



Dritte Evaluation der polizeilichen Rahmenkonzeption zur NRW-Initiative „Mehr Sicherheit bei Fußballspielen“

01. Oktober 2013

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Methode.....	3
2.1	Evaluationsgegenstand	3
2.2	Evaluationszweck	3
2.3	Ziele und Fragestellungen der Evaluation	3
2.4	Evaluationsdesign.....	4
2.5	Durchführung der Evaluation	6
2.6	Datenerhebungen	7
3	Ergebnisse	10
3.1	Nachhaltiges Hinwirken auf die Begleitung der Fans und Anwesenheit des Fanbeauftragten am Spielort	10
3.2	Gewährleistung einer aktiven Einflussnahme der Fanbeauftragten auf die (Problem-) Fangruppen.....	11
4	Handlungsempfehlungen.....	18
4.1	Umsetzung der bisherigen Handlungsempfehlungen (Evaluationsberichte vom 21.07.2011 und vom 18.08.2012)	18
4.2	Weitere Handlungsempfehlungen.....	18
5	Zusammenfassung	20
6	Ausblick.....	22

1 Einleitung

Mit der 2011 eingeführten Initiative „Mehr Sicherheit bei Fußballspielen“ beabsichtigt das Ministerium für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen (MIK NRW) im Verbund mit vielen Kooperationspartnern der zunehmenden Delinquenz im Kontext von Fußballspielen in den oberen vier Ligen und der hohen Einsatzbelastung der Polizei NRW entgegenzuwirken.

Ein Baustein der NRW-Initiative ist die polizeiliche Rahmenkonzeption, die das Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste Nordrhein-Westfalen (LZPD NRW) am 18. Januar 2011 allen Polizeibehörden übersandte. Die Rahmenkonzeption umfasst in der Hauptsache Leitlinien und Ziele der NRW-Initiative, korrespondierend mit einem Zehn-Punkte Konzept, und einem verbindlichen Maßnahmenkatalog in insgesamt 10 Handlungsfeldern.

Nach der Vorlage des ersten Evaluationsberichts im Juli 2011 und des zweiten Evaluationsberichts im August 2012 beauftragte das MIK das Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste NRW, vertreten durch die Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze, und das Landeskriminalamt NRW, vertreten durch die Zentralstelle Evaluation, mit einer weiteren systematischen Untersuchung der polizeilichen Rahmenkonzeption zur NRW-Initiative „Mehr Sicherheit bei Fußballspielen“ mit dem Auftrag, (1) den IST-Zustand im Handlungsfeld 2 „Zusammenarbeit der Polizei mit den Fanbeauftragten der Vereine“ zu erheben, (2) den Umsetzungsgrad der bisherigen Handlungsempfehlungen in diesem Handlungsfeld zu bewerten und (3) weitere Maßnahmen und Handlungsempfehlungen in diesem Handlungsfeld zu entwickeln.

Die vorliegende Evaluation konzentriert sich insoweit ausschließlich auf das Handlungsfeld 2 „Zusammenarbeit der Polizei mit den Fanbeauftragten der Vereine“, andere Handlungsfelder bleiben von dieser Untersuchung grundsätzlich unberührt.

Soweit Personen- und Funktionsbezeichnungen in diesem Evaluationsbericht aus Gründen der besseren Lesbarkeit nur in der männlichen Form verwandt werden, gelten sie gleichermaßen auch für Frauen.

2 Methode

2.1 Evaluationsgegenstand

Evaluationsgegenstand ist die polizeiliche Rahmenkonzeption zur NRW-Initiative „Mehr Sicherheit bei Fußballspielen“ im Handlungsfeld 2 „Zusammenarbeit der Polizei mit den Fanbeauftragten der Vereine“. Darüber hinaus erfolgt eine Betrachtung des Umsetzungsgrades der bisherigen Handlungsempfehlungen zum Handlungsfeld 2 auf Grundlage der beiden ersten Evaluationsberichte.

2.2 Evaluationszweck

Die gewonnenen *Erkenntnisse* dieser Evaluation im Handlungsfeld 2 sollen einerseits den bisherigen Umsetzungsgrad der Rahmenkonzeption zur NRW-Initiative abbilden, um auf dieser Grundlage andererseits den Auftraggeber bei der zukünftigen Steuerung und Weiterentwicklung der Aktivitäten im Kontext von Fußballspielen in den oberen vier Ligen zu unterstützen.

2.3 Ziele und Fragestellungen der Evaluation

Die Evaluationsziele liegen in der Konzeptbegleitung sowie in der Erhebung und Analyse von Daten im Sinne einer prozessbegleitenden Evaluation zur Bewertung des Konzeptfortschritts, des Umsetzungsgra-

des beabsichtigter Aktivitäten und bisheriger Handlungsempfehlungen, der Erkennung von Gelingensbedingungen und Umsetzungshürden. Darüber hinaus soll durch die formative Entwicklung von weiteren Maßnahmen und Handlungsempfehlungen die Ausgestaltung und Entwicklung der Rahmenkonzeption vorangetrieben werden.

2.4 Evaluationsdesign

Ausgangspunkt sämtlicher methodischer Überlegungen ist die unter Ziffer 2.4.1 abgebildete Wirkungskette zum Handlungsfeld 2, „Zusammenarbeit mit den Fanbeauftragten der Vereine“.

Eine Wirkungskette geht von einer defizitären Ausgangslage aus (Problem), zu deren Entstehung bzw. Aufrechterhaltung eine oder mehrere beeinflussbare Ursachen beitragen haben und deren Umkehrung (Teilzielerreichung) zur Problemlösung bzw. –reduzierung beiträgt.

Die Teilziele werden in einer Wirkungskette nur grob festgelegt. Die inhaltliche Ausgestaltung der Teilziele erfolgt durch die Entwicklung aufeinanderfolgender Wirkungsebenen in der Wirkungskette selbst, d.h. eine direkte Wirkung oder mehrere direkte Wirkungen auf die ursächliche Ausgangslage werden abgeleitet. Die angestrebte Veränderung, d.h. die Erreichung einer oder mehrerer Wirkungsebenen erfolgt durch zielgerichtete und ursachenorientierte Interventionen (Maßnahmen), die auf Grundlage sachverständiger Bewertung geeignet erscheinen sollten die angestrebten Veränderungen zu erreichen (Wirkungsannahme). Im Rahmen wirkungsorientierter Bewertungen können zu den einzelnen Wirkungsebenen Kennzahlen und/ oder Indikatoren abgeleitet werden, die auf Grundlage einer empirisch gewonnenen Datenbasis kausale, zumindest aber plausible Rückschlüsse, d.h. einen Abgleich zwischen Wirkungsannahme und den tatsächlich eingetretenen Veränderungen, zulassen.

Mit einer Wirkungskette kann es im Rahmen einer wirkungsorientierten Bewertung gelingen, einerseits die „Banalitätsgrenze“ (reines Controllen von Aktivitäten) zu überschreiten und andererseits unterhalb der „Komplexitätsgrenze“ (wissenschaftliche Kausalitäten) verlässliche Erkenntnisse als Steuerungsgrundlage im Sinne einer empirischen Annäherung zu gewinnen. Auf Grundlage der polizeilichen Rahmenkonzeption zur NRW-Initiative, der Erkenntnisse aus den beiden ersten Evaluationen zur Rahmenkonzeption und in Anlehnung an das sog. „Transtheoretische Modell zur Verhaltensänderung“ nach Prochaska wurde vor diesem Hintergrund die nachfolgende Wirkungskette zum Handlungsfeld 2 der Rahmenkonzeption entwickelt:

2.4.1 Wirkungskette

Problem

- Delinquenz im Kontext von Fußballspielen (1)
- Hohe Einsatzbelastung der Polizei NRW (2)

Ursache

- (u.a.) Mängel in der Zusammenarbeit zwischen der Polizei und den Fanbeauftragten der Vereine

Maßnahmen

- Vgl. hierzu Erläuterungen unter Ziffer 2.4.2

Wirkungsebene 1

Polizeikräfte wissen von der Existenz des Konzepts (Problem und Hauptziele sind bekannt)

Wirkungsebene 2

Polizeikräfte kennen die Inhalte des Konzepts (Ursachen, Teilziele und Maßnahmen sind bekannt)

Wirkungsebene 3

Die Funktion des Fanbeauftragten ist den Polizeikräften bekannt (Aufgabe, Erkennbarkeit, Grenzen der Einwirkungsmöglichkeiten auf Fans, etc.)

Wirkungsebene 4

Die persönliche Ansprechbarkeit zwischen Polizeikräften und Fanbeauftragten ist hergestellt (persönliche Bekanntschaft, Erreichbarkeiten sind bekannt)

Wirkungsebene 5

Die Kommunikation im Einsatzverlauf ist hergestellt (Einsatz-, Sicherheitsbesprechung, Kurvengespräch, persönliche Kontakte im Einsatzraum)

Wirkungsebene 6

Grundsätzliches Vertrauen/ Bereitschaft zur Zusammenarbeit ist hergestellt (Basis der Zusammenarbeit)

Wirkungsebene 7

Eine Zusammenarbeit im „Ernstfall“ (Austausch von Informationen, Einbindung in die Lagebeurteilung und Maßnahmenumsetzung)

Wirkungsebene 8

Der Fanbeauftragte wird von den Polizeikräften und den Fans als relevant und einflussreich wahrgenommen („Standing“)

Teilziel

Eine effektive Einflussnahme des Fanbeauftragten auf die (Problem-) Fans ist gewährleistet

Zuordnungslücke¹

Hauptziel

Die Anzahl der Straftaten im Lagefeld Fußball ist gesenkt (1)

Die Einsatzbelastung der Polizei NRW ist gemindert (2)

2.4.2 Erläuterungen zur Wirkungskette

Das Problem, die Ursache, das Teilziel und das Hauptziel der unter Ziffer 2.4.1 abgebildeten Wirkungskette werden in der polizeilichen Rahmenkonzeption zur NRW-Initiative ausdrücklich genannt und sind methodisch wie inhaltlich schlüssig.

