

Masterstudiengang "Kriminologie, Kriminalistik und Polizeiwissenschaft"

MA Krim 13

Masterarbeit zum Thema:

**Alkoholverbote im Zusammenhang mit
Sportgroßveranstaltungen.**

Eine Bewertung aus kriminalpolitischer und kriminologischer Perspektive.

Vorgelegt von:

Andreas Drews

Matrikelnummer: 108116203246

E-Mail: andreas_drews@yahoo.de

Erstgutachter: Dr. Jan-Peter Germann

Zweitgutachter: Dr. Andreas Ruch

Potsdam, 30. Januar 2019

Abstract

Seit langem wird angenommen, dass Alkoholkonsum einer der Schlüsselfaktoren für Sicherheitsstörungen im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen ist. Mit der erstmaligen Umsetzung des Nationalen Konzepts Sport und Sicherheit in der Saison 1994/95 gilt daher in den obersten Spielklassen des Herrenfußballs ein generelles Alkoholverbot in den Stadien. Darüber hinaus werden Alkoholverbote im Stadtgebiet des Spielortes und auf den An- und Abreisewegen der Fans als geeignet erachtet, ein erhöhtes Risiko von Aggressionen, Gewalt und sicherheitsgefährdendem Verhalten deutlich zu reduzieren. Dabei ist Alkohol für die Fans nicht nur integraler Bestandteil des Spielerlebnisses. Fußball ist für viele Anhänger ohne Alkohol undenkbar und Bier genauso wichtig, wenn nicht sogar wichtiger als das, was tatsächlich auf dem Platz geschieht. Sie unternehmen teils enorme Anstrengungen, um die Verbote zu umgehen. Europäische Studien weisen darauf hin, dass die Verbote mit örtlichen, zeitlichen und verhaltensändernden Verdrängungseffekten einhergehen und hinsichtlich ihrer Wirksamkeit höchst bedenklich sind. Vielmehr wohnt ihnen das Potential inne, gefahrenträchtige Situationen erst hervorzurufen. Zudem sind die Verbote geeignet, dem Verhalten der Fans, den Fans selbst und den Orten, für die sie erlassen werden, „kriminelle“ Eigenschaften zuzuschreiben. Im Prozess einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung können sie ein Verhalten fördern, dass die Partner im Netzwerk „Sport und Sicherheit“ eigentlich verhindern wollen.

Gender-Erklärung

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in der vorliegenden Masterarbeit die Sprachform des generischen Maskulinums angewandt. Es wird an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die ausschließliche Verwendung der männlichen Form geschlechtsunabhängig verstanden werden soll.

Inhaltsverzeichnis

Darstellungsverzeichnis	V
Abkürzungsverzeichnis	VI
1. Einleitung	6
2. Alkoholverbote aus kriminalpolitischer Perspektive	9
2.1 Anlass kriminalpolitischer Initiativen	9
2.2 Zielsetzung nach dem Nationalen Konzept Sport und Sicherheit.....	12
2.3 Maßnahmen zur Regulierung der Verfügbarkeit von Alkohol.....	15
2.3.1 Alkoholverbote im Stadionbereich	16
2.3.2 Alkoholverbote im Stadtgebiet.....	21
2.3.3 Alkoholverbote auf An- und Abreisewegen	23
2.3.4 Exkurs: Glasflaschen- und Getränkedosenverbote	27
2.4 Wirksamkeit und Hemmnisse	28
2.4.1 Alkoholverbote im Stadionbereich	29
2.4.2 Alkoholverbote im Stadtgebiet.....	39
2.4.3 Alkoholverbote auf An- und Abreisewegen	41
2.5 Zwischenergebnisse.....	45
3. Alkoholverbote aus kriminologischer Perspektive	49
3.1 Daten des polizeilichen Hellfeldes	50
3.2 Alkohol, Delinquenz und Sportgroßveranstaltungen.....	57
3.3 Zuschreibung und Stigmatisierung	66
3.4 Zwischenergebnisse.....	74
4. Zusammenfassung und Ausblick.....	77
5. Verwendete Literatur.....	84
Anhang 1) Daten des polizeilichen Hellfeldes.....	95

Darstellungsverzeichnis

Darstellung 1) Häufigkeit der polizeilich registrierten Kriminalität je 100.000
Zuschauer

Abkürzungsverzeichnis

DFB	Deutscher Fußball-Bund e.V.
DFL	Deutsche Fußball Liga GmbH
DHPol	Deutsche Hochschule der Polizei
ESIM	Elaborated Social Identity Model
FHNW	Fachhochschule Nordwestschweiz
IMK	Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (Innenministerkonferenz)
KOS	Koordinationsstelle Fanprojekte
LZPD NRW	Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste Nordrhein-Westfalen
NASS	Nationaler Ausschuss für Sport und Sicherheit
NKSS	Nationales Konzept Sport und Sicherheit
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
RLVSB	Richtlinien zur Verbesserung der Sicherheit bei Bundes-spielen
UA FEK	Unterausschuss Führung, Einsatz, Kriminalitätsbekämpfung
UEFA	Union of European Football Associations
ZIS	Zentrale Informationsstelle Sparteinsätze

Im Übrigen werden die üblichen Abkürzungen gebraucht.¹

¹ Kirchner/Butz, 2003.

1. Einleitung

Unter allen Sportarten ist und bleibt der Fußball die beliebteste. Auch im Jahr 2018 rief „König Fußball“ in Deutschland das größte Interesse hervor.² Millionen Zuschauer verfolgen die Spiele Woche für Woche vom Fernseher und bundesweit strömen hunderttausende Fans zu den Spielen ihrer Mannschaften in die Stadien. Die Präsenz des Fußballs war und ist überragend.

Der Besuch von Fußballspielen bildet regelmäßig das Highlight für viele friedliche Fußballfans. Emotionen und Leidenschaft sind ein fester Bestandteil der Fußballfankultur, unabhängig von Vereinsfarben und Ligazugehörigkeit.³ Beim Zusammentreffen vieler Menschen kann es jedoch auch zu Konfliktsituationen und delinquentem Verhalten kommen. Bundesweit treten immer wieder Personen und Gruppen an Spielorten und auf Reisewegen durch Verhaltensweisen in Erscheinung, die gesellschaftlich inakzeptabel sind.

Gewalt im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen ist in Deutschland in erster Linie bei Fußballspielen der Männer wahrnehmbar.⁴ Durch neue Entwicklungen und Phänomene hat sich die Lage in den letzten Jahrzehnten deutlich verändert. Hooligangruppen haben an Bedeutung verloren. Im Mittelpunkt steht heute vor allem die sehr heterogene Szene der Ultragruppierungen. Der Fanreiseverkehr hat durch die Ligastrukturreform 2008/09 und ein stark gestiegenes Zuschauerinteresse erheblich zugenommen. Für einige Fangruppen ist schon die Reise selbst Teil des Events. Ein weiterer Schwerpunkt der Sicherheitsstörungen im Zusammenhang mit Fußballspielen liegt daher mittlerweile auf den Reisewegen.⁵

Gewalt und sicherheitsgefährdendes Verhalten, das in den letzten zwanzig Jahren stetig zugenommen hat, betrifft überwiegend Fußballveranstaltungen der obersten vier Spielklassen.⁶ In der zurückliegenden Saison 2017/2018 leitete die Polizei im Zusammenhang mit Einsätzen anlässlich von Fußballspielen der beiden Bundesligen und der 3. Liga 6.921 Strafverfahren ein,

² Statista GmbH, 2018.

³ Niedersächsischer Landtag, Drucksache 17/5280 vom 24.02.2016, S. 1.

⁴ Nationaler Ausschuss Sport und Sicherheit, 2011, S. 3.

⁵ Ebd., S. 3f.

⁶ Ebd., S. 3f.

sodass die Zentrale Informationsstelle Sparteinsätze (ZIS) weiterhin „keine Entwarnung in Sachen Fußball und Gewalt“ gibt.⁷

Vor diesem Hintergrund wird scheinbar nahezu reflexartig der Ruf nach weiteren Sicherheitsmaßnahmen laut. Dabei richten sich die Forderungen an die Veranstalter, wenn die Sicherheit im Stadion betroffen ist, an die Kommunen und Polizeien der Länder im Kontext von Sicherheitsstörungen am Spielort oder an die Aufgabenträger im Öffentlichen Personenverkehr und die Bundespolizei, sofern die Reisewege tangiert sind.

Nicht selten haben Forderungen nach mehr Sicherheit ihren Ursprung im politischen Raum. Auch solche nach Alkoholverboten⁸ rund um Fußballspiele sind immer wieder Teil der politischen Debatte. Bereits seit Ende der 1980er Jahre werden Alkoholverbote nicht nur in Kneipen und Kiosken rund um das Stadion gefordert, sondern auch im Stadtgebiet des Spielortes und später auch in den Verkehrseinrichtungen des privaten öffentlichen Personenverkehrs im Rahmen der An- und Abreise. Auf der anderen Seite ist Fußball für viele Zuschauer eng mit Alkoholkonsum verbunden.⁹ 50 bis 75 Prozent des Getränkeumsatzes bei Fußballveranstaltungen entfallen auf Bier, sodass sich bereits hier ein problemträchtiges Spannungsfeld erahnen lässt.¹⁰

Die Kriminalpolitik sollte sich jedoch nicht von den Medien oder unbegründeten Forderungen beeinflussen lassen. Vielmehr sollte sie „rational“ sein.¹¹ Das ist sie, wenn sie sich an den Resultaten der wissenschaftlichen Forschung orientiert und hierdurch legitimieren lässt.¹² Maßnahmen, die die Verhinderung von Rechtsgutverletzungen zum Ziel haben, müssen nicht populär, sondern in erster Linie effizient sein. Das bedeutet unter anderem, dass die Qualität der Ergebnisse in einem angemessenen Verhältnis zum Aufwand steht, der zur Erreichung des Nutzens erforderlich ist. Insbesondere staatliches Handeln muss sich nicht zuletzt aus Gründen der Finanzklarheit

⁷ LZPD NRW, 2018b, S. 1.

⁸ Als Alkoholverbote werden im Weiteren alle Regulierungen, die den Konsum, das Mitführen oder den Verkauf alkoholischer Getränke zum Inhalt haben, verstanden. Als „Alkohol“ (genauer: Äthylalkohol oder Ethanol) wird der berauschende Bestandteil alkoholischer Getränke verstanden (Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V., 2015, S. 4).

⁹ Gaßmann, 2014, S. 1.

¹⁰ Kraft, 2011.

¹¹ Schwind, 1985, S. 573.

¹² Schwind, 2011, S. 34.

und Finanzwahrheit sowie des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit inhaltlich effektiv und effizient gestalten.¹³

Kriminalpolitik und Kriminologie sollten in einer engen Wechselbeziehung zueinander stehen. Kriminalpolitische Überlegungen und Entscheidungen müssen zum einen auf kriminologischem Tatsachenwissen und kriminologischen Erklärungsansätze basieren. Auf der anderen Seite macht die Kriminologie etwaige kriminalpolitische Maßnahmen zum Gegenstand ihrer Analyse und bewertet dabei unter anderem deren Wirkungen.¹⁴

Die vorliegende Masterarbeit bewertet Alkoholverbote im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen aus kriminalpolitischer und kriminologischer Perspektive. Hierbei bezieht sie sich insbesondere auf das Nationale Konzept Sport und Sicherheit sowie die damit einhergehenden Empfehlungen und Regelungen für die obersten deutschen Spielklassen des Männerfußballs.

Zunächst befasst sich die Arbeit mit der kriminalpolitischen Zielsetzung des Nationalen Konzepts Sport und Sicherheit und den dort aufgeführten Alkoholverboten. Anschließend gerät die praktische Umsetzung der Verbote in den Fokus der Betrachtung. Hierbei werden insbesondere die damit verbundenen Herausforderungen für die Akteure im Netzwerk „Sport und Sicherheit“ herausgestellt. Zudem werden die Alkoholverbote anhand wissenschaftlicher Studienergebnisse hinsichtlich ihrer Wirksamkeit bewertet. In diesem Zusammenhang werden ebenfalls Hemmnisse bei der praktischen Überwachung und Durchsetzung der Verbote sowie unerwünschte Nebenwirkungen berücksichtigt. Im Fokus der kriminalpolitischen Bewertung steht die Frage, ob die Alkoholverbote vor dem Hintergrund der praktischen Umsetzung geeignet sind, der ihnen zugrunde liegenden Zielsetzung gerecht werden zu können.

Im Weiteren wird das mutmaßliche kriminologische Tatsachenwissen im Zusammenhang mit Alkoholverboten bei Sportgroßveranstaltungen, das die Grundlage für kriminalpolitische Entscheidungen bilden sollte, bewertet. In diesem Kontext wird zunächst die Erkenntnislage des polizeilichen Hellfeldes

¹³ Feltes, 2014, S. 1.

¹⁴ Meier, 2010, S. 3f.

in Deutschland betrachtet. Anschließend geraten die Zusammenhänge von Alkohol und delinquentem Verhalten unter Berücksichtigung der Besonderheiten von Sportgroßveranstaltungen in den Blick der Betrachtung. Darüber hinaus werden die Alkoholverbote vor dem Hintergrund eines durch die Instanzen der sozialen Kontrollen möglicherweise initiierten Zuschreibungs- und Etikettierungsprozesses beurteilt. Ziel hierbei ist es, mögliche ungewollte Wirkungen der kriminalpolitischen Maßnahme „Alkoholverbote“ herauszustellen.

Die Arbeit schließt mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse. Daran anknüpfend werden Handlungsempfehlungen, aktuelle Tendenzen und weitere Entwicklungsmöglichkeiten aufgezeigt.

2. Alkoholverbote aus kriminalpolitischer Perspektive

2.1 Anlass kriminalpolitischer Initiativen

Mit der Einführung der Bundesliga im Jahr 1963 und der Modernisierung der Stadien anlässlich der Fußball-Weltmeisterschaft 1974 fanden immer mehr junge Anhänger ihren Platz in den bis dahin von der Arbeiterschicht dominierten Fankurven. In Deutschland entwickelte sich eine Fankultur. Fans begannen ihre Mannschaften nach britischem Vorbild zu unterstützen.¹⁵ Auch optisch identifizierten sich die Zuschauer mit ihren Vereinen. Neben Fahnen und Schals kamen sogenannte Kutten, als Erkennungsmerkmal des harten Kerns in der Kurve, zum Einsatz. Während für diese sogenannten „Kuttensfans“ das Spiel im Vordergrund stand und gewalttätige Auseinandersetzungen eher situativ bedingt waren, entwickelte sich in den meisten Kurven zusätzlich eine deutlich kleinere, aber gewaltbereitere Gruppierung: die Hooligans.¹⁶

Die problematische Entwicklung der zunehmenden Sicherheitsstörungen im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen wurde erkannt und fortwährend kriminalpolitisch begleitet. Auf Empfehlung des Bundesministerium des Innern wurde 1978 die Projektgruppe „Sport und Gewalt“ beim Bundesinstitut für Sportwissenschaft in Köln eingerichtet, die sich mit Zuschauerausschrei-

¹⁵ Manz, 2018.

¹⁶ Pilz et al., 2006, S. 8f.

tungen anlässlich von Massenveranstaltungen und geeigneten Präventionsmaßnahmen auseinandersetzte.¹⁷ Die Projektgruppe stellte im Rahmen ihrer Ergebnisse unter anderem heraus, dass Alkohol die Hemmschwelle zur Begehung von Straftaten herabsetzt und sich ein Alkoholverbot bei Sportgroßveranstaltungen gewaltmindernd und aggressionsdämpfend auswirkt. Daher empfahl die Arbeitsgruppe, den Ausschank von Alkohol in Stadien zu untersagen. Dieser Empfehlung schloss sich die Unabhängige Regierungskommission zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt (Gewaltkommission)¹⁸ in ihrem 1989 veröffentlichten Endgutachten an und resümierte, dass „an der Spitze der Maßnahmen zur Erregungsdämpfung ein absolutes Alkoholverbot im Stadion stehen muss, da Alkohol die Erregung und schließlich die Aggressivität steigert“.¹⁹

Dieser präventive Ansatz stellte für damalige Verhältnisse ein Novum dar. Nationale Sicherheitsmaßnahmen waren bis dahin überwiegend auf die Begleitung der Fußballveranstaltung durch Einsatzkräfte der Polizei als Strafverfolgungsbehörde beschränkt.²⁰ Die Polizei musste jedoch einsehen, dass die bis Ende der 1980er Jahre verfolgte Praxis des „knallharten Durchgreifens“ neue Gewalt und Gegengewalt entstehen ließ.²¹

Im Mai 1991 setzte die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) die Arbeitsgruppe „Nationales Konzept Sport und Sicherheit“ ein, die Kriterien für die Verbesserung der Sicherheit in deutschen Fußballstadien aufstellen sollte. Neben dem Deutschen Fußball-Bund e.V. (DFB) bestand die Arbeitsgruppe aus dem Deutschen Sportbund, dem Deutschen Städtetag, sowie der Innen-, Jugend- und Sportministerkonferenz, dem Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium für Frauen und Jugend.²²

¹⁷ Schwind/Winter, 1990b, S. 71.

¹⁸ Die Gewaltkommission wurde durch einen Kabinettsbeschluss der Bundesregierung vom 16.12.1987 eingesetzt und sollte bis Ende 1989 in einer Sekundäranalyse die Ursachen der politisch motivierten Gewalt, der Gewalt auf Straßen und Plätzen, der Gewalt im Stadion, der Gewalt in der Schule und der Gewalt in Familie untersuchen und Konzepte entwickeln, die so praxisnah und handlungsorientiert gefasst sein sollen, dass sie von Gesetzgebung, Verwaltung und Justiz auch möglichst kurzfristig umgesetzt werden können (Schwind/Winter, 1990a, S. 28f).

¹⁹ Schwind/Winter, 1990b, S. 72.

²⁰ Breuer, 2015, S. 66.

²¹ Bremer, 2003, S. 77.

²² Arbeitsgruppe Nationales Konzept Sport und Sicherheit, 1992, S. 7.

Die Innenministerkonferenz betont bereits seit 1991, dass ein gemeinsames Handeln aller beteiligten Akteure erforderlich ist, um die Sicherheit bei Sportveranstaltungen zu verbessern. Als Antwort auf die Gewalt im Zusammenhang mit Fußballspielen hat sie deshalb gemeinsam mit den im Netzwerk „Sport und Sicherheit“ beteiligten Akteuren das Nationale Konzept Sport und Sicherheit (NKSS) erarbeitet und 1993 verabschiedet. Es beschreibt seitdem die Zusammenarbeit zwischen den Veranstaltern von Sportgroßveranstaltungen, den Verbänden, Fanprojekten und staatlichen Behörden.²³

Neben der Einrichtung von Fanprojekten, der Festlegung eines einheitlichen Vorgehens im Zusammenhang mit bundesweiten Stadionverboten, der Einführung der Rahmenrichtlinien für Ordnerdienste bilden bauliche Sicherheitsstandards und organisatorische Bedingungen in Stadien sowie die Musterstadionordnung (Teil E) den inhaltlichen Schwerpunkt des Nationalen Konzepts Sport und Sicherheit. Auch Alkoholverbote sind bereits seitdem Bestandteil des Konzepts.²⁴

Eine erste Umsetzung des Konzepts erfolgte in der Saison 1994/95.²⁵ Seither wurde es mehrmals fortgeschrieben. Mit seiner vorerst letzten Fortschreibung im Jahr 2012 will das Nationale Konzept Sport und Sicherheit die aktuellen Handlungsansätze und Konzepte aller Netzwerkpartner berücksichtigen und einen ganzheitlichen Ansatz verfolgen. Die bewährten Grundlagen wurden um die Themenfelder „Fanreiseverkehr“, „Dialog und Kommunikation“ sowie „einheitliches und abgestimmtes Handeln der Polizeien“ erweitert.²⁶

Das Nationale Konzept Sport und Sicherheit versteht sich als ein ganzheitliches Rahmenkonzept für die Sicherheitsarbeit aller Netzwerkpartner im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen. Es gilt für die Bundesliga, 2. Bundesliga, 3. Liga und die Regionalligen des Männerfußballs sowie für Spielbegegnungen im Rahmen nationaler und internationaler Wettbewerbe. Für die darunter liegenden Spielklassen wird die sicherheitsorientierte Um-

²³ Ebd., S. 9f.

²⁴ Ebd., S. 35ff.

²⁵ Breuer, 2015, S. 67.

²⁶ Nationaler Ausschuss Sport und Sicherheit, 2011, S. 5.

setzung empfohlen, wenn dort gewaltgeneigtes oder Gewalt suchendes Problempotenzial vorhanden ist.²⁷

Zuletzt initiierten der Deutsche Fußball-Bund e.V. und die Deutsche Fußball Liga GmbH (DFL) eine Debatte um Alkoholverbote im Zusammenhang mit Fußballgroßveranstaltungen.²⁸ Deren Regionalkonferenzen standen im Jahr 2017 unter dem Arbeitstitel „Prävention heute = mehr Sicherheit in der Zukunft?!“. Die rund 600 teilnehmenden Vertreterinnen und Vertreter der Bundespolizei, die Polizei-Einsatzleiter der Länder, Szenekundige Beamte, Veranstaltungsleiter, Ordnungsleiter, Sicherheitsbeauftragte, Fan- und Behindertenbeauftragte, Fanprojekte und die Koordinationsstelle Fanprojekte (KOS) sowie der Deutschen Fußball Liga GmbH und des Deutschen Fußball-Bundes e.V. setzten sich in diesem Rahmen unter anderem mit der Frage auseinander, ob Alkoholverbote bei Sportgroßveranstaltungen wirksame Maßnahmen zur Gewaltprävention sind. Die Beantwortung der Frage blieb jedoch aus.

2.2 Zielsetzung nach dem Nationalen Konzept Sport und Sicherheit

Die durch den Nationalen Ausschuss Sport und Sicherheit (NASS) im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen formulierten Ziele und Leitlinien werden im ersten Abschnitt der fortgeschriebenen Fassung des Nationalen Konzepts Sport und Sicherheit von 2012 aufgeführt.²⁹

Das Nationale Konzept Sport und Sicherheit rückt hierbei unter anderem den intensiven und offenen Dialog der Vereine, Verbände, Fanprojekte und Polizei mit den Fans in den Fokus.

Darüber hinaus sollen den Fans attraktive Reisemöglichkeiten, insbesondere im Öffentlichen Personenverkehr, zur Verfügung stehen und konflikt- und aggressionsfördernde Reisebedingungen minimiert sein. In diesem Zusammenhang sollen die Fans frühzeitig über ihre Reisemöglichkeiten, die Bedingungen auf dem Reiseweg und am Spielort sowie über Maßnahmen von den Vereinen, der Polizei und den Verkehrsunternehmen informiert sein. Des Weiteren setzt das Nationale Konzept Sport und Sicherheit darauf, dass die

²⁷ Ebd., S. 5.

²⁸ Deutscher Fußball Bund e.V., 2017.

²⁹ Nationaler Ausschuss Sport und Sicherheit, 2011, S. 6.

Fans ihre Freiräume auf den Reisewegen und am Veranstaltungsort verantwortlich wahrnehmen und sie sich für eine verantwortungsbewusste Fankultur und Selbstregulation in ihrer Gruppe einsetzen. Aber auch die Vereine und Verbände sollen die Verantwortung für ihre Fans außerhalb der Stadien stärker wahrnehmen.

Das Nationale Konzept Sport und Sicherheit verlangt von den friedlichen Fans, dass sie sich eindeutig von Aggressionen, Gewalt und Sicherheit gefährdendem Verhalten distanzieren. Sie sollen die Vereine, die Verkehrsunternehmen und die Polizei unterstützen, um eine sichere und störungsfreie Reise und Durchführung der Veranstaltungen im In- und Ausland zu gewährleisten.

Für die Polizei sieht das Nationale Konzept Sport und Sicherheit ein transparentes, verlässliches, kommunikatives, differenziertes und konsequentes Handeln vor. Die Fans sollen ein einheitliches und mit den Netzwerkpartnern eng abgestimmtes Handeln erleben.

Einschränkende Maßnahmen sollen sich an dem Grundsatz „so viel Sicherheit wie nötig, so wenig Einschränkungen wie möglich“ orientieren. Gewalt und sicherheitsgefährdendes Verhalten sollen dabei bereits im Ansatz konsequent verhindert und durch zügiges professionelles Handeln nachhaltig unterbunden werden.

Aggressionen, Gewalt und Sicherheit gefährdendes Verhalten sollen zeitnah zu abgestimmten Reaktionen der Netzwerkpartner führen. Daher ist es erforderlich, dass die Netzwerkpartner intensiv und vertrauensvoll zusammenarbeiten. Maßnahmen und Konzepte sollen eng abgestimmt und Prozesse optimiert sein.

Bei der Betrachtung wird deutlich, dass den Zielen und Leitlinien keine konkreten Maßnahmen zugeordnet werden können, mit denen diese erreicht werden sollen. Es bleibt zunächst unklar, in welcher Verbindung die Ziele des Nationalen Konzepts Sport und Sicherheit und die hier thematisierten Alkoholverbote stehen.

Aufgrund der Systematik des Nationalen Konzepts Sport und Sicherheit ist davon auszugehen, dass sich die „Alkoholkonsumverbote“ an all den oben

genannten Zielen und Leitlinien messen lassen müssen. Da es im vierten Abschnitt des Nationalen Konzepts Sport und Sicherheit im Rahmen der Beschreibung der Alkoholkonsumverbote zudem heißt, dass sie geeignet sind, ein alkoholbedingt erhöhtes Risiko von Aggressionen, Gewalt und Sicherheit gefährdendes Verhalten deutlich zu reduzieren, müssen sie auch diesem Anspruch gerecht werden.³⁰

Die Art der Zielformulierung birgt ein gewisses Risiko. Die Ziele sind sehr allgemein gehalten. In Bezug auf die Alkoholkonsumverbote ist für den Außenstehenden nicht auf Anhieb zu erkennen, was die Reduzierung eines alkoholbedingten erhöhten Risikos von Aggressionen, Gewalt und sicherheitsgefährdenden Verhaltens konkret meint, wie deren Ausmaß gemessen wird und wann dieses Ziel erreicht ist.

Will man Kriminalpolitik effektiv und ökonomisch gestalten, setzt das eine angemessene Evaluation und beständige, neutrale sowie objektive Wirkungsforschung voraus.³¹ Der Definition von messbaren, realistischen, zugleich anspruchsvollen sowie allgemein bekannten und akzeptierten Zielen kommt eine besondere Bedeutung zu. Ohne eine klare Zielsetzung können weder realistische Maßnahmen geplant, noch eine abschließende Beurteilung ihrer Wirksamkeit erfolgen.

Die in Bezug auf Alkoholverbote bezogene Art der Zielformulierung birgt das Risiko, dass ein für die maßgeblichen Akteure scheinbar klares Ziel nicht erreicht wird. Ein Verfahren zur Operationalisierung und Evaluierung der Zielerreichung ist nicht erkennbar. Insofern ist fraglich, wie eine fortwährende kritische Auseinandersetzung mit denen im Nationalen Konzept Sport und Sicherheit aufgeführten Maßnahmen im Allgemeinen, und hinsichtlich der Alkoholkonsumverbote im Besonderen, sichergestellt wird.

Sicherlich kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Nationale Ausschuss Sport und Sicherheit die Ziele mit entsprechenden Durchführungsbestimmungen an anderer nicht-öffentlicher Stelle detailliert festgelegt hat. Entsprechende Informationen, die darauf hinweisen, liegen jedoch nicht vor.

³⁰ Nationaler Ausschuss Sport und Sicherheit, 2011, S. 20.

³¹ Feltes, 2000, S. 43.

Bevor im Weiteren die Verbote in Anbetracht der damit verbundenen Zielsetzung und hinsichtlich ihrer Wirksamkeit bewertet werden können (siehe hierzu Pkt. 2.4ff.), ist es zunächst erforderlich, die praktischen Maßnahmen zur Regulierung der Verfügbarkeit von Alkohol im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen zu erläutern.

2.3 Maßnahmen zur Regulierung der Verfügbarkeit von Alkohol

Als Maßnahmen im Sinne der Kriminalpolitik sind unter anderem Initiativen der Politik, Polizei, von Verbänden und anderen nichtstaatlichen Akteuren zu verstehen, die gezielt zur Vermeidung von Rechtsgutverletzungen ergriffen werden. Dabei ist es gleichgültig, ob es sich um präventive oder repressive Maßnahmen handelt. Akteur muss nicht unbedingt der Staat sein, etwa als Gesetzgeber, Ordnungsbehörde oder Justiz. Auch nichtstaatliche Organisationen können zur Reduzierung von Rechtsgutverletzungen beitragen, weshalb auch ihr Handeln kriminalpolitisch relevant ist.³²

Sportgroßveranstaltungen erfordern eine komplexe Organisation durch eine Vielzahl von Beteiligten. Die Gewährleistung der Sicherheit obliegt keinesfalls ausschließlich den staatlichen Sicherheitsbehörden, nichtstaatliche Akteure sind ebenfalls gefragt.³³ Das Nationale Konzept Sport und Sicherheit bildet den Rahmen für die Zusammenarbeit der betroffenen Akteure.

