

**Rechtswissenschaftliche
Fakultät**
Institut für Strafrecht und
Kriminologie

Dr. Alain Brechbühl
Projektverantwortlicher
Forschungsstelle Gewalt bei
Sportveranstaltungen
alain.brechbuehl@krim.unibe.ch

u^b

b
**UNIVERSITÄT
BERN**

Schanzeneckstrasse 1
3012 Bern, Schweiz
www.krim.unibe.ch

Evaluation Hooligan Konkordat

**Eine Evaluation von Umsetzung und Wirkung des revidierten
Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von
Sportveranstaltungen**

Schlussbericht vom 15. September 2020

Dr. Alain Brechbühl

Christian Schwery¹

Gian-Reto Pfister

¹ bpm Sports GmbH, Bern

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
1 Ausgangslage und Problemstellung	10
2 Fragestellungen	15
3 Methodik.....	16
4 Ergebnisse	23
4.1 Ereignisse	23
4.1.1 Spielbewertung GSLS Reporting Super League Saison 15/16 – 18/19.....	23
4.1.2 Spielbewertung GSL Reporting Saison 15/16 – 18/19 nach Klub.....	24
4.1.3 Entwicklung GSLS Reporting Saison 15/16 – 18/19 nach Klub.....	27
4.1.4 Ereignisse bei roten Spielen Saison 15/16 – 18/19 nach Ereignisort.....	29
4.1.5 Entwicklung Personenaufkommen in Extrazügen.....	32
4.1.6 Wahrgenommener Druck aus der Gesellschaft zur Lösung der Problematik «Gewalt bei Fussballspielen».....	34
4.1.7 Veränderung im Verhältnis zwischen Fans und Behörden seit Inkrafttreten des revidierten Hooligankonkordats.....	35
4.2 Gewaltdefinition Hooligan Konkordat.....	36
4.3 Massnahmen.....	38
4.3.1 Aufgenommene Tatbestände Saisons 15/16 – 18/19.....	38
4.3.2 Massnahmen Super League Saison 15/16 – 18/19.....	39
4.3.3 Massnahmen Super League Saison 15/16 – 18/19 nach verfügender Behörde	41
4.3.4 Zeitdauer zwischen Ereignis und Verfügung von polizeilichen Massnahmen je verfügende Behörde	42
4.3.5 Erklärungsansätze zur Zeitdauer zwischen Ereignis und Verfügung von polizeilichen Massnahmen	43
4.3.6 Einschätzung zur Wirkung von Massnahmen gemäss Hooligankonkordat.....	44
4.4 Auflagen.....	49
4.4.1 Auflagen Super League Saison 15/16 – 18/19.....	49
4.4.2 Auflagen Super League Saison 15/16 – 18/19 nach Klubs.....	51
4.4.3 Wahrgenommene Wirksamkeit der Auflagen (Umfrage)	53
4.5 Wahrgenommene Umsetzung des Hooligan Konkordats.....	58
4.6 Wahrgenommene Wirkung des Hooligan Konkordats	62
4.7 Exkurs: Auswirkungen des Hooligan Konkordats aus Sicht der Fans (Flotzinger, 2020)....	69
4.8 Abgleich der Massnahmen Super League Saison 15/16 – 18/19 mit Empfehlungen der KKPKS.....	70

4.9 Vorschläge / Ideen Gewaltprävention ausserhalb HOOKO.....	73
4.9.1 Welche existierenden Instrumente müssten vermehrt zur Prävention von Gewalt bei Fussballspielen der Super League eingesetzt werden?	73
4.9.2 Welche Instrumente zur Prävention von Gewalt rund um Fussballspiele fehlen zurzeit in der Schweiz noch?	74
5 Diskussion der Ergebnisse	78
5.1 Übergreifende Diskussion	78
5.2 Beantwortung der einzelnen Fragestellungen.....	88
5.3 Limitationen.....	91
5.4 Fazit	92
6 Handlungsempfehlungen	94
Literaturverzeichnis.....	103

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Übersicht Spielbewertung Saison 15/16 - 18/19.....	23
Abbildung 2: Durchschnittliche Zuschauerzahlen je Spiel und Saison in der Super League.....	24
Abbildung 3: Übersicht Spielbewertung Saisons 15/16 - 18/19 nach Klub.....	25
Abbildung 4: Anzahl rote Spiele je Spielort der Saisons 15/16 bis 18/19 (das Stadion Letzigrund beinhaltet 23 rote Spiele des FCZ und 17 von GCZ).....	26
Abbildung 5: Übersicht tatsächliche Involviertheit der Fans an roten Spielen.....	26
Abbildung 6: Entwicklung Spielbewertung Saisons 15/16 - 18/19 je Klub.....	28
Abbildung 7: Entwicklung der Zuschauerzahlen je Klub.....	28
Abbildung 8: Anzahl Ereignisse bei roten Spielen nach Ereignisort.....	30
Abbildung 9: Entwicklung des Personenaufkommens in Extrazügen in den Saisons 15/16 - Hinrunde 18/19.....	33
Abbildung 10: Entwicklung des Personenaufkommens in Extrazügen Saisons 15/16 - Hinrunde 18/19 nach Klubs.....	33
Abbildung 11: Einschätzung Druck aus Gesellschaft zur Lösung der Problematik.....	34
Abbildung 12: wahrgenommene Veränderung im Verhältnis zwischen Behörden und Fans.....	35
Abbildung 13: Die gruppenspezifischen Mittelwerte zur Frage "Wie zufrieden sind Sie mit der Gewaltdefinition des Hooligankonkordats?».	37
Abbildung 14: aufgenommene Tatbestände der verfügbaren Massnahmen in den Saisons 15/16 - 18/19.....	39
Abbildung 15: Übersicht Massnahmen Super League Saisons 15/16 - 18/19.....	40
Abbildung 16: Polizeiliche Massnahmen nach verfügbarer Behörde in den Saisons 15/16 - 18/19.....	41
Abbildung 17: Zeitdauer zwischen Ereignis und Verfügung Rayonverbot je verfügbare Behörde.....	42
Abbildung 18: Zeitdauer zwischen Ereignis und Verfügung Meldeaufgabe je verfügbare Behörde.....	43
Abbildung 19: wahrgenommene Gesamtwirksamkeit der Massnahmen.....	45
Abbildung 20: Wahrgenommene Wirksamkeit von Massnahmen zur Fernhaltung von gewaltbereiten Personen an der Veranstaltung.....	45
Abbildung 21: Einschätzung der Durchsetzbarkeit von Massnahmen.....	47
Abbildung 22: Übersicht Auflagen Super League Saisons 15/16 - 18/19.....	50
Abbildung 23: Das ungewichtete Mittel der wahrgenommenen Wirksamkeit der Auflagen aus Sicht der Umfrageteilnehmer (N=98).	53
Abbildung 24: Die Antworten zur Frage «Wie beurteilen Sie die Anzahl ausgesprochener Massnahmen im Vergleich zu den Ereignissen der vergangenen Super League Saison in der gesamten Schweiz?».....	59
Abbildung 25: Die Antworten zur Frage «Wie beurteilen Sie die Dauer der ausgesprochenen Massnahmen im Vergleich zu den Ereignissen der vergangenen Super League Saison in der gesamten Schweiz?».....	60
Abbildung 26: Die Antworten zur Frage "Sollten Ihrer Meinung nach öfter Meldeaufgaben anstatt Rayonverbote ausgesprochen werden?" unterteilt nach unterschiedlichem Tätigkeitsfeld.....	61
Abbildung 27: Die Antworten zur Frage «Hat das Hooligan Konkordat zu einer Verbesserung der Situation in Bezug auf Gewalt bei Fussballspielen der Super League seit der Einführung im Jahr 2012 geführt?» in Prozent.....	63

Abbildung 28: Die Antworten zur Frage «Wie zufrieden sind Sie insgesamt mit Hooligan Konkordat als Instrument zur Verhinderung von gewalttätigem Verhalten bei Fussballspielen der Super League?»..... 64

u^b

Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1: Teilnehmeranzahl unterteilt nach Tätigkeitsfeld.....</i>	<i>19</i>
<i>Tabelle 2: tatsächliche Involviertheit Fans an roten Spielen.....</i>	<i>27</i>
<i>Tabelle 3: Entwicklung der Zuschauerzahlen je Klub.....</i>	<i>29</i>
<i>Tabelle 4: Anzahl Ereignisse bei roten Spielen unterteilt nach Stadion und Ereignisort.</i>	<i>31</i>
<i>Tabelle 5: Mitreise von Personen mit aktivem Rayonverbot.....</i>	<i>46</i>
<i>Tabelle 6: Übersicht verfügte Auflagen nach Klubs.....</i>	<i>51</i>
<i>Tabelle 7: Übersicht zu den am meisten genannten Antworten auf die Frage «welche existierenden Instrumente müssten vermehrt zur Prävention von Gewalt bei Super League Spielen eingesetzt werden?».....</i>	<i>73</i>
<i>Tabelle 8: Übersicht zu den am meisten genannten Antworten auf die Frage «Welche Instrumente zur Prävention von Gewalt rund um Fussballspiele fehlen zurzeit in der Schweiz noch?».....</i>	<i>74</i>

Hinweis: Aus Gründen der Lesbarkeit und der Anonymität wurde im Text die männliche Form verwendet. Nichtsdestotrotz beziehen sich die Angaben auf Angehörige beider Geschlechter.

Zusammenfassung

Einführung und methodisches Vorgehen

Das revidierte Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, kurz Hooligan Konkordat, das seit 2012 im Einsatz ist, beinhaltet eine spielbezogene Bewilligungspflicht mit möglichen Auflagen und polizeiliche Massnahmen. Ziel des Konkordats ist es, Gewalt anlässlich Sportveranstaltungen frühzeitig zu erkennen und zu verhindern. Um die Umsetzung und Wirksamkeit des Konkordats zu überprüfen, wurde im Auftrag der KKJPD, Bund (fedpol), der SFL und der SBB eine Evaluation durchgeführt. Dabei wurden umsetzungs- und wirkungsbezogene Daten rund um Spiele der Super League im Betrachtungszeitraum von Saison 2015/16 bis Saison 2018/19 analysiert. Einbezogen wurden die HOOGAN Daten zu den verfügbaren polizeilichen Massnahmen, Daten der Bewilligungsbehörden zu den spielbezogenen Auflagen und Bewilligungen sowie alle ereignisbezogenen Daten (Gesamtschweizerisches Lagebild Sport GSLS für die Saison 2018/19; Sportveranstaltungsberichte der Polizeikorps und die Berichte der SBB/TPO für die Saisons 2015/16-2017/18). Wahrnehmungsdaten wurden mit Hilfe einer Online-Umfrage und mit darauf aufbauenden Fokusgruppen mit Stakeholdergruppen-spezifischer Zusammensetzung erhoben.

Ergebnisse ereignisbezogene Daten

Bei den ereignisbezogenen Daten zeigt sich, dass sich die Situation zu gewaltsamen Ereignissen rund um Fussballspiele in den verschiedenen Saisons des Betrachtungszeitraums stabil gestaltete. So war die Anzahl roter Spiele gemäss Bewertungstabelle des GSLS bei allen Saisons auf einem ähnlichen Niveau. Bei näherer Betrachtung der Daten wird klar, dass mehrheitlich Gästefans in gewalttätige Ereignisse involviert sind. Der Schwerpunkt der Ereignisse liegt klar ausserhalb des Stadions, wobei physische Gewalt zwischen Gruppen insbesondere auf den Transferwegen – und hier verstärkt nach dem Spiel – zwischen Bahnhof und Stadion zu beobachten war. Doch auch während den Extrazugfahrten kam es zu Ereignissen, dies mehrheitlich in Form von Sachbeschädigungen oder Gegenstandswürfen. Die berichteten Ereignisse im Stadion selbst betreffen mehrheitlich den Gebrauch von Bengalos und Böllern.

Ergebnisse polizeiliche Massnahmen

Die Daten zur Umsetzung der polizeilichen Massnahmen zeigen auf, dass im Rahmen von Super League Spielen im Betrachtungszeitraum vor allem Rayonverbote (insgesamt 387) verfügt wurden, wobei die Anzahl der kürzeren Rayonverbote (<2 Jahren) höher ist als jene der längeren Rayonverbote (>2 Jahre). Meldeauflagen wurden seltener verfügt. Ihre Gesamtzahl beläuft sich auf insgesamt 36 Meldeauflagen. Die ortsspezifische Betrachtung zeigt, dass von den verschiedenen Polizeikorps unterschiedlich oft polizeiliche Massnahmen (Rayonverbote und Meldeauflagen) verfügt wurden. So weisen einige Polizeikorps eine hohe Zahl an verfügbaren Massnahmen auf (Maximum: 82 verfügbare Massnahmen), andere hingegen eine geringe (Minimum: 12 verfügbare Massnahmen). Eine klare Aussage zu den Gründen kann hier nicht getroffen werden, da die Anzahl verfügbarer Massnahmen auch immer im Hinblick auf ereignisbezogene Daten interpretiert werden muss (bspw. Anzahl involvierter Personen). Es fanden sich jedoch Hinweise, dass auch die Korps-spezifische Zuordnung von (personellen) Ressourcen hier einen wichtigen Faktor darstellt.

u^b

Bei der Betrachtung der Dauer zwischen konkretem Ereignis (Spieltags-Datum) und der dazugehörigen Verfügung zeigt sich, dass schnell verfügte polizeiliche Massnahmen die Ausnahme darstellen. Der Durchschnitt, bis ein Rayonverbot verfügt wurde, liegt bei 168 Tagen (Median bei 147), bei den Meldeauflagen bei 203 Tagen (Median bei 192 Tagen). Auffällig ist die grosse Range bei den Werten: Bei den Rayonverboten fanden sich beispielsweise Werte von einem Tag bis hin zu 1165 Tagen. Als relevante Faktoren für eine lange Dauer konnten primär der aufwändige Identifikationsprozess, aber auch die teils eher niedrige Priorisierung der einzelnen Fälle bei den Korps, Verzögerungen durch das rechtliche Gehör oder ermittlungstaktische Beweggründe eruiert werden.

Bei der aktuellen Verfügungspraxis von polizeilichen Massnahmen zeigten sich diverse Unterschiede, die zu Rechtsungleichheiten führen. Dazu gehörte etwa, welche Massnahme und Massnahme-Dauer verfügt wird, wenn eine Person im Rahmen eines Ereignisses mit verschiedenen Tatbeständen aufgefallen ist. Ein anderer Unterschied betraf das Koppeln eines Rayonverbots an eine Meldeauflage, was von manchen Polizeikorps so gehandhabt wird, andernorts aber nicht zulässig scheint. Es zeigte sich im Rahmen der durchgeführten Gespräche aber auch, dass man seitens der Polizeikorps zumindest bei einem Teil der verfügten polizeilichen Massnahmen die pönalen Charakteristika der Massnahmen ganz bewusst einsetzt.

Die Wirksamkeit der Rayonverbote zur Verhinderung von Gewalt wurde als niedriger bewertet als jene der Meldeauflagen. Gleichwohl wurde festgehalten, dass Rayonverbote von den betroffenen Personen in der Regel eingehalten werden. Dennoch sprach sich im Rahmen der Umfrage bei allen befragten Gruppen bis auf die Fanarbeit eine Mehrheit für die Verfügung von mehr Meldeauflagen aus. Diese Forderung scheint primär darin begründet, dass Rayonverbote nur schwierig kontrollierbar sind und bei einem Grossteil der Fankurven Fans mit aktivem Rayonverbot dennoch mit an die Auswärtsspiele reisen. Damit betroffene Fans nicht in einen verbotenen Rayon gelangen, wird deshalb bei den Extrazügen der SBB häufig ein ausserordentlicher Stopp eingelegt, da sonst ein Notbremsmissbrauch drohen würde. Bei der Diskussion rund um Meldeauflagen zeigten sich aber Schwierigkeiten bei deren Umsetzung. So wurde der hohe Aufwand für die involvierten Korps, aber auch für die betroffenen Personen hervorgehoben. Des Weiteren wurde die mangelnde Wirksamkeit bei Heimspielen erwähnt. Da sich die offenen Polizeiposten (Meldeort für betroffene Personen) nicht selten in unmittelbarer Stadionnähe befinden, kann eine saubere Fernhaltung vom Stadion nicht mehr gewährleistet werden. Auch die höheren rechtlichen Hürden wurden erwähnt. Als Fazit kann festgehalten werden, dass Meldeauflagen zwar eine bessere Fernhaltung vom Gesamtevent im Rahmen von Auswärtsspielen bieten, aber nicht als direkter Ersatz für die Rayonverbote mit ihrer eingeschränkteren Wirkungsweise betrachtet werden können. Gerade seitens der Polizei scheint deshalb Interesse an Rayonverboten mit integriertem Reiseweg oder an der Möglichkeit einer allfällig elektronischen Lösung einer Meldeauflage (bspw. via punktueller Identifikationsaufforderung mit Standortübermittlung mit einem mobilen Endgerät) zu bestehen.

Auch eine Forschungsarbeit von Flotzinger (2020) zu den Auswirkungen von Konkordatsmassnahmen auf betroffene Personen hebt hervor, dass das Fussballspiel selbst nur einen der Gründe für die Reise von Fussballfans an die konkreten Auswärtsspiele darstellt. Viel mehr zeigte sich, dass die Fussballfans sehr eng miteinander verbunden sind und auch Fernhaltungsmassnahmen nichts an diesem sozialen Umfeld verändern. Die befragten Fans sagten ebenfalls aus, dass sie nach Ablauf der Massnahme wieder ins Stadion zurückkehren würden. Zur Frage nach einer Verhaltensänderung sagten die meisten befragten Fans aus, dass sie nach Ablauf

der Massnahme vorsichtiger sein würden. Eine wirkliche Verhaltensänderung im Sinne einer Läuterung scheint aber unrealistisch. Ob das Konkordat mit seinen polizeilichen Massnahmen auf Fans eine abschreckende Wirkung vor einer eigentlichen Tat im Umfeld von Fussballspielen hat, konnte nicht endgültig beantwortet werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Wahrscheinlichkeit erwischt zu werden hier eine grössere Rolle spielt.

Ergebnisse spielbezogene Auflagen

Bei den an die Spielbewilligung geknüpften Auflagen lässt sich festhalten, dass ein Grossteil der gängigen Auflagen mittlerweile in weiteren Dokumenten verankert ist. Dazu gehören etwa die Sicherheitskonzepte der Stadien oder sonstige Vereinbarungen zwischen Behörden und Stadion, respektive Klub. Ein Verfügen von einzelnen Auflagen scheint daher mittlerweile kaum noch nötig. Klare Unterschiede zeigten sich aber bei den Auflagen zur Einschränkung der Verfügbarkeit von Alkohol im Stadioninnern. Während in Luzern, St. Gallen und Zürich regelmässig solche Alkoholeinschränkungen vorgenommen wurden, scheint dies an anderen Spielorten nicht der Fall zu sein. Fest steht auch, dass die stark einschränkenden Auflagen, beispielsweise Kombitickets, kaum verfügt wurden. Gerade seitens der Behörden wurde dazu festgehalten, dass diese nur mit verstärktem Aufwand umsetzbar seien.

Bei der Bewertung der Wirksamkeit der verschiedenen Auflagen zeigten sich klare Unterschiede. Verbote von Fahnen und Transparenten, wie auch Alkoholverbote, werden grundsätzlich als relativ unwirksam betrachtet. Auch eine Sitzplatzpflicht wird von der Mehrheit der befragten Personen als eher unwirksam wahrgenommen. Zu den als wirksam bewerteten Auflagen wurden primär solche gezählt, die die Voraussetzungen zur erfolgreichen Identifikation einzelner Personen verbessern. So wurden Auflagen zur Aufrüstung der Videoüberwachung im Stadion am wirksamsten wahrgenommen. Doch auch eine ID-Pflicht beim Ticketkauf und ein ID-Abgleich beim Stadioneinlass (mit Abgleich mit der HOOGAN und SV-Datenbank) wurden zu den wirksameren Auflagen gezählt. Gerade von Seiten der Bewilligungsbehörden wurde erwähnt, dass man sich von einer solchen ID-Kontrolle einen abschreckenden Effekt auf gewaltsuchende Fans erhofft, die gerne anonym bleiben möchten. Die Diskussion über die Wirksamkeit von Auflagen wurde aber auch auf allgemeiner Ebene intensiv geführt. Von Klub- und Fanseite wurde hervorgehoben, dass Auflagen prinzipiell eher unwirksam seien. Sie würden von den Fans noch immer als Kollektivstrafe wahrgenommen, womit Gegenreaktionen der Fans wahrscheinlich seien. Die Behörden hoben jedoch die durch die Bewilligungspflicht erfolgte Stärkung der eigenen Position bei der Organisation von Fussballspielen hervor und sagten einstimmig aus, dass die Zusammenarbeit mit den Klubs in der Regel gut funktioniere.

Ergebnisse Gesamtwirksamkeit

Bei der wahrgenommenen Gesamtwirksamkeit des Konkordats scheint man sich uneins, ob das revidierte Hooligan Konkordat mit der konkreten Umsetzung seit 2012 zu einer Verbesserung der Situation in Bezug auf Gewalt rund um Fussballspiele geführt hat (57% ja, 43% nein). Positive Stimmen gibt es vor allem auf Seite der Polizei, der Bewilligungsbehörden und der Staatsanwaltschaften. Sie heben die Stärkung der Behördenposition, die wirksame Fernhaltung von gewalttätigen Personen und den abschreckenden Effekt der Konkordatsmassnahmen hervor.

Die kritischen Stimmen, insbesondere seitens der Vertreter der SBB, TPO, der Klubs und der Fanarbeit, betonen, dass das Hooligan Konkordat kaum einen Mehrwert generiert habe. Dies sei nicht zuletzt bedingt durch die unterschiedliche Umsetzung der verschiedenen Spielorte. Kritisiert wird aber auch, dass sich das polizeiliche Handeln teils zu stark auf das Hooligan Konkordat konzentriere, was unter anderem zu einer kontraproduktiven Verhärtung der Fronten zwischen Behörden/Polizei und Fans geführt habe. Von Relevanz sei dabei auch die Vermischung von unterschiedlichen Tatbeständen bei der Gewaltdefinition des Konkordats. Dass etwa die Verwendung von Pyrotechnik als Stilmittel gemäss Definition ebenfalls als gewalttätiges Verhalten betrachtet wird, scheint gerade aus Fan-Sicht noch immer missbilligt zu werden. Einigkeit besteht unter den befragten Stakeholdern darin, dass die Umsetzung des Konkordats einen beträchtlichen Aufwand mit sich bringt und die Gewalt als gesellschaftliche Problematik durch das Hooligan Konkordat nicht gelöst werden könne. So wurde von zahlreichen Personen erwähnt, dass eine Verschiebung der Gewalt (beispielsweise in untere Ligen) nicht ausgeschlossen werden könne, falls weitere einschränkende Massnahmen beschlossen würden.

Fazit

Als Fazit lässt sich festhalten, dass das Konkordat betroffene Fans wirksam vom Stadion fernhält, in der aktuellen Umsetzung aber Mängel bei der Fernhaltung von Fans vom Gesamtevent (inkl. Reisewege) aufweist, was gerade von Behördenseite kritisiert wurde. An der Tatsache, dass sich ein Grossteil der Ereignisse mittlerweile ausserhalb der Stadien abspielt, zeigen sich gleichwohl die Grenzen des Konkordats und insbesondere des Rayonverbots, welches im Betrachtungszeitraum die häufigste polizeiliche Fernhaltungsmassnahme darstellte. Auch die Meldeauflage kann aufgrund diverser Einschränkungen nicht als Lösung angesehen werden, wobei aber eine elektronische Form die Tauglichkeit verbessern könnte. Deutlich zeigt sich jedoch, dass von den verschiedenen Behörden teils unterschiedlich mit den polizeilichen Fernhaltungsmassnahmen gearbeitet wird. Auch den pönalen Charakter der polizeilichen Massnahmen scheint man sich hier bewusst zu Nutze zu machen. Dass die polizeilichen Fernhaltungsmassnahmen als «Sofort-Massnahmen» eingesetzt werden können, scheint im Polizeialltag aber die klare Ausnahme zu sein. Hierzu scheint die erschwerte Identifikation der betreffenden Personen von Relevanz.

Beim Betrachten der analysierten Ereignisdaten kann festgehalten werden, dass die Anzahl Fussballspiele mit gewaltsamen Ereignissen im Betrachtungszeitraum relativ stabil war. Welchen Einfluss das Hooligan Konkordat auf diese Zahlen hatte, lässt sich mit den vorliegenden Daten nur schwer beantworten. Eine umfassende Reduktion der gewalttätigen Zwischenfälle scheint durch das Hooligan Konkordat aber nicht erfolgt. Die präventive Wirkung durch das Konkordat scheint hauptsächlich dort aufzutreten, wo die Identifikation eines gewalttätigen Fans von Erfolg war. Und genau hier zeigt sich eine der grossen Schwierigkeiten der polizeilichen Arbeit im Umfeld von Fussballspielen. Ein darüberhinausgehender gewaltpräventiver Effekt durch das Konkordat lässt sich aus den Daten nicht ableiten. Es kann davon ausgegangen werden, dass dazu ebenfalls mit früh ansetzenden Präventionsprojekten (bspw. Aufklärungsprojekte, Sozialarbeit) gearbeitet werden muss.

Es darf auch festgehalten werden, dass durch die eingeführte Bewilligungspflicht die Behördenposition gestärkt wurde und dadurch regelmässig Kompromisslösungen erarbeitet

u^b

werden, die für alle tragbar zu sein scheinen. Und auch die Zusammenarbeit zwischen den Spielorten hat sich aufgrund des Konkordats intensiviert. Im Rahmen der Evaluation fanden sich aber auch kontraproduktive Effekte des Konkordats. So scheint sich das Verhältnis zwischen Fans und Behörden zum Negativen entwickelt zu haben, da das Konkordat von den Fans mehrheitlich als illegitimes Instrument wahrgenommen wird. Auch erfolgte Gegenreaktionen der Fans auf restriktive Auflagen verdeutlichen diesen Punkt. Eine stärkere Fokussierung des Konkordats auf die Bekämpfung von Gewaltakten mit Schädigungsabsicht wäre hier entsprechend förderlich.

Wir empfehlen, juristische Abklärungen zur Verfügung von polizeilichen Massnahmen durchführen zu lassen, um so zur Rechtsgleichheit beizutragen. Auch die geforderten Möglichkeiten zur Integration von Extrazugfahrten in Rayonverbote und die Möglichkeiten einer einfacheren Umsetzung der Meldeauflage (bspw. in elektronischer Form) sollten geklärt werden. Zudem sollte eine umfassende Diskussion zur aktuellen Praxis bei den Fanfahrten erfolgen. Hier sollte eruiert werden, ob allenfalls in Form eines Anreizsystems zu gesetzeskonformem Verhalten beigetragen werden kann. Auch die Identifikation von gewalttätigen Personen scheint eine Schwierigkeit darzustellen. Die zu diesem Zweck von vielen Stakeholdern geforderte Einführung von ID-Kontrollen beim Stadioneinlass, die gleichzeitig zur Fernhaltung gewaltsuchender Fans beitragen soll, müsste zuerst einer kritischen Überprüfung hinsichtlich der Umsetzbarkeit und Wirksamkeit unterzogen werden. Denn bisher fehlt es an evidenzbasierten Erkenntnissen, die die Tauglichkeit solch einer Massnahme verdeutlichen würden.

1 Ausgangslage und Problemstellung

Immer wieder kommt es in der Schweiz zu Gewalt rund um Fussball- und Eishockeyspiele. Auch in der Super League Fussballsaison 2018/19 kam es zu gewaltsamen Ausschreitungen, so etwa beim Spiel zwischen dem FC Luzern und FC St. Gallen vom 10. März 2019 oder beim Spiel FC Thun gegen GC Zürich vom 15. Dezember 2018. Zu einem besonders medienwirksamen Zwischenfall kam es, als das Spiel zwischen dem FC Luzern und GC Zürich abgebrochen werden musste, nachdem sich GC-Fans neben dem Spielfeld versammelt hatten und die Trikots der GC Zürich Spieler einforderten. Es erstaunt entsprechend wenig, dass die Verhinderung von Gewalt rund um Sportveranstaltungen längst zu einem Politikum geworden ist.

Will man die Anzahl Zwischenfälle der letzten Jahre genauer analysieren, fällt jedoch auf, dass bis vor Kurzem Zahlen für verlässliche Aussagen zur Entwicklung der Gewalt rund um Sportveranstaltungen fehlten. Seit der Saison 2018/19 wird nun versucht, Zwischenfälle mit Gewalt rund um Sportveranstaltungen zu dokumentieren. Das sogenannte «Gesamtschweizerische Lagebild Sport» (GSLs Reporting) wird dabei durch die Rückmeldungen der involvierten Polizeikorps via HOOGAN, der SBB, und – via der Swiss Football League SFL und der Swiss Icehockey Federation SIHF – der involvierten Sportklubs erstellt. Damit soll eine objektivere und umfassendere Dokumentation der Zwischenfälle erreicht werden. Betrieben wird das GSLs gemeinsam durch das Bundesamt für Polizei fedpol und durch die Polizeiliche Koordinationsplattform Sport PKPS, die bei der Kantonspolizei Fribourg angesiedelt ist. Im Rahmen einer Pressekonferenz im Juli 2019 wurden die ersten Zahlen präsentiert. Klar ersichtlich wurde dabei, dass sich die Probleme in der rapportierten Zeitspanne (Fussball- und Eishockeysaison 2018/19) kaum im Eishockey, sondern primär in der höchsten Fussballliga ergaben: Von 183 gespielten Partien der Super League wurden 48 Spiele als «rote Spiele» bewertet (PKPS, 2019). Als rote Spiele gelten jene Partien, an welchen gewalttätige Ereignisse mit besonderer Schwere registriert wurden. Ein Vergleich mit anderen Jahren fällt aber schwer, da eine solche Einteilung und Datensammlung vorher fehlte.

Trotz der bisher unklaren Entwicklung existieren in der Schweiz verschiedene Instrumente, die gewalttätige Zwischenfälle rund um Sportveranstaltungen verhindern sollen. So wurde in der Schweiz 2012 das revidierte Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, kurz «Hooligan Konkordat» genannt, verabschiedet. Dieses entstand ursprünglich aus dem Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit BWIS, welches für die Europameisterschaft 2008 einen befristeten Abschnitt enthielt, der die öffentliche Sicherheit im Rahmen des Turniers gewährleisten sollte. Nach dem Ablauf dieser Vorschriften Ende 2009 setzten die Kantone die verschiedenen Massnahmen im Rahmen eines Konkordats um. Dieses war ab 2010 dann in allen Kantonen im Einsatz. Bereits zwei Jahre später wurde das Konkordat revidiert. Dieses ist seit 2014 in allen Kantonen, mit Ausnahme beider Basel, im Einsatz. Ziel des Konkordats ist es, dass die Kantone in Zusammenarbeit mit dem Bund vorbeugende polizeiliche Massnahmen treffen, die Gewalt rund um Sportveranstaltungen verhindern sollen (Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren KKJPD, 2014). Per Definition handelt es sich beim Hooligan Konkordat um ein verwaltungsrechtliches Instrument, oder genauer einen Bestandteil des speziellen Polizeirechts, welches den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit gewährleisten soll.

u^b

Wesentlich für das Hooligan Konkordat ist die Definition gewalttätigen Verhaltens in (Art. 2). So zählt als gewalttätiges Verhalten gemäss Hooligan Konkordat, wenn man die folgenden Straftaten¹ begangen hat oder zu diesen anstiftet (ebd.):

- Strafbare Handlungen gegen Leib und Leben
- Sachbeschädigung
- Nötigung
- Brandstiftung
- Verursachen einer Explosion
- Gefährdung durch Sprengstoffe und giftige Gase in verbrecherischer Absicht
- Öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zu Gewalttätigkeit
- Landfriedensbruch
- Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte
- Hinderung einer Amtshandlung
- Die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch das Mitführen oder Verwenden von Waffen, Sprengmitteln, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen an Sportstätten, in deren Umgebung sowie auf dem An- und Rückreiseweg

Diese Straftaten (oder die relevante Anstiftung, Gehilfenschaft oder Mittäterschaft) können zeitlich sowohl während als auch vor oder nach einer Sportveranstaltung stattgefunden haben. Eine genaue zeitliche Eingrenzung findet jedoch nicht statt.

Zu den Kernelementen des Konkordats gehört zum einen die Bewilligungspflicht der Spiele (Art. 3a). Jedes Spiel der obersten Liga muss von den zuständigen Behörden bewilligt werden. Die Bewilligung kann auch mit gewissen Auflagen verknüpft werden. Die Aufzählung an möglichen Auflagen ist nicht abschliessend, beinhaltet jedoch Beispiele wie bauliche oder technische Massnahmen, Regeln für den Verkauf von Eintrittskarten, zum Verkauf von Alkohol im Stadion oder aber zur Abwicklung der Zutrittskontrollen. Zum anderen listet das Konkordat polizeiliche Massnahmen auf, die zur Prävention von Gewalt bei Sportveranstaltungen dienen sollen. Dazu gehören Durchsuchungen, Rayonverbote, Meldeauflagen sowie Polizeigewahrsam. Durchsuchungen können beim Einlass ins Stadion oder aber auch beim Besteigen der Fantransporte bei einem konkreten Verdacht durch die Polizei oder von der Polizei ermächtigten privaten Sicherheitsunternehmen stattfinden. Mit einem Rayonverbot kann einer Person, die sich nachweislich bei Sportveranstaltungen gewalttätig (im Sinne des Konkordats) verhalten hat, der Aufenthalt in einem spezifischen Gebiet («Rayon») untersagt werden. In der Regel betrifft dies den Rayon rund um das relevante Sportstadion. Es kann mit einer Dauer bis drei Jahre verfügt werden und kann Rayons in der gesamten Schweiz umfassen. Eine Verfügung kann durch die jeweils zuständige Behörde in den folgenden Kantonen ausgestellt werden:

- im Kanton, in welchem die gewalttätige Handlung erfolgte
- im Wohnkanton der betreffenden Person
- im Kanton, in dem der Klub seinen Sitz hat, zu welchem die Person in Beziehung steht

Die Meldeauflage schränkt die Freiheit einer Person deutlich mehr ein als ein Rayonverbot: Damit kann eine Person verpflichtet werden, sich für eine Dauer von maximal drei Jahren zu bestimmten Zeiten bei einer definierten Amtsstelle zu melden. Die Hürde hierfür ist höher als beim Rayonverbot.

¹ Auf das Aufführen der konkreten Artikel gemäss StGB wird an dieser Stelle verzichtet.

So muss beispielsweise nachweislich eine strafbare Handlung gegen Leib und Leben vorliegen (Tötlichkeiten sind ausgeschlossen), pyrotechnisches Material mit Schädigungsabsicht verwendet worden sein oder eine Person, gegen die im Rahmen der letzten zwei Jahre bereits eine Massnahme verfügt worden ist, hat erneut gegen Art. 2 des Konkordats verstossen (Aufzählung nicht abschliessend; siehe Art. 6). Auch hier gilt das Prinzip der Verhältnismässigkeit. Die Meldeauflage muss zwingend durch die am Wohnort zuständige Behörde ausgesprochen werden, da jeweils dort eine Amtsstelle die Anwesenheit der betroffenen Person bestätigen muss.

Die einschneidendste polizeiliche Massnahme ist der Polizeigewahrsam. Sie darf nur verfügt werden, wenn der Gewahrsam als einzige Möglichkeit betrachtet wird, die Person von Gewalttätigkeiten fernzuhalten. Die betroffene Person muss sich dabei an einem definierten Zeitpunkt und einer definierten Polizeistelle einfinden und sich dort für die festgelegte Dauer (max. 24h) in Gewahrsam begeben. Da es sich beim Gewahrsam um die drastischste Massnahme handelt, ist diese auf Antrag der betreffenden Person richterlich zu prüfen.

Die Zuständigkeit bei der Umsetzung des Konkordats liegt bei den Kantonen. Dieser Umstand, kombiniert mit dem Faktor, dass das Konkordat teils eher offene Formulierungen enthält (beispielsweise einen gewissen Ermessensspielraum beim Verfügen polizeilicher Massnahmen oder bei der zeitlichen Eingrenzung beim Spielbezug), sorgte für Zweifel betreffend einer einheitlichen Umsetzung (siehe auch Müller, 2013; Meier, 2017). Hier soll jedoch angefügt werden, dass im Verlauf der Jahre weitere Dokumente mit Empfehlungen verabschiedet wurden, die eine möglichst einheitliche Umsetzung gewährleisten sollen. Dazu gehört ein Beschluss der KKPKS vom 07. Juni 2016 (vertraulich) sowie Empfehlungen der Bewilligungsbehörden vom 30. Juni 2016.

In Anbetracht der einschränkenden Auswirkungen der polizeilichen Massnahmen auf betroffene Personen, gab es gerade aus dem juristischen Bereich auch kritische Stimmen zum revidierten Hooligan Konkordat. So wies beispielsweise Müller (2013) darauf hin, dass die Massnahmen des Konkordats von den Fans subjektiv als pönal empfunden werden und zumindest ein Teil der ausgesprochenen Massnahmen pönal begründet sind. Auch weitere kritische Punkte werden dabei beleuchtet, insbesondere die Einschränkungen des Konkordats auf die Grundrechte betroffener Personen. Auch Meier (2017) analysiert das revidierte Konkordat im Detail und kommt zum Schluss, dass die Massnahmen durch die «mit ihnen verbundene Beschränkung der Bewegungsfreiheit, Eingriffe in die Persönlichkeitsrechte oder Verletzungen von Rechtsprinzipien» (S. 269) eher von repressiver Natur seien. Ein Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahr 2014 stützte jedoch die zentralen Punkte des Konkordats (BGE 140 I 2; siehe auch Keller & Werder, 2014). Es sei hier angemerkt, dass die Ausführungen des Bundesgerichtsentscheids von Meier (2017) ebenfalls als «zu pauschal» kritisiert werden (S. 237). Auch in Bezug auf die Wirksamkeit muss das Konkordat aus wissenschaftlicher Sicht eher kritisch beurteilt werden. Meier (2017) beurteilt beispielsweise gerade die polizeiliche Massnahme Rayonverbot als nur bedingt geeignet zur Prävention von Gewalt. Den Polizeigewahrsam beurteilt er als ungeeignete Massnahme. Aus einer sozialpsychologischen Perspektive kommen insofern berechtigte Zweifel an der Wirksamkeit, als dass das Konkordat gar zu einer stärkeren Solidarisierung und einer erhöhten Militanz seitens der Fans führen kann. Gerade die wahrgenommene Legitimität (vgl. Elaborated Social Identity Model ESIM; bspw. Stott, Hoggett & Pearson, 2012) seitens der Fans scheint hier essenziell: Durch den Umstand, dass eine delinquente Handlung im Umfeld von Sportveranstaltungen weitreichendere Konsequenzen nach sich zieht, als dies sonst wo der Fall wäre, scheinen die Fans sich ungerecht behandelt zu fühlen. Bisherige empirische Studien aus der Schweiz scheinen diese Annahme zu

unterstützen (Brechtbühl et al., 2016) und weisen auf die erwähnten Solidarisierungseffekte hin (Brechtbühl, Schumacher-Dimech & Seiler, 2017). In weiteren Erhebungen (Brechtbühl, et al., 2016; Brechtbühl, 2018; Brechtbühl, 2019a) zeigte sich auch, dass mancherorts kaum mehr ein Dialog zwischen Polizei und Fans stattfindet. Vielmehr scheint sich mittlerweile ein angespanntes Verhältnis zwischen Polizei und Fans etabliert zu haben. Spotter scheinen mancherorts als Feindbild der Fans zu gelten, was in Basel und Zürich sogar in Angriffen gipfelte. Inwiefern dies möglicherweise im Zusammenhang mit dem Hooligan Konkordat steht, wäre zu klären. Bei den Auflagen, die an die Spielbewilligung geknüpft werden können, gibt es punktuell bereits Erkenntnisse. Im Rahmen von Fanumfragen der Universität Bern zeigte sich, dass drei Viertel der befragten Fans ein Verbot von Alkohol als unwirksam oder gar kontraproduktiv beurteilten (Engel & Seiler 2010; Engel & Seiler, 2012). Auch im Vereinigten Königreich bestehen Zweifel an der Wirksamkeit von Alkoholverboten. So wurde etwa von Pearson und Sale (2011) konstatiert, dass im Rahmen von unzähligen Beobachtungen festgestellt wurde, dass sich Fans bei Alkoholverboten im Stadion jeweils ganz bewusst vor dem Spiel betrunken und sich dafür möglichst lange ausserhalb des Stadions aufgehalten hätten. Fans würden den Konsum von Alkohol nicht als Privileg, sondern als ihr gutes Recht betrachten. Entsprechend würden solche Massnahmen in der Regel einfach umgangen.

Übergreifend scheint auch das Stichwort der «Verfahrensgerechtigkeit» («procedural justice») von Relevanz, wenn Autoritäten ein gewisses Ziel oder einen Effekt erreichen möchten. Es gibt gemäss Tyler (1990) nämlich verschiedene Perspektiven, wenn es darum geht, Individuen zu gesetzestreuem Verhalten zu bewegen. Bei der instrumentellen Perspektive wägt das Individuum im Sinne einer Kosten-Nutzen-Analyse ab. Dabei werden Anreize, aber auch die drohenden Konsequenzen für ein spezifisches Verhalten verglichen. Das Hooligan Konkordat, mit seinen Massnahmen und Auflagen, wäre in diesem Bereich anzusiedeln. Andererseits gibt es die normative Perspektive. Sie geht davon aus, dass die Kooperation mit Gesetzen oder Vorgaben als innere Verpflichtung empfunden werden kann. Um dies zu erreichen, muss das Individuum das Vorgehen als legitim und gerecht (im Sinne einer «procedural justice») bewerten. Gemäss Radburn und Stott (2018) besteht «procedural justice» aus vier Elementen: Partizipation am Prozess, Neutralität beim Entscheidungsprozess, eine respektvolle Behandlung sowie vertrauenswürdige Motive. Übertragen auf das Hooligan Konkordat darf vermutet werden, dass gerade das Element der Partizipation bei der Verfügung von polizeilichen Massnahmen wie auch bei der Verfügung von Auflagen nur wenig Beachtung findet. Wie bereits beim ESIM sind hierbei Auswirkungen auf das Verhalten der betroffenen Fans zu erwarten.

Zusammengefasst darf gesagt werden, dass bisher keine genaue Analyse der Wirksamkeit des Hooligan Konkordats existiert. Umso mehr stellt sich nach gut fünf Jahren die Frage, ob das Hooligan Konkordat das Ziel einer Prävention von Gewalt rund um Sportveranstaltungen erreicht hat. Zwar veröffentlicht das Bundesamt für Polizei fedpol regelmässig aktuelle Zahlen zu den ausgesprochenen polizeilichen Massnahmen aus der «HOOGAN» Datenbank. Dabei lassen sich jedoch keine konkreten Schlüsse in Bezug auf die genaue Umsetzung der Massnahmen und deren Wirksamkeit ableiten. Es bedürfte somit einer Evaluation, die sowohl Umsetzung wie auch Wirksamkeit des Konkordats analysiert.

Im Herbst 2019 entschloss sich die KKJPD in Zusammenarbeit mit dem Bund, der SBB und der SFL dazu, das Hooligan Konkordat einer genaueren Evaluation in Bezug auf die aktuelle Umsetzung sowie der Wirksamkeit zur Prävention von Gewalt rund um Sportveranstaltungen zu

unterziehen. Damit soll in qualitativer und quantitativer Form eine Ausgangslage zum Umsetzungs- und Wirkungsgrad des Hooligan Konkordats erstellt werden, um so Erkenntnisse über die bisherige Wirkung der darin enthaltenen Elemente zu generieren. Im Anschluss sollen Hinweise und Empfehlungen für eine mögliche Anpassung des Konkordats wie auch zu sonstigen weiterführenden Massnahmen formuliert werden.

u^b

2 Fragestellungen

Wie im ersten Kapitel erläutert, fehlt es bisher an einer Analyse der Umsetzung und Wirksamkeit des Hooligan Konkordats. Dies soll im Rahmen der vorliegenden Evaluation angegangen werden. Aufgrund des Umstands, dass sich die neueren Probleme primär an Fussballspielen der höchsten Liga ergaben, wird sich die Evaluation auf die Daten zu den Fussballspielen der Super League konzentrieren. Um die Komplexität nicht weiter zu erhöhen und eine gewisse Vergleichbarkeit zwischen den Spielorten zu ermöglichen, sollten auch internationale Spiele und Cupspiele weggelassen werden. Die Hauptfragestellung der Evaluation lautet somit wie folgt:

Welche Wirkung erzielen die folgenden Massnahmen im Umfeld der Spiele der Super League:

- 1) Stadionverbote**
- 2) Rayonverbote**
- 3) Meldeauflagen**
- 4) Identifikation von Gewalttätern in den Stadien wie auch im öffentlichen Raum**
- 5) Auflagen in Bezug auf die Anreise der Gästefans wie auch auf die Sicherheitsmassnahmen in den Stadien**

Obwohl die Stadionverbote per se nicht Bestandteil des Hooligan Konkordats sind, sondern eine zivilrechtliche Massnahme darstellen, stehen sie durch den Zusammenhang mit der polizeilichen Massnahme «Empfehlung Stadionverbot» (Art. 10) in enger Verbindung mit dem Konkordat. Im Rahmen eines Kaskadensystems würde das Stadionverbot die am wenigsten einschränkende Massnahme darstellen, da «lediglich» der Zutritt in die Stadien untersagt ist.

Zur Beantwortung der Hauptfragestellung sollen die folgenden Unterfragestellungen behandelt werden:

- Werden die Massnahmen 1 bis 5 wirkungsvoll umgesetzt?
- Wie wird der Beschluss der KKPKS vom 7.6.16 über die praktische Umsetzung der Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen durch die Polizeikorps umgesetzt?

Aus der Analyse der Ist-Situation sollen folgende Fragen beantwortet werden:

- Wie werden die Empfehlungen der Bewilligungsbehörden vom 30.6.16 umgesetzt?
- Werden die rechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft?
- Welche Anpassungen braucht es im Bereich der Gesetzgebung?
- Welche Anpassungen braucht es im Bereich der Umsetzung?
- Wurden bei der Evaluation Erkenntnisse gewonnen, aufgrund derer Massnahmen ausserhalb des Geltungsbereichs des Hooligan-Konkordates angezeigt sind?

3 Methodik

Bereits vor dem Start der Evaluation war klar, dass zur Beleuchtung der Umsetzung und Wirksamkeit des Hooligan Konkordats nebst existierenden Daten des Bundes und der Kantone auch weiterführende Daten erhoben werden müssen. Hierbei muss gleich zu Beginn festgehalten werden, dass der Betrachtungszeitraum aufgrund existierender datenschutztechnischer Bestimmungen eingeschränkt werden musste. Wie bereits erwähnt, werden die verfügbaren polizeilichen Massnahmen im Informationssystem «HOOGAN», welches vom Bundesamt für Polizei fedpol betrieben wird, gesammelt. In den Datenschutzbestimmungen der HOOGAN Datenbank wurde aber festgelegt, dass «die Personendaten und die Informationen zu einer einzelnen Massnahme 3 Jahre nach Ablauf dieser Massnahme» gelöscht werden müssen. (VVMH, Art. 12 Abs. 1). Eine vollumfängliche Darstellung aller Massnahmen bis zurück ins Jahr 2014 – oder sogar noch früher – ist daher unmöglich. Nach genauerer Rücksprache mit dem Bereich Hooliganismus fedpol und den Auftraggebern kam man zum Schluss, dass eine saubere Darstellung mit den existierenden Daten nur bis zurück zur Fussballsaison 2015/16 möglich ist. In diesem Sinne wurde der Betrachtungszeitraum für die Evaluation auf die Fussballsaisons 2015/16 bis 2018/19 festgelegt. Im Austausch mit den Auftraggebern wurde ebenfalls entschieden, die Analysen auf die an der Saison 2018/19 beteiligten Mannschaften und Spielorte zu konzentrieren. Dies heisst im konkreten Fall:

- BSC YB, respektive das Wankdorfstadion in Bern
- FC Basel, respektive den St. Jakob-Park in Basel
- FC Lugano, respektive das Stadio di Cornaredo
- FC Luzern, respektive die swissporarena
- FC Sion, respektive das Stade de Tourbillon
- FC St. Gallen, respektive der Kybunpark
- FC Thun, respektive die Stockhornarena
- FC Zürich, respektive das Stadion Letzigrund
- GC Zürich, respektive das Stadion Letzigrund
- Neuchâtel Xamax, respektive das Stade de la Maladière

Umsetzung Hooligan Konkordat

Polizeiliche Massnahmen

Für die Analyse der Umsetzung der polizeilichen Massnahmen des Hooligan Konkordats wurden die in HOOGAN abgespeicherten Daten in anonymisierter Form verwendet. Diese wurden durch das fedpol für den erwähnten Zeitraum aufgearbeitet. Enthalten sind in den übermittelten Excel Files jeweils die folgenden Angaben:

- zu welchem Spiel eine konkrete Massnahme verfügt wurde, inklusive der spielbezogenen Daten (Datum des Spiels, spielende Teams, Spielort, Resultat)
- welche polizeiliche Massnahme verfügt wurde
- das Verfügungsdatum der Massnahme
- die Dauer der polizeilichen Massnahme. Bei den Rayonverboten: (1) weniger als ein Jahr, (2) ein bis zwei Jahre, (3) mehr als zwei Jahre; bei den Meldeauflagen: (1) weniger als eineinhalb Jahre, (2) mehr als eineinhalb Jahre

- die der Massnahme zugrundeliegenden Tatbestände
- die verfügende Behörde

Des Weiteren enthalten die vom fedpol übermittelten Daten den polizeilichen SV-Bericht, welcher die Ereignisse rund um das Spiel kurz zusammenfasst (unterteilt in vor dem Spiel, während dem Spiel und nach dem Spiel). Nicht übermittelt wurden personenbezogene Daten, wie auch Daten zur Klubzugehörigkeit der betroffenen Person.

Die Daten wurden in die Statistik-Software SPSS übertragen und mit deskriptiven Verfahren analysiert.

Bei Rückfragen wurde jeweils das relevante Korps, respektive deren dezentrale Fachstelle, telefonisch oder via Mail kontaktiert, um zur Präzision der Daten beizutragen. Dazu gehörte auch die Frage, wie viele Spotter zurzeit beschäftigt sind und von wem die Videoanalysen bei der Fallbearbeitung durchgeführt werden. Weitere Telefongespräche mit der Polizeilichen Koordinationsplattform Sport PKPS halfen, die Zahlen zur Umsetzung in einen grösseren Zusammenhang zu setzen. Die Telefongespräche wurden stichwortartig protokolliert.

An Spielbewilligung geknüpfte Auflagen

Eine systematische Erfassung in Bezug auf die Spielbewilligungen und daran geknüpfte Auflagen existiert zurzeit nicht. In der Regel werden diese Daten jedoch bei den bewilligenden Behörden gesammelt. Entsprechend übermittelten uns die jeweiligen Bewilligungsbehörden die verfügbaren Auflagen zu jedem Super League Spiel im Betrachtungszeitraum sowie weitere Dokumente (Rahmenbewilligung, Kostenreglemente). Die verfügbaren Auflagen wurden in einem Excel File zusammengestellt und an das Evaluationsteam geschickt. Auch diese wurden via SPSS analysiert.

Wirksamkeit Hooligan Konkordat

Zur Beurteilung der Wirksamkeit fehlten komplettierte Datensätze, die klare Aussagen dazu ermöglichen. Es darf aber angenommen werden, dass sich eine präventive Wirkung des Hooligan Konkordats grundsätzlich in einer abnehmenden Zahl an Ereignissen rund um die Fussballspiele der Super League äussern müsste. Insofern scheinen ereignisbezogene Daten von Relevanz für die Diskussion der Wirksamkeit.

Ereignisse rund um Fussballspiele

In Bezug auf die spezifischen Ereignisse rund um Fussballspiele der höchsten Liga existieren lediglich die Daten des GSLS Reportings der Saison 2018/19. Diese wurden von der PKPS zur Verfügung gestellt. Für die Saisons 2015/16 bis 2017/18 existiert jedoch keine vergleichbare Datenbasis zu den Ereignissen. Entsprechend musste für diese Saisons eine zumindest annähernd vergleichbare Datenbasis erarbeitet werden. Im Rahmen der Evaluation wurden deshalb die polizeilichen SV-Berichte sowie die Berichte der SBB und der Transportpolizei (TPO) zu den Fanfahrten analysiert und zusammengetragen. Letztere wurden ebenfalls in einem Excel File übermittelt. Einzig die Daten der Fussballklubs (respektive der SFL) fehlten im Vergleich mit dem GSLS Reporting der Saison 2018/19. Da sich während dem Spiel aber in der Regel auch Polizeikräfte im Stadion aufhalten und Ereignisse im Stadion selbst in der Regel mitdokumentieren, ist hier nur von einer geringen Abweichung auszugehen. Die zusammengetragenen Berichte wurden mit dem gleichen Bewertungsraster analysiert (rote, gelbe und grüne Spiele), wie die PKPS dies im Rahmen des GSLS Reportings 2018/19 tat. Damit konnte eine annähernd gleiche

Datenbasis geschaffen werden, wie dies bei der Saison 2018/19 der Fall ist. Dies ermöglicht somit eine grobe Bewertung, ob und inwiefern sich die Anzahl roter, gelber und grüner Spiele im Verlauf der vier Jahre verändert hat.

Das Evaluationsteam betrachtet dazu auch die Entwicklung der Zuschauerzahlen im Betrachtungszeitraum und insbesondere die Entwicklung der Zahlen auf den Extrazug-Fahrten der SBB. Es kann davon ausgegangen werden, dass eine höhere Zahl an Zuschauern oder an Reisenden auch zu mehr Ereignissen rund um Fussballspiele der Super League führt.

Online-Umfrage zur wahrgenommenen Wirksamkeit

Da angenommen werden muss, dass die Entwicklung der Ereignisse rund um Fussballspiele multifaktoriell bedingt ist, müssen weitere Variablen in die Beurteilung der Wirksamkeit einfließen. Dazu soll die wahrgenommene Wirksamkeit via einer Online-Umfrage erhoben werden. Die Online-Umfrage wurde mit Limesurvey erstellt. Befragt wurden die Teilnehmer zu den folgenden Punkten:

- Teil 1 persönliche Angaben: Tätigkeitsfeld, Organisation, Funktion, Spielort, Zusammenarbeit mit anderen Partnern
- Teil 2 Gewaltdefinition: Zufriedenheit mit der aktuellen Gewaltdefinition, Gründe für die (Un-) Zufriedenheit
- Teil 3 aktuelle Situation rund um Gewalt bei Sportveranstaltungen: im Hinblick auf die Veränderung seit 2012, wahrgenommener Druck von Politik und Gesellschaft inkl. Veränderung, Veränderung des Verhältnisses zwischen Fans und Behörden sowie Klub
- Teil 4 Wirksamkeit Massnahmen: Wirksamkeit Stadionverbote, Rayonverbote und Meldeauflagen, auch in Bezug auf die Fernhaltung der Fans vom Stadion/Rayon, die Fernhaltung von der Veranstaltung generell, die Prävention von Gewalt sowie die Durchsetzbarkeit der drei Massnahmen
- Teil 5 Wirksamkeit gängiger Auflagen
- Teil 6 Zufriedenheit mit der gängigen Praxis bei der Aussprache polizeilicher Massnahmen: insbesondere im Hinblick auf die Anzahl, die Dauer sowie die Art der Massnahmen
- Teil 7 Zeitdauer der Massnahmen: im Hinblick auf den Zeitraum zwischen Ereignis und der Verfügung der polizeilichen Massnahme und dem Strafbefehl des Gerichts
- Teil 8 übergeordnete Diskussion: Wirksamkeit Hooligan Konkordat gesamt, Effizienz des Konkordats, Hebel Konkordat, Auswirkung des Konkordats auf die Situation rund um Gewalt bei Sportveranstaltungen, mögliche weitere fehlende Instrumente zur Bekämpfung von Gewalt rund um Sportveranstaltungen

Zur Beurteilung wurden existierende und gängige Skalen verwendet:

- Zufriedenheit fünfstufig: 1 = «sehr unzufrieden», 2 = «unzufrieden», 3 = «weder zufrieden noch unzufrieden», 4 = «zufrieden», 5 = «sehr zufrieden»
- wahrgenommene Wirksamkeit vierstufig: 1 = «sehr unwirksam», 2 = «unwirksam», 3 = «wirksam», 4 = «sehr wirksam»
- wahrgenommene Wirksamkeit fünfstufig: 1 = «sehr unwirksam», 2 = «unwirksam», 3 = «weder wirksam noch unwirksam», 4 = «wirksam», 5 = «sehr wirksam»
- Zustimmung vierstufig: 1 = «Stimme überhaupt nicht zu», 2 = «Stimme nicht zu», 3 = «Stimme zu», 4 = «Stimme voll und ganz zu»

u^b

Teilnehmer der Umfrage waren Praxispersonen, die im Rahmen ihrer Tätigkeit mit dem Hooligan Konkordat arbeiten oder damit konfrontiert werden. Sie wurden via Mail über die Umfrage informiert und um Teilnahme gebeten:

- Angehörige der lokalen Polizeikorps, die im Rahmen ihrer Einsätze für die Sicherheit bei Fussballspielen sorgen, wie etwa Spotter, Einsatzleiter, aber auch Polizeibeamte der Führungsebene
- Mitarbeiter der Super League Fussballklubs, speziell die Sicherheitsverantwortlichen, Fanverantwortlichen und Personen aus der Führungsebene der jeweiligen Klubs
- Mitarbeiter der lokalen Bewilligungsbehörden (bspw. städtische Sicherheitsdirektion)
- Mitarbeiter der SBB, die im Bereich Fanfahrten tätig sind
- Mitarbeiter der TPO, die die Sicherheit im Rahmen von Extrazugfahrten und regulären Zugfahrten mit Super League Fussballfans gewährleisten
- Fanarbeiter der Super League Klubs
- Staatsanwälte der jeweiligen Kantone
- Mitarbeiter des Bundes, die sich mit der Thematik Hooligan Konkordat beschäftigen (v.a. fedpol, aber auch Bundesamt für Verkehr BAV)
- Mitarbeiter der PKPS

Insgesamt wurde die Umfrage von 98 Teilnehmern komplett ausgefüllt. Die Unterteilung der Teilnehmer nach Tätigkeitsfeld ist Tabelle 1 zu entnehmen.

Tabelle 1: Teilnehmeranzahl unterteilt nach Tätigkeitsfeld.

Tätigkeitsfeld	Anzahl
Bund / Bundesamt	5
Politik / kantonale Verwaltung	6
Fussballverband & SFL	3
Fussballklub	17
Polizei	40
Fanreisen / ÖV	8
Sozioprofessionelle Fanarbeit	6
Staatsanwaltschaft	8
Transportpolizei	5
Total	98

Da davon ausgegangen werden kann, dass sich die Ansicht der verschiedenen Gruppen teils stark unterscheiden und eine unterschiedliche Anzahl Teilnehmer aus unterschiedlichen Tätigkeitsfeldern an der Umfrage teilnahm, wird jeweils der ungewichtete Mittelwert zur Gesamtübersicht über die Stichprobe dargestellt. Das bedeutet, dass pro Teilnehmergruppe (insgesamt neun) der spezifische Gruppendurchschnitt errechnet wird und das ungewichtete Mittel dann den Mittelwert dieser neun Gruppemittelwerte darstellt. Damit wird beim ungewichteten Mittelwert die unterschiedliche Anzahl Teilnehmer pro Teilnehmergruppe ausgeblendet. Ansonsten

wäre zu erwarten, dass wir aufgrund der hohen Anzahl Polizisten eine eher einseitige Sichtweise beim Betrachten des Gesamtdurchschnitts abbilden würden. Hier sei jedoch erwähnt, dass sich der gruppenübergreifende Mittelwert und das ungewichtete Mittel bei allen präsentierten Variablen maximal 0.2 auseinanderlag.

Die deskriptiven Analysen der Umfrage erfolgten mit dem Statistikprogramm SPSS. Die Diagrammerstellung erfolgte mittels Microsoft Excel.

Fokusgruppen zur wahrgenommenen Wirksamkeit und der übergreifenden Diskussion

Um die aus der Online-Umfrage gewonnenen Erkenntnisse weiter zu vertiefen, wurden gruppenspezifische Fokusgruppen durchgeführt. Ausgewählte Vertreter wurden (basierend auf den Vorerfahrungen der Forschungsstelle mit den jeweiligen Partnern) direkt angeschrieben, um ein möglichst breites Spektrum an möglichen Expertenmeinungen integrieren zu können und auch gegensätzliche Meinungen diskutieren zu lassen. Die Auswahl der Forschungsstelle konnte jedoch nicht bei allen Fokusgruppen umgesetzt werden, da die entsprechenden Organisationen teilweise selbst bestimmen wollten, wen sie schicken oder manche angeschriebenen Personen nicht verfügbar waren. Zusammengefasst nahmen folgende Vertreter an den Fokusgruppen teil:

- Fokusgruppe Polizei: insgesamt sechs Vertreter verschiedener Polizeikorps (Kantonspolizei und Stadtpolizei) namhafter Fussballklubs der Super League. Einbezogen wurden sowohl die Führungsebene wie auch Vertreter der dezentralen Fachstellen (Spotter)
- Fokusgruppe Bewilligungsbehörden: drei Vertreter von Bewilligungsbehörden namhafter Super League Klubs sowie drei weitere mit Hilfe semistrukturierter Interviews, um ein repräsentativeres Abbild zu schaffen
- Fokusgruppe SBB und TPO: drei Vertreter der SBB aus dem Bereich Fanfahrten sowie zwei Vertreter der TPO
- Fokusgruppe Fussballklubs: sechs Sicherheitsverantwortliche sowie zwei Vertreter der Geschäftsleitung namhafter Fussballklubs der Super League
- Fokusgruppe Staatsanwaltschaften: fünf Vertreter von kantonalen Staatsanwaltschaften mit einem Fussballklub in der Super League
- Fokusgruppe Fanarbeit: acht Vertreter von lokalen sozioprofessionellen Fanarbeiten der Super League Klubs (im Rahmen einer Retraite der Fanarbeit Schweiz).

Im Rahmen der verschiedenen Fokusgruppen wurden verschiedene Themen angesprochen. Dabei wurde jeweils zu Beginn eine provokative These oder Frage formuliert, die dann von den Teilnehmern besprochen werden sollte. Alain Brechbühl leitete die Fokusgruppen jeweils und agierte als Moderator, wobei die Teilnehmer die Diskussion möglichst unter sich führen sollten. Punktuell wurden vom Moderator spontane Fragen oder Rückfragen eingeworfen. Nach einer genügenden Ausleuchtung eines Themenbereichs wurde zum nächsten Themenbereich übergegangen. Für jede Gruppe wurde ein halbstrukturierter Leitfaden ausgearbeitet, der als Leitplanke für die Fokusgruppe diente. Es wurden die folgenden Themen besprochen:

- Aktuelle Situation: Bei der aktuellen Situation wurde die Aussage beleuchtet, dass sich die Gewalt rund um Fussballspiele in den letzten Jahren nicht erhöht hat, sondern auf einem relativ konstanten Niveau eingependelt hat. Diese These wurde auf den Analysen der Ereignisberichte aufgebaut, die nahelegte, dass sich die Anzahl gewalttätiger Zwischenfälle

rund um Sportveranstaltungen im Betrachtungszeitraum nicht gross veränderte, sondern stabil blieb. Nachgefragt wurde spezifisch dazu, wo allenfalls aktuelle Probleme liegen, was gut läuft und wo sich die Zwischenfälle grösstenteils abspielen.

- Umsetzung des Hooligan Konkordats: Bei der Umsetzung des Hooligan Konkordats wurde der Frage nachgegangen, ob die unterschiedliche Umsetzung des Hooligan Konkordats im Hinblick auf die polizeilichen Massnahmen als einschränkender Faktor betrachtet werden kann. So fanden sich in den Daten äusserst unterschiedliche Zahlen zu der Anzahl verfügbarer Massnahmen bei den verschiedenen Polizeikorps. Gefragt wurde auch, wie es zu diesen Unterschieden kommt. Auch die durchschnittliche Dauer vom Ereignis bis zu einer Verfügung wurde diskutiert und nach Gründen für die durchschnittlichen Werte gefragt. Bei der Umsetzung der Auflagen wurde ebenfalls die gängige Praxis beleuchtet und nach Gründen für die unterschiedliche Umsetzung gefragt.
- Wirksamkeit der polizeilichen Massnahmen: In einem weiteren Block wurde die Wirksamkeit der polizeilichen Massnahmen des Konkordats diskutiert. Dazu wurde der Frage nachgegangen, ob Rayonverbote bei Heimspielen ihre Wirkung entfalten, und Meldeauflagen vor allem bei Auswärtsspielen einen Mehrwert generieren können. Diese These basierte auf Resultaten, die aus der Online-Umfrage gewonnen werden konnten. Nachgefragt wurde auch, warum in der Umfrage eine Mehrheit mehr Meldeauflagen forderte, obwohl gemäss den vorliegenden Meinungen Rayonverbote weitgehend eingehalten werden.
- Wirksamkeit der Auflagen: Bei der Wirksamkeit der Auflagen wurde – ebenfalls basierend auf den Resultaten der Online-Umfrage – diskutiert, warum ein Teil der gängigen Auflagen als «weder wirksam noch unwirksam» oder unwirksam beurteilt wurde. Auch die als wirksam beurteilten Auflagen wurden diskutiert.
- Gesamtdiskussion: In der Gesamtdiskussion wurde zuerst diskutiert, wie der Verlagerung der Gewalt auf die Reisewege Einhalt geboten werden könnte, um anschliessend die Wirksamkeit des Hooligan Konkordats selbst als Instrument zur Prävention von Gewalt rund um Fussballspiele zu thematisieren. Auch kritisch gefragt wurde nach dem betriebenen Aufwand im Hinblick auf die erzielte Wirkung des Konkordats. Den Abschluss bildete die Diskussion über eine mögliche Anpassung des Konkordats sowie allfällige weitere benötigte Massnahmen ausserhalb des Konkordats für eine wirksame Prävention von Gewalt rund um Fussballspiele.

Durchführungsort der Fokusgruppen war in Zürich in einer Räumlichkeit der Stadt Zürich oder in Bern in einem Raum der Universität Bern. Die Fokusgruppen dauerten zwischen 1h35min bis 2h10min. Sie wurden in Mundart durchgeführt (Ausnahme: Fokusgruppe mit den Bewilligungsbehörden) und für die Transkription mit Audio und Video aufgezeichnet. Die Transkription erfolgte in Hochdeutsch. Ziel war es, eine wortwörtliche Transkription zu gewährleisten. Unklare Begriffe wurden dabei mit einer Fussnote versehen und bestmöglich erläutert.

Vor der Fokusgruppe wurden alle Teilnehmer mündlich und schriftlich über den Zweck der Studie, die Aufzeichnung der Fokusgruppe, sowie den vertraulichen Umgang mit den erhobenen Daten informiert. Zu berücksichtigen ist ebenfalls, dass die Teilnehmer der Fokusgruppen in der Regel nicht freiwillig an der Datenerhebung teilgenommen haben, da sie dies auf Geheiss ihrer Vorgesetzten während ihrer Arbeitszeit getan haben. Jeder Teilnehmer konnte die Fokusgruppe

jedoch jederzeit verlassen oder die Antwort auf gewisse Fragen/Diskussionspunkte verweigern, ohne dabei die Beweggründe angeben zu müssen. Um dies sicherzustellen, mussten alle Teilnehmer eine Einverständniserklärung unterzeichnen, die diese Punkte noch einmal klarstellte.

Die Fokusgruppen wurden mit Hilfe einer zusammenfassenden qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2008) ausgewertet.

u^b

4 Ergebnisse

4.1 Ereignisse

4.1.1 Spielbewertung GSLS Reporting Super League Saison 15/16 – 18/19

Seit der Fussballsaison 2018/19 werden alle Spiele der Super League retrospektiv mit einem Bewertungssystem (grüne, gelbe, rote Spiele) bewertet und durch das Gesamtschweizerische Lagebild Sport (GSLS) abgebildet.

Die Abbildung 1 zeigt die Anzahl grüner, gelber und roter Spiele je Saison 15/16 - 18/19. Die Bewertung der Spiele wurde mittels aktuellem Bewertungsraster der PKPS vorgenommen und für die Saisons 15/16, 16/17, 17/18 retrospektiv nachbewertet. Datengrundlage waren die Spielberichte, welche in HOOGAN erfasst wurden. Zu beachten gilt, dass in der Saison 17/18 und 18/19 in der Super League jeweils 182 Spiele registriert wurden. In der Saison 17/18 wurden zwei Nachtragsspiele (FC Basel / FC Zürich, wegen Stromausfall) und (FC Lugano / FC St. Gallen, wegen heftigen Gewittern) ausgeführt. In der Saison 18/19 fand eine Barrage, Hin- und Rückspiel zwischen Neuchâtel Xamax und dem FC Aarau statt.

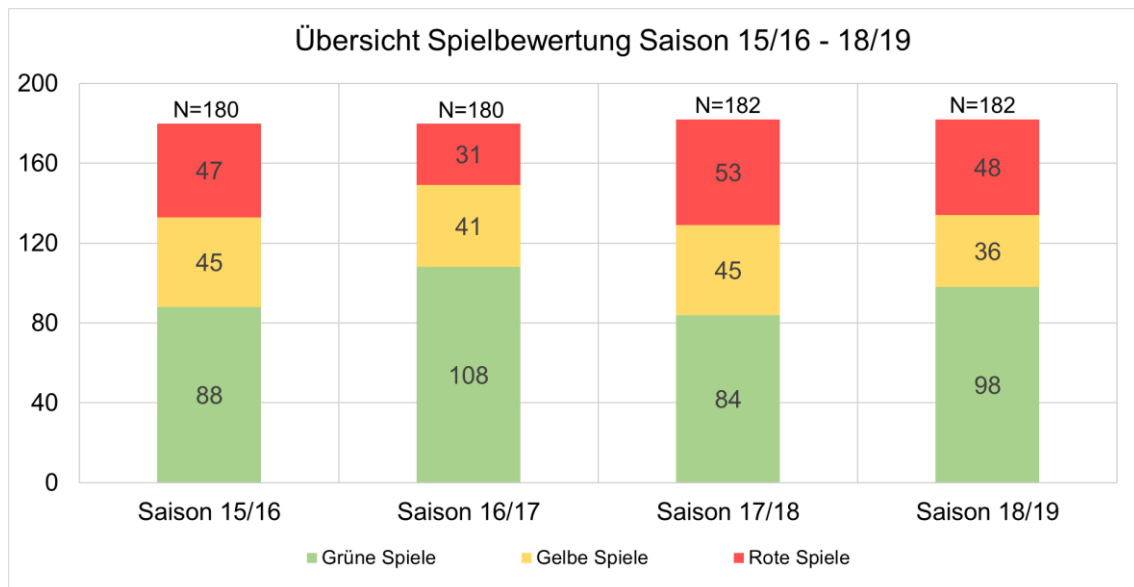


Abbildung 1: Übersicht Spielbewertung Saison 15/16 - 18/19

Lesebeispiel: In der Saison 17/18 gab es 53 rote Spiele, 45 gelbe Spiele und 84 grüne Spiele. Die Bewertung wurde mittels Bewertungstabelle der PKPS durchgeführt.

Auf Basis der Daten zeigt sich über die vier betrachteten Saisons ein ähnliches Bild, ausgenommen die Saison 16/17. In dieser Saison gab es deutlich weniger rote Spiele. Eine mögliche Erklärung dieses Rückgangs kann mit dem Abstieg des FC Zürich in die Challenge League in Verbindung gebracht werden. Die Fans des FC Zürich waren in den Saisons 15/16, 17/18 und 18/19 im Schnitt an 15-20 roten Spielen beteiligt. Bei der Betrachtung der Auswertung gilt es zu berücksichtigen, dass die Daten bzw. die Berichte der Saisons 15/16, 16/17 und der Vorrunde 17/18 lediglich auf die Berichte der Polizei und der Transportpolizei SBB abgestützt sind.

Auch die befragten Stakeholdergruppen nehmen die Situation bezüglich Gewalt an Super League Spielen als stabil wahr. Sie gaben an, dass Sie keine quantitative Zunahme von Gewalt an Super League Spielen wahrnehmen. Die Vertreter der Polizei stellen aber eine Zunahme in der Qualität

einzelner Gewaltereignisse fest. Die Vertreter der Fanarbeit erwähnten, dass im Allgemeinen die mediale Berichterstattung zu den Ereignissen einen grossen Einfluss auf die öffentliche Wahrnehmung von Gewalt bei Fussballspielen hat.

Die Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Zuschauerzahlen der Super League über die Saisons 15/16 – 18/19. Dabei ist eine leicht steigende Tendenz festzustellen. Ausgenommen die Saison 16/17, an welcher der FC Zürich in der Challenge League gespielt hat.

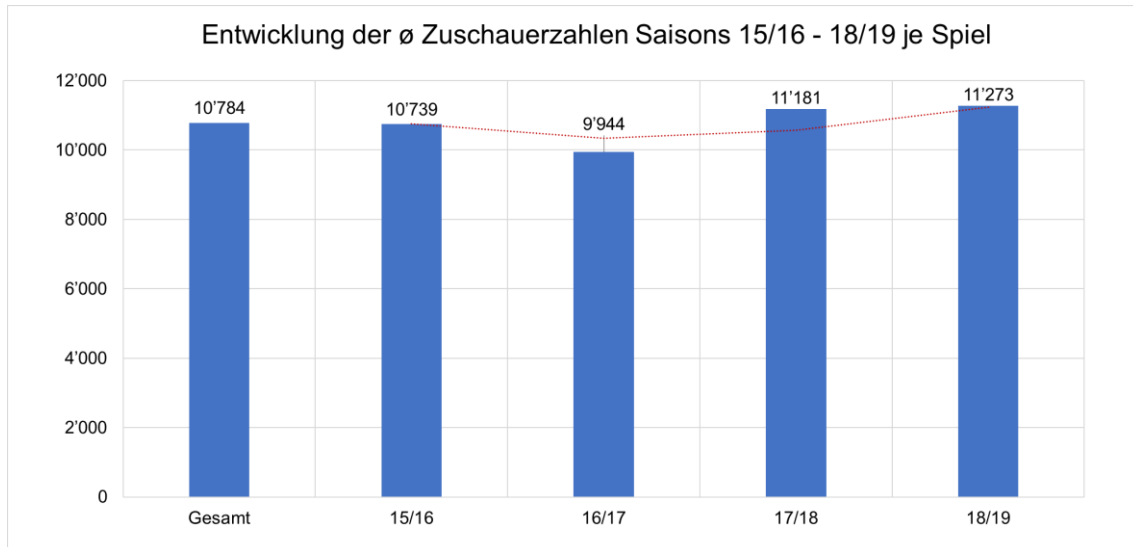


Abbildung 2: Durchschnittliche Zuschauerzahlen je Spiel und Saison in der Super League

Lesebeispiel: In der Saison 18/19 wurden im Durchschnitt 11'273 Zuschauerinnen und Zuschauer pro Spiel in der Super League gezählt.

Zusammenfassend könnte angenommen werden, dass durch mehr Zuschauer auch mehr Ereignisse zu erwarten sind. Diese Annahme kann durch die Daten jedoch nicht bestätigt werden. Während die Zuschauerentwicklung eine leicht steigende Tendenz aufweist, blieben die Ereignisse, sprich die Anzahl roter Spiele über den betrachteten Zeitraum stabil. Zu beachten gilt, dass die Qualität der Gewalt aufgrund der Datenbasis nicht bewertet werden kann und dass die Auswertung auf Basis von Gesamtzuschauerzahlen gemacht wurden, ohne Unterteilung in Heim- und Gästefans vorzunehmen. Eine genauere Betrachtung der Entwicklung der Anzahl Gästefans wäre für einen Vergleich deutlich aussagekräftiger. Diese Zahlen werden allerdings nicht gesondert ausgewiesen.

4.1.2 Spielbewertung GSL Reporting Saison 15/16 – 18/19 nach Klub

Die Abbildung 3 zeigt die Anzahl grüner, gelber und roter Spiele der betrachteten vier Saisons 15/16-18/19 je Mannschaft unterteilt in Heim- und Gastspiele. In der Detailauflistung wurden die Mannschaften FC Lausanne Sport und FC Vaduz nicht aufgeführt, da sie zum Zeitpunkt der Evaluation nicht mehr in der Super League spielten. Aus der Graphik dürfen keine Rückschlüsse auf das Verhalten der Fanggruppierungen je Mannschaften gemacht werden.

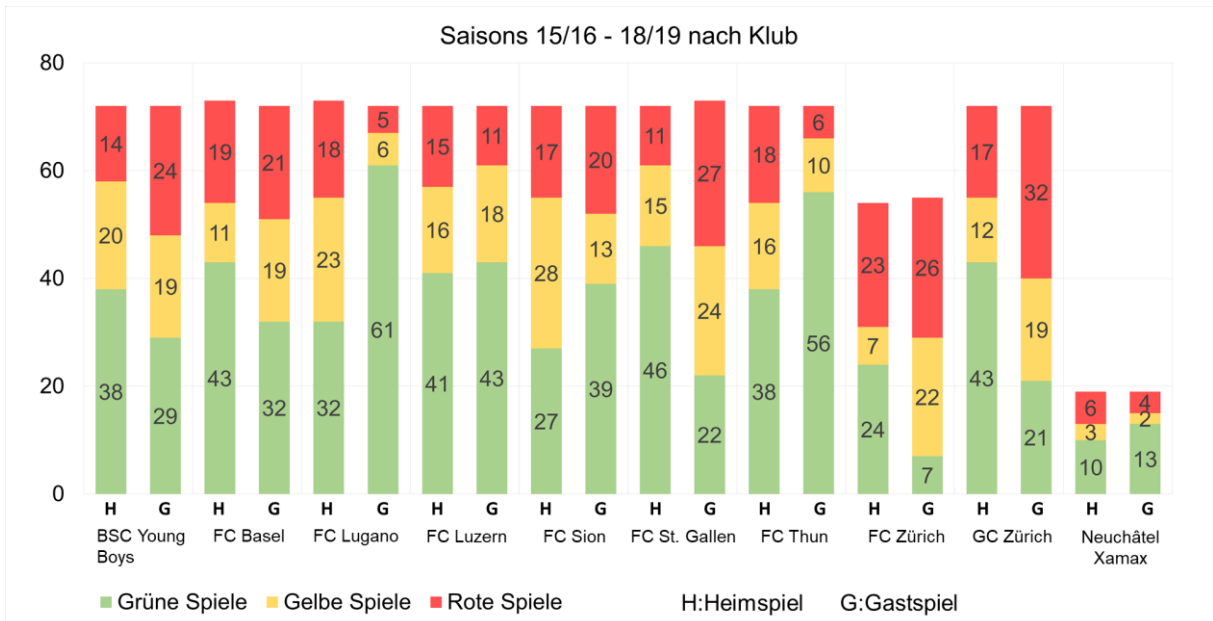


Abbildung 3: Übersicht Spielbewertung Saisons 15/16 - 18/19 nach Klub.

Lesebeispiel: Über die vier betrachteten Saisons 15/16 – 18/19 gab es bspw. in Thun 18 rote Spiele, 16 gelbe Spiele und 38 grüne Spiele. Bei Thuner Auswärtsspielen gab es 6 rote Spiele, 10 gelbe Spiele und 56 grüne Spiele. Ein Rückschluss auf die Involviertheit der Thuner Fans an den roten Spielen darf aus dieser Graphik nicht gemacht werden.

Die Abbildung 4 zeigt die Anzahl rot bewerteter Spiele über die Saison 15/16 – 18/19 nach Spielort. Hervorzuheben ist, dass das Stade de la Maladière (Neuchâtel) nur im Rahmen von einer Saison erfasst wurde, an welcher Neuchâtel Xamax in der Super League gespielt hat und für das Stadion Letzigrund FCZ lediglich drei Super League Saisons erfasst wurden.

u^b

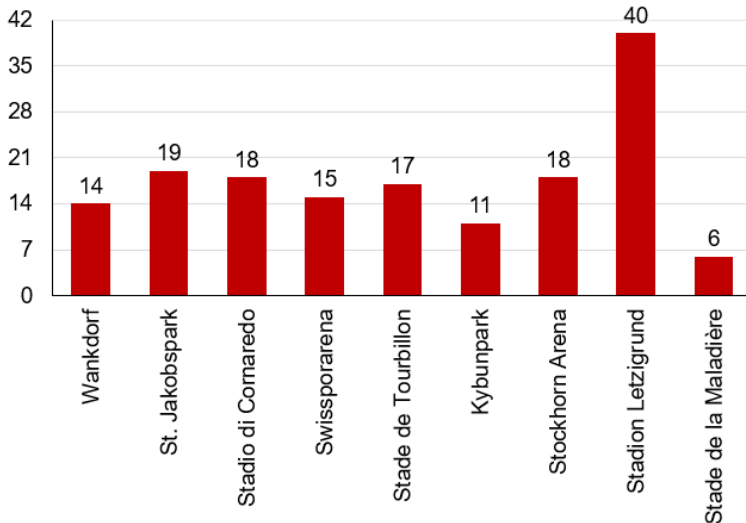


Abbildung 4: Anzahl rote Spiele je Spielort der Saisons 15/16 bis 18/19 (das Stadion Letzigrund beinhaltet 23 rote Spiele des FCZ und 17 von GCZ)

Lesebeispiel: In der Swissporarena gab es im Betrachtungszeitraum der Saisons 15/16 – 18/19 insgesamt 15 rot bewertete Spiele.

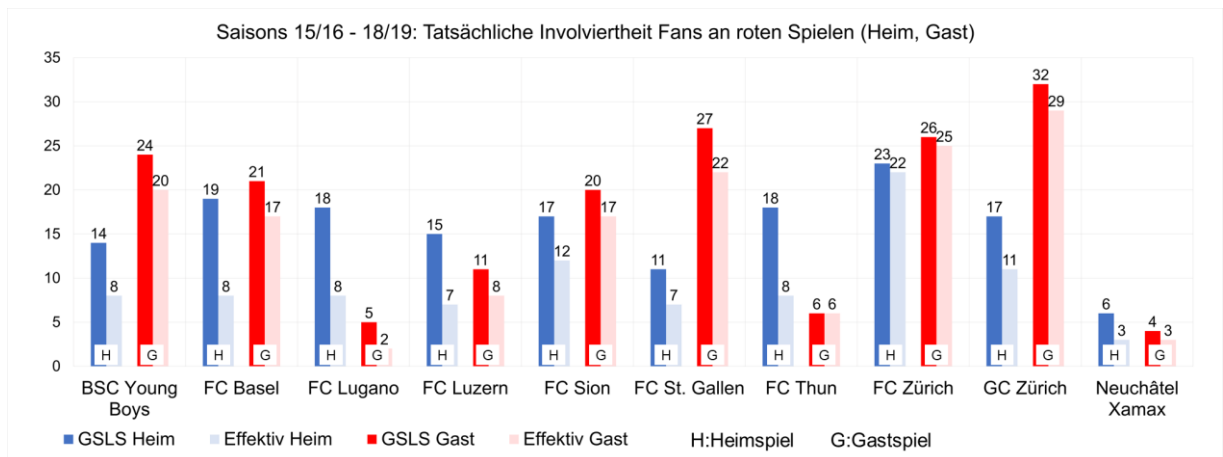


Abbildung 5: Übersicht tatsächliche Involviertheit der Fans an roten Spielen

Lesebeispiel: In Lugano gab es über die betrachteten Saisons 15/16 – 18/19 insgesamt 18 rot bewertete Spiele. Personen, die dem FC Lugano zugeordnet wurden, waren jedoch lediglich in 8 dieser roten Spiele involviert. Insgesamt gab es über denselben Betrachtungszeitraum 5 rote Auswärtsspiele des FC Lugano. Dabei waren Personen, die dem FC Lugano zugeordnet wurden, an zwei dieser roten Spiele involviert.

Aus der Abbildung 5 und aus der Tabelle 2 lässt sich ein deutlicher Unterschied zwischen den rot bewerteten Heim- und Auswärtsspielen betreffend tatsächlicher Involvierung der Fans feststellen. Während die Heimfans über alle Klubs gesehen im Schnitt in 58% der rot bewerteten Spiele involviert waren, zeigt die Betrachtung der tatsächlichen Involviertheit der Gästefans bei Auswärtsspielen eine deutlich höhere Zahl. Im Durchschnitt waren die Gästefans in 80% der rot bewerteten Auswärtsspiele involviert. Dies wird auch durch den Eindruck der Bewilligungsbehörden bestätigt. Sie gaben in der Fokusgruppendifkussion an, dass aus ihrer Sicht primär die Gästefans Probleme machen würden und die Situation mit den Fans im Allgemeinen sehr labil sei.

Tabelle 2: tatsächliche Involviertheit Fans an roten Spielen

Fanzugehörigkeit	Involvierung an roten Heimspielen (%)	Involvierung an roten Auswärtsspielen (%)
BSC Young Boys	57%	83%
FC Basel	42%	80%
FC Lugano	44%	40%
FC Luzern	46%	72%
FC Sion	70%	85%
FC St. Gallen	63%	81%
FC Thun	44%	100%
FC Zürich	95%	96%
GC Zürich	64%	90%
Neuchâtel Xamax	50%	75%
Durchschnitt	58%	80%

Lesebeispiel: Personen, die dem FC Sion zugeordnet wurden, waren in 70% der rot bewerteten Heimspiele und in 85% der rot bewerteten Auswärtsspiele des FC Sion involviert.

Die Tabelle 2 zeigt, die tatsächliche Involviertheit der Fans in Rot bewerteten Spielen. Dabei fällt auf, dass bei den meisten Klubs die Involvierung der Fans an rot bewerteten Heimspielen deutlich geringer ist als an rot bewerteten Auswärtsspielen. Als Ausnahme kann der FC Zürich genannt werden. Personen, die dem FC Zürich zugeordnet wurden, waren in 95% der rot bewerteten Heimspiele und in 96% der rot bewerteten Auswärtsspiele des FC Zürich involviert.

4.1.3 Entwicklung GSLS Reporting Saison 15/16 – 18/19 nach Klub

Die Abbildung 6 zeigt, die Spielbewertung (Anzahl rote, gelbe und grüne Spiele) je Saison und Klub. Eine klare Tendenz bezüglich Gewaltentwicklung lässt sich über alle Klubs betrachtet nicht ausmachen. Dies variiert je Klub doch sehr stark.

u^b

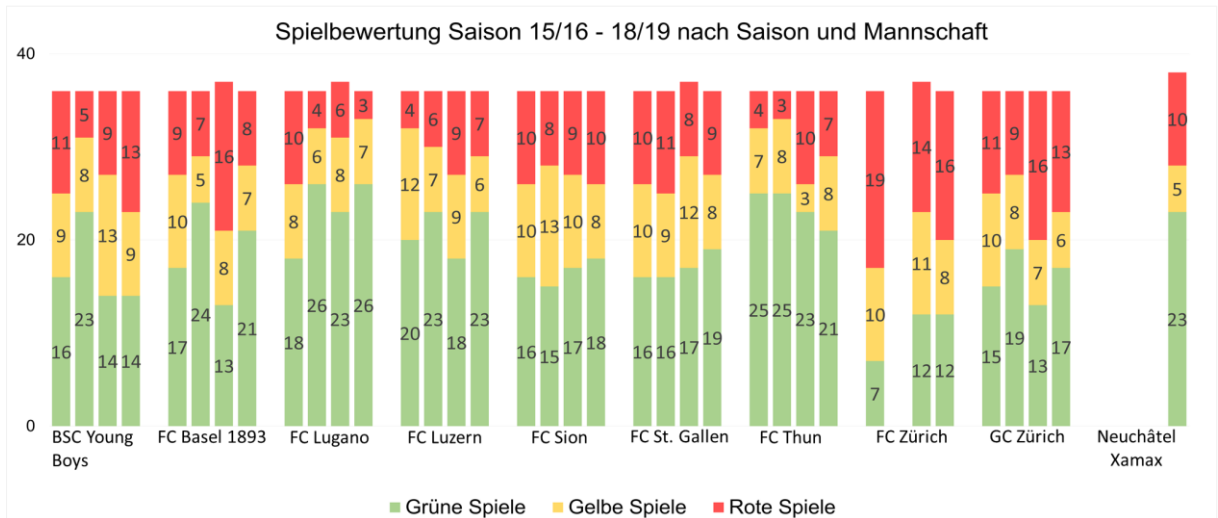


Abbildung 6: Entwicklung Spielbewertung Saisons 15/16 - 18/19 je Klub

Lesebeispiel: Der FC Basel hatte in der Saison 15/16 insgesamt: 9 rote, 10 gelbe und 17 grüne Spiele. In der Saison 16/17 insgesamt: 7 rote, 5 gelbe und 24 grüne Spiele. In der Saison 17/18 insgesamt: 16 rote, 8 gelbe und 13 grüne Spiele und in der Saison 18/19 insgesamt 8 rote, 7 gelbe und 21 grüne Spiele.

Die Abbildung 7 und Tabelle 3 zeigen die Zuschauerentwicklung über die vier Saisons 15/16 – 18/19 je Klub. Über alle Klubs gesehen kann eine leicht steigende Tendenz in den Zuschauerzahlen ausgemacht werden. Die Zuschauerentwicklung der einzelnen Klubs fällt jedoch äusserst unterschiedlich aus. Während der BSC Young Boys eine steigende Tendenz in den Zuschauerzahlen aufweist, ist beim FC Basel das Gegenteil zu beobachten.

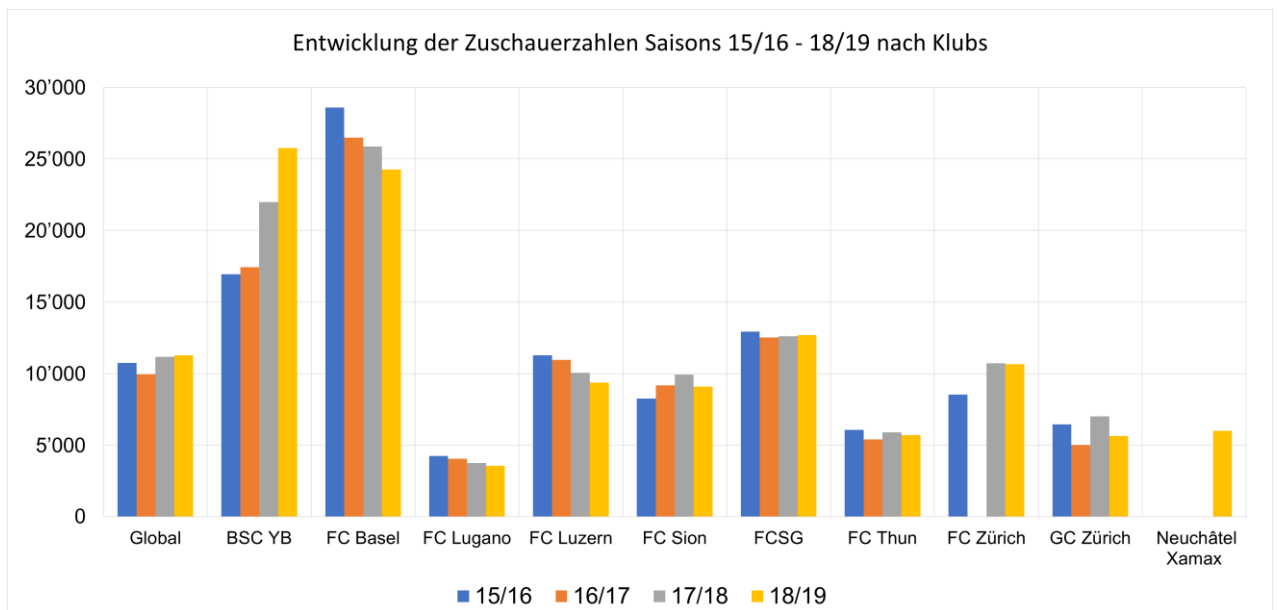


Abbildung 7: Entwicklung der Zuschauerzahlen je Klub

Tabelle 3: Entwicklung der Zuschauerzahlen je Klub

	15/16	16/17	17/18	18/19
BSC YB	16938	17431	21973	25751
FC Basel	28597	26497	25857	24259
FC Lausanne Sport	-	4485	3996	-
FC Lugano	4241	4049	3747	3557
FC Luzern	11292	10955	10051	9364
FC Sion	8267	9172	9922	9106
FC St. Gallen	12941	12533	12610	12692
FC Thun	6067	5405	5908	5702
FC Vaduz	4051	3899	-	-
FC Zürich	8534	-	10726	10660
GC Zürich	6461	5011	7017	5639
Neuchâtel Xamax	-	-	-	6002
Global	10739	9944	11181	11273

Lesebeispiel: Der FC Luzern hatte in der Saison 15/16 im Schnitt 11'292 Zuschauer, in der Saison 16/17 im Schnitt 10'955 Zuschauer, in der Saison 17/18 im Schnitt 10'051 Zuschauer und in der Saison 18/19 im Schnitt 9'364 Zuschauer. Insgesamt lässt sich ein Zuschauerrückgang in Luzern ausmachen.

4.1.4 Ereignisse bei roten Spielen Saison 15/16 – 18/19 nach Ereignisort

Die Abbildung 8 zeigt, wo sich die Ereignisse, auf denen die rote Spielbewertung basiert, zugetragen haben. Die Daten zeigen, dass die Anzahl der Ereignisse sowohl auf den Reisewegen wie auch vor- und nach den Spielen höher ist als während der Spiele im Stadion selbst. Die Einteilung in die verschiedenen Ereignisorte erfolgte dabei nach der gängigen Definition der PKPS. Zur «Hinreise» und «Rückreise» werden alle Ereignisse gezählt, die sich auf der Fahrt der Gästefans mit dem jeweiligen Transportmittel zugetragen haben. In der Regel betrifft dies die Extrazugfahrt oder bei kleineren Fankurven die Busfahrt. «Vor» und «nach dem Spiel» beinhaltet alle Ereignisse, die sich vor oder nach dem Spiel im weiteren Umfeld des Stadions abspielen. Dazu zählt insbesondere auch der etwaige Transfer der Gästefans vom Ankunftsbahnhof des Extrazugs zum Stadion und zurück. «Während dem Spiel» betrifft alle Ereignisse, die sich nach dem Einlass der Heim- und/oder Gästefans innerhalb des Stadions abgespielt haben.

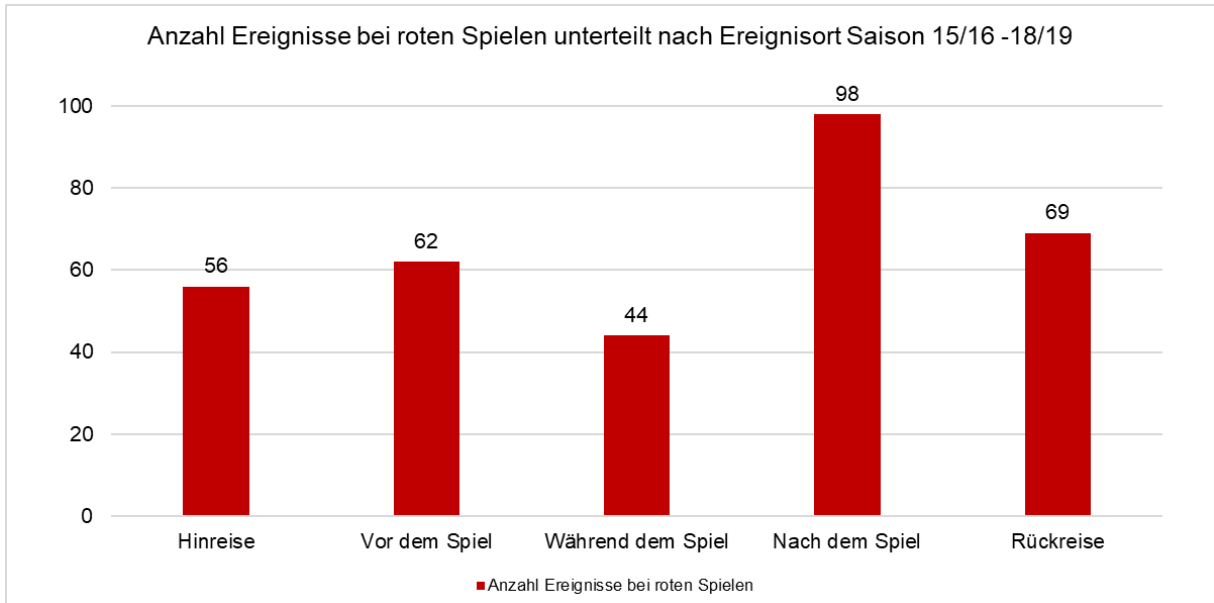


Abbildung 8: Anzahl Ereignisse bei roten Spielen nach Ereignisort

Lesebeispiel: Über die Saisons 15/16 -18/19 wurden nach einem Spiel – also zwischen Stadion und Abfahrtsort des Transportmittels der Gästefans (in der Regel der jeweilige Bahnhof) – insgesamt 98 Ereignisse registriert, welche zu einer roten Spielbewertung geführt haben.

Die höchste Anzahl an Ereignissen, welche zu einer roten Spielbewertung geführt haben, wurden nach den Spielen auf dem Weg zwischen Stadion und Bahnhof (98) registriert, gefolgt von der Rückreise im Extrazug (69). Etwas tiefere Ereigniszahlen, welche zu einer roten Spielbewertung geführt haben, wurden auf der Hinreise (56) und vor dem Spiel (62) registriert. Während den Spielen sind im Vergleich am wenigsten Ereignisse (44) registriert worden, welche zu einer roten Spielbewertung geführt haben. Bei der Anzahl Ereignisse im Stadion ist zu erwähnen, dass ein überwiegender Teil auf die gleichzeitige Verwendung von Pyros und Böllern zurückzuführen ist, was allein bereits eine gelbe Spielbewertung zur Folge hat und entsprechend aufgenommen wurde. Physische Gewalt hingegen tritt primär auf dem Transfer zwischen Bahnhof und Stadion auf, sowie punktuell nach ausgelösten Notbremsungen bei Hin- und Rückreisen. Bei den Extrazugreisen selbst sind Gegenstandswürfe, inkl. Böller und Pyros, sowie Sachbeschädigungen die häufigsten Ereignisse. Zu beachten gilt, dass an einem einzelnen Spiel mehrere Ereignisse an unterschiedlichen Orten auftreten können, welche dann letztlich zu einer roten Spielbewertung führen.

Dies widerspiegelte sich auch in den Fokusgruppendifkussionen über die Wahrnehmung der Stakeholder zur aktuellen Situation. Sowohl die Vertreter der Polizei, der Bewilligungsbehörden, der Fanarbeit, der Fussballklubs und der Staatsanwaltschaften stellen einen Rückgang von physischer Gewalt in den Stadien fest, erwähnen aber, dass eine Verlagerung von physischer Gewalt auf die Reisewege stattgefunden hat. Die Vertreter der SBB und der Transportpolizei fügen dabei an, dass insbesondere der Ankunftsbahnhof jeweils ein Risiko-Hotspot ist, und die physische Gewalt, wie auch schwere Sachbeschädigungen in Extrazügen rückläufig seien.

Die Vertreter der Polizei und der Bewilligungsbehörden geben an, dass in den Stadien zwar ein Rückgang von physischer Gewalt, aber gleichzeitig auch eine Zunahme von Pyrotechnik zu beobachten sei. Hier sollen zwei lokale Besonderheiten hervorgehoben werden: (1) Gemäss dem

Vertreter der Bewilligungsbehörden aus dem Kanton Wallis liegt das wahrgenommene Hauptproblem in Sion primär im Stadion, wie sich etwa beim Spielabbruch beim Spiel zwischen FC Sion und GC Zürich am Ende der Saison 2018/19 zeigte. Die Probleme auf den Reisewegen werden in Sion dabei als weniger gravierend wahrgenommen. (2) In Zürich hingegen ergibt sich durch die beiden lokalen Clubs FC Zürich und GC Zürich insofern eine besondere Situation, dass die beiden Fankurven hier eine besonders heftige Rivalität pflegen. Gemäss den Ausführungen der Vertreter der Bewilligungsbehörden sowie der Polizei aus Zürich ergeben sich Zwischenfälle so regelmässig auch spieltagunabhängig sowie abseits des Stadions und der Anreisewege der Gästefans. Im Rahmen dieser Diskussion fügten die Vertreter der Fussballklubs an, dass gerade das Ahnden von Delikten mit Pyrotechnik aus ihrer Sicht immer noch einen starken Fokus der Polizeikörpers darstellt und ein entsprechend grosses Augenmerk auf derartige Ereignisse gelegt wird.

Die Hauptprobleme von physischer Gewaltausübung gegen andere Personen zeigt sich also deutlich auf den Reisewegen, insbesondere beim Transfer zwischen Bahnhof und Stadion. Es stellt sich daher die Frage, welche Rolle die Nähe des Bahnhofs zum Stadion beim Auftreten von Ereignissen spielt. Die Tabelle 4 zeigt, wie sich die Anzahl Ereignisse je Ereignisort (gemäss GSLS) in den verschiedenen Stadien der Schweiz darstellt. Dabei werden die Stadien in die zwei Kategorien kurzer und langer Transferwege für Gästefans eingeteilt.

Tabelle 4: Anzahl Ereignisse bei roten Spielen unterteilt nach Stadion und Ereignisort.

Kurzer Transfer zwischen Bahnhof und Stadion					
	Hinreise	Vor dem Spiel	Während dem Spiel	Nach dem Spiel	Rückreise
Bern (14)	3	5	5	5	6
Basel (19)	12	3	7	4	12
St. Gallen (11)	3	4	4	5	5
Mittelwert	6	4	5	5	8

Langer Transfer zwischen Bahnhof und Stadion					
	Hinreise	Vor dem Spiel	Während dem Spiel	Nach dem Spiel	Rückreise
Lugano (18)	6	7	4	10	7
Luzern (15)	6	4	5	9	4
Sion (17)	8	7	4	10	6
Thun (18)	3	4	3	10	4
Zürich FCZ (23)	5	5	6	18	7
Zürich GCZ (17)	5	7	2	12	5
Neuchâtel (6)	1	2	2	4	3
Mittelwert	4	6	3	9	5

Lesebeispiel: Im Rahmen von 19 rot bewerteten Spielen im St. Jakobpark in Basel kam es zu zwölf Ereignissen bei der Hinreise der Gästefans im jeweiligen Verkehrsmittel, zu drei Ereignissen zwischen Ankunft der Gästefans und deren Eintritt ins Stadion, zu sieben Ereignissen im Stadioninnern, zu vier Ereignissen zwischen Stadionverlassen und Abfahrt der Gästefans und zu zwölf Ereignissen nach Abfahrt der Gästefans mit dem jeweiligen Verkehrsmittel (in der Regel

Extrazug). Dabei fallen die beiden hohen Werte auf der Hin- und Rückreise auf, die deshalb in der Tabelle blau hervorgehoben wurden.

Hinter dem Ortsnamen ist jeweils in Klammer das Total an roten Spielen im Betrachtungszeitraum angegeben. Auffällig hohe Werte sind blau hervorgehoben. Als Stadien mit kurzem Transfer zwischen Ankunftsbahnhof der Gästefans und dem Stadion selbst wurden die Stadien in Bern, Basel und St. Gallen aufgeführt. Sie alle verfügen über einen Bahnhof, der sich in unmittelbarer Nähe zum Stadion befindet (<700m). Ein Fanwalk bleibt somit äusserst kurz und ist häufig durch infrastrukturelle Massnahmen (bspw. Zäune, wie in Bern) klar abgegrenzt. Anders jedoch bei den Stadien mit längerem Transfer zwischen Bahnhof und Stadion: Hier sind es mindestens 1,2km, die zurückzulegen sind. Dabei geht es nicht selten mitten durch die Stadt. Bei manchen Stadien wird dieser Transfer mit speziellen Bussen zurückgelegt (bspw. Luzern). Wird die Anzahl Ereignisse bei roten Spielen bei den Stadien mit langem und kurzen Transferweg verglichen, zeigen sich bereits bei der Gesamtzahl von roten Spielen ein klarer Unterschied. So ist die Anzahl roter Spiele in St. Gallen und Bern am tiefsten. Wenn die Phasen, respektive Ereignisorte der verschiedenen Spielorte betrachtet werden, zeigen sich insbesondere nach dem Spiel klar höhere Werte bei Stadien mit langem Transferweg. So ist bei den meisten Stadien mit längerem Transfer die Anzahl Ereignisse nach dem Spiel im zweistelligen Bereich, wohingegen bei den Stadien mit kurzem Transfer die Anzahl Ereignisse nach dem Spiel nicht über 5 hinausgeht. Zu beachten ist hierbei, dass bei der Tabelle 3 nicht alle Spielorte über dieselbe Anzahl Spiele verfügen. In den Stadien in Lausanne und Vaduz beispielsweise sind nur zwei Saisons in die Auswertung miteingeflossen, in Neuchâtel nur eine. Auch in Zürich fehlt beim FCZ eine Saison in der Erfassung.

Nur der St. Jakob-Park in Basel tanzt bei diesem Zusammenhang etwas aus der Reihe und verfügt mit insgesamt 19 roten Spielen – trotz kurzem Transfer zwischen Bahnhof und Stadion – über eine vergleichsweise hohe Zahl. Doch auch hier zeigt sich ein Muster, wenn die Phasen respektive Ereignisorte genauer betrachtet werden. Bei Spielen in Basel scheinen sich nämlich rund um die Extrazugfahrt immer wieder problematische Ereignisse abzuspielen (12 bei der Hinfahrt, 12 bei der Rückfahrt), was letztlich zu dieser hohen Zahl führt. Erwähnenswert sind dazu sicherlich Notbremsungen des Extrazugs, beispielsweise bei Pratteln. Bei einigen roten Spielen kam es dort im Anschluss auch zu Auseinandersetzungen mit den Heimfans, welche dort auf den vorbeifahrenden Extrazug warteten.

Die vorliegenden Daten bestärken die Annahme, dass die Nähe des Ankunftsbahnhofs für die Gästefans für die Anzahl Zwischenfälle von Relevanz zu sein scheint. Aus Sicht des Evaluationsteams hat dies einerseits mit einer einfacheren Fantrennung und mit der reduzierten Zeitpanne dieser Phase (respektive dem Aufenthalt der Gästefans auf dem Transferweg) bei Stadien mit kurzem Transfer zu tun.

4.1.5 Entwicklung Personenaufkommen in Extrazügen

Die Abbildung 9 zeigt die Entwicklung der durchschnittlichen Anzahl Personen, welche in der Super League Saison 15/16 bis zur Hinrunde der Saison 18/19 mit Extrazügen an Auswärtsspiele reisten. Die Daten wurden so von der SBB übermittelt.

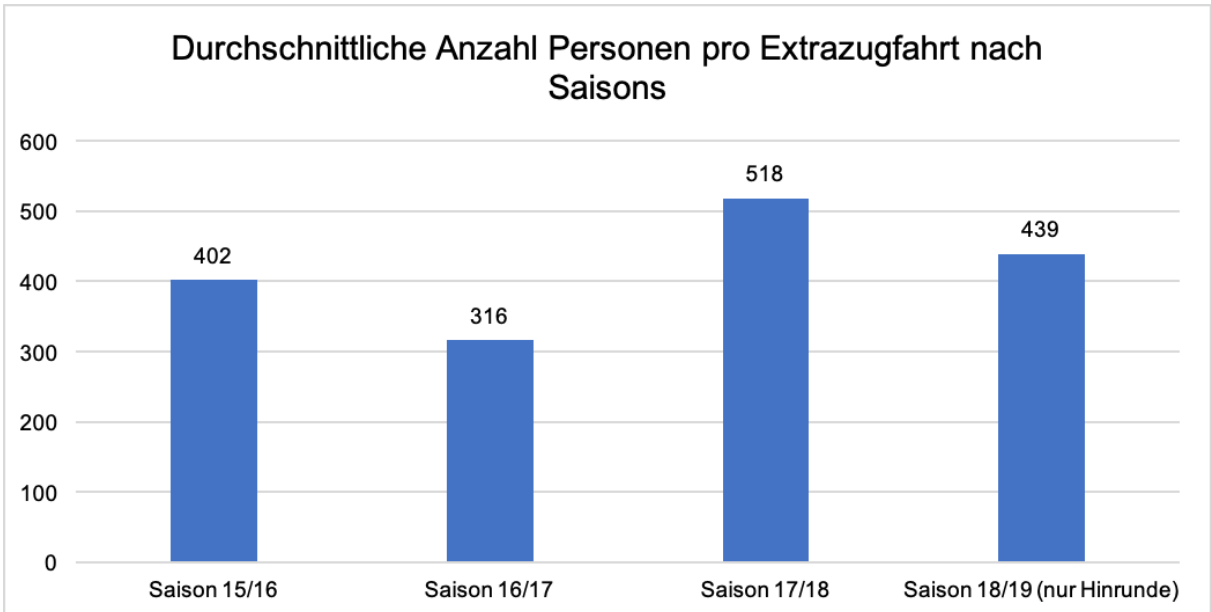


Abbildung 9: Entwicklung des Personenaufkommens in Extrazügen in den Saisons 15/16 - Hinrunde 18/19.

Lesebeispiel: In der Saison 15/16 reisten pro Extrazugfahrt durchschnittlich 402 Personen an Spiele der Super League.

Im Mittel am wenigsten Personen (316) pro Extrazugfahrt reisten während der Saison 16/17, in welcher der FC Zürich nicht in der Super League spielte, und erfahrungsgemäss die höchste Anzahl Reisende bei den Extrazugfahrten aufweist. Das höchste Personenaufkommen in Extrazügen weist die darauffolgende Saison 17/18 mit einem Mittel von 518 Personen pro Fahrt auf. Gesamthaft lässt sich eine leicht steigende Tendenz der Personen mit Extrazuganreise feststellen.

Die Abbildung 10 zeigt eine Übersicht der Entwicklungen des durchschnittlichen Personenaufkommens in Extrazügen der Klubs der Super League. Betrachtet werden die Saisons 15/16 bis zur Hinrunde der Saison 18/19.

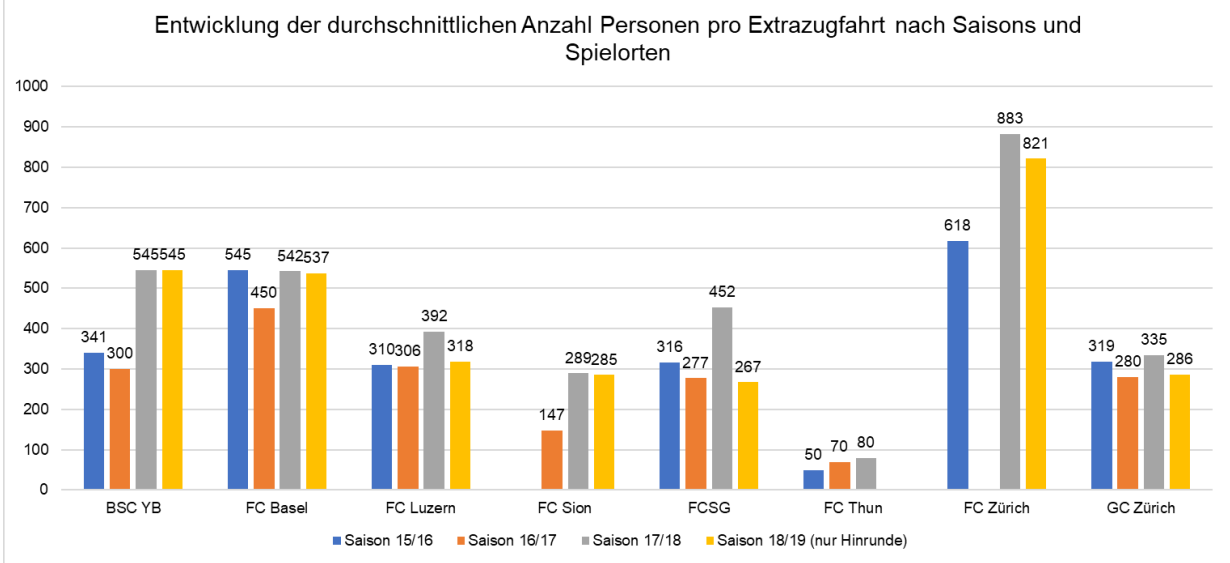


Abbildung 10: Entwicklung des Personenaufkommens in Extrazügen Saisons 15/16 - Hinrunde 18/19 nach Klubs.

Lesebeispiel: In der Saison 16/17 reisten pro Extrazugfahrt durchschnittlich 450 Fans des FC Basel an Auswärtsspiele in der Super League.

Bei Betrachtung der Abbildung 10 fällt auf, dass Extrazugfahrten vor allem bei den Super League Klubs aus Bern, Basel, Zürich und St. Gallen rege genutzt werden. Die restlichen Klubs, wie der FC Sion, der FC Thun oder Neuchâtel Xamax, reