

Präventive, politische und rechtliche Instrumente zur Verhinderung von Gewalt rund um Sportveranstaltungen: Eine Übersicht.

1. Ausgangslage

In der Saison 2014/15 besuchten 2,2 Millionen die Fussballspiele der Raiffeisen Super League und der Brack.ch Challenge League.¹ In den beiden obersten Eishockeyligen wurden rund 3,1 Millionen Besucher gezählt. Diese Zahlen vergegenwärtigen einerseits die enorme gesellschaftliche Bedeutung dieser beiden Sportarten, andererseits zeigen sie aber auch, dass Fussball- und Eishockeyspiele eine Herausforderung für die Sicherheitskräfte sein können. In der Schweiz wird mit verschiedenen gesetzlichen, politischen und präventiven Instrumenten versucht, die Sicherheit rund um Sportveranstaltungen zu gewährleisten und Fanausschreitungen vorzubeugen. Im Folgenden werden die Fakten sowie die wichtigsten Massnahmen und Akteure vorgestellt.

2. Fakten

Das fedpol weist halbjährlich aktuelle Zahlen aus dem Informationssystem HOOGAN aus.

Total registriert sind per Stichtag 31.7.2015²: 1'535 Personen. Mit 46 % sind knapp die Hälfte der erfassten Personen zwischen 19 und 24 Jahre alt, weitere 31 % zwischen 25 und 29 Jahre alt. Am Stichtag waren total 1058 Massnahmen gegen Personen aktiv, d.h. zu diesem Zeitpunkt in Kraft. Dabei handelt es sich um fünf Meldeauflagen, 412 Rayonverbote und 641 Stadionverbote. Insgesamt wurden während der Fussballsaison 2014/2015 (Super League, Challenge League und Schweizer Cup) fünf Meldeauflagen, 128 Rayonverbote und 98 Stadionverbote in HOOGAN erfasst. Während der Eishockeysaison 2014/2015 (National League A und B und Swiss Ice Hockey Cup) wurden 80 Rayonverbote und 61 Stadionverbote aufgenommen.

Häufigste Tatbestände / Anzahl aktiver Massnahmen per Stichtag 31.7.2015:

Verstösse gegen das Sprengstoffgesetz (Mitführen oder Verwendung von Pyros)	413
Landfriedensbruch	389
Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte	223
Raufhandel	123
Hinderung einer Amtshandlung	99
Tätlichkeit	89

Entwicklung der vergangenen Jahre:

Zeitraum	Neu registrierte Personen	Gelöschte Personen
Juli 2013 – Januar 2014	154	122
Januar 2014 – Juli 2014	177	92
Juli 2014 – Januar 2015	158	166
Januar 2015 – Juli 2015	214	148

¹ <http://www.sfl.ch/statistik-archiv/archiv/super-league/zuschauerzahlen-ab-200304/> und <http://www.sfl.ch/statistik-archiv/archiv/challenge-league/zuschauerzahlen-ab-200304/> .

² <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/aktuell/news/2015/2015-07-31.html> .

3. Präventionsmassnahmen

- **Sozioprofessionelle Fanarbeit**

Sozioprofessionelle Fanarbeit bezeichnet eine Tätigkeit, welche die Methodik der Sozialen Arbeit im Umfeld von Sportfans anwendet. Sozioprofessionelle Fanarbeit hat zum Ziel, mittels Dialog und Prävention situative, strukturelle und sozialbedingte Gewalt zu vermindern. Gefördert werden eine aktive und kreative Fankultur sowie die Selbstregulierung und Selbstverantwortung der Fankurven. Sozioprofessionelle Fanarbeit wird unter dem Dach einer unabhängigen Instanz, meistens als Verein strukturiert, durchgeführt. Deren Trägerschaft besteht in der Regel aus den jeweiligen Clubs, Kantonen und Gemeinden sowie Stiftungen. Sozioprofessionelle Fanarbeit stellt somit auch ein Bindeglied zwischen dem Klub und dem entsprechenden Gemeinwesen dar. In der Schweiz wird an sechs Standorten sozioprofessionelle Fanarbeit ausgeübt: Fanarbeit Basel, Fanarbeit Bern, Fanarbeit Luzern, Fanarbeit St. Gallen, Fanprojekt GC Zürich und Fansozialarbeit FC Zürich.