Da das Nationale Konzept Sport und Sicherheit keinen rechtsverbindlichen Regelungscharakter gegenüber den beteiligten Partnern und der Fanszene hat, bedarf es der Umsetzung durch die zuständigen Stellen des privaten und öffentlichen Rechts (Sportverbände und -vereine, Platzanlagenbetreiber, Ordnungsamt, Polizei, Vereine, dem Ligaverband, etc.). Gleiches gilt für die Umsetzung von Alkoholverboten. Neben den staatlichen werden daher im Folgenden auch privatrechtliche Sicherheitsmaßnahmen zur Regelung der Verfügbarkeit von Alkohol betrachtet. Hierbei geraten die rechtlichen Rahmenbedingungen sowie insbesondere die Problemfelder und Herausforderungen bei der Überwachung und Durchsetzung der Alkoholverbote in den Fokus. Als abgrenzende Ordnungsgröße der jeweiligen Maßnahmen dient der Raum, in dem die Alkoholverbote umgesetzt werden.

³² Putzke, 2006, S. 111f.

³³ Herles, 2016, S. 103.

2.3.1 Alkoholverbote im Stadionbereich

Sportveranstaltungen im Profifußball sind in erster Linie Ereignisse, die von privaten Akteuren initiiert und durchgeführt werden. Den privaten Sicherheitsakteuren obliegen die Gefahrenvermeidungs- und abwendungspflichtigen für vorhersehbare Gefahrenkonstellationen, denen die Zuschauer ausgesetzt sein können.³⁴ Die Verantwortung der privatrechtlich organisierten Akteure ergibt sich aus dem Schaffen oder Dulden von Gefahren in der eigenen Sphäre. Damit sind Gefahren gemeint, auf die die Verantwortlichen rechtliche oder tatsächliche Einwirkungsmöglichkeiten haben. Der Sinn dieser sogenannten Verkehrssicherungspflichten liegt im Schutz Dritter gegen Rechtsgutverletzungen.³⁵ Geschützt sind in erster Linie absolute Rechte, wie die körperliche Unversehrtheit.

Sportgroßveranstaltungen erfordern aufgrund der mit ihnen verbundenen potentiellen Gefahren einen organisatorischen Rahmen und standardisierte Regeln. Da das Sportrecht verbandsrechtlich organisiert ist, wird diese Aufgabe durch Sportfach- und Dachverbände wahrgenommen. Im deutschen Profifußball sind dies der Deutsche Fußball-Bund e.V. und die Deutsche Fußball Liga GmbH. Die Fußballvereine und Kapitalgesellschaften der obersten Spielklassen sind auf Grundlage privatrechtlicher Regelungen im Deutschen Fußball-Bund e.V. zusammengeschlossen.³⁶

Im Rahmen der insoweit bestehenden Verbandsautonomie (Artikel 9 GG, § 25 BGB) obliegt es zunächst dem Deutschen Fußball-Bund e.V., eigene Sicherheitskonzepte zu entwickeln.³⁷ Er besitzt gegenüber seinen Mitgliedern, das heißt gegenüber den Fußballvereinen und Kapitalgesellschaften, eine Rechtssetzungs- und Richtlinienkompetenz, durch die Sicherheitsmechanismen verbindlich festgelegt werden.³⁸ Ein Kernbereich der Sicherheitskonzeption des Deutschen Fußball-Bundes ist folglich die Richtlinienkompetenz.³⁹ Die Richtlinien sind für alle Fußballvereine und Kapitalgesellschaften,

³⁴ Turnit, 2012, S. 367.

³⁵ §§ 823, 241 Abs. 2 BGB.

³⁶ Fechner/Arnhold/Brodführer, 2014, Kapitel 1 Rn. 34 ff.

³⁷ Gädeke, 2012, S. 56.

³⁸ Feltes, 2012, S. 53.

³⁹ Die maßgeblichen Richtlinien im Bereich der Sicherheit werden von der Kommission „Prävention und Sicherheit“ erarbeitet und vom Präsidium des DFB verabschiedet.

von der Bundesliga bis zu den Regionalligen, bindend und im Rahmen des Lizenzierungs- und Zulassungsverfahrens zu erfüllen.⁴⁰

Vor dem Hintergrund der hier thematisierten Alkoholverbote sind auf nationaler Ebene insbesondere die Richtlinien zur Verbesserung der Sicherheit bei Bundesspielen (RLVSB) und das Stadionhandbuch des Deutschen Fußball-Bundes e.V. und der Deutschen Fußball Liga GmbH einschlägig.⁴¹

Das Stadionhandbuch ist als Kompendium zu verstehen, das alle Anforderungen an Fußballstadien in baulicher, infrastruktureller, organisatorischer und betrieblicher Hinsicht aus den relevanten Regelwerken zusammenfasst. Es besitzt jedoch keinen bindenden Regelungscharakter, sodass der Fokus im Weiteren auf den Richtlinien zur Verbesserung der Sicherheit bei Bundesspielen liegt.

Dort sind alle verbindlichen verbandsrechtlichen Vorschriften zu erforderlichen baulichen Voraussetzungen sowie die organisatorischen und betrieblichen Maßnahmen zusammengefasst. Deren Umsetzung müssen die Sicherheitsträger mit der sogenannten „Erklärung zum Stadion“ bestätigen.⁴²

Die Richtlinien zur Verbesserung der Sicherheit bei Bundesspielen regeln die Sicherheit im Stadion und im unmittelbaren Stadionumfeld. Sie umfassen alle Sicherheitsmaßnahmen, die bei Bundesspielen auf einer Platzanlage sowie in deren Nahbereich, auf den entsprechenden Verkehrswegen und Parkflächen erforderlich sind.⁴³

⁴⁰ Die Verbandsstatuten sind privatrechtliche Satzungen im Sinne des § 25 BGB und somit im Gesamtkontext des staatlich gesetzten Zivilrechts zu betrachten. Dennoch geht das Verbandsrecht als private Ausgestaltung zwischen den Verbänden und Vereinen dem Bürgerlichen Recht vor. Auf der anderen Seite unterliegt es der staatlichen Kontrolle und den Grenzen des Zivilrechts (Herles, 2016, S. 103).

⁴¹ Aufgrund der besonderen organisatorischen und wirtschaftlichen Bedeutung der drei Profiligen hat der DFB die Verwaltung, Organisation und Vermarktung der Bundesliga und 2. Bundesliga auf den Ligaverband übertragen. Der Ligaverband ist ein Zusammenschluss der beteiligten Vereine und seinerseits ordentliches Mitglied des DFB. Der Ligaverband als Rechtsträger der Bundesliga und 2. Bundesliga handelt durch seine hundertprozentige Tochtergesellschaft, die Deutsche Fußball Liga GmbH (DFL). Für Sicherheitsfragen und das Fußballstrafrecht ist überwiegend der DFB zuständig. Der DFB unterhält eine Abteilung für Prävention und Sicherheit, die die unterschiedlichen Sicherheitsaufgaben koordiniert und durchführt. Hierzu gehören etwa die Ausübung der Richtlinienkompetenz in Sicherheitsbelangen sowie die Koordination mit Sicherheitsbehörden (Herles. 2016. S. 103).

⁴² Spahn, 2009, S. 15.

⁴³ § 1 Nr. 2 RLVSB.

Bei Verstößen gegen die Regelungen der Richtlinien drohen den Vereinen Geldstrafen, Punktabzug im Ligabetrieb oder Ausschlüsse der Öffentlichkeit bei Punktspielen. Private (Zuschauer, Caterer, etc.), die gegen die Richtlinien verstoßen, können ohne Entschädigung aus dem Stadion verwiesen und mit einem Stadionverbot bestraft werden. Ferner können gegen sie Geldbußen nach den Vorschriften des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) verhängt werden.⁴⁴

Mit den Richtlinien zur Verbesserung der Sicherheit bei Bundesspielen regelt der Deutsche Fußball-Bund e.V. unter anderem den Getränkeausschank sowie ein generelles Alkoholverkaufsverbot im Stadion. Gemäß § 23 Nr. 1 RLVS sind der Verkauf und die öffentliche Abgabe von alkoholischen Getränken vor und während des Spiels innerhalb des gesamten umfriedeten Geländes der Platzanlage untersagt. Nur mit „ausdrücklicher Einwilligung der örtlich zuständigen Sicherheitsorgane, unter maßgeblicher Einbindung der zuständigen Polizeibehörde“, so weiter in Nr. 2, „kann der Veranstalter auf seine Verantwortung hin, je nach örtlichen Gegebenheiten, ausnahmsweise den Ausschank von alkoholreduziertem Bier (...), von Bier (...) oder Getränken mit vergleichbar geringem Alkoholgehalt vornehmen“. Für die Einwilligung hat der Veranstalter begründet darzulegen, dass alkoholbedingte Ausbrüche von Gewalt und Ausschreitungen von Zuschauern nicht zu befürchten sind. Bei der Einschätzung sind die Erkenntnisse der Polizei mit einzubeziehen.⁴⁵ Der Lageeinschätzung durch die örtlich zuständigen Sicherheitsorgane, insbesondere der Polizei, kommt damit eine besondere Bedeutung im Kontext dieser Ausnahmeregelung zu.⁴⁶ Die entsprechende Einwilligung der Polizei ist anschließend dem Deutschen Fußball-Bund e.V. vorzulegen.⁴⁷

⁴⁴ Kidza, 2014, S. 385.

⁴⁵ Das Beachtenswerte an dieser Regelungssystematik ist die scheinbar öffentlich-rechtliche Regelung in einer privatrechtlichen Verbandssatzung, denn der DFB legt hiermit fest, dass die Erlaubnis zum Alkoholausschank nicht von ihm, sondern von den staatlichen Sicherheitsorganen erteilt wird. Die Norm statuiert jedoch nur scheinbar einen behördlichen Erlaubnisvorbehalt. Vielmehr wird hiermit dem Umstand Rechnung getragen, dass die Sicherheitsorgane ein Alkoholverbot auch einseitig durch Allgemeinverfügung oder gaststättenrechtliches Verbot des Alkoholausschanks festsetzen können (§ 35 Satz 2 VwVfG, § 19 GastG).

⁴⁶ Die der polizeilichen Gefährdungseinschätzungen zugrundeliegende Erkenntnislage wird im Pkt. 3.1 näher betrachtet.

⁴⁷ Deutscher Fußball-Bund e.V./Deutsche Fußball Liga GmbH, 2009, S. 89.

Zusätzlich regelt § 23 Nr. 3 RLVSb, dass Personen, die im Bereich des Stadions angetroffen werden und alkoholisiert sind oder unter anderen, den freien Willen beeinträchtigenden Mitteln stehen, dem Stadion zu verweisen sind. Die in diesem Zusammenhang stehenden Rahmenbedingungen für die Einlasskontrollen, die in der Regel der beauftragte Sicherheits- und Ordnungsdienst durchführt, sind in § 22 RLVSb geregelt. Werden demnach Personen am Einlass festgestellt, die alkoholisiert sind, so dass sie mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht mehr vernunftgemäß ihren Willen betätigen können, ist der Zutritt zu verwehren.⁴⁸ Alkoholische Getränke dürfen ebenfalls nicht mitgeführt werden.⁴⁹ Die Kontrollen können Durchsuchungen der Personen und der von ihnen mitgeführten Gegenstände (Taschen, Rucksäcke, etc.) umfassen.⁵⁰ Sie sollen sicher, zügig und angemessen, insbesondere verhältnismäßig und sorgfältig, durchgeführt werden.

Wie bereits ausgeführt, beinhalten die Richtlinien zur Verbesserung der Sicherheit bei Bundesspielen die Rahmenbedingungen, die der Deutsche Fußball-Bund e.V. und die Deutsche Fußball Liga GmbH zur Reduzierung der Verfügbarkeit von Alkohol festgelegt haben. Adressaten der Regelungen sind in erster Linie die im Dachverband organisierten Fußballvereine und Kapitalgesellschaften.

Sie sind angehalten, ihre eigenen Bemühungen zur Verbesserung der Sicherheit im Stadion und die Kontrolle ihrer Fans umzusetzen und kontinuierlich auszubauen.⁵¹ Gemäß § 2 Nr. 2 RLVSb ist es die Aufgabe der Vereine, alle zumutbaren Maßnahmen zu treffen oder auf diese hinzuwirken, die geeignet oder erforderlich sind, die Sicherheit zu gewährleisten. Dies gilt somit auch im Hinblick auf die oben genannten Regelungen zur Reduzierung der Verfügbarkeit von Alkohol und der Überwachung und Durchsetzung entsprechender Alkoholverbote im Stadion und an den Einlasskontrollen.

Mit der Pflichtenübertragung durch den Stadionbetreiber nimmt der Veranstalter, das heißt die Vereine und Kapitalgesellschaften der Bundesliga, 2. Bundesliga und 3. Liga, die Hausrechtsbefugnisse nach den einschlägigen

⁴⁸ § 22 Nr. 5 RLVSb.

⁴⁹ § 22 Nr. 4 i.V.m. Nr. 2 RLVSb.

⁵⁰ § 22 Nr. 2 RLVSb.

⁵¹ Haslinger, 2011, S. 129.

Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) wahr.⁵² Das Hausrecht stellt für den Veranstalter ein zentrales privatrechtliches Steuerungsinstrument dar, das überwiegend durch den Sicherheits- und Ordnungsdienst ausgeübt wird.⁵³ Es begründet eine umfassende Rechtsposition für alle Befugnisse, die aus dem Eigentum oder Besitz folgen und innerhalb des umfriedeten Hausrechtsbereiches anwendbar sind.⁵⁴

Abgeleitet aus dem Eigentum hat das Hausrecht mit der Einschluss- und Ausschlussfunktion zwei besondere Ausprägungen.⁵⁵ Der Hausrechtsinhaber darf grundsätzlich frei darüber entscheiden, welche Personen sich im Hausrechtsbereich aufhalten dürfen und wem der Zutritt versagt wird. Wenn der Hausrechtsinhaber jedermann gegen Kauf einer Eintrittskarte den Zutritt gewährt, darf er jedoch ohne sachlichen Grund niemanden von der Veranstaltung ausschließen. Das verstieße gegen das Willkürverbot.⁵⁶ Ein entsprechender Sachgrund liegt zum Beispiel bei einem Verstoß gegen die Regelungen der §§ 22, 23 RLVSb, das heißt gegen die dort beschriebenen Alkoholverbote, vor.

Einschränkungen bei der Ausgestaltung des Hausrechts behält sich der Deutsche Fußball-Bund e.V. auf Grundlage der Richtlinien zur Verbesserung der Sicherheit bei Bundesspielen vor. Obwohl es gemäß § 32 Nr. 1.b) RLVSb in erster Linie dem Heimverein obliegt, ein Spiel als „Spiel mit erhöhtem Risiko“⁵⁷ einzustufen, ist die DFB-Kommission „Prävention und Sicher-

⁵² Das Verbandsrecht steht selbstständig neben dem staatlichen Recht und ermöglicht es den Verbänden, im Schutz des Art. 9 GG ihr eigenes Recht zu setzen. Ein Großteil der verbandsrechtlichen Vorgaben befasst sich mit der Sicherstellung eines reibungslosen Ablaufs von Fußballgroßveranstaltungen. Das Verbandsrecht bindet lediglich die Verbandsmitglieder unmittelbar (§ 19 Nr. 2 RLVSb). Für Dritte gilt das Verbandsrecht nicht direkt. Dennoch können sich einige der verbandsrechtlichen Vorgaben, unter anderem im Zusammenhang mit Alkoholverboten, auch auf Dritte auswirken. Mit dem Verbandsrecht wird unter anderem eine Übertragung des Hausrechts vom Stadionbetreiber auf den jeweiligen Verein oder die Kapitalgesellschaft vorausgesetzt.

⁵³ Kugelman/Auerbach, 2018a, S. 285.

⁵⁴ Im Rahmen ihres Hausrechts setzen die Veranstalter die Verhaltensregeln für die Zuschauer in Form der Stadionordnung fest. Hierzu sind die Vereine gemäß § 28 RLVSb verpflichtet. Mit der Stadionordnung können die Veranstalter den Fans bestimmte Verhaltensweisen verbieten. Die Anspruchsgrundlagen zum Schutz des Hausrechts ergeben sich hauptsächlich aus den §§ 858 ff., 1004 BGB.

⁵⁵ § 903 BGB.

⁵⁶ Art. 19 Abs. 3 i.V.m. Art. 3 GG.

⁵⁷ Spiele mit erhöhtem Risiko sind Begegnungen, bei denen aufgrund allgemeiner Erfahrungen oder aktueller Erkenntnisse die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass eine besondere Gefahrenlage eintreten wird.

heit“ berechtigt, aufgrund eigener Erkenntnisse eine Veranstaltung ihrerseits entsprechend einzustufen.⁵⁸ Bei diesen Spielen sind die allgemeinen Sicherheitsmaßnahmen mit besonderer Sorgfalt durchzuführen und unter anderem ein Verbot des Verkaufs und der öffentlichen Abgabe von alkoholischen Getränken zu erwägen.

Soweit also durch den Verband Vorgaben für die Sicherheit im Stadion bestehen, bilden sie den Maßstab für die Zumutbarkeit der vom Veranstalter zu erwartenden Maßnahmen. Die Grenze der Zumutbarkeit ist jedoch erreicht, wenn es sich um Sicherheitsmaßnahmen im Stadtgebiet des Spielortes sowie auf den An- und Abreisewegen der Zuschauer handelt. Kein Veranstalter ist in der Lage, den gesamten Bereich von der Haustür des Zuschauers bis ins Stadion abzusichern.⁵⁹

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Regelungen zur Regulierung der Verfügbarkeit von Alkohol im Stadion detaillierten Rahmenbedingungen unterliegen. Der Deutsche Fußball-Bund e.V. legt mit den Richtlinien zur Verbesserung der Sicherheit bei Bundesspielen ein generelles Alkoholverbot fest, von dem nur in Ausnahmefällen und Abstimmung mit den örtlich zuständigen Sicherheitsorganen Abstand genommen werden kann. Die Fußballvereine, als Veranstalter, haben sich wiederum verpflichtet, die Alkoholverbote im Rahmen ihres Hausrechts umzusetzen. Hierzu erlassen sie jeweils Stadionordnungen, die in der Regel durch den beauftragten Sicherheits- und Ordnungsdienst durchgesetzt werden.

2.3.2 Alkoholverbote im Stadtgebiet

Problematisch für die Polizei und Ordnungsbehörden ist der Umstand, dass die Zuständigkeit beziehungsweise Verantwortung der Veranstalter, dem Prinzip des Hausrechts folgend, erst auf dem Stadiongelande einsetzt und dort auch endet. Eine organisatorische oder finanzielle Verantwortung für das Verhalten der Anhänger im Stadtgebiet des Spielortes sowie auf den An-

⁵⁸ Vor Beginn der Spielzeit werden die Begegnungen der ersten vier Ligen einer Einschätzung des DFB unterzogen, ob diese sicherheitsrelevant sein könnten. Erkenntnisse der DFL, der ZIS sowie der beteiligten Vereine fließen in die Beurteilung mit ein. Jeweils vier Wochen vor dem eigentlichen Spieltag wird durch die Abteilung Prävention und Sicherheit des DFB die finale Festlegung getroffen, ob ein „Spiel mit erhöhtem Risiko“ eingestuft wird. Anschließend wird den Vereinen das Ergebnis formal mitgeteilt und somit die Regelungen des § 32 der RLVSb Gültigkeit entfalten (Walker, 2009, S. 17).

⁵⁹ Walker, 2009, S. 49.

und Abreisewegen wird von den Vereinen und dem Deutschen Fußball-Bund e.V. aus rechtlichen Gründen abgelehnt. Der Polizei und den Ordnungsbehörden geht es jedoch weniger um die (strittigen) rechtlichen Verhältnisse, als vielmehr um die Einflussnahme des Vereins auf das Verhalten seiner Fans außerhalb des Stadions im Rahmen der praktizierten, häufig engen Zusammenarbeit zwischen den Fangruppierungen und dem Verein.⁶⁰

Im Interesse des eigenen Sicherheits- und Servicemanagements übernimmt der Veranstalter in der Regel die Kommunikation der für die An- und Abreise notwendigen Informationen. Hierzu zählen neben der Information zum Spielbeginn und Regelungen zur Einlasskontrolle auch Hinweise zu gegebenenfalls bestehenden Alkoholverboten.⁶¹

Nach den einschlägigen (landes-)rechtlichen Bestimmungen haben jedoch faktisch die öffentlich-rechtlichen Aufgabenträger bei sämtlichen Ereignissen im öffentlichen Raum ihre Verantwortung wahrzunehmen. Alkoholverbote im Stadtgebiet, das heißt im öffentlich-rechtlichen Raum, liegen im kommunalen Zuständigkeitsbereich. Die Kommune ist demnach für den Erlass einer Allgemeinverfügung zur Regulierung des Alkoholkonsums zuständig, sofern es der allgemeinen Gefahrenabwehr dient. Eine entsprechende Allgemeinverfügung verfolgt das Ziel, zur allgemeinen Sicherheit bei Fußballspielen beizutragen und wird aufgrund von Gefährdungsbeurteilungen erlassen.⁶²

Aus besonderem Anlass kann zudem gemäß § 19 des Gaststättengesetzes⁶³ der gewerbsmäßige Ausschank alkoholischer Getränke in Schank- und Speisewirtschaften oder von selbstständigen Gewerbetreibenden im Reisegewerbe vorübergehend und für einen bestimmten örtlichen Bereich ganz oder teilweise verboten werden, wenn dies zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erforderlich ist.⁶⁴

⁶⁰ Deutsche Hochschule der Polizei, 2010, S. 28.

⁶¹ Kubera, 2018, S. 538.

⁶² Kubera/Borner/Buchmann, 2018, S. 282.

⁶³ BGBl. I S. 420 vom 10. März 2017.

⁶⁴ Im Zuge der Föderalismusreform im Jahr 2006 wurde in Deutschland den Bundesländern die Gesetzgebungskompetenz für das Gaststättenrecht übertragen. Das geltende Gaststättengesetz des Bundes behält weiterhin seine Gültigkeit, soweit die Länder nicht durch Erlass eigener Gaststätten-gesetze von ihren Kompetenzen Gebrauch machen (§ 30 GastG).

Von den Regelungen sind jedoch weder Tankstellenbetreiber, Supermärkte, „fliegende Händler“ oder sonstige private Verkäufer betroffen. Ihnen obliegt es lediglich auf freiwilliger Basis, auf den Verkauf von Alkohol zu verzichten. Die Initiierung eines freiwilligen Verzichts erfolgt in der Regel durch die Polizei und wird mit den Kommunen abgestimmt. Etwaige Vereinbarungen gelten für den gesamten Spielort sowie im Umfeld des Stadions für die Dauer der Fußballveranstaltung. Sie richten sich an erkennbare Fußballfans.

Im Rahmen der 10. Sitzung des Nationalen Ausschusses Sport und Sicherheit am 9. Juli 2002 wurde von entsprechenden Erfahrungen aus München anlässlich des Länderspiels zwischen Deutschland und England am 1. September 2001 berichtet. Die Polizei stellte fest, dass Straftaten deutscher und englischer Gewalttäter mit steigender Alkoholisierung zunahmen.⁶⁵ In Folge dieser Erkenntnis verzichteten die ortsansässigen privaten Anbieter, überwiegend jedoch Gastronomiebetriebe, beim Spiel FC Bayern München gegen Feyenoord Rotterdam am 23. Oktober 2001 auf den Ausschank alkoholischer Getränke an erkennbare Fußballfans.⁶⁶ Auch andere Bundesländer berichteten im Rahmen der Sitzung von ähnlichen Erfahrungen mit freiwilligen Beschränkungen, sodass diese Verfahrensweise durchaus zur Regulierung der Verfügbarkeit von Alkohol zu berücksichtigen ist.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass mit den Allgemeinverfügungen grundsätzlich rechtliche Instrumente zur Regulierung der Verfügbarkeit von Alkohol in den öffentlichen Teilen des Stadtgebiets vorhanden sind. Auf der Grundlage des Gaststättengesetzes können die Verbote auf Schank- und Speisewirtschaften erweitert werden. Andere private Anbieter (Tankstellenbetreiber, Supermärkte, „fliegende Händler“, etc.) sind hiervon jedoch nicht betroffen, sodass die Regulierung in Abhängigkeit ihres freiwilligen Verzichts steht.

2.3.3 Alkoholverbote auf An- und Abreisewegen

Im Rahmen einer interdisziplinären Untersuchung zur Analyse der Entwicklungen im Lagefeld „Fußball“ im Jahr 2010 kam die Deutsche Hochschule

⁶⁵ Die Nachweisführung bzgl. der Alkoholisierung und des Kausalzusammenhangs zwischen der mutmaßlichen Alkoholisierung sowie der Delinquenz können für den konkreten Sachverhalt weder belegt noch bestätigt werden.

⁶⁶ Innenministerium Nordrhein-Westfalen, 2002, S. 5.

der Polizei (DHPol) zu dem Ergebnis, dass sich die Straftaten und Gewalttätigkeiten zunehmend auf die An- und Abreisephase zu beziehungsweise von Sportgroßveranstaltungen verlagern.⁶⁷ Auch der Nationale Ausschuss Sport und Sicherheit bestätigte, dass ein Schwerpunkt der Sicherheitsstörungen im Zusammenhang mit Fußballspielen inzwischen auf den Reisewegen liegt.⁶⁸ In der Saison 2017/18 lag der Anteil der durch die Bundespolizei, die für die Überwachung des schienengebunden Fußballfanreiseverkehr und somit für einen bedeutenden Teil der An- und Abreisewege zuständig ist, im Zusammenhang mit Spielen der Bundesliga, 2. Bundesliga und 3. Liga eingeleiteten Strafverfahren bei circa 17 Prozent des entsprechend polizeilich registrierten Gesamtaufkommens. Die Daten indizieren die anhaltende Aktualität der oben genannten Erkenntnisse.⁶⁹

Jedoch sind die Fans bei der Wahl ihres Verkehrsmittels nicht auf die Bahn beschränkt. Sie nehmen Reisebusse in Anspruch oder reisen individuell mit Pkw und Kleintransportern. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Fußballfans mitunter mehrere Stunden, teils Tage, über hunderte Kilometer mit verschiedenen Verkehrsmitteln unterschiedlicher Verkehrsunternehmen zu den Spielen reisen. Darüber hinaus kommen städtische Verkehrsmittel des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) in Betracht.

Den Erkenntnissen der Deutschen Hochschule der Polizei folgend, nutzen die Problemfangruppen für die An- und Abreise flächendeckend sämtliche zur Verfügung stehenden Verkehrsmittel.⁷⁰ Charakteristisch sei, dass Hooligans überwiegend individuell und teilweise konspirativ anreisen. Die Ultras hingegen treten geschlossen auf und wollen im öffentlichen Raum wahrgenommen werden. Hier kommen insbesondere Fanbusse zum Einsatz. Auch der reguläre Schienenverkehr und Sonderzüge werden genutzt. Stehen Entlastungs- und Sonderzüge in ausreichender Zahl zur Verfügung, werden diese auch von der Problemfanklientel in Anspruch genommen.⁷¹ Den Aufgabenträgern im Öffentlichen Personenverkehr und Eisenbahnverkehrsun-

⁶⁷ Deutsche Hochschule der Polizei, 2010, S. 27f.

⁶⁸ Nationaler Ausschuss Sport und Sicherheit, 2011, S. 4.

⁶⁹ LZPD NRW, 2018a, S. 15.

⁷⁰ Deutsche Hochschule der Polizei, 2010, S. 27f.

⁷¹ Ebd., S. 27f.

ternehmen kommt daher im Rahmen der Regulierung der Verfügbarkeit von Alkohol auf den An- und Abreisewegen eine besondere Bedeutung zu.

Das Zusammenspiel zwischen Fahrgästen und Verkehrsunternehmen wird durch die Beförderungsbedingungen geregelt. Sie beinhalten insbesondere die jeweiligen Rechte und Pflichten sowie die Benutzungsmöglichkeiten der öffentlichen Verkehrsmittel. Die Beförderungsbedingungen können durch die Verkehrsunternehmen unterschiedlich ausgestaltet werden. Folglich enthalten nicht alle Beförderungsbedingungen konkrete Alkoholverbote. Insofern Alkoholverbotsregelungen vorliegen, werden diese nur bedingt in Schriftform, zum Beispiel mit der Hausordnung oder im Internet, veröffentlicht. Den Fahrgästen werden sie in der Regel durch Piktogramme in den Fahrzeugen verdeutlicht. Bei Zuwiderhandlung gegen die Verbote besteht für die Verkehrsunternehmen die Möglichkeit des Beförderungsausschlusses.

Die Überwachung der Einhaltung des Hausrechts obliegt in erster Linie den Verkehrsunternehmen, beziehungsweise den von Ihnen beauftragten Sicherheitsdiensten. Ihre Aufgabe ist es, bei Vorliegen entsprechender Verstöße, erheblich alkoholisierten Fußballfans die Beförderung zu untersagen. Dies soll grundsätzlich mit eigenem Personal durchgesetzt werden.