Durch eine verbesserte Zusammenarbeit der Polizei mit den Fanbeauftragten der Vereine soll eine effektivere Einflussnahme des Fanbeauftragten auf die (Problem-) Fans gewährleistet werden, um dadurch – im Zusammenspiel mit den anderen Handlungsfeldern – die Anzahl der Straftaten im Kontext von Fußballspielen in den oberen vier Ligen oder Vereinen mit einer relevanten Problemfanzene in einer unteren Spielklasse zu reduzieren und die Einsatzbelastung der Polizei NRW zu mindern.

Die Rahmenkonzeption nennt in diesem Handlungsfeld hingegen keine konkreten Maßnahmen mit denen auf die erkannte Ursache eingewirkt werden soll, um die angestrebten Ziele zu erreichen. An diesem Punkt, nämlich der Entwicklung von Maßnahmen zur Ausgestaltung der Rahmenkonzeption in diesem und anderen Handlungsfeldern setzten bereits die ersten beiden Evaluationen an.

¹ Auch wenn eine Wirkung beobachtet und gemessen werden kann, darf daraus nicht zwingend geschlossen werden, dass die Wirkung allein wegen des Projekts zustande kam. Und selbst wenn die direkte Wirkung (Outcome) einer Intervention eindeutig zugeordnet werden kann, heisst dies noch nicht, dass damit auch ein Beitrag zum übergeordneten Ziel (Impact) erwiesen ist. Dieser Umstand wird als Zuordnungslücke bezeichnet.
(Stiftung Zewo, Zewo-Leitfaden für Projekte und Programme, 2012)

2.5 Durchführung der Evaluation

Mit der vorliegenden dritten Evaluation sollen Rückschlüsse gewonnen werden, inwiefern sich (1) der IST-Stand, auch im Vergleich zu den beiden ersten Evaluationen entwickelt hat, inwiefern (2) die Handlungsempfehlungen der beiden ersten Evaluationen bislang Eingang in die polizeiliche Realität gefunden haben und inwiefern (3) weitere Maßnahmen und Handlungsempfehlungen in diesem Handlungsfeld entwickelt werden können.

Die Betrachtung und Bewertung dieser Fragestellungen erfolgte auf Basis der unter Ziffer 2.6 erhobenen Daten und unterscheidet in der Darstellung unter Ziffer 3 dieses Berichts zwischen vier verschiedenen hierarchischen Ebenen der Polizei:

1. Polizeiführer
2. Hundertschafts- und Zugführer der BPH
3. Gruppen- und Halbgruppenführer der BPH
4. Gruppenbeamte der BPH

Es ist zudem zu vermuten, dass die unter Ziffer 3 berichteten Befunde in der Tendenz auch auf weitere im Rahmen der Fußballereinsätze involvierte Polizeikräfte (Verkehrsdienst, Befehlsstelle, etc.) übertragbar sind.

Die Durchführung der Evaluation mit den unter Ziffer 2.6 dargestellten Datenerhebungen konzentrierte sich bei den offenen, nicht teilnehmenden Beobachtungen auf Spielorte, die anhand der nachfolgenden Kriterien ausgewählt wurden:

- Lizenzzugehörigkeit (zwei Spielorte pro Liga)
- Größe, Lage und bauliche Beschaffenheit des Stadions
- Zuschauerzahlen
- Größe und Qualität der Fanszene
- Anzahl der durchschnittlich eingesetzten Polizeikräfte
- Heimspiele in der Erhebungsphase

Darüber hinaus wurden mit den Fanbeauftragten der Gastmannschaften dieser Einsatzbeobachtungen leitfadengestützte Telefoninterviews durchgeführt. Zudem wurden für die daran anschließenden Fokusgruppendifkussionen BPH-Standorte ausgewählt, die einerseits eine geografische Verteilung innerhalb Nordrhein-Westfalens darstellten und andererseits während der beobachteten Einsätze im Einsatzabschnitt Raumschutz/ Gästefans eingesetzt waren.

Untersuchungsleitend war hierbei die Frage, wie wesentliche polizeiinterne und –externe Akteure bestimmte Sachverhalte, Situationen und Umstände erleben und bewerten. Dieses eher qualitativ ausgerichtete Untersuchungsdesign erhebt vor diesem Hintergrund nicht den Anspruch der Repräsentativität.

Die Evaluation verlief in drei Phasen:

Planungsphase:	21.03.2013 – 12.04.2013
Durchführungsphase:	13.04.2013 – 24.06.2013
Auswertephase:	25.06.2013 – 30.08.2013

2.6 Datenerhebungen

2.6.1 Offene, nicht teilnehmende Beobachtungen

Relevante Prozesse, Verhaltensabläufe und Interaktionen wurden durch jeweils zwei Beobachter pro Spiel gesammelt und systematisch ausgewertet. Die Erhebung erfolgte hierbei jeweils aus Sicht der Polizeiführung (Begleitung durch einen Beobachter) bzw. aus Sicht des Fanbeauftragten (Begleitung durch einen Beobachter).

Tabelle 1:
Offene, nicht teilnehmende Beobachtungen

Spiel	Zuschauer		Kat. -B-		Kat. -C-		Polizei	
	Gesamt	Gäste	Heim	Gast	Heim	Gast	Stärke	Einsatzstunden
Alemannia Aachen – Hansa Rostock Freitag, 12.04.2011, Ergebnis 3:4	7.707	634	40	65	15	40	172	900
SC Preußen Münster - KSC Samstag, 20.04.2013, Ergebnis: 2:1	14.465	1.300	120	170	40	20	632	5.056
Fortuna Düsseldorf – Bor. Dortmund Samstag, 27.04.2013, Ergebnis 1:2	54.000	5.500	200	210	60	50	350	2.621
Borussia M'gladbach – Schalke 04 Freitag, 03.05.2013, Ergebnis 0:1	54.010	7.000	200	260	50	20	317	2.536
VFL Bochum – 1. FC Köln Samstag, 04.05.2011, Ergebnis 2:1	28.400	7.500	250	150	110	100	503	4.032
Wuppertaler SV – Sportfreunde Siegen Dienstag, 07.05.2013, Ergebnis 2:2	705	50	5	15	5	0	43	280,5
RW Essen - Wuppertaler SV Freitag, 10.05.2013, Ergebnis 1:2	8.775	650	220	100	40	60	309	2054
1. FC Köln – Hertha BSC Sonntag, 12.05.2013, Ergebnis 1:2	38.429	2.750	120	200	70	15	490	3.191

Quelle: Verlaufsberichte, LZPD NRW

2.6.2 Leitfadengestützte Telefoninterviews

Tabelle 2:
Leitfadengestützte Telefoninterviews, Fanbeauftragte

Datum	Liga	Verein	Zeitdauer des Interviews
22.04.2013	3. Liga	Hansa Rostock	ca. 30 Minuten
22.05.2013	2. Liga	1. FC Köln	ca. 45 Minuten
30.05.2013	1. Liga	Borussia Dortmund	ca. 45 Minuten
17.05.2013	Regional-liga	Wuppertaler SV	ca. 45 Minuten
21.05.2013	2. Liga	Hertha BSC	ca. 45 Minuten
22.05.2013	1. Liga	Schalke	ca. 45 Minuten

04			
22.04.2013	3. Liga	Karlsruher SC	ca. 45 Minuten
17.05.2013	Regional-liga	Sportfreunde Siegen	ca. 45 Minuten

Quelle: eigene Darstellung

2.6.3 Focusgruppendifkussionen BPH

Eine Focusgruppendifkussion ist eine durch einen Moderator geleitete Diskussion mit der Zielsetzung auf Grundlage systematischer Befragung Rückmeldungen, Einschätzungen und Ideen zu einem bestimmten Thema zu bekommen. Im Rahmen der Datenerhebung wurden drei BPH-Standorte ausgewählt (vgl. Ziffer 2.5) und hier jeweils drei Focusgruppen gebildet (Gruppenbeamte/ Gruppen- bzw. Halbgruppenführer/ Hundertschafts- bzw. Zugführer). Inhaltliche Orientierung fand die Befragung an der unter Ziffer 2.4.1 dargestellten Wirkungskette.

Im ersten Teil der Focusgruppendifkussion wurden die Teilnehmer im Rahmen einer quantitativen Erhebung nach grundsätzlichen Einschätzungen und Bewertungen im Sinne von „Eher ja“ bzw. „Eher nein“ befragt.

Abb. 1:
Quantitative Datenerhebung, Focusgruppendifkussionen BPH



Quelle: eigene Darstellung

Im zweiten Teil wurde auf Grundlage dieser Verteilungen im Sinne einer qualitativ-explorativen Herangehensweise nach Hintergründen und Optimierungsmöglichkeiten gefragt.

