

**Bericht  
des Bundesrates in Erfüllung  
des Postulats Glanzmann 11.3875 vom 28. September 2011  
Gewalt an Sportveranstaltungen**

vom ...

---

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin  
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

In Erfüllung des Postulates Glanzmann vom 28. September 2011 (11.3875 «Gewalt an Sportveranstaltungen») unterbreiten wir Ihnen den vorliegenden Bericht zur Kenntnisnahme.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Datum

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ueli Maurer

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

---

## Übersicht

*Seit einigen Jahren erhalten Fragen über Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen erhöhte Aufmerksamkeit. Im Fokus des Interesses steht dabei meist auch die komplexe, nicht ohne weiteres nachvollziehbare Ausgestaltung der Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen, Sportverbänden und Stadionbetreibern. In diesem Zusammenhang ist die einschlägige Gesetzgebungspraxis von Bund und Kantonen Gegenstand von politischen Diskussionen, aber auch der Kritik in der Öffentlichkeit geworden. Schliesslich haben diverse Vorfälle und Ausschreitungen zu Kontroversen sowie einer verstärkten öffentlichen Wahrnehmung geführt und waren Anstoss für verschiedene parlamentarische Vorstösse.*

*Der Bundesrat legt diesen Bericht in Erfüllung des Postulats Glanzmann vom 28. September 2011 (11.3875 «Gewalt an Sportveranstaltungen») vor. Das Postulat hat folgenden Wortlaut:*

*«Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht rund um die Probleme der Sportgrosseveranstaltungen im Zusammenhang mit dem Hooliganismus zu erstellen und mögliche Massnahmen dagegen zu prüfen, insbesondere Massnahmen, die nationale Wirkung zeigen.*

*Der Bundesrat wird gebeten zu prüfen, ob übergreifende Gesetzesgrundlagen mit-helfen, mehr Sicherheit zu gewährleisten, sei dies bei der Bewilligungspflicht für Sportgrosseveranstaltungen, bei Strafbestimmungen für Vereine, die Sicherheitsbestimmungen nicht umsetzen, bei Strafbestimmungen für Vereine, deren Fans sich gewalttätig verhalten. Ich bitte den Bundesrat auch zu prüfen, wie weit der Schweizerische Fussballverband hier in die Pflicht genommen werden kann. Gleichzeitig bitten wir den Bundesrat, die Möglichkeit zu prüfen, unbekannte Täter mit Fotos auf dem Internet zu veröffentlichen.*

*Die Probleme rund um Gewalt und Sport sind auf Bundesebene ungelöst. Der runde Tisch unter den Beteiligten findet leider nicht mehr statt. Der Schweizerische Fussballverband will die Probleme nicht anpacken, sondern überlässt sie den Kantonen und den betroffenen Städten. Die Fans schaffen sich selber rechtsfreie Räume, sei es mit Drohungen oder mit Gewalt. Die Polizei in den Kantonen leistet jedes Wochenende Extraeinsätze, die mit Steuergeldern der Bürger bezahlt werden. Der Unmut der Bevölkerung nimmt zu, dass einige wenige Fans jedes Wochenende randalieren und niemand die Verantwortung übernehmen will.»*

*An der Auftragsstruktur des Postulats orientiert sich der Aufbau des vorliegenden Berichts: Ein erster Teil enthält eine Analyse des Ist-Zustandes sowie eine Bestandsaufnahme der Aufgabenverteilung zwischen Bund, Kantonen und Sportverbänden in der Praxis. In einem weiteren Schritt werden auf ausgewählte Schwachstellen und Probleme des heutigen Systems hingewiesen und schliesslich Vorschläge für mögliche Lösungsansätze präsentiert. Ziel des Berichts ist es, eine Gesamtübersicht zu bieten und dabei den Hauptakzent auf die im Postulat erläuterten Fragestellungen zu legen. Das federführende Bundesamt für Polizei fedpol hat für die Erarbeitung des Berichts eine Begleitgruppe eingesetzt, in der alle direkt betroffenen*

---

*Bundesämter wie auch Vertreter der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren KKJPD, der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz KKPKS sowie der Sportverbände Einsitz hatten.*

*Die im Postulat geforderten Grundlagen und Massnahmen bestehen grösstenteils bereits. So existiert mit dem revidierten Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen für die zuständigen Behörden die Möglichkeit, Sportveranstaltungen einer Bewilligungspflicht samt Auflagen zu unterwerfen. Auch können, wie die Praxis zeigt, unbekannte Täter im Rahmen einer sogenannten Internetfahndung der Strafverfolgung zugeführt werden. Im Verbandsrecht bestehen Bestimmungen, die es gestatten, die Klubs bei Fehlverhalten zu sanktionieren. Auch bestehen nach wie vor Plattformen für die Zusammenarbeit: der aufgelöste Runde Tisch fand seine Fortsetzung in der Koordinationsgruppe „Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen“ unter der Leitung der KKJPD.*

*Oberstes Ziel einer jeden einzelnen getroffenen Massnahme muss es sein, die Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen einzudämmen und zu verhindern – immer in Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit. Dieses Ziel lässt sich mit Bestimmtheit alleine mit Repression nicht erreichen. Grundsätzlich gilt es, den kleinen Prozentsatz gewalttätiger Fans an der Ausübung von Ausschreitungen zu hindern. Der andere grosse Prozentsatz friedlicher Fans sollte dabei so wenige Einschränkungen wie möglich erfahren müssen, aber gerade so viele wie nötig. Hier gilt es, Augenmass zu bewahren. Längst nicht alle Fans einer Kurve sind potentielle Gewalttäter. Dem normalen, friedlichen Fan sollen nicht zusätzlich noch weitere Massnahmen auferlegt werden. Dagegen ist nicht zu verhindern, dass auch er direkt oder indirekt von gewalttätigen Ausschreitungen betroffen ist, weshalb dagegen Massnahmen ergriffen werden müssen.*

*Der Bundesrat ist sich der ausserordentlichen Bedeutung einer reibungslosen und effizienten Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Sportverbänden auf dem Gebiet der Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen bewusst. Die Ergebnisse dieses Berichts zeigen, dass teilweise Verbesserungsbedarf besteht und einige Massnahmen einer tiefergehenden Überprüfung unterliegen müssen. Es muss aber auch berücksichtigt werden, dass einige Massnahmen erst seit kurzer Zeit ein- und umgesetzt werden und daher konkrete Resultate noch nicht vorhanden sind. Die Schweiz ist indessen mit ihrem Massnahmenpaket insgesamt auf dem richtigen Weg. Vergleicht man die Dauer der Bekämpfung von Gewalt an Sportveranstaltungen in der Schweiz mit anderen Ländern, die länger und mitunter stärker vom Gewaltphänomen betroffen sind, so hat die Schweiz in relativ kurzer Zeit grosse Fortschritte erzielt.*

## Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>2</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>4</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>6</b>
<b>1 Auftrag und Organisation der Arbeiten</b>	<b>7</b>
1.1 Einleitung	7
1.1.1 Ausgangslage	7
1.1.2 Vorgehen	8
1.2 Auftrag	9
1.2.1 Inhalt	9
1.2.2 Schnittstellen zu anderen Berichten und Projekten	9
1.2.2.1 Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Malama 10.3045	9
1.2.2.2 Vorentwurf Polizeiaufgabengesetz	10
1.2.2.3 Revision des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung	11
1.2.2.4 Vorentwurf zu einem neuen Nachrichtendienstgesetz	11
1.2.2.5 Bericht des Bundesrates zum Postulat der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates – Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen	11
<b>2 Ist-Zustand des Phänomens Gewalt an Sportveranstaltungen</b>	<b>12</b>
2.1 Einleitung	12
2.2 Entwicklung der Gewalt	12
2.3 Aus rechtlicher Sicht	14
2.4 Aus soziologischer und psychologischer Sicht	15
2.5 Aus Sicht der Sportverbände	18
2.5.1 Schweizerischer Fussballverband und Swiss Football League	18
2.5.1.1 Einleitung	18
2.5.1.2 Situation	18
2.5.1.3 Vorgehen und Zielsetzung aller Massnahmen im Bereich Sicherheit durch Kooperation	19
2.5.1.4 Öffentliche Wahrnehmung und Anliegen des SFV, der SFL und der Clubs	21
2.5.1.5 Zusammenfassung	21
2.5.2 Swiss Ice Hockey Federation	22
2.5.3 Aus Sicht der KKJPD	23
2.5.3.1 Ausgangslage	23
2.5.3.2 Aktuelle Situation	24
2.6 Gesetzliche Grundlagen im Bereich der Gewalt von Sportveranstaltungen	26
2.6.1 Gesetzgebungs-, Rechtsanwendungs- und Vollzugskompetenzen der Kantone	26
2.6.1.1 Polizeihoheit der Kantone - Aufgabenautonomie der Kantone	26
2.6.1.2 Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007	27
	4

2.6.1.3	Revidiertes Konkordat	27
2.6.2	Gesetzgebungs- und Rechtsanwendungskompetenzen des Bundes	28
2.6.2.1	Genereller Auftrag nach Artikel 57 BV	28
2.6.2.2	Verwaltungspolizeiliche Regelungen	29
2.6.2.3	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit und Ausführungsverordnung	29
2.6.2.4	Informationssystem HOOGAN	30
2.6.3	Zuständige Behörden und private Dienste	31
2.6.3.1	Bundesbehörden	31
2.6.3.2	Kantonale und kommunale Behörden	31
2.6.3.3	Verbände und Vereine	32
2.7	Entwicklung in Rechtsprechung und Praxis	33
2.7.1	Kostenfrage	33
2.7.2	Massnahmen	33
2.8	Auswertung der Rechtsprechung	34
2.8.1	Analyse	34
2.8.2	Erkenntnisse und Empfehlungen	37
<b>3</b>	<b>Ausgewählte Problemfelder</b>	<b>37</b>
3.1	Revidiertes Konkordat: Kritik der Fanorganisationen und von Parteien an den Neuerungen	37
3.2	Kritik am revidierten Personenbeförderungsgesetz	38
3.3	Möglicher Nicht-Beitritt zur Konkordats-Revision	39
3.4	Ungelöste Problematik „Pyrotechnik“	39
3.5	Gewalt und Drohung gegen Beamte	41
<b>4</b>	<b>Mögliche Lösungen</b>	<b>41</b>
4.1	Strafprozessuale und -rechtliche Instrumente	41
4.1.1	Beschleunigte Verfahren am Beispiel St. Gallen	41
4.1.1.1	Anwendungsbereich	41
4.1.1.2	Rechtliche Rahmenbedingungen	41
4.1.1.3	Verfahren	42
4.1.1.4	Erfahrungen	43
4.1.1.5	Rahmenbedingungen für beschleunigte Verfahren	43
4.1.1.6	Fazit	44
4.1.2	Internetfahndung am Beispiel Zürich	45
4.2	Eintrittskontrollen mit Abgleich Identität - HOOGAN	46
4.3	Bewilligungspflicht	47
4.4	Anpassung BWIS und VVMH?	51
4.5	Legalisierung von Pyrotechnik?	52
4.6	Disziplinar- und Haftungsbestimmungen für Vereine	54
4.6.1	Schweizerischer Fussballverband	54
4.6.2	Swiss Ice Hockey Federation	55
4.6.3	Revision des Personenbeförderungsgesetz	55
4.7	Ausschöpfung bestehender Massnahmen	56
<b>5</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>56</b>

## Abkürzungsverzeichnis

BAV	Bundesamt für Verkehr
BBl	Bundesblatt
BJ	Bundesamt für Justiz
BPI	Bundesgesetz über die Polizeiinformatik
BV	Bundesverfassung
BWIS	Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit
DAP	Dienst für Analyse und Prävention
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
fedpol	Bundesamt für Polizei
ff.	und folgende Seite(n)
GiUS	Koordinationsgruppe der KKJPD zur Bekämpfung von Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen
JStG	Jugendstrafrecht
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KKPKS	Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten
NDG	Nachrichtendienstgesetz
NFIP	National Football Information Point
PGB	Personenbeförderungsgesetz
PolAG	Vorentwurf Bundesgesetz über die polizeilichen Aufgaben des Bundes (Polizeiaufgabengesetz)
S.	Seite(n)
SFL	Swiss Football League
SFV	Schweizerischer Fussballverband
SIHF	Swiss Ice Hockey Federation
SR	Systematische Sammlung
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
vgl.	vergleiche
VVMH	Verordnung über verwaltungspolizeiliche Massnahmen des Bundesamtes für Polizei und über das Informationssystem HOOGAN
ZAG	Zwangsanwendungsgesetz
z.B.	zum Beispiel

# Bericht

## 1 Auftrag und Organisation der Arbeiten

### 1.1 Einleitung

#### 1.1.1 Ausgangslage

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat das Postulat Glanzmann (11.3875 «Gewalt an Sportveranstaltungen») vom 28. September 2011. Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

«Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht rund um die Probleme der Sportgrosveranstaltungen im Zusammenhang mit dem Hooliganismus zu erstellen und mögliche Massnahmen dagegen zu prüfen, insbesondere Massnahmen, die nationale Wirkung zeigen.

Der Bundesrat wird gebeten zu prüfen, ob übergreifende Gesetzesgrundlagen mit-helfen, mehr Sicherheit zu gewährleisten, sei dies bei der Bewilligungspflicht für Sportgrosveranstaltungen, bei Strafbestimmungen für Vereine, die Sicherheitsbestimmungen nicht umsetzen, bei Strafbestimmungen für Vereine, deren Fans sich gewalttätig verhalten. Ich bitte den Bundesrat auch zu prüfen, wie weit der Schweizerische Fussballverband hier in die Pflicht genommen werden kann. Gleichzeitig bitten wir den Bundesrat, die Möglichkeit zu prüfen, unbekannte Täter mit Fotos auf dem Internet zu veröffentlichen.»

Im Begleittext wird zur Begründung des Postulats Folgendes ausgeführt:

«Die Probleme rund um Gewalt und Sport sind auf Bundesebene ungelöst. Der runde Tisch unter den Beteiligten findet leider nicht mehr statt. Der Schweizerische Fussballverband will die Probleme nicht anpacken, sondern überlässt sie den Kantonen und den betroffenen Städten. Die Fans schaffen sich selber rechtsfreie Räume, sei es mit Drohungen oder mit Gewalt. Die Polizei in den Kantonen leistet jedes Wochenende Extraeinsätze, die mit Steuergeldern der Bürger bezahlt werden. Der Unmut der Bevölkerung nimmt zu, dass einige wenige Fans jedes Wochenende randalieren und niemand die Verantwortung übernehmen will.»

Der Bundesrat hat in seiner Antwort vom 31. November 2011 die Annahme des Postulats beantragt: Das Postulat greift zwar im Wesentlichen Fragen auf, die der Bundesrat bereits in der Vergangenheit beantwortet hat. Er ist sich allerdings bewusst, wie schwer das Phänomen der Gewalt an Sportveranstaltungen wiegt. Er ist bereit, die Situation zu prüfen, allerdings in einem weiteren Rahmen als derjenige, der dem Postulat zugrunde liegt. Er behält sich deshalb vor, auch andere Massnahmen als die vom Postulat geforderten zu prüfen. Das Postulat wurde am 23. Dezember 2011 vom Nationalrat angenommen.

Nebst dem Postulat Glanzmann gab es in letzter Zeit weitere parlamentarische Vorstösse zum Thema Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen:

- Motion Ribaux 12.4014, Für eine effiziente und einheitliche Bekämpfung von Hooliganismus, abgelehnt;

- Motion der Sicherheitspolitischen Kommission NR 12.3018, Bekämpfung der Gewalt bei Sportanlässen, abgelehnt;
- Postulat Hochreutener 11.3958, Krawallbekämpfung, Vorstoss abgeschrieben;
- Postulat Glanzmann 11.3874, Gelbe und Rote Karte bei gewalttätigem Hooliganismus, abgelehnt;
- Postulat Segmüller 11.3872, Massnahmen gegen Hooliganismus und Ausschreitungen im Sport, Vorstoss abgeschrieben;
- Motion Roux 11.3645, Sofortige Vorführung von Hooligans und straffälligen Personen vor eine Richterin oder einen Richter, abgeschrieben;
- Motion Fluri 10.3614 Rechtssicherheit in Bezug auf Pyro-Schmuggler schaffen, abgeschrieben;
- Motion Glanzmann 11.3333, Gewalt an Sportveranstaltungen, abgelehnt;
- Postulat Hochreutener 09.3860, Stürmen des Spielfeldes als Straftatbestand, abgeschrieben.

### 1.1.2 Vorgehen

In der Schweiz sind verschiedene Behörden und Stellen mit Sicherheitsfragen anlässlich von Sportveranstaltungen befasst. Entsprechend war es für die Erfüllung des Postulats unerlässlich, auf deren Fachwissen in Theorie und Praxis zurückzugreifen. Dies umso mehr, als das Postulat Glanzmann nicht nur eine Analyse der kompetenzrechtlichen Problematik, sondern implizit auch eine Darstellung des faktischen Ist-Zustandes im Bereich der Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen verlangt. Das federführende Bundesamt für Polizei (fedpol) setzte deshalb eine Begleitgruppe ein, die sich aus Fachpersonen von fedpol, des BAV und des BJ zusammensetzte.

Die Fragestellung im Postulat Glanzmann berührt Belange der inneren Sicherheit und damit einen Sachbereich, der im Besonderen die Kompetenzen der Kantone, aber auch des Bundes und der Sportverbände tangiert. In der Begleitgruppe eingeladen waren daher auch eine Delegation aus den Organisationen KKJPD und KKPKS, welche die Sichtweise der Kantone einbrachte, sowie der Fussball- und Eishockeyverband und die Schweizerische Zentralstelle Hooliganismus (als Organ der KKPKS).

Am 1. September 2010 trat das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen in allen 26 Kantonen in Kraft. Da die KKJPD keine Verbesserung der Situation feststellte, beschloss sie, das bestehende Konkordat vom 15. November 2007 anzupassen. Diese Revision des Konkordates wurde bis dato in neun Kantonen verabschiedet. Der Bundesrat kam im Bericht Malama<sup>1</sup> zum Schluss, die Auswirkungen und Erfahrungen der Revision des Konkordates abzuwarten, bevor der Bund gestützt auf eine neue verfassungsrechtliche Kompetenz oder auf seine derzeitigen äusserst eingeschränkten Kompetenzen gesetzgeberisch tätig wird. Diesbezüglich hätte sich auch angeboten, den Bericht zu einem späteren Zeitpunkt zu verfassen, weil mit der Umsetzung des revidierten Konkordates im Moment praktisch keine Erfahrungen bestehen. Der Bundesrat hält es allerdings nicht für opportun, den Bericht zu verschieben. Dies weil einerseits für die Berücksichtigung

<sup>1</sup> Bericht des Bundesrates vom 2. März 2012 in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 (BBl 2012 4599).

der Erfahrungen mehrere Jahre zugewartet werden müsste, so dass der Bericht nicht vor 2017 vorliegen würde und andererseits, weil im vorliegenden Bericht die aktuelle Entwicklung berücksichtigt werden kann sowie auch auf Fragestellungen des Postulates eingegangen wird, die nicht in einem direkten Zusammenhang mit dem Konkordat stehen.

## **1.2 Auftrag**

### **1.2.1 Inhalt**

Mit dem Postulat Glanzmann wird der Bundesrat beauftragt, einen Bericht rund um die Probleme Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zu erstellen und mögliche Massnahmen dagegen zu prüfen; im Vordergrund stehen dabei Massnahmen, die nationale Wirkung zeigen. Der Bundesrat wird gebeten zu prüfen, ob übergreifende Gesetzesgrundlagen mithelfen, die Sicherheit zu gewährleisten, sei dies bei der Bewilligungspflicht für Sportgrossveranstaltungen, bei Strafbestimmungen für Vereine, die Sicherheitsbestimmungen nicht umsetzen, bei Strafbestimmungen für Vereine, deren Fans sich gewalttätig verhalten. Zudem soll geprüft werden, wie weit der Schweizerische Fussballverband in die Pflicht genommen werden kann. Schliesslich soll die Möglichkeit geprüft werden, unbekannte Täter mit Fotos im Internet zu veröffentlichen.

An diesen Aufträgen orientiert sich der Aufbau des vorliegenden Berichtes: Ein erster Teil enthält eine Analyse des Ist-Zustandes sowie eine Bestandaufnahme der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen in der Praxis. In einem zweiten Teil werden ausgewählte Problemfelder im Bereich Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen aufgezeigt und schliesslich Vorschläge für mögliche (oder bereits umgesetzte) Lösungsansätze präsentiert.

### **1.2.2 Schnittstellen zu anderen Berichten und Projekten**

Auf Bundesebene haben sich namentlich ein Bericht des Bundesrates und mehrere Projekte mit Sicherheitsfragen befasst. Die Erkenntnisse des Berichtes und einiger Projekte wurden bei der Erarbeitung des vorliegenden Berichts berücksichtigt. Der Bericht und die wichtigsten Projekte werden nachfolgend erwähnt:

#### **1.2.2.1 Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Malama 10.3045**

In Erfüllung des Postulats Malama vom 3. März 2010 (10.3045 «Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen») hat der Bundesrat am 2. März 2012 einen Bericht verabschiedet<sup>2</sup>. Darin werden die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung und Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der inneren Sicherheit und eine allfällige verfassungsrechtliche Neuordnung thematisiert sowie Lösungsvorschläge aufgezeigt.

Im Bereich Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen kam der Bundesrat zu folgendem Fazit: «Die Option, die Kompetenzen des Bundes bei der Bekämpfung

<sup>2</sup> Bericht des Bundesrates vom 2. März 2012 in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 (BBl 2012 4459 ff.).

von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zu erweitern, erweist sich – namentlich unter Berücksichtigung der bestehenden Gesetzgebung auf Bundes- und Kantonsebene und der derzeit untersuchten Lösungen, wie beispielsweise der Einführung eines neuen Systems für die Zugangskontrolle in Sportstadien – nicht als valabel. Sollte die Verschärfung des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen von den Kantonen gutgeheissen werden, wäre eine neue Kompetenz des Bundes überflüssig. Nach heutigem Kenntnisstand ist jedenfalls nicht ersichtlich, welche anderen gesetzgeberischen Massnahmen ergriffen werden könnten, die wirkungsvoller wären als die Massnahmen, welche im Rahmen der Revision des Konkordats vorgeschlagen werden.»<sup>3</sup>

### 1.2.2.2 Vorentwurf Polizeiaufgabengesetz

Mit dem Bundesgesetz über die polizeilichen Aufgaben des Bundes (Polizeiaufgabengesetz, PolAG) wollte der Bundesrat eine übersichtliche und hinreichend bestimmte Rechtsgrundlage für die polizeilichen Aufgaben des Bundes schaffen. Aufgrund des uneinheitlichen Vernehmlassungsergebnisses und den parlamentarischen Diskussionen zu den verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundes in der inneren Sicherheit wurden die Gesetzgebungsarbeiten eingestellt. Mit dem PolAG hätten die heute in zahlreichen Bundeserlassen verankerten Polizeiaufgaben des Bundes in einem einzigen Erlass zusammengefasst werden sollen.

Der Bundesrat führte von November 2009 bis März 2010 eine Vernehmlassung zu einem entsprechenden Vorentwurf durch. Während die politischen Parteien den Vorentwurf mehrheitlich skeptisch bis ablehnend beurteilten, unterstützte die Mehrheit der Kantone das Vorhaben. Die gesamtschweizerischen Organisationen im Bereich Grundrechte und Datenschutz lehnten die Anrufung einer generellen "Zuständigkeit des Bundes zur Wahrung der inneren Sicherheit" ab. Sie wünschten im Hinblick auf die Botschaft eine vertiefte Auseinandersetzung mit den verfassungsrechtlichen Grundlagen der Vorlage. Nach Kenntnisnahme dieser Ergebnisse sistierte der Bundesrat die weiteren Arbeiten am PolAG bis zum Abschluss der parlamentarischen Beratungen zum Bericht zum Postulat Malama zur Inneren Sicherheit – Klärung der Kompetenzen (10.3045). Dieser Bericht äussert sich umfassend zu den verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundes im Bereich der Inneren Sicherheit und damit auch zum Regelungsbereich des PolAG.

Die inzwischen abgeschlossenen Parlamentsdebatten zum Bericht des Bundesrats zur Inneren Sicherheit deuten darauf hin, dass zurzeit keine hinreichende politische Unterstützung für eine umfassende Kodifikation der polizeilichen Aufgaben des Bundes, wie das PolAG vorsah, vorhanden ist. Soweit nötig, wird der Bundesrat punktuelle Anpassungen der bestehenden Rechtsgrundlagen vorschlagen<sup>4</sup>. Im Bereich Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen sollten ins PolAG die verwaltungspolizeilichen Massnahmen gegen Hooliganismus, welche aus dem BWIS übernommen werden, fliessen (Ausreisebeschränkung und das Informationssystem HOOGAN). Neu geregelt werden sollte die organisatorische Zuständigkeit für den Erlass von Einreiseverboten gegenüber Ausländerinnen und Ausländern, welche im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen haben oder diese gefährden.

<sup>3</sup> BBl 2012 4590.

<sup>4</sup>[http://www.fedpol.admin.ch/content/fedpol/de/home/dokumentation/medieninformationen/2013/ref\\_2013-06-261.html](http://www.fedpol.admin.ch/content/fedpol/de/home/dokumentation/medieninformationen/2013/ref_2013-06-261.html), besucht am 22.07.2013.

### **1.2.2.3 Revision des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung**

Mit der Revision des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung PBG vom 20. März 2009<sup>5</sup> soll die heutige Transportpflicht der konzessionierten Transportunternehmen gelockert werden. Die Regelung der Personenbeförderung ist Sache des Bundes. Mit der geplanten Änderung des PBG sollen die Grundlagen geschaffen werden, damit die Betriebssicherheit des öffentlichen Verkehrs bei Fantransporten wieder gewährleistet ist und Sachschäden verhindert werden können. Hierfür will der Bundesrat einen neuen Artikel 12a in das PBG einfügen. Die heutige Transportpflicht soll damit gelockert werden. Bahn- und Busbetriebe sollen künftig Reisende, welche als Fans zu Sportveranstaltungen reisen, zur Benützung von Charter- oder Extrazügen beziehungsweise Extrabussen verpflichten können. Schliesslich will der Bundesrat auch eine neue Haftungsbestimmung schaffen. Die Sportklubs sollen bei der Benützung von nicht fahrplanmässigen Verkehrsmitteln und Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs für sämtliche Schäden an Personen und Sachen haften, welche ihre Fans verursachen. Der Sportklub kann sich von der Haftung befreien, wenn er nachweist, dass er alle nach den Umständen gebotene Sorgfalt angewendet hat, um Schäden dieser Art zu vermeiden. Die Gesetzesvorlage soll im August 2013 dem Bundesrat zur Verabschiedung zuhanden des Parlamentes vorgelegt werden.

### **1.2.2.4 Vorentwurf zu einem neuen Nachrichtendienstgesetz**

Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) hat am 8. März 2013 das Vernehmlassungsverfahren zu einem neu zu schaffenden Nachrichtendienstgesetz (NDG) eröffnet<sup>6</sup>. Das neue Gesetz soll die künftige gesetzliche Grundlage für den zivilen Nachrichtendienst der Schweiz bilden. Mit dem Inkrafttreten des NDG soll das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit BWIS vom 21. März 1997<sup>7</sup> aufgehoben werden. Die polizeirechtlichen Bestimmungen des BWIS (Schutz von Personen und Gebäuden, Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, Beschlagnahmung von Gewaltpropaganda) werden in ein anderes Bundesgesetz überführt.

### **1.2.2.5 Bericht des Bundesrates zum Postulat der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates – Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen**

In Erfüllung des Postulats der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 8. Januar 2008 (08.3000 „Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen - Präventionsmassnahmen“) hat der Bundesrat einen Bericht verabschiedet<sup>8</sup>. Entsprechend dem Auftrag des Ständerates befasst sich der Bericht schweremässig mit Fragen im Zusammenhang mit der Prävention von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Im Hinblick auf eine möglichst umfassende Darstellung der Problematik einerseits und die Bedeutung des inneren Zusammenhangs zwischen Prävention und Repressi-

<sup>5</sup> SR 745.1.

<sup>6</sup> BBl 2013 2265.

<sup>7</sup> SR 120.

<sup>8</sup> Bericht des Bundesrates vom 8. Dezember 2008 in Erfüllung des Postulats der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates 08.3000.

on andererseits, werden Ausgestaltung und Umsetzung der Massnahmen sowohl auf der präventiven als auch auf der repressiven Ebene erörtert.

## **2 Ist-Zustand des Phänomens Gewalt an Sportveranstaltungen**

### **2.1 Einleitung**

Woher kommt die Gewalt bei Sportveranstaltungen und wie lässt sie sich erklären? Weshalb verursachen Sportveranstaltungen derart Probleme? Diese Fragen müssen jeweils zuerst beantwortet werden, bevor gegen das Phänomen und seine Ausprägungen vorgegangen werden kann. Damit griffige, verhältnismässige und umsetzbare Massnahmen zur Bekämpfung von Gewalt bei Sportanlässen getroffen werden können, müssen die möglichen Ursachen für das gewalttätige Verhalten eruiert werden. Erst dann haben die beteiligten Akteure, nämlich die staatlichen Institutionen und die privaten Organisationen die Handhabe, sinnvolle und verhältnismässige Lösungen zu erarbeiten.

Das Thema Gewalt an Sportveranstaltungen erhitzt in der Schweiz seit längerer Zeit die Gemüter der Öffentlichkeit, der Presse, der Politik, der Polizei, der Fans, der Verbände und der Klubs. Aus einer scheinbaren Randerscheinung ist in der Schweiz ein Problem entstanden, das über sporadische Geplänkel hinausgeht. Diesem Phänomen steht eine Reaktion in Form von Massnahmen verschiedener Akteure entgegen – die einerseits bereits bestehen, aber andererseits auch neu geschaffen respektive erst umgesetzt werden sollen.

### **2.2 Entwicklung der Gewalt**

Die tatsächliche Entwicklung der Gewalt und ihrer Intensität anlässlich von Sportveranstaltungen lässt sich nur schwer messen und feststellen. Die Meinungen gehen diesbezüglich entsprechend auch stark auseinander. Ein gemeinsames Lagebild über die Schweizer Verhältnisse aller beteiligten Behörden, Stellen und Institutionen besteht nicht.

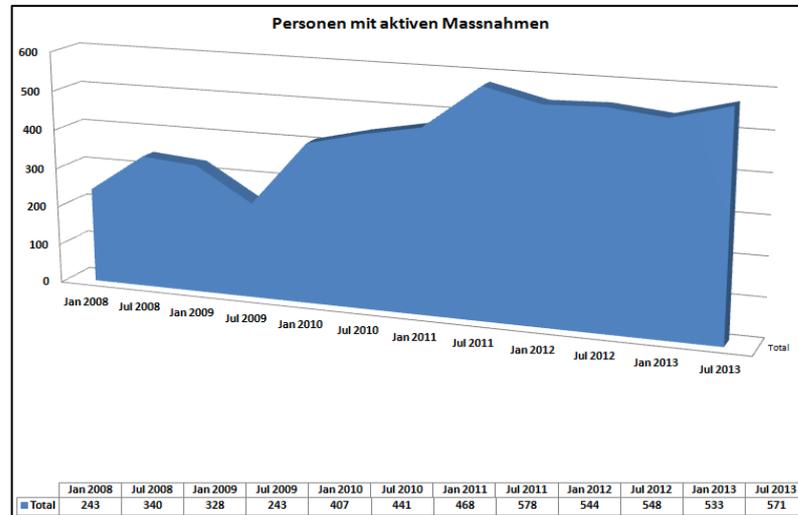
Nach Meinung von Vertretern der Sportverbände hat die Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen nicht per se zugenommen. Zahlen aus dem Informationssystem HOOGAN, in dem Personen gespeichert werden können, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen gewalttätig verhalten haben, zeigen ein differenzierteres Bild. Zwar ist ein steiler Anstieg der Personeneinträge wie in den ersten Jahren seit Bestehen von HOOGAN nicht mehr ersichtlich, allerdings sind verschiedene Referenzzahlen auf hohem Niveau stabil, teilweise ansteigend, teilweise aber auch absteigend. Es muss berücksichtigt werden, dass in den ersten Jahren des Betriebs von HOOGAN eine «Bestandsaufnahme» stattgefunden hat; es wurde einfach nach und nach der tatsächliche Stand von Personen erfasst, die sich gewalttätig an Sportveranstaltungen verhalten. Immerhin gibt es durchaus auch positive Anzeichen: So scheinen beispielsweise die Massnahmen zur Bekämpfung von Gewalt im Eishockey zu wirken. Die ohnehin schon tiefen Zahlen in diesem Bereich sind auf stabilem Niveau und sinken teilweise sogar.

fedpol schätzt das Potential von Personen mit hoher Gewaltbereitschaft gesamtschweizerisch auf 300 bis 400 ein. Etwa 1'500 bis 2'000 Personen sind zumindest gewaltbereit und können je nach Situation zu Gewalttätigkeiten neigen oder verhalten sich gegenüber Gewalttätern zumindest solidarisch. Diese Einschätzung wird

gestärkt durch die Gesamtzahl der zurzeit in HOOGAN erfassten Personen von 1'350 (Stand 1. Mai 2013). Davon sind 563 Personen mit einer oder mehreren aktiven, d. h. zurzeit gültigen Massnahme/n, belegt. Die Personen mit inaktiven Massnahmen verbleiben jeweils noch drei Jahre nach Ablauf der letzten Massnahme im System, sofern in der Zwischenzeit keine weitere Massnahme hinzukommt:

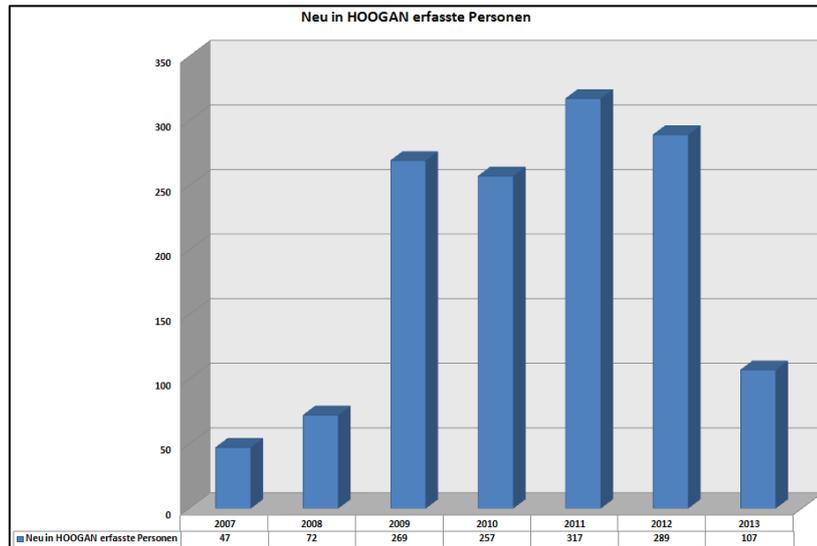
Abbildung: Entwicklung der Personen mit jeweils gültigen Massnahmen:

Auch bezüglich der aktiven Massnahmen zeigen die Zahlen von Juli 2011 (578



Personen mit aktiven Massnahmen) bis zum April 2013 (563 Personen) ein stabiles Bild. Aussagekräftig ist auch die Anzahl Personen, die pro Jahr jeweils neu im System erfasst wird: Nachdem 2011 mit 317 neu erfassten Personen der Höchststand erreicht wurde, sank die Zahl 2012 auf 289 neu erfasste Personen. Die Anzahl der erfassten Personen im Jahr 2013 ist noch wenig aussagekräftig.

Abbildung: pro Jahr jeweils neu in HOOGAN erfasste Personen:



Aus Sicht von fedpol ist beunruhigend, dass der Tatbestand von *Gewalt und Drohung gegen Beamte und Behörden* nachweislich zunimmt. Tätliche Angriffe auf Polizisten und Szenekenner haben sich zu einem Problem entwickelt. Im wahrsten Sinne des Wortes brennend ist nach wie vor die Problematik rund um den Missbrauch von pyrotechnischen Gegenständen (Verstöße gegen das Sprengstoffgesetz). Nebst den beiden genannten Tatbeständen sind *Landfriedensbruch* und *Sachbeschädigungen* die am häufigsten vorkommenden Delikte anlässlich von Sportveranstaltungen.

### 2.3 Aus rechtlicher Sicht

Aus rechtlicher Sicht handelt es sich bei Ausschreitungen anlässlich von Sportveranstaltungen meist um Gewaltandrohungen oder -anwendungen, also um strafrechtlich relevante Tatbestände. Bei den typischen Auseinandersetzungen handelt es sich meistens um Körperverletzung, Gefährdung des Lebens, Raufhandel, Raub, Sachentziehung, Sachbeschädigung, Drohung und Nötigung, Hausfriedensbruch, Landfriedensbruch, Störung des Eisenbahnverkehrs, Gewalt und Drohung gegen Beamte, Hinderung einer Amtshandlung, Widerhandlungen gegen das Waffen- oder Sprengstoffgesetz oder um Ungehorsam gegen eine amtliche Verfügung. Dabei sind Vorsatz- und Fahrlässigkeitsdelikte möglich.

Dabei können verschiedene Kategorien von natürlichen oder juristischen Personen indirekt oder direkt davon betroffen sein und in ihren Rechtspositionen beeinträchtigt werden. Insbesondere Fanggruppierungen, neutrale Zuschauer, Sportvereine und -verbände, Schiedsrichter, Passanten, Verkehrsteilnehmer, Dritte wie Inhaber und Kunden von Ladengeschäften und Restaurants oder Anwohner eines Anfahrtsweges zum Stadion, Benützer von öffentlichen Verkehrsmitteln und Besucher von Bahnhö-

fen, staatliche Organe wie Polizei, Feuerwehr und Blaulichtorganisationen wie auch Personen ohne Interesse an einer Sportveranstaltung müssen unter Umständen beträchtliche Einschränkungen in Kauf nehmen.

Täter können neben den strafrechtlichen Massnahmen mit verwaltungsrechtlichen Massnahmen (Rayonverbot, Meldeaufgabe, Polizeigewahrsam) basierend auf dem Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen belegt werden. Zusätzlich bildet das BWIS die Grundlage für die Eintragung von Tätern in das Informationssystem HOOGAN und das Aussprechen von Ausreisebeschränkungen. Schliesslich besteht die Möglichkeit, dass Verbände und Klubs im Rahmen des Hausrechts als privatrechtliche Massnahme Stadionverbote aussprechen.

## 2.4 Aus soziologischer und psychologischer Sicht

Sozialpsychologen älteren Datums erklären die Ursachen von gewalttätigen Verhaltensweisen mit dem Verlust der eigenen Persönlichkeit und dem Bilden einer sogenannten Massenseele. Die neuere Sozialpsychologie geht dagegen von gruppendynamischen Kräften aus. Diese Kräfte manifestieren sich, indem die Identifikation einer einzelnen Person mit einer Gruppe stattfindet und diese in einen enthemmenden Zustand eintritt, der auch «Deindividuation» genannt wird. Dieser Umstand ist der Tatsache geschuldet, dass der Mensch im Normalfall über gewisse rationale Handlungsmöglichkeiten verfügt. Tritt ein kritisches Ereignis ein, wird der Handlungsspielraum je nach subjektiver Bedrohungslage beurteilt. Hilfe bei der Einschätzung der Lage wird im Verhalten des direkten Umfeldes gesucht. Geht in der Masse die Sicherheit und/oder Orientierung verloren, wird die objektive Wahrnehmung beeinträchtigt, die Selbstaufmerksamkeit verringert und die Anfälligkeit zur Beeinflussung steigt.

Durch die Anonymität der Masse fühlt sich der Einzelne besonders geschützt und dadurch nicht mehr für sein eigenes Verhalten verantwortlich. Er wird von der Stimmung der Menge emotional befallen. Er fühlt sich weniger als Person, denn als Teil der Masse, was die Verantwortlichkeit für das eigene Tun stark beeinflusst. Gewalttätigkeiten erscheinen weniger gravierend, wenn alle sie begehen. Dabei kann es innerhalb der Gruppe zu einer Zunahme von Aggressionen kommen. Die beschriebene Situation ist typisch für Sportveranstaltungen mit grossem Publikumszuspruch wie Fussball oder Eishockey<sup>9</sup>.

Zur Erklärung von Gewalt bei Sportveranstaltungen werden häufig sozialpsychologische Theorien herangezogen wie der lerntheoretische Ansatz, der davon ausgeht, dass aggressives Verhalten (in einer Gruppe) erlernt wird oder die Subkulturtheorie, welche die Umsetzung geltender Normen innerhalb einer Gruppe zwingend verlangt, um als Mitglied anerkannt zu werden. Vor dem Hintergrund, dass insbesondere Jugendliche und junge Erwachsene während der Ablösung vom Elternhaus entwicklungspsychologisch stark zum Beitritt in eine Gruppe tendieren und diese gar zur Ersatzfamilie machen, scheinen diese Ansätze eine Betrachtung wert.

Das Lernmodell geht davon aus, dass Vorbildern zum einen innerhalb einer Gruppe oder der Gemeinschaft nachgeeifert wird. Zum anderen werden aggressive Verhaltensmuster übernommen, wenn sich das Individuum positive Folgen erhofft, wie

<sup>9</sup> Grundlagen der Polizeipsychologie. Stein, Frank; S. 62 f.

beispielsweise die Nachahmung des aggressiven Verhaltens eines Älteren, um Anerkennung innerhalb der Gruppe zu erlangen<sup>10</sup>.

Die Subkulturtheorie beschreibt eine Struktur von eigenen Normen und Werten innerhalb von Gruppen. Die Zugehörigkeit zur Gruppe verlangt regelkonformes Verhalten. Konfliktorientierte Subkulturgruppen sind altersmässig meist homogen, besitzen einen Ehrenkodex und kennzeichnen ihre Zugehörigkeit zur Gruppe durch einen ähnlichen Kleidungsstil. Der Status in der Gruppe erarbeitet man sich durch die Teilnahme an Kämpfen, aggressivem Verhalten, Alkoholkonsum und Vandalismus<sup>11</sup>.

Sportveranstaltungen bieten eine Plattform zur Selbstdarstellung, sind doch einerseits eine grosse Menge von «Unbeteiligten» anwesend und andererseits präsentieren die Medien durch ihre Berichterstattung diese Selbstdarstellung einer erweiterten Öffentlichkeit. Schliesslich spielen äussere Einflüsse wie das Wetter, der Spielausgang, Entscheide von Schiedsrichtern und die Interaktion zwischen den Fans, der Polizei und des Sicherheitsdienstes eine entscheidende Rolle.

Die Ursachen der Gewalt bei Sportveranstaltungen lassen sich auch auf einen sportbezogenen Faktor zurückführen. Dazu gehört das Verhalten der Spieler, das wiederum das Verhalten der Zuschauer positiv wie negativ zu beeinflussen vermag. Hinzu kommt die Kommerzialisierung des Sports, die dazu führt, dass sich Teile der Fans, insbesondere der sogenannten Ultras, immer weiter vom Klub und den Spielern entfernen. Die traditionelle Fangemeinde fällt damit auseinander. Als Reaktion stellen sich zunehmend die Fans selber in den Mittelpunkt und es steht nicht mehr der Sport an sich im Fokus. Eine Folge davon ist das starke Wachstum der Ultrakultur in Schweizer Stadien. Die Ultrakultur kann - vereinfacht erklärt - als Zusammenschluss radikal eingestellter Fans, jedoch meist ohne politischen Bezug, definiert werden. Durch sogenannte Kurvenchoreographien, Spruchbänder und das Abfeuern von pyrotechnischen Gegenständen zelebrieren sie eine kreative Form der Fankultur und fördern dadurch eine im Ursprung grundsätzlich positive Grundidee, nämlich die Verbesserung der Stimmung im Stadion. Es gibt aber auch Sichtweisen, die die von den Ultras im Stadion gemachte Stimmung als einfallslosen Dauersupport bezeichnen. Teilweise gehört auch eine Hasskultur zu den Ultras, beispielsweise durch primitive Gesänge, in deren Texten gegnerische Fans, Spieler oder die Polizei verunglimpft werden.

Der klassische Hooliganismus ist in der Schweiz zu einem Randphänomen geworden. Es sind vielmehr die Ultras, die teilweise von zumindest gewaltbereiten Personen unterlaufen sind und - so scheint es jedenfalls - hauptsächlich für die Probleme in und um die Stadien verantwortlich sind. Sie stellen denn auch die grosse Masse in den Fankurven. Zusammenfassend kann man Ultras mit folgenden Eigenschaften umschreiben: Selbstdarstellung als Teil der Kultur; Zuneigungs-, Protest-, Demonstrations- und Provokationskultur; Polizei, Verbände und Medien als Feindbilder; Solidarisierungseffekte; keinen Bezug zur Nationalmannschaft.

Ein gemeinsamer Nenner der Ultras scheint sich im erlebnisorientierten Unterstützungswillen und in der bedingungslosen Leidenschaft, ihre Mannschaft während des ganzen Spiels akustisch und optisch zu unterstützen, zu subsumieren. Dazu gehören auch die Vorbereitung verschiedener Aktionen und eine mitunter sehr kritische Haltung gegenüber dem Verein als Institution. Diese Haltung begründet sich in der

<sup>10</sup> Fankultur. König, Thomas; 2002. S. 98 f.

<sup>11</sup> Theorien abweichenden Verhaltens. Lamnek, Siegfried; 2001. S. 152 ff.

durch die Ultras geforderten Ablehnung der fortschreitenden Kommerzialisierung und «Eventisierung» des Sports. Schliesslich können als weiterer Faktor sogenannte «Erbfeindschaften» genannt werden, die aufgrund historisch gewachsener Fanfeindschaften (ausgetragen an sogenannten Derbies oder Klassikern) über Jahre hinweg entstehen und den Gewalteskalationsprozess stark beeinflussen können. Hinzu kommen die bereits dargestellten Auswirkungen der Menschenmenge, die Gewaltausübung als Identitätssuche und der Einfluss von Alkohol und Drogen.

Teile der Ultras, die in den Kurven stehen, erachten es als legitim, Gewalt als Verteidigungs- oder Angriffsmittel bei einem Aufeinandertreffen anzuwenden oder zumindest zu akzeptieren, wenn sie das Ausbluten ihrer Fankultur bedroht sehen. Die bekanntesten Ultrabewegungen der Schweiz sind in Basel, Bern, Zürich, Sion, Luzern und St. Gallen zu Hause; die grössten Gruppierungen sind in Basel und Zürich beheimatet.

Ultras haben über die Jahre hinweg ihre eigenen Wertvorstellungen und Kommunikationsformen entwickelt. Sie drücken sich durch einen bestimmten Kleidungsstil aus und lehnen Mainstream-Bewegungen grundsätzlich ab. Teilweise werden sie schliesslich als Jugend- oder Subkultur beschrieben, die auch positive Aspekte beinhaltet. Um Massnahmen gegen gewalttätige Ultras zu ergreifen, braucht es Kenntnisse und Verständnis für deren Kultur – ausdrücklich auch für den friedlichen Teil der Ultras. Insbesondere muss bei dieser Zielgruppe ständig damit gerechnet werden, dass jede Massnahme kritisch beäugt und sehr rasch ein Weg gefunden wird, diese zu umgehen. Es gilt auf beiden Seiten (Polizei und Ultras) Vorurteile abzubauen. Dies kann nur im direkten Kontakt geschehen, und zwar nicht erst am Spieltag, sondern vor allem auch ausserhalb von Spieltagen.

## 2.5 Aus Sicht der Sportverbände

### 2.5.1 Schweizerischer Fussballverband und Swiss Football League

#### 2.5.1.1 Einleitung

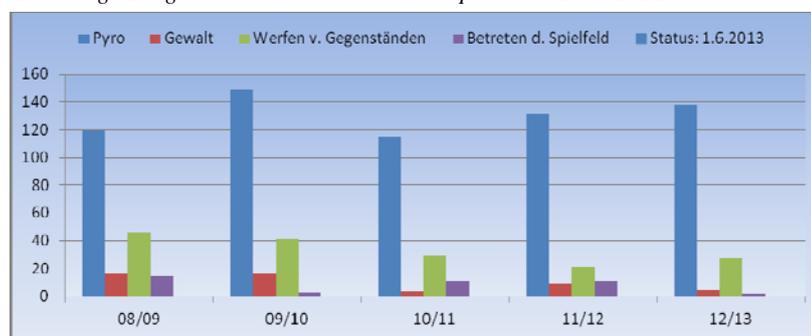
Der Schweizerische Fussballverband SFV ist die Dachorganisation der Schweizer Fussballvereine. Er wurde 1895 gegründet und gehörte 1904 zu den sieben Landesverbänden, welche den Weltfussballverband FIFA ins Leben riefen. Heute ist der SFV ein bedeutender Sportverband des Landes. Er gliedert sich in drei Abteilungen und zählt 1'431 Vereine, 13'811 Mannschaften sowie 250'779 Spielerinnen und Spieler. Die Swiss Football League SFL ist eine Abteilung des SFV und bezweckt insbesondere die Förderung des Fussballsports in der Schweiz, die Organisation des Nicht-Amateur-Fussballs, die Wahrung der gemeinsamen Interessen ihrer Mitglieder und die Organisation des Wettspielbetriebs.

Einleitend sei eine kurze begriffliche Klärung gestattet: Der nachfolgende Text unterscheidet zwischen Zuschauern und Fans, welche sich an Fussballspielen korrekt und gewaltfrei verhalten, gewaltbereiten Fans, sogenannte Risikofans, und Tätern, die auf Anfahrt, am Spiel oder bei der Rückreise Gewalt anwenden und/oder Straftaten begehen.

#### 2.5.1.2 Situation

Der SFV und die SFL stuft die aktuelle Situation als relativ ruhig, aber instabil ein. Als Indiz dafür sei die Ereignisstatistik der SFL erwähnt:

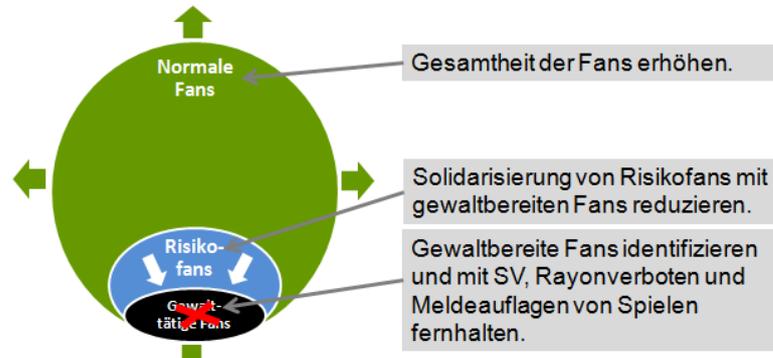
Abbildung: Ereignisstatistik innerhalb Stadionperimeter 2008-2012



Im Bereich der Gewaltanwendung sei gemäss SFV und SFL im langjährigen Trend eine Entspannung erkennbar. Nach Auffassung des SFV und der SFL stehe es schlecht um die Durchsetzung des Pyrotechnik-Verbotes. Es sei aber davon auszugehen, dass die öffentliche Debatte um Gewalt an Fussballspielen nicht durch das Abbrennen von Pyrotechnik befeuert werde, sondern dass es sich dabei eher um ein provokatives Zur-Schau-Stellen des erkämpften (Rechts-) Freiraumes handle. Der SFV und die SFL ist klar für ein Pyrotechnik-Verbot, sieht aber auch die Gefahr, durch eine Gleichsetzung von Pyrotechnik und Gewalt den Blick auf die wirklich kosten- und problemverursachenden Aspekte zu verlieren. Die genannte Instabilität beziehe sich nach Ansicht des SFV und der SFL vor allem auf die Situation ausser-

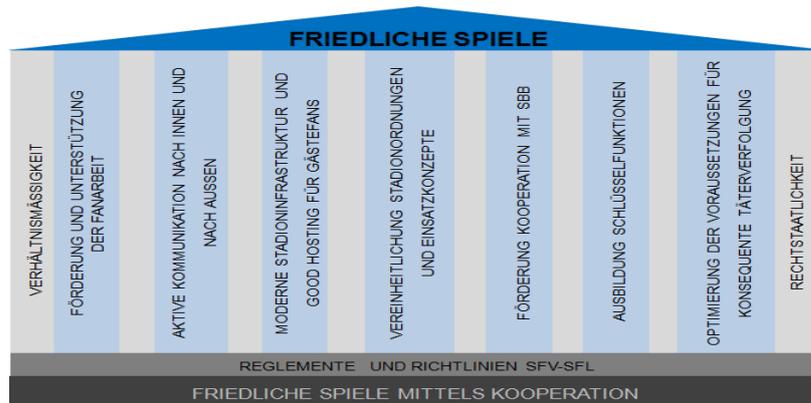
halb der Stadien. Auch dort sei die Lage verhältnismässig ruhig, allerdings scheine dieser Zustand weder durch Verband oder Liga, noch durch die Polizei direkt beeinflussbar, was wohl Auslöser eines gewissen Unbehagens von Sicherheitspolitikern und -verantwortlichen sein möge. Sicherheitstechnisch gesprochen scheine die «Gegenseite» und nicht die Polizeikräfte bestimmen zu können, ob es zu Ausschreitungen rund um Fussballspiele komme oder nicht. Gemäss SFV und SFL lohne es sich deshalb, diese Gruppe etwas genauer unter die Lupe zu nehmen und einen Massnahmenkatalog anzuwenden, welcher den unterschiedlichen Untergruppen Rechnung trage.

### 2.5.1.3 Vorgehen und Zielsetzung aller Massnahmen im Bereich Sicherheit durch Kooperation



Der SFV und die SFL versuchen im Rahmen der rechtlichen und ihrer praktischen Möglichkeiten, das Ausschreitungspotenzial zu minimieren; eine Solidarisierung mit den Gewalttätern zu verhindern, und zwar ohne gleichzeitig die grosse, friedliche Masse zu behelligen, welche insgesamt zunehmen soll. Folgender Massnahmenkatalog kommt dabei zum Tragen:

Abbildung: Massnahmen des SFV und der SFL zum Erreichen der Zielsetzung „Friedliche Spiele in Kooperation“:



Die Massnahmen im Einzelnen:

#### **Förderung und Unterstützung der Fanarbeit**

Dazu werden unter anderem folgende Punkte umgesetzt: Ausbildung und Einsatz von Fanverantwortlichen, Förderung der klubbezogenen Fanarbeit, Erstellung eines Fanarbeitskonzepts pro Klub, Einrichtung einer Dialogplattform für Klubs und Liga, Kooperation mit der sozioprofessionellen Fanarbeit.

#### **Aktive Kommunikation nach innen und nach aussen**

Auf der Agenda stehen: Ausbau der aktiven Information zu Sicherheit und Prävention nach innen und aussen, Standardisierung von Absprache-Rapporten und Debriefings mit allen involvierten Partnern, Einrichten einer Dialogplattform pro Klub.

#### **Moderne Stadioninfrastruktur und «good hosting» für Gäste-Fans**

Die Aktivitäten, welche bessere Eingangskontrollen einerseits und weniger Stau- und Stresssituationen andererseits ermöglichen sollen, umfassen: eine mannshohe Drehsperre pro 250 Zuschauer im Gastsektor, ein Drehkreuz pro 500 Zuschauer in den restlichen Sektoren, Ballfangnetze auf den Stirnseiten, mindestens 2.20 m hohe Sektorentrennungen und Spielfeldabgrenzungen mit hoher Visibilität, Beschallung pro Sektor mit punktuellen Infos, modernste Video-Überwachung etc. Die dadurch entstehenden Kosten für die Stadionbetreiber und Klubs sind erheblich, aber sinnvoll und zielführend.

#### **Vereinheitlichung Stadionordnungen und Einsatzkonzepte**

Kernpunkte in diesem Bereich sind: Vermummungsverbot in Stadien seit der Saison 2012/13, Vereinheitlichung der Einsatzkonzepte innerhalb und ausserhalb der Stadien ab der Saison 2013/14.

#### **Förderung der Kooperation mit dem öffentlichen Verkehr**

Zur Optimierung gehören: Verbesserung der Kooperation mit dem öffentlichen Verkehr (Transport-Partnerschaften), von Klubs bestellte Extrazüge, Partnerschaft zwischen Klubs und SBB (Sicherheit von Passagieren, Littering-Konzept).

#### **Ausbildung Schlüsselfunktionen**

Folgende Schlüsselfunktionen werden zentral und einheitlich ausgebildet: Sicherheitsverantwortliche, Sicherheitsdelegierte, Video-Operateure, Fanverantwortliche, Stadionsprecher und Schiedsrichter.

#### **Optimierung der Voraussetzungen für konsequente Täterverfolgung**

Delinquente gehören nicht in die Stadien. Auch Angriffe auf die Polizei werden nicht toleriert. Die SFL führt den BST-Prozess (Beweismittelsicherungs- und Täterverfolgungsprozess) zu Handen der polizeilichen Behörden ein. Ziele sind: Lückenlose Beweismittelsicherung, bessere Bild- und Video-Qualität und Beschleunigung der Täteridentifikation. Personalienrapporte müssen bis spätestens fünf Tage nach dem Spiel der Polizei übergeben werden. Täter müssen konsequent angehalten, identifiziert und mit Stadionverboten sanktioniert sowie mit Meldeaufgaben und Rayonverboten von Spielen ferngehalten werden.

#### **2.5.1.4 Öffentliche Wahrnehmung und Anliegen des SFV, der SFL und der Klubs**

Gerade im vorstehend erwähnten Punkt, der konsequenten Täterverfolgung und Bestrafung, scheint dem SFV und der SFL die Wahrnehmung der Position von Liga und Verband unverständlich diametral zu den Realitäten liegend: Alle Fussballvertreter, Verband, Liga und die Klubs würden sich zusammen mit der überwältigenden Mehrheit friedfertiger Fans nichts mehr wünschen, als dass die Staatsgewalt die Straftäter von den Sportarten fernhalte. Der SFV und die SFL halten fest, dass sich in den letzten Monaten die Indizien verdichten würden, dass die Behörden aus ökonomischen und personellen Gründen sehr zurückhaltend seien, wenn es darum gehe, gegen Täter mit Massnahmen rasch vorzugehen oder, wie es in einem Fall geschehen sei, eindeutiges, durch einen Fussballklub auf eigene Kosten erstelltes Beweismaterial im Rahmen von Ermittlungen zu verwenden.

So sei es für Fussballkreise unverständlich, warum zurzeit schweizweit nur gerade drei Meldeauflagen gegen Gewalttäter vorliegen und warum nach einer Gleisblockade durch eine Gruppierung von 50 Personen in St. Gallen nicht mehr als fünf Verzeigungen erfolgt seien.

Nicht nur vor diesem Hintergrund gelte es, Augenmass zu behalten, von einem «Schwarzpeterspiel» Abstand zu nehmen und vor allem realistisch zu bleiben: Im bewusst geförderten und auch in hohem Mass nachgefragten, hochemotionalen Umfeld des Fussballs sei Nulltoleranz kein taugliches Konzept. Es gehe also vielmehr darum, die negativen Seiten zu minimieren und insbesondere Auswirkungen auf Unbeteiligte zu verhindern. Dazu gehöre, wie in den Massnahmen dargelegt, durchaus auch ein repressiver Ansatz. Die Bereitschaft, das staatliche Gewaltmonopol auszuüben, müsse aber vorhanden sein. Jede Massenveranstaltung grundsätzlich mit einem minimalen Polizeiaufgebot bewältigen zu können, sei nicht realistisch. Nach Ansicht des SFV und der SFL komme aus ökonomischen Gründen das Sicherheitsbedürfnis der Gesellschaft zu kurz. Aufgaben, die vor Jahren noch durch die Polizeikorps selbstverständlich erledigt wurden, würden nun als Extraeinsätze bezeichnet und verrechnet. Entgegen der landläufigen Meinung sei die Verrechnung von Polizeieinsätzen an die Klubs im Ausland nicht üblich: Beispielsweise in München bei Heimspielen des FC Bayern seien bis zu 1'000 Polizisten im Einsatz, ohne dass der Staat deswegen seine Leistungen dem Fussballklub in Rechnung stelle. Ökonomisch betrachtet stelle sich deshalb die Frage, ob es nicht effizienter wäre, vereinzelt glaubhaft darzulegen, dass bei aufkommender Gewalt resolut durchgegriffen wird, statt Wochenende für Wochenende ein Katz und Maus Spiel mit ein bisschen Scharmützel gegen ein bisschen Staatsgewalt zu zelebrieren.

Wenn der SFV zusammen mit der SFL von den Klubs fordere, lokale, tragfähige Lösungen zu erarbeiten, so tue er dies nicht, um sich aus der Verantwortung zu schleichen, sondern aus der Überzeugung, dass friedliche Spiele nur mittels Kooperation zu erreichen seien und die föderale Staatsform in der Schweiz genau diese, auf lokale Gegebenheiten, abgestimmte Problemlösung wolle.

#### **2.5.1.5 Zusammenfassung**

Gemäss SFV, SFL und den Klubs seien sie sehr aktiv tätig, um die negativen Begleiterscheinungen des Profi-Fussballbetriebes in der Schweiz auf ein Minimum zu reduzieren. Gemäss Ereigniszahlen, welche dem direkten Einfluss der Fussballbehörden unterliegen, würde sich mit Ausnahme des Missbrauchs von pyrotechnischen

Artikeln, eine klare Entspannung der Situation über die letzten Jahre zeigen. Der Handlungsbedarf auf nationaler Ebene sei kleiner als auf lokaler Ebene. Die Harmonisierung von Einsatzdoktrinen und der Erfahrungsaustausch können und sollen verbessert werden.

Verband, Liga und Klubs sprechen sich dafür aus, dass bestehende Gesetze konsequent angewendet, Täter von Unbescholtenen isoliert und die überführten Täter konsequent mit Massnahmen belegt werden. Dabei gelte es Augenmass zu behalten und die Verhältnismässigkeit zu wahren. Der Verband, die Liga und die Klubs würden die Behörden auf diesem Weg auch weiterhin konsequent unterstützen.

### **2.5.2 Swiss Ice Hockey Federation**

Die Swiss Ice Hockey Federation SIHF ist die Plattform der Eishockeybewegung in der Schweiz, sowohl im Breiten- wie auch im Spitzensport. Sie ist die Dachorganisation des Schweizer Eishockeys im nationalen und internationalen Bereich und umfasst unter anderem die beiden Brands National League und Regio League. Der National League und Regio League sind gut 320 Klubs angeschlossen. Jährlich stehen rund 1'000 Schiedsrichter, 11'400 Aktivspielerinnen und Aktivspieler sowie 13'500 Nachwuchsspieler im Einsatz. Die insgesamt 1'200 Mannschaften tragen pro Saison gegen 16'000 Spiele aus. Für SIHF arbeiten zurzeit zirka 400 Funktionäre im Ehrenamt und rund 45 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Festanstellung. Im Bereich der Sicherheit unternimmt die SIHF folgende Anstrengungen auf den jeweiligen Stufen:

#### **Verband:**

- Homologieren sämtlicher Stadioninfrastrukturen der Nationalliga A und B;
- Festlegung von entsprechenden Mindeststandards für Stadioninfrastrukturen der beiden obersten Ligen mit Lizenzabhängigkeit;
- Proklamation der Nulltoleranz bei Abbrennen jeglicher Art von pyrotechnischen Gegenständen in Schweizer Eisstadien;
- Proklamation der Nulltoleranz bei Gewalt allgemein rund um Eishockeyveranstaltungen;
- Restriktive und konsequente Sanktionierung der Klubs NLA und B durch den Einzelrichter bei Verstoss gegen das Reglement *Ordnung und Sicherheit*;
- Standardisierung gesamtschweizerischer Stadionverbote Fussball und Eishockey;
- Durchführung eines geordneten und würdigen Pokalprozederes auf dem Eis;
- Schaffung einer Koordinationsstelle Fanarbeit Swiss Icehockey;
- Vertretung der Sportart Eishockey in der Koordinationsgruppe Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen GiUS der KKJPD;
- Unterstützung der Klubs bei der Ausfertigung und Generierung von Vereinbarungen, Verträgen oder Bewilligungen mit den örtlichen Behörden und zuständigen Polizeistellen gemäss der Verschärfung des Konkordates der KKJPD.

## **Klubs**

- Proklamation der Nulltoleranz bei Abbrennen jeglicher Art von pyrotechnischen Gegenständen in Schweizer Eisstadien;
- Proklamation der Nulltoleranz bei Gewalt allgemein rund um Eishockeyveranstaltungen;
- restriktive Umsetzung des Reglements *Ordnung und Sicherheit*;
- regulative Einführung des Vermummungsverbot in Schweizer Eisstadien;
- Schaffung von regionalen Runden Tischen und Task-Force, um langjährigen Rivalitäten unter Fangruppieren zu begegnen und diese aufzuarbeiten;
- Ausbau der klubbezogenen Fanarbeit und Integrierung dieser in die Klubstrukturen;
- Förderung der Zusammenarbeit Klubführung - Fanarbeit / Fans;
- Optimierung der Absprache / Vernetzung mit den örtlich zuständigen Behörden;
- situative Einführung mobiler Zutrittskontrollen.

## **Kommission Ordnung und Sicherheit**

- gemeinsame Ausbildung der Sicherheitsverantwortlichen in Weiterbildungskursen zu Beginn jeder Spielsaison;
- gemeinsame Workshops Sicherheitsverantwortliche und Fandeleigierte;
- Ausbildung Sicherheits- und Fanverantwortliche Zertifikatslehrgang Swiss Olympic;
- Initiierung der Vernetzung sämtlicher Stakeholder (Behörden, Polizei, interne Sicherheitsdienste, Fanarbeit, Klub, Funktionäre);
- Obligate Erstellung von Abspracheformularen bis spätestens zwölf Stunden vor Spielbeginn vom Gast- an den Heimklub;
- Unterstützung des Heimklubs bei der Identifikation von Gewalttätern, erlebnisorientierten und Gewalt suchenden Fans mit szenekundigen Sicherheitsdienstmitarbeitern des Gastklubs.

### **2.5.3 Aus Sicht der KKJPD**

#### **2.5.3.1 Ausgangslage**

Die KKJPD erläutert, sie habe in den letzten Jahren versucht, mit den Sportverbänden und -ligen sowie den Fanorganisationen auf partnerschaftlicher Basis konsensfähige Lösungen zu finden. Auch wenn dieser Ansatz in Bezug auf einzelne Bereiche durchaus erfolgreich gewesen sei, stellt die KKJPD fest, dass sich die Situation damit nicht nachhaltig verbessern liess. Im August 2009 unternahm eine KKJPD-Delegation eine Arbeitsreise nach England, Belgien, Deutschland und in die Niederlande. Das Ziel der Reise bestand darin, mit ausländischen Partnerbehörden in Ländern oder Städten, die bei der Bekämpfung der Gewalt im Sport Erfolge erzielten, einen Informationsaustausch zu pflegen und neue Lösungsansätze für die

Schweiz zu gewinnen. Als Fazit der Reise zog die KKJPD, dass die Bekämpfung in den besuchten Ländern deutlich weiter fortgeschritten sei als in der Schweiz. Die Behörden und die Sportverbände und -klubs würden enger und strukturierter zusammenarbeiten und zeigten gegenüber gewaltbereiten Personen erheblich weniger Toleranz als in der Schweiz. Die angewendeten Massnahmen seien durchaus mit jenen in der Schweiz vergleichbar. Die Sanktionen seien aber teilweise deutlich härter als in der Schweiz und der Strafraum werde eher ausgeschöpft. Auch die Zusammenarbeit aller Beteiligten sei enger und strukturierter, wobei ein entscheidender Unterschied zur Schweiz darin bestehe, dass die Führung klar beim Staat respektive bei den Polizeibehörden liege – auch in Bezug auf die Vorschriften zu den Reisewegen der Fans und die in den Stadien geltenden Regeln.

Mit dem Ziel, die Gewalt im Umfeld von Fussball- und Eishockeyspielen nicht mehr länger als gesellschaftliche Tatsache hinzunehmen, und gestützt auf die Erkenntnisse aus den besuchten Ländern, entwickelte die KKJPD im Herbst 2009 eine Policy gegen Gewalt im Sport. Sie wurde nach Anhörung der wichtigsten Partner (KKPKS, Sicherheitskommission Swiss Olympic, SFV, SFL, SIHF, Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz) entwickelt und sah verschiedene Massnahmen vor. Die Policy der KKJPD gegen Gewalt im Sport wurde in der Herbstversammlung der KKJPD vom 12./13. November 2009 einstimmig verabschiedet.

Die KKJPD machte die Policy in der Folge breit bekannt und schlug vor, im Umfeld jedes Klubs lokale Strukturen zu etablieren, welche die Umsetzung der Massnahmen gewährleisten. Dies im Wissen, dass die KKJPD viele der vorgeschlagenen Massnahmen nicht in eigener Kompetenz umsetzen kann. Die KKJPD setzte sich in der Folge in allen relevanten Gremien, unter anderem auch im Rahmen des Runden Tisches gegen Gewalt im Sport, dafür ein, dass die formulierten Massnahmen umgesetzt wurden. Sie verabschiedete am 9. April 2010 gemeinsam mit der SFL und dem SFV eine Mustervereinbarung, die für Behörden und Klubs der SFL künftig die Grundlage für die Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheit bilden sollte.

### **2.5.3.2 Aktuelle Situation**

Die KKJPD führt aus, dass eine Umfrage der Koordinationsstelle *Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen* bei Fachleuten von Polizei, privaten Sicherheitsdiensten, Sportverbänden, Fanorganisationen und Transportbetrieben im Sommer 2011 mehrheitlich die Einschätzung ergab, dass eine Zunahme der Gewalt festzustellen sei.

Die KKJPD ist der Ansicht, dass aufgrund der Einträge im Informationssystem HOOGAN davon auszugehen sei, dass sich die Situation seither nicht verbessert habe. Das zeige auch die von fedpol geführte Ereignisliste, in der gewalttätige Vorkommnisse im Umfeld der Fussball- und Eishockeyspiele in Kurzform zusammengefasst werden. Diese Entwicklung sei in erster Linie auf das Umfeld von Fussballspielen zurückzuführen. Im Eishockey sei der Trend in den letzten beiden Saisons dagegen positiv gewesen, indem nur noch rund halb so viele Massnahmen ausgesprochen werden mussten wie in der Saison 2009/2010.

Ausgewählte Ereignisse der letzten Monate der Ereignisliste:

- 28.01.2012, EHC Biel – HC Genève Servette: Die Polizei musste Fanggruppierungen trennen. In der Folge bemächtigten sich die Gästefans eines Metallgitters sowie Glasflaschen und griffen die Polizei damit an. Die Polizei setzte Gummischrot und Reizstoff ein, bis sich die Lage beruhigte.

- 26.02.2012, FC Sion – Servette FC Genève: Im Extrazug aus Genf konnten drei Personen, welche Pyrotechnik auf sich trugen, kontrolliert und verzeigt werden. Auf dem Fanmarsch vom Bahnhof zum Stadion wurden Fackeln, Knall- und Rauchpetarden abgebrannt. Bei den Kontrollen am Gästeeingang kam es zu Widerstand der Fans, worauf sich der Sicherheitsdienst gezwungen sah, Pfefferspray einzusetzen, um die Lage zu beruhigen. Vor, während und nach dem Spiel kam es im Stadion zu Sachbeschädigungen. Nach dem Spiel waren beide Risikofanszenen in der Nähe des Bahnhofs auf Konfrontationssuche. Weiter kam es zu Steinwürfen gegen die Polizei. Dadurch wurde ein Polizeifahrzeug sowie private Personenwagen beschädigt.
- 03.03.2012, SC Bern – Kloten Flyers: In der Nähe des Stadions kam es zu einer Massenschlägerei mit rund 80 Beteiligten. Die Polizei musste Reizstoff einsetzen, um die Fangruppierungen zu trennen. Nach dem Spiel kam es am Berner Hauptbahnhof zu mehreren Auseinandersetzungen, bei welchen die Polizei erneut Reizstoff einsetzen musste.
- 20.03.2012, FC Luzern – Grasshopper Club Zürich: Die Anreise der Gäste erfolgte in Regelzügen der SBB. Einige Zugwagons waren so verschmutzt und beschädigt, dass sie nicht mehr eingesetzt werden konnten. Zürcher Fans boykottierten den Gästesektor und verfolgten das Spiel in einem neutralen Sektor. Rund 100 Gästefans versuchten nach dem Spiel Polizeiketten zu durchbrechen und griffen mit Steinen und Flaschen die Polizei an. Die Ordnungsdienst-Kräfte setzten ihrerseits Gummischrot ein. Es entstand Sachschaden in der Höhe von ca. 20'000 Franken.
- 15.04.2012, FC Winterthur – FC Basel 1893: Auf dem Weg zum Bahnhof kam es vereinzelt zu tätlichen Auseinandersetzungen zwischen gegnerischen Fans. Am Bahnhof kam es zu Schlägereien, wobei eine Person anschliessend mit Kopfverletzung ins Spital eingeliefert werden musste. Die Gästefans konnten zum Extrazug zurückgedrängt werden, dabei wurden Polizisten mit Schottersteinen und Flaschen beworfen. Bei einer Verhaftung wurde ein Polizist verletzt.
- 05.05.2012, FC Chiasso – FC St. Gallen: Vor dem Spiel griffen zwei Gästefans einen Polizisten in Zivil an. Beide Täter konnten verhaftet werden. In der Nähe des Stadions kam es zu Ausschreitungen zwischen verfeindeten Fangruppierungen. Als die Polizei intervenierte, wurde sie mit Falschen beworfen. Durch die Flaschenwürfe entstand Schaden an einem Polizeifahrzeug. Nach dem Spiel zogen die Gästefans beim Bahnhof Lugano die Notbremse und verliessen den Zug, um sich mit Lugano-Fans zu prügeln.
- 18.06.2012, Kroatien – Spanien, Public Viewing in Luzern: Nach der Übertragung kam es zu Ausschreitungen zwischen Fangruppierungen. Als die Polizei die Gruppierungen trennte, griffen ca. 50 mehrheitlich kroatische Fans die Polizei mit Steinen, Fackeln und sonstigen Gegenständen an.
- 25.08.2012, FC St. Gallen – FC Basel 1893: Beim Gästeeingang konnte eine Person, die Pyrotechnik auf sich trug, ertappt werden. Während der Anhaltung setzten Basler Risikofans Pfefferspray gegen Mitarbeiter des Sicherheitsdienstes ein. In der Folge kam es zu Tumulten und massiven Sachbeschädigungen im Stadion. Der Sicherheitsdienst und die Polizei mussten intervenieren, wurden jedoch sogleich mit Fackel- und Knallpetardenwürfen angegriffen. Der sich in der Nähe befindliche Cateringstand musste vorübergehend evakuiert werden. Bei

den Vorfällen konnten vier Personen verhaftet werden. Zwei Mitarbeiter des privaten Sicherheitsdienstes erlitten Prellungen.

- 15.09.2012, Kloten Flyers – ZSC Lions: Während des Spiels kam es ausserhalb des Stadions in der Nähe eines Restaurant zu einer Konfrontation zwischen Personen mit aktiven Stadionverboten beider Fanlager. Kurz nach Mitternacht kam es bei einem Pub in Zürich-Oerlikon zu einer weiteren Auseinandersetzung. Ein Mob von mehreren Personen schlug einen unbeteiligten ZSC-Anhänger nieder. Das Opfer erlitt eine Schädel-Hirn-Fraktur.
- 08.11.2012, FC Basel 1893 – FC Videoton (Ungarn): Auf dem Marsch der Gästefans von der Basler Innenstadt zum St. Jakob-Park, welche von der Polizei begleitet wurde, wurde ein Polizist in Zivil mit einem Faustschlag niedergestreckt. Als die ungarischen Supporter vor dem Stadion ankamen, starteten rund 150 verummte Basler Ultras einen Angriff auf die Gästefans. Eine direkte Konfrontation konnte durch die Polizei verhindert werden.
- 20.05.2013, FC Basel 1893 – Grasshopper Club Zürich, Cupfinale in Bern: FC Basel Fans versammelten sich auf dem Waisenhausplatz und nicht wie vereinbart auf dem Kornhausplatz. Bei der Ankunft der GC Fans, welche den Versammlungsort Bärenplatz hatten, kam es zum Aufeinandertreffen beider Gruppierungen. Es wurden Gegenstände und pyrotechnische Gegenstände geworfen, wobei zwei Polizisten verletzt worden sind. Die Ordnungsdienstleistungen mussten sich zurückziehen. Weitere FC Basel Fans griffen darauf ein von YB Fans frequentiertes Restaurant an. Es kam zwar nicht zu einer direkten Konfrontation, jedoch zu Sachschaden. Bei der Ankunft im Stadion suchten Risikofans beider Vereine erneut die Konfrontation, was durch massive Polizeipräsenz verhindert werden konnte.

Die KKJPD erläutert, dass gewalttätige Ausschreitungen im Rahmen von Fussball- und Eishockeyspielen namentlich für die Polizei eine grosse Belastung darstelle. Sie müsse bei vielen Spielen mit Grossaufgeboten präsent sein. Jedes Wochenende seien im Durchschnitt 900 Polizisten im Einsatz, was rund eine Million Franken Kosten verursache und die polizeilichen Kapazitäten für die übrigen Aufgaben entsprechend vermindere. Dabei seien die Polizeikräfte in ihrer psychischen und physischen Integrität oftmals gefährdet, was sich nachhaltig negativ auf die Befindlichkeit der Polizeibeamtinnen und –beamten auswirke. Auch die Transportunternehmen seien durch gewalttätige Fanggruppierungen stark belastet. Allein den SBB entstünden durch Beschädigungen, Reinigungen und Sicherheitsmassnahmen jährlich ungedeckte Kosten. Zusätzlich werde der reguläre Bahnverkehr durch die Fantransporte und deren Begleitumstände oft genug nachhaltig gestört.

## **2.6 Gesetzliche Grundlagen im Bereich der Gewalt von Sportveranstaltungen**

### **2.6.1 Gesetzgebungs-, Rechtsanwendungs- und Vollzugskompetenzen der Kantone**

#### **2.6.1.1 Polizeihochheit der Kantone - Aufgabenautonomie der Kantone**

Dem Grundsatz nach sind die Kantone zuständig, auf ihrem Hoheitsgebiet für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu sorgen; dies gilt als

originäre Kompetenz der Kantone<sup>12</sup>. Sie verfügen auf ihrem Territorium über die Polizeihochheit und damit über die entsprechende Rechtsetzungskompetenz im Hinblick auf die Wahrnehmung des umfassenden Gefahrenabwehrauftrags. Der Bundesrat hat in konstanter Praxis festgehalten, dass die Gesetzgebung im Polizeibereich grundsätzlich den Kantonen obliegt<sup>13</sup>.

### **2.6.1.2 Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007**

Ausgehend von verschiedenen Berichten und aufgrund von Forderungen seitens der Kantone und der Sportverbände beschloss der Bundesrat am 26. Juli 2002, der Gewalt rund um Sportveranstaltungen mit neuen Massnahmen zu entgegnen, nicht zuletzt weil mit der Organisation der Fussball Europameisterschaft 2008 ein Anlass bevor stand, der in Sachen Grösse und Sicherheitsaufwand alles bisher Dagewesene in den Schatten stellte. Diese neuen Massnahmen sowie ein nationales Informationssystem HOOGAN, in welchem Stadionverbote, Rayonverbote, Meldeauflagen, Polizeigewahrsame und Ausreisebeschränkungen erfasst werden können, wurden mit einer Ergänzung des BWIS am 1. Januar 2007 in Kraft gesetzt.

Das Eidgenössische Parlament befristete die Massnahmen Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam bis 2010, weil es der Ansicht war, dass der Bund für den Erlass dieser Gesetzesbestimmungen über keine genügende verfassungsrechtliche Grundlage verfüge. In der Folge überführten die Kantone die befristeten BWIS-Bestimmungen per Konkordat praktisch unverändert ins kantonale Recht. Am 1. September 2010 trat das Konkordat in allen 26 Kantonen in Kraft und löste so nahtlos die befristeten Massnahmen ab. Die rechtliche Grundlage für die Ausreisebeschränkung und das Informationssystem HOOGAN verblieben in Bundeskompetenz, zumal sich HOOGAN und die Ausreisebeschränkung auf die verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundes im Bereich der inneren und äusseren Sicherheit abstützen lassen.

Die KKJPD als treibende Kraft des Konkordats war weiter entschlossen, die Gewaltspirale an Sportveranstaltungen zu durchbrechen, indem sie versuchte, mit den zuständigen Sportverbänden und Fanorganisationen auf partnerschaftlicher Basis konsensfähige Lösungen zu finden. Die KKJPD stellte jedoch fest, dass sich trotz einigen Erfolgen die Situation damit nicht nachhaltig verbessern liess, weshalb sie die Revision des Konkordats in Angriff nahm.

### **2.6.1.3 Revidiertes Konkordat**

Da sich aus Sicht der KKJPD keine Verbesserung der Situation einstellte, beschloss sie, das bestehende Konkordat vom 15. November 2007 anzupassen. Zusammenfassend wurden dabei folgende Massnahmen in das revidierte Konkordat aufgenommen:

- Neu gelten auch Tötlichkeiten und die Hinderung einer Amtshandlung als gewalttätiges Verhalten.

<sup>12</sup> vgl. Ziffer 2.2.2.1 des Berichts des Bundesrates vom 2. März 2012 in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 (BBl 2012 4459 ff.).

<sup>13</sup> vgl. z.B. BBl 2007 6477.

- Rayonverbote, für die im Konkordat von 2007 eine Maximaldauer von einem Jahr gilt, können künftig für eine Dauer von 1-3 Jahren erlassen werden und die Verfügungen können Rayons in der ganzen Schweiz umfassen.

- Bei Gewalt gegen Personen, bei schweren Sachbeschädigungen und bei Wiederholungstäterinnen und -tätern kann direkt eine Meldeauflage angeordnet werden, ohne dass zuvor die Verletzung eines Rayonverbotes nachgewiesen wird.

- Mit der Einführung einer Bewilligungspflicht für Fussball- und Eishockeyspiele der obersten Ligen wird den Behörden ein Instrument in die Hand gegeben, um den privaten Veranstaltern von Sportanlässen Auflagen machen zu können. Diese können bauliche und technische Massnahmen in den Stadien, die Zahl der einzusetzenden privaten Sicherheitskräfte, die Stadionordnung, den Verkauf alkoholischer Getränke, die Abwicklung der Zutrittskontrollen, die An- und Rückreise der Gästefans und andere sicherheitsrelevante Bereiche betreffen, auf welche die Behörden heute keinen Einfluss nehmen können. Zusätzlich können Matchbesucherinnen und -besucher beim Besteigen von Fanzügen und -bussen sowie an den Stadioneingängen auf ihre Identität und allfällige gültige Stadionverbote, Rayonverbote oder Meldeauflagen überprüft werden. Ebenfalls werden klare Rechtsgrundlagen für Personendurchsuchungen bei den Zutrittskontrollen in den Stadien geschaffen.

Bis am 21. Juni 2013 sind dem revidierten Konkordat die Kantone Aargau, Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden, Luzern, Neuenburg, Obwalden, St. Gallen, Tessin und Uri beigetreten. In den Kantonen Bern und Zug haben die Parlamente ebenfalls zugestimmt, es wurden aber Referenden angekündigt. Im Kanton Zürich wurde das Referendum erfolglos ergriffen; in der Volksabstimmung vom 9. Juni 2013 wurde dem Konkordat mit 85 % zugestimmt. Weitere Kantone werden noch im Verlauf des Jahres 2013 folgen. Für erste Aussagen zur Wirkung des Konkordats ist es noch zu früh. Immerhin kann gesagt werden, dass beispielsweise im Kanton St. Gallen die ersten mehrjährigen Rayonverbote bereits ausgesprochen worden sind. Die Zeit wird zeigen, wie sich das Konkordat und dessen Umsetzung entwickeln.

## **2.6.2 Gesetzgebungs- und Rechtsanwendungskompetenzen des Bundes**

### **2.6.2.1 Genereller Auftrag nach Artikel 57 BV**

Gemäss Artikel 57 Absatz 1 der Bundesverfassung BV vom 18. April 1999<sup>14</sup> sorgen Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung. Dieser Artikel bestimmt, dass sowohl der Bund als auch die Kantone im Bereich der Sicherheit des Landes und des Schutzes der Bevölkerung gewisse Aufgaben erfüllen. Welcher Art diese Aufgaben sind und welche staatliche Ebene für welchen Teilbereich dieses gemeinsamen Schutzauftrags zuständig ist, besagt Artikel 57 Absatz 1 BV hingegen nicht. Artikel 57 Absatz 1 BV ist daher keine kompetenzbegründende Bestimmung und kann nicht als Verfassungsgrundlage für ein Tätigwerden des Bundes auf dem Gebiet der inneren Sicherheit herangezogen werden. Vielmehr muss eine andere ausdrückliche oder implizite Verfassungsnorm die Befugnisse des Bundes im Bereich der Sicherheit umschreiben, damit der Bund auf diesem Gebiet legislieren oder tätig werden kann<sup>15</sup>. Wo

<sup>14</sup> SR 101.

<sup>15</sup> vgl. Ziffer 2.2.3.1 des Berichts des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 (BBJ 2012 4485).

eine solche Kompetenzzuweisung fehlt, sind primär die Kantone zuständig. Gemäss Artikel 57 Absatz 2 BV müssen der Bund und die Kantone ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit koordinieren. Nach konstanter Rechtspraxis ist eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Zusammenhang mit dieser Koordinationspflicht indes nur dann gegeben, wenn es sich um Sicherheitsbelange handelt, die mindestens teilweise in die Zuständigkeit des Bundes fallen und die aus dessen Sicht eine Koordination unter Einbezug oder Leitung des Bundes erfordern. Die Zuständigkeit des Bundes darf dabei nicht nur marginale Bedeutung haben. Nur in diesem Sinn ist Artikel 57 Absatz 2 BV kompetenzbegründend.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die Kantone aufgrund der verfassungsmässigen Kompetenzaufteilung im Bereich der inneren Sicherheit über eine umfassende Zuständigkeit verfügen. Demgegenüber verfügt der Bund lediglich über sektorielle oder fragmentarische Zuständigkeiten, die sich aus expliziten oder impliziten (inhärenten) verfassungsrechtlichen Kompetenzzuweisungen an den Bund ergeben<sup>16</sup>.

Gewalttätige Ausschreitungen im Rahmen von Sportveranstaltungen stellen eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dar. Gefährdet sind klassische Polizeigüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit und Eigentum. Die zu schützenden Rechtsgüter sind im Wesentlichen dem Sachbereich der inneren Sicherheit zuzuordnen. Im Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama wurden die polizeilichen Aufgaben des Bundes im Sicherheitsbereich begrifflich in drei Kategorien aufgeteilt, nämlich in sicherheits-, kriminal- und verwaltungspolizeiliche Hauptaufgaben. Diese Begriffsumschreibungen werden vorliegend auch übernommen.

Nachfolgend werden die verwaltungspolizeilichen Kompetenzen des Bundes im Bereich von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen und die Abgrenzungen zu den kantonalen Aufgabenbereichen aufgezeigt.

#### **2.6.2.2 Verwaltungspolizeiliche Regelungen**

Zu den verwaltungspolizeilichen Aufgaben des Bundes mit engem Bezug zur inneren Sicherheit in Zusammenhang mit der Bekämpfung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen gehören die Kompetenz des Bundes zur Führung des elektronischen Informationssystems HOOGAN gestützt auf Artikel 24a BWIS und die Ausreisebeschränkungen für gewaltbereite Personen aus der Schweiz gemäss Artikel 24c BWIS. Als verfassungsmässige Grundlage für das Informationssystem HOOGAN dient, wie erwähnt, Artikel 57 Absatz 2 BV und für die Ausreisebeschränkungen Artikel 54 Absatz 1 BV<sup>17</sup>.

#### **2.6.2.3 Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit und Ausführungsverordnung**

Die Eidgenössischen Räte hatten am 24. März 2006 die Teiländerung des BWIS verabschiedet. Das revidierte BWIS trat zusammen mit der revidierten Vollzugsver-

<sup>16</sup> Für diese Begriffe siehe Ziffern 2.2.3.3 und 2.2.3.4 des Berichts des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 (BBl 2012 4487).

<sup>17</sup> Gutachten des Bundesamtes für Justiz „Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen; verfassungsmässige Zuständigkeit des Bundes“ vom 11. März 2005, S. 9 und 13 f.

ordnung, der damaligen Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit VWIS<sup>18</sup> am 1. Januar 2007 in Kraft. Die Teiländerung sah die Registrierung gewalttätiger Risiko-Fans im Informationssystem HOOGAN, Ausreisebeschränkungen, Rayonverbote, Meldeauflagen und Polizeigewahrsam vor. Die drei letztgenannten Massnahmen wurden wie erwähnt vom Parlament ausdrücklich bis Ende 2009 befristet. Nachdem die Kantone das Konkordat verabschiedet hatten, beschloss das Parlament in der Herbstsession 2008, eine Verfassungslösung nicht mehr weiterzuverfolgen und der Konkordatslösung den Vorzug zu geben. Es verabschiedete zu diesem Zweck eine auf die Konkordatslösung abgestimmte Änderung des BWIS<sup>19</sup>.

Mit der Überführung des damaligen Dienstes für Analyse und Prävention DAP per 1. Januar 2009 von fedpol zum Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS wurde in der Folge die Verordnung über verwaltungspolizeiliche Massnahmen und Informationssysteme des Bundesamtes für Polizei vom 4. Dezember 2009<sup>20</sup> ersetzt. Diese Verordnung trat dann zusammen mit dem revidierten BWIS am 1. Januar 2010 in Kraft.

Weil das Konkordat am 2. Februar 2012 geändert wurde, wurde schliesslich die Verordnung über verwaltungspolizeiliche Massnahmen und Informationssysteme des Bundesamtes für Polizei angepasst und per 1. Februar 2013 durch die Verordnung über verwaltungspolizeiliche Massnahmen des Bundesamtes für Polizei und über das Informationssystem HOOGAN VVMH<sup>21</sup> ersetzt.

#### **2.6.2.4 Informationssystem HOOGAN**

Das Bundesamt für Polizei fedpol betreibt das elektronische Informationssystem HOOGAN seit August 2007. Es werden darin Daten über Personen aufgenommen, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen im In- und Ausland gewalttätig verhalten haben. Es dürfen in HOOGAN Informationen über Personen erfasst werden, gegen die Ausreisebeschränkungen, Massnahmen nach kantonalem Recht, namentlich Rayonverbote, Meldeauflagen und Polizeigewahrsam, oder andere Massnahmen wie Stadionverbote verhängt worden sind. Voraussetzung für die Aufnahme in das Informationssystem ist, dass die Massnahme von einer richterlichen Behörde ausgesprochen worden ist, die zur Anzeige an die zuständigen Behörden gebracht wurde, oder dass die Massnahme für die Wahrung der Sicherheit von Personen oder der Sportveranstaltung notwendig ist und glaubhaft gemacht werden kann, dass die Massnahme begründet ist.

Das Informationssystem steht den für den Vollzug dieses Gesetzes zuständigen Stellen von fedpol sowie den Polizeibehörden der Kantone, der Schweizerischen Zentralstelle für Hooliganismus SZH und den Zollbehörden über ein Abrufverfahren zur Verfügung. Die Rayonverbote, die Meldeauflagen und der Polizeigewahrsam werden von den zuständigen polizeilichen Stellen in den Kantonen und Städten gegen Personen verfügt.

<sup>18</sup> AS **2006** 3711 ff.

<sup>19</sup> BBl **2007** 6465 ff.

<sup>20</sup> AS **2009** 6925.

<sup>21</sup> SR 120.52.

## **2.6.3 Zuständige Behörden und private Dienste**

### **2.6.3.1 Bundesbehörden**

Die Sektion Hooliganismus von fedpol unterstützt mit ihren Dienstleistungen die Kantone und Städte im Kampf gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Sie erstellt Analysen und Lagebeurteilungen, fördert die nationale und internationale Polizeizusammenarbeit in Zusammenhang mit Sportveranstaltungen und vertritt fedpol in nationalen und internationalen Arbeitsgruppen. Sie führt das elektronische Informationssystem HOOGAN und ist für den internationalen Informationsaustausch zum Thema Gewalt im Sport verantwortlich. Das Amt kann Ausreisebeschränkungen nach Artikel 24c BWIS verfügen und Daten aus HOOGAN an Organisatoren von Sportveranstaltungen in der Schweiz oder an ausländische Polizei- und Sicherheitsorgane weitergeben. Sinn und Zweck ist, die grenzüberschreitende Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zu verhindern oder zumindest einzudämmen.

Sogenannte Audit-Teams prüfen unter der Leitung der Sektion Hooliganismus im Auftrag der KKJPD an Heimspielen der Klubs, ob die lokalen Vereinbarungen eingehalten und die geforderten Massnahmen von Stadionbetreibern und Behörden umgesetzt worden sind.

Jedes europäische Land führt einen «National Football Information Point (NFIP)». fedpol nimmt diese Aufgabe für die Schweiz wahr. Der NFIP unterstützt die nationalen Behörden in Fragen rund um Gewalt bei Sportveranstaltungen, bereitet aktuelle Risikoanalysen der Schweizer Vereine sowie der Nationalmannschaften auf und koordiniert den polizeilichen Informationsaustausch bei Sportanlässen mit internationalen Auswirkungen. Die Sektion Hooliganismus rekrutierte ein ständiges polizeiliches Schweizer Szenekenner Team und entsendet Polizeidelegationen an Länderspiele der Schweizer Nationalmannschaft zur Unterstützung der lokalen Behörden. Schliesslich vertritt fedpol die Schweiz im Ständigen Komitee des Europarates gegen Fussballgewalt.

### **2.6.3.2 Kantonale und kommunale Behörden**

Den Kantonen steht die Polizeihochheit zu, die insbesondere die Kompetenz umfasst, das Polizeiwesen zu regeln und für ihre Gebiete eigene Polizeierlasse zu schaffen. Die auf Hooliganismus spezialisierten polizeilichen dezentralen Fachstellen der Kantone und Städte, die Teil des Polizeikorps sind, beschäftigen sich mit gewalttätigen Auseinandersetzungen anlässlich von Sportveranstaltungen auf ihrem Kantons- respektive Stadtgebiet. Die genaue Organisation ist je nach Kanton oder Stadt verschieden. Sie verfügen Massnahmen gestützt auf das Konkordat und setzen diese um. Dafür benötigen sie Zugriff auf das Informationssystem HOOGAN und können ebenfalls Daten daraus an Organisatoren von Sportveranstaltungen weitergeben. Alle Massnahmen werden mittels kantonaler Verfügung erlassen (mit Ausnahme der Ausreisebeschränkung, welche von fedpol erlassen wird). Somit erfolgt die Rechtspflege gemäss jeweiligem kantonalem Recht. Meist sind den dezentralen Fachstellen auch die polizeilichen Szenekenner angeschlossen.

Die Polizei ist auch jene Instanz, welche Gewalttäter in die Schranken zu weisen hat, notfalls auch mit polizeilichen Zwangsmitteln bis hin zu Festnahmen, welche vom Ordnungsdienst der Polizei vollzogen werden. Der Ordnungsdienstaufwand der Polizei in Gemeinden und Städten mit einem Eishockey- oder Fussball-Profiklub ist

gross. Kriminal- und fahndungspolizeiliche Stellen sollen Gewalttäter identifizieren und sie den zuständigen Staatsanwaltschaften und Untersuchungsrichtern zur Anzeige bringen. Die polizeilichen, in Zivil arbeitenden Spotter, bemühen sich bereits im Vorfeld einer Begegnung um einen regelmässigen Kontakt mit den potentiellen Gewalttätern, erstellen Lagebeurteilungen und Risikoanalysen, leisten an Spieltagen wichtige Aufklärungsarbeit und bieten somit Entscheidungsgrundlagen für polizeiliche Einsatzleiter, die wiederum den Einsatz der Ordnungskräfte führen.

### 2.6.3.3 Verbände und Vereine

Das interne (Sport-)Verbandsrecht kennt verschiedene Mittel und Wege, um bei gewaltsamen Auseinandersetzungen anlässlich von Sportveranstaltungen reagieren zu können. Die Verbände haben verschiedene Sicherheitsrichtlinien erlassen, die beispielsweise Stadionverbote regeln und Stadionordnungen definieren. Letztlich kann über das Verbandsrecht auch ein nationales Stadionverbot durchgesetzt werden, sofern diese grundsätzlich dem Träger des Hausrechts zustehende Befugnis über eine Vollmacht und Verpflichtungserklärung an den Verband abgetreten wird. Stadionverbote und deren Geltungsbereich sind privatrechtlich geregelt. Sie sind Ausfluss des Hausrechts eines Klubs als Eigentümer/Mieter des Stadiongeländes oder als Matchveranstalter. Der ausrichtende Klub einer Sportveranstaltung steht in der Pflicht, dass die Sportveranstaltung keine rechtlichen Belange von Dritten rechtswidrig beeinträchtigt. Im Schweizer Fussball haben sich die Klubs der beiden höchsten Ligen an die Richtlinien des Zentralvorstandes SFV betreffend den Erlass von Stadionverboten zu halten. Die SFL-Klubs sind verpflichtet, bekannten gewalttätigen Personen sowie Personen unter Alkohol- oder Drogeneinfluss den Zugang zum Stadion zu verwehren. Der Eishockeyverband hat ähnliche Bestimmungen erlassen.

Auch im Zivilrecht finden sich Bestimmungen, die zur Anwendung kommen können, falls es im Rahmen einer Sportveranstaltung zu Ausschreitungen kommt. Gewalttäter können entweder vertraglich (beispielsweise durch den Erwerb eines Tickets und der damit verbundenen Annahme der allgemeinen Geschäftsbedingungen) oder ausservertraglich nach den Prinzipien von Artikel 41ff. des Obligationenrechts OR vom 30. März 1911<sup>22</sup> (unerlaubte Handlungen) für Schäden, die im Zusammenhang mit ihren Aktivitäten entstehen, haftbar gemacht werden.

Der Veranstalter einer Sportveranstaltung muss das verhältnismässig Mögliche unternehmen (Sorgfalts- und Obhutspflichten), damit die Sicherheit aller Anwesenden im Stadion garantiert ist. Diesen Pflichten gelten dann als erfüllt, wenn die Vorgaben der Verbände und ihrer Sicherheitsreglemente eingehalten werden, beispielsweise durch effiziente Eingangskontrollen, Trennung von Fansektoren, abgestimmte Zusammenarbeit mit der Polizei, Sanität und Feuerwehr oder durch eine Risikoanalyse der Organisationen in Zusammenarbeit mit der Polizei. Der Sicherheitsdienst (*Security*) eines Klubs ist vom Stadionbetreiber respektive vom Klub angestellt. Er ist für die Sicherheit innerhalb eines Stadions verantwortlich. Er führt unter anderem auch Eintrittskontrollen durch und überprüft bei den Drehkreuzen der Stadioneingänge Tickets und Abonnemente.

<sup>22</sup> SR 220.

## **2.7 Entwicklung in Rechtsprechung und Praxis**

### **2.7.1 Kostenfrage**

Am 23. Juni 2008 beschloss der Staatsrat des Kantons Neuenburg den Erlass einer kantonalen Verordnung über die Erhebung eines Kostenbeitrages für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit bei sportlichen Veranstaltungen mit Gewaltpotential. Der Neuenburger Erlass stützte sich auf das BWIS und die bundesrätliche Verordnung sowie auf das Polizeigesetz des Kantons. Nach dieser neuen Verordnung haben Sportklubs 80 % der Kosten zu decken, welche ein Sondereinsatz der Kantonspolizei für die Gewährleistung der Sicherheit verursacht. Der Kostenanteil kann auf 60 % reduziert werden, wenn der Klub selber Massnahmen gegen Gewalt ergreift. Kostenfrei bleiben ein Grunddispositiv der Polizei mit zwölf Patrouillen à zwei Mann bei Spielen ohne Risiko.

Der Fussballklub Neuenburg Xamax SA und der Eishockeyklub HCC La Chaux-de-Fonds SA reichten am 25. August 2008 beim Bundesgericht Beschwerde gegen die kantonale Verordnung ein. Gerügt wurden namentlich eine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit, weil durch die Pflicht zur Polizeikostentragung die Existenz der Klubs gefährdet sei, sowie eine Missachtung des verfassungsmässigen Grundsatzes der Sportförderung und des Grundsatzes der Gleichbehandlung. Im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle fällte das Bundesgericht am 24. Februar 2009 einen Leitscheid mit einlässlicher Begründung und wies die Beschwerden ab (BGE 135 I 130). Demnach beruhe die Übertragung der Kosten von Polizeieinsätzen zu den in der kantonalen Verordnung genannten Bedingungen auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage. Weder sei der gesetzliche Delegationsspielraum überschritten, noch sei mit dem der Kantonspolizei übertragenen Ermessenspielraum gegen den Grundsatz der Gesetzmässigkeit verstossen worden. Mit Bezug auf die Wirtschaftsfreiheit sei als nicht erwiesen betrachtet, dass das wirtschaftliche Überleben der Klubs durch die Kostentragungspflicht geradezu in Frage gestellt wäre. Die Richter gingen überdies nicht von einem prohibitiven Charakter der Abgabe aus, zumal andere Kantone und Gemeinwesen bereits seit einigen Jahren entsprechende Ansprüche gegenüber Klubs stellen würden. Keine Verletzung des Rechtsgleichheitsprinzips wurde darin gesehen, dass die Regelung nur Sportklubs tangiert, nicht aber Veranstalter anderer Anlässe. Die Ausnahmeregelung für den Sport sei angesichts der bekannten und besonderen Risiken beim Aufeinanderprallen von Risikofans als gerechtfertigt taxiert worden. Veranstalter anderer Anlässe könnten ebenfalls, gestützt auf allgemeine Bestimmungen des kantonalen Polizeigesetzes, belangt werden.

Obwohl hinsichtlich der Kostenfrage mit dem dargestellten Urteil eine höchstrichterliche Rechtsprechung besteht, gestaltet sich die Kostenfrage in der Schweiz uneinheitlich. In einigen Kantonen tragen die Klubs die Polizeikosten mit, indem sie beispielsweise einen fixen Betrag pro verkauftes Ticket leisten. In anderen Kantonen wiederum bezahlen die Klubs einen fixen Betrag pro Spielzeit. Schliesslich werden in einigen Kantonen gar keine Kosten verrechnet.

### **2.7.2 Massnahmen**

Das Bundesgericht hat sich im Urteil vom 13. Oktober 2010 (BGE 137 I 31) und Urteil vom 14. Dezember 2011 (6B\_612/2011) zu den verwaltungsrechtlichen Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen geäussert. Das Gericht hat beide Beschwerden abgewiesen. Im Entscheid 137 I 31 verlangten die

Beschwerdeführer die Aufhebung des Konkordats. Hinsichtlich aller drei Massnahmen, Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam, hatten die Beschwerdeführer die Verletzung der Versammlungsfreiheit nach Artikel 22 BV gerügt. Das Bundesgericht hat in seinem Entscheid die Tatsache betont, dass die Massnahmen zur Bekämpfung von Gewalttätigkeiten keinen pönalen repressiven Charakter aufweisen und nicht wegen Erfüllung von Straftatbeständen ausgesprochen werden. Im Urteil 6B\_612/2011 hat das Bundesgericht entschieden, dass Personen, welche am Eingang des Stadions mit versteckten pyrotechnischen Gegenständen erwischt werden, wegen versuchten Verstosses gegen das Bundesgesetz über explosionsgefährliche Stoffe (Sprengstoffgesetz, SprstG; SR 941.41) verurteilt werden können.

Das Bundesverwaltungsgericht hat einen Präzedenzentscheid am 19. Februar 2013 betreffend die Ausreisebeschränkung (C-8376/2010) gefällt. Es hat die Beschwerde eines Anhängers des FC Basel abgewiesen, dem fedpol im Hinblick auf das Spiel gegen den FC Bayern München vom 8. Dezember 2010 für vier Tage die Ausreise aus der Schweiz untersagt hatte. Das Bundesverwaltungsgericht ist zum Schluss gekommen, dass die angefochtene Verfügung von fedpol Bundesrecht nicht verletzt und den rechtserheblichen Sachverhalt richtig und vollständig feststellt; sie sei auch angemessen. Die Beschwerde wurde daher abgewiesen. Es ist gemäss Urteil vom Bundesverwaltungsgericht nicht zu beanstanden, wenn in der einschlägigen Verordnung das Mitführen oder Verwenden von pyrotechnischen Gegenständen in Sportstätten, in deren Umgebung sowie auf der An- und Rückreise zum gewalttätigen Verhalten gerechnet wird. Wer pyrotechnisches Material mit sich führt, das in einem Sportstadion legal gar nicht verwendet werden kann, zielt nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts darauf ab, den zu diesem Zweck eigens mitgeführten Gegenstand im Stadion auch zu verwenden.

Die Ausreisebeschränkung stelle lediglich eine leichte Einschränkung der Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit dar. Sowohl die viertägige Dauer der Ausreisebeschränkung wie auch das Verbot der Ausreise in sämtliche Nachbarländer seien erforderlich gewesen, um den Zweck der Massnahme zu erreichen, d. h. um zu verhindern, dass sich der Beschwerdeführer am Spiel in München an Gewalttätigkeiten beteiligen würde. In der Folge hat der Beschwerdeführer gegen den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts am 22. April 2013 beim Bundesgericht rekuriert.

## **2.8 Auswertung der Rechtsprechung**

### **2.8.1 Analyse**

Da die Behörden und Amtsstellen gemäss Artikel 24a Absatz 3 und 4 in Verbindung mit Artikel 13 BWIS zur Weitergabe ausgesprochener Strafbefehle und verwaltungsrechtlicher Massnahmen (Verfügungen basierend auf dem Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen und dem BWIS) in Zusammenhang mit Sportveranstaltungen an fedpol gebeten sind, bestand die Möglichkeit einer empirischen Auswertung wichtiger sachdienlicher Hinweise, um dem Phänomen Gewalt an Sportveranstaltungen angemessen zu begegnen. Eine gründliche Betrachtungsweise der Situation erlaubt es, Handlungsalternativen aufzuzeigen und eine auf Fakten basierende Einschätzung der Lage zu geben. Dabei wird Wert auf quantitative Verfahren gelegt, die weniger Raum für Spekulationen lassen und

verlässliches Zahlenmaterial liefern. In die Auswertung flossen anonymisiert die Informationen von über 400 Urteilen ein.

Die Auswertung der entsprechenden Urteile und Strafbefehle, als auch das Material aus dem Informationssystem HOOGAN (Massnahmen nach dem erwähnten Konkordat und BWIS) zeigt, dass der Grossteil delinquenten Personen Jugendliche und junge Erwachsene sind. Der Grossteil hat die Volljährigkeit gerade überschritten oder befindet sich kurz davor. Mit zunehmendem Alter zeigt die Stichprobe geringere Häufigkeitsverteilungen für delinquentes Verhalten in diesem Bereich. Vor dem Hintergrund der Jugend vieler Akteure kann der hohe Prozentsatz an ledigen Personen daher kaum überraschen.

Hinsichtlich des Berufsstandes ist eine starke Tendenz zur bürgerlichen Mittelschicht erkennbar. Ungleich der Situation anderer Länder rekrutieren sich die auffälligen Personen nicht aus allen Bevölkerungsschichten, sondern in der Mehrzahl aus der Gruppe der handwerklichen und kaufmännischen Berufe. Ein weiterer grosser Teil befindet sich in der Ausbildungsphase, sei es in der Lehre, als Schüler oder als Student einer weiterführenden Hochschule. Von daher scheidet das bildungsferne Milieu als Zielgruppe ebenso aus, wie leitende Angestellte oder Personen mit universitärem Abschluss.

Ebenso evaluiert wurden die Übermittlungsraten der einzelnen Urteile und die Wohnkantone der straffällig gewordenen Fans. Dabei fällt auf, dass sowohl die Kantone mit mehreren (grossen) Klubs im Fussball und Eishockey, als auch diejenigen mit strenger Umsetzung des Konkordats, eine hohe Anzahl an verhaltensauffälligen Fans zu verzeichnen haben. Insgesamt kann das Phänomen jedoch auf die Fussball Super League und Challenge League beschränkt werden, die weitaus häufiger betroffen sind als beispielsweise Länderspiele auf Schweizer Boden. Untersuchungen der Vorfälle in den Vor- und Rückrunden zeigten keine signifikanten Unterschiede. Weniger häufig, doch nicht weniger ernst zu nehmen sind Vorfälle an Eishockeyspielen. Betroffen sind insbesondere die beiden oberen Schweizer Ligen der NL A und NL B. Die Vorfälle während der regulären Saison sind zahlenmässig ungleich höher als während der Playoffs, was sicherlich mit der geringeren Anzahl an Spielen gegen Ende der Saison zu erklären ist.

Kein Zusammenhang ist feststellbar zwischen der Grösse des Klubs und der Anzahl an Vorfällen. Kleinere Vereine sind nach Personenereignissen zahlenmässig ebenso stark vertreten wie die Grösseren. Dabei können diese Vorfälle die Ergebnisse einzelner Anhaltungen eines singulären Vorfalls herrühren oder akkumulierte Ereignisse einer gesamten Saison sein.

Untersucht wurde ausserdem, ob die Bereitschaft sich über einen längeren Zeitraum draussen aufzuhalten – und sich gegebenenfalls auffällig zu verhalten – mit wärmeren und kälteren Jahreszeiten verändert. Diesbezüglich konnten keine signifikanten Unterschiede festgestellt werden. In den wärmeren Monaten lag die Anzahl der gewalttätigen Vorfälle nur leicht über denen der kälteren Monate.

Generell gilt, dass Gewalttaten mit Sportbezug meistens abends und im Laufe des Nachmittags verübt werden. Dabei ist zu beachten, dass die Mehrzahl der Begegnungen auch eher in den Abendstunden angepöbele wird. Betrachtet man zusätzlich die am häufigsten angegebenen Tatzeitpunkte, so wird deutlich, dass der Zeitraum des Spiels mehrheitlich mit dem Tatzeitraum zusammenfällt. Dabei ist eine starke Häufung der Vorfälle innerhalb des Stadionbereiches erkennbar. Ebenfalls hohe Häufigkeitsverteilungen sind im Stadionumfeld messbar, wobei Vorfälle im Nach-

gang des Spiels häufiger sind als die im Vorfeld. Des Weiteren wurden die Anzahl der Vorkommnisse an Bahnhöfen, Raststätten und Dritortorten gemessen. Die Problematik scheint sich jedoch auf das direkte Stadionumfeld und die Abreisewege zu konzentrieren. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass bezüglich etwaigen Vorkommnissen, die nicht unmittelbar am Spieltag oder in grösserem zeitlichem Abstand zum Spiel stattfinden, selten ein sportbezogener Hintergrund vermutet oder nachberichtet wird. Zudem gibt es ungesicherte Hinweise, dass sich gewaltbereite Fans zunehmend am Abend vor dem Spieltag treffen. Infolgedessen fliessen diese Vorkommnisse nicht in die Auswertung mit ein.

Interessante Erkenntnisse konnten aus der Untersuchung der Tatbestände gewonnen werden, welche zu der Verhängung von Massnahmen und die Aufnahme in HOOGAN geführt haben. Mehrheitlich genannt werden Verstösse gegen das Bundesgesetz über explosionsgefährliche Stoffe SprstG vom 25. März 1977<sup>23</sup> und Zuwiderhandlungen im Sinne des Straftatbestandes Landfriedensbruch<sup>24</sup> gemäss Schweizerischem Strafgesetzbuch StGB vom 21. Dezember 1937<sup>25</sup>. Besonders gefährlich ist bei ersteren die hohe Verletzungswahrscheinlichkeit der Akteure selbst, aber auch anderer Personen. Das Mitführen von Pyrotechnik impliziert den Willen, diese auch zu zünden. Die grosse Hitzeentwicklung gefährdet neben dem Akteur die Umstehenden gleichermaßen. Als Wurfgeschoss verwendet wird das abschätzbare Risiko für andere Gäste, welche Abstand vom Gefahrenherd suchen, erheblich erhöht.

Besorgniserregend ist der hohe Anteil der Verstösse gegen den Straftatbestand Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte<sup>26</sup>. Sicherlich werden Polizeibeamte aufgrund mangelnder Möglichkeit gegen das *System* selbst vorzugehen stellvertretend als *Attraktionspartner* herangezogen.<sup>27</sup> Das Aggressionspotential, welches sich gegen die Polizei als Vertreter des Systems richtet, ist dessen ungeachtet beunruhigend und stellt für die Angehörigen der Polizei eine immense Belastung dar. Ebenso wurde eine hohe Anzahl an Sachbeschädigungen<sup>28</sup> gemessen. Verstösse dieser Art richten nicht nur Schaden für das Gemeinwohl an, sondern fallen auch zu Lasten der Klubs. Die Ergebnisse aus HOOGAN zeigen zudem erhöhte Zahlen für Tätlichkeiten, Raufhandel, die Hinderung von Amtshandlungen und schwere Körperverletzung.

Neben der Polizei als potenziell geschädigte Personengruppe ist die potenzielle Gefährdung des Publikums durch Pyrotechnik im Stadion am grössten. Ebenso gefährdet ist die Personengruppe der Fans, welche sich untereinander rivalisierend gegenüberstehen. Wenige Vorfälle gab es wiederum mit *zivilen* Matchbesuchern, die weder einer Fangruppierung noch dem stadioneigenen Sicherheitsdienst angehören.

Interessant ist die mehrheitliche Verhängung von bedingten Geldstrafen und unbedingten Bussen, welche sich durchschnittlich im unteren vierstelligen respektive im mittleren dreistelligen Bereich bewegen. Selten kommt die Möglichkeit einer unbedingten Geldstrafe zum Tragen. Wird diese verhängt, liegt der Betrag durchschnittlich im mittleren vierstelligen Bereich. Freiheitsstrafen und gemeinnützige Arbeit werden kaum ausgesprochen.

<sup>23</sup> SR 941.41.

<sup>24</sup> Art. 260 StGB.

<sup>25</sup> SR 311.0.

<sup>26</sup> Art. 285 StGB.

<sup>27</sup> Grundlagen der Polizeipsychologie. Stein, Frank; 2003. S. 65 f.

<sup>28</sup> Art. 144 StGB.

Problematisch ist der lange Zeitraum zwischen Tatzeitpunkt und Verurteilung. Der Mittelwert der Verfahrensdauer liegt bei fast einem Jahr.

Insgesamt konnte festgestellt werden, dass fast alle verurteilten Personen mit einer Probezeit belegt wurden. Verstösse gegen die Probezeit wurden jedoch kaum an fedpol übermittelt und somit sind Aussagen über eventuelle Massnahmenverschärfungen bestenfalls spekulativ. Informationen über Substanzmissbrauch wie Alkohol oder Drogen werden in den Strafbefehlen nicht standardmässig erfasst. Aufgrund der geringen Stichprobengrösse kann auch hier keine fundierte Aussage zum Einfluss auf die Gewaltbereitschaft gemacht werden. Auffällig ist, dass in einigen Fällen im Rahmen eines Urteils ein Stadionverbot und/oder eine Verfügung erlassen wurde, die es dem Betroffenen untersagt, sich dem Stadion zu nähern.

## **2.8.2 Erkenntnisse und Empfehlungen**

Die Untersuchung hat gezeigt, dass es sich bei einem Grossteil der delinquenten Personen um Jugendliche und junge Erwachsene handelt. Um dem in Artikel 2 des Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht JStG vom 20. Juni 2003<sup>29</sup> als wegleitend geltenden Erziehungseffekt Rechnung zu tragen, wäre eine Verkürzung der Bearbeitungsdauer zwischen Tatzeitpunkt und Entscheid wünschenswert.

Zielführend scheint es, die Entdeckungswahrscheinlichkeit und damit das Risiko etwaiger Konsequenzen für den Einzelnen zu erhöhen. Ein zusätzlicher Einsatz von szenekundigen Beamten oder ein verstärkter Einsatz von technischen Sicherheitssystemen ist denkbar. Kostengünstigere Möglichkeiten schafft der Datenabgleich mit dem Informationssystem HOOGAN bei den Zugangskontrollen. Zusätzliche Bedeutung gewinnt diese Massnahme vor dem Hintergrund, dass der Grossteil der Verstösse innerhalb des Stadions begangen wird.

Denkbar wäre zudem die eingehende Analyse der Personen, welche wegen mehrerer Vergehen registriert sind. Kontakte und Gepflogenheiten dieser Personengruppe könnte Aufschluss über das Täterverhalten geben. Daraus resultierende Informationen könnten sowohl präventiv als auch im operativen Einsatz Bedeutung finden.

Zudem gibt es Möglichkeiten, die Transparenz polizeilicher Handlungen zu erhöhen, ohne einsatztaktische Details preiszugeben, beispielsweise der offene Fanbrief, der Informationen zur Anreise, Gegebenheiten und Kontaktinformationen des Einsatzleiters beinhaltet. Andernfalls liesse sich über einen Auftritt in sozialen Netzwerken nachdenken. Offene Kommunikation und positive Berichterstattung, wie beispielsweise die Hintergründe einer Strassensperre, erhöhen die Akzeptanz bei den Fans und vermeidet Unmut in der Bevölkerung. Diese Überlegungen sind insbesondere nötig, da die Polizei häufig Zielscheibe gewalttätigen Verhaltens ist.

## **3 Ausgewählte Problemfelder**

### **3.1 Revidiertes Konkordat: Kritik der Fanorganisationen und von Parteien an den Neuerungen**

Insbesondere ein Teil der Fans und Fanorganisationen stehen den Neuerungen des Konkordats kritisch gegenüber. So wurde beispielsweise im Kanton Zürich das

<sup>29</sup> SR 311.1.

Referendum gegen diese Revision erhoben. Die Abstimmung fand am 9. Juni 2013 statt. Die Vorlage wurde aber mit 85 % deutlich angenommen.

Auch die Dachorganisation der Fanarbeit Schweiz *FaCH* übt Kritik an den Verschärfungen: Jährlich würden zwei Millionen Fans Fussballspiele und drei Millionen Fans Hockeyspiele in den höchsten Spielklassen besuchen. In und um die Stadien gebe es in beiden Sportarten nur sehr selten Vorfälle mit Gewaltanwendungen – die allerdings auf ein umso grösseres mediales Echo stossen würden. Diese Fälle seien auch nicht zu bagatellisieren. Daraus jedoch eine Tendenz herzuleiten, wie es das mediale Echo suggeriere, sei unseriös. Unzählige friedliche Fussball- und Eishockeyspiele würden eine andere Realität zeigen.

Massnahmenvorschläge, welche die Gesamtheit der Fussballfans und Sektoren betreffen würden (Kombiticket, Identifizierung mit Identitätskarte am Stadioneingang), würden auch bei den gemässigten Fans auf Unverständnis und Widerstand stossen. Eine klare Fokussierung auf Gewalttäter würde hingegen Verständnis ernten.

Eine pauschale Vorverurteilung und Stigmatisierung von Fussball- oder Eishockeyfans fördere weiter die Solidarisierung und schaffe auch bei gemässigten Fans Sympathien für radikale Ideen und Verhalten – bis hin zu einer Legitimation für Gewalt. Vermeintliche Vorbildmassnahmen aus dem Ausland gegen die Gewalt an Sportveranstaltungen würden vielerorts bereits wieder abgeändert oder ganz abgeschafft aufgrund fehlender Erfolge oder rechtstaatlicher Bedenken. Auch würden oft zitierte Idealbilder aus dem Ausland (England, Deutschland) bei näherer Betrachtung nicht mit der Realität übereinstimmen. Gewalt finde auch dort noch statt, habe sich aber in andere Bereiche verlagert.

Teilweise stehen auch die politischen Parteien dem revidierten Konkordat kritisch gegenüber. In Zürich unterstützten beispielsweise die Grüne Partei, die Alternative Liste, die JuSo und die Demokratischen Juristinnen und Juristen das Referendum. Im Kanton Bern wurden für ein Referendum ebenfalls Unterschriften gesammelt, welches zu Stande kam. Gegen die Verschärfungen des Konkordats hat sich ein Komitee formiert, das sich unter anderem aus Vertretern der BDP und der SP zusammensetzt. Daneben unterstützen verschiedene Berner Fanorganisationen des Eishockeys und Fussballs das Komitee. Schliesslich erhoben Personen aus verschiedenen Kantonen Beschwerde beim Bundesgericht gegen den Beitritt des Kantons Luzern zum verschärften Konkordat. Fussballfans würden als regelmässige Spielbesucher unter Generalverdacht gestellt, seien potenziell von den unverhältnismässigen Massnahmen betroffen und hätten ein dringendes Interesse an der bundesgerichtlichen Überprüfung des verschärften Konkordats. Die Beschwerde ist noch hängig.

### **3.2 Kritik am revidierten Personenbeförderungsgesetz**

Während sich die meisten Kantone, die meisten Parteien und die Transportunternehmen für die Änderungen des PBG ausgesprochen haben, lehnen die Interessengruppen der Sportverbände (Swissolympic, SFV, SIHF und die Fanarbeit Schweiz) die Revision ab. Gemäss Auffassung der Gegner der Vorlage könne die Einführung eines Kombitickets, als Herausforderung für die gut organisierten Fussballfans angesehen werden, diese Regelung zu umgehen, was sich bereits heute zeige. Die Folge würde ein endloses Katz- und Mausspiel mit kontraproduktiven Folgen sein. Eine glaubwürdige Durchsetzung des Gesetzes erfordere ein grosses Aufgebot an Polizei und Bahnpolizei und hohe Investitionen in die entsprechende Infrastruktur.

Derweil übersehen die Gegner, dass durch die Verminderung der Kosten für Sachschäden Bund und Kantone finanziell entlastet würden.

Nach Auffassung der Gegner würden Familien und Kinder, welche nicht mit dem Extrazug anreisen möchten oder aus anderen Städten kämen, von einem Spielbesuch abgehalten. Eine gesunde und auch deeskalierende Durchmischung in den Extrazügen und in den Fankurven ginge verloren. Die Auflage, dass die Vereine Charterzüge organisieren sollen, nähme der heute gut funktionierenden Selbstverantwortung durch die organisierenden Fans den Boden. Eine Laisser-Faire Haltung würde die Folge sein. Allfällige übertriebene Massnahmen der Vereine (um von der Haftung ausgeschlossen zu werden), würden die Konfrontationsflächen verstärken und die für die Gewaltprävention wichtige Verein-Fan Beziehung negativ beeinflussen.

Daneben darf nicht unerwähnt bleiben, dass neu die Klubs für die Schäden haften sollen, die das Transportunternehmen wegen randalierender Fans erleidet. Erfahrungen zeigen, dass bei Extrazug-Fahrten, die von den Klubs organisiert werden, im Allgemeinen weniger Probleme und Schäden entstehen. Ein Klub kann in diesem Fall seine Fans zur Einhaltung bestimmter Regeln anhalten und insbesondere den Konsum alkoholischer Getränke verbieten. Ein weiterer Vorteil der Vereinbarungen zwischen Transportunternehmen und Sportklubs ist die Möglichkeit, spezielle Routen festzulegen, die von denjenigen der fahrplanmässigen Züge bei Bedarf abweichen. Die vorgeschlagene Revision des PBG fügt sich in die Reihe von Massnahmen des Bundes zur Bekämpfung der Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen ein, die bis 2009 in Kraft waren und die von den Kantonen via Konkordat der KKJPD übernommen wurden.

### **3.3 Möglicher Nicht-Beitritt zur Konkordats-Revision**

Es besteht durchaus die Möglichkeit, dass nicht alle Kantone dem revidierten Konkordat beitreten werden. Diesbezüglich gilt es festzuhalten, dass das erste Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen auch bei einem Nicht-Beitritt eines oder mehrerer Kantone seine Gültigkeit behalten wird. Die Folge wäre allerdings eine mögliche rechtsungleiche Anwendung der einzelnen Massnahmen bei gleichen Tatbeständen, beispielsweise in der Dauer eines Rayonverbotes (altes Konkordat: maximal ein Jahr, neues Konkordat: mindestens ein Jahr bis maximal drei Jahre). Der Vollzug gesamtschweizerischer Rayonverbote wäre nur in Kantonen möglich, die dem Konkordat beigetreten sind. Schliesslich würde bei einem Nicht-Beitritt den zuständigen Behörden teilweise die Möglichkeit genommen, mit der Bewilligungspflicht direkt auf die Klubs einzuwirken.

### **3.4 Ungelöste Problematik „Pyrotechnik“**

Gemäss Artikel 15 SprstG ist es verboten, pyrotechnische Gegenstände, die für andere Zwecke bestimmt sind, zu Vergnügungszwecken zu verwenden. Wer ohne Bewilligung oder entgegen Verboten des SprstG mit pyrotechnischen Gegenständen verkehrt, insbesondere solche herstellt, lagert, besitzt, einführt, abgibt, bezieht, verwendet oder vernichtet, wird, wenn er vorsätzlich handelt, mit Gefängnis oder mit Busse bestraft. Handelt der Täter fahrlässig, so ist die Strafe Busse. Auch die Stadionordnungen des Fussball- und Eishockeyverbandes verbieten das Abfeuern von pyrotechnischen Gegenständen. Der Eishockeyverband spricht sogar von einer Nulltoleranz gegenüber der Verwendung von pyrotechnischen Gegenständen in

Stadien. Das missbräuchliche Verwenden von pyrotechnischen Gegenständen führt gemäss Konkordat ebenfalls zu Massnahmen.

Pyrotechnische Gegenstände können je nach ihrer Kategorie teilweise ohne Erwerbsschein erworben werden. Eine Vielzahl in Stadien verwendeter pyrotechnischer Gegenstände wird auch direkt aus dem Ausland eingeführt oder im Web bestellt. Selbst bei lückenlosen Zutrittskontrollen ist kaum je gewährleistet, dass keine Pyrotechnik abgefeuert wird. Ins Stadion gelangen die pyrotechnischen Gegenstände auf verschiedenen Wegen. Die Durchsetzung des Verbots der missbräuchlichen Verwendung stösst regelmässig an ihre Grenzen. Einerseits können trotz teilweise modernster Videoüberwachung in den Stadien die Täter nur schwer oder kaum überführt werden, da sie sich beispielsweise bis zur Unkenntlichkeit verummummen. Andererseits entspräche ein Polizeieinsatz in einer Fankurve zur Täteridentifikation kaum dem Verhältnismässigkeitsprinzip und würde wahrscheinlich zu einer Eskalation führen. Hinzu kommt, dass teilweise so viele pyrotechnische Gegenstände abgefeuert werden, dass schon alleine die hohe Anzahl einzelne Täterermittlungen unmöglich machen. Nichtsdestotrotz sind auch Erfolge in der Verfolgung von Tätern zu verzeichnen – alleine die relativ hohe Anzahl von Einträgen in HOOGAN in Verbindung mit einem missbräuchlichen Verwenden von Pyrotechnik unterstreicht dies.

In Fankurven wird regelmässig Pyrotechnik verwendet, massiv bei Fussballspielen, eher selten bei Eishockeyveranstaltungen. Teile der Fans, insbesondere die Ultras, sehen im Verwenden von Pyrotechnik eine Kultur, die zum Fan-Sein unbedingt dazugehört. Daher wird beispielsweise von Fanarbeit Schweiz die Forderung laut, Pyrotechnik zu entkriminalisieren. Dies fördere die unbestritten notwendige Sensibilisierung für das Gefahrenpotenzial von Pyrotechnik. Auf diese Weise werde die Sicherheit bei der Verwendung von Pyrotechnik in Fankurven erhöht. Die Entkriminalisierung fördere ausserdem den offenen Dialog und sei somit eine wirkungsvolle Massnahme gegen die Polarisierung und gegen die Zementierung von Feindbildern. Damit werde auch die allgemeine Sicherheit bei Sportveranstaltungen erhöht. Fanarbeit Schweiz betont aber auch, dass es ausser Frage stehe, dass eine Person, die einen pyrotechnischen Gegenstand als Waffe einsetze oder geworfen habe, entsprechend ihrer Tat juristisch belangt werden solle. Hingegen sei das reine Verwenden eines pyrotechnischen Gegenstandes nicht mit Gewalt gleichzusetzen.

Handlichtfackeln und Rauchkörper brennen mit einer sehr hohen Temperatur (bis 2000°C) ab und können in der Regel weder durch Eintauchen in Wasser noch durch Ersticken oder Austreten gelöscht werden. Die normalerweise 60 Sekunden oder länger, mit einer mehrere Zentimeter langen Stichflamme abbrennenden Handlichtfackeln vermögen brennbare Materialien leicht zu entzünden. Je nach chemischer Zusammensetzung und daraus resultierender Abbrenntemperatur sind sie in der Lage, Metalle und Legierungen zu schmelzen. Die beim Abbrennen entstehenden Gase und Rauchpartikel können giftige Substanzen enthalten. Viele dieser in Schweizer Stadien verwendeten Handlichtfackeln oder Rauchkörper sind in der Schweiz überhaupt nicht zugelassen; sie werden meist auf illegalem Weg in die Schweiz importiert.

Genaue Zahlen über Unfälle bei der missbräuchlichen Verwendung von Pyrotechnik in Stadien sind nicht bekannt. Dies liegt einerseits daran, dass die Unfälle teilweise nicht bekannt werden respektive polizeilich nicht aufgenommen werden können. Andererseits, so zumindest die Behauptung aus Fankreisen, seien trotz regelmässiger

Verwendung effektiv kaum Unfälle zu verzeichnen. Ob dies tatsächlich zutrifft, lässt sich kaum zweifelsfrei feststellen.

Fakt ist, dass das missbräuchliche Verwenden von Pyrotechnik verboten ist. Fakt ist aber auch, dass zumindest in Fussballspielen Wochenende für Wochenende pyrotechnische Gegenstände abgefeuert werden – auch sogenannte Böller oder Knaller, die zu schweren Gehörtraumata führen können. Fakt ist schliesslich auch, dass sich die Täterermittlung bei Pyrotechnik als sehr schwierig gestaltet.

### **3.5 Gewalt und Drohung gegen Beamte**

Wie bereits erläutert, nehmen Gewalt und Drohungen gegen Beamte zu. Tätliche Angriffe auf Polizisten und insbesondere auf in zivil arbeitende Szenekenner sind leider keine Seltenheit mehr. Es gibt Fankurven in der Schweiz, in denen sich die Szenekenner kaum mehr aufhalten können – sie sind quasi Freiwild in rechtsfreien Räumen geworden. Mitunter wird die blossе Anwesenheit der Szenekenner als Provokation aufgefasst, die nicht selten mit Gewalt seitens von Fans beantwortet wird. Auch polizeiliche Ordnungsdienstkräfte sind anlässlich von Sportveranstaltungen in ihrer psychischen und physischen Integrität oftmals gefährdet.

## **4 Mögliche Lösungen**

### **4.1 Strafprozessuale und -rechtliche Instrumente**

#### **4.1.1 Beschleunigte Verfahren am Beispiel St. Gallen<sup>30</sup>**

##### **4.1.1.1 Anwendungsbereich**

Nachdem sich beschleunigte Verfahren im Bereich von Drogendelikten in St. Gallen bewährt hatten, wurden sie später auf Täter ausgedehnt, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen etwas hatten zu Schulden kommen lassen, damit die Strafbefehle (und die darin ausgefallenen Stadionverbote) bereits beim übernächsten Spiel wirksam waren. Heute wird bei jeder Anhaltung von mutmasslichen Straftätern in flagranti von der Staatsanwaltschaft St. Gallen ein beschleunigtes Verfahren in Betracht gezogen.

##### **4.1.1.2 Rechtliche Rahmenbedingungen**

Hat eine beschuldigte Person im Vorverfahren den Sachverhalt eingestanden oder ist dieser anderweitig ausreichend geklärt, so erlässt die Staatsanwaltschaft einen Strafbefehl, wenn sie, unter Einrechnung einer allfällig zu widerrufenden bedingten Strafe oder bedingten Entlassung, eine der folgenden Strafen für ausreichend hält: eine Busse, eine Geldstrafe von höchstens 180 Tagessätzen, eine gemeinnützige Arbeit von höchstens 720 Stunden, eine Freiheitsstrafe von höchstens sechs Monaten (gemäss Art. 352 der Schweizerischen Strafprozessordnung StPO vom 5. Oktober 2007<sup>31</sup>).

<sup>30</sup> Informationen von: „Beschleunigte Verfahren im Kanton St. Gallen“, von: Erster Staatsanwalt St. Gallen, Dr. Thomas Hansjakob, 30.07.2012 ([http://www.staatsanwaltschaft.sg.ch/home/das\\_strafverfahren/Beschleunigtes\\_Verfahren.html](http://www.staatsanwaltschaft.sg.ch/home/das_strafverfahren/Beschleunigtes_Verfahren.html), besucht am 22.07.2013).

<sup>31</sup> SR 312.0.

Die Durchführung eines beschleunigten Verfahrens setzt eine klare Beweislage voraus; in der Regel ist also eine Festnahme in flagranti Voraussetzung. Die Polizei kann, bzw. muss eine Person vorläufig festnehmen, wenn sie diese bei einem Verbrechen oder Vergehen auf frischer Tat ertappt (Art. 217 Abs. 1 StPO). Sie kann eine Person festnehmen, die sie bei der Begehung einer Übertretung auf frischer Tat ertappt oder unmittelbar nach der Begehung einer solchen Tat angetroffen hat, wenn die Festnahme nötig ist, um die Person von weiteren Übertretungen abzuhalten (Art. 217 Abs. 3 lit. c StPO). Im Umfeld von Sportveranstaltungen, aber auch bei allen andern Anhaltungen auf frischer Tat, sind diese Voraussetzungen in der Regel gegeben.

Die Polizei hat dann 24 Stunden Zeit, um den Tatverdacht und einen besonderen Haftgrund abzuklären; gelingt ihr dies, führt sie die Person der Staatsanwaltschaft zu (Art. 219 Abs. 3 StPO). Bestätigen sich der Tatverdacht und die Haftgründe, so beantragt die Staatsanwaltschaft dem Zwangsmassnahmengerecht unverzüglich, spätestens aber innert 48 Stunden seit der Festnahme, die Anordnung der Untersuchungshaft oder einer Ersatzmassnahme (Art. 224 Abs. 2 StPO).

#### **4.1.1.3 Verfahren**

Die Polizei nimmt den Beschuldigten fest und hat sofort zu dokumentieren, welche Gesetzesverletzungen ihm vorgeworfen werden. Im Normalfall (Festnahme auf frischer Tat) wird der Beschuldigte durch die Polizei befragt und anschliessend sofort ein Rapport erstellt; anschliessend wird der Beschuldigte samt Akten der Staatsanwaltschaft übergeben. Bei Fussball-Verfahren sind zwei Varianten denkbar:

- Der Beschuldigte wird durch die Polizei selbst ertappt und (in der Regel durch ein Beweissicherungs- und Festnahmeelement BFE) angehalten. Er wird dann identifiziert und erkennungsdienstlich behandelt. In der gleichen Zeit erstellt der zuständige Beamte des BFE einen Wahrnehmungsbericht, in dem genau beschrieben ist, was dem Beschuldigten vorgeworfen wird; allenfalls werden erste Bilder des Geschehens beigelegt. Anschliessend wird der Beschuldigte polizeilich befragt.
- Der Beschuldigte wird durch das private Sicherheitspersonal des Stadions ertappt und der Polizei übergeben. Er wird identifiziert und erkennungsdienstlich behandelt. Gleichzeitig erstellt der zuständige Beamte eine Aktennotiz über die Informationen, die er vom Sicherheitspersonal erhalten hat; in der Regel führt er eine Befragung mit den direkt betroffenen privaten Sicherheitsleuten durch und holt allenfalls die erforderlichen Strafanträge ein. Die auf diese Weise erhobenen Akten gehen anschliessend (innert 24 Stunden seit der Anhaltung) an die Staatsanwaltschaft. Anschliessend entscheidet die Staatsanwaltschaft, ob sie sofort anhand der Akten einen Strafbefehl erlässt (Art. 309 Abs. 4 StPO) oder die Untersuchung eröffnet und weitere Beweise abnimmt (Art. 309 Abs. 1 StPO). Im ersten Fall muss sie anhand der Akten den Strafbefehl samt Rechnung erstellen, die Vorführung und allenfalls einen Dolmetscher organisieren, den Vorführbefehl und die Verfügung über die Haftentlassung verfassen, allfällige Beschlagnahmeverfügungen verfassen und eine Empfangsbescheinigung vorbereiten. Anschliessend lässt sie den Beschuldigten vorführen, händigt ihm die Papiere aus und entlässt ihn.

Im zweiten Fall muss sie die Einvernahme vorbereiten, anhand der Akten den Entwurf des Strafbefehls erstellen, die Vorführung und allenfalls einen Dolmetscher

organisieren, den Vorführbefehl und die Verfügung über die Haftentlassung verfassen, allfällige Beschlagnahmeverfügungen verfassen und eine Empfangsbescheinigung vorbereiten. Die Staatsanwaltschaft lässt dann den Festgenommenen zuführen und befragt ihn; allenfalls ist eine Konfrontation mit beteiligten Polizeibeamten nötig. In der Regel ergeben sich aus der Befragung gegenüber dem Polizeirapport keine neuen Erkenntnisse. Im Anschluss an die Einvernahme erhält der Beschuldigte die Gelegenheit, das Protokoll zu lesen und zu unterschreiben; falls er es wünscht, kann er allenfalls Einsicht in die Akten nehmen. In der Zwischenzeit wird der vorbereitete Strafbefehl allenfalls angepasst und ausgedruckt. Anschliessend werden der beschuldigten Person ausgehändigt: Vorführbefehl und die Verfügung über die Haftentlassung, allfällige Beschlagnahmeverfügungen und Strafbefehl samt Rechnung. Anschliessend wird der Beschuldigte entlassen.

#### **4.1.1.4 Erfahrungen**

Die Erfahrungen mit der Durchführung beschleunigter Verfahren sind sehr gut:

- Das Verfahren ist zwar im Moment für die Polizei und die Staatsanwaltschaft recht aufwändig, der Fall ist aber in der Regel nach 24 bis 48 Stunden abgeschlossen.

- Die Akzeptanz bei den Betroffenen ist hoch. Wenn sie unmittelbar nach der Begehung von Straftaten festgenommen, befragt und bestraft werden, akzeptieren sie die Entscheide in der Regel besser, als wenn es Wochen bis zum Entscheid dauert.

- Weil die Strafbefehle rasch rechtskräftig werden, wirken sich Stadionverbote (bei Fussball-Risikofans) rasch aus.

- Insbesondere im Fussball ging die Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen in der Saison 2010/2011 in St. Gallen deutlich zurück. Die Saison 2011/2012 verlief dann praktisch problemlos, was aber wohl vor allem auf den Abstieg des FC St. Gallen in die Challenge League zurückzuführen war.

Die Beschuldigten werden selbstverständlich bei der Ersteinvernahme auf ihre Rechte, insbesondere auf das Recht zum Bezug eines Anwaltes, hingewiesen. Wollen sie wirklich einen Anwalt beziehen, kann ein beschleunigtes Verfahren in der Regel nicht mehr durchgeführt werden, weil der Anwalt vor dem Entscheid eine Frist zur Akteneinsicht will (die allerdings vor Erlass eines Strafbefehls nicht zwingend wäre). Dagegen entfällt das Zustellproblem bei verteidigten Beschuldigten. Es kommt allerdings sehr selten vor, dass der Beizug eines Anwaltes verlangt wird.

Die Behandlung von Zivilforderungen ist im beschleunigten Verfahren nicht möglich, weil nicht abgewartet werden kann, ob die geschädigte Person sich meldet und den Schaden exakt beziffern kann. Nach der StPO kann die Staatsanwaltschaft ohnehin nur anerkannte Zivilforderungen im Entscheid vormerken.

#### **4.1.1.5 Rahmenbedingungen für beschleunigte Verfahren**

Die Straffkompetenz der Staatsanwaltschaft ist in der StPO auf 180 Tagessätze Geldstrafe bzw. sechs Monate Freiheitsstrafe festgelegt (Art. 352 Abs. 1 StPO); damit kann die Staatsanwaltschaft solche Fälle in der ganzen Schweiz einzelrichterlich erledigen.

In organisatorischer Hinsicht ist erforderlich, dass die Staatsanwaltschaft innert Stunden seit der Anhaltung über einen Strafregisterauszug und – bei Ausländern – Informationen über den Aufenthaltsstatus des Beschuldigten verfügt.

Bei Fussballverfahren ist die Anwesenheit der Staatsanwaltschaft im Stadion (oder gar die Möglichkeit, dort vor Ort zu entscheiden) nicht erforderlich; die St. Galler Erfahrungen zeigen aber, dass ein Augenschein vor Ort aus taktischen Gründen von Vorteil ist. Bei Risikospielen wird ein besonderes Fussballpikett organisiert.

Einer Beschleunigung der Verfahren sind Grenzen gesetzt: Eine Anklage an ein Gericht und eine Verurteilung dürfen nur dann erfolgen, wenn der Sachverhalt hinreichend geklärt ist und den betroffenen Parteien (beschuldigte Person, Opfer, Privatklägerschaft) ihre verfassungsmässigen Rechte im Verfahren gewährt worden sind. Diesen Prinzipien würde ein Verfahren widersprechen, bei welchem gewisse Delikte innert eines vorgeschriebenen Zeitraums gerichtlich beurteilt werden müssten. Zu bedenken ist auch, dass weitere Sachverhaltsabklärungen selbst beim Vorliegen eines Geständnisses oder beim Ergreifen auf frischer Tat erforderlich sein können. Somit können auch in diesen Fällen die Grundlagen für einen richterlichen Entscheid (noch) fehlen.

#### **4.1.1.6 Fazit**

Der Bundesrat kommt, wie bereits in seiner Antwort zur Motion Bekämpfung der Gewalt von Sportveranstaltungen der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates<sup>32</sup>, zum Schluss, dass Gewalttätige bei Sportveranstaltungen in beschleunigten Verfahren rasch beurteilt werden können, wie die Praxis im Kanton St. Gallen zeigt. Aber auch andere Kantone wie Basel, Bern, Luzern oder Zürich sorgen für eine rasche Beurteilung strafbaren Verhaltens bei besonderen Anlässen, indem sie die nötigen personellen Mittel zur Verfügung stellen, etwa durch die Präsenz von Polizeikräften und Staatsanwältinnen und Staatsanwälten in Sportstadien oder durch die Erhöhung der Kapazitäten von Zwangsmassnahmengengerichten an bestimmten Anlässen. Ob Gewalttätige bei Sportveranstaltungen rasch nach Begehung von Straftaten beurteilt werden, hängt somit nicht von neuen rechtlichen Rahmenbedingungen, sondern von den personellen Mitteln ab, welche das für die Verfolgung und Beurteilung der jeweiligen Delikte zuständige Gemeinwesen seinen Strafbehörden zukommen lässt.

Dem Bund sind in diesem Bereich für Vorschriften gegenüber den Kantonen klare Grenzen gesteckt: Die Kantone sind kraft ihrer verfassungsrechtlich garantierten Organisationshoheit (Art. 47 Abs. 2 BV) allein zur Festlegung der einzusetzenden Ressourcen zuständig. Vor diesem Hintergrund war es dem Bundesrat und auch dem Parlament bei den Arbeiten zur StPO ein zentrales Anliegen, zwar einheitliche Verfahrensregeln zu erlassen, den Kantonen jedoch bei der Organisation ihrer Strafbehörden grösstmögliche Autonomie zu gewähren. Dabei sollte diese Freiheit den Kantonen gerade auch ermöglichen, ihre Behördenstruktur entsprechend ihren Ressourcen und der kriminalpolitischen Gewichtung zu gestalten (etwa durch die Schaffung auf einzelne Delikte spezialisierter Staatsanwaltschaften). Es würde dieser bewusst eingeräumten Organisationsautonomie der Kantone widersprechen, wenn der Bund den Kantonen vorschreiben würde, dass sie ihre Ressourcen für bestimmte Delikte, begangen an bestimmten Anlässen, prioritär einzusetzen hätten. Weiter liesse es sich kaum sachlich begründen, weshalb gerade Straftaten im Zusammenhang mit Sportanlässen besonders rasch beurteilt werden sollen. Ein glei-

<sup>32</sup> Stellungnahme des Bundesrates vom 18.04.2012 auf die Motion 12.3018 Bekämpfung der Gewalt bei Sportveranstaltungen der Sicherheitspolitischen Kommission NR.

ches Interesse an rascher Beurteilung könnte auch für andere Delikte oder Anlässe geltend gemacht werden.

#### **4.1.2 Internetfahndung am Beispiel Zürich**

Die sogenannte Internetfahndung wurde von der Stadtpolizei Zürich nach Ausschreitungen am 1. Mai, einer illegalen Party auf öffentlichem Grund und nach einem Fussballspiel bereits eingesetzt. Die gesetzliche Grundlage der Veröffentlichung von Fotos von unbekanntem Tätern liefert Artikel 74 StPO. Die Staatsanwaltschaft und die Gerichte sowie mit deren Einverständnis die Polizei können die Öffentlichkeit über hängige Verfahren orientieren, wenn dies erforderlich ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Bevölkerung bei der Aufklärung von Straftaten oder bei Fahndungen mitwirken oder sie gewarnt und beruhigt werden kann. Die Orientierung kann auch dann vorgenommen werden, um unzutreffende Meldungen oder Gerüchte richtigzustellen und bei einer besonderen Bedeutung des Straffalls. Bei der Orientierung der Öffentlichkeit sind natürlich der Grundsatz der Unschuldsvermutung und die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen zu beachten. Schliesslich kann gemäss Artikel 211 Abs. 1 StPO die Öffentlichkeit zur Mithilfe bei der Fahndung aufgefordert werden.

Bei den erwähnten Fahndungen im Internet hat die Staatsanwaltschaft folgende Voraussetzungen aufgestellt: Das Vorhanden einer gewissen Schwere des Deliktes sowie ein dringender Tatverdacht; die Person muss bei der Tat fotografisch abgebildet sein; alle sonstigen polizeilichen Ermittlungs- und Fahndungsmassnahmen sind ausgeschöpft; Anordnung durch die Staatsanwaltschaft; Ankündigung der Massnahmen etwa sieben Tage bevor der definitiven Veröffentlichung. In Zukunft werden die Bilder bei der Veröffentlichung zuerst verpixelt gezeigt.

Die Aufklärungsquote bei drei Einsätzen der Internetfahndung belief sich auf hohe 67 Prozent. Man muss sich aber auch bewusst sein, dass erstens die Bereitstellung von qualitativ hochstehenden Bildern sowie die Internetfahndung selber einen hohen personellen und logistischen Aufwand für die Polizei und Justiz mit sich bringen.

Die Stadtzürcher Behörden beschreiben die Internetfahndung zusammenfassend nicht als Wundermittel. Jedoch sei sie ein sehr effizientes Fahndungsmittel, um mit Knochenarbeit Straftäter zu überführen, welche früher wegen der Anonymität, nicht ihrer gerechten Strafe hätten zugeführt werden konnten. Andere Kantone wie Luzern, St. Gallen oder Basel-Stadt haben ebenfalls positive Erfahrungen mit diesem Mittel der Fahndung gemacht.

Die Zulässigkeit der Internetfahndung war bis zur Einrichtung der gesetzlichen Grundlage mit Art. 74 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 211 Abs. 1 der vereinheitlichten StPO, gültig seit dem 1. Januar 2011, umstritten<sup>33</sup>. Die Veröffentlichung von Bildern ist unter Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit nur dann erlaubt, wenn ein dringender Tatverdacht im Rahmen eines schwerwiegenden Deliktes vorliegt und andere Ermittlungsmassnahmen keinen Erfolg brachten<sup>34</sup>. Darunter fallen beispielsweise Tötungsdelikte, schwere Körperverletzungen sowie Gefährdungsdelikte, wenn durch diese eine grössere Anzahl von Personen gefährdet wird. Bei Tatbeständen wie einfache Körperverletzung, Sachbeschädigungen oder Störun-

<sup>33</sup> Franz Riklin, Internetfahndung nach Randalieren, *medialex* 2003, S 135 f.

<sup>34</sup> Niklaus Schmid, Schweizerische Strafprozessordnung, *Praxiskommentar*, Art. 211 N 2.

gen des öffentlichen Friedens muss der Einzelfall betrachtet werden<sup>35</sup>. Trotz der Erfolge von Internetfahndungen in einzelnen Kantonen muss immer auch beachtet werden, dass im Internet veröffentlichte Bilder unter Umständen für immer im Netz bleiben. Zulässig ist die Internetfahndung nur dann, wenn zum Schutz des Tatverdächtigen insbesondere die Unschuldsvermutung und Verhältnismässigkeit berücksichtigt werden. Obwohl die gesetzliche Grundlage in der StPO offen formuliert ist und Ermessensspielraum einräumt, soll die öffentliche Täterfahndung im Internet als ein subsidiäres polizeiliches Instrument eingesetzt werden, das nach Ausschöpfung aller anderen (milderen) Fahndungsmassnahmen nur bei schweren Straftaten mit dringendem Tatverdacht zum Einsatz gelangen sollte.<sup>36</sup> Die Zulässigkeit von Internetfahndungen im Zusammenhang mit Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen ist unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit grundsätzlich unbestritten, wenn die Tatbestände eine gewisse Schwere erreichen.<sup>37</sup> Sind die Delikte weniger schwerwiegend (beispielsweise Sachbeschädigung oder einfache Körperverletzung), braucht es eine einzelfallweise Abwägung zwischen dem Interesse der Untersuchungsbehörde an der Identifizierung des mutmasslichen Täters und dessen Interesse an der Wahrung seiner Privatsphäre respektive seiner Anonymität<sup>38</sup>.

Der Bundesrat kommt zum Schluss, dass die Beispiele aus der Praxis zeigen, dass die Möglichkeit der Internetfahndung unter Einhaltung der Rahmenbedingungen ein taugliches Mittel ist, unbekannte Täter der Strafverfolgung zuzuführen. In diesem Sinne trägt das geltende Recht dem Anliegen des Postulats bereits hinreichend Rechnung: Die StPO ermöglicht es der Staatsanwaltschaft, die Öffentlichkeit über hängige Verfahren bei Erfordernis zu orientieren.

## **4.2 Eintrittskontrollen mit Abgleich Identität - HOOGAN**

Im Bereich der Zutrittskontrollen bei Stadien existiert kein einheitliches Informations- oder Organisationssystem anlässlich von Sportveranstaltungen. Das Zusammenspiel der verschiedenen involvierten Partner (Stadionbetreiber, privater Sicherheitsdienst, lokale Polizeibehörde u.a.) ist überall etwas anders gestaltet und eine Vereinheitlichung der Einsatzkonzepte ist kaum realisierbar und auch nicht gewünscht. Personendaten aus HOOGAN stehen den Organisatoren von Sportveranstaltungen zur Verfügung – die gesetzlichen Bestimmungen sehen das explizit vor. Die Sektion Hooliganismus von fedpol stellt auf Anfrage der Sicherheitsverantwortlichen der Klubs Personendaten aus HOOGAN zur Verfügung. Die bisherige Weitergabe auf Papier hat sich als wenig zweckmässig erwiesen. Die Kontrolle von Fans beim Stadioneingang mit einer mehrseitigen Papierliste ist nicht durchführbar. Es wird eine neue Lösung angestrebt, nämlich ein elektronischer Abgleich von Ausweisdaten anlässlich der Zutrittskontrolle zu einem Stadion mit Personendaten aus HOOGAN. Diese Lösung soll einfacher umsetzbar und zweckmässiger sein. Daneben muss eine solche Lösung individuell einsetzbar sein und sich für mehrere Szenarien eignen.

Im Juni 2011 setzte sich die Sektion Hooliganismus im Auftrag der KKJPD zum Ziel, ein funktionierendes System zu entwickeln, dass es ermöglicht, beim Eintritt in

<sup>35</sup> Peter Ruegger, Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung, Art. 211 N. 27.

<sup>36</sup> Laura Bucher/Reto Häggi, in Brennpunkt Medienrecht, Fahndung nach Tätern im Internet, S. 102.

<sup>37</sup> Peter Ruegger, Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung, Art. 211 N. 27.

<sup>38</sup> Peter Ruegger, Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung, Art. 211 N. 28.

ein Stadion einen elektronischen Abgleich zwischen einem Ausweis und Personen-daten aus HOOGAN zu machen. Personen mit einem Eintrag in HOOGAN sollen so beim versuchten Zutritt in ein Stadion erkannt und schliesslich der Eintritt konse-quent verweigert werden. Zusätzlich soll der Abgleich auch auf Personen mit einem Eintrag in der sogenannten *Toolbox* des Schweizerischen Fussball- und Eishockey-verbandes angewendet werden können, in welcher Personen mit Stadionverboten für Fussball- und Eishockey-Spiele gespeichert werden. Der EV Zug setzte am Don-nerstag, 13. September 2012 am ersten Heimspiel der Eishockey NLA Saison 2012/2013 gegen den HC Lugano das sogenannte System *HOOGAN+* ein und anschliessend die gesamte Saison 2012/2013. Der EV Zug wird das System weiter einsetzen, sprich auch für die kommende Eishockeysaison 2013/2014.

Dem eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten EDÖB wurde das Projekt vorgestellt. Er bestätigte, dass gegenüber *HOOGAN+* in datenschutz-rechtlicher Sicht keine Einwände bestehen würden. So werden denn auch keine Ausweisdaten von Fans gespeichert.

Der Bundesrat kommt zum Schluss, dass die einzelfallweise Einsetzung (beispiels-weise für bestimmte Sektoren und Eingänge) des dargestellten Systems Sinn macht, wie das positive Beispiel des EV Zug aufzeigt. Auch bestehen diesbezüglich genü-gende rechtliche Grundlagen, um Organisatoren von Sportveranstaltungen Daten aus dem Informationssystem HOOGAN anlassbezogen weiterzugeben. Klar ist auch, dass den Klubs mit der Einführung des Systems Kosten entstehen. Dem steht gegen-über, dass beispielsweise der EV Zug mit der Einführung des Systems für die Saison 2012/2013 wesentlich weniger an die Polizeikosten zu zahlen hatte und es zu keinen Problemen mit Gästefans kam.

### 4.3 Bewilligungspflicht<sup>39</sup>

Das Postulat verlangt die Prüfung übergreifender Gesetzesgrundlagen, insbesondere eine Bewilligungspflicht für Sportveranstaltungen. Das revidierte Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen enthält solche Bestimmungen bereits. Sie sind denn auch Kernelement des revidierten Konkordats. Damit wird den Behörden mit der Einführung einer Bewilligungspflicht für Fussball- und Eishockeyspiele der obersten Ligen das Instrument in die Hand gegeben, um den privaten Veranstaltern von Sportanlässen Auflagen machen zu können. Diese können bauliche und technische Massnahmen in den Stadien, die Zahl der einzusetzenden privaten Sicherheitskräfte, die Stadionordnung, den Verkauf alkoholi-scher Getränke, die Abwicklung der Zutrittskontrollen, die An- und Rückreise der Gästefans und andere sicherheitsrelevante Bereiche betreffen, auf welche die Behör-den heute nicht überall oder gar keinen Einfluss nehmen können.

Die zuständigen Behörden können Einfluss auf die Sicherheitskonzepte und Stadi-onordnungen nehmen. Die Einführung einer Bewilligungspflicht ermöglicht es, über Auflagen Einfluss auf jene Bereiche zu nehmen, welche bisher in der Verantwortung der Privaten lagen. Dies wird bei anderen privaten Anlässen wie Konzerten, Ausstel-lungen oder Festivals erfolgreich praktiziert und soll nun auch auf den Sport An-wendung finden.

<sup>39</sup> Siehe auch Bericht der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren vom 2. Februar 2012 über die Änderung des Konkordates vom 15. November 2007 über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen.

Eine rechtsvergleichende Studie, die das Institut für Föderalismus der Universität Freiburg i.Ue. im Juli 2011 im Auftrag der KKJPD erstellte<sup>40</sup>, zeigt auf, dass es in jenen Städten und Kantonen, die Fussball- oder Eishockeyklubs der obersten Liga beherbergen, nur wenige Bestimmungen gibt, welche eine genügende Rechtsgrundlage dafür bilden, Fussball- und Eishockeyspiele einer Bewilligungspflicht zu unterstellen. Ausnahmen bilden die Kantone Basel-Stadt und Genf sowie die Städte Freiburg, Lausanne, Sitten, Kloten und St. Gallen. Nur die Spiele des FC Basel, von Lausanne Sport und des FC St. Gallen unterliegen aber tatsächlich der Bewilligungspflicht. An den übrigen genannten Orten wird von der an sich vorhandenen Rechtsgrundlage kein Gebrauch gemacht.

Die Bewilligungspflicht gemäss dem revidierten Konkordat gilt grundsätzlich für alle Spiele mit Beteiligung der Klubs, welche der obersten Spielklasse im Fussball oder im Eishockey angehören. Gemeint sind die Klubs der Super League im Fussball und der National League im Eishockey. Die Spiele der obersten Klassen der Junioren, Senioren oder Veteranen sowie sämtliche Frauen-Ligen sind grundsätzlich ausgenommen. Die Bewilligungspflicht umfasst dabei alle Spiele der jeweiligen Klubs, unabhängig davon, wo sie ausgetragen werden und ob es sich um Meisterschaftsspiele, Cupspiele, Turnierspiele, Freundschaftsspiele oder internationale Spiele handelt. Es ist aber beispielsweise bei Freundschaftsspielen, wenn im Vorfeld keine Gefährdung zu erkennen ist, möglich, eine Bewilligung ohne Auflagen zu erteilen.

Da Sicherheitsprobleme vorwiegend, aber nicht ausschliesslich bei Beteiligung der Klubs der obersten Ligen und auch nicht ausschliesslich im Fussball und im Eishockey, sondern vereinzelt auch im Umfeld anderer Sportarten auftreten, sollen die Spiele von Fussball- und Eishockeyklubs der unteren Ligen oder der Klubs anderer Sportarten von den zuständigen Behörden ebenfalls als bewilligungspflichtig erklärt werden können. Dies ist vor allem dort sinnvoll, wo wiederholt Sicherheitsprobleme auftreten. Die Behörden können das Mittel der Bewilligungspflicht dabei auch situativ anwenden und beispielsweise nur jene Spiele ihres Klubs als bewilligungspflichtig erklären, die sie aufgrund der Konstellation bezüglich Anhängerschaft oder sportlicher Brisanz als problematisch einstufen.

Ziel der Bewilligungspflicht ist es nicht, den normalen Spielbetrieb zu gefährden und die Austragung problematischer Spiele zu verbieten. Es geht vielmehr darum, den Behörden ein adäquates Mittel in die Hand zu geben, um die Bewilligung für die Durchführung eines Spiels davon abhängig zu machen, dass der Klub, der als privater Ausrichter wie jeder Veranstalter eines Konzerts, einer Messe oder einer Tagung in erster Linie selbst für die Sicherheit seiner Anlässe verantwortlich ist, das Zumutbare unternimmt, um die Sicherheit selbst zu gewährleisten oder die Polizeiarbeit mittels verhältnismässiger organisatorischer Massnahmen zu erleichtern.

Die Handhabung der Bewilligungspflicht erfolgt so, dass sie verhältnismässig und für die Veranstalter berechenbar ist. Die mit einer Bewilligung verknüpften Auflagen sind so zu wählen, dass sie ausschliesslich der Verhinderung gewalttätigen Verhaltens dienen und dem Bewilligungsnehmer eine vernünftige Zeit für die Umsetzung zur Verfügung steht. Die Auflagen sollen so gewählt werden, dass sie gewaltfreien Fangruppierungen und Zuschauerinnen und Zuschauern die grösstmöglichen Freiheiten belassen, dass aber wirksame Massnahmen getroffen werden

<sup>40</sup><http://www.kkjpd.ch/images/upload/110700%20Gutachten%20IFF%20betr.%20Bewilligungspflicht.pdf>, besucht am 22.07.2013.

können, wenn die Sicherheit gefährdet ist. Insbesondere gegenüber Fangruppen, die wiederholt gewalttätig werden, sollen verschärfte Auflagen angeordnet werden.

Um Gewalttäter, Personen mit Stadionverboten oder andere Personen zu identifizieren und zu ahnden, die gegen die Stadionordnung verstossen, sind hoch auflösende Videokameras notwendig. Die Bewilligungsaufgaben geben den Behörden die Möglichkeit, hier auf die Stadionausrüstung Einfluss zu nehmen und dort, wo ungenügende Installationen bestehen, innert einer angemessenen Frist eine Nachrüstung zu verlangen.

Die Behörden können den Veranstaltern auch die Auflage machen, dass die Stadionordnung von ihnen vor der Veranstaltung zu genehmigen ist. In der Stadionordnung können beispielsweise Auflagen oder Verbote für die Verwendung von Megaphonen, Transparenten, Fahnen oder Fan-Choreografien erlassen werden. Die Behörden können vom Veranstalter mittels Auflagen weiter verlangen, dass für die Spiele ein Sicherheitskonzept zur Genehmigung vorgelegt wird und dass die Sicherheitsvorkehrungen mit Audits überprüft werden können.

Die Behörden können dem Veranstalter insbesondere vorschreiben, wie viele Stewards und private Ordnungsdienstkräfte er für ein bestimmtes Spiel in welchen Bereichen einzusetzen hat. Auch die Zahl der Sicherheitsbegleiter der Gastmannschaft kann mittels Auflagen festgelegt werden. Es ist in der Folge Sache des Veranstalters, im Kontakt mit dem Gastklub dafür zu sorgen, dass die Auflage erfüllt wird. Auch wenn die Sicherheit in den Stadien Sache der privaten Ausrichter ist, sind Stadien rechtlich als halböffentliche Räume zu qualifizieren. Die Behörden sollen deshalb mittels Auflagen dafür sorgen, dass die Sicherheit in den Stadien gewährleistet ist. Stehen dafür nicht genügend personelle Mittel zur Verfügung, kann die Zahl der Zuschauer entsprechend eingeschränkt werden.

Nur wenn die privaten Sicherheitskräfte überfordert sind oder wenn es aus ermittlungstechnischen Gründen notwendig erscheint, greift die Polizei in den Stadien selbst ein. An diesem Grundsatz soll mit Blick auf die polizeilichen Ressourcen festgehalten werden. Die Polizei bestimmt die Ausnahmen. Eine solche kann dann angezeigt sein, wenn es in einem bestimmten Stadionsektor zu Ausschreitungen oder massiven Verstössen gegen die Stadionordnung kommt. Die Polizei kann vom Veranstalter in dieser Situation verlangen, dass er die Personen im entsprechenden Sektor zurückbehält, damit sie identifiziert und sanktioniert werden können.

Über die Regeln für den Verkauf von Eintrittskarten können Sicherheitsfragen zum Teil massiv beeinflusst werden. Den Behörden ist deshalb via Auflagen das Mittel in die Hand zu geben, um beispielsweise zu verhindern, dass Fangruppen im Stadion aufeinander treffen oder dass die den Gästefans zugeteilten Sektoren von den Anfahrts- oder Anmarschwegen her unter Sicherheitsaspekten ungünstig gelegen sind. Als Sanktion gegen gewalttätige Fangruppen wird für die Behörden auch die Möglichkeit geschaffen, für kommende Spiele zu verfügen, dass für einen bestimmten Sektor (beispielsweise für den Gästesektor) keine Karten zum Verkauf freigegeben werden. Zudem ist die Einflussnahme auf den Ticketverkauf Voraussetzung für die Einführung des Kombitickets.

Weil Alkohol enthemmend wirkt und viele Gewalttaten unter Alkoholeinfluss begangen werden, sollen die Behörden festlegen können, ob während eines Spiels normal Alkohol ausgeteilt werden darf oder ob diesbezüglich – allenfalls nach Sektoren unterschiedliche – Einschränkungen gelten. In ihren Empfehlungen zur

Umsetzung der Bewilligungspflicht vom 20. November 2012 empfiehlt die KKJPD, bei Risikospielen ein generelles Alkoholverbot zu verfügen.

Immer häufiger finden Tötlichkeiten und Sachbeschädigungen auch auf den Reise- und Anmarschwegen der Gästefans statt. Und wiederholt kommt es vor, dass sich grössere Fanggruppen weigern, Extrazüge an den von den Transportunternehmen und der Polizei bezeichneten Haltestellen zu verlassen und auf den vorgegebenen Routen zum Stadion zu gelangen. Da die Fanggruppen mehrere hundert Personen umfassen, ist die Polizei mit der Tatsache konfrontiert, dass sich die behördlichen Anordnungen nur mit einem polizeilichen Grossaufgebot durchsetzen lassen. Unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit hat die Polizei bisher davon Abstand genommen. Es kann aber gemäss der KKJPD auf Dauer nicht angehen, dass Fanggruppen bestimmen, wo und wann sie Fanmärsche durchführen, obwohl diese eine Bedrohung für die öffentliche Sicherheit, eine Störung des öffentlichen wie des privaten Verkehrs sowie eine massive Mehrbelastung für die Polizei darstellen.<sup>41</sup> Dies auch deshalb, weil sich feindliche Fanggruppierungen regelmässig während solcher Fanmärsche anzugreifen versuchen. Die Polizei muss deshalb jeweils mit hohem personellen Einsatz in den Bahnhöfen, auf den so genannten Fanwalks und im Umfeld der Stadien versuchen, die Fanggruppierungen voneinander fernzuhalten.

Gästefans bleibt es auch bei Anwendung des Kombitickets unbenommen, individuell anzureisen. Sie können sich aber in diesem Fall nicht im Gästesektor aufhalten, sondern nur Tickets für die übrigen Stadionsektoren erwerben. Damit diese Möglichkeit von Fanggruppierungen nicht dazu benützt wird, um das Kombiticket zu umgehen, wird es sich für die Behörden empfehlen, den Veranstaltern Auflagen für den Ticketverkauf zu machen, die verhindern, dass sich Fanggruppen in andern Stadionsektoren sammeln können.

Die zuständige Behörde kann mittels Auflagen ebenfalls festlegen, dass bei Risikospielen ein Kombiticket eingesetzt wird. Je nach Situation sind für den Einsatz des Kombitickets Charterzüge oder Busse vorzusehen. Idealerweise gestaltet sich der Ablauf eines Spiels mit Kombiticket so, dass die Gästefans beim Besteigen des Transports von Angehörigen ihres eigenen Klubs auf ihre Identität und allfällige HOOGAN-Massnahmen überprüft werden. Gleichzeitig wird mit einer Durchsuchung der Effekten und mit Abtasten sichergestellt, dass keine alkoholischen Getränke, keine Waffen und keine pyrotechnischen Gegenstände in die Busse oder Züge gelangen. Während der Zug- oder Busfahrt sind Sicherheitsbegleiter des eigenen Klubs anwesend. Nach der Ankunft des Transports im abgesperrten Bereich vor dem Stadion gelangen die Fans unter Überwachung der Sicherheitsbegleiter auf ihre Plätze. Nach dem Spiel wird der ganze Transport in umgekehrter Reihenfolge wieder abgewickelt. Mit dieser Massnahme lassen sich jedes Wochenende hunderte von Polizeikräften einsparen, die heute damit beschäftigt sind, Fanggruppen zu trennen. In Zukunft soll sich die Polizei bei Risikospielen auf die Kontrolle der Heimfans und auf die Überwachung des Besteigens und Aussteigens der Gästefans aus den Charterzügen oder -bussen beschränken können. Die tatsächlich mögliche Umsetzung der Lösung «Kombiticket» wird von Teilen der Fans angezweifelt und abgelehnt.

Wenn Auflagen im Zusammenhang mit einer bereits erteilten Bewilligung verletzt werden, haben die Behörden zusätzliche Reaktionsmöglichkeiten: Sie können die

<sup>41</sup> Die jüngste Auseinandersetzung anlässlich des Cupfinals in Bern zwischen Fanggruppierungen des FC Basel und GC vom 20.05.2013 führt auch zu Diskussionen, ob Fanmärsche weiterhin durchführbar sind.

Bewilligung entziehen, sie für künftige Spiele verweigern oder eine künftige Bewilligung mit zusätzlichen Auflagen versehen. Zudem kann vom Veranstalter Kostenersatz verlangt werden, wenn ein Schaden auf das Nichterfüllen von Auflagen zurückzuführen ist.

Inwiefern und wie die Bewilligungspflicht ein- und umgesetzt wird, lässt sich augenblicklich nicht abschätzen, da noch nicht alle Kantone dem revidierten Konkordat beigetreten sind. Zudem liegt noch eine Beschwerde beim Bundesgericht vor, die gegen den Beitritt des Kantons Luzern vorgeht. Resultate der Bewilligungspflicht dürften sich also erst in Zukunft feststellen lassen. Diesbezüglich muss ausserdem festgehalten werden, dass der Bund keine Kompetenzen hat, eine Bewilligungspflicht einzuführen.

#### **4.4 Anpassung BWIS und VVMH?**

Eine Anpassung, respektive Erweiterung der geltenden Grundlagen auf Bundesstufe (Informationssystem HOOGAN und Ausreisebeschränkung im BWIS und der VVMH) erscheint dem Bundesrat nicht opportun. Die Kantone haben mit der Einführung des Konkordats ihren Willen gezeigt, Massnahmen gegen gewalttätige Fans auf Kantonsstufe zu regeln. Die zentrale Erfassung von Personen, welche sich im Rahmen von Sportveranstaltungen gewalttätig verhalten, analog anderer von Bund geführter Informationssysteme bei fedpol, macht Sinn und entlastet die Kantone. Eine Erweiterung der Befugnisse auf Bundesebene ist aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kanton nicht ohne Änderung der Bundesverfassung möglich. Schliesslich muss beachtet werden, dass das Gesamtsystem der Bekämpfung gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen mit seinen Massnahmen relativ jungen Ursprungs ist – die einzelnen verwaltungsrechtlichen Massnahmen wie die Ausreisebeschränkung oder das Informationssystem HOOGAN bestehen erst seit 2007. Eine totale oder teilweise Änderung der Rechtsgrundlagen käme zu früh, insbesondere auch weil einzelne Massnahmen Erfolge zeigen und sich die Abläufe in den Kantonen nun grösstenteils sehr gut eingespielt haben.