Neben der Umsetzung durch entsprechende Regelungen in den Beförderungsbedingungen kommen darüber hinaus Allgemeinverfügungen und Anordnungen per Gefahrenabwehrverordnung als Regelungsgrundlagen in Betracht.⁷²

Da es sich bei den Alkoholverboten um allgemeinbezogene Maßnahmen handelt, sind die rechtlichen Anknüpfungspunkte abstrakt genereller Natur.⁷³ In der Praxis weit verbreitet ist die Anwendung in Form einer Allgemeinverfügung für einen bestimmten Spieltag. Das Verbot stützt sich dann in der Regel auf die ordnungsbehördliche, bundes- oder landespolizeiliche Generalklausel. Das Verbot als Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmbaren Personenkreis (personelle Allgemeinverfügung) richtet.⁷⁴ Er wird von einer Behörde erlassen, ist auf

⁷² Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, 2011, S. 6.

⁷³ Kubera/Borner/Buchmann, 2018, S. 280.

⁷⁴ § 35 Satz 2 VwVfG.

unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet und gilt für eine unbestimmte Anzahl von Adressaten. Allgemeinverfügungen unterliegen keiner Form, um wirksam zu werden. Das bedeutet, dass sie sowohl mündlich als auch schriftlich veröffentlicht werden können. Darüber hinaus können Allgemeinverfügungen an einem öffentlichen Ort bekannt gemacht werden. Im Zusammenhang mit Fußballgroßveranstaltungen werden die Fans und Zuschauer rechtzeitig und über verschiedene Kommunikationskanäle bezüglich der Verbote informiert.

Die Allgemeinverfügungen und Anordnungen per Gefahrenabwehrverordnung sind jeweils an das Prinzip der Verhältnismäßigkeit gebunden. Die Alkoholverbote müssen daher auf das erforderliche Maß, das zur Gefahrenabwehr notwendig ist, beschränkt sein. Dies gilt insbesondere für den räumlichen und zeitlichen Rahmen als auch für den betroffenen Adressatenkreis.⁷⁵

Im Zusammenhang mit dem schienengebundenen Fußballfanreiseverkehr richten sich entsprechende Verbote an all jene Menschen, welche an besagtem Tag in betreffenden Zügen unterwegs sind oder sich an entsprechend aufgeführten Orten aufhalten. Dies kann mitunter mehrere hundert kilometerlange Zugstrecken und unzählige Bahnhöfe sowie Haltepunkte entlang der Strecke für mehrere Stunden, teils mehrere Tage, umfassen.⁷⁶

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass Alkoholverbote für die An- und Abreisewege räumlich und zeitlich sehr weit gefasst sein müssen, um alle Verkehrswege abzudecken. Darüber hinaus bedarf es einer abgestimmten Verfahrensweise aller potentiell betroffenen Verkehrsbetriebe, dass zumindest in den öffentlichen Reisemitteln Alkoholverbote gelten. Individuelle Anreisen mit Pkw und Kleintransportern sind grundsätzlich nicht von Alkoholverboten betroffen.

⁷⁵ Kubera/Borner/Buchmann, 2018, S. 280.

⁷⁶ Allgemeinverfügungen der Bundespolizei werden in der Regel von der zuständigen Bundespolizeidirektion am Spielort erlassen und basieren auf Gefahrenprognosen, die durch die örtlich zuständigen Bundespolizeiinspektionen zugearbeitet werden.

2.3.4 Exkurs: Glasflaschen- und Getränkedosenverbote

Eng verbunden mit den Alkoholverboten sind Glasflaschen- und Getränkedosenverbote, auch „Glasverbote“ genannt.⁷⁷ Diese werden sowohl im Nationalen Konzept Sport und Sicherheit als auch in den Richtlinien zur Verbesserung der Sicherheit bei Bundesspielen im unmittelbaren Kontext der Alkoholverbote genannt und bedürfen daher einer kurzen Erläuterung.

Die präventive Maßnahme schränkt den Verzehr von Getränken in der Öffentlichkeit und im Stadion aus Glasbehältnissen (Gläsern, Flaschen, etc.) und Getränkedosen zeitweise ein, um zu verhindern, dass durch Glasbruch Verletzungsgefahren entstehen oder solche Behältnisse als Wurfgeschoss bei Auseinandersetzungen benutzt werden.⁷⁸

§ 23 Nr. 4 der Richtlinien zur Verbesserung der Sicherheit bei Bundesspielen regelt das „Glasverbot“ für den Stadionbereich. Entsprechende Umsetzungen sind in der jeweiligen Hausordnung des Stadions enthalten. Getränke dürfen demnach, mit Ausnahme bestimmter Bereiche (VIP, Logen, etc.), nur in Plastik- oder Pappbechern verkauft werden. Unmittelbare Adressaten der Auflage sind die Betreiber von Verkaufsständen. In der Regel werden die Getränke deshalb im Stadion in Plastikbechern ausgeschenkt.

Im Stadtgebiet werden sogenannte „Glasverbotszonen“ durch die Kommune sowie gegebenenfalls durch die Polizeien der Länder im Stadionumfeld und im Stadtgebiet als Allgemeinverfügung beziehungsweise per Gefahrenabwehrverordnung erlassen.⁷⁹

Im Zusammenhang mit dem schienengebundenen Fußballfanreiseverkehr werden die Glasflaschen- und Getränkeverbote mitunter als bundespolizeiliche Allgemeinverfügung erlassen.⁸⁰

⁷⁷ Nationaler Ausschuss Sport und Sicherheit, 2011, S. 21.

⁷⁸ Solche Verbote sollen gegenüber Zuschauern und Fans rechtzeitig und über verschiedene Kommunikationskanäle verbreitet werden, damit diese davon Kenntnis erlangen und sich entsprechend verhalten können.

⁷⁹ Kubera/Borner/Buchmann, 2018, S. 279.

⁸⁰ Verbotsverfügungen zum Mitführen von Glasbehältnissen auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes sollen die damit einhergehenden Gefahren durch Fußballstörer für die Nutzer, die Anlagen und den Betrieb der Bahn minimieren und zur Verhinderung von Störungen beitragen (§ 3 BPolG).

Die Einhaltung und Überwachung von Glasflaschen- und Getränkeverboten obliegt, analog der Alkoholverbote, den jeweils örtlich zuständigen Sicherheitsakteuren. Zuwiderhandlungen gegen das Verbot können mit einem Platzverweis, einem Beförderungsausschluss oder Zwangsgeld geahndet werden.⁸¹ Entsprechende Behältnisse können sichergestellt, beziehungsweise beschlagnahmt werden.

2.4 Wirksamkeit und Hemmnisse

Kriminalpolitische Maßnahmen müssen sich zuallererst an ihrer Effizienz messen lassen.⁸² Die Regulierung der Verfügbarkeit von Alkohol im Rahmen von Sportgroßveranstaltungen muss daher wirksam und nachhaltig geeignet sein, Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu begegnen.⁸³

Politiker, Polizei, Länder und Kommunen, lokale Behörden, Fußballverbände und -vereine sowie einige Akademiker erachten Alkoholverbote als geeignet, um die Sicherheit bei Sportgroßveranstaltungen zu erhöhen. Das Nationale Konzept Sport und Sicherheit, die Richtlinien zur Verbesserung der Sicherheit bei Bundesspielen sowie die zuvor beschriebenen praktischen Maßnahmen belegen dies.

Der folgende Abschnitt konzentriert sich daher auf die Wirksamkeit der praktischen Maßnahmen zur Regulierung der Verfügbarkeit von Alkohol. Als Bewertungsmaßstab dienen die im Nationalen Konzept Sport und Sicherheit aufgeführten Ziele und Leitlinien (siehe hierzu Pkt. 2.2). Darüber hinaus wird der mit der Durchsetzung von Alkoholverboten verbundene Aufwand berücksichtigt.

Da mit sicherheitsrelevanten Maßnahmen in der Regel nicht nur erwünschte Wirkungen einhergehen, geraten auch unerwünschte Verdrängungseffekte in den Blick. In diesem Kontext wird unter anderem beleuchtet, ob die Überwachung der Alkoholverbote Situationen schafft, durch die sicherheitsrelevante Situationen erst hervorgerufen werden.

⁸¹ Kubera/Borner/Buchmann, 2018, S. 281.

⁸² Schwind, 2011, Fn. 33a.

⁸³ Niedersächsischer Landtag, Drucksache 17/5280 vom 24.02.2016, S. 2.

Ob etwas wirkt, darf nicht emotional entschieden werden. Kriminalpolitische Maßnahmen haben sich an den Resultaten der wissenschaftlichen Forschung zu orientieren. Die daraus hervorgehenden Ergebnisse sind geeignet, entsprechende Maßnahmen zu legitimieren.⁸⁴ Im Folgenden werden deshalb neben einer deutschen Studie, die sich mit den Entwicklungen und der Bedeutung von Alkohol und Rauschmitteln im Lagefeld „Fußball“ auseinandersetzt, Erkenntnisse und Studien aus dem europäischen Ausland zur Wirksamkeit von Alkoholverboten im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen zugrunde gelegt. In Ermangelung weiterer themenbezogener deutscher Studien werden Ergebnisse und Einschätzungen zu Alkoholverboten außerhalb des Settings von Sportgroßveranstaltungen hinzugezogen. Diese werden entsprechend differenziert bewertet.

2.4.1 Alkoholverbote im Stadionbereich

In diesem Zusammenhang gerät zunächst die Anwendung der im § 23 RLVSb aufgeführten Ausnahmeregelung in den Blick. Ihr zufolge kann der Veranstalter auf seine Verantwortung hin, je nach örtlichen Gegebenheiten, mit ausdrücklicher Einwilligung der örtlich zuständigen Sicherheitsorgane und maßgeblicher Einbindung der zuständigen Polizeibehörde, ausnahmsweise den Ausschank alkoholischer Getränke vornehmen. Vor diesem Hintergrund ist zunächst fraglich, inwiefern das Alkoholverbot in deutschen Stadien tatsächlich zum Tragen kommt.

Im Rahmen einer interdisziplinären Untersuchung zur Analyse der neuen Entwicklungen im Lagefeld „Fußball“ der Deutschen Hochschule der Polizei im Jahr 2010 wurden 18 Experteninterviews in 16 Polizeibehörden an Spielorten der Bundesliga, 2. Bundesliga, 3. Liga, Regionalliga und Oberliga durchgeführt. Zu den Befragten gehörten regelmäßig für Fußballereinsätze vorgesehene Polizeiführer, andere Beamte aus der polizeilichen Führungsebene sowie Polizeibeamte aus der Ebene der Sachbearbeiter, unter anderem Szenekundige Beamte.⁸⁵

Von der Mehrheit der Interviewten wurde eine einheitliche Regelung und bundesweit vergleichbare Handhabung des Ausschanks von Vollbier in Sta-

⁸⁴ Schwind. 2011, S. 34.

⁸⁵ Deutsche Hochschule der Polizei, 2010, S. 11.

dien in Frage gestellt. Überwiegend, so die Einschätzung der Befragten, wird der Alkoholausschank vor dem Hintergrund der Risikoeinstufung zur jeweiligen Spielbegegnung geregelt. Die Polizei wird dabei durchgängig im Rahmen der Sicherheitsbesprechung beteiligt. Auffällig erschien den Befragten, dass der Alkoholausschank („Vollbierausschank“) an Spieltagen im Stadion, entgegen der Regelung im Nationalen Konzept Sport und Sicherheit, die Regel zu sein scheint.⁸⁶ Sowohl der Verein als auch die gastronomischen Einrichtungen im und um das Stadion würden nach ihrer Auffassung einem Alkoholverbot aus ökonomischen Gründen ablehnend gegenüberstehen. Einen quantitativen Nachweis hinsichtlich der Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung liefert die Studie jedoch nicht.

Der Verkauf von alkoholischen Getränken ist ein bedeutender Wirtschaftsfaktor für die Veranstalter. Im Schnitt erlösen die Bundesligavereine ein Fünftel ihrer Einnahmen im Bereich „Ticketing“, „Logen“ und „Catering“. In einem Stadion mit 40.000 Zuschauern werden an einem Spieltag zwischen 7.000 und 8.000 Liter Bier getrunken, in größeren Stadien sogar bis zu 30.000 Liter. Neben dem Erlös aus dem Verkauf sind die zusätzlichen Einnahmen durch Brauereien als Werbepartner zu berücksichtigen. Als prominente Beispiele für entsprechende Werbepartnerschaften dienen die Veltins-Arena auf Schalke, die Brauerei Bitburger als offizieller Partner des DFB-Pokals und die Mecklenburgische Brauerei Lübz, die den Landespokal in Mecklenburg-Vorpommern finanziell unterstützt. Darüber hinaus ergeben sich im Zusammenhang mit dem Catering allein in der Bundesliga bis zu 8.000 Arbeitsplätze.⁸⁷

Aus Sicht der im Rahmen der DHPol-Studie befragten Polizisten ergeben sich aus den wirtschaftlichen und betrieblichen Interessen der nicht-staatlichen Akteure mitunter Differenzen, die die Zusammenarbeit mit staatlichen Organisationen, insbesondere mit der Polizei, beeinflussen.⁸⁸ Im Zweifelsfall beugen sich die Veranstalter jedoch dem Votum der Polizei.⁸⁹

⁸⁶ Ebd., S. 26.

⁸⁷ Kraft, 2011.

⁸⁸ Deutsche Hochschule der Polizei, 2010, S. 32.

⁸⁹ Ebd., S. 26.

Ohne ihre Datenbasis zu nennen, äußerte auch die Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen den Verdacht, dass „(...) die Ausnahme offensichtlich die Regel ist.“ und in allen Stadien der Bundesliga und 2. Bundesliga Alkohol trotz der im Nationalen Konzept Sport und Sicherheit geäußerten Sicherheitsbedenken verkauft wird.⁹⁰ Die Einschätzungen indizieren eine Umkehrung des ursprünglichen Regel-Ausnahme-Verhältnisses. Eine belastbare Datenbasis liefert allerdings auch diese Quelle nicht.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass keine validen Erkenntnisse über die Häufigkeit der tatsächlichen Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung vorliegen. Die Daten der DHPol-Studie legen jedoch nahe, dass diese überwiegend zum Tragen kommt und in den Stadien üblicherweise Alkohol ausgeschenkt wird.

Belegbar ist hingegen, dass der Deutsche Fußball-Bund e.V. selbst Zweifel an der Regelung zur Unterbindung des Alkoholausschanks im Stadionbereich hatte und gegebenenfalls noch hat. Im Jahr 1995 veränderte der Deutsche Fußball-Bund e.V. ohne Beteiligung des Nationalen Ausschuss Sport und Sicherheit die Regelung des § 23 RLVSb dahingehend, dass nach Einwilligung der örtlich zuständigen Sicherheitsorgane alkoholreduziertes Bier ausgeschenkt werden kann. Wiederum ohne Abstimmung änderte der Deutsche Fußball-Bund e.V. kurze Zeit später erneut den § 23 der RLVSb und ließ damit auch den Ausschank von Vollbier zu. Nach eigener Aussage reagierte er damit auf die sich tatsächlich dargestellte Situation in den Stadien, dass es bisher nicht gelungen sei, den Ausschank von Vollbier vollständig zu unterbinden.⁹¹

In Ermangelung weiterer deutscher Studien zur Wirksamkeit von Alkoholverboten bei Sportgroßveranstaltungen wird der Blick im Folgenden auf Erfahrungen im europäischen Ausland gerichtet.

In England wurden mit dem 1990 veröffentlichten „Taylor-Report“ zahlreiche Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Sicherheit bei Fußballspielen initiiert, die unter anderem ein Alkoholausschankverbot fokussierten.⁹² In der

⁹⁰ Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V., 2014, S. 2.

⁹¹ Innenministerium Nordrhein-Westfalen, 2002, S. 2-4.

⁹² Secretary of State for the Home Department, 1990, S. 251-265.

Folge wurden Gesetze erlassen, die das Trinken im Fußballstadion, in Sichtweite des Stadions sowie auf den An- und Abreisewegen kriminalisierten. Die Gesetze sind bis heute gültig. Ergänzt werden sie häufig durch Alkoholverbote auf den Straßen rund um das Stadion und in Zügen, die die Fans für Auswärtsfahrten nutzen.⁹³ Die Maßnahmen wurden bereits wissenschaftlich aufgearbeitet. In einer Reihe von ethnografischen Studien mit detaillierten Längsschnittstudien zwischen 1995 und 2009 beobachteten die Forscher Pearson (University of Liverpool) und Sale (Università degli Studi di Milano-Bicocca) im Rahmen von über 200 nationalen und internationalen Spielbegegnungen das Verhalten der Fans des FC Blackpool, von Manchester United und der englischen Nationalmannschaft.⁹⁴ Der FC Blackpool war damals noch in den unteren englischen Ligen vertreten und Manchester United mehrfach englischer Meister und in internationalen Clubwettbewerben vertreten. Pearson und Sale konzentrierten sich im Rahmen ihrer Studien überwiegend auf Fans, die ihre Mannschaft regelmäßig zu Auswärtsspielen und internationalen Turnieren begleiteten. Im Fokus der Untersuchungen stand die Frage, ob Verbote den Alkoholkonsum und das Potenzial für Gefahrensituationen reduzieren. Ergänzt wurden die Beobachtungen durch eine Reihe von Interviews mit hochrangigen Polizeibeamten in Großbritannien und Italien. Die Ergebnisse berücksichtigen daher auch ihre Ansichten hinsichtlich der Wirksamkeit von Alkoholverboten im Zusammenhang mit Fußballgroßveranstaltungen.

Die Beobachtungen ergaben, dass Alkohol für viele Fans nicht nur ein integraler Bestandteil des Spielerlebnisses war, sondern die treibende Kraft für ihr Verhalten darstellte. Fußball war für sie ohne Alkohol undenkbar und Bier genauso wichtig, wenn nicht sogar wichtiger, als das, was tatsächlich auf dem Platz geschah. Alkohol und Fußball gingen nach Einschätzung der Forscher für diese Fans „Hand in Hand“ und wurden als wesentlicher Bestandteil der Spieltagserfahrung angesehen. Das Trinken vor und nach einem Spiel wurde von den Fans als ein Recht und nicht als ein Privileg erachtet. Kontrollmaßnahmen, die darauf abzielten dieses Recht einzuschränken, wurden unter teils erheblicher Anstrengung umgangen. Diese Wahrnehmung

⁹³ Pearson, 2000.

⁹⁴ Pearson/Sale, 2011.

steht im Zusammenhang mit der „ESIM-Theorie“. Ihr zufolge führt die Verweigerung solcher Rechte zu einem gemeinsamen Gefühl wahrgenommener Illegitimität innerhalb einer Menge. Dies kann wiederum die Beziehungen zwischen den betroffenen Gruppen, das heißt zwischen den Fans und der Polizei sowie zwischen den Fans und dem Sicherheits- und Ordnungsdienst beeinträchtigen (siehe hierzu Pkt. 3.3).⁹⁵

Die beobachteten englischen Fans unternahmen angesichts der Verbote außerordentliche Anstrengungen, um vor Spielbeginn betrunken zu sein. Die mit den Alkoholverboten einhergehenden rechtlichen und praktischen Einschränkungen wurden beinahe immer überwunden. Während eines typischen Spieltages zeigte sich ein kontinuierlicher Alkoholkonsum bereits in den Stunden vor dem Anpfiff. Oft wurde bereits früh am Morgen mit dem Trinken begonnen.

Bezüglich der Alkoholverbote im Stadion deuten die Daten der Studie darauf hin, dass deren Auswirkungen minimal waren. In einigen Fällen wurde sogar beobachtet, dass Alkoholverbote Sicherheitsstörungen und Gewalt innerhalb und außerhalb des Stadions erst auslösten. Dies war insbesondere bei den Einlasskontrollen am Stadioneingang festzustellen.

Der Sicherheits- und Ordnungsdienst am Einlass musste in der Regel unmittelbar entscheiden, ob er einem (betrunkenen) Fan den Zutritt zum Stadion untersagt. Dabei mussten nicht nur die Trunkenheit des unmittelbar Betroffenen, sondern auch mögliche Reaktionen und Solidarisierungen der umstehenden Menge berücksichtigt werden. Es wurde festgestellt, dass nur einem sehr geringen Anteil offensichtlich betrunkenen Fans der Zugang zum Stadion verwehrt wurde. Selbst innerhalb der Polizei wurde der Null-Toleranz-Ansatz durch einen nachsichtigeren und pragmatischeren Umgang mit betrunkenen Personen teilweise ersetzt.⁹⁶

Die Tatsache, dass die Alkoholverbote nur selten durchgesetzt wurden, war den Fans bekannt. Für die Probanden der Studien wirkten die Gesetze daher

⁹⁵ Stott et al., 2007, S. 76.

⁹⁶ Dabei bleibt offen, ob die „Ermessensauslegung“ der Polizei unvermeidlich, wünschenswert oder gefährlich ist.

nicht abschreckend und hatten somit keinerlei Auswirkungen auf deren Alkoholkonsum.

Gemäß den Ergebnissen aus oben beschriebener Studie der Deutschen Hochschule der Polizei wird zwar in Deutschland erkennbar alkoholisierten Personen vielfach vom Sicherheits- und Ordnungsdienst der Zugang zum Stadion verwehrt, eine feste Promillegrenze existiert jedoch nur in Ausnahmefällen.⁹⁷ Ähnlich verhält es sich mit Alkoholtests. Diese werden nur in seltenen Fällen eingesetzt, sodass die Feststellung in der Regel ausschließlich durch Augenschein und die individuelle Bewertung des Sicherheitspersonals erfolgt. Die im Rahmen der Studie befragten Angehörigen der Polizei gingen ebenfalls davon aus, dass das Abweisen alkoholisierter Fans an den Einlasskontrollen Gefahrenlagen hervorrufen kann. Zum einen kann das Einlassverbot zu Frustration und Aggression beim unmittelbar Betroffenen führen. Zum anderen können sie Solidarisierungseffekte bei den umstehenden Fans hervorrufen. Diese Situationen würden wiederum ein polizeiliches Einschreiten erfordern.⁹⁸ Darüber hinaus würden sich einzelne alkoholisierte, eventuell gewaltbereite abgewiesene Fans außerhalb des Stadions im öffentlichen Raum aufhalten, wo sie nur mit großem Aufwand polizeilich zu kontrollieren sind. Eine entsprechende Überwachung würde wiederum personelle Ressourcen binden.

Pearson und Sale beobachteten im Zusammenhang mit Alkoholverboten im Stadion weiterhin das sogenannte „Binge-Drinking“ (Rauschtrinken).⁹⁹ Weil die Fans wussten, dass es im Stadion keinen Alkohol gibt, verbrachten sie so viel Zeit wie möglich vor dem Stadion, tranken eilig ihre Dosen und Flaschen vor den Augen des Sicherheits- und Ordnungsdienstes aus und begaben sich erst unmittelbar vor Spielbeginn ins Stadion. Der zeitliche Faktor sowie der Wille, so viel Alkohol wie möglich zu konsumieren, führten dazu, dass viele Fans bereits vor dem Anpfiff zum Teil erheblich betrunken waren. Die mit dem Alkoholverbot verbundenen Ziele wurden für diese Probanden nicht erreicht.

⁹⁷ Deutsche Hochschule der Polizei, 2010, S. 26.

⁹⁸ Deutsche Hochschule der Polizei, 2010, S. 26.

⁹⁹ „Rauschtrinken“ besteht in einem die Grenzen individueller Bekömmlichkeit überschreitenden und/oder die sozialen Regeln verletzenden Alkoholkonsum (Kerner, 1985, S. 6).

Des Weiteren wurde insbesondere bei Auswärtsspielen festgestellt, dass das späte und geballte Erreichen des Stadions durch die betrunkenen Fans zu Sicherheitsstörungen und Unruhen an den Einlasskontrollen führte, weil die Fans dennoch versuchten, rechtzeitig zum Anpfiff ins Stadion zu gelangen.

Darüber hinaus wurde eine kleine Anzahl von Fans beobachtet, die Alkohol ins Stadion schmuggelten. Eine besondere Herausforderung für den Sicherheits- und Ordnungsdienst bei der Überwachung der Alkoholverbote war die Möglichkeit des unerlaubten Verbringens von Gegenständen (Pyrotechnik, Waffen, Alkohol, etc.) ins Stadion, insbesondere wenn diese im Genitalbereich versteckt wurden.

Die dortige Nachschau überschreitet nach Auffassung der deutschen Rechtsprechung die Grenze des Durchsuchungsbegriffs, sodass eine Suche im Sinne des § 22 RLVS nach Fremdkörpern im unbedeckten Genitalbereich als eine körperliche Untersuchung zu qualifizieren ist. Diese darf nicht einmal von der Polizei ohne konkreten Verdacht und richterlichen Beschluss durchgeführt werden.¹⁰⁰

In der Praxis ist eine derartige Maßnahme wohl schon allein auf Grund der Anzahl der Zuschauer und dem damit verbundenen Kontrollaufwand nicht umsetzbar. In Deutschland wurde die Debatte um intensivere Einlasskontrollen, Durchsuchungszelte und „Nacktscanner“ im Rahmen der Einlasskontrollen bereits vor der letzten Fortschreibung des Nationalen Konzepts Sport und Sicherheit geführt.¹⁰¹ Eine entsprechend standardisierte Umsetzung erfolgte nicht.

Für die meisten der Probanden bestand für das Schmuggeln auch keine Notwendigkeit mehr, da das Ziel, für die Dauer des Spiels betrunken zu sein, bereits erreicht war.

Weiterhin deuteten die Beobachtungen von Pearson und Sale darauf hin, dass der Mangel an Trinkmöglichkeiten im Stadion dazu führte, dass sich die Fans eher neben rivalisierenden Anhängern anderer Vereine in Kneipen im Stadtgebiet, als in den stark regulierten Bereichen eines Fußballstadions,

¹⁰⁰ Feltes, 2013, S. 18.

¹⁰¹ Costa/Voogt, 2010; Stopper, 2012.

aufhielten. Hier trafen die Betrunkenen auf andere Fangruppen und hatten uneingeschränkten Zugriff auf potentielle Waffen (Flaschen, Gläser, Billard-queues, etc.). Dabei unterlagen sie weder der polizeilichen noch irgendeiner Videoüberwachung, wie sie im Stadion vorzufinden gewesen wäre.¹⁰²

Eine Schweizer Studie aus dem Jahr 2007, bei der 223 Polizisten aus dem Kanton Bern befragt wurden, kam zu dem Schluss, dass gewaltbereite Personen bei Sportgroßveranstaltungen fast immer bereits alkoholisiert zum Veranstaltungsort kommen.¹⁰³ Auf die Untersuchungsergebnisse hin wurde in einigen Schweizer Stadien mit einer Beschränkung der Volumenprozentage beim Getränkeverkauf reagiert. Unter anderem wurde im Jahr 2010 eine regionale Vereinbarung zwischen dem Justiz- und Sicherheitsdepartement und dem FC Basel 1893 abgeschlossen. Sie sah vor, dass bei allen Spielen im St. Jakob-Park ausschließlich der Ausschank von Getränken mit weniger als drei Volumenprozentage („Light-Bier“) erlaubt war. Die im Zusammenhang mit dieser Regelung gesammelten Erfahrungen zeigten, dass nunmehr viele Fans außerhalb des Stadions alkoholische Getränke konsumierten und erst kurz vor dem Spiel ins Stadion kamen, was die Eingangskontrollen zeitlich erschwerte. Dort war ebenfalls eine gereizte Stimmung festzustellen.¹⁰⁴

Daraufhin wurden ab 2014 neue Regelungen eingeführt. Bei allen Spielen der Risikoeinschätzung „grün“ bis „orange“ („Low Risk“, „Middle Risk“ und „Middle Risk Plus“) wurde die Beschränkung der Volumenprozentage beim Getränkeverkauf aufgehoben. Für alle sogenannten Hochrisiko-Spiele (Kategorie: „rot“) wurde ein absolutes Alkoholverkaufsverbot außerhalb von einzelnen abgegrenzten und kontrollierten Bereichen (Logen und VIP-Bereiche) erlassen.

Mit den neuen Regelungen war in erster Linie die Hoffnung nach einer entspannten Situation an den Zugangskontrollen verbunden. Darüber hinaus sollte erreicht werden, dass weniger Fans bereits vor dem Spiel alkoholisiert sind und die Anzahl der Gewalthandlungen reduziert wird.

¹⁰² Pearson/Sale, 2011.

¹⁰³ Universität Bern, 2007.

¹⁰⁴ Schmid, 2015b, S. 1f.

Das Institut für Soziale Arbeit und Gesundheit der Hochschule für Soziale Arbeit der Fachhochschule Nordwestschweiz in Basel begleitete die neuen Regelungen im Auftrag des Justiz- und Sicherheitsdepartments Basel-Stadt.¹⁰⁵ In diesem Zusammenhang führte das Institut im Zeitraum von März bis Mai 2014 eine Erstbefragung mit 34 und im September 2014 eine Nachbefragung mit 18 Schlüsselpersonen, bestehend aus Anwohnern, Zuschauern, Fanbeauftragten, Stadionbetreibern, Polizei, Feuerwehr und Aufgabenträgern des Öffentlichen Personenverkehrs, durch.

Aufgrund der am Beispiel der Alkoholregelung im Baseler St. Jakob-Park erlassenen Alkoholregelung ließen sich weitreichende Schlussfolgerungen ableiten.

Es wurde festgestellt, dass der Verkauf von Alkohol im Stadion nur sehr geringe Auswirkungen auf das Verhalten der Zuschauer hat. Die große Mehrheit der Zuschauer hat seinen Konsum im Griff. Die Minderheit, die sich übermäßig betrinken will, tat dies im Vorfeld teilweise an Verkaufsständen rund um das Stadion, selten hingegen im Stadion selbst. Der hohe Preis und die Angst, während des Spiels etwas zu verpassen, verhinderten den übermäßigen Konsum im Stadion.

Unabhängig von der neuen Regelung wurden diverse Gewaltereignisse beobachtet. Dazu zählten Schlägereien, das Werfen mit Gegenständen, Beschimpfungen und Angriffe.

Es wurde herausgestellt, dass Alkoholkonsum „lediglich“ ein Faktor unter anderen war, die beim Zustandekommen von Gewalt beobachtet wurden. Dennoch stellten die Befragten mehrheitlich fest, dass Alkohol deutlich enthemmte.

Die Hochschule für Soziale Arbeit FHNW resümierte, dass die Durchsetzung des Einlassverbotes gegenüber Betrunknen eine große Herausforderung darstellte. Hinweisschilder auf die Stadionordnung würden hier nicht ausreichen. Vielmehr käme es auf den Dialog und die Partizipation zwischen dem Sicherheits- und Ordnungsdienst und den Fans an. Regulierende Maßnahmen müssen im Vorfeld der Veranstaltungen allen Beteiligten auf breiter

¹⁰⁵ Ebd., S. 1f.

Ebene bekannt gemacht werden, wobei entsprechende Öffentlichkeitsarbeit finanziell, personell und zeitlich aufwendig ist.¹⁰⁶

Auch die Unterscheidung in Hochrisikospiele und Nicht-Hochrisikospiele mit unterschiedlichen Ausschankregelungen und der Ausnahme des VIP-Bereiches erschwerte es, für das Anliegen Akzeptanz zu schaffen.

Die Befragten sahen einen geringen Spielraum, übermäßigen Alkoholkonsum im Stadion und im Umfeld einer Fußballbegegnung verhindern zu können, da der Konsum allgemein und in Verbindung mit Fußball stark in der Gesellschaft verankert ist.

Die neuen Regelungen wurden mehrheitlich begrüßt, da sie für eine Entspannung bei den Eingangskontrollen sorgten.

Die in der Schweiz gewonnenen Erkenntnisse bestätigen die Ergebnisse der Studien von Pearson und Sale. Es wurde übereinstimmend festgestellt, dass Alkoholkonsum fest in der Fußballszene verankert ist und entsprechende Verbote nicht uneingeschränkt akzeptiert werden. Die Fans sind in jedem Fall bereit, erhebliche Anstrengungen zu unternehmen, um trotz der Verbote Alkohol konsumieren zu können.

Im Ergebnis ist weiterhin festzuhalten, dass die unterschiedliche Handhabung der Alkoholverbote bei Spielen mit unterschiedlicher Risikoeinschätzung eine nachrangige Rolle einnimmt. Brisanter ist dagegen schon die unterschiedliche Handhabung in den verschiedenen Sektoren des Stadions. Die Fans registrieren, dass im „normalen“ Zuschauerbereich kein Alkohol ausgeschenkt wird, in den Logen und VIP-Bereichen hingegen schon.¹⁰⁷

Auf die festgestellte Delinquenz hatten die Alkoholverbote im Stadion keinen wahrnehmbaren Einfluss. Vielmehr gingen die Verbote mit unerwünschten Nebeneffekten einher. Hierzu zählten insbesondere das „Rauschtrinken“ außerhalb des Stadions bis kurz vor Spielbeginn und die daraus resultierende angespannte Situation an den Zutrittskontrollen. Das mit der Zutrittsverweigerung verbundene Risiko, sicherheitsrelevante Reaktionen des unmittelba-

¹⁰⁶ Schmid, 2015a, S. 41f.

¹⁰⁷ Inwiefern diese Verfahrensweise einen Stigmatisierungsprozess hervorrufen kann, wird im Pkt. 3.3 bewertet.

ren Betroffenen und Solidarisierungen umstehender Personen(-gruppen) zu erzeugen, wurde ebenfalls erkannt.

Zur Einschätzung der Wirksamkeit von Alkoholverboten in deutschen Stadien mangelt es derzeit an einer aktuellen und einschlägigen Datengrundlage. Valide Erkenntnisse zur Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung gemäß § 23 RLVSb liegen ebenfalls nicht vor. In der Annahme ähnlicher Voraussetzungen und Rahmenbedingungen in Deutschland lassen sich aktuell keine Gründe dafür erkennen, die einer potentiellen Übertragbarkeit der Untersuchungsergebnisse aus England, Italien und der Schweiz entgegenstehen.

2.4.2 Alkoholverbote im Stadtgebiet

Stadtweite Alkoholverbote wurden von Pearson und Sale im Rahmen ihrer Studien überwiegend bei Spielen unter Beteiligung englischer Mannschaften in Italien untersucht.¹⁰⁸ Dort versuchten die Behörden, die ganze Stadt anlässlich von Fußballbegegnungen „trocken zu legen“. 24 Stunden rund um das Spiel durfte kein Alkohol in Bars, Restaurants und Geschäften verkauft werden. Zudem war es verboten, öffentlich Alkohol zu konsumieren. Im Rahmen von sechs separaten Recherchen in italienischen Austragungsorten, bei denen Alkoholverbote verhängt wurden, konnte nicht bei einer einzigen festgestellt werden, dass es gelang, das „Binge-Drinking“ zu verhindern.

Auch inmitten eines stadtweiten Alkoholverbotes unternahmen die englischen Fans große Anstrengungen, um Alkohol konsumieren zu können. Die lokalen Restaurant- und Barbesitzer waren ebenfalls bereit, den englischen Fans zu helfen. Das Risiko, bestraft zu werden oder ihre Lizenz zu verlieren, schien durch den Gewinn aus dem Alkoholverkauf aufgewogen zu werden.

Es kristallisierten sich insbesondere drei Möglichkeiten zur Umgehung der stadtweiten Alkoholverbote heraus.

Zum einen waren gehobene Restaurants oft bereit, Alkohol zu den Mahlzeiten zu verkaufen. Dabei spielte insbesondere der Druck der einheimischen Bevölkerung eine entscheidende Rolle. Sie sah nämlich keinen Grund zu ihrem Essen Softdrinks zu bestellen, nur weil am Abend eine englische Fußballmannschaft in ihrer Stadt spielte.

¹⁰⁸ Pearson/Sale, 2011.

Des Weiteren kauften Jugendliche in vielen Städten am Vortag des Spiels Bier in Supermärkten und boten es dann wiederum englischen Fans auf der Straße an.

Auch die Besitzer von Cafés, Imbissläden und Bars abseits der Hauptplätze waren in der Regel bereit, Alkohol zu servieren. Einige Barbesitzer schlossen die Fans sogar in ihren Räumlichkeiten ein, damit diese ungestört trinken konnten.

Die Beobachtungsergebnisse belegen, dass das stadtweite Alkoholverbot den Alkoholkonsum der englischen Fans nicht reduzierte. Stattdessen verlagerte sich der Alkoholkonsum von den Hauptplätzen in Bars, Restaurants, Imbissläden und Verkaufsstände in die Hinterhöfe und Seitenstraßen. Dort wurde Bier auch nur direkt aus der Flasche serviert, sodass sich die Fans außerhalb des polizeilichen Sichtfeldes mit potentiellen „Waffen“ ausrüsten und versammeln konnten. Bemerkenswert ist, dass sich die lokalen italienischen Polizeibehörden hinsichtlich der Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Verbots bewusst waren, sodass auch dort die Zweckmäßigkeit der Maßnahme in Frage gestellt wurde.

Anders wurde der Umgang mit Alkohol bei der Fußball-Weltmeisterschaft 2006 in Deutschland gehandhabt. Hier erließen die deutschen Behörden bewusst keine Alkoholverbote, weder in Bars noch im Stadion. Einzige Bedingung war, dass Alkohol ausschließlich in Plastikbechern ausgeschenkt werden durfte. In der Folge versammelten sich die englischen Fans zwar in großen Gruppen, jedoch unter den wachsamen Augen der Polizei und ohne Glasflaschen und -behältnisse, die als Wurfgeschosse eingesetzt werden konnten.

Deutsche Sicherheitsbehörden stellten die Wirksamkeit von Alkoholverboten bereits vor der Weltmeisterschaft 2006 in Frage. Im Jahr 2002 teilte die Polizei der Freien und Hansestadt Hamburg im Rahmen einer Stellungnahme gegenüber der Geschäftsstelle des Nationalen Ausschusses Sport und Sicherheit mit, dass sie in den letzten Jahren weder im Rahmen der Beschränkung auf alkoholreduziertes Bier noch im Rahmen der Gestattung des Vollbierausschanks in beiden Bundesligastadien (FC St. Pauli und Hamburger SV) besonders negative Erfahrungen mit alkoholbedingten Ausschreitungen

gemacht hat.¹⁰⁹ Das ebenfalls zum damaligen Zeitpunkt in Hamburg bestehende Verbot des Ausschanks alkoholischer Getränke zwei Stunden vor und während des Spiels im Stadtgebiet wurde deshalb im Jahr 2002 zurückgenommen. Das zuständige Bezirksamt begründete die Rücknahme des Verbots damit, dass die Stadionbesucher bereits weit vor dem Stadionumfeld, zum Beispiel in Bahnhöfen, im Öffentlichen Personennahverkehr, im Rahmen von Busreisen, in Supermärkte, durch „fliegende Händler“, etc., die Möglichkeit haben, sich unkontrolliert mit alkoholischen Getränken zu versorgen und somit die Verbote zu umgehen.¹¹⁰

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Überwachung von Alkoholverboten im Stadtgebiet mit großen Herausforderungen einhergeht und unmöglich erscheint. Dies liegt insbesondere an den unzähligen Anbietern, die sich in Anbetracht finanzieller Gewinnaussichten nicht davon abbringen lassen, die Alkoholverbote zu umgehen. In der Folge fällt es den Fans leicht, alkoholische Getränke zu erwerben. Da dies aufgrund der Polizeipräsenz jedoch nicht an den Hauptplätzen stattfindet, kommt es zu einer örtlichen Verlagerung. Die Verdrängung führt dazu, dass die Fans nicht flächendeckend überwacht werden können.

2.4.3 Alkoholverbote auf An- und Abreisewegen

In England wurde ab 1985 per Gesetz der Alkoholkonsum in offiziellen Reisezügen, die die Fans für die An- und Abreise nutzen, verboten. Das Gesetz verfolgt bis heute das Ziel, den Alkoholkonsum zu reduzieren und die Reise sicherer zu gestalten. Die von Pearson und Sale in diesem Zusammenhang beobachteten Erkenntnisse deuten jedoch, wie schon bei den Alkoholverboten in den Stadien und im Stadtgebiet, darauf hin, dass diese Politik bei der Erreichung ihrer Ziele wirkungslos sein könnte.¹¹¹ Die Ergebnisse legen nahe, dass der Alkoholkonsum in den Zügen nicht verringert und mitunter das Risiko einer Konfrontation mit rivalisierenden Fangruppen erhöht wurde.

Zudem war die Überwachung und Durchsetzung der Verbote mit einem enormen Aufwand verbunden. Exemplarisch für den Aufwand der Sicher-

¹⁰⁹ Innenministerium Nordrhein-Westfalen, 2002, S. 8.

¹¹⁰ Ebd., S. 9.

¹¹¹ Pearson/Sale, 2011.

heitsbehörden und deren Ineffizienz waren die Beobachtungen im Rahmen eines Auswärtsspiels von Manchester United in London im Jahr 2009. Für alle Züge von Manchester nach London wurde ein Alkoholverbot erlassen. An den Bahnsteigen wurden Kontrollstellen eingerichtet. Mit Spürhunden, Metalldetektoren, Durchsuchungen und einem flughafenspezifischen Scanner überprüften Polizisten jeden Fan, bevor er in den Zug nach London einstieg. Da das Alkoholverbot dem überwiegenden Teil der Fans vorab bekannt war, machten sich diese bereits früh am Morgen auf den Weg, um sich in London „Trinkzeit“ zu gönnen. Wiederum andere Fans schmuggelten Alkohol in den Zug. Es entwickelte sich ein „Katz-und-Maus-Spiel“, bei dem die Fans ihre Respektlosigkeit gegenüber der Autorität in Form der Polizei demonstrieren konnten. Weibliche Fans schmuggelten kleine Spirituosenflaschen in ihrer Unterwäsche. Männer kauften Softdrinkflaschen und mischten den Inhalt mit Spirituosen. Selbstbewusstere Fans leerten Mineralwasserflaschen und ersetzten den Inhalt durch Wodka. In der Folge hatten einige Fans bereits bei der Ankunft in London eine halbe Flasche Wodka getrunken, was möglicherweise mehr Alkohol war, als sie konsumiert hätten, wenn sie Bier mitnehmen oder Alkohol im Bordbistro hätten kaufen können. Andere Fans, denen das Alkoholverbot vorab nicht bekannt war, versuchten den mitgeführten Alkohol vor dem Zustieg in den Zug zu konsumieren. Das bedeute, dass auch diese Fans früher und stärker betrunken waren, als sie es ohne das Verbot gewesen wären.

Für Deutschland sind keine entsprechenden Studien im Setting von Sportgroßveranstaltungen bekannt. Jedoch wurde sich auch hier bereits mit der Wirksamkeit von Alkoholverboten im Öffentlichen Personenverkehr auseinandergesetzt.

Der Unterausschuss „Führung, Einsatz, Kriminalitätsbekämpfung“ (UA FEK) des Arbeitskreises II der Innenministerkonferenz fasste in seiner 43. Sitzung am 11. Januar 2010 den Beschluss, eine Projektgruppe einzurichten, die sich mit der Sicherheit im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und der Wirkung von Alkoholverboten auseinandersetzte. Die entsprechenden Erkenntnisse wurden in einem Projektbericht zusammengefasst. Der Bericht „Sicherheit im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) - Alkoholverbot“

wurde anschließend der Verkehrsministerkonferenz und der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände mit der Bitte um Prüfung zugeleitet.¹¹² Die Verkehrsministerkonferenz bestätigte die Auffassung der Projektgruppe des UA FEK, dass ein Alkoholverbot grundsätzlich positive Effekte für die objektive Sicherheit im Öffentlichen Personenverkehr und für das subjektive Sicherheitsempfinden der Fahrgäste haben kann. Nach Abwägung hält die Verkehrsministerkonferenz gleichwohl ein generelles Alkoholverbot im Öffentlichen Personenverkehr nicht für zielführend. Personell wie finanziell werden die Eisenbahnverkehrsunternehmen und die staatlichen Aufgabenträger nicht in der Lage sein, ein solches Verbot flächendeckend durchzusetzen. Eine nur teilweise Durchsetzung der Maßnahme würde die Gefahr bergen, dass aufgrund der Erwartungshaltung von Fahrgästen, die keinen Alkohol konsumieren und die Durchsetzung eines eventuellen Verbots erwarten, ein nicht unerhebliches neues Konfliktpotential zwischen den Fahrgästen entsteht. Die Verkehrsministerkonferenz empfahl daher spezifische Lösungen vor Ort. Verkehrsunternehmen sollten für ihren gezielten Bedarf entsprechende Regelungen über ihr Hausrecht verankern. Nach Auffassung der Verkehrsministerkonferenz sei ein anlassbezogenes Vorgehen sowie die erforderliche umfassende Überwachung des Verbots sehr viel eher leistbar.¹¹³ „Sehr viel eher leistbar“ stimmt jedoch nicht mit einer konsequenten Durchsetzung der Alkoholverbote überein.

Einige deutsche Bahnverkehrsunternehmen haben dennoch grundsätzliche Alkoholverbote für ihre Verkehrseinrichtungen erlassen. In den Zügen der in Niedersachsen aktiven Eisenbahnverkehrsunternehmen metronom Eisenbahngesellschaft mbH, enno und errix GmbH gelten generelle Alkoholkonsumverbote. Darüber hinaus untersagt die DB Station&Service als Infrastrukturbetreiber den übermäßigen Alkoholkonsum in Bahnhöfen und auf deren Vorplätzen.¹¹⁴

Diese Regelungen liegen in der Verantwortung der jeweiligen Eisenbahnverkehrsunternehmen und basieren auf dem von ihnen ausgeübten Hausrecht. Die Alkoholkonsumverbote der Unternehmen gelten als Teil der Beförde-

¹¹² Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, 2010, S. 17.

¹¹³ Verkehrsministerkonferenz, 2010, S. 39.

¹¹⁴ Ebd., S. 38.

rungsbedingungen generell, das heißt nicht nur im Zusammenhang mit dem schienengebundenen Fußballfanreiseverkehr. Die Betreiber haben sich zu diesen Maßnahmen entschieden, um den nicht unerheblichen Aufwänden für die Beseitigung von Beschädigungen und Verschmutzungen in Folge von Alkoholkonsum zu begegnen.¹¹⁵

Die metronom Eisenbahngesellschaft mbH hält insbesondere aufgrund des Rückgangs der Straftaten an dem Alkoholverbot in Zügen fest. Ein entsprechender Nachweis, der unter anderem Rückschlüsse auf eine eventuelle Alkoholisierung von Tatverdächtigen zulässt, konnte im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht recherchiert werden.

Die errix GmbH weist auf ihrer Homepage darauf hin, dass sich im Rahmen einer Umfrage 85 Prozent der befragten Fahrgäste für ein generelles Alkoholverbot in den Zügen ausgesprochen haben.¹¹⁶ Dies indiziert auf den ersten Blick eine große Zustimmung. Fraglich ist allerdings, welche Bedeutung die Ablehnung der übrigen 15 Prozent im Rahmen der praktischen Umsetzung einnimmt. Deren normverletzendes Verhalten könnte die allgemeine Akzeptanz in den Schatten stellen und das oben beschriebene Konfliktpotenzial hervorrufen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass, obwohl einige Verkehrsunternehmen bereits mit generellen Alkoholverboten operieren, eine bundesweit flächendeckende Regelung in den Beförderungsbedingungen oder auf Grundlage des Hausrechts unrealistisch erscheint. Dagegen sprechen insbesondere nachvollziehbare Probleme bei der Kontrolle und Durchsetzung.

Wissenschaftliche Erkenntnisse hinsichtlich der Überwachung von Alkoholverboten im Individualreiseverkehr mittels Pkw und Kleintransportern im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen sind nicht bekannt. Da es jedoch insbesondere hier an den tatsächlichen Kontrollmöglichkeiten fehlt, scheint auch deren Durchsetzung nur schwer möglich. Zudem würde der Versuch der Überwachung von Alkoholverboten im Individualreiseverkehr ebenfalls mit einem enormen Ressourceneinsatz einhergehen.

¹¹⁵ Niedersächsischer Landtag, Drucksache 17/5280 vom 24.02.2016, S. 11.

¹¹⁶ Errix GmbH, o.J.

Zur Durchsetzung und Überwachung der Alkoholverbote auf An- und Abreisewegen wäre es insbesondere erforderlich, dass die Polizei und Ordnungsbehörden kräfteintensive Kontrollstellen auf den Reisewegen, zum Beispiel an Bahnhöfen entlang der durch die Fans genutzten Bahnstrecken, an Busabfahrtsstellen, in den Reisemitteln selbst sowie im Umfeld des Veranstaltungsortes, zum Beispiel an bekannten Anmarschrouten, Treff- und Sammelpunkten, etc., einrichten und betreiben. Die notwendigen Personalressourcen dürften jedoch flächendeckend nicht zur Verfügung stehen. Ohne eine durchgängige und damit personalintensive Kontrolle blieben die Alkoholverbote auf den An- und Abreisewegen weitestgehend wirkungslos. Vielmehr wären sie geeignet, ein zusätzliches Konfliktpotential hervorzurufen, wie die Beobachtungen von Pearson und Sale sowie die Einschätzung der Verkehrsministerkonferenz nahelegen.

Unabhängig von einer Bewertung der Wirksamkeit entsprechender Alkoholverbote, gehen mit diesen teilweise einschneidende Grundrechtseingriffe einher. Das Anhalten der Fans schränkt die allgemeine Handlungsfreiheit und das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 1 Abs. 1 GG) ein. Bei der Durchsuchung von Gegenständen und Verkehrsmitteln ist der Schutz des Eigentums berührt (Art. 14 GG). Die Identitätsfeststellung einer Person, die das Alkoholverbot missachtet, geht mit einem Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 GG) einher. Insofern der Betroffene keine Ausweispapiere mit sich führt oder bei der Identitätsfeststellung nicht mitwirken will, kann er zur Polizeidienststelle mitgenommen werden, was einer Freiheitsbeschränkung gleichkommt (104 GG).¹¹⁷ Der damit einhergehende Aufwand sowie die Intensität der Grundrechtseingriffe sind insbesondere in Anbetracht der anzuzweifelnden Wirksamkeit der Alkoholverbote in Frage zu stellen.

2.5 Zwischenergebnisse

Mit Beginn der 1960er Jahre entwickelte sich in Deutschland rund um den Fußball eine Fankultur, die mehr und mehr junge Menschen in die Fußballstadien kommen ließ. Für den Großteil der Fans stand dabei das Spiel im Vordergrund. Gewalttätige Auseinandersetzungen waren eher situativ be-

¹¹⁷ Hilpert, 2009, S. 243.

dingt. Problematisch wiederum wurde die Situation mit der aufkommenden Hooliganbewegung.¹¹⁸ Die damit einhergehenden zunehmenden Sicherheitsstörungen wurden von den Akteuren im Netzwerk „Sport und Sicherheit“ erkannt und fortwährend kriminalpolitisch begleitet. So setzte die Innenministerkonferenz im Jahr 1991 die Arbeitsgruppe „Nationales Konzept Sport und Sicherheit“ ein, die Kriterien für die Verbesserung der Sicherheit in deutschen Fußballstadien entwickelte. Eine erste Umsetzung des gleichnamigen Konzepts erfolgte in der Saison 1994/95.¹¹⁹ Seitdem gilt in deutschen Stadien grundsätzlich ein Alkoholverbot, von dem nur in begründeten Fällen eine Ausnahme zulässig ist.¹²⁰ Die Alkoholverbote sind gleich aus mehreren Gründen nicht unumstritten.¹²¹

Zunächst lässt das Nationale Konzept Sport und Sicherheit nicht auf Anheb erkennen, welches Ziel mit den Alkoholverboten verbunden ist, wie deren Wirksamkeit gemessen wird und wann das Ziel erreicht ist. Hinsichtlich der Alkoholverbote bei Sportgroßveranstaltungen bestehen Bedenken, inwiefern die Ziele des Nationalen Konzepts Sport und Sicherheit mit diesen in Einklang zu bringen sind.

So wurden zwar die Alkoholverbote im Rahmen der Regionalkonferenzen des Deutschen Fußball-Bundes e.V. und der Deutschen Fußball Liga GmbH im Jahr 2017 thematisiert, ein intensiver und offener Dialog mit den Fans, wie ihn das Nationale Konzept Sport und Sicherheit vorsieht, war damit jedoch nicht verbunden.¹²² Die Fans gehören nicht zum Teilnehmerkreis der Regionalkonferenzen. Auch an anderer Stelle, beispielsweise im Zusammenhang mit den Untersuchungen der Gewaltkommission, ist kein Dialog mit den Fans in Bezug auf Alkoholverbote dokumentiert. Dieses Ziel scheint verfehlt.

Wiederum als positiv ist das Informationsmanagement der Veranstalter, der Aufgabenträger im Öffentlichen Personenverkehr und der Polizei in Bezug auf die Ankündigung der Alkoholverbote (Pressemeldungen, Fanbriefe im

¹¹⁸ Pilz et al., 2006, S. 8f.

¹¹⁹ Breuer, 2015, S. 67.

¹²⁰ Arbeitsgruppe Nationales Konzept Sport und Sicherheit, 1992, S. 35 ff.

¹²¹ Deutscher Fußball-Bund e.V., 2017.

¹²² Nationaler Ausschuss Sport und Sicherheit, 2011, S. 6.

Internet, Veröffentlichung von Allgemeinverfügungen) zu bewerten. Das Verhalten indiziert, dass die Vereine die Verantwortung für ihre Fans auch außerhalb des Stadions wahrnehmen. Die Fans sind frühzeitig über die Bedingungen auf dem Reiseweg und am Spielort informiert. Vor diesem Hintergrund ist jedoch zu bedenken, dass Fans, für die Alkohol essentieller Bestandteil der Spieltagserfahrung ist, frühzeitig zum Spielort reisen, um sich dort „Trinkzeit“ zu gönnen und die Alkoholverbote umgehen. Fans die wiederum nicht über die Alkoholverbote informiert sind und beispielsweise mit öffentlichen Verkehrsmitteln anreisen, trinken ihren mitgeführten Alkohol eilig vor dem Betreten entsprechender Einrichtungen. Das führt dazu, dass sie bereits früher stärker betrunken sind, als sie es ohne die Alkoholverbote gewesen wären. Folglich scheint auch die gute Informationspolitik nicht den vermeintlich bezweckten Einfluss auf den Alkoholkonsum der trinkwilligen Fans zu haben.

Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass durch das Verhalten der bereits frühzeitig stark alkoholisierten Fans die Attraktivität der Reisemöglichkeiten, insbesondere im Öffentlichen Personenverkehr, leidet. Abhilfe könnte das tatsächliche Belassen von Freiräumen auf den Reisewegen und am Veranstaltungsort leisten. Ohne Alkoholverbote würden sich die Fans gegebenenfalls nicht genötigt sehen, ins „Rauschtrinken“ zu verfallen und ihren Alkohol gemäßigt konsumieren.

Inwiefern die Polizei in Bezug auf Alkoholverbote transparent, verlässlich, kommunikativ, differenziert und konsequent handelt, bleibt offen. Jedoch war im Rahmen der hier dargestellten Studie aus der Schweiz zu erkennen, dass in der Fanszene Unverständnis hinsichtlich unterschiedlicher Alkoholregelungen herrschte.¹²³ Auch in Deutschland ist die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung gemäß § 23 Nr. 2 RLVS mit einigen Fragestellungen verbunden.¹²⁴ Zunächst existiert zur Häufigkeit der Inanspruchnahme keine recherchierbare Datengrundlage. Zum anderen nehmen Vertreter der Polizei an, dass die Ausnahme die Regel zu sein scheint, sodass die Vermutung

¹²³ Schmid, 2015a, S. 41f.

¹²⁴ Deutsche Hochschule der Polizei, 2010, S. 26.

naheliegt, dass Alkoholverbote nicht zum Tragen kommen und per se keine Wirkung erzielen.

Aber auch die unterschiedlichen Ausschankregelungen in den verschiedenen Zuschauerbereichen („normale“ Sektoren, VIP-Bereiche, Logen) sind geeignet, Unmut unter den Fans hervorzurufen. Selbstverständlich ist die Entscheidung hierüber nicht der Polizei zuzurechnen. Ihr obliegt es allerdings, ihren Einfluss auf die Entscheidung hinsichtlich der Ausnahmeregelung gemäß § 23 Nr. 2 RLVSb verlässlich und differenziert wahrzunehmen und entsprechend transparent zu kommunizieren.

Positiv ist zu bewerten, dass die Ausnahmeregelung des § 23 Nr. 2 RLVSb dem im Nationalen Konzept Sport und Sicherheit aufgeführten Grundsatz „so viel Sicherheit wie nötig, so wenig Einschränkung wie möglich“ versucht, gerecht zu werden.¹²⁵ Kritisch kann jedoch deren undifferenzierte Umsetzung beurteilt werden. Alkoholverbote gelten, mit Ausnahme derjenigen, die sich in den Logen und VIP-Bereichen aufhalten, gleichermaßen für alle Fans. Eine Differenzierung zwischen der großen Mehrheit der friedlichen Fans und etwaigen Gewalttätern findet nicht statt. Welche Stigmatisierungseffekte hiermit einhergehen können, wird im Weiteren beleuchtet (siehe hierzu Pkt. 3.3). Bereits jetzt kann angezweifelt werden, dass die mit den Verboten einhergehenden Maßnahmen zur Regulierung der Verfügbarkeit von Alkohol dem oben genannten Grundsatz uneingeschränkt gerecht werden.

Wiederum positiv ist, dass die Akteure im Netzwerk „Sport und Sicherheit“ auch mit den Alkoholverboten beabsichtigen, Gewalt und Sicherheit gefährdendes Verhalten bereits im Ansatz zu verhindern und nachhaltig zu unterbinden.¹²⁶ In Anbetracht der Studienergebnisse von Pearson und Sale bestehen jedoch große Bedenken hinsichtlich der Wirksamkeit von Alkoholverboten im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen.¹²⁷ Die von Schmid in der Schweiz gesammelten Erkenntnisse stützen deren Ergebnisse.¹²⁸ Eine flächendeckende und somit konsequente Überwachung der Alkoholverbote scheint derzeit nicht umsetzbar. Dadurch, dass der Alkohol-

¹²⁵ Nationaler Ausschuss Sport und Sicherheit, 2011, S. 6.

¹²⁶ Nationaler Ausschuss Sport und Sicherheit, 2011, S. 6.

¹²⁷ Pearson/Sale, 2011.

¹²⁸ Schmid, 2015a, S. 41f.

konsum fest in der Fanszene verankert ist und zur Spieltagserfahrung vieler Anhänger gehört, unternehmen diese teils erhebliche Anstrengungen um die Verbote zu umgehen. Dabei sind insbesondere örtliche und zeitliche Verdrängungseffekte festzustellen. Zudem sind die Alkoholverbote geeignet, gefahrenträchtige Situationen erst hervorzurufen. Auch mit einer intensiven und vertrauensvollen Zusammenarbeit der Netzwerkpartner ist dieses Phänomen nicht zu verhindern. Sie könnte jedoch dazu beitragen, sich der ungewollten Nebenwirkungen bewusst zu werden und den Auftakt für eine Evaluierung der Alkoholregelung im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen bilden.

Der Nationale Ausschuss Sport und Sicherheit geht davon aus, dass Alkoholkonsumverbote geeignet sind, ein alkoholbedingt erhöhtes Risiko von Aggressionen, Gewalt und Sicherheit gefährdendes Verhalten deutlich zu reduzieren.¹²⁹ Maßnahmen zur Regulierung der Verfügbarkeit von Alkohol im Rahmen von Sportgroßveranstaltungen müssen jedoch nicht nur erforderlich, sondern auch wirksam und nachhaltig geeignet sein, Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in all ihren Ausprägungen zu begegnen.¹³⁰ In Anbetracht der hier dargestellten Ergebnisse, die einer Legitimation deutlich widersprechen, bestehen zumindest aus kriminalpolitischer Perspektive erhebliche Bedenken gegenüber den Alkoholverboten im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen.

3. Alkoholverbote aus kriminologischer Perspektive

Zu Beginn der vorliegenden Arbeit wurde die These aufgestellt, dass Kriminalpolitik und Kriminologie in einer engen Wechselbeziehung zueinander stehen. Demnach basieren kriminalpolitische Überlegungen und Entscheidungen auf kriminologischem Tatsachenwissen und kriminologischen Erklärungsansätzen.

Um die Erforderlichkeit von Alkoholverboten bei Sportgroßveranstaltungen bewerten zu können, werden im Folgenden zunächst die Daten des polizeilichen Hellfeldes und deren Aussagekraft hinsichtlich der alkoholbedingten Delinquenz im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen beurteilt. Da-

¹²⁹ Nationaler Ausschuss Sport und Sicherheit, 2011, S. 20.

¹³⁰ Niedersächsischer Landtag, Drucksache 17/5280 vom 24.02.2016, S. 2.

mit ist insbesondere die Frage nach der polizeilichen Registrierung alkoholbedingter Delinquenz verbunden. Anschließend gerät der Zusammenhang von Alkoholkonsum und normverletzendem Verhalten, insbesondere im Setting von Sportgroßveranstaltungen, in den Blick der Betrachtung. Im Fokus steht die Annahme, dass Alkoholkonsum und Delinquenz in einer direkten Verbindung zueinander stehen.

Darüber hinaus macht die Kriminologie kriminalpolitische Maßnahmen zum Gegenstand ihrer Analyse und bewertet unter anderem deren (ungewollte) Nebenwirkungen.¹³¹ Vor diesem Hintergrund wird anschließend der Frage nachgegangen, inwiefern durch die Instanzen der sozialen Kontrolle mit den Alkoholverboten ein Zuschreibungs- und Stigmatisierungsprozess einhergeht.

3.1 Daten des polizeilichen Hellfeldes

Hinsichtlich der mit den Alkoholverboten verbundenen Zielsetzung wurde bereits hinterfragt, inwiefern die alkoholbedingte Delinquenz im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen gemessen wird (siehe hierzu Pkt. 2.2). Im Folgenden soll ein Überblick über das Ausmaß alkoholbedingter Delinquenz im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen mit Hilfe des polizeilichen Hellfeldes gewonnen werden. Hieraus sollen Aussagen zur Erforderlichkeit von Alkoholverboten abgeleitet werden. Zunächst werden die Entwicklung der polizeilich registrierten Straftaten, das Risiko der Opferwerdung, die Tatverdächtigenstruktur sowie die Registrierung alkoholbedingter Delinquenz betrachtet.

Für die Informationsgewinnung und Beurteilung des Lagefeldes „Fußball“ dienen in Deutschland vor allem die Auswertungen der Zentralen Informationsstelle Sporeinsätze beim Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste in Nordrhein-Westfalen, die insbesondere über ihre „Jahresberichte Fußball“ Zahlen und Entwicklungen zu Fußballgroßveranstaltungen und den damit

¹³¹ Meier, 2010, S. 3f.

verbundenen Daten des polizeilichen Hellfeldes aufbereitet.¹³² Der turnusmäßig erscheinende Bericht erhebt den Anspruch, Informationen zu Entwicklungen, zum Ausmaß und zur Anzahl relevanter straf- und ordnungsrechtlicher Ereignisse sowie zur Störerlage aufzuzeigen. Im Fokus stehen hierbei die Veranstaltungen anlässlich der Begegnungen der ersten beiden deutschen Spielklassen sowie seit der Saison 2008/09 auch die der 3. Liga und der Regionalligen. Die Tendenzen bei internationalen Spielbegegnungen werden in einem Überblick dargestellt.

In der Saison 2017/18 wurden im Bereich der Bundesligen und der 3. Liga insgesamt 6.921 Strafverfahren eingeleitet. Im Vergleich zur vorherigen Spielzeit (8.023) bedeutet dies einen Rückgang um 13,74 Prozent. Jede vierte Straftat (24,42 Prozent) war eine Körperverletzung, wobei sich gewalttätige Ausschreitungen überwiegend wahllos gegen rivalisierende beziehungsweise verfeindete Anhänger der gegnerischen Mannschaft, gefolgt von Angriffen gegen Polizeibeamte, richteten.¹³³

Bei einem relativ gradlinigen Anstieg der Zuschauerzahlen in den obersten drei Spielklassen in den letzten zehn Jahren¹³⁴ lässt sich im Verhältnis zu den eingeleiteten Strafverfahren ein relativ konstanter Verlauf nachzeichnen.¹³⁵ Im Vergleich der letzten zehn Spielzeiten, das heißt seit Einführung der 3. Liga in der Saison 2008/09, werden je 100.000 Zuschauer nahezu konstant zwischen 33 (Saison 2017/2018) und 46 Straftaten (Saison 2013/14) polizeilich registriert.

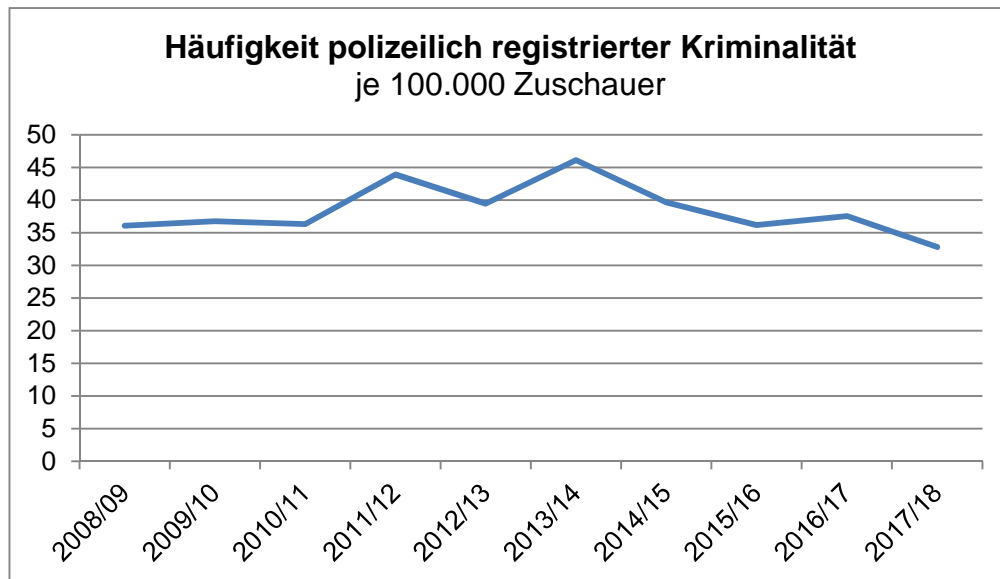
¹³² Sicherheitsstörungen gibt es selbstverständlich auch im Zusammenhang mit anderen Sportarten wie Eishockey, Boxen oder Handball. Das sicherheitsrelevante Verhalten von Fußballanhängern erscheint jedoch gegenwärtig als das größere Problem, wobei die Popularität des Fußballs in Deutschland und die damit zusammenhängende Medienberichterstattung sicherlich ihren Beitrag hierzu leisten.

¹³³ LZPD NRW, 2018a, S. 22f.

¹³⁴ Deutscher Fußball-Bund e.V., 2018.

¹³⁵ Zu beachten ist, dass keine Erkenntnisse darüber vorliegen, wie viele der hier aufgeführten Strafverfahren tatsächlich zu einer rechtskräftigen Verurteilung führen. Dem Unschuldsprinzip folgend, dürften im Grunde genommen nur diese Zahlen herangezogen werden (Feltes, 2012).

Darstellung 1: Häufigkeit polizeilich registrierter Kriminalität je 100.000 Zuschauer



Im Vergleich dazu weist die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) für das Jahr 2017 bei 5.582.136 registrierten Straftaten (ohne ausländerrechtliche Verstöße) im Verhältnis zur Bevölkerung von 82.521.653 Einwohnern in Deutschland (Stand: 01.01.2017) eine Häufigkeit von 6.764 Straftaten je 100.000 Einwohnern auf.¹³⁶

In der Saison 2017/18 besuchten laut Angaben des Deutschen Fußball-Bundes e.V. circa 18,8 Millionen Zuschauer die Spiele der Bundesliga und 2. Bundesliga.¹³⁷ Nach Angaben der Polizeien der Länder und der Bundespolizei wurden der Zentralen Informationsstelle Sporeinsätze im Rahmen des polizeilichen Informationsaustausches im Zusammenhang mit diesen Begegnungen 968 verletzte Personen bekannt. Davon waren 397 „Unbeteiligte“ (41 Prozent), 297 „Störer“ (31 Prozent), 215 Polizeibeamte (22 Prozent) und 59 Ordner (6 Prozent).¹³⁸ Rechnet man die knapp 400 unbeteiligten Verletzten auf die Zuschauer hoch, so kommt auf 47.000 Zuschauer eine Verletzung pro Jahr. Die Opfergefährdungszahl (Anzahl der Opfer je 100.000 Personen der entsprechenden Gruppe) liegt damit bei rund zwei und ist im Vergleich zu anderen „Opferisiken“ des Alltags (Straßenverkehr, Jahrmärk-

¹³⁶ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2018, S. 76.

¹³⁷ Deutscher Fußball-Bund e.V., 2018.

¹³⁸ LZPD NRW, 2018a, S. 31.

te, Wein- und Bierfesten, eigene Familie, etc.) verschwindend gering.¹³⁹ Die Polizeiliche Kriminalstatistik weist für das Jahr 2017 rund 630.000 Opfer von Körperverletzungsdelikten aus, was einer bundesweiten Opfergefährdungszahl von rund 770 entspricht.¹⁴⁰

Naturgemäß verbringen die Zuschauer deutlich weniger Zeit bei Sportgroßveranstaltungen als bei anderen Aktivitäten. Da eine Berücksichtigung der Zeitdimension hier nicht möglich ist, würde ein unmittelbarer Vergleich deutlich überzeichnen und wissenschaftlich unseriös wirken. Festzuhalten ist jedoch, dass die zuvor ausgeführten Darstellungen einen sehr hohen Sicherheitsstandard bei Sportgroßveranstaltungen indizieren. Aus den statistischen Daten des Jahresberichts der Zentralen Informationsstelle Sparteinsätze ein gravierendes Sicherheitsproblem im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen abzuleiten, würde die Wirklichkeit verzerren.¹⁴¹

Die Jahresberichte der Zentralen Informationsstelle Sparteinsätze weisen bislang keine unmittelbaren Daten zur Tatverdächtigenstruktur im Lagefeld „Fußball“ aus. Inwiefern die Tatverdächtigen im Rahmen von Sicherheitsstörungen alkoholisiert waren, ist ebenfalls nicht ersichtlich. Maßnahmen wie die Alkoholverbote können jedoch nur dann sinnvoll und erfolgsversprechend sein, wenn genügend Informationen über die Zielgruppe vorliegen, deren Verhalten man verändern will.¹⁴² Um dennoch zumindest einen Anhalt zu den Adressaten polizeilicher Maßnahmen zu erhalten, müssen die Aussagen zu freiheitsentziehenden und -beschränkenden Maßnahmen herangezogen werden.¹⁴³

Der mit 35 Prozent höchste Anteil der Tatverdächtigen betrifft Personen in der Altersgruppe von 21 bis 25 Jahren. Mit deutlichem Abstand (24 Prozent) folgt die Altersgruppe der 26- bis 30-Jährigen. Die gewaltbereite Szene der überwiegenden Mehrzahl der Vereine gehört demnach nicht mehr der Gruppe der Jugendlichen beziehungsweise der Heranwachsenden an. Inwiefern die Tatverdächtigen der Hooligan- oder Ultraszene angehören, ist nicht er-

¹³⁹ Feltes, 2012, S. 48f.

¹⁴⁰ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2018, S. 68-70.

¹⁴¹ Scheler, 2014.

¹⁴² Albers/Feltes/Ruch, 2015, S. 483.

¹⁴³ LZPD NRW, 2018a, S. 21.

sichtlich. In Anbetracht der aufgeführten Daten kann festgehalten werden, dass sich (kriminal-)präventive Maßnahmen im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen in erster Linie an den Personenkreis zwischen 21 und 30 Jahren richten sollten. Da sich die Alkoholverbote bislang gleichermaßen an alle Fans richten, ist nicht davon auszugehen, dass diese die relevante Altersgruppe zielgerichtet ansprechen. Darüber hinaus ist allein anhand der Jahresberichte der Zentralen Informationsstelle Sparteinsätze nicht ersichtlich, welche Relevanz die Hooligans und Ultras im Allgemeinen, und hinsichtlich der Alkoholverbote im Besonderen einnehmen.

Die Tatorte, zu den von den Polizeien der Länder eingeleiteten Strafverfahren, lagen, wie bereits in den zurückliegenden Spielzeiten, überwiegend im Stadion und dessen unmittelbarem Umfeld. Das schließt die Zugangskontrollen und die angrenzenden Parkplätze ein. Je nach Spielklasse befanden sich die Tatorte in rund 13 bis 18 Prozent der Fälle im Stadtgebiet des Spielortes. Die von der Bundespolizei anlässlich von Spielen der Bundesliga, 2. Bundesliga und 3. Liga eingeleiteten Strafverfahren ereigneten sich überwiegend in Bahnhöfen (Abfahrts-, Unterwegs- und Spielortbahnhöfe), gefolgt von Sachverhalten in Zügen.¹⁴⁴ Mit den Daten des Jahresberichts der Zentralen Informationsstelle Sparteinsätze gelingt es allerdings nicht, die Tatorte im Zuständigkeitsbereich der Polizeien der Länder in ein absolutes Verhältnis zu den Tatorten im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei zu setzen, so dass endgültige Rückschlüsse hinsichtlich der jeweiligen Relevanz der Tatorte bislang ungenau ausfallen und nach wie vor kein abschließendes Bild gezeichnet werden kann. Des Weiteren ist es nicht möglich, Rückschlüsse auf die Auswirkungen von erlassenen Alkoholverboten in den oben genannten Bereichen zu ziehen. Folglich bleibt unklar, ob die Sicherheitsstörungen im Stadion und dessen unmittelbarem Umfeld mit entsprechenden Alkoholverboten im Stadion, im Stadtgebiet oder auf den An- und Abreisewegen im Zusammenhang stehen.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Jahresberichte der Zentralen Informationsstelle Sparteinsätze keinen Überblick über das Ausmaß und die Umstände alkoholbedingter Delinquenz im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen

¹⁴⁴ LZPD NRW, 2018a, S. 23f.

staltungen geben. Zu den dort aufgeführten Strafverfahren wird keine entsprechende Ausdifferenzierung vorgenommen.¹⁴⁵ Darüber hinaus ist nicht erkennbar, wie oft und wo Alkoholverbote tatsächlich umgesetzt werden. Das liegt unter anderem daran, dass bereits bei den Landesinformationsstellen keine systematische Erfassung mit Bezug zu den erlassenen Alkoholverboten erfolgt.¹⁴⁶

Das verwundert insofern, da die Erstellung von Gefahrenprognosen bei polizeirechtlichen Maßnahmen gegen potentielle Straftäter eine auf aktuelle Tatsachen beruhende Argumentation der Behörden voraussetzt. Aufgrund der obigen Feststellung muss angenommen werden, dass den Ordnungsbehörden in Bezug auf die alkoholbedingte Delinquenz im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen keine systematisch erhobenen Erkenntnisse vorliegen. Insofern dürfen etwaige „Gefahrenprognosen“ im Zusammenhang mit dem Erlass von Alkoholverboten und die Rechtmäßigkeit damit einhergehender Maßnahmen durchaus kritisch betrachtet und in Frage gestellt werden.

Selbsterklärtes Ziel der Jahresberichte ist es, den Polizeibehörden, Netzwerkpartnern und der Öffentlichkeit mit statistischen Daten eine objektive Grundlage für das Erkennen von Tendenzen und Entwicklungen im Bereich Fußball und Gewalt in Deutschland zu bieten. Den Sicherheitspartnern sollen die Daten zur Fortentwicklung ihrer Strategien dienen.¹⁴⁷ Mit den Jahresberichten gelingt es jedoch nicht, ein für Praxis, Kriminalpolitik und Wissenschaft voll auswertbares beziehungsweise umsetzbares Lagebild alkoholbedingter Delinquenz im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen zur Verfügung zu stellen.¹⁴⁸ Insbesondere bei der Differenzierung im polizeilichen Hellfeld sind Verbesserungen hinsichtlich der Aussagekraft erforderlich. Dies gilt insbesondere für das Kriterium der polizeilich registrierten Delinquenz in Verbindung mit Alkohol. Zur Beantwortung wichtiger kriminalpraktischer und kriminalpolitischer Fragen hinsichtlich der Notwendigkeit und Wir-

¹⁴⁵ Ebd., S. 15-18.

¹⁴⁶ Niedersächsischer Landtag, Drucksache 17/5280 vom 24.02.2016, S. 10.

¹⁴⁷ LZPD NRW, 2018a, S. 3.

¹⁴⁸ Die hier aufgezeigten Informationsdefizite sind im Kontext einer Reihe kritischer Bewertungen hinsichtlich der methodischen und inhaltlichen Aufbereitung der ZIS-Jahresberichte zu sehen (Feldes, 2013a, S. 4; Feltes/Ullrich, 2015, S. 562f).

kung von Alkoholverboten fehlt eine bedeutende quantitative Beurteilungsgrundlage.¹⁴⁹ Daten, die Aussagen zur Erforderlichkeit von Alkoholverboten zulassen, sind nicht enthalten. Eine entsprechende Bewertung ist derzeit nicht möglich.

Die in Bezug auf alkoholbedingte Delinquenz im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen unzureichenden Informationen können zu falschen Schlüssen und unhaltbaren Empfehlungen führen. Darüber hinaus ist eine entsprechend mangelhafte Datengrundlage nicht geeignet die (In-) Effizienz kriminalpolitischer Maßnahmen herauszustellen. Dabei verlangen insbesondere die Intervention und Prävention von Gewalttaten präzise Kenntnisse über die Formen der Gewalt und ihrer Ursachen.

Um die im Nationalen Konzept Sport und Sicherheit aufgeführten Alkoholverbote, insbesondere hinsichtlich ihrer Erforderlichkeit und Geeignetheit, bewerten zu können, bedarf es einer quantitativen Datengrundlage, mit der sich relevante Entwicklungen nachvollziehen lassen. Da der Jahresbericht der Zentralen Informationsstelle Sparteinsätze für sich beansprucht, das für die Informationsgewinnung und Beurteilung des Lagefeldes „Fußball“ relevante Lagebild in Deutschland zu sein, sollte er zur Bewertung der Alkoholverbote zukünftig weitere Informationen enthalten.

Zunächst sollte der Jahresbericht Informationen über den Umfang der Alkoholverbote (Häufigkeit, Anwendung der Ausnahmeregelung gemäß § 23 RLVS, zeitliches Ausmaß, etc.) und den davon betroffenen Orten (Stadion, Stadtgebiet, An- und Abreise) enthalten. Informationen über den Umfang entsprechender Überwachungsmaßnahmen sind geeignet, Aussagen zur Aufwand-Nutzen-Relation zuzulassen. In diesem Zusammenhang sollten ebenfalls Erkenntnisse zu Sicherheitsstörungen bei Spielen mit Alkoholverboten inklusive einer Ausdifferenzierung nach Tatorten, alkoholisierten Tatverdächtigen, alkoholisierten fest- und in Gewahrsam genommenen Personen (Anzahl, Alter, Geschlecht, Anhänger des Heim- oder Gastvereins,

¹⁴⁹ Im Jahr 2017 wurden laut PKS 231.291 Tatverdächtige (10,9 Prozent aller Tatverdächtigen) registriert, die nach polizeilichem Erkenntnisstand bei der Tatausführung unter Alkoholeinfluss standen. Etwa jede vierte Gewalttat (26,2 Prozent) und Sachbeschädigung (23,1 Prozent) sowie jeder zweite Widerstand gegen die Staatsgewalt (53,5 Prozent) wurden unter Alkoholeinfluss begangen. Einen Nachweis, welche Straftaten im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen registriert wurden, liefert die PKS jedoch nicht.

etc.), Sicherstellungen und Beschlagnahmen alkoholischer Getränke sowie die Häufigkeit der Untersagung der Zutrittsberechtigung zum Stadion ersichtlich sein.

Eine Initiative der Zentralen Informationsstelle Sparteinsätze, der Innenministerkonferenz, des Nationalen Ausschusses Sport und Sicherheit und/oder des Deutschen Fußball-Bundes e.V., welche die oben genannte Empfehlungen aufgreift, scheint erforderlich. Eine valide und umfangreichere Datenbasis würde die Bewertung von Alkoholverboten aus kriminalpolitischer und kriminologischer Perspektive begünstigen. Gleichzeitig wäre diese Auseinandersetzung geeignet, eine tiefere wissenschaftliche Analyse einzelner Phänomene und Problembereiche im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen zu ermöglichen.

3.2 Alkohol, Delinquenz und Sportgroßveranstaltungen

Alkoholkonsum ist in Deutschland weit verbreitet.¹⁵⁰ Kein anderes Suchtmittel ist gesellschaftlich derart akzeptiert. Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung konstatierte im Jahr 2018, dass der Pro-Kopf-Verbrauch von Reinalkohol in den letzten 40 Jahren zwar zurückgegangen ist, Deutschland im internationalen Vergleich allerdings weiterhin zu den Hochkonsumländern zählt.¹⁵¹ Dabei ist zu beobachten, dass Männer nach wie vor mehr Alkohol trinken als Frauen. Deren riskanter Konsum ging in den letzten 20 Jahren leicht zurück, während er bei Frauen weitgehend unverändert blieb. Seit 2007 ist der riskante Alkoholkonsum bei Jugendlichen um etwa zwei Drittel zurückgegangen und liegt bei beiden Geschlechtern etwa gleich hoch. Der Anteil der Jugendlichen, die regelmäßig Alkohol trinken, ist in den letzten zehn Jahren ebenfalls gesunken. Bei Jungen liegt er allerdings etwa doppelt so hoch wie bei Mädchen.

Die Beliebtheit alkoholischer Getränke erklärt sich durch ihre meist als angenehm empfundene Wirkung. So wirkt Alkohol in geringer Menge in der Regel anregend und stimmungssteigernd. Hemmungen und Ängste scheinen zu verfliegen. Kontakte und Kommunikation sind scheinbar leichter möglich. Jedoch kann die gelöste, oft heitere Stimmung bei mittleren oder höheren

¹⁵⁰ Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V., 2015, S. 4.

¹⁵¹ Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung, 2018, S. 56.

Dosierungen schnell in Gereiztheit sowie in Aggression und Gewalt umschlagen. Daher werden unkontrollierter Konsum und Trunkenheit in der Gesellschaft weitestgehend abgelehnt.¹⁵²

Der Zusammenhang zwischen Alkohol und Straffälligkeit im allgemeinen Lebensbereich zählt zu den ältesten und am besten untersuchten Erkenntnissen der Kriminologie über die Entstehung von Straftaten. Problematische Folgen des Alkoholkonsums und mit Alkohol verbundene Schäden und Schädigungen werden in der Literatur dabei zumeist mit Blick auf Gewaltdelikte betrachtet.¹⁵³

Der Konsum von Alkohol und dessen körperliche und psychische Folgen bilden oft eine für das Tatgeschehen wesentliche und mitgestaltende Bedingung. Im Jahr 2017 wurden insgesamt 230.988 Tatverdächtige (11,7 Prozent) registriert, die nach polizeilichem Erkenntnisstand bei der Tatausführung unter Alkoholeinfluss standen (ohne ausländerrechtliche Delikte).¹⁵⁴ Von den insgesamt 145.980 aufgeklärten Fällen im Bereich der Gewaltkriminalität wurden 38.856 Fälle (26,6 Prozent) unter Alkoholeinfluss verübt (2016: 27,3 Prozent).¹⁵⁵ Bei gefährlichen und schweren Körperverletzungen (113.510 aufgeklärte Fälle, davon 32.866 Fälle unter Alkoholeinfluss) ist der Anteil der Taten, die unter Alkoholeinfluss begangen wurden, im Vergleich zum Vorjahr von 29,6 auf 29,0 Prozent gesunken. Der Anteil von alkoholisierten Tatverdächtigen bei Widerständen gegen die Staatsgewalt lag im Jahr 2017 bei 53,5 Prozent, im Bereich der Sachbeschädigungen bei 23,1 Prozent.¹⁵⁶ Insbesondere bei den vorgenannten Delikten prägt Alkoholeinfluss die Tatbegehung in erheblichem Umfang.¹⁵⁷

Abseits der polizeilich registrierten Formen abweichenden Verhaltens weisen Dunkelfeldstudien ebenfalls vielfältig auf die Zusammenhänge zwischen Alkoholkonsum und Delinquenz hin. Dies gilt insbesondere für das Verhältnis

¹⁵² Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V., 2015, S. 3.

¹⁵³ Deutsche Hochschule der Polizei, 2013, S. 1.

¹⁵⁴ Bundeskriminalamt, 2018, S. 115.

¹⁵⁵ Maßgeblich für die Erfassung des Merkmals „Tatverdächtiger unter Alkoholeinfluss“ ist ein offensichtlicher oder nach den Ermittlungen wahrscheinlicher Alkoholeinfluss (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2018, S. 100).

¹⁵⁶ Bundeskriminalamt, 2018, S. 115.

¹⁵⁷ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2018, S. 11.

von Alkohol und Gewalt, aber auch für die Wahrscheinlichkeit, mit Diebstahls- und Sachbeschädigungsdelikten in Erscheinung zu treten.¹⁵⁸

Im Auftrag der Arbeitsgruppe „Lebenswerter öffentlicher Raum“ hat die Deutsche Hochschule der Polizei im Jahr 2013 den aktuellen Forschungsstand zu den Zusammenhängen zwischen Alkoholkonsum und Straftaten beziehungsweise deviantem Verhalten aufgearbeitet.¹⁵⁹ In diesem Zusammenhang wurden ebenfalls die Erkenntnisse zu präventiven und repressiven Maßnahmen zur Kontrolle von Straftaten beziehungsweise deviantem Verhalten, deren Genese im Zusammenhang mit Alkoholkonsum steht, zusammengetragen. Die Literaturanalyse bestätigt den Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und Gewalthandlungen und stellt unter anderem fest, dass die Belastung mit Gewaltdelikten in Korrelation zum Pro-Kopf-Alkoholkonsum eines Landes steht. Die Analyse belegt weiterhin, dass auch Opfer von Gewalttaten häufig unter Alkoholeinfluss stehen.¹⁶⁰

Durch die enthemmende Wirkung des Alkohols fühlen sich viele Menschen mutiger und furchtloser, sind aber gleichzeitig auch leichter reizbar. Die Folge sind eine geringere Selbstkontrolle sowie eine erhöhte Aggressionsneigung, sogar bei ansonsten friedfertigen Personen. Alkohol verändert die Stimmungslage und stellt damit potentiell eine innere Bereitschaft für Gewalthandlungen her.¹⁶¹ Bereits ab circa 0,2 Promille verändern sich das subjektive Erleben und das persönliche Verhalten. Konsumenten fühlen sich zwangloser und freier. Der Widerstand gegen weiteren Alkoholkonsum sinkt. Sehfähigkeit, Konzentrationsvermögen und Bewegungskoordination lassen nach. Bei circa einem Promille Blutalkoholkonzentration beginnt das Rauschstadium mit heiterer oder depressiver Stimmung und es kommt zu Gleichgewichts- sowie Sprachstörungen. Bei circa zwei Promille wird das Betäubungsstadium erreicht. Störungen des Gedächtnisses und der Orientierung treten auf. Dabei ist zu beachten, dass sich die Wirkung des Alkohols bei psychischer Erregung oder Ermüdung verstärkt.¹⁶²

¹⁵⁸ Deutsche Hochschule der Polizei, 2013, S. 1.

¹⁵⁹ Ebd., S. 1.

¹⁶⁰ Deutsche Hochschule der Polizei, 2013, S. 7f.

¹⁶¹ Egg, 2011, S. 1.

¹⁶² Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V., 2015, S. 9.

Als eine in weite Teile unserer Gesellschaft integrierte Rauschdroge geht Alkohol mit entsprechend sozial akzeptierten Trinksituationen, wie Sportgroßveranstaltungen, einher. Die Trinksituationen und -motive sind dabei sehr vielseitig. Getrunken wird nicht nur, weil Alkoholkonsum Genuss ist und „Spaß“ macht, sondern auch, um kein „Spielverderber“ zu sein oder das Sozialprestige nicht aufs Spiel zu setzen.¹⁶³ Dem Gruppendruck innerhalb der peer-group unter Fußballfans ist daher auch in Bezug auf den Alkoholkonsum eine besondere Bedeutung zuzumessen (siehe hierzu S. 63f.).

Fußball und Alkohol sind eng miteinander verbunden.¹⁶⁴ Bei Fußballspielen entfallen 50 bis 75 Prozent des Getränkeumsatzes auf Bier.¹⁶⁵ Einer Umfrage der Schweizer Zeitung „20 Minuten“ zufolge, gehört Alkohol für 54 Prozent der 1.003 Befragten zu einem Fußballspiel dazu.¹⁶⁶ Der Konsum von Alkohol kann für viele Fußballanhänger bestimmte Funktionen erfüllen. Alkohol erhöht die Selbstsicherheit, stimuliert, wirkt euphorisierend, sedierend, angstlösend, statuserhöhend sowie sozialintegrierend und hat eine rituellzeremonielle Funktion.¹⁶⁷ Es ist anzunehmen, dass Alkohol einen Einfluss auf die Atmosphäre im und um das Stadion hat. Einerseits kann Alkohol das Gruppenerlebnis und die positiven Emotionen während eines Spiels verstärken, andererseits aber auch die negativen Emotionen und die Gewaltbereitschaft. Die Zusammenhänge sind jedoch keinesfalls einfach, da viele Faktoren und insbesondere körperliche, psychische und soziale Effekte des Alkoholkonsums zusammenspielen. Darüber hinaus stehen Alkohol und Gewalt in einer wechselseitigen Beziehung. Beide sind gleichzeitig Auslöser und Beschleuniger.¹⁶⁸

Neben körperlichen Schäden geht übermäßiger Alkoholkonsum auch mit psychischen Störungen, wie Gedächtnisstörungen, Depressionen und Beeinträchtigungen der Distanz- und Kritikfähigkeit einher. Dazu gehören der Verlust oder die Einschränkung der Kritikfähigkeit, die erhöhte Wagnisbereitschaft als Folge gesteigerten Antriebs und die damit einhergehende

¹⁶³ Schwind, 2016, S. 583.

¹⁶⁴ Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V., 2014, S. 1.

¹⁶⁵ Kraft, 2011.

¹⁶⁶ Happel, 2014.

¹⁶⁷ Schmid, 2015a, S. 41.

¹⁶⁸ Rossow/Bye, 2013, S. 3 ff.

Verminderung der rational planenden Vorausschau.¹⁶⁹ Gerade bei Aggressionsdelikten führt Alkohol zur Freisetzung von Handlungsenergien, die ohne Alkoholeinwirkung der Kontrolle der kritischen Besinnung unterlägen hätten.¹⁷⁰

Doch Alkohol nimmt grundsätzlich nicht die Rolle als alleiniger, sondern vielmehr als mitgestaltender Enthemmungsfaktor ein. Danach verliert vor allem der Täter unter Alkoholeinfluss die Selbstkontrolle und Kritikfähigkeit, während Aggressions- beziehungsweise Wagnisbereitschaft zunehmen. Dies wiederum sind fördernde Voraussetzungen für verbale und tätliche Auffälligkeiten.¹⁷¹ Alkohol steigert die Erregung und schließlich das Potential für Aggressivität.

Im Vorfeld der Inkraftsetzung des Nationalen Konzepts Sport und Sicherheit resümierte die wesentlich an der Einführung von Alkoholverboten bei Sportgroßveranstaltungen beteiligte Gewaltkommission, dass im Prozess der Auslösung gewalttätigen Verhaltens Alkohol als konstellativer Faktor eine beachtenswerte Rolle einnimmt. Nach ihrer Einschätzung kann übermäßiger Alkoholkonsum selbst bereits ein Versuch der Flucht vor scheinbar unlösbaren Konflikten sein. Da durch Alkohol Probleme häufig noch verschlimmert werden, kann er aggressive Entgleisungen vorbereiten. Zugleich bietet er mitunter eine willkommene Rechtfertigung für den Verlust der Verhaltenskontrolle und für Gewalt.¹⁷²

Wissenschaftliche Studien der 1970er und 80er Jahre deuten darauf hin, dass Alkoholkonsum, insbesondere bei Männern, die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass sie das Verhalten anderer als beleidigend oder herausfordernd empfinden.¹⁷³ Zudem erhöht Alkohol die Wahrscheinlichkeit, dass sie auf das wahrgenommene Verhalten aggressiv reagieren. Allerdings ist der Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und Gewalt viel komplexer. Der Ausbruch von Gewalt ist abhängig von situativen Faktoren und gilt nur für einige

¹⁶⁹ Schwind, 2016, S. 586.

¹⁷⁰ Ebd., S. 587.

¹⁷¹ Ebd., S. 587.

¹⁷² Schwind/Winter, 1990a, S. 80.

¹⁷³ Pernanen, 1976; vgl. Pihl, 1983; Gibbs, 1986.

Personen.¹⁷⁴ Die Korrelation von Alkoholkonsum und Gewalt bedeutet zudem nicht, dass es einen direkten psychopharmakologischen Kausalzusammenhang zwischen Alkoholkonsum und dem Auftreten von Gewalttaten gibt.¹⁷⁵

Allein aufgrund der situativen Merkmale von Sportgroßveranstaltungen, insbesondere die Zusammenballung vieler Menschen auf verhältnismäßig engem Raum sowie die unterschiedliche Parteinahme rivalisierender Fangruppen, können von ihnen aggressionsfördernde Reize ausgehen. Zudem entsteht bei Sportgroßveranstaltungen leicht eine emotional aufgeheizte Atmosphäre, die nicht hinreichend kontrolliert werden kann und explosionsartige Gewaltentladungen begünstigt.¹⁷⁶ Dabei sind nach Auffassung der Gewaltkommission alle Situationsvariablen einflussreich, die die psychophysische Erregung der Fans steigern können. Aggressivität und gewalttätiges Verhalten setzen hohe Erregungsgrade voraus. Die Erregung wird beispielsweise durch Faktoren wie die Sichtbarkeit der Polizei, die Höhe der Eintrittspreise und selbst durch scheinbar banale Dinge wie das Wetter beeinflusst.¹⁷⁷

Nach Auffassung der Gewaltkommission ist auch der Alkoholenuss gefährlich, da er, wenn auch zum Teil nur über erlernte psychische Erwartungen hinsichtlich seiner Wirkung, die Aktivierung steigert und moralische Hemmungen herabsetzt.¹⁷⁸ Aufgrund zahlreicher Erfahrungen muss bei Massenveranstaltungen grundsätzlich mit gewalttätigen Zuschauerausschreitungen gerechnet werden. Schon vor beinahe 40 Jahren hat sich der Bundesgerichtshof auf wissenschaftliche Erkenntnisse berufen, wonach Hemmungen und Rücksichtnahmen, wie sie für den Einzelnen selbstverständlich wären, bekanntermaßen in der Anonymität der Masse ausgeschaltet werden.¹⁷⁹ Ob

¹⁷⁴ Gibbs, 1986, S. 278.

¹⁷⁵ Gibbs, 1986, S. 133; Lipsey et al., 1997, S. 246.

¹⁷⁶ Schwind/Winter, 1990a, S. 100.

¹⁷⁷ Maßgeblich sind auch die mit dem Spiel unmittelbar zusammenhängenden Variablen wie die Bedeutung des Gegners, der Spielverlauf selbst, die Fairness sowie Entscheidungen des Schiedsrichters. Erleichtert wird gewalttätiges Verhalten durch die Entindividualisierung, die Fans in der Masse erleben. Sie wird durch Uniformierungstendenzen gesteigert, die bei Fußballanhängern in Form von besonderer Bekleidung zu beobachten sind (Schwind/Winter, 1990a, S. 100).

¹⁷⁸ Schwind/Winter, 1990a, S. 100.

¹⁷⁹ BGH, NJW 1980, 223.

auch mit alkoholbedingten Sicherheitsstörungen zu rechnen ist, muss der Veranstalter im Einzelfall prüfen.¹⁸⁰

Grundsätzlich geht Gewalt im Umfeld von Fußballbegegnungen überwiegend vom Aufeinandertreffen rivalisierender Fangruppen mit verbalen und körperlichen Auseinandersetzungen einher. Feindschaften und Rivalität zwischen Fangruppen unterschiedlicher Vereine sind oft in einer langen Tradition entstanden. Ihnen liegen das Streben nach abwechslungsreichen, neuen, komplexen und intensiven Eindrücken sowie das Streben nach Anerkennung zugrunde.¹⁸¹

Besonders relevant ist die Interaktion zwischen verschiedenen Gruppen, die eine gemeinsame „soziale Identität“ innerhalb der jeweiligen Parteien hervorruft.¹⁸² Als Beispiel dienen vor allem Handlungen der Polizei gegenüber den Fans und die Interaktion zwischen rivalisierenden oder verfeindeten Fangruppen, die als illegitim oder provozierend empfunden werden.

Dem schließt sich die Frage nach der Einstellung der Fans zum Alkohol an. Aus Großbritannien stammt ein positives Vorbild der Selbstreflexion und -regulierung. In Schottland hat man dem Alkohol bei Sportveranstaltungen mit dem „Criminal Justice (Scotland) Act“ von 1980 den Kampf angesagt.¹⁸³ Mit der Gesetzesreform wurde unter anderem der Konsum von Alkohol während und auf dem Weg zu Fußballspielen verboten. Während zuvor die überwiegende Anzahl relevanter Vorfälle in Beziehung mit Alkoholkonsum gebracht werden konnten, sanken die Zahlen mit entsprechenden Maßnahmen zum Teil drastisch: in Glasgow von rund 90 auf 50 Prozent und in Aberdeen von etwa 60 auf weniger als 10 Prozent. Eine begleitende Untersuchung kam zu dem Ergebnis, dass die Bedeutung eines Alkoholverbotes weniger in den potentiellen Strafen liegt, als vielmehr darin, dass es Regeln setzt und sukzessive die Einstellung der Konsumenten ändern kann.¹⁸⁴ 15 Jahre nach der Reform stellte der schottische Forscher Richard Giulianotti (University of Aberdeen) im Rahmen von teilnehmenden Beobachtungen

¹⁸⁰ §23 RLVSb.

¹⁸¹ Feltes/Ullrich, 2015, S. 563.

¹⁸² Stott et al., 2007, S. 76.

¹⁸³ Her Majesty's Stationery Office, 1980, Part V.

¹⁸⁴ Coalter, 1985, S. 111ff.

fest, dass die Alkoholverbote wenig dazu beigetragen haben, den Alkoholkonsum der Fans zu reduzieren.¹⁸⁵ Einigkeit herrschte jedoch darüber, dass der Alkoholkonsum der schottischen Fans mittlerweile weitaus weniger eine Bedrohung für die Öffentliche Sicherheit und Ordnung darstelle. Als Ursache für den Rückgang alkoholbedingter Delinquenz stellte Giulianotti den Wandel in der Einstellung der Fans heraus. Die Schotten wollten sich von ihrem gewalttätigen Image distanzieren und als freundliche Unterstützer ihrer Teams wahrgenommen werden. Damit änderte sich für die Fans die Bedeutung des Alkoholkonsums. Anstatt ein Vorläufer von Aggressionen und gewalttätigen Auseinandersetzungen zu sein, waren nunmehr überwiegend positive soziale Auswirkungen und gute Laune wahrnehmbar.

Nicht zu verschweigen ist in diesem Zusammenhang, dass es weiterhin betrunkene Aggressoren gab. Die Mehrheit der schottischen Fans schien sich jedoch von dem negativen Image distanziert zu haben. Das Verhalten und die Einstellung wurden durch die Fans selbst ins Positive verändert.

Doch die Problematik ist wesentlich komplexer, wie Erfahrungen aus Belgien aus dem Jahre 1987 zeigen.¹⁸⁶ Nach der Katastrophe im Brüsseler Heysel-Stadion¹⁸⁷ untersuchte eine Forschergruppe im Auftrag des belgischen Innenministeriums die gesellschaftlichen und psychosozialen Hintergründe des Fußballrowdiums in Belgien.¹⁸⁸ Die belgischen Forscher Van Limbergen und Walgrave stellten fest, dass Fangewalt in spontane und vorsätzliche Gewalt zu unterscheiden ist. Spontane Gewalt tritt unerwartet und plötzlich auf. Sie wird unter anderem durch eine Niederlage, verbale Provokationen gegnerischer Fans, eine Fehlentscheidung des Schiedsrichters oder das zufällige Aufeinandertreffen verfeindeter Fangruppen ausgelöst. In den 1960er Jahren ist vorsätzliche Gewalt hinzugekommen, zunächst in England und dann in ganz Europa. Vorsätzliche Gewalt geht von Gruppen

¹⁸⁵ Giulianotti, 1995.

¹⁸⁶ Limbergen/Walgrave, 1988.

¹⁸⁷ Im Brüsseler Heysel-Stadion fand am 29.05.1985 das Finale des Europapokals der Landesmeister zwischen dem FC Liverpool und Juventus Turin statt. Bereits vor dem Spiel hatten alkoholisierte Fußballstörer in der Stadt randaliert. Im Stadion wurden von beiden Fangruppen Leuchtraketen und bengalische Feuer gezündet. Als mehrere hundert englische Fans in den Block der italienischen Fans eindrangen, entstand eine Massenpanik. Menschen wurden gegen eine Mauer gedrückt, die anschließend zusammenstürzte und mehrere Fans erschlug. 39 Menschen starben, 454 wurden verletzt (Walker, 2009, S. 36).

¹⁸⁸ Limbergen et al., 1987.

aus, die mit der Absicht ins Stadion gehen, sich zu prügeln und diese gewalttätigen Auseinandersetzungen erforderlichenfalls zu organisieren. Diejenigen, die ganz gezielt Gewalt provozieren wollen, konsumieren dabei nur wenig bis keinen Alkohol. Alkoholverbote treffen daher eher die Gruppe derer, die sich leicht in Gewalttätigkeiten hineinziehen lassen.¹⁸⁹

In Deutschland dominiert insbesondere bei den Ultras eine ausgeprägte Kultur der Provokation bei gleichzeitigen, sehr empfindlichen Gegenreaktionen auf Provokationen jeglicher Art.¹⁹⁰ Zudem pflegen sie einen extremen Männlichkeitskult, der auch fester Bestandteil der wechselseitigen Provokationen der Fanszenen ist.¹⁹¹ Das Abstecken beziehungsweise die Verteidigung von territorialen Einflussbereichen spielt dabei eine entscheidende Rolle. Auseinandersetzungen finden überwiegend auf den Reisewegen, im Stadtgebiet und im Stadionumfeld statt, jedoch nicht im Stadion selbst. Ihre jeweilige Stadt sehen die Ultras als ihr Hoheitsgebiet an. Außerhalb von Spieltagen und -orten fällt im strafrechtlichen Bereich vor allem der Diebstahl oder Raub von Fanartikeln anderer Vereine auf. Dieses Verhalten ist auch als Provokation gegenüber gegnerischen Fangruppierungen zu verstehen, die mitunter eine Ursache für die besonders emotionale Atmosphäre an Spieltagen ist und die schnell in direkte Gewalt umschlagen kann.¹⁹²

Gewaltsuchende Hooligans oder Ultras treten jedoch in der Regel nicht alkoholisiert auf, da dies die eigenen Fähigkeiten, bei gewalttätigen Aktionen zu agieren, zu reagieren und zu organisieren, schwächt.¹⁹³ Folglich tangieren Alkoholverbote diese Klientel nicht. Eine Reduzierung der von den Hooligans und Ultras ausgehenden Delinquenz ist durch die Alkoholverbote demnach nicht zu erwarten.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass ein starker und zugleich komplexer Zusammenhang zwischen vielen Vorfällen öffentlicher Gewalt und dem sozialen Prozess des kollektiven Alkoholkonsums besteht. Diese Verbindung

¹⁸⁹ Schwind/Winter, 1990b, S. 78.

¹⁹⁰ Bei Weitem sind nicht alle Ultras bzw. Ultragruppierungen gewalttätig. Allerdings gibt es in vielen Vereinen mindestens eine Gruppe, die Gewalt bejaht und aktiv die Auseinandersetzung mit rivalisierenden oder verfeindeten Gruppen sucht (Deutsche Hochschule der Polizei, 2010, S. 21).

¹⁹¹ Pilz et al., 2006, S. 94.

¹⁹² Deutsche Hochschule der Polizei, 2010, S. 21f.

¹⁹³ Ebd. S. 26; Krahm, 2008, S. 58.

basiert auf dem kulturellen Verständnis der Zusammenhänge zwischen dem Gruppentrinken, der Konstruktion und Projektion einer kraftvollen männlichen Identität und der symbolischen Ablehnung respektabler sozialer Werte.¹⁹⁴

Der Konsum von Alkohol setzt in der Regel die Fähigkeit der Selbstkontrolle herab und sorgt für eine erhöhte Aggressionsneigung. Er ist geeignet, die Stimmungslage der Fußballfans zu verändern und die innere Bereitschaft für Gewalthandlungen herzustellen. Ohne Alkoholkonsum scheinen Fans eher in der Lage, ihr Verhalten kontrollieren zu können.

Von besonderer Bedeutung ist die Erkenntnis, dass Alkoholverbote Regeln setzen, die die Einstellung der Konsumenten sukzessive ändern können. Die Erfahrungen aus Schottland stehen in diesem Zusammenhang als positives Beispiel.

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Erkenntnislage scheinen Alkoholverbote jedoch keine besondere Relevanz für das delinquente Verhalten von Ultras und Hooligans zu haben. Diese Gruppen verzichten in der Regel generell auf übermäßigen Alkoholkonsum, sodass sie entsprechende Verbote nicht tangieren. Vielmehr sind Alkoholverbote geeignet, das Verhalten derjenigen Fans zu beeinflussen, die für spontane Gewalthandlungen empfänglich sind.¹⁹⁵

Die im Nationalen Konzept Sport und Sicherheit beschriebenen Alkoholverbote scheinen, ungeachtet der praktischen Umsetzungsschwierigkeiten (siehe hierzu Pkt. 2.4ff.), grundsätzlich geeignet, ein alkoholbedingt erhöhtes Risiko von Aggressionen, Gewalt und Sicherheit gefährdendes Verhalten zu reduzieren.¹⁹⁶

3.3 Zuschreibung und Stigmatisierung

Der Labeling Approach (Etikettierungsansatz) steht für einen kriminologischen Erklärungsansatz abweichenden Verhaltens, der sich deutlich von den übrigen Kriminalitätstheorien abhebt. Seine Vertreter¹⁹⁷ gehen davon aus, dass die Ursache „kriminellen Verhaltens“ nicht nur auf das soziale Versagen

¹⁹⁴ Tomsen, 1997, S. 100.

¹⁹⁵ Deutsche Hochschule der Polizei, 2010, S. 26.

¹⁹⁶ Nationaler Ausschuss Sport und Sicherheit, 2011, S. 20.

¹⁹⁷ U.a. Frank Tannenbaum, Edwin M. Lemert, Howard S. Becker und Fritz Sack.

des Individuums zurückzuführen ist (ursachenorientierte Kriminalitätstheorie), sondern auch auf Definitions-, Zuschreibungs- und Stigmatisierungsprozesse der Instanzen sozialer Kontrolle (Kriminalisierungsansatz).¹⁹⁸ Das was als Devianz zu verstehen ist, wird dem Ansatz nach aus einem Machtgefälle heraus definiert. Im Fokus des Etikettierungsansatzes steht daher nicht der Vorgang der Deliktsbegehung, sondern der Prozess der sozialen Kontrolle und mit ihm die Akteure der (straf-)rechtlichen und informellen Kontrolle.

Eine kriminelle Handlung ist folglich nicht per se gegeben. Sie wird erst durch die Definition der sozialen Kontrollinstanzen als eine solche eingestuft.¹⁹⁹ Das Augenmerk richtet sich auf die Prozesse des Aushandelns von Wirklichkeitsdefinitionen, durch die abweichendes Verhalten erst als solches definiert wird. Eine Handlung wird mit dem Etikett „kriminell“ belegt, weil es gegen geltende soziale Regeln verstößt, die vorab von einer „herrschenden“ Gruppe aufgestellt wurden. Es ist in diesen Fällen nicht relevant, wie sich das betroffene Individuum oder die Gruppe verhält, sondern wie die Umgebung, die Gesellschaft oder die Kontrollinstanzen das Verhalten werten. Deren Interpretation ist entscheidend. Es kann also sein, dass ein und dieselbe Handlung zu einem Zeitpunkt als deviant definiert wird, zu einem anderen Zeitpunkt oder zum gleichen Zeitpunkt an einem anderen Ort wiederum nicht.²⁰⁰ Ein Verhalten ist somit erst „kriminell“, wenn es von anderen entsprechend definiert wurde. Die Instanzen der sozialen Kontrolle üben in diesem Prozess eine mitunter weitreichende Definitionsmacht aus.²⁰¹ Erst sie definieren abweichendes Verhalten und sind somit ausschlaggebend für den Etikettierungsprozess und seine Folgen.

In Deutschland sind der Verkauf und Konsum von Alkohol im Rahmen des allgemeinen Lebensbereiches grundsätzlich an nahezu jeder Örtlichkeit er-

¹⁹⁸ Schwind, 2016, S. 161.; Sack, 1968, S. 107 - 123.

¹⁹⁹ Kunz, 2011, S. 163.

²⁰⁰ Als Beispiele können u.a. die Aufhebung der Strafbarkeit von Homosexualität gemäß § 175 StGB (1994), die Entkriminalisierung der Prostitution in Deutschland (2002) oder die Legalisierung des Anbaus, Verkaufs und Konsums von Cannabis in Kanada (2018) dienen.

²⁰¹ Keckeisen, 1974, S. 35.

laubt.²⁰² Ansonsten unterliegt der Umgang mit Alkohol hauptsächlich sozialen Regeln, die sich auf den Ort, den Anlass und die Gruppe der Konsumenten bezieht. Im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen werden der Verkauf, Konsum und zum Teil das Mitführen von Alkohol wiederum durch das Nationale Konzept Sport und Sicherheit, die Richtlinien zur Verbesserung der Sicherheit bei Bundesspielen, Stadionordnungen, Allgemeinverfügungen, Beförderungsbedingungen, etc., als deviantes Verhalten definiert. Der Nationale Ausschuss Sport und Sicherheit, der Deutsche Fußball-Bund e.V., die Deutsche Fußball Liga GmbH, die Veranstalter, die Polizei sowie die Aufgabenträger im Öffentlichen Personenverkehr sind in diesem Kontext als die ausschlaggebenden Instanzen der sozialen Kontrolle anzusehen. Durch ihre Definition, die in oben genannte Maßnahmen mündet, wird der Alkoholkonsum im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen als deviantes Verhalten definiert. Als Beispiele für entsprechende Sanktionen dienen die Zutrittsverweigerungen, Hausverbote und die Sicherstellung und Beschlagnahme von alkoholischen Getränken.

Bemerkenswert hierbei ist, dass die Zuschreibung offenbar ohne nachweisbare Erkenntnisse hinsichtlich der Bedeutung alkoholbedingter Delinquenz im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen erfolgt. Das polizeiliche Hellfeld liefert keine entsprechende Datengrundlage (siehe hierzu Pkt. 3.1). Darüber hinaus wurde bislang kein direkter psychopharmakologischer Kausalzusammenhang zwischen Alkoholkonsum und Gewalttaten nachgewiesen (siehe hierzu Pkt. 3.2).

Der Zuschreibungsprozess im Zusammenhang mit Alkoholverboten bei Sportgroßveranstaltungen erstreckt sich jedoch nicht ausschließlich auf die Handlung des Alkoholkonsums. Auch die davon betroffene Zielgruppe ist zu berücksichtigen.

²⁰² Alkoholkonsum ist im Rahmen der allgemeinen Handlungsfreiheit und des allgemeinen Persönlichkeitsrechts, die in Art. 2 Abs. 1 GG als Grundrecht verankert sind, gestattet, solange dadurch nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die Verfassung oder das Sittengesetz verstoßen wird. Hinsichtlich des Alkoholkonsums erfährt das Grundrecht im allgemeinen Lebensbereich Einschränkungen durch das Verkehrs-, Jugendschutz- und Strafrecht. Der Verkauf von Alkohol unterliegt dem Schutzbereich des Art. 12 GG. Für Verkäufer sind hier insbesondere die beschränkenden Regelungen des Jugendschutzrechts relevant.

Dabei ist besonders bemerkenswert ist, dass sich die Alkoholverbote nicht nur auf eine einzelne Person, sondern pauschal und regelmäßig wiederkehrend auf eine ganze Gruppe -die Fußballfans- beziehen. Die individuelle Verantwortung des Einzelnen bleibt in diesem Prozess gänzlich unberücksichtigt. Durch den Definitionsprozess, der mit (potentiellen) Sanktionen auf normverletzendes Verhalten einhergeht, erhält somit nicht nur das Individuum, sondern gleich eine ganze Gruppe einen neuen Status. Fußballfans werden mitunter undifferenziert als „Kriminelle“, „Störer“ oder eben „Fußballrowdys“ abgestempelt und entsprechend behandelt.

Hinzu kommt, dass die Instanzen der sozialen Kontrolle mit den oben genannten Maßnahmen den Anlass für weitreichende Eingriffsbefugnisse (Anhalten, Durchsuchungen, Identitätskontrollen, Sicherstellungen, Beschlagnahmen, Freiheitsbeschränkungen, etc.) zur Überwachung der Verbote und des Fußballfanreiseverkehrs generieren. Die Übernahme eines in Kontrollvorgängen erzeugten devianten Fremdbildes kann die Ursache für die Entstehung von Kriminalität, auch für grundsätzlich friedliche Fans, bilden.²⁰³ Ursächlich hierfür ist die Annahme, dass der betroffene Fan auf die im Zuge der Kontrollen erlebte Erfahrung seinerseits reagiert. Zunächst mag er der negativen Deutung der Kontrolle Widerstand entgegensetzen, Neutralisierungstechniken einsetzen und so sein Selbstbild wahren. Im weiteren Verlauf wird ihm dies jedoch bei wiederholten negativen gesellschaftlichen und rechtlichen Reaktionen zunehmend schwerer fallen. Es kommt der Punkt, an dem der Betroffene die negativen Verhaltensdeutungen in sein Selbstbild übernimmt, sich der ihm zugeschriebenen Rolle als „outlaw“ fügt und sich erst recht dementsprechend normbrechend verhält. Die aus dem verstärkenden Einfluss ins Selbstbild übernommenen negativen Bewertungen können den Ausgangspunkt für die Begehung neuerlich negativ bewerteter Handlungen bilden (sekundäre Devianz). Aus der Wechselwirkung negativer Bewertungen und ihrer Übernahme ins eigene Selbstbild lässt sich ein Karrieremodell kriminellen Handelns herleiten. Das interaktive Karrieremodell verdeutlicht den ambivalenten Charakter der Reaktionen auf deviantes Verhalten. Die Taten sollen möglichst verhindert und die Betroffenen „verbessert“ werden.

²⁰³ Kunz, 2011, S. 164.

Stattdessen eignen sich die Maßnahmen im Prozess einer sich selbsterfüllenden Prophezeiung ungewollt dazu, kriminelle Karrieren erst zu befördern.²⁰⁴ Dazu zählt auch die Wiederholung von strafbaren Handlungen.

In der Folge werden der jeweiligen Person oder Gruppe weitere negative Eigenschaften zugeschrieben, die zwar keinen Bezug mehr zu dem ursprünglich bewerteten Merkmal haben, aber dennoch auf die Person oder Personengruppe strahlen. Häufig wird dann allein die Zugehörigkeit zu dieser Gruppe pauschal mit kriminellm Verhalten verbunden und verdrängt die erforderliche inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Zielobjekt, den Fußballfans.²⁰⁵

Es sind demnach die Kontrollinstanzen, die durch Zuschreibungsprozesse entscheidend zu kriminellen Karrieren beitragen können, indem das von ihnen geschaffene Fremdbild von den Betroffenen allmählich ins Selbstbild übernommen wird.²⁰⁶ Das „kriminelle Label“ überschreibt andere personenbezogene Eigenschaften, sodass auch Andere die Person oder Gruppe primär in den Stereotypen des „Kriminellen“ wahrnehmen. Das Verhalten wird kontraproduktiv begünstigt, wenn sich die Betroffenen gerade dazu verpflichtet fühlen, den Vorurteilen zu entsprechen und sich deshalb normabweichend verhalten. Das „Label“ kann insbesondere bei jungen Delinquenten, die bislang kaum größere Anerkennung erfahren haben, zur Identifikation führen. Ungewollt wird ihnen von den Instanzen ein besonderer Status verliehen, der mitunter in der eigenen Umgebung als „Heldenstatus“ angesehen wird.²⁰⁷

Es obliegt den verantwortlichen Akteuren, großen Wert auf die Differenzierung zwischen der großen Mehrheit der friedlichen Fans und den verhältnismäßig wenigen Gewalttätern zu legen. Beschränkende Maßnahmen sollten sich konsequent, nachhaltig und ausschließlich gegen einzelne Fußballstörer, als Verursacher, richten. Maßnahmen, die sich undifferenziert gegen alle Zuschauer richten, werden häufig als Kollektivstrafen wahrgenommen und fördern die „Wir-und-Die-Mentalität“. Sie können sich negativ auf das Ver-

²⁰⁴ Kunz, 2011, S. 164f.

²⁰⁵ Janssen, 1991.

²⁰⁶ Becker, 1963.

²⁰⁷ Feltes/Ullrich, 2015, S. 563.

hältnis der an Sportgroßveranstaltungen beteiligten Personengruppen und Institutionen auswirken und es mitunter nachhaltig negativ beeinflussen. Als Beispiele dienen die wiederkehrenden Anfeindungen der Fans gegen die Polizei, der Fans gegen den Deutschen Fußball-Bund e.V. und der Fans gegen die Deutsche Fußball Liga GmbH.

Verstärkt wird die Wirkung durch den Umstand, dass die Fans im Nationalen Konzept Sport und Sicherheit nicht als unmittelbar beteiligte Partner des Netzwerks „Sport und Sicherheit“ berücksichtigt worden sind.²⁰⁸ Aufgrund der damit einhergehenden geringen Handlungskompetenz im Interaktionsprozess mit den definierenden Instanzen können ihnen daher leichter „kriminelle“ Merkmale zugeschrieben werden. In der Regel fehlt es den Fans an Möglichkeiten, sich unmittelbar und effektiv gegen diesen Zuschreibungsprozess zu wehren.

Die damit einhergehende Stigmatisierung von Fangruppen wird durch die Zuschreibung weiterer undifferenzierter Attribute wie „gewaltbereit“, „gewaltgeneigt“, „gewaltsuchend“, „rivalisierend“ oder „verfeindet“ durch die Kontrollinstanzen und Medien verstärkt. Vor allem die bereits auffällig gewordenen werden in eine Rolle gedrängt, in der sie im Mittelpunkt öffentlicher wie polizeilicher Aufmerksamkeit stehen. Diesen Personen wird es zunehmend schwerer fallen, alternative Handlungsstrategien anzuwenden.

Seit langem ist eine Stigmatisierung rundum den deutschen Fußball und seine Anhängerschaft mit den aus der Kriminologie bekannten Konsequenzen wahrzunehmen.²⁰⁹ Dabei besteht die Gefahr, dass das „Label“ von den Betroffenen angenommen und entsprechend ausgelebt wird. Die friedlichen Fans werden ausgegrenzt und in eine Ecke mit der tatsächlich gewaltbereiten Minderheit gedrängt.²¹⁰ Diejenigen, die Alkoholverbote erlassen, können über einen Prozess der sich selbsterfüllenden Prophezeiung eine Situation heraufbeschwören, die sie eigentlich verhindern wollen.²¹¹

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass den Betroffenen durchaus eine Wahl bleibt, ob sie das Fremdbild in ihr Selbstbild übernehmen. Unklar ist bislang,

²⁰⁸ Vgl. Nationaler Ausschuss Sport und Sicherheit, 2011, S. 5.

²⁰⁹ Feltes, 2013, S. 5.

²¹⁰ Ebd., S. 5.

²¹¹ Schwind/Winter, 1990a, S. 101.

welche Rolle hierbei die individuellen Persönlichkeitseigenschaften, Sozialisationsverläufe und der Grad sozialer Einbindung spielen.²¹² Der Wandel der schottischen Fankultur Mitte der 1990er Jahre kann jedoch an dieser Stelle als positives Beispiel herangezogen werden (siehe hierzu Pkt. 3.2). Die schottischen Anhänger haben sich bewusst von gewalttätigen Auseinandersetzungen distanziert, da sie als freundliche Unterstützer ihrer Teams und nicht als „Rowdys“ wahrgenommen werden wollten. Daraufhin änderte sich auch die Bedeutung des Alkoholkonsums innerhalb der Fanszene. Anstatt ein Vorläufer von Aggressionen und gewalttätigen Auseinandersetzungen zu sein, waren fortan überwiegend positive soziale Auswirkungen und gute Laune wahrnehmbar. Dabei ist nicht zu verschweigen, dass es weiterhin betrunkene Aggressoren gibt. Die Mehrheit der schottischen Fans distanzierte sich jedoch von gewalttätigen Auseinandersetzungen und wehrte sich gegen die Übernahme eines stigmatisierenden Fremdbildes.²¹³

Der Zuschreibungsprozess im Zusammenhang mit Alkoholverboten bei Sportgroßveranstaltungen erstreckt sich neben den Handlungen und Handelnden auch auf die Orte, für die Alkoholverbote erlassen werden.

Alkoholverbote im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen werden der Öffentlichkeit frühzeitig bekanntgegeben.²¹⁴ Dies erfolgt in der Regel durch Pressemitteilungen und online-veröffentlichte Fanbriefe, die die wesentlichen Rahmeninformationen zum Spieltag beinhalten. Diese sind einer weiten Öffentlichkeit zugänglich, wodurch ein hoher Wahrnehmungsgrad erreicht wird.

Die öffentliche Verkündung von Alkoholverboten im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen kann den Eindruck erwecken, als müssten sich die Bewohner einer Stadt auf eine Gefahrensituation vorbereiten. Die Annahme, dass im Zuge einer Fußballbegegnung ein (stadtweiter) Risikopräventionsaufwand betrieben wird, kann mit der Befürchtung eines hohen Risikopotenzials einhergehen. In Folge dessen können das Fußballstadion, der Spielort und die betroffenen An- und Abreisewege als Orte mit Gewaltpräsenz und Risikobehaftung angesehen werden. Zwar weist die Veröffentlichung von Alkoholverboten vordergründig auf eine Maßnahme zur Wahrung

²¹² Kunz/Singelstein, 2016, S. 176.

²¹³ Giulianotti, 1995.

²¹⁴ Nationaler Ausschuss Sport und Sicherheit, 2011, S. 20.

der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung hin, jedoch impliziert die Notwendigkeit hierfür ein enormes potentiellendes Sicherheitsrisiko.²¹⁵

Die Wahrnehmung und der sprachliche Umgang im Zusammenhang mit der Sicherheitslage rundum Sportgroßveranstaltungen ist ein nicht zu vernachlässigendes Problem. Häufig berichten die Medien von „Gewalt im Stadion“. Fans werden oftmals undifferenziert als „Chaoten“ bezeichnet. Wiederkehrend werden Forderungen nach „mehr vom Selben“, das heißt mehr Kontrolle und mehr Repression laut, da dies angeblich notwendig sei, um das sichere Stadionerlebnis zu ermöglichen. Dabei gehören deutsche Stadien im weltweiten Vergleich zu den sichersten.²¹⁶

Die medial veröffentlichten Informationen werden von der Bevölkerung wahrgenommen und in der Regel unbewusst ausgewertet. Die von den Alkoholverboten betroffenen Orte erfahren mit ihrer Bekanntgabe Konnotationen, die ihnen ein bestimmtes Image verleihen. Diese können mitunter ein gewisses Unsicherheitsempfinden hervorrufen.²¹⁷ In der Angst- und Unsicherheitsforschung werden „Sicherheit und Unsicherheit (...) als die Ergebnisse von individuellen und subjektiven Wahrnehmungs- und Interpretationsprozessen aufgefasst“.²¹⁸ Das Empfinden von (Un-)Sicherheit, Risiko und Kriminalität ist somit auch das „Ergebnis gesellschaftlicher Zuschreibungs- und Aushandlungsprozesse“.²¹⁹

Es wird deutlich, dass ein raumbezogenes (Un-)Sicherheitsgefühl von Individuen, der Gesellschaft, den Medien und den Instanzen der sozialen Kontrolle konzipiert werden kann. Das individuelle Unsicherheitsgefühl entsteht dabei in der Regel unabhängig von der eigenen Bedrohungslage. Es ist vielmehr das Resultat persönlicher Erwartungshaltungen zu bestimmten Bedrohungsszenarien, die sowohl kognitiv als auch affektiv beeinflusst werden.²²⁰ Den Stadien, den Spielorten sowie den An- und Abreisewege werden, unabhängig von der objektiven Kriminalitätsslage, Merkmale zugeschrieben, die eine Stigmatisierung mit sich bringen können.

²¹⁵ Rogge, 2018, S. 195f.

²¹⁶ Feltes, 2013, S. 3.

²¹⁷ Rolfes, 2008, S. 4-7.

²¹⁸ Ebd., S. 7.

²¹⁹ Ebd., S. 7.

²²⁰ Ebd., S. 5.

Viele Menschen haben vor etwas Angst oder, wie in diesem Fall, es wird Ihnen suggeriert, dass sie Angst haben müssen, obwohl die tatsächliche Wahrscheinlichkeit, Opfer einer Gewalttat in diesem Setting zu werden, äußerst gering ist (siehe hierzu Pkt. 3.1). Natürlich darf die registrierte Delinquenz nicht wegdiskutiert werden. Im Vergleich zu anderen „Risiken“ des Alltags erscheint sie jedoch verschwindend gering.²²¹

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die den Alkoholverboten innewohnenden Zuschreibungs- und Stigmatisierungspotentiale im Rahmen der kriminologischen Bewertung eine beachtenswerte Rolle einnehmen. Mit ihnen gehen deutliche „Risiken und Nebenwirkungen“, die nicht gewollt sein können, einher. Die Verbote definieren nicht nur den Alkoholkonsum als delinquente Handlung. Sie richten sich auch an die Gesamtheit der Fußballfans und beeinflussen deren Wahrnehmung durch die Öffentlichkeit, ohne die Verantwortung des Einzelnen hinsichtlich seiner eigenen Handlungen zu berücksichtigen. Es besteht die Gefahr, dass ein entsprechend negatives Fremdbild gegenüber den Fußballfans erzeugt wird, das im Verlauf einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung delinquentes Verhalten begünstigt. Darüber hinaus müssen die Orte, für die die Verbote erlassen werden, in den Blick der Betrachtung rücken. Die öffentliche Wahrnehmung des Stadions, des Spielortes sowie der betroffenen An- und Abreisewege als gefährdete Orte, die entsprechende präventive Maßnahmen verlangen, ist geeignet, ein mitunter unbegründetes Unsicherheitsgefühl bei der Bevölkerung hervorzurufen.

3.4 Zwischenergebnisse

Die vermeintliche Datengrundlage für das polizeiliche Hellfeld im Lagefeld „Fußball“, die Jahresberichte der Zentralen Informationsstelle Sporteinsätze beim Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste, weisen offensichtliche und methodische Mängel auf.²²² Dies wird auch bei dem Versuch deutlich, kriminologisch-kriminalistisch fundierte Informationen über das Ausmaß alkoholbedingter Delinquenz im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen zu erlangen. Die Jahresberichte weisen keinen Überblick über das Ausmaß und die Umstände alkoholbedingter Delinquenz im Zusammenhang mit Sport-

²²¹ Feltes, 2013, S. 3.

²²² Feltes/Ullrich, 2015, S. 562.

großveranstaltungen auf. Dies liegt mitunter daran, dass zu den dort aufgeführten Strafverfahren keine entsprechende Ausdifferenzierung vorgenommen wird.²²³ Darüber hinaus ist nicht erkennbar, wie häufig, wo und in welchem Umfang Alkoholverbote tatsächlich umgesetzt werden. Mit den Jahresberichten gelingt es nicht, ein für die Praxis, Kriminalpolitik und Wissenschaft voll auswertbares beziehungsweise umsetzbares Lagebild alkoholbedingter Delinquenz im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen zu zeichnen.²²⁴ Ein entsprechendes Tatsachenwissen, das die Erforderlichkeit zur Anwendung der hier thematisierten Alkoholverbote herausstellt, ist den Jahresberichten nicht zu entnehmen. Hinsichtlich ihrer Aussagekraft besteht weitreichender Optimierungsbedarf. Dies gilt insbesondere für das Kriterium alkoholbedingter Delinquenz im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen. Zur Beantwortung wichtiger kriminalpraktischer und kriminalpolitischer Fragen bezüglich der Notwendigkeit von Alkoholverboten wäre eine quantitative Beurteilungsgrundlage hilfreich. Unzureichende Informationen können zu falschen Schlüssen, unhaltbaren Empfehlungen und unwirksamen Maßnahmen führen.²²⁵ Es besteht nicht nur die Gefahr, dass die Entwicklung alkoholbedingter Delinquenz nicht abgebildet werden kann. Die mit dem Nationalen Konzept Sport und Sicherheit gesteckten Ziele drohen ebenfalls nicht erreicht zu werden. Insbesondere die Intervention und Prävention von Gewalttaten verlangen präzise Kenntnisse über die Formen der Gewalt und ihrer Ursachen. Eine Bewertung der im Nationalen Konzept Sport und Sicherheit aufgeführten Alkoholverbote ist mit den Jahresberichten der Zentralen Informationsstelle Sporeinsätze aktuell nicht möglich.

Neben der Frage nach der Erforderlichkeit nimmt ebenfalls die Geeignetheit von Alkoholverboten zur Reduzierung von Gewalt, Aggressionen und Sicherheit gefährdendem Verhalten im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen eine wichtige Rolle ein.

²²³ LZPD NRW, 2018a, S. 15-18.

²²⁴ Die hier aufgezeigten Informationsdefizite sind im Kontext einer Reihe kritischer Bewertungen hinsichtlich der methodischen und inhaltlichen Aufbereitung der ZIS-Jahresberichte zu sehen (Feltès, 2013, S. 4; Feltès/Ullrich, 2015, S. 562f.).

²²⁵ Im Jahr 2017 wurden laut Polizeilicher Kriminalstatistik (PKS) 231.291 Tatverdächtige (10,9 Prozent aller Tatverdächtigen) registriert, die nach polizeilichem Erkenntnisstand bei der Tatausführung unter Alkoholeinfluss standen. Etwa jede vierte Gewalttat (26,2 Prozent) und Sachbeschädigung (23,1 Prozent) sowie jeder zweite Widerstand gegen die Staatsgewalt (53,5 Prozent) wurden unter Alkoholeinfluss begangen. Einen Nachweis, welche Straftaten im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen registriert wurden, liefert die PKS jedoch nicht.

staltungen eine besondere Bedeutung ein. Sowohl die Polizeiliche Kriminalstatistik als auch verschiedene Dunkelfeldstudien weisen vielfältig auf die Zusammenhänge zwischen Alkoholkonsum und Delinquenz hin. Dies gilt insbesondere für das Verhältnis von Alkohol und Gewalt, aber auch für die Wahrscheinlichkeit, mit Diebstahls- und Sachbeschädigungsdelikten in Erscheinung zu treten.²²⁶ Durch die enthemmende Wirkung des Alkohols fühlen sich viele Menschen mutiger und furchtloser, sind aber gleichzeitig auch leichter reizbar.²²⁷ Durchaus problematisch hierbei ist, dass Alkohol, als eine in weite Teile unserer Gesellschaft integrierte Rauschdroge, mit entsprechend sozial akzeptierten Trinksituationen, wie Sportgroßveranstaltungen, einhergeht.

Dies ist besonders relevant, da mit den situativen Faktoren der Veranstaltungen, insbesondere aufgrund der Zusammenballung vieler Menschen auf verhältnismäßig engem Raum sowie der unterschiedlichen Parteinahme rivalisierender Fangruppen, bereits aggressionsfördernde Reize ausgehen, die durch den Alkoholkonsum noch verstärkt wahrgenommen werden. Auf der anderen Seite ist die Ursache von Sicherheitsstörungen im Rahmen von Sportgroßveranstaltungen nicht nur in einer einzigen Variablen, dem Alkoholkonsum, zu sehen. Es sind vielmehr die komplexen Wechselwirkungen zwischen strukturellen, situativen und individuellen Faktoren, die zu Störungen führen können, als Ganzes zu betrachten.²²⁸ Alkohol nimmt grundsätzlich nicht die Rolle als alleiniger, sondern vielmehr als mitgestaltender Enthemmungsfaktor ein. Unabhängig von den Möglichkeiten, entsprechende Verbote überwachen zu können, ist aus kriminologischer Perspektive die Annahme zu unterstützen, dass ausbleibender Alkoholkonsum das Risiko von Aggressionen, Gewalt und sicherheitsgefährdendem Verhalten im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen reduzieren kann.

Bedenklich sind wiederum die mit den Alkoholverboten einhergehenden Zuschreibungs- und Stigmatisierungsprozesse. Aus einem Machtgefälle heraus definieren die Akteure im Netzwerk „Sport und Sicherheit“, ohne vorherige Beteiligung der Fußballfans, den im allgemeinen Lebensbereich grundsätz-

²²⁶ Deutsche Hochschule der Polizei, 2013, S. 1.

²²⁷ Egg, 2011, S. 1.

²²⁸ Zick, 2014.

lich erlaubten Alkoholkonsum als deviant. Hiervon sind allerdings nicht nur die Handlung als solche, sondern auch die Fußballfans im Gesamten und die Orte, für die sie erlassen werden, betroffen. Alkoholverbote, als Teil eines undifferenzierten Kriminalisierungsprozesses, sind durch die Zuschreibung devianter Merkmale geeignet, im Sinne einer sich selbsterfüllenden Prophezeiung kriminelle Karrieren hervorzurufen beziehungsweise zu beschleunigen. Seit langem ist eine derartige Stigmatisierung rundum den deutschen Fußball und seine Anhängerschaft mit den aus der Kriminologie bekannten Konsequenzen wahrzunehmen.²²⁹ Das Label des „Störers“, des „Fußballrowdys“ und „Kriminellen“ wird von den Betroffenen angenommen und entsprechend ausgelebt. Vor allem aber werden die Betroffenen ausgegrenzt und in eine Ecke mit der tatsächlich gewaltbereiten Minderheit gedrängt.²³⁰ Es besteht die Gefahr, dass diejenigen, die Alkoholverbote befürworten, initiieren und erlassen, eine Situation heraufbeschwören, die sie eigentlich verhindern wollen.²³¹

4. Zusammenfassung und Ausblick

Seit langem wird angenommen, dass Alkoholkonsum einer der Schlüsselfaktoren für Sicherheitsstörungen im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen ist. Mit der erstmaligen Umsetzung des Nationalen Konzepts Sport und Sicherheit in der Saison 1994/95 gilt daher in den obersten Spielklassen des Herrenfußballs ein generelles Alkoholverbot in den Stadien. Darüber hinaus werden Alkoholverbote im Stadtgebiet des Spielortes und auf den An- und Abreisewegen der Fans als geeignet erachtet, ein erhöhtes Risiko von Aggressionen, Gewalt und sicherheitsgefährdendem Verhalten deutlich zu reduzieren.

Dabei ist für den Außenstehenden weder zu erkennen, was die Reduzierung eines alkoholbedingten Risikos von Aggressionen, Gewalt und sicherheitsgefährdendem Verhalten konkret meint, noch wie deren Ausmaß gemessen und wann dieses durchaus kriminalpolitisch relevante Ziel erreicht wird. Bereits die im Nationalen Konzept Sport und Sicherheit vorgenommene Art der Zielformulierung kann eine der Gründe sein, warum die maßgeblichen Akteu-

²²⁹ Feltes, 2013, S. 5.

²³⁰ Ebd., S. 5.

²³¹ Schwind/Winter, 1990a, S. 101.

re im Netzwerk „Sport und Sicherheit“ ein scheinbar klares Ziel nicht erreichen.

Es wurden eine Reihe von Gesetzen, Verordnungen, Polizeistrategien, Auflagen und weiteren Maßnahme entwickelt, die darauf abzielen, den Alkoholkonsum im Stadion, im Stadtgebiet des Spielortes sowie auf den An- und Abreisewegen zu reduzieren. Dabei bedarf es professioneller und umfassender personeller Strukturen, um die erforderlichen Maßnahmen zum Spieltag zu initiieren, abzustimmen, zu koordinieren und schließlich zu überwachen. Doch trotz aller Anstrengungen bestehen hinsichtlich der Zielerreichung erhebliche Bedenken.

Von besonderer Bedeutung ist, dass Alkohol für die Fans nicht nur einen integralen Bestandteil des Spielerlebnisses darstellt. Fußball ist für viele Anhänger ohne Alkohol undenkbar und Bier genauso wichtig, wenn nicht sogar wichtiger als das, was tatsächlich auf dem Platz geschieht.²³² Einschlägige europäische Studien belegen, dass die Fans teils enorme Anstrengungen unternehmen, um die Verbote zu umgehen. Es ist festzustellen, dass die Verbote wiederkehrend mit örtlichen, zeitlichen und verhaltensändernden Verdrängungseffekten einhergehen. Die Herausforderungen und Hemmnisse im Zusammenhang mit der Überwachung, verbunden mit der Entschlossenheit der Fans zu trinken, legen nahe, dass die mit den Verboten verbundene Zielsetzung aktuell nicht erreicht werden kann. Ohne die erforderliche Überwachung sind die Verbote nicht geeignet, den Alkoholkonsum der Fans zu reduzieren. Auch die hier dargestellten Studienergebnisse legitimieren die Alkoholverbote nicht. Wer trinken will, trinkt.

Den Alkoholverboten wohnt vielmehr das Potential inne, gefahrenträchtige Situationen erst hervorzurufen. Diese zeigen sich in Form des „Rauschtrinkens“ vor den Spielen, des Aufeinandertreffens rivalisierender Fangruppen außerhalb des polizeilichen Blickfeldes und der damit einhergehende Möglichkeit, sich mit potentiellen Waffen auszustatten. Der verstärkte Andrang an den Stadioneingängen kurz vor dem Anpfiff ist ebenfalls zu befürchten, wobei mit Solidarisierungshandlungen gegenüber betrunkenen Fans, denen der Zutritt verwehrt wurde, zu rechnen ist.

²³² Pearson/Sale, 2011.

Wenn die Alkoholverbote im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen bewertet werden, dürfen sich die im Netzwerk „Sport und Sicherheit“ maßgeblichen Akteure keinem medialen Druck und unbegründeten politischen Forderungen beugen. Diese Form der „symbolischen Politik“²³³ ist einer effektiven Problemlösung nicht dienlich. Vielmehr wohnen dieser Vorgehensweise aggressionsfördernde Effekte inne. Die in Folge einer wissenschaftlichen Auseinandersetzung erzielte Einigung hinsichtlich der Festlegung eines generellen Alkoholverbots im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen zu Beginn der 1990er Jahre ist keineswegs stabil und sollte ständig begleitet sowie erforderlichenfalls neu justiert werden.²³⁴

Die kriminologische Forschung belegt vielfach, dass unbedachte kriminalpolitische Maßnahmen massive Nebenwirkungen haben können, die im Ergebnis eine Problemlage eher eskalieren lassen, als sie zu beheben. Im Ausland ist es inzwischen anerkannt, dass solche Initiativen einer beständigen Erfolgsüberprüfung unterzogen werden müssen.²³⁵ Die Untersuchungen aus der Schweiz, Italien und Großbritannien zur Wirksamkeit von Alkoholverboten im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen sind in diesem Kontext als Beispiele guter Praxis anzusehen.

Die sicherheitsrelevanten Entwicklungen rund um Sportgroßveranstaltungen machen es unbedingt erforderlich, die Sicherheitskonzepte aller beteiligten Akteure auch aus kriminalpolitischer Sicht zu evaluieren und fortzuentwickeln. In Bezug auf die Alkoholverbote bei Sportgroßveranstaltungen lassen sich in Deutschland insbesondere eine defizitäre Datengrundlage zur Beurteilung der Kriminalitätslage und ein unzureichender Forschungsstand erkennen. Wissenschaftliche Stellungnahmen basieren überwiegend auf frühere, aktuell aber nicht mehr verlässliche Studien. Valide quantitative Erkenntnisse des polizeilichen Hellfeldes zur alkoholbedingten Delinquenz fehlen gänzlich. Daher ist es zunächst erforderlich, die Erkenntnislage zu den umfassenden Festlegungen von Alkoholverboten zu aktualisieren und zu verbessern. Vor diesem Hintergrund wird eine umfassende empirische Untersuchung zum Themenbereich „Alkohol, Delinquenz und Sportgroßveranstaltungen“

²³³ Scheerer, 1978, S. 223-227; Sack, 2010, S. 63 - 89.

²³⁴ Kunz/Singelstein, 2016, S. 179.

²³⁵ Feltes, 2013, S. 15.

staltungen“ unter Einbeziehung vergleichender Erkenntnisse aus dem Ausland empfohlen. Diese Studie sollte von der Innenministerkonferenz, dem Deutschen Fußball-Bund e.V. und der Deutschen Fußball Liga GmbH gemeinsam beauftragt und durch eine unabhängige wissenschaftliche Organisation durchgeführt werden. In Verbindung mit den Ergebnissen anderer Studien zu den Phänomenen sind Erkenntnisse zu erwarten, die das Sicherheitsmanagement rund um Sportgroßveranstaltungen weitreichend verbessern könnten.

Der Jahresbericht der Zentralen Informationsstelle Sporteinsätze sollte um Erkenntnisse im Zusammenhang mit Alkoholverboten bei Sportgroßveranstaltungen ergänzt werden. Das Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste des Landes Nordrhein-Westfalen muss die Standards und statistischen Vorgaben schaffen, um die Datenlücken zu schließen. So würden die kriminalpolitisch relevanten Akteure eine wichtige Grundlage zur Bewertung entsprechender Umsetzungsstrategien erhalten.

Die Kritik soll jedoch nicht nahelegen, dass es keinen Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und dem Auftreten delinquenten Verhaltens gibt. Es herrscht vielmehr Verständnis für die Annahme, dass übermäßiger Alkoholkonsum die Hemmungen senkt und Einzelpersonen eher dazu veranlasst, das Verhalten anderer als beleidigend oder herausfordernd wahrzunehmen. Das Auftreten spontaner Gewalthandlungen wird hierdurch begünstigt. Nichtsdestotrotz sind die Ursachen von Sicherheitsstörungen nicht in einer einzigen Variablen, dem Alkohol, zu sehen. Es sind vielmehr die komplexen Wechselwirkungen von strukturellen, situativen und individuellen Faktoren, die zu Störungen führen können.²³⁶ Auch wenn der Zusammenhang zwischen Alkohol und Straffälligkeit zu den ältesten und am besten untersuchten Erkenntnissen der Kriminologie über die Entstehung von Straftaten zählt, fehlt es bislang an einem Nachweis des direkten psychopharmakologischen Kausalzusammenhangs von Alkoholkonsum und dem Auftreten delinquenten Verhaltens.

Der mit den Alkoholverboten verbundene Aufwand scheint in keinem zu rechtfertigenden Verhältnis zum erhofften Nutzen zu stehen. Die Verbote

²³⁶ Zick, 2014.

scheinen auch vor dem Hintergrund der damit einhergehenden rebellierenden Gegenkräfte vielmehr kontraproduktiv zu sein. Mit einem Verzicht auf Alkoholverbote könnten den Fans Freiräume belassen werden und offensichtlich wirkungslose Alkoholverbote müssten nicht länger dem Versuch unterliegen, mit einem enormen Sicherheitsaufwand durchgesetzt zu werden. Die hierdurch freiwerdenden Kräfte könnten für nachweislich wirksame Maßnahmen eingesetzt werden. Die im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen relevanten Institutionen der sozialen Kontrolle sollten vor dem Hintergrund des verantwortungsvollen Umgangs mit Alkohol eine Selbstregulierung innerhalb der Fanszene fördern, einfordern und unterstützen.

Darüber hinaus sind Präventionsprojekte zum verantwortungsvollen Umgang mit Alkohol, zur Stärkung der Selbstregulierung und Reflektion der Wahrnehmung der deutschen Fankultur weiter in den Fokus zu rücken. Erlöse aus höheren Bierpreisen bei Fußballspielen könnten beispielsweise einen direkten finanziellen Beitrag zur Förderung dieser Präventionsprojekte leisten.

Bei allen Maßnahmen ist darauf zu achten, dass kein Übermaß und kein Untermaß, sondern Augenmaß praktiziert wird. Wenn der Fokus ausschließlich auf repressiven und kontrollierenden Maßnahmen liegt, die Ursachen der Gewalt ignoriert und nicht in soziale Prävention investiert wird, dann besteht die Gefahr, dass Sportgroßveranstaltungen durch ein Übermaß an Sicherheitsmaßnahmen geprägt werden.²³⁷ Damit wäre die Gefahr verbunden, dass die Betroffenen dies als Provokation werten und mit entsprechenden Gegenreaktionen darauf antworten.

Mit den Alkoholverboten werden bereits jetzt nicht nur dem Handeln der Fans, sondern auch den Fans selbst und den Orten, für die solche Verbote erlassen werden, aus einem Machtgefälle heraus, gewisse „kriminelle“ Merkmale zugeschrieben. Alkoholverbote sind geeignet, einen Kriminalisierungsprozess hervorzurufen beziehungsweise zu beschleunigen. Die Instanzen der sozialen Kontrolle können durch Zuschreibungsprozesse entscheidend zu kriminellen Lebensläufen beitragen, indem das von ihnen geschaffene Fremdbild von den Betroffenen im Sinne einer „sich selbst erfüllenden Prophezeiung“ allmählich übernommen wird. Die Betroffenen werden

²³⁷ Feltes, 2012, S. 66.

als „Kriminelle“, „Störer“ oder eben „Fußballrowdy“ abgestempelt und entsprechend behandelt.²³⁸ Das „Label“ wird von den Betroffenen angenommen und entsprechend ausgelebt. Vor allem aber werden die Betroffenen ausgegrenzt und in eine Ecke mit der tatsächlich gewaltbereiten Minderheit gedrängt.²³⁹ Den Alkoholverboten wohnt ein entsprechendes Potential inne. Es besteht die Gefahr, dass diejenigen, die Alkoholverbote erlassen, über einen Prozess der sich selbsterfüllenden Prophezeiung eine Situation heraufbeschwören, die sie eigentlich verhindern wollen.²⁴⁰

Das Thema „Alkoholverbote im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen“ sollte in Deutschland mit dem Wissen um die hier aufgeführten Ergebnisse erneut aufgegriffen werden. Initiativen, wie die Regionalkonferenzen des Deutschen Fußball-Bundes e.V. und der Deutschen Fußball Liga GmbH im Jahr 2017, können unter direkter Einbindung der im Netzwerk „Sport und Sicherheit“ beteiligten Akteure eine breite Debatte auslösen und sind zu begrüßen. Dabei sind jedoch zukünftig auch die Fans in geeigneter Weise mit einzubeziehen.

Die Union of European Football Associations (UEFA) wird ab der kommenden Saison 2019/20 das bis dahin geltende strikte Alkoholverbot in Stadien und dem Stadionumfeld bei Spielen der Champions League und Europa League aufheben. Auf einer Vorstandssitzung im Mai 2018 in Kiew wurde die Regeländerung durch den Vorstand genehmigt, sodass zukünftig lokale und nationale Gesetze auf Spielstätten angewendet werden.²⁴¹

Artikel 36 der UEFA-Sicherheitsvorschriften wird sinngemäß wie folgt lauten: "Der Spielveranstalter darf Alkohol nur innerhalb des Stadions oder seiner privaten Umgebung verkaufen oder verteilen (...) innerhalb der Grenzen, die das nationale und lokale Recht in der jeweils geltenden Fassung zulässt."²⁴²

Mit dem Alkoholausschank in den Stadien ist berechtigterweise zu erwarten, dass Fans diese früher betreten und so kürzere Wartezeiten entstehen. Zudem ist ein besseres „Crowd Management“ an den Eingängen zu erwarten.

²³⁸ Feltes, 2013, S. 5.

²³⁹ Ebd., S. 5.

²⁴⁰ Schwind/Winter, 1990a, S. 101.

²⁴¹ Football Supporters Europe e.V., 2018.

²⁴² Ebd.

Dies hätte einen positiven Einfluss auf die allgemeine Sicherheit. Die Entscheidung der UEFA ermöglicht eine Politik der Einzelfallentscheidungen, die den spezifischen Landesgesetzen und der jeweiligen Fußballkultur eher gerecht wird.

Der Ansatz der UEFA ist als ein weiteres Signal zu werten, die Diskussion über Alkoholverbote im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen in Deutschland neu aufleben zu lassen.

Unabhängig der künftigen Entwicklungen scheint es jedoch bereits jetzt angezeigt, den Fokus der Debatte um Alkohol bei Sportgroßveranstaltungen auf die Einstellung der Fans zum Alkoholkonsum zu lenken. Eine sachgerechte Selbstreflektion der Fans sollte dabei als Ziel dienen, an dessen Ende ein verantwortungsvoller Umgang mit Alkohol steht. Dabei müssen Lösungswege angestrebt werden, die die Fanbelange angemessen berücksichtigen. Als Ansatz kann der Transformationsprozess der schottischen Fankultur in den 1990er Jahren dienen.

5. Verwendete Literatur

- Albers, Simon/Feltes, Thomas/Ruch, Andreas (2015): Kriminelle Fußballfans?: Ergebnisse einer empirischen Untersuchung zu Stadionverboten und registrierter Delinquenz, Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform Vol. 98 No. 6, Köln, S. 481 - 496.
- Arbeitsgruppe Nationales Konzept Sport und Sicherheit (1992): Ergebnisbericht, Düsseldorf.
- Becker, Howard S. (1963): Outsiders: Studies in the sociology of deviance, New York.
- Bremer, Christoph (2003): Fußball ist unser Leben!? Ein Zuschauersport und seine Fans, Diplomica, Bd. 10, Marburg.
- Breuer, Benjamin (2015): Drittortauseinandersetzungen im Rahmen von Fußballspielen - am Beispiel der Fanszene von Rot-Weiss Essen, Bochumer Schriften zur Rechtsdogmatik und Kriminalpolitik, Bd. 30, Holzkirchen.
- Bundeskriminalamt (2018): Polizeiliche Kriminalstatistik: Jahrbuch 2017, Bd. 3, Wiesbaden.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2018): Bericht zur Polizeilichen Kriminalstatistik 2017, Berlin.
- Coalter, Fred (1985): Crowd behaviour at football matches: A study in Scotland, Leisure Studies Vol. 4 No. 1: 111 - 117.
- Costa, Gianni/Voogt, Gerhard (2010): Nach Fußball-Randale in Bochum: NRW-SPD fordert Nacktscanner in Stadien. Verfügbar unter: https://rp-online.de/politik/deutschland/nrw-spd-fordert-nacktscanner-in-stadien_aid-12893313 Abgerufen am: 25.12.2018.
- Deusch, Florian (2005). Polizeiliche Gefahrenabwehr bei Sportgroßveranstaltungen: Darstellung anhand des Fußballsports, Beiträge zum Sportrecht, Bd. 21, Berlin.
- Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (2015): Alkohol: Basisinformationen, 12. Aufl., Hamm.

- Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (2014): Fußball und Alkohol - Sicherheitsinteressen der Zuschauer verstärkt wahrnehmen [Pressemeldung]. Verfügbar unter:
http://www.dhs.de/fileadmin/user_upload/pdf/Presse/2014/2014-05-28_PM_Fussball_und_Alkohol_-_Deutschland.pdf Abgerufen am: 02.01.2019.
- Deutsche Hochschule der Polizei (2013): Alkohol und Gewalt: eine Analyse des Forschungsstandes zu Phänomenen, Zusammenhängen und Handlungsansätzen, Münster.
- Deutsche Hochschule der Polizei (2010): Interdisziplinäre Untersuchung zur Analyse der neuen Entwicklungen im Lagefeld Fußball, Münster.
- Deutscher Fußball-Bund e.V. (2018): Zuschauerzahlen. Verfügbar unter:
<https://www.dfb.de/bundesliga/statistik/zuschauerzahlen/> Abgerufen am: 28.11.2018.
- Deutscher Fußball-Bund e.V. (2017): Regionalkonferenzen 2017: Neue Impulse bei Prävention und Sicherheit. Verfügbar unter:
https://www.dfb.de/news/detail/regionalkonferenzen-2017-neue-impulse-bei-praevention-und-sicherheit-162395/?no_cache=1 Abgerufen am: 10.02.2018.
- Deutscher Fußball-Bund e.V./Deutsche Fußball Liga GmbH (2009): Stadionhandbuch: Anforderungen an Fußballstadien in baulicher, infrastruktureller, organisatorischer und betrieblicher Hinsicht. Verfügbar unter:
https://polizei.nrw/sites/default/files/2018-06/NKSS_A3_DFL_DFB_Stadionhandbuch_20090119.pdf Abgerufen am: 02.01.2019.
- Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung (2018): Drogen- und Suchtbericht: Oktober 2018, Berlin.
- Egg, Rudolf (2011): Delikte unter Alkoholeinfluss, in: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (Hrsg.): Jahrbuch Sucht 2011, Geesthacht, S. 155 - 167.
- Errix GmbH (o.J.): Wie uncool: Alkohol trinken im Zug. Verfügbar unter:
<https://www.erixx.de/service/alkoholfrei/> Abgerufen am: 03.01.2019.
- Fechner, Frank/Arnhold, Johannes/Brodführer, Michael (2014): Sportrecht, Tübingen.

- Feltes, Thomas/Ullrich, Christian (2015): Das NRW-Konzept „Intensivtäter Gewalt und Sport“: Sinnvolle polizeiliche Maßnahmen oder symbolische Kriminalpolitik?, in: Kriminalistik 10/2015, S. 560 - 565.
- Feltes, Thomas (2014): Stellungnahme zum Sachverständigengespräch des Innenausschusses des Landtages NRW am 03. April 2014: Realistische Erfassung von Sicherheitsproblemen – Reform der Datenerfassung und -auswertung der Zentralen Informationsstelle Sporeinsätze (ZIS). Verfügbar unter:
<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-1555.pdf> Abgerufen am 02.01.2019.
- Feltes, Thomas (2013): Schriftliche Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Landtages NRW am 07.März 2013 „Gegen Randalierer im Zusammenhang mit Fußballspielen konsequent vorgehen“. Verfügbar unter:
<https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-551.pdf;jsessionid=51B236701977A145E440C1009C5CB175.xworker> Abgerufen am: 02.01.2019.
- Feltes, Thomas (2012): Sicherheit bei Großveranstaltungen durch Überwachung der Teilnehmerinnen? Zur aktuellen Diskussion um den Umgang mit Gewalt in und um Fußballstadien, in: Neue Kriminalpolitik, 2013, S. 48 - 66.
- Feltes, Thomas (2000): Kriminologische Regionalanalyse und Lagebilder als Datenbasis polizeilicher Bekämpfungskonzepte. In: Stock, Jürgen/Büchler; Heinz (Hrsg.): Erfassung und Bewertung von Konzepten repressiver Kriminalitätskontrolle, Ascherslebener Polizeiwissenschaftliche Schriften, Bd. 1, Aschersleben, S.43 - 54.
- Football Supporters Europe e.V. (2018): Alkoholausschank in Uefa-Wettbewerben: FSE begrüsst die Entscheidung des UEFA Exekutivkomitees. Verfügbar unter:
<https://www.fanseurope.org/de/news-2/news-2/1670-alcohol-distribution-at-uefa-competitions-fse-welcomes-the-decision-of-the-uefa-executive-committee-ger.html> Abgerufen am: 26.11.2018.

- Gädeke, Henning (2012): Sportgroßveranstaltungen als staatliche Herausforderung, zugleich Diss., Frankfurt a.M.
- Gaßmann, Raphael (2014): Fußball und Alkohol - Sicherheitsinteressen der Zuschauer verstärkt wahrnehmen [Pressemeldung]. Verfügbar unter: http://www.dhs.de/fileadmin/user_upload/pdf/Presse/2014/2014-05-28_PM_Fussball_und_Alkohol_-_Deutschland.pdf Abgerufen am: 25.06.2018.
- Gibbs, John (1986): Alcohol consumption, cognition and context, examining tavern violence, in: Campbell, Anne/Gibbs, John (eds.): Violent transactions: the limits of personality, Oxford: 133 - 152.
- Giulianotti, Richard (1995): Participant observation and research into football hooliganism: Reflections on the problems of entree and everyday risks, *Sociology of Sport Journal*, 12:1: 1 - 20.
- Happel, Valeria (2014): Wurst und richtiges Bier gehören zum Fussball. Verfügbar unter: <https://www.20min.ch/schweiz/basel/story/-Wurst-und-richtiges-Bier-gehoren-zum-Fussball--22891248> Abgerufen am: 21.10.2018.
- Haslinger, Bastian (2011): Zuschauerausschreitungen und Verbandssanktionen im Fußball, *Schriften zum Sportrecht*, Bd. 23, Baden-Baden.
- Herles, Christian (2016): Persönlichkeitsrechtsverletzungen bei Sportveranstaltungen als Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, *Europäische Hochschulschriften*, Bd. 5842, Frankfurt a.M.
- Her Majesty's Stationery Office (1980): Criminal Justice (Scotland) Act 1980: Chapter 62. Verfügbar unter: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1980/62/pdfs/ukpga_19800062_en.pdf Abgerufen am: 02.01.2019.
- Hilpert, Horst (2009): Das Fußballstrafrecht des Deutschen Fußball-Bundes (DFB), Berlin.

- Innenministerium Nordrhein-Westfalen (2002): Bericht der Geschäftsstelle des Nationalen Ausschuss Sport und Sicherheit „Alkoholausschank in Fußballstadien“ für die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 05./06.12.2002 in Bremen. Verfügbar unter: [https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2002-12-06/anlagen-15.pdf? blob=publicationFile&v=2](https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2002-12-06/anlagen-15.pdf?blob=publicationFile&v=2) Abgerufen am 10.10.2018.
- Janssen, Helmut (1991): Einstellungen/Vorurteile. Verfügbar unter: http://www.krimlex.de/artikel.php?BUCHSTABE=&KL_ID=58 Abgerufen am: 30.11.2018.
- Keckeisen, Wolfgang (1974): Die gesellschaftliche Definition abweichenden Verhaltens: Perspektiven und Grenzen des labeling approach, München.
- Kerner, Hans-Jürgen (1985): Alkohol, Alkoholismus, in: Kaiser, Günther/Kerner, Hans-Jürgen/Sack, Fritz/Schellhoss Hartmut (Hrsg.): Kleines Kriminologisches Wörterbuch, 2. Aufl., Heidelberg, S. 5 - 9.
- Kidza, Zacharias (2014): Hooliganismus und Gewalt bei Fußball in Deutschland und Großbritannien: Ländervergleichende Befunde aus kriminologischer, rechtlicher und historischer Perspektive, Berlin.
- Kirchner, Hildebert/Butz, Cornelia (2003): Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 5. Aufl., Berlin.
- Kraft, Michael (2011): Schalke hat die durstigsten Fans. Verfügbar unter: <http://www.news.de/sport/855220143/schalke-hat-die-durstigsten-fans/1/> Abgerufen am: 21.10.2018.
- Krahm, Bastian (2008): Polizeiliche Maßnahmen zur Eindämmung von Hooligangewalt, Schriften zum Recht der Inneren Sicherheit, Bd. 10, Stuttgart.
- Kubera, Thomas (2018): Veranstaltungsverlauf, in: Kubera, Thomas (Hrsg.): Sicherheit und Kommunikation bei Fußballgroßveranstaltungen: Praxishandbuch für Akteure im Netzwerk der Sicherheitsgewährleistung, Stuttgart.

- Kubera, Thomas/Borner, Beatrice/Buchmann, Antonia (2018): Glasverbot, in: Kubera, Thomas (Hrsg.): Sicherheit und Kommunikation bei Fußballgroßveranstaltungen: Praxishandbuch für Akteure im Netzwerk der Sicherheitsgewährleistung, Stuttgart.
- Kugelmann, Dieter/Auerbach, Harald (2018a): Hausrecht, in: Kubera, Thomas (Hrsg.): Sicherheit und Kommunikation bei Fußballgroßveranstaltungen: Praxishandbuch für Akteure im Netzwerk der Sicherheitsgewährleistung, Stuttgart.
- Kugelmann, Dieter/Auerbach, Harald (2018b): Verkehrspflichten, in: Kubera, Thomas (Hrsg.): Sicherheit und Kommunikation bei Fußballgroßveranstaltungen: Praxishandbuch für Akteure im Netzwerk der Sicherheitsgewährleistung, Stuttgart.
- Kunz, Karl-Ludwig/Singelstein, Tobias (2016): Kriminologie. 7. Aufl., Bern.
- Kunz, Karl-Ludwig (2011): Kriminologie. 6. Aufl., Bern.
- Limbergen, Kris van/Walgrave, Lode (1988): Fußballgewalt in Belgien: Ein Forschungsprojekt zur Verarbeitung des Heysel-Traumas, in: Horak, Roman/Reiter, Wolfgang/Stocker, Kurt (Hrsg.): Ein Spiel dauert länger als 90 Minuten: Fußball und Gewalt in Europa, Hamburg, S. 53 - 71.
- Limbergen, Kris van/Colears, Carine/Walgrave, Lode (1987): De maatschappelijke en sociopsychologische achtergronden van het voetbalvandalisme. Rapport II: Resultaten van een systematisch empirisch onderzoek in het Belgisch eersteklassevoetbal, competitie 1986-1987, Leuven.
- Lipsey, Mark W./Wilson, David B./Cohen, Mark A./Derzou, James H. (1997): Is there a causal relationship between alcohol use and violence? A synthesis of evidence, in: Galanter, Mark/Kasakutas, Lee Ann (eds.): Recent developments in alcoholism, Vol. 13: Alcohol and violence, New York: 245 - 282.

- LZPD NRW (2018a): Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze: Jahresbericht Fußball Saison 2017/18. Verfügbar unter: <https://lzd.nrw-polizei.de/sites/default/files/2018-10/Z-181008-10%28ZIS-Jahresbericht%202017-2018%20Stand%2008.10.2018%2007.00%20Uhr%29.pdf> Abgerufen am 28.11.2018.
- LZPD NRW (2018b): ZIS-Jahresbericht 2017/18: Keine Entwarnung in Sachen Fußball und Gewalt - Gewaltbereite Ultraszene zeigt hohen Organisationsgrad bei Störungen [Pressemeldung]. Verfügbar unter: https://lzd.nrw-polizei.de/sites/default/files/2018-10/181005_PE%20ZIS%20Jahresbericht%202017_2018.pdf Abgerufen am 08.11.2018.
- Manz, Robert (2018): Fankultur in Deutschland. Verfügbar unter: <https://www.planet-wissen.de/gesellschaft/sport/fussballgeschichte/pwiefankulturindeutschland100.html> Abgerufen am: 18.12.2018.
- Meier, Bernd-Dieter (2010): Kriminologie, 4. Aufl., München.
- Nationaler Ausschuss Sport und Sicherheit (2011): Nationales Konzept Sport und Sicherheit: Fortschreibung 2012. Verfügbar unter: https://www.kos-fanprojekte.de/fileadmin/user_upload/material/soziale-arbeit/Richtlinien-und-Regeln/nkss_konzept2012.pdf Abgerufen am: 02.01.2019.
- Pearson, Geoff (2000): Legislating for the football hooligan: a case for reform, in: Greenfield, Steve/Osborn, Guy (eds.): Law and sport in contemporary society, London: 182 - 200.
- Pearson, Geoff/Sale, Arianna (2011): On the Lash - revisiting the effectiveness of alcohol controls at football matches', Policing and Society Vol. 21 No. 1, Liverpool: 1 - 17.
- Pernanen, Kai (1975): Alcohol and crimes of violence, in: Kissin, Benjamin/Begleiter, Henri (eds.): The biology of alcoholism: Social aspects of alcoholism Vol. IV, New York: 351 - 444.

- Pihl, Robert O. (1983): Alcohol and aggression: A psychological perspective. In: Gottheil, Edward/Druley, Keithy A./Skoloda, Thomas E./Waxman, Howard M. (eds.): Alcohol, drug abuse and aggression. Springfield: 292 - 313.
- Pilz, Gunter/Behn, Sabine/Klose, Andreas/Schwenzer, Victoria/Steffan, Werner/Wölki, Franciska (2006): Wandlungen des Zuschauerverhaltens im Profifußball, Schriftenreihe des Bundesinstituts für Sportwissenschaft Nr. 114, Bonn.
- Putzke, Holm (2006): Was ist gute Kriminalpolitik? Eine begriffliche Klärung, in: Feltes, Thomas/Steinhilper, Gernot/Pfeiffer, Christian (Hrsg.): Kriminalpolitik und ihre wissenschaftlichen Grundlagen, Festschrift für Hans-Dieter Schwind zum 70. Geburtstag, Heidelberg, S. 111 - 122.
- Putzke, Holm (o.J.): Kriminalpolitik. Verfügbar unter: http://www.krimlex.de/artikel.php?BUCHSTABE=&KL_ID=109 Abgerufen am: 18.01.2019.
- Rogge, Lisa (2018): Zur Konzeptualisierung von Fussballereignissen als Gewalträume: Eine Medienanalyse, in: Wilhelm, Jan L. (Hrsg.): Geographien des Fußballs: Themen rund ums runde Leder im räumlichen Blick, Potsdamer Geographische Praxis, Bd. 14, Potsdam, S. 183 - 207.
- Rolfes, Manfred (2008): (Un-)Sicherheit, Risiko und Stadt, in: Praxis Geographie, Heft 12/2008, S. 4 - 7.
- Rossow, Ingeborg/Bye, Elin K. (2013): The problem of alcohol-related violence: an epidemiological and public health perspective, in: McMurrin, Mary (eds.): Alcohol-related violence: prevention and treatment, Chichester: 3 - 18.
- Sack, Fritz (2010): Symbolische Kriminalpolitik und wachsende Punitivität, in: Dollinger, Bernd/Schmidt-Semisch, Henning (Hrsg.): Handbuch Jugendkriminalität - Kriminologie und Sozialpädagogik im Dialog; S. 63 - 89.
- Sack, Fritz (1968): Neue Perspektiven in der Kriminologie, in: Klimke, Daniela/Legnaro, Aldo (Hrsg.): Kriminologische Grundlagentexte, 2015, Heidelberg, S. 107 - 123.

- Scheerer, Sebastian (1978): Der politisch-publizistische Verstärkerkreislauf: Zur Beeinflussung der Massenmedien im Prozeß strafrechtlicher Normgenese, Kriminologisches Journal 10, S. 223 - 227.
- Scheler, Fabian (2014): Die seltsamen Zahlen der Polizei: Gewalt im Fußball. Verfügbar unter: <https://www.zeit.de/sport/2014-10/fussball-gewalt-zentrale-informationsstelle-sporteinsaetze> Abgerufen am: 27.12.2018.
- Schmid, Holger (2015a): Die neue Alkoholregelung im Stadion St. Jakob Park, in: Schneider, Christian/Gschwend, Adrian/König, Marianne (Hrsg.): SuchtMagazin, 5/2015, Bern, S. 41 - 43.
- Schmid, Holger (2015b): Wissenschaftliche Begleitung der Alkoholregelung im Stadion St. Jakob Park: Zusammenfassung. Verfügbar unter: [www.jsd.bs.ch/.../141217 Zusammenfassung AlkoholregelungStJakob_FHNW.pdf](http://www.jsd.bs.ch/.../141217_Zusammenfassung_AlkoholregelungStJakob_FHNW.pdf) Abgerufen am: 02.01.2019.
- Schwind, Hans-Dieter (2016): Kriminologie und Kriminalpolitik: Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen, 23. Aufl., Heidelberg.
- Schwind, Hans-Dieter (2011): Kriminologie: Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen, Heidelberg.
- Schwind, Hans-Dieter/Winter, Manfred (1990a): Ursachen, Prävention und Kontrolle von Gewalt - Analysen und Vorschläge der Unabhängigen Regierungskommission zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt, Bd. I., Endgutachten und Zwischengutachten der Arbeitsgruppen, Berlin.
- Schwind, Hans-Dieter/Winter, Manfred (1990b): Ursachen, Prävention und Kontrolle von Gewalt - Analysen und Vorschläge der Unabhängigen Regierungskommission zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt, Bd. II., Erstgutachten der Unterkommissionen, Berlin.
- Schwind, Hans-Dieter (1985): „Rationale“ Kriminalpolitik als Zukunftsaufgabe, in: FS für Wassermann, Berlin, S. 573 - 597.
- Secretary of State for the Home Department (1990): The Hillsborough Stadium Disaster: Final Report. Verfügbar unter: <https://www.epcresilience.com/EPC/media/MediaLibrary/Knowledge%20Hub%20Documents/F%20Inquiry%20Reports/Hillsborough-Taylor-Report.pdf?ext=.pdf> Abgerufen am: 02.01.2019.

- Spahn, Helmut (2009): Hooliganismus: Verantwortlichkeit und Haftung für Zuschauerausschreitungen, Stuttgart.
- Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (2011): Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 193. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder. Verfügbar unter: <https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/11-12-09/Beschluesse.pdf?blob=publicationFile&v=2> Abgerufen am 09.10.2018.
- Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (2010): Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 190. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder. Verfügbar unter: <https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/10-05-28/Beschl%C3%BCsse.pdf?blob=publicationFile&v=2> Abgerufen am: 03.10.2018.
- Statista GmbH (2018): Beliebteste Sportarten in Deutschland nach Interesse der Bevölkerung an dem Sport in den Jahren 2016 bis 2018. Verfügbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/171072/umfrage/sportarten-fuer-die-besonderes-interesse-besteht/> Abgerufen am: 17.12.2018.
- Stopper, Martin (2012): Bis wirklich was passiert: Diskussionen über Sicherheitskontrollen vor Stadien. Verfügbar unter: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/fussballstadion-sicherheitskontrolle-durchsuchung-fans-nacktscanner-bengalo/> Abgerufen am: 25.12.2018.
- Stott, Clifford/Adang, Otto/Livingstone, Andrew/Schreiber, Martina (2007): Variability in the collective behaviour of England fans at Euro 2004: Hooliganism, public order policing and social change, in: European Journal of Social Psychology, 37: 75 - 100.

- Tomsen, Stephen (1997): A top night: Social protest, masculinity and the culture of drinking violence. *British Journal of Criminology*, 37 (1): 90 - 102.
- Turnit, Christoph (2012): Eingriffsbefugnisse bei Veranstaltungen, in: JURA 2012, S. 366 - 372.
- Universität Bern (2007): Alkohol und Gewalt: Eine Online-Befragung der Polizeiangehörigen im Kanton Bern, Bern.
- Verkehrsministerkonferenz (2010): Beschluss-Sammlung der Verkehrsministerkonferenz am 6./7. Oktober 2010 auf Schloss Ettersburg. Verfügbar unter:
https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/10-10-06-07-VMK/10-10-06-07-beschl.pdf?__blob=publicationFile&v=2 Abgerufen am 03.10.2018.
- Walker, Wolf-Dietrich (2009): Hooliganismus: Verantwortlichkeit und Haftung für Zuschauerausschreitungen, Stuttgart.
- Zick, Andreas (2014): Bambule und Randalen: Gewalt im Fußball: Im Abseits? Verfügbar unter: <http://www.bpb.de/gesellschaft/medien-und-sport/bundesliga/156633/gewalt-im-fussball-im-abseits?p=all> Abgerufen am: 30.11.2018.

Anhang 1) Daten des polizeilichen Hellfeldes

Gegenstand: Bundesliga, 2. Bundesliga und 3. Liga

Berichtszeitraum: 01.07.2017 - 30.06.2018

Saison	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18
Vereine	56	56	56	56	56	56	56	56	56	56
Spiele	1.167	1.144	1.130	1.137	1.135	1.130	1.177	1.159	1.169	1.153
Zuschauer	19.717.011	19.321.798	19.629.055	20.818.935	20.658.249	21.097.746	21.014.551	21.486.950	21.372.784	21.122.342
Bundesliga*	12.822.484	12.790.000	13.057.899	13.805.496	13.042.590	13.311.300	13.061.532	12.980.815	12.451.953	13.426.974
2. Bundesliga*	4.758.337	4.580.000	4.445.874	5.276.103	5.274.798	5.465.194	5.389.457	5.819.100	6.652.083	5.346.738
3. Liga**	2.136.190	1.951.798	2.125.282	1.737.336	2.340.861	2.321.252	2.563.562	2.687.035	2.268.748	2.348.630
Strafverfahren***	7.116	7.101	7.123	9.140	8.147	9.725	8.329	7.773	8.023	6.921
Häufigkeitszahl (HZ)****	36	37	36	44	39	46	40	36	38	33

* Quelle: Deutscher Fußball-Bund e.V., 2018. Verfügbar unter
<https://www.dfb.de/bundesliga/statistik/zuschauerzahlen/>

** Quelle: Deutscher Fußball-Bund e.V., 2018. Verfügbar unter:
<https://www.dfb.de/3-liga/statistik/zuschauerzahlen/>.

***Quelle: LZPD NRW, 2018a, S. 31-32.

**** Häufigkeitszahl (HZ) = Strafverfahren x 100.000 / Anzahl der Zuschauer

Eigenständigkeitserklärung

Hiermit versichere ich, dass ich den vorliegenden Leistungsnachweis selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe, alle Ausführungen, die anderen Schriften wörtlich oder sinngemäß entnommen wurden, kenntlich gemacht sind und der Leistungsnachweis in gleicher oder ähnlicher Fassung noch nicht Bestandteil einer Studien- oder Prüfungsleistung war.



Potsdam, 30. Januar 2019