Tabelle 3:
Focusgruppendifkussionen BPH

Datum	Ort	Von	bis	Anzahl TN
Montag 17.06.13	Essen	10:00	16:00	23 (davon 11 Gruppenbeamte, 8 Gruppen-/Halbgruppenführer, 4 Hundertschafts-/Zugführer)
Dienstag 18.06.13	Münster	10:00	14:00	16 (davon 9 Gruppenbeamte, 4 Gruppen-/Halbgruppenführer, 3 Hundertschafts-/Zugführer)
Montag 24.06.13	Aachen	10:00	14:00	28 (davon 13 Gruppenbeamte, 8 Gruppen-/Halbgruppenführer, 7 Hundertschafts-/Zugführer)
Gesamt				67

Quelle: eigene Darstellung

2.6.4 Dokumentenanalyse

Im Rahmen einer Dokumentenanalyse wurden folgende Dokumente ausgewertet:

- (1) Sämtliche Verlaufsberichte des LZPD NRW, ZIS/LIS, zu den Spielen der Bundesliga, 2. Bundesliga und 3. Liga während des Erhebungszeitraums
 - Die Polizeibehörden mit Vereinen der 1.-3. Liga sind bundesweit gehalten, unmittelbar nach Spielschluss einen standardisierten Verlaufsbericht an die ZIS zu versenden.
 - Die einzelnen Berichte der Polizeibehörden werden für jede Liga zu einem Gesamtbericht pro Liga und Spieltag zusammengeführt. Die wesentlichen Formulierungen aus dem Fließtext, insbesondere zu sog. Störfällen, werden dabei meist zitiert.
 - 106 Berichte der ZIS zu 992 Spielen Saison 2012/13
 - 13 Mannschaften aus NRW in den drei Ligen = 229 Spiele in NRW (=23 % aller Spiele)
- (2) Rahmen- und Einsatzbefehle sowie Durchführungspläne zu den beobachteten Spielen

2.6.5 Auswertung Spieltagsreporting Fanbeauftragte Saison 2012/13

Auf eine Auswertung des Spieltagsreporting der Fanbeauftragten zur Saison 2012/13 wurde im Rahmen dieser Evaluation verzichtet. Aufgrund einiger Veränderungen im Reporting-System und damit verbundener Datenmigrationen ist die Vergleichbarkeit zu den Vorjahren nicht mehr gewährleistet.

3 Ergebnisse

3.1.1 Nachhaltiges Hinwirken auf die Begleitung der Fans und Anwesenheit des Fanbeauftragten am Spielort

3.1.1.1 Auswertung der offenen teilnehmenden Beobachtungen und der Telefoninterviews mit den Fanbeauftragten

Sowohl die offenen, nicht teilnehmenden Beobachtungen, als auch die Telefoninterviews mit den Fanbeauftragten der Vereine bestätigen die bereits berichteten Befunde der beiden ersten Evaluationen in diesem Handlungsfeld. Das Rollenverständnis und die Professionalität der Fanbeauftragten, insbesondere in den oberen drei Ligen, machen die Begleitung der Fans und die Anwesenheit am Spielort zu einem regelmäßigen Selbstverständnis. Die Art und Weise der Begleitung (Verkehrsmittel, Anreisezeit, etc.) variiert hierbei zwischen den einzelnen Fanbeauftragten und hängt im Wesentlichen von deren Erfahrungswerten, den Einschätzungen zur Sicherheitslage und den angebotenen Reisealternativen ab. Während die Fanprojektleiter hierbei häufiger in der direkten Begleitung der Fans sind, bevorzugen die Fanbeauftragten regelmäßiger eine individuelle Anreise, um frühzeitig vor Spielbeginn als Ansprechpartner und Anlaufstelle für die anreisenden Fans am Auswärtsspielort zur Verfügung zu stehen. Zusätzliche polizeiliche Aktivitäten zur Zielerreichung sind in diesem Handlungsfeld nicht erforderlich.

FB 04: „Der Regelfall ist, dass ich separat anreise, wenn unsere Fans mit Bussen, PKW, etc. anreisen. Mit der Bahn fahre ich nur, wenn durch die Fans eine organisierte Zugfahrt stattfindet. Ich versuche halt immer so anzureisen, wie die meisten unserer Fans.“

Obwohl auch in den beobachteten Begegnungen der Regionalliga die Fanbeauftragten der Gastmannschaft die mitreisenden Fans begleiteten, ist die Präsenz der Fanbeauftragten bei Auswärtsspielen in dieser Spielklasse nicht durchgängig gegeben. Aufgrund der teilweise äußerst geringen Anzahl der mitreisenden Fans, der fehlenden Brisanz der Begegnungen und der teilweise langen Anreisewege wird mitunter auf eine Begleitung verzichtet. Insbesondere im Rahmen sicherheitsrelevanter Begegnungen erscheint die Begleitung und Anwesenheit der Fanbeauftragten aber auch in dieser Spielklasse obligatorisch. Eine polizeiliche Notwendigkeit nachhaltig auf die Begleitung der Fans und die Anwesenheit dieser Fanbeauftragten hinzuwirken, besteht vor diesem Hintergrund auch in dieser Spielklasse grundsätzlich nicht.

Ob diese Bewertung und Empfehlung auch in Anbetracht der zukünftigen Konstellation der Regionalliga West aufrechterhalten werden kann, muss in der Saison 2013/14 begleitend bewertet werden. Aufgrund der zahlreichen Traditionsvereine in dieser Spielklasse ist davon auszugehen, dass der Zuschauerschnitt einiger Vereine den einiger Zweitligisten übertreffen wird. Ob die oft nebenberuflichen bzw. ehrenamtlichen Fanbeauftragten aller Regionalligavereine dieser Herausforderung gewachsen sein werden, bleibt abzuwarten.

FB 02: „Das variiert. Wenn ein Fanbus eingesetzt wird, bin ich im Normalfall im Bus dabei. Da kann man schon mal direkt auf Fans einwirken. Manchmal reise ich auch mit dem PKW an. Wenn ich mit dem Zug anreise, versuche ich an der größten Fangruppe zu bleiben. Manchmal bin ich auch deutlich vor Spielbe-

ginn da. Manchmal bin ich aber auch gar nicht dabei, weil ich das mit meinem Hauptberuf nicht vereinbaren kann oder auch einfach keine Notwendigkeit besteht.“

3.2 Gewährleistung einer aktiven Einflussnahme der Fanbeauftragten auf die (Problem-) Fangruppen

Die Gewährleistung einer aktiven Einflussnahme des Fanbeauftragten auf die Problemfans, als eines der Teilziele der polizeilichen Rahmenkonzeption, steht am Ende der unter Ziffer 2.4.1 dargestellten Wirkungskette und setzt zunächst die Erreichung der dorthin führenden Wirkungsebenen voraus. Im Folgenden soll dargestellt werden, inwiefern die einzelnen Wirkungsebenen bereits erreicht werden konnten (IST-Stand), inwiefern die bisherigen Handlungsempfehlungen Eingang in die polizeiliche Realität gefunden haben und welche Maßnahmen zur Erreichung der einzelnen Wirkungsebenen in Betracht kommen. Die Darstellung der Ergebnisse differenziert hierbei zwischen den unter Ziffer 2.4.2 dargestellten Hierarchieebenen.

3.2.1 Zusammenarbeit zwischen der Polizeiführung und den Fanbeauftragten der Vereine (IST-Stand)

Bereits in den beiden ersten Evaluationen zur polizeilichen Rahmenkonzeption wurde festgestellt und berichtet, das im Rahmen der damaligen Datenerhebungen der Eindruck entstand, dass noch nicht alle Polizeiführer die Potentiale nutzen, die eine Zusammenarbeit mit den Fanbeauftragten, insbesondere der Gastmannschaften, bieten könnte.

Auch die aktuellen Datenerhebungen der dritten Evaluation deuten auf ähnliche Befunde hin. Während die Übersendung der Fanbriefe im Vorfeld der Begegnungen und die Durchführung von Sicherheitsbesprechungen und Kurvengesprächen, insbesondere in den oberen Spielklassen, inzwischen an fast allen Standorten zum polizeilichen Standard gezählt werden können, erfolgt die konkrete Ausgestaltung dieser Maßnahmen an den einzelnen Spielorten mitunter aber unterschiedlich.

FB 08: *„Der Fanbrief ist fast bundesweit Standard. Ich will das nicht überbewerten und nicht kleinreden. Das ist schon gut und richtig. Gerade, wenn die Formulierungen freundlich sind, ist das hilfreich. Rückmeldungen lassen den Schluss zu, dass das durch die Fans auch gelesen und angenommen wird, wenn wir das auf unserer Homepage einstellen.“*

FB 01: *„Das Kurvengespräch in NRW ist Standard. Fast bundesweit auch. Teilweise scheitert meine Teilnahme aber an anderen Aufgaben.“*

FB 08: *„Kurvengespräche halte ich für wichtig. Der Mehrwert liegt im Grunde darin, dass man sich mal persönlich kennen gelernt hat und im Fall der Fälle einander kennt.“*

FB 06: *„Kurvengespräche sind grundsätzlich gut. Häufig finden die aber zu spät statt, d.h. kurz vor Spielbeginn. Da kann ich dann nicht teilnehmen, weil da häufig Sachen mit Fans zu regeln sind. Manchmal sind die Orte für das Kurvengespräch auch einfach schlecht gewählt. Da ist es dann zu laut, so dass man die anderen nicht verstehen kann, teilweise ist das auch bei jedem Wetter unter freiem Himmel oder es ist einfach soweit weg von meinem Standort (Fanmobil), dass ich manchmal nicht teilnehmen kann.“*

FB 08: *„Mir ist manchmal nicht ganz klar, wer da wer ist in dem Gespräch. Ich würde mir wünschen, dass man sich in dem Gespräch einander richtig vorstellt. Insbesondere die Funktionen der teilnehmenden Polizisten sind mir nicht immer klar.“*

FB 04: *„Manchmal wäre es gut, wenn man rechtzeitig nicht nur den Einsatzleiter kennenlernt, sondern auch den zuständigen Einsatzabschnittsleiter.“*

Zusammenfassend deuten die Befunde der einzelnen Datenerhebungen darauf hin, dass sich die Zusammenarbeit der Polizeiführer, insbesondere mit den Fanbeauftragten der Heimvereine, auf dem Niveau der Wirkungsebene 5 bewegt („Die Kommunikation im Einsatzverlauf ist hergestellt“), was in Anbetracht des vergleichsweise kurzen Umsetzungszeitraums durchaus als erster Erfolg und insgesamt im Vergleich zu den beiden ersten Evaluationszeitpunkten als Fortschritt bewertet werden kann. In einer differenzierteren Betrachtung deuten die Befunde aber auch darauf hin, dass ein wirkliches Grundvertrauen und damit eine wirkliche Bereitschaft zur Zusammenarbeit, insbesondere mit den Fanbeauftragten der Gastvereine, nicht bei allen Polizeiführern durchgängig besteht (Wirkungsebene 6). Ohne dieses Grundvertrauen (ggf. auch „Vertrauensvorschuss an den Fanbeauftragten“) ist eine Zusammenarbeit im „Ernstfall“, mit dem Austausch von Informationen, der Einbindung in die Lagebeurteilung und gemeinsamer Maßnahmenumsetzung nicht zu erwarten (Wirkungsebene 7). Nur wenn diese vertrauensvolle Zusammenarbeit im Ernstfall stattfindet bzw. versucht wird, ist auf Wirkungsebene 8 das notwendige Standing eines Fanbeauftragten in den Reihen der Polizei und in den Reihen der (Problem-) Fans zu erwarten. Das heißt, es muss zukünftig gelingen den Fanbeauftragten, auch insbesondere vor den eigenen Fans zu stärken, um in Konfliktsituationen eine effektive Einflussnahme auf (Problem-) Fans zu gewährleisten. Gelingt es nicht ein entsprechendes Standing des Fanbeauftragten aufzubauen, erscheint die Teilzielerreichung nicht möglich.

Insbesondere die in Teilen wahrgenommene Haltung „Der Fanbeauftragte hat keinen Einfluss auf die Problemfans“ sollte in diesem Kontext überdacht werden. Selbst wenn sich diese Haltung zukünftig als richtig herausstellen sollte, d.h. der Einfluss der Fanbeauftragten auf Problemfans gering sein sollte, könnte in der Funktion dennoch ein großer Nutzen bestehen.

Einsatzleiter BPol (Aussage im Rahmen eines Gesprächs während der offenen, nicht teilnehmenden Beobachtungen): „Natürlich ist der Einfluss der Fanbeauftragten und der Fanprojektleiter auf die Problemfans sehr begrenzt. Ich habe aber gute Erfahrungen mit diesen Funktionen bei der Fantrennung gemacht. Häufig gelingt es denen ,zugängliche Fans von bestimmten Orten oder in bestimmten Situationen wegzureden, so dass wir unsere Maßnahmen dann zielgerichtet auf die Störer ausrichten können.“

FB 05: „Positive Polizeiarbeit sollte sich nach meiner Einschätzung frühzeitig und ernsthaft mit den Gästefans auseinandersetzen. Vor allem sollte man nicht alle Vereine gleichbehandeln, weil es da große Unterschiede gibt. Da sollte man sich schon mal die Mühe machen und mit den Fanbeauftragten Kontakt aufnehmen, bevor man irgendwas entscheidet. Man muss meine Meinung dann ja nicht unbedingt übernehmen, aber anhören sollte man sich das schon. Es gibt nach meiner Meinung nämlich keine schlechten Informationen. (...) Was man dann daraus macht, muss man sehen.“

FB 04: „Die Zusammenarbeit mit der Polizei ist insgesamt gut. Ich mach das seit 5 Jahren. Seitdem sind unser Standing bei der Polizei und das Wissen über uns und unsere Funktion besser. Leider werden wir in unserer Arbeit häufig noch durch die Polizeiführer auf die kleine Gruppe der Problemfans reduziert. Da ist teilweise nicht klar, dass wir alle Fans vertreten und nicht nur die Ultras.“

In der konkreten Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen der Polizei und den Fanbeauftragten ist in diesem Kontext auch festzustellen, dass sowohl bei den Fanbeauftragten, als auch in den Fanszenen der Vereine mitunter sehr gegensätzliche Auffassungen zur Zusammenarbeit mit der Polizei bestehen. In Einzelfällen erschweren sowohl die individuelle Persönlichkeit einzelner Fanbeauftragter als auch Einstellungen und Haltungen der Fanszene gegenüber der Polizei eine Zusammenarbeit erheblich. Hieraus darf aber keinesfalls eine generelle Ablehnung der Polizei gegenüber den Fanbeauftragten folgen. Vielmehr liegt die Herausforderung darin, diesen im Einzelfall „problematischen“ Fanbeauftragten und Fanszenen mit einer angemessenen polizeilichen Professionalität zu begegnen.

FB 07: „Aus meiner Sicht macht eine enge Zusammenarbeit mit der Polizei wenig Sinn. Als Fanbeauftragter werde ich auch kritisch durch die eigenen Fans gesehen. Eine Zusammenarbeit mit der Polizei wird von diesen nicht gerne gesehen. Dadurch könnte ich einen schweren Stand haben. Wenn die sehen, dass ich zuviel mit der Polizei rede, geht meine Akzeptanz verloren.“

FB 01: „Im Allgemeinen hat der Fanbeauftragte ein gutes Standing in der Szene und kann einwirken. Ich konnte schon oft deeskalieren. Meine Fans kennen mich und meine Arbeit mit der Polizei. Die verstehen das auch. Die sehen mich deswegen nicht als Verräter.“

FB 08: „Mein Verständnis als FB ist, dass ich versuche zu vermitteln. Ich versuche aber nicht bei der Aufklärung jeder Straftat mitzuhelfen. Ich will ganz ausdrücklich auch nicht bei jeder Situation und bei jedem Konflikt dabei sein. Das wichtigste ist aus meiner Sicht die Arbeit im Vorfeld eines Konflikts. Da habe ich die besten Einwirkungsmöglichkeiten, und dann die Nachbereitung, wenn etwas Negatives gewesen sein sollte.“

FB 03: „Meine Tätigkeit sehe ich als präventive Aufgabe, um im Vorfeld Konflikte zu vermeiden. Wenn es zum Konflikt kommt, gehe ich nicht direkt in den Konflikt rein. Als einzelne Person kann ich in der konkreten Situation wenig machen.“

Die Auswertung der Verlaufsberichte des LZPD NRW, ZIS/LIS deuten ebenfalls darauf hin, dass eine Zusammenarbeit der Polizei mit den Fanbeauftragten der Vereine im Rahmen konkreter Maßnahmen während der Einsatzverläufe („Ernstfall“) nur sehr selten zustande kommt.

Das bundesweit standardisierte Berichtswesen anlässlich polizeilicher Aktivitäten bei Fußballspielen der oberen Ligen sieht vor, dass die betroffenen Kreispolizeibehörden unmittelbar nach Spielende einen Verlaufsbericht an die ZIS des LZPD NRW senden. Herausragende Sachverhalte vor, während und nach dem Spiel werden dokumentiert, insbesondere sogenannte Störfälle. Sämtliche Verlaufsberichte der Kreispolizeibehörden münden in zusammenfassende Spieltagsreports der jeweiligen Liga, erstellt durch die ZIS des LZPD NRW. Die Hypothese zur Evaluation bestand darin, dass die Einbindung eines Fanbeauftragten bei herausragenden Sachverhalte (Störfälle) auch Eingang in diese schriftliche Dokumentation gefunden haben.

Über eine sogenannte lexikalische Suche in der Auswertungssoftware MAXQDA wurden sämtliche Verlaufsberichte der Saison zu den insgesamt 106 Spieltagen der Bundesliga, 2. Bundesliga und 3. Liga in der Saison 2011/12 hinsichtlich relevanter Sachverhalte gefiltert, in denen Fanbeauftragte oder Fanbetreuer (Begriff Fanbeauftragte* oder Fanbetreuer*) erwähnt wurden. Insgesamt wurden lediglich 2 relevante Sachverhalte in NRW (12 bundesweit) ausgeworfen. Eine zusätzliche Suche mit dem Begriff "Fanprojekt" führte ebenfalls zu 2 relevanten Sachverhalten (12 bundesweit).

Zwar müssen schriftliche Verdichtungen der Informationen, Prioritäten bei Formulierungen etc. berücksichtigt werden, aber insgesamt steht das Verhältnis der relevanten Einbindungen bundes- und landesweit im krassen Missverhältnis zu den gesamten Störfällen. (vgl. hierzu beispielhaft den nachfolgenden statistischen Auszug des LZPD NRW, ZIS/ LIS zur Saison 2012/13)

Tabelle 4:
Statistik Saison 2012/13

	Verletzte	davon Polizei	davon Störer	davon Unbeteiligte	Maßnahmen	Strafanzei- gen
Bundesliga	514	141	129	244	2820	1551
2. Bundesliga	274	101	72	101	1587	1069
3. Liga	358	109	180	69	1294	862
gesamt	1146	351	381	414	5701	3482

Quelle: LZPD NRW, ZIS/LIS

3.2.2 Zusammenarbeit zwischen der Hundertschafts-/ Zugführung und den Fanbeauftragten der Vereine (IST-Stand)

Die Wahrnehmung der Fußballeinsätze und insbesondere die Durchführung von Eingriffsmaßnahmen der BPH gegenüber Störern erfolgte im Rahmen der beobachteten Spiele und nach Angaben der befragten Fanbeauftragten, trotz hoher Einsatzbelastung, professionalisiert und auf hohem Niveau.

Mögliche Potentiale in der Zusammenarbeit mit den Fanbeauftragten werden auf der Hierarchieebene der Hundertschafts- und Zugführung (häufig Einsatzabschnittsleiter/ bzw. Unterabschnittsleiter) aber kaum ausgeschöpft.

Obwohl die polizeiliche Rahmenkonzeption und die Unterscheidung der Handlungsfelder grundsätzlich bekannt sind, erscheinen die Kerngedanken im Handlungsfeld 2 „Zusammenarbeit mit den Fanbeauftragten“ noch nicht durchgängig verinnerlicht. Insbesondere hinsichtlich der Funktion (einschließlich der Erkennbarkeit) des Fanbeauftragten besteht auf dieser Führungsebene noch kein ausreichender Kenntnisstand. So gaben nur vier von vierzehn befragten Hundertschafts- bzw. Zugführern an, dass ihnen die Funktion, d.h. der Aufgabenbereich eines Fanbeauftragten bekannt ist. Nur einer der Befragten gab an, dass ihm die Akkreditierung eines Fanbeauftragten bekannt ist.

Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht weitgehend fehlender konkreter Berührungspunkte mit den Fanbeauftragten während der Einsatzmaßnahmen besteht zudem in Teilen eine kritische Grundhaltung und eine eingeschränkte Akzeptanz gegenüber den Fanbeauftragten. Während neun von vierzehn Befragten während der vergangenen Spielzeit persönliche Berührungspunkte hatten, bewertete nur ein Befragter diesen Kontakt als uneingeschränkt positiv. Vier Befragte bewerteten den Kontakt als neutral und vier kategorisierten ihn als eher negativ. Immerhin sieben von vierzehn befragten Hundertschafts-/ Zugführern waren aber Einsatzsituationen bekannt (ohne persönliche Berührungspunkte), in denen ein Fanbeauftragter positiv Einfluss auf die Fanszene nehmen konnte.

Keiner der vierzehn befragten Hundertschafts- bzw. Zugführern gab an, dass Informationen von Fanbeauftragten großen Einfluss auf die persönliche Beurteilung der Lage haben, während zehn Befragte den Einfluss als eher gering kategorisierten. Auch den Einfluss der Fanbeauftragten auf die Fans schätzten acht Befragte als eher gering ein.

Teilnehmer Focusgruppe: „Die Fanbeauftragten können bei den Ultras eh nichts bewirken, deswegen brauche ich die auch nicht.“

FB 06: „Hier fehlte völlig das Rollenverständnis für unsere Aufgabe als Fanbeauftragte. Die Hundertschaftsführung verstand unsere Rolle überhaupt nicht. Ich glaube, wir hätten da viel bewirken können. Wir haben versucht die Leute zu beruhigen. Aber wir wurden letztlich von den Führungskräften ignoriert und weggeschickt, mein Kollege wurde sogar beleidigt.“

Während der Fanbeauftragte der Heimmannschaft den Hundertschafts- und Zugführern bei der Hälfte der Einsätze bekannt ist (sieben von vierzehn Befragten), bleibt der Fanbeauftragte der Gastmannschaft diesen Führungskräften ganz überwiegend unbekannt (keiner von vierzehn Befragten).

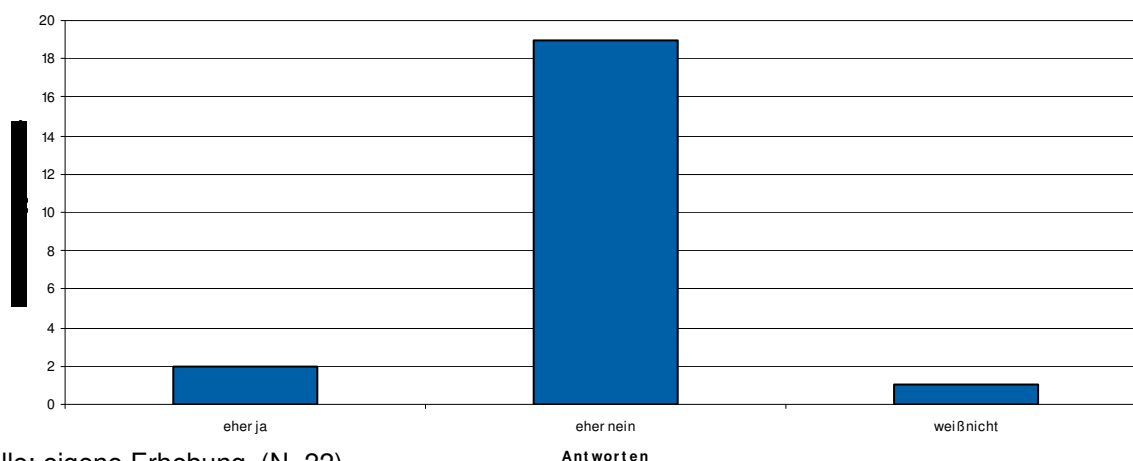
Zusammenfassend lassen die geschilderten Befunde den Schluss zu, dass sich die Zusammenarbeit der Polizei mit den Fanbeauftragten in diesem Bereich auf dem Niveau der Wirkungsebene 2 befindet. Auf dem Weg zur Teilzielerreichung ist es deshalb im nächsten Schritt erforderlich, Inhalte der Wirkungsebene 3 (Funktion, Aufgabe, Erkennbarkeit, Grenzen der Einwirkungsmöglichkeiten des Fanbeauftragten) an diese Zielgruppe zu vermitteln, um damit die Voraussetzungen für eine Zusammenarbeit mit den Fanbeauftragten der Vereine zu schaffen. (vgl. hierzu die Handlungsempfehlungen unter Ziffer 4.2)

3.2.3 Zusammenarbeit zwischen Gruppen-/ Halbgruppenführern und den Fanbeauftragten der Vereine

Auf der Hierarchieebene der Gruppen- und Halbgruppenführer sind die polizeiliche Rahmenkonzeption und die Unterscheidung der Handlungsfelder grundsätzlich bekannt. Kerngedanken im Handlungsfeld 2 „Zusammenarbeit mit den Fanbeauftragten“ sind aber auch auf dieser Ebene noch nicht durchgängig verinnerlicht. So lassen die Befunde, insbesondere der Focusgruppendifkussionen den Schluss zu, dass die Funktion, die Aufgaben, die Erkennbarkeit und die Möglichkeiten bzw. Grenzen der Fanbeauftragten im Rahmen der Einwirkung auf Fangruppen auch auf dieser Führungsebene wenig ausgeprägt sind. Obwohl elf von zweiundzwanzig Befragten Gruppen-/ Trupführern angaben, Funktion und Aufgabe eines Fanbeauftragten zu kennen, zeigte sich im qualitativ-explorativen Teil, dass Funktion und Aufgabe nur sehr vage bekannt sind und insbesondere eine Abgrenzung zur Funktion und Aufgabe der Fanprojektleiter/-innen überwiegend nicht gelingt. Nur zwei Befragten war die Akkreditierung eines Fanbeauftragten und damit die Erkennbarkeit dieser Funktion bekannt.

Abb. 2:

Fragestellung: "Ist Ihnen der Ausweis/ die Akkreditierung eines Fanbeauftragten bekannt?"



Quelle: eigene Erhebung, (N=22)

Auf dieser Führungsebene ist der Fanbeauftragte des Gastvereins i.d.R. nicht bekannt. Während fünf von zweiundzwanzig Befragten angaben, den Fanbeauftragten ihres Heimatvereins zu kennen, ist der Fanbeauftragte der Gastmannschaft in der Regel keinem der Befragten bekannt.

Die eigene Bewertung der bisherigen Zusammenarbeit zwischen den befragten Gruppen-/ Halbgruppenführern ist ganz überwiegend negativ geprägt. Von zehn Befragten, die in der vergangenen Saison während eines Fußballereinsatzes persönliche Berührungspunkte zu einem Fanbeauftragten hatten, bewerteten nur zwei Befragte den Kontakt als positiv. Dem stehen zusätzlich zwei neutrale Bewertungen und sieben eher negative Bewertungen gegenüber.

Auf dem Weg zur Teilzielerreichung ist es deshalb auch in diesem Bereich erforderlich, Inhalte der Wirkungsebene 3 (Funktion, Aufgabe, Erkennbarkeit, Grenzen der Einwirkungsmöglichkeiten des Fanbeauftragten) an diese Zielgruppe zu vermitteln, um damit die Voraussetzungen für eine Zusammenarbeit mit den Fanbeauftragten der Vereine zu schaffen. (vgl. hierzu die Handlungsempfehlungen unter Ziffer 4.2)

3.2.4 Zusammenarbeit zwischen Gruppenbeamten und den Fanbeauftragten der Vereine

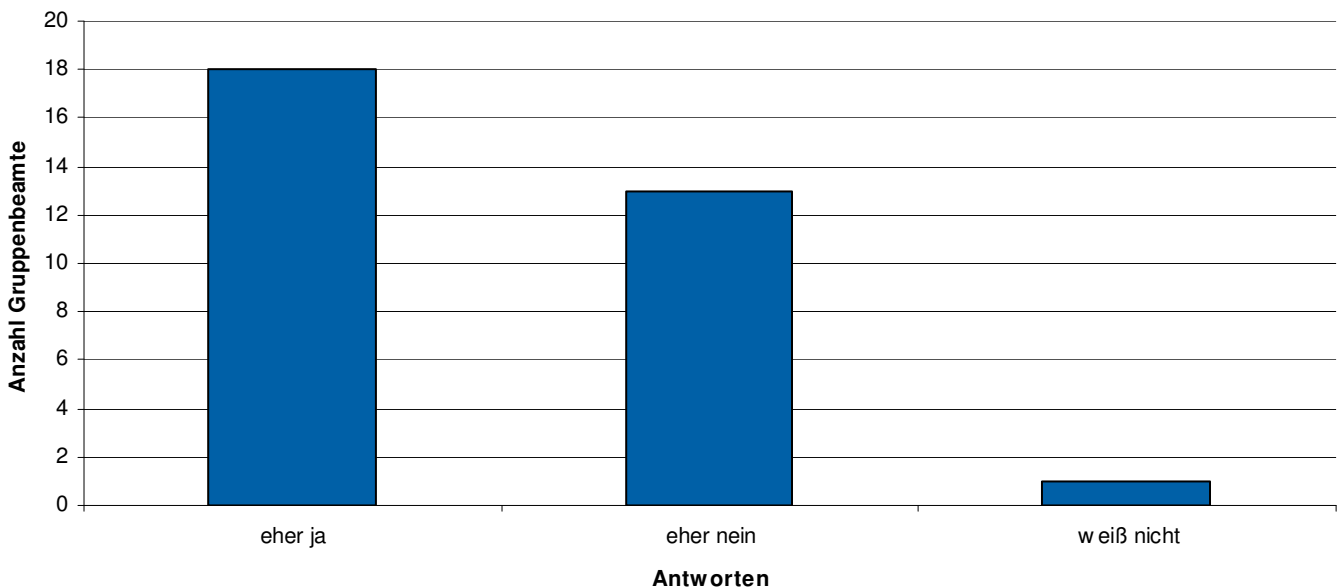
Inwieweit eine Zusammenarbeit zwischen Gruppenbeamten einer BPH und den Fanbeauftragten ausgeprägt sein sollte, kann und soll an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Auf Grundlage der offenen,

nicht teilnehmenden Beobachtungen, den Telefoninterviews mit den Fanbeauftragten und den Focusgruppendifkussionen, insbesondere mit den Focusgruppen der Gruppenbeamten, spricht aber vieles dafür, dass auch auf dieser Hierarchieebene wenigstens die Wirkungsebene 3, „Die Funktion des Fanbeauftragten ist den Polizeikräften bekannt (Aufgabe, Erkennbarkeit, Grenzen der Einwirkungsmöglichkeiten auf Fans, etc.)“ erreicht werden sollte, um im Rahmen entsprechender Einsatzlagen angemessen miteinander umgehen zu können.

Im Rahmen der Datenanalyse ist festzustellen, dass sich die Gruppenbeamten der BPH in NRW inhaltlich auf dem Niveau der Wirkungsebene 1 bis 2 bewegen. Während den Gruppenbeamten der ausgewählten Standorte die reine Existenz des Konzepts mit den dargestellten Problemen und Hauptzielen weitestgehend bekannt ist, bestehen bezüglich der konkreten Inhalte der Rahmenkonzeption mit den entsprechenden Ursachen, Teilzielen und Maßnahmen bereits weniger umfangreiche Kenntnisse.

Abb. 3:

Fragestellung: "Sind Ihnen die Handlungsfelder der NRW-Initiative bekannt?"



Quelle: eigene Erhebung, (N=32)

Einschränkungen der Aussagekraft dieser Antwortverteilungen können zudem nicht ausgeschlossen werden. Sowohl das nachfolgende Zitat aus einer Focusgruppendifkussion, als auch der inhaltliche Diskussionsverlauf legen den Schluss nahe, dass die tatsächlichen Kenntnisse bezüglich der Existenz der Rahmenkonzeption und der konkreten Inhalte schwächer ausgeprägt sind, als es die reine grafische Verteilung der Antworten zunächst vermuten lässt.

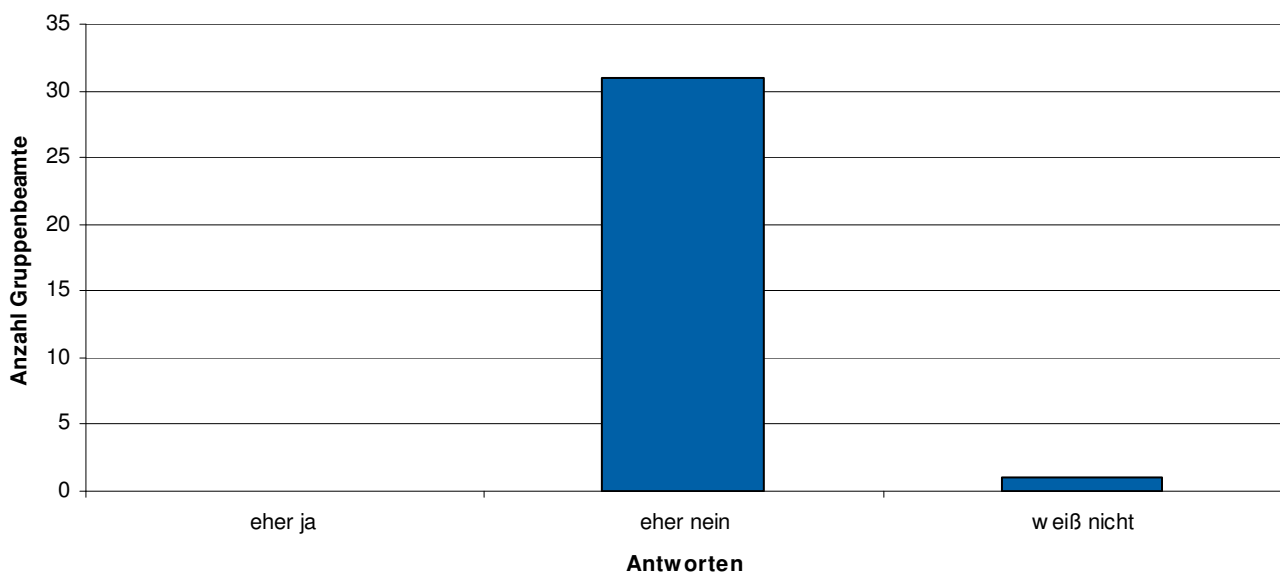
Frage Moderator: „Wäre das auch so gewesen, das Trefferbild (Anm.: zu Abb. 1), wenn wir uns nicht vorher angekündigt hätten, sondern wir hier irgendwann reingekommen wären und gefragt hätten?“

Antwort Teilnehmer Focusgruppe: „Nein. Wir haben uns schon gezielt auf diese Veranstaltung vorbereitet. Es wurde zwar früher mal vorgestellt, aber was davon dann hängen bleibt ist immer so eine Frage.“

Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht der Tatsache, dass die bisherigen Empfehlungen der beiden ersten Evaluationen, insbesondere die Durchführung von Fortbildungsveranstaltungen zum Thema „Zusammenarbeit mit den Fanbeauftragten“, praktisch keinen Eingang in die polizeiliche Realität gefunden haben (vgl. Ziffer 4.1), kann es nicht überraschen, dass die Funktion des Fanbeauftragten mit seinen

Aufgaben, der Erkennbarkeit und auch den Grenzen seiner Einflussmöglichkeiten auf die eigenen Fans bei den Gruppenbeamten überwiegend unbekannt sind (Wirkungsebene 3). Auf dieser Ebene gilt es deshalb durch die strukturierte Vermittlung von Wissen zur Funktion des Fanbeauftragten die Voraussetzungen für eine tatsächliche Zusammenarbeit und damit für die Teilzielerreichung zu schaffen. (Vgl. Handlungsempfehlungen unter Ziffer 4.2)

Abb. 4: Fragestellung: "Haben Sie schon einmal an einer Fortbildungsveranstaltung zum Thema Fanbeauftragter, Fankultur, Fanrituale teilgenommen?"



Quelle: eigene Erhebung, (N=32)

FB 06: „Grundsätzlich würde ich mir wünschen, dass die eingesetzten BPH über die Fanszene besser Bescheid wissen und die örtlichen Gegebenheiten besser kennen.“

Die Befunde, insbesondere der Focusgruppendifkussionen, deuten darauf hin, dass auf der Basis veränderter Kenntnisse und Einstellungen gegenüber den Fanbeauftragten im Rahmen erster Versuche einer strukturierten Zusammenarbeit konkretere Ansätze für eine Zusammenarbeit entwickelt werden können.

Teilnehmer Focusgruppe: „So richtig kann ich zu den Möglichkeiten einer Zusammenarbeit mit den Fanbeauftragten heute noch gar nichts sagen. Da fehlen mir einfach die Erfahrungen. Es hat ja bisher noch keine Zusammenarbeit stattgefunden.“

4 Handlungsempfehlungen

4.1 Umsetzung der bisherigen Handlungsempfehlungen (Evaluationsberichte vom 21.07.2011 und vom 18.08.2012)

(1) Fortbildung der BPH-Kräfte



Die Befunde der aktuellen Datenerhebungen legen nahe, dass die zentralen Handlungsempfehlungen der beiden ersten Evaluationsberichte zur NRW-Initiative („Fortbildungsmaßnahmen und gezielte Unterweisung der betroffenen Polizeibeamten/ -innen“) bisher keinen Eingang in die polizeiliche Praxis gefunden haben. Keiner der Teilnehmer der Focusgruppendifkussionen, konnte Angaben zu entsprechenden Fortbildungsveranstaltungen machen. Obwohl fast alle befragten Polizeikräfte und auch die Fanbeauftragten selbst eine solche Veranstaltung für sinnvoll halten, ist die Umsetzung in der polizeilichen Praxis bisher nicht gelungen. Zwar sind in einzelnen Behörden erste Bemühungen erkennbar, doch scheint diesen Maßnahmen in der Gesamtbetrachtung noch keine ausreichende Priorität zugeordnet zu werden.

(2) Stärkere Einbindung externer Funktionsträger



Während die Fanbeauftragten der Heimmannschaften deutlich intensiver in polizeiliche Strategien einbezogen werden, werden nach den Befunden dieser Evaluation die Potenziale hinsichtlich der Fanbeauftragten der Gastmannschaften noch nicht im möglichen Umfang ausgeschöpft. Während sich die Zusammenarbeit zwischen der Polizei und den Fanbeauftragten der Vereine im Vorfeld der Begegnungen zunehmend verfestigt, gelingt die konkrete Zusammenarbeit, insbesondere während der Einsatzverläufe, aber noch zu selten. Positive Beispiele zu einer gelungenen Zusammenarbeit während der Einsatzverläufe konnten im Rahmen der Datenerhebungen kaum berichtet bzw. beobachtet werden.

(3) Kurvengespräche



Kurvengespräche haben sich in der abgelaufenen Saison an fast allen Standorten etabliert. Auf die Ausführungen unter Ziffer 3.2.1 wird verwiesen.

4.2 Weitere Handlungsempfehlungen

(1) Fortbildung der BPH-Kräfte unter Beteiligung eines Fanbeauftragten und (2) gezielte Unterweisung der betroffenen Polizeibeamten/ -innen

Wie bereits in der zweiten Evaluation zum polizeilichen Rahmenkonzept berichtet, sollte der „Focus der Betrachtung auf der Straße liegen“. Damit gemeint ist die zielgerichtete interne Öffentlichkeitsarbeit der Polizei, das Rahmenkonzept und dessen Leitlinien „in die Ohren und Köpfe der Mitarbeiter“ zu bekommen. Dies sollte nicht (ausschließlich) durch generelle zentrale Anweisungen geschehen, sondern durch individuelle Begleitung der Behörden, so z.B. bei der BPH Fortbildung. In diesem Kontext ist insbesondere die mitunter hohe Personalfuktuation im Bereich der BPH zu berücksichtigen. Fortbildung darf hier

keinesfalls als singuläres Ereignis verstanden werden. Es geht vielmehr darum, regelmäßig und strukturiert das erforderliche Wissen an die Zielgruppe zu vermitteln.

Obwohl gerade zu Beginn einer Verwendung in der BPH zahlreiche neue Kenntnisse und Fertigkeiten zu vermitteln sind und praktische Anknüpfungspunkte zu den Fußballereinsätzen zu diesem Zeitpunkt noch fehlen dürften, sollten entsprechende Fortbildungsinhalte dennoch im Rahmen der Einführungsfortbildung vermittelt werden, weil die Planungsverlässlichkeit außerhalb dieses Zeitraumes häufig stark eingeschränkt ist.

Es wird angeregt die Planung und Durchführung der Fortbildungsmaßnahme unter Beteiligung (methodisch-didaktisch) geeigneter Fanbeauftragter zu gestalten. Dies könnten grundsätzlich die Fanbeauftragten des „Heimatvereins“ sein, mehr spricht aber dafür, in Abstimmung mit den Vereinen landesweit einheitlich, ausgewählte Fanbeauftragte bereitzustellen, um landesweit gleiche Inhalte und Qualitäten zu gewährleisten. Die Durchführung geeigneter Seminare durch das LAFP NRW käme ebenfalls in Betracht, würde aber eine längere und formalisiertere Vorgehensweise erforderlich machen.

Durch geeignete Maßnahmen in diesem Bereich könnte kurzfristig eine Erreichung der Wirkungsebene 3 ggf. auch darüber hinaus erreicht werden.

(2) Durchführung/ Ausgestaltung der Besprechungen

Eine Besprechungskultur zwischen Polizeiführern und Fanbeauftragten hat sich weitgehend etabliert. In der Ausgestaltung dieser Besprechungen (Sicherheitsbesprechung, Kurvengespräche) sollte aber stärker berücksichtigt werden, welche Rahmenbedingungen zur Durchführung für die Beteiligten sinnvoll sind (Ort, Zeit, Wettereinflüsse, Lautstärke, Wahrnehmbarkeit durch die Fanszene, etc.). Insbesondere sollte zukünftig noch größerer Wert auf die ausdrückliche Vorstellung der beteiligten Akteure untereinander gelegt werden, um hier erste Kontakte (z.B. Einsatzabschnittsführer - Fanbeauftragte) zu knüpfen. (vgl. hierzu Ziffer 2.2.1)

(3) Vertrauensbildende Maßnahmen zwischen Polizeiführern und Fanbeauftragten (Stärkere Einbindung externer Funktionsträger)

Eine strukturierte Nachbereitung, insbesondere kritischer Einsatzverläufe, unter Beteiligung der zentralen Akteure (Polizeiführer, Einsatzabschnittsführer, SKB und Fanbeauftragter) könnte den Austausch unterschiedlicher Sichtweisen und Aspekte im Rahmen der Zusammenarbeit begünstigen. Vorbehalte, Missverständnisse und Informationslücken könnten so systematisch reduziert und eine unbelastete Zusammenarbeit im Rahmen wiederkehrender Einsätze ermöglicht werden.

FB 06: „*Ich wünsche mir ein regelmäßiges Feedback nach dem Einsatz mit dem Polizeiführer und mit dem Hundertschaftsführer oder so. Ich glaube das würde sich dann auch positiv auf die nächste Begegnung auswirken.*“

(4) Abbildung von Lichtbildern des/ der Fanbeauftragten in den Einsatzbefehlen einschließlich der Darstellung von Möglichkeiten der Erkennbarkeit

Neben der Aufnahme entsprechender Lichtbilder und Informationen, die übrigens i.d.R. bereits auf den Homepages der Vereine, bzw. in Informationsmaterialien des DFB und der DFL öffentlich bereitstehen, sollte geprüft werden, ob Möglichkeiten für ein Hinwirken auf eine verbesserte Erkennbarkeit der Fanbeauftragten bestehen. Insbesondere aus größeren Entfernungen sind die Fanbeauftragten anhand ihres äußeren Erscheinungsbildes und der relativ kleinen Akkreditierung mitunter kaum erkennbar. Eine verbesserte Erkennbarkeit (Jacken, Westen o.ä.) könnte die Zusammenarbeit erleichtern.

5 Zusammenfassung

Durch eine verbesserte Zusammenarbeit der Polizei mit den Fanbeauftragten der Vereine soll eine effektivere Einflussnahme des Fanbeauftragten auf die (Problem-) Fans gewährleistet werden, um dadurch – im Zusammenspiel mit den anderen Handlungsfeldern der polizeilichen Rahmenkonzeption zur NRW-Initiative „Mehr Sicherheit bei Fußballspielen“ – die Anzahl der Straftaten im Kontext von Fußballspielen zu reduzieren und die Einsatzbelastung der Polizei NRW zu mindern. Die Gewährleistung einer effektiveren Einflussnahme der Fanbeauftragten auf die (Problem-) Fans, als eines der Teilziele der polizeilichen Rahmenkonzeption, macht es erforderlich, die Funktion des Fanbeauftragten in der polizeilichen Praxis deutlich aufzuwerten und auch der Person des Fanbeauftragten grundsätzlich mit einem spürbaren Vertrauensvorschuss zu begegnen. Wenn es gelingt die Anerkennung und Relevanz des Fanbeauftragten innerhalb der Polizei zu verbessern und dies auch durch die Fußballfans wahrgenommen wird („Standing in der Fanszene“), ist eine effektivere Einflussnahme, möglicherweise auch auf die Problemfans, zu erwarten.

Diese zentralen Inhalte und Kernideen der polizeilichen Rahmenkonzeption und auch die bisherigen Handlungsempfehlungen der beiden ersten Evaluationen zur Rahmenkonzeption sind in der polizeilichen Praxis bislang noch nicht durchgängig auf allen Hierarchieebenen in einem erforderlichen Umfang angekommen.

Während auf der Hierarchieebene der Polizeiführung seit der Einführung der NRW-Initiative „Mehr Sicherheit bei Fußballspielen“ im Jahr 2011 überwiegend nachweisbare Fortschritte in der Zusammenarbeit mit den Fanbeauftragten festzustellen sind, erscheint die Zusammenarbeit der nachgeordneten Hierarchieebenen (Hundertschafts-, Zugführer/ Gruppen-, Halbgruppenführer/ Gruppenbeamte) mit den Fanbeauftragten auf Grundlage der erhobenen Befunde bislang noch wenig ausgeprägt. In Anbetracht der regelmäßigen und unmittelbaren Berührungspunkte dieser operativen Polizeikräfte mit den Fanbeauftragten, könnte über das Gelingen und die konkrete Ausgestaltung einer Zusammenarbeit mit den Fanbeauftragten aber auch in diesem Bereich wesentlich entschieden werden.

Die Befunde zum Ist-Stand der Zusammenarbeit der Polizeiführung mit den Fanbeauftragten der Vereine können wie folgt zusammengefasst werden:

Zentrale Inhalte und Leitlinien der Rahmenkonzeption sind bekannt und werden in der polizeilichen Praxis bereits mit Leben gefüllt. Obwohl die Intensität an den unterschiedlichen Standorten durchaus unterschiedlich ausgeprägt ist, kann insgesamt festgestellt werden, dass sich bestimmte Maßnahmen (Übersendung der Fanbriefe, gemeinsame Sicherheitsbesprechungen und Kurvengespräche) als polizeilicher Standard, insbesondere in den oberen Ligen, etabliert und nach Einschätzung der meisten Beteiligten auch bewährt haben. Teilweise kommt es auch außerhalb dieser „ritualisierten“ Begegnungen zu zufälligen oder gezielten Kontakten während der Fußballspieleinsätze. Zudem erscheint die Funktion des Fanbeauftragten, mit seinen Aufgaben, Möglichkeiten und Grenzen grundsätzlich bekannt. Gegenseitige Erreichbarkeiten und Kommunikationswege sind überwiegend vorhanden und bekannt und werden insbesondere in der Vorspielphase genutzt.

Grenzen findet die Zusammenarbeit im „Ernstfall“. Wie bereits in den beiden ersten Evaluationen berichtet, werden die Möglichkeiten, die eine noch intensivere Zusammenarbeit mit den Fanbeauftragten bieten könnte, ganz überwiegend noch nicht genutzt. Es wurden kaum Situationen beobachtet oder von den handelnden Akteuren beschrieben, in denen es während konkreter Einsatzmaßnahmen (trotz der tatsächlichen Möglichkeit) zu einer Zusammenarbeit zwischen den Polizeiführern und den Fanbeauftragten kam. Es ist vor diesem Hintergrund zu vermuten, dass ein grundsätzliches Vertrauen, d.h. eine wirkliche Bereitschaft zur Zusammenarbeit noch nicht stark ausgeprägt ist (vgl. hierzu die Wirkungskette unter Ziffer 2.4.1).

Die entwickelten Handlungsempfehlungen unter Ziffer 3.2.1.2 dieses Berichts setzen an diesem Punkt an. Wenn es gelingt diese Basis der Zusammenarbeit zu schaffen und in konkreten Konfliktfällen Fanbeauftragte im Rahmen ihrer Möglichkeiten in Polizeimaßnahmen einzubinden und sie damit auch innerhalb der Fanszene zu stärken, kann die eingangs beschriebene Teilzielerreichung gelingen.

Ob zukünftige Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit den Fanbeauftragten als Erfolg oder Misserfolg bewertet werden, dürfte auch wesentlich mit der individuellen Erwartungshaltung zusammenhängen. Überzogene Erwartungshaltungen an die Fanbeauftragten sollten in dem auch für Fanbeauftragte komplexen Handlungsfeld Fußball vermieden werden.

Auf den Hierarchieebenen der Hundertschafts- bzw. Zugführung, der Gruppen- bzw. Halbgruppenführung und der Ebene der Gruppenbeamten lassen die Befunde der Datenerhebung den Schluss zu, dass es in diesem Handlungsfeld der polizeilichen Rahmenkonzeption bislang nicht ausreichend gelungen ist, diese zentralen Akteure im Rahmen der Fußballeinsätze auf eine Zusammenarbeit mit den Fanbeauftragten vorzubereiten. Während die Existenz und die grobe inhaltliche Ausgestaltung der polizeilichen Rahmenkonzeption zwar überwiegend bekannt sind, ist die Funktion des Fanbeauftragten in seinen unterschiedlichen Facetten noch nicht ausreichend vermittelt.

Die reine Existenz, Lektüre und elektronische Steuerung dieses Berichts reicht nicht aus, um hier Fortschritte erwarten zu lassen. Insbesondere die Befunde der Focusgruppendifkussionen lassen den Schluss zu, dass es in der Vergangenheit überwiegend nicht gelungen ist, insbesondere die Empfehlungen der beiden ersten Evaluationsberichte, bis in die Hundertschaften bekannt zu machen und die Bedeutung der empfohlenen Maßnahmen im Kontext zu vermitteln.

Bei den entwickelten Handlungsempfehlungen dieser Evaluation handelt es sich vor diesem Hintergrund überwiegend um Wiederholungen der Handlungsempfehlungen der beiden ersten Evaluationen. In einem nächsten Schritt muss es hier nun gelingen die Funktion und Person der Fanbeauftragten, Erkennbarkeiten, Aufgaben sowie Möglichkeiten und Grenzen durch geeignete Fortbildungsmaßnahmen bekannt zu machen, um auf dieser Basis Wege einer Zusammenarbeit zu finden.

Obwohl die Zusammenarbeit der Polizei mit den Fanprojektleitern/ -innen nicht Gegenstand dieser Evaluation war, ist zu vermuten, dass die Befunde und die gewonnenen Erkenntnisse übertragbar sind. Auch in diesem Bereich dürfte ein geringer Kenntnisstand hinsichtlich der Funktion, der Erkennbarkeit bzw. der Grenzen und Möglichkeiten dieser Personengruppe bestehen, so dass die konkrete Zusammenarbeit ebenfalls wenig ausgeprägt sein dürfte. Die Umsetzung sämtlicher Handlungsempfehlungen sollte vor diesem Hintergrund auch die Möglichkeiten bzw. Notwendigkeit der Einbeziehung dieser Personengruppe berücksichtigen.

6 Ausblick

Durch eine verbesserte Zusammenarbeit der Polizei mit den Fanbeauftragten der Vereine soll eine effektivere Einflussnahme des Fanbeauftragten auf die (Problem-) Fans gewährleistet werden, um dadurch – im Zusammenspiel mit den anderen Handlungsfeldern der polizeilichen Rahmenkonzeption zur NRW-Initiative „Mehr Sicherheit bei Fußballspielen“ – die Anzahl der Straftaten im Kontext von Fußballspielen zu reduzieren und die Einsatzbelastung der Polizei NRW zu mindern.

Konzeptionell ist diese Wirkungsannahme nachvollziehbar und schlüssig. Die Erlangung eines wissenschaftlich, kausalen Nachweises dieser Wirkungsannahme („Bewirken die polizeilichen Maßnahmen eine Reduzierung der Straftaten?“) erscheint in Anbetracht der Komplexität der Zusammenhänge und der Vielzahl beeinflussender Variablen, die auf die Entstehung von Delinquenz einwirken, äußerst fraglich.

Es ist aber auch gar nicht immer nötig durchgehend zu beweisen, dass mit einem bestimmten Ressourceneinsatz (Input) eine bestimmte Wirkung (Impact) erzielt wurde. Je nach Verwendungszweck der Wirkungsmessung ist es oft ausreichend, plausibel zu machen, dass das Projekt zur beobachteten Veränderung beigetragen hat oder nicht, um auf dieser Basis günstige Entscheidungen im Rahmen der Konzeptsteuerung zu treffen.

Die Empfehlung lautet daher Erfolge oder Misserfolge der polizeilichen Aktivitäten im Handlungsfeld Fußball nicht alleine an der Entwicklung von Fallzahlen zu bewerten.

Vielmehr sollten im Verlauf der Prozessbegleitung auf der Grundlage schlüssiger Wirkungsannahmen und daraus abgeleiteter Wirkungsketten einzelne Konzeptfortschritte betrachtet und auf Grundlage empirisch gewonnener Daten bewertet werden, um an diesen Erkenntnissen das polizeiliche Handeln auszurichten (vgl. hierzu Ziffer 2.4.1).

Konkret bedeutet dies, dass es auch in den kommenden Monaten und Jahren erforderlich sein wird, einerseits die Maßnahmenumsetzung im Handlungsfeld 2 („Zusammenarbeit mit den Fanbeauftragten“) zu begleiten, um auf dieser Grundlage andererseits Entwicklungen in den Wirkungsebenen zu bewerten und gezielt voranzutreiben. Insbesondere sollte nach Durchführung der empfohlenen Fortbildungsmaßnahmen eine Betrachtung der Zusammenarbeit der BPH-Kräfte mit den Fanbeauftragten erfolgen, um vor dem Hintergrund veränderter Kenntnisse und Einstellungen Möglichkeiten einer Zusammenarbeit auf dieser Ebene zu entwickeln und in der Praxis zu etablieren.

Herausgeber

Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen
Völklinger Straße 49
40221 Düsseldorf

Abteilung
Dezernat
Sachgebiet

Redaktion: KHK André Hallmanns
Telefon: (0221) 939-3233 oder Polizeinetz 07-224-3233
Telefax: (0221) 939-19-3233 oder Polizeinetz 07-224-19-3233

ZEVA@polizei.nrw.de

Impressum

Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen
Völklinger Straße 49
40221 Düsseldorf

Telefon: (0221) 939-0
Telefax: (0221) 939-4119

landeskriminalamt.poststelle@polizei.nrw.de
www.lka.nrw.de



Titelbild: KHK Dungs, LKA NRW, SG 32.3 (ZEVA)