielleicht sogar bewußt erzeugt, um auf diese Weise kriminalpolitische Neuerungen einführen zu können, die unter normalen Umständen niemals akzeptiert worden wären? Wer immer auch der Sieger sein mag: der Rechtsstaat ist es sicherlich nicht.

Dr. Anton van Kalmthout lehrt Strafrecht, vergleichendes Strafrecht und Strafvollzug an der Universität Tilburg (Niederlande) und ist Mitherausgeber dieser Zeitschrift

Anmerkungen

- 1 Rapport van de Nationale Ombudsman Nr. 19/505, Zusammenfassung S. 10.
- 2 Volkskrant Magazine vom 3.6.2000, S. 4.
- 3 W. de Bruin, Als voetbal inderdaad oorlog is, De Volkskrant vom 3.6.2000.
- 4 Nederlandse Staatscourant nr. 100 vom 24.5.2000.
- 5 Nederlandse Staatscourant nr. 102 vom 26.5.2000.
- 6 Die Übersicht des Justizministers zeigt, daß beinahe kein der MRK beigetretenes Land das Instrument der verwaltungsrechtlichen Haft kennt. Allerdings enthalten die Polizeigesetze in mehreren deutschen Bundesländern und die Polizeigesetze Belgiens und der Schweiz die polizeiliche Befugnis, im Rahmen der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, auf individueller Grundlage Störer zeitlich in Gewahrsam zu nehmen. Vgl.: Tweede Kamer der Staten-Generaal, Parlamentsdrucksache 26735, Nr. 6, S. 2.
- 7 J.G. Brouwer und A.E. Schilder, Het wetsvoorstel bestuurlijke ophouding, een verkenning van rechtsstatelijke grenzen, NJB 1999, S. 1640–1647; T. Kooijmans und P.A.M. Mevis, Nogmaals bestuurlijke detentie: het wetsvoorstel »Bestuurlijke ophouding«, NTB 1999, S. 237–239.
- 8 Gesetzentwurf 26519, Nr. 3, S. 4.
- 9 Nederlandse Staatscourant Nr. 101, vom 25.5.2000.
- 10 Z.B. in EM 2000, Hooligans in Bereitschaft, Arte, 31.5.2000 und Vrij Nederland, 27.5.2000.
- 11 NRC vom 3.7.2000, S. 3.

Joseph Marko/
Günther R. Burkert-Dottolo (Hrsg.)

Multikulturelle Gesellschaft und Demokratie

Wie können verschiedene ethnische Gruppen gleichbehandelt werden, ohne daß man sie zwingt, ihre Identität und damit auch unterschiedliche kulturelle Wertvorstellungen aufzugeben? Welchen Beitrag kann die Demokratie zur Integration von anderen Kulturen leisten? Erfüllt eine Demokratie, die keine Konzepte für die Auf- und Übernahme des Fremden entwickelt, überhaupt ihre grundlegenden Aufgaben?

Die Beiträge des Sammelbandes untersuchen die Thematik der multikulturellen Gesellschaft anhand grundsätzlicher Überlegungen wie an ausgewählten Fallbeispielen. Jenseits von abgegriffenen Fragestellungen zeigen sie Wege zu einem besseren Verstehen des Fremden und einem konfliktfreien Zusammenleben in den gesellschaftlichen Spannungsfeldern. Deutlich wird: Gerade in Zeiten der allgemeinen Politikverdrossenheit sind demokratische Bildung, gesellschaftliches Engagement und schließlich die Wiederentdeckung der Politik unabdingbar, um einen Kontrapunkt zur »Mixophobie« der Neuen Rechten zu setzen.

Joseph Marko ist Professor an der Universität Graz und internationaler Richter am Verfassungsgericht in Sarajewo, Günther R. Burkert-Dottolo ist Leiter der Politischen Akademie in Wien.

2000, 95 S., brosch.,
38,- DM, 277,- öS, 35,50 sFr,
ISBN 3-7890-6677-X

(Schriftenreihe der Europäischen Akademie Bozen, Bereich »Ethnische Minderheiten und regionale Autonomien«, Bd. 4)



NOMOS