Der Bundesrat erläuterte bereits in Beantwortung des Postulates Malama<sup>42</sup>, dass die Option, die Kompetenzen des Bundes bei der Bekämpfung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zu erweitern, sich – namentlich unter Berücksichtigung der bestehenden Gesetzgebung auf Bundes- und Kantonsebene – nicht als valabel erweist. Diesbezüglich kommt der Bundesrat zum Schluss, dass die verabschiedete Verschärfung des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen der KKJPD eine neue Kompetenz des Bundes überflüssig macht. Nach heutigem Kenntnisstand ist jedenfalls nicht ersichtlich, welche anderen gesetzgeberischen Massnahmen ergriffen werden könnten, die wirkungsvoller wären als die Massnahmen, welche im Rahmen der Revision des Konkordats vorgeschlagen werden. Schliesslich muss, bevor tatsächlich über neue Bundeskompetenzen diskutiert werden sollte, die konkrete Umsetzung der Massnahmen des revidierten Konkordates abgewartet werden.

<sup>42</sup> BBl 2012 4590.

#### 4.5 Legalisierung von Pyrotechnik?

Ultrabewegungen werden nicht überdrüssig, die Verwendung von Pyrotechnik in den Stadien als Teil des vielzitierten *südländischen Flairs* zu loben. Sie fordern die Verwendung von bengalischen Feuern und Rauchtöpfen als Teil ihrer Choreographien, nach einem Tor oder beim Einmarsch der Mannschaft als notwendigen Bestandteil ihrer Fankultur ein.

Nicht nur das SprstG verbietet den Gebrauch von pyrotechnischen Gegenständen zu Vergnügungszwecken. Auch die UEFA, FIFA, die SFL und die SIHF verbieten aufgrund des erheblichen Gefahrenpotentials die Verwendung von Pyrotechnik in Sportstätten ausdrücklich.

Ein Haltungspapier der Fanarbeit Schweiz ist für eine Entkriminalisierung des Tatbestands mit dem Ziel, der Zementierung von Feindbildern grundsätzlich entgegen zu wirken. Sie fordert im Falle des Auffindens pyrotechnischer Gegenstände beim Einlass die sofortige Wegweisung, allerdings ohne strafrechtliche und verwaltungsrechtliche Konsequenz oder Stadionverbote. Lediglich die tatsächliche Verwendung von Pyrotechnik in den Kurven solle mit zwei Jahren Stadionverbot geahndet werden. Doch auch das Zünden solle weder die Aufnahme in HOOGAN, noch Rayonverbote oder jedwede strafrechtliche Verfolgung nach sich ziehen. Als Begründung wird die unbestritten notwendige Sensibilisierung der Fangruppen für das bestehende Gefahrenpotential angegeben, welche nur durch die Entkriminalisierung geschaffen werden könne. Treibende Kraft sei die Furcht der integralen Zerstörung der Fankultur und damit der Fankurven.

Dieser Furcht hat das Schul- und Sportdepartement Zürich im Frühjahr 2012 Rechnung getragen und eine Arbeitsgruppe zum kontrollierten Einsatz von bewilligungsfähigem Bühnenfeuerwerk innerhalb des Stadions Letzigrund gebildet. Der Steuerungsausschuss *Sport ohne Gewalt* bestehend aus den beiden Zürcher Fussballvereinen GC Zürich und FC Zürich, der Stadt Zürich und diversen kantonalen Stellen hatten es sich zum Ziel gemacht, illegale Pyrotechnik aus den Stadien zu verbannen. Ausgeklammert wurde demnach der Einsatz von Seenotfackeln und weiterem verbotenen Feuerwerk. Angestrebt wurde eine bewilligungsfähige, legale und von allen Beteiligten getragene Lösung.

Nach anfänglicher Ablehnung wurden die Gespräche mit den Fans intensiviert und Anfang 2013 ein Test mit allen beteiligten Parteien in einem abgesteckten Sicherheitsbereich durchgeführt. Das Ergebnis, welches unter der Anleitung eines Pyrotechnikers erzielt werden konnte, vermochte die Fans jedoch nicht zufriedenzustellen.

Abgesehen davon, dass das SprstG den Gebrauch von pyrotechnischen Gegenständen zu Vergnügungszwecken verbietet und angesichts der Gefahrenquelle scheint der kontrollierte Einsatz von bewilligungsfähigem Bühnenfeuerwerk nicht realistisch, da die Fangruppen nicht gewillt scheinen, die Kontrolle über das Rahmenprogramm aus der Hand zu geben. Hinzugefügt sei ausserdem, dass es sich bei Fangruppen oder sogenannten Fankurven nicht um homogene Gruppen handelt, die geschlossen eine verbindliche Vereinbarung treffen könnten.

Der Bundesrat ist, wie er bereits in seiner Stellungnahme zur Motion *Rechtssicherheit in Bezug auf Pyroschmuggler schaffen*<sup>43</sup> dargelegt hat, sich der Tatsache be-

<sup>43</sup> Stellungnahme des Bundesrates vom 08.09.2010 zur Motion 10.3614 Rechtssicherheit in Bezug auf Pyroschmuggler schaffen von Nationalrat Fluri.

wusst, dass pyrotechnische Gegenstände zweckentfremdet verwendet werden und dass es wichtig ist, die Entwicklungen in diesem Bereich zu verfolgen. Der Bundesrat hält dafür, vorerst eine Lösung durch Anwendung bestehender Normen anzustreben. Das Mitführen von nichtabgebrannten, zu gewerblichen Zwecken bestimmten pyrotechnischen Gegenständen zu Sportveranstaltungen fällt in den Geltungsbereich des Konkordats über die Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Gemäss Konkordat gilt als gewalttätiges Verhalten, wenn die öffentliche Sicherheit durch das Mitführen oder Verwenden von Waffen, Sprengmitteln, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen in Sportstätten, in deren Umgebung und auf An- und Rückreisewegen zu und von Sportstätten gefährdet wird.

Zur Verhinderung des Mitführens von pyrotechnischen Gegenständen sehen diese Erlasse zwar repressive Massnahmen wie Stadionverbote, Rayonverbote, Meldeauflagen und Polizeigewahrsam vor, jedoch keine strafrechtliche Ahndung. Der Bundesrat vertritt indessen die Ansicht, dass diese Massnahmen einen bedeutenden abschreckenden Effekt haben können. Wenn es die Entwicklung in der Rechtsprechung hinsichtlich der Anwendung des SprstG als geboten erscheinen lässt und die Rechtsgrundlagen nicht ausreichen, um den Missbrauch pyrotechnischer Gegenstände einzudämmen, wird der Bundesrat eine entsprechende Massnahme vorschlagen. Das Bundesgericht hat diesbezüglich im Entscheid 6B\_612/2011 einen Entscheid des Kantonsgerichts St. Gallen gestützt, in welchem eine Person wegen versuchter Widerhandlung gegen das SprstG verurteilt wurde. Die Person wollte einen pyrotechnischen Gegenstand ins Stadion schmuggeln. Es sei nicht zu beanstanden, wenn sich das Verstecken des Rauchkörpers als entscheidende Einzelhandlung auf dem Weg zur Verwirklichung des Tatplans bezeichne, ohne dass diese bereits ein tatnahe Handeln dargestellt hätte. Dieses tatnahe Handeln verwirklichte sich erst, als der Beschwerdeführer den Extrazug verlassen und die Kontrollzone erreicht habe. Er sei an der Vollendung der Tat nur noch durch den äusseren Umstand der Anhaltung im Rahmen der Zutrittskontrolle gehindert worden. Das Vorbringen des Beschwerdeführers, es sei nicht völlig sinnwidrig und lebensfremd, den Rauchkörper durch die Kontrollen zu schmuggeln, um ihn während des Spiels doch nicht abzubrennen und wieder hinaus bzw. nach Hause zu tragen, überzeugte das Bundesgericht nicht. Dies gelte umso mehr, als der Beschwerdeführer nicht ausführe und es auch nicht ersichtlich sei, wie der Rauchkörper im vorliegenden Zusammenhang gemäss den Vorschriften des SprstG legal verwendbar gewesen wäre. Seine Behauptung, er habe mehrmals überlegt, sich des Rauchkörpers zu entledigen könne hieran ebenso wenig ändern: Wäre dies tatsächlich der Fall gewesen, hätte er sich vor der Zutrittskontrolle, dem "point of no return", des pyrotechnischen Gegenstandes entledigen müssen. Die Vorinstanz erwäge in diesem Zusammenhang nachvollziehbar, dass sich kein einigermaßen vernünftiger Mensch dem Risiko einer Kontrolle und Anhaltung bzw. polizeilichen Festnahme aussetze, um den Rauchkörper schliesslich nicht zu zünden.

## 4.6 Disziplinar- und Haftungsbestimmungen für Vereine

### 4.6.1 Schweizerischer Fussballverband

Gemäss Artikel 56 Ziffer 1 der Statuten des SFV<sup>44</sup> können Klubs bei vorsätzlicher oder fahrlässiger Verletzungen der Vorschriften des Verbandes oder der Beschlüsse der zuständigen Organe/Kommissionen/Behörden disziplinarisch bestraft werden.

Nach Artikel 9 Absatz 3 der Rechtspflegeordnung<sup>45</sup> des SFV sind die Heimklubs vor, während und nach dem Spiel verantwortlich für Ordnung und Sicherheit im Stadionbereich. Sie haften für Zwischenfälle jeglicher Art und können mit disziplinarischen Massnahmen belegt und zur Befolgung von Weisungen verpflichtet werden, es sei denn, sie können beweisen, dass die konkret umgesetzten organisatorischen Vorkehrungen den massgebenden Bestimmungen entsprachen und unter den gegebenen Umständen qualitativ und quantitativ ausreichend waren. Vorbehalten bleiben die statutarischen und reglementarischen Bestimmungen über die Kausalhaftung.

Der Heimklub ist, ohne dass ihn ein schuldhaftes Verhalten oder eine schuldhafte Unterlassung trifft, verantwortlich für das ungebührliche Verhalten von Zuschauern und kann mit den statutarischen Disziplinar massnahmen betrafft werden. Der Gastklub ist, ohne dass ihn ein schuldhaftes Verhalten oder eine schuldhafte Unterlassung trifft, verantwortlich für das ungebührliche Verhalten von ihm zurechenbaren Anhängern und kann ebenfalls mit den statutarischen Disziplinar massnahmen betrafft werden. Die sich im Gästesektor eines Stadions aufhaltenden Zuschauer gelten unter dem Vorbehalt des Beweises des Gegenteils als Anhänger des Gastklubs. Die übrigen Zuschauer gelten unter Vorbehalt des Beweises des Gegenteils als Anhänger des Heimklubs.

Der Sanktionskatalog des SFV beinhaltet u. a. die folgenden Sanktionen: Verweis, Busse, Forfait-Niederlage, Entzug von Punkten, Zwangsrelegation, Ausschluss aus der Meisterschaft, Reduktion der Zuschauerkapazität, Austragung von Spielen unter ganzem oder teilweise Ausschluss der Öffentlichkeit, Austragung von Spielen auf neutralem Platz, Entzug der erteilten Klublizenz.

Die wichtigsten Sicherheitspflichten (u. a. in den Bereichen Kartenverkauf, Stadion-einlass, Zuschauerplatzierung, Zusammenarbeit mit Polizeikräften, Zuschauerabgang, Begleitung der Zuschauer des Gastklubs) sind im Sicherheitsreglement<sup>46</sup> der Swiss Football League und in verschiedenen Richtlinien geregelt. Die Richtlinien betreffend unerlaubtes Mitführen von Gegenständen beim Zutritt zu den Stadien führen die verbotenen Gegenstände auf (u. a. Waffen, Feuerwerk, verbotene Fahnen, Lasergeräte).

Für die Überprüfung der Einhaltung der Reglemente und Richtlinien im Bereich Sicherheit sind die Sicherheitsdelegierten zuständig. Diese halten ihre Beobachtungen auf einem Sicherheitsrapport fest und übermitteln diesen den Rechtsanwendungsbehörden des SFV und der SFL, welche wie oben dargestellt bei vorsätzlichen oder fahrlässigen Verletzungen der Vorschriften Sanktionen aussprechen.

<sup>44</sup> [www.football.ch/de/SFV/SFV-Service/Service/Dokumentationen-497-1/Statuten.aspx](http://www.football.ch/de/SFV/SFV-Service/Service/Dokumentationen-497-1/Statuten.aspx), besucht am 22.07.2013.

<sup>45</sup> [http://www.football.ch/de/desktopdefault.aspx/tabid-361/1488\\_read-9314/](http://www.football.ch/de/desktopdefault.aspx/tabid-361/1488_read-9314/), besucht am 22.07.2013.

<sup>46</sup> [http://www.sfl.ch/uploads/media/Reglement\\_Sicherheit\\_SFL\\_01.pdf](http://www.sfl.ch/uploads/media/Reglement_Sicherheit_SFL_01.pdf), besucht am 22.07.2013.

Gemäss Jahresrechnung der Saison 2011/12 der Swiss Football League betragen alleine die Bussengelder CHF 750'000. Diese wurden zu einem grossen Teil in Sicherheits- und Präventionsprojekte investiert.

#### **4.6.2 Swiss Ice Hockey Federation**

In der Saison 2012/2013 ist beispielsweise gegen den HC Ambri-Piotta nach vier Sanktionen wegen Abbrennens von pyrotechnischen Gegenständen auf Antrag der Kommission Ordnung und Sicherheit KOS ein ordentliches Verfahren eröffnet worden. Der Klub rekurrierte in der Folge gegen den Entscheid des Einzelrichters. Das Verbandsportsgericht der SIHF hat den Rekurs abgewiesen und den erstinstanzlichen Entscheid des Einzelrichters bestätigt. Der Klub wurde mit einer Busse von CHF 15'000 bestraft. Zudem musste ein Meisterschaftsspiel unter Ausschluss der Stehplatzzuschauer stattfinden. Dabei betonte das Verbandsportgericht in seinem Entscheid, dass das Abbrennen von pyrotechnischem Material im Schweizer Eishockey verpönt sei, nicht geduldet und von der Verbandsjustiz streng geahndet werde.

Während der Saison 2012/2013 sind im Schweizer Eishockey in der NL A 20 (24) und in der NL B 7 (2) Sanktionen wegen Abbrennens von pyrotechnischen Gegenständen bei insgesamt über 650 Spielen ausgesprochen worden. Im gleichen Zeitraum sind in der NL A 23 (27) sowie NL B 1 (8) Sanktionen wegen Gegenstandswürfen gegen Klubs verhängt worden (in Klammern jeweils Zahlen der Vorsaison 2011/2012).

Der Bussentarif des Leistungssports der SIHF<sup>47</sup> sieht unter anderem folgendes vor: Bei groben Verstössen durch einen Klub kann ihm die Spielberechtigung entzogen bzw. nicht erteilt werden. Als Sanktionen bei Bagatell-Fällen (z. B. das Werfen von Gegenständen auf die Eisfläche) kommen auf den Klub beim ersten bis vierten Mal Bussen von je CHF 300 für NL A und B zu. Ab dem fünften Mal wird ein ordentliches Verfahren eröffnet. Schwerwiegendere Fälle (insbesondere das Zünden und Abbrennen von Feuerwerken und / oder Knallkörpern im Stadion vor, während und nach dem Spiel für zu folgenden Bussen: NL A: 1. Mal CHF 1'000; 2. Mal CHF 2'000; 3. Mal CHF 4'000; 4. Mal CHF 6'000. NL B: 1. Mal CHF 500; 2. Mal CHF 1'000; 3. Mal CHF 2'000; 4. Mal CHF 3'000. Auch hier wird ab dem 5. Mal ein ordentliches Verfahren eröffnet. Diese Bussen werden nach Verursacherprinzip jenem Klub auferlegt, dessen Fans eindeutig und zweifelsfrei Feuerwerk und/oder Knallkörpern im Stadion gezündet bzw. abgebrannt haben.

#### **4.6.3 Revision des Personenbeförderungsgesetzes**

Wie bereits erwähnt, will der Bundesrat eine neue Haftungsbestimmung schaffen. Die Sportklubs sollen bei der Benützung von nicht fahrplanmässigen Verkehrsmitteln und Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs für sämtliche Schäden an Personen und Sachen haften, welche ihre Fans verursachen. Der Sportklub kann sich von der Haftung befreien, wenn er nachweist, dass er alle nach den Umständen gebotene Sorgfalt angewendet hat, um Schäden dieser Art zu vermeiden. Die Gesetzesvorlage soll dem Bundesrat im August 2013 zur Verabschiedung zuhanden des Parlamentes vorgelegt werden.

<sup>47</sup> [http://www.nationalleague.ch/media/native/pdf/nl/ueberuns/bussentarif\\_18\\_4.07\\_d\\_k.pdf](http://www.nationalleague.ch/media/native/pdf/nl/ueberuns/bussentarif_18_4.07_d_k.pdf), besucht am 22.07.2013.

#### **4.7 Ausschöpfung bestehender Massnahmen**

Die Schweiz verfügt, auch im Vergleich zum Ausland, über gute und griffige Massnahmen. Die zur Verfügung stehenden Mittel werden aber nicht immer konsequent umgesetzt, wie beispielsweise die zurückhaltende Anwendung der Meldeauflage zeigt. Andererseits gestaltet sich gerade die konkrete Umsetzung der Meldeauflage für die Polizei aus organisatorischer und personeller Sicht als schwierig. In der Praxis hat der Begriff der Polizeistelle, an der sich Personen mit Meldeauflage melden müssen, wiederholt zu Problemen geführt, weil erstens nicht in jeder Gemeinde eine Polizeistelle vorhanden ist und zweitens gesamtschweizerisch nur wenige Polizeistellen 24 Stunden geöffnet sind. Dem abhelfen kann die Möglichkeit, dass die Meldung nach revidiertem Konkordat auch bei anderen Amtsstellen oder bei einer Polizeipatrouille erfolgen kann. Entscheidend ist, dass die Meldung bei Amtspersonen erfolgt. Ob es sich um den Sitz einer Behörde oder um eine mobile Polizeipatrouille handelt, ist aufgrund des angestrebten Zwecks der Massnahme unerheblich.

Seit Bestehen der Meldeauflage sind knapp 40 Meldeauflagen ausgesprochen worden. Dies hat aber sicher auch damit zu tun, dass die Voraussetzungen für das Aussprechen einer Meldeauflage im ersten Konkordat relativ restriktiv gehalten sind. Auch der Fussballverband unterstützt die Ausweitung der Rayonverbote sowie die Verschärfung der Meldeauflagen gemäss dem revidierten Konkordat.

### **5 Zusammenfassung**

Berücksichtigt man die bestehende Gesetzgebung auf Bundes- und Kantonsstufe für die Bekämpfung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, so erweist sich eine Erweiterung der Kompetenzen des Bundes auf Verfassungsstufe in diesem Bereich im Moment als nicht valabel. Wird die Verschärfung des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen von allen Kantonen gutgeheissen, wäre eine neue, erweiterte Kompetenz des Bundes überflüssig. Betrachtet man weiter die bestehenden gesetzgeberischen Massnahmen, ist nach jetzigem Stand nicht ersichtlich, ob weitere gesetzgeberische Massnahmen wirkungsvoller wären als die bereits bestehenden. Insbesondere müssen die Erfahrungen, welche mit dem revidierten Konkordat in Zukunft gemacht werden, abgewartet werden.

Mit der geplanten Änderung des PBG sollen die Grundlagen geschaffen werden, damit die Betriebssicherheit des öffentlichen Verkehrs bei Fantransporten wieder gewährleistet ist und Sachschäden verhindert werden können. Die heutige Transportpflicht wird damit gelockert. Bahn- und Busbetriebe sollen künftig Reisende, welche als Fans zu Sportveranstaltungen reisen, zur Benützung von Charter- oder Extrazügen beziehungsweise Extrabussen verpflichten können.

Neue Massnahmen müssen in einem Prozess entstehen, der möglichst viele betroffene Institutionen einbindet. Je breiter eine Massnahme abgestützt ist, umso besser wird sie akzeptiert und schliesslich auch umgesetzt. Das dies nicht immer einfach ist und die Interessen sich teilweise diametral entgegen stehen, versteht sich von selbst und liegt in der Natur der Sache. Hingegen müssen auch Instrumentarien geschaffen werden, die die Verbände und Klubs klar in die Verantwortung nehmen. Diesbezüglich sind mit lokalen Vereinbarungen, wie sie beispielsweise in Luzern und Basel bestehen, gute Erfahrungen gemacht worden. Vermehrt im Auge behalten werden

müssten allfällige Reaktionen auf neue Massnahmen der schliesslich Betroffenen, nämlich den Fans. Insbesondere die sogenannte Kurve respektive die Ultras reagieren sofort. Massnahmen müssen nach Möglichkeit so gestaltet werden, dass sie nicht die friedliche Mehrheit der Fans trifft, sondern diejenigen, die tatsächlich Probleme verursachen: die Risikofans. Diesbezüglich muss auch festgehalten werden, dass der gewalttätige Teil der Fans teilweise kaum oder gar nicht mehr mit Dialog erreicht werden kann. Dementsprechend sollen die bestehenden Mittel der Strafverfolgung und der Massnahmen des Konkordats ausgeschöpft werden.

Einen Schritt vorwärts könnte das gegenseitige Abbauen von Vorurteilen sein, beispielsweise im Rahmen eines ständigen Dialoges. Bereits bestehen einzelne lokale *Runde Tische*, die sich sehr bewährt haben. Auf höherer Stufe trifft sich unter Leitung der KKJPD ebenfalls in regelmässigen Abständen die Koordinationsgruppe GiUS (Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen).

Auch Szenekenner und uniformierte Polizisten sollten versuchen, den aktiven Dialog mit der Fanszene zu pflegen. Dies bedingt aber auch von den Ultras, dass sie ihre Aussenwirkung überdenken und ihre Feindbilder gegenüber der Polizei abbauen. Auch hier gilt aber, dass ein gewisser Teil nicht mehr mit Kontakt und Dialog erreicht werden kann. Junger Nachwuchs der Ultrakurven könnte mit Prävention bereits in der Schule durch Fanarbeit und Polizei zusammen, oder direkt bei den Fussballklubs abgeholt werden, um Integration in die gewaltbereite Szene zu verhindern. Hier leistet die Fanarbeit bereits einen wichtigen Teil zur Problemlösung.

Es muss oberstes Ziel einer jeden einzelnen getroffenen Massnahme sein, die Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen einzudämmen und zu verhindern. Dieses Ziel lässt sich mit Bestimmtheit alleine mit Repression nicht erreichen. Grundsätzlich gilt es, den kleinen Prozentsatz gewalttätiger Fans an der Ausübung von Ausschreitungen zu hindern. Der andere grosse Prozentsatz friedlicher Fans sollte dabei so wenige Einschränkungen erfahren müssen wie möglich. Hier gilt es, Augenmass zu bewahren. Längst nicht alle Fans einer Kurve sind potentielle Gewalttäter. Der friedliche Fan muss einsehen, dass auch er direkt oder indirekt von gewalttätigen Ausschreitungen betroffen ist und dass dagegen Massnahmen ergriffen werden müssen. Wenn Massnahmen effektiv eine Verbesserung bringen, können die Regeln vielleicht in anderen Bereichen gelockert werden.

Die im Postulat geforderten Grundlagen und Massnahmen existieren grösstenteils bereits: So besteht mit dem revidierten Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen für die zuständigen Behörden die Möglichkeit, Sportveranstaltungen einer Bewilligungspflicht und Auflagen zu unterwerfen. Auch können, wie die Praxis zeigt, unbekannte Täter nach Ausschöpfung aller Mittel im Rahmen einer sogenannten Internetfahndung der Strafverfolgung zugeführt werden. Im Verbandsrecht bestehen Bestimmungen, die es ermöglichen, die Klubs bei Fehlverhalten zu sanktionieren. Hinsichtlich einer Nicht-Einhaltung einer Bewilligung können zur Durchsetzung und Sanktionierung weitere Auflagen von der zuständigen Behörde verlangt werden. Der aufgelöste *Runde Tisch* fand seine Fortsetzung in der Koordinationsgruppe «Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen» unter der Leitung der KKJPD. Auch auf lokaler Ebene haben *Runde Tische* und Gesprächsplattformen Einzug gehalten, die ein erfolgreiches Modell für die Zusammenarbeit sind.

Der Bundesrat ist sich der Bedeutung einer reibungslosen und effizienten Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Sportverbänden auf dem Gebiet der Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen bewusst. Die Schweiz ist mit ihrem Mass-

nahmenpaket insgesamt auf dem richtigen Weg. Vergleicht man die Dauer der Bekämpfung in der Schweiz mit anderen Ländern, die länger und mitunter stärker vom Gewaltphänomen betroffen sind, so hat die Schweiz in relativ kurzer Zeit grosse Fortschritte erreicht. Daher ist es auch opportun, die bestehenden gesetzlichen Instrumente nicht zu verschärfen oder zu erweitern, sondern sie konsequent anzuwenden und umzusetzen.