- **Fanarbeit Schweiz**

Fanarbeit Schweiz ist der Dachverband der lokalen Fanarbeitsstellen und nationale Fachstelle mit Sitz im nationalen Jugendzentrum Passepartout in Moosseedorf BE. Die Trägerschaft des 2005 gegründeten Vereins bilden die Schweizerische Fussballliga (SFV), die Swiss Football League (SFL) und das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV). Fanarbeit Schweiz ist vom BSV offiziell als Dachverband im Sinne des Kinder- und Jugendförderungsgesetzes anerkannt. Fanarbeit Schweiz koordiniert die Vernetzung der lokalen Stellen und vertritt deren Interessen auf nationaler Ebene.

Fanarbeit Schweiz hat unter Führung des Bundes ein nationales Rahmenkonzept Fanarbeit³ erarbeitet, in dem die Grundzüge und mögliche Modelle von Fanarbeit skizziert sind. Um die Bildung von weiteren lokalen Fanarbeitsstellen zu fördern, hat Fanarbeit Schweiz alternative Modelle von Fanarbeit entwickelt, welche auf kleinere Fanszenen ausgerichtet sind und es ermöglichen, innerhalb bestehender Strukturen und Ressourcen Fanarbeit zu leisten.

- **Clubbezogene Fanarbeit: Fanverantwortliche und Fandeleigierte**

Nebst der sozioprofessionellen Fanarbeit gibt es auch eine clubbezogene Fanarbeit, deren Grundzüge ebenfalls im Nationalen Rahmenkonzept dargelegt sind. Die Swiss Football League (SFL) sieht als lizenzrelevantes Kriterium bei jedem Verein eine/n Fanverantwortliche/n (FaVe) und hat Richtlinien, in denen die Aufgaben umrissen sind, erstellt⁴. Die Swiss Ice Hockey League (SIHL) sieht ebenfalls eine/n Fandeleigierte/n (FaDe) vor⁵. Die FaVe resp. FaDe sind vom Verein angestellt. Voraussetzung für die Funktionsausübung ist „reife, kommunikationsstarke Persönlichkeit“, die im Idealfall in der Fanszene vernetzt ist. Die FaVe und die FaDe werden von Swiss Olympic in Magglingen an einem mehrtägigen Zertifizierungslehrgang ausgebildet⁶.

³ <http://www.fanarbeit.ch/fileadmin/downloads/Konzepte/RahmenkonzeptFanarbeitdeutsch.pdf>

⁴ http://www.sfl.ch/fileadmin/user_upload/www.sfl.ch/downloads/reglemente/sicherheit/Richtlinien_Fanverantwortliche_SFL.pdf

⁵ <http://www.sihf.ch/de/national-league/regulations/#/document/3-ordnung-und-sicherheit>

⁶ http://www.sfl.ch/fileadmin/user_upload/www.sfl.ch/downloads/publikationen/Sicherheit_Pr%C3%A4vention/Zertififikatslehrgang_SiVE_FaVE_2014-2015_D.pdf

4. Politik

- **Koordinationsgruppe GiUS der KKJPD**

Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) führt die Koordinationsgruppe Gewalt im Umfeld von Sport (GiUS)⁷. Neben den kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren nehmen in der GiUS folgende Organisationen Einsitz: SFL, SFV, SIHF, SBB, Fanarbeit Schweiz, eine von SFL und SFV bezeichnete Person für die Entwicklung rund um die Stadien sowie der Verband Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungsunternehmen (VSSU). Die Gruppe GIUS trifft sich zwei Mal im Jahr.

- **Personenbeförderungsgesetz**

Extrazüge gelangen, sobald grössere Vorfälle geschehen, in den medialen Fokus. Dann wird meistens die Haftungsfrage aufgeworfen. Vor allem um diese ging es bei der geplanten Revision des Personenbeförderungsgesetzes⁸. Die Vereine sollten verpflichtet werden, die Haftung für allfällige Schäden in den Extrazügen zu übernehmen. Dazu sollte die allgemeine Transportpflicht gelockert werden, womit erreicht werden sollte, Fans dazu zu verpflichten, Extrazüge zu benutzen. Fanarbeit Schweiz hat am Vernehmlassungsverfahren teilgenommen⁹ und in einer Stellungnahme insbesondere auf die bereits sehr gut funktionierende Trennung von Fans und Regelpassagieren sowie auf die Schwierigkeiten der praktischen Umsetzung der Vorlage hingewiesen¹⁰. Eine nationale Regelung per Gesetz würde ein bewährtes System mit Berücksichtigung lokaler Unterschiede¹¹, die sich bei der Koordination der Extrazüge über die Jahre entwickelt haben, aushebeln.

Am 18. September 2014 beschloss der Nationalrat zum zweiten Mal und damit definitiv Rückweisung an den Bundesrat¹², womit der Gesetzgebungsprozess erstmal zu Ende sein dürfte. Das Bundesamt für Verkehr berief für den Herbst 2015 einen Runden Tisch unter Leitung von Frau Bundesrätin Doris Leuthard ein, an dem auch Fanarbeit Schweiz mitwirken wird.

5. Gesetze

- **„Hooligan-Konkordat“¹³**

Das Eidgenössische Parlament schuf per 1. Januar 2007 mit einer Revision des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der Inneren Sicherheit (BWIS) neue Mittel gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Dazu gehörten die Einführung von Massnahmen sowie die Schaffung einer nationalen Datenbank für gewalttätige Fans (HOOGAN) wie Rayonverbote, Ausreisebeschränkungen, Meldeauflagen und vorsorglicher Polizeigewahrsam. Die neu eingeführten Massnahmen wurden jedoch zeitlich befristet, weil das Parlament die Kantone als zuständig erachtete. Die befristeten Massnahmen wurden daraufhin von den Kantonen in das Konkordat über

⁷ <http://kkjpd.ch/de/themen/hooliganismus>

⁸ Botschaft zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2013/6993.pdf>

⁹ http://www.fanarbeit.ch/fileadmin/downloads/Stellungnahmen/FaCH_Vernehmlassung_PBGdef.pdf

¹⁰ http://www.fanarbeit.ch/fileadmin/downloads/Stellungnahmen/Stellungnahme_PBG.pdf

¹¹ http://www.fanarbeit.ch/fileadmin/downloads/Stellungnahmen/Zusammenstellung_Extraz%C3%BCge.pdf

¹² Übersicht Bundesversammlung Teil I, Wintersession 2014, S. 74:

<http://www.parlament.ch/d/dokumentation/berichte/uebersicht-ueber-verhandlungen/Documents/ed-pa-verhandlungen-2014-ws-1-d.pdf>

¹³ Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007; Änderung vom 2. Februar 2012 (aktuelle Fassung unter Berücksichtigung des Bundesgerichts):

<http://kkjpd.ch/de/themen/hooliganismus>

Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 überführt. Das Konkordat wurde am 12. Februar 2012 nochmal revidiert¹⁴. In einzelnen Kantonen wurde das Referendum gegen die Revision ergriffen, doch sprachen sich in allen betreffenden Kantonen die Stimmberechtigten mehrheitlich deutlich für die Änderungen aus. Die revidierte Fassung ist nun in 22 Kantonen in Kraft getreten, als 23. Kommt bald der Kanton Wallis hinzu (die Referendumsfrist ist ohne Zustandekommen abgelaufen). Einzig in den Kantonen Baselland und Baselstadt scheiterte die Vorlage an der parlamentarischen Hürde. Mit der neuen Fassung wurde eine generelle Bewilligungspflicht für Spiele der obersten Ligen eingeführt und bestehende Massnahmen verschärft.

Die wichtigsten Anpassungen im Überblick:

- Eine Aussage eines Polizeimitglieds oder eines Mitarbeitenden einer privaten Sicherheitsorganisation reicht, um gegen eine Person Massnahmen gemäss dem Konkordat zu verhängen.
- Neu zählen auch Tötlichkeiten und Hinderung einer Amtshandlung zum gewalttätigen Verhalten, das mit Rayonverbot und Eintrag in die HOOGAN-Datenbank geahndet werden kann.
- Bis zur Revision waren Rayonverbote lokal begrenzt, neu können national gültige Rayonverbote ausgesprochen werden. Rayonverbote werden für die Dauer von mindestens einem Jahr, maximal drei Jahre verhängt.
- Meldeauflagen können für eine Dauer von bis zu drei Jahren verhängt werden. Meldeauflagen können bereits nach einmaligem Vergehen und ohne vorhergehende Verletzung des Rayonverbots verhängt werden. Wird die Meldeauflage ohne entschuld bare Gründe verletzt, verdoppelt sich die Dauer der Auflage.
- Mit der generellen Bewilligungspflicht für Spiele der obersten Ligen ist es den Behörden möglich, für Risikospiele verschärfte Auflagen (Alkoholeinschränkungen, kontrollierte Anreise des Gästesektors, lückenlose Abgleichung der Identitätskarten der Besuchenden mit der HOOGAN-Datenbank, Beschränkung der Plätze) zu verfügen.

Gegen den Beitritt der Kantone Luzern und Aargau zum geänderten Konkordat wurden beim Bundesgericht zwei separate, inhaltlich aber weitgehend identische Beschwerden eingereicht.¹⁵ Das Bundesgericht betonte, dass eine verfassungskonforme Auslegung der Konkordatsbestimmungen möglich sei und bestätigte die Verschärfungen weitgehend. In zwei Punkten milderte es aber die Bestimmungen:

- Die Minimaldauer von Rayonverboten muss weniger als ein Jahr betragen. Die Maximaldauer von drei Jahren dürfte nur in Ausnahmefällen bei Wiederholungstätern verhältnismässig sein.
- Ebenso ist die zwingende Verdoppelung der Dauer einer Meldeauflage bei einer Verletzung unzulässig.

Das Bundesgericht überlässt den Kantonen mit der Betonung auf eine mögliche verfassungskonforme Auslegung der Bestimmungen einen erheblichen Handlungsspielraum und stützt den Weg der gesetzlichen Regelung der Sicherheits Herausforderungen im Umfeld einer Sportveranstaltung.

¹⁴ Ein Vergleich der alten und neuen Version:

<http://www.grundrechte.ch/2012/120202%20Konkordat%20Gewalt%20bei%20Sportveranstaltungen%20-%20Versionenvergleich%20d.pdf>

¹⁵ In beiden Beschwerdeverfahren wurde im Wesentlichen dieselben Rügen erhoben, und es waren dieselben Rechtsfragen zu prüfen, weshalb das Bundesgericht die zwei Beschwerden in einem Urteil zusammenfasste.

- **Informationssystem HOOGAN**

Das Bundesamt für Polizei (Fedpol) betreibt das elektronische Informationssystem HOOGAN, in das Daten über Personen aufgenommen werden, die sich anlässlich von Sportanlässen im In- und Ausland gewalttätig verhalten haben. Im HOOGAN dürfen Informationen über Personen erfasst werden, gegen die Ausreisebeschränkungen, Massnahmen nach kantonalem Recht (Rayonverbote, Meldeauflagen, Polizeigewahrsam) oder andere Massnahmen wie Stadionverbote verhängt wurden.

Die gesetzliche Grundlage bildet Art. 24a des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS¹⁶). In den Artikeln 1 bis 13 der Verordnung über verwaltungspolizeiliche Massnahmen und über Informationssysteme des Bundesamtes für Polizei¹⁷ werden diese Gesetzesbestimmungen konkretisiert. Der Betrieb des Informationssystems HOOGAN, insbesondere auch der Schutz der Daten, ist im Bearbeitungsreglement HOOGAN geregelt¹⁸.

Voraussetzung für die Aufnahme in das Informationssystem:

- Die Massnahme wurde von einer richterlichen Behörde ausgesprochen oder bestätigt,
- Die Massnahme wurde aufgrund einer strafbaren Handlung ausgesprochen, die zur Anzeige an die zuständigen Behörden gebracht wurde,
- Oder die Massnahme ist für die Wahrung der Sicherheit von Personen oder der Sportveranstaltung notwendig und kann glaubhaft begründet werden.

6. Dialogfreundliche Modelle

- **Good Hosting**

Das Prinzip Good Hosting bedeutet, dass Fans an Auswärtsspielen als Gäste empfangen und behandelt werden. Dies soll mittels Anapassung der Infrastruktur (mehr Eingänge, WC – und Cateringanlagen), effizienteren Eingangskontrollen (Stichproben, auf Verdacht hin) oder eines angepassten Auftretens der Sicherheitskräfte (keine Ordnungsdienst-Uniformen, eigene Stewards) geschehen.

- **Hannover Modell**

Als Beispiel von deeskalierender Polizeiarbeit wurde in Hannover ein Modell entwickelt, bei dem die Polizei (auch) an Hochrisikospielen möglichst im Hintergrund bleibt. Es werden auf die Fankultur spezialisierte Polizeibeamte in zivil eingesetzt. Die polizeilichen Szenekenner formulieren im Vorfeld eines Spiels klare Regeln, so dass die Fans wissen, unter welchen Bedingungen die Polizei einschreitet. Der Einsatz von in zivil auftretenden Szenekennern ist einer der wichtigen Pfeiler bei der Umsetzung der polizeilichen 3D-Strategie (Dialog, Deeskalation, Durchgreifen) im Umfeld von Sportveranstaltungen.

7. Sicherheitsempfinden der Fans

2010 führten der FC Basel, die Fanarbeit Basel und die FHNW eine Online-Befragung durch, an der über 4'200 FC Baselfans teilnahmen. 2012 führte YB die gleiche Umfrage durch, an der über 3000 YB Fans teilnahmen. Ausgewertet wurden die Umfragen durch das Sportwissenschaftliche Institut der Universität Bern. Dabei zeigten die Befragungen auf: Die grosse Mehrheit der Fans fühlt sich an den

¹⁶ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19970117/201207160000/120.pdf>

¹⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20092340/index.html>

¹⁸ <https://www.fedpol.admin.ch/dam/data/fedpol/sicherheit/hooliganismus/bearbeitungsreglement-d.pdf>

Heimspielen sicher. 95,1% in Basel¹⁹ resp. 97,2% in Bern²⁰ gaben an, sich vor und nach dem Spiel sicher zu fühlen. Gar 98,4% (resp. 99% in Bern) gaben an, sich auch während des Spiels sicher zu fühlen. Eine 2011 von der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) in Auftrag gegebene Befragung der Schweizer Bevölkerung kommt auf ähnliche Werte.²¹ 90.2% der Befragten gaben an, sich an Sportveranstaltungen sehr sicher oder sicher zu fühlen. Fussball- und Eishockeystadien widerspiegeln die Gewalt in der Gesellschaft: Studien zeigen auf, dass 26% der 15-16-jährigen schon mindestens einmal ein Gewaltdelikt begangen haben²². Ähnliche Werte zeigt auch die Fanbefragung in Basel, in der 27,5% der Jugendlichen angaben, schon einmal im Umfeld eines Spiels in eine körperliche Auseinandersetzung involviert gewesen zu sein.

8. Sicht der Fanarbeit Schweiz

Welches Ziel strebt man bei der Diskussion um Fangewalt an? Völlige Gewaltfreiheit? Absolute Nulltoleranz gegenüber Gewalt im Umfeld von Sport?

Die Frage stellt sich, ob dies überhaupt realistisch ist. Die Fanarbeit probiert in dieser Diskussion unter anderem einen Diskurs für realistische Ziele zu fördern. Nur weil man geforderte Massnahmen nicht unterstützt, heisst es nicht, dass man gegen eine Lösung ist. Im Gegenteil! Die Fanarbeit setzt sich für gangbare Lösungen ein. Die Komplexität des Themas zeigt sich oft in den verschiedenen Wahrnehmungen der Situation rund um Fussballspiele und der daraus folgenden Forderungen. Die Gewalt ist ein Phänomen, das sich nicht nur im Umfeld des Fussballs zeigt, sondern uns als Gesellschaft herausfordert. Vereinfachungen sind in jedem Fall nur der Polemik und nicht einer Lösungsfindung dienlich.

9. Zukünftige Herausforderungen

Fussball, Eishockey und ihre Begleiterscheinungen werden auch in Zukunft auf ein grosses öffentliches Interesse stossen. Die Verbindung von Sport und Gesellschaft wird wohl ein beliebtes Profilierungsfeld bleiben und dementsprechend die Akteure im Fussball und in der Fankultur fordern. Die Zunahme von repressiven Massnahmen auf Kosten der Fankultur liegt im Bereich des Möglichen. Wieviel Freiheit rund um den Fussball wird man bereit sein zu opfern für eine vermeintliche Sicherheit? Die zur Zeit grösste Jugendbewegung der Schweiz läuft in Gefahr, durch politische Eingriffe ihre Identität zu verändern. Die Fanarbeit wird sich für gangbare Massnahmen einsetzen und weiterhin den präventiven Weg und den Dialog fördern. Geeignete Gefässe müssen in der ganzen Fussballschweiz verankert und gestärkt werden.

¹⁹ Arbeitsbericht der Universität Bern: http://www.fanarbeit.ch/fileadmin/downloads/Forschung/Bericht_FCB-Fanbefragung_V3.pdf .

²⁰ Links und weiterführende Informationen: <http://www.fanarbeit.ch/index.php?id=109> .

²¹ Studie zu Kriminalität und Opfererfahrung. Kriminologisches Institut der Universität Zürich (2011).

²² Jugenddelinquenz im Kt. St. Gallen. Prof. Dr. Martin Killias und MSC Simone Walser (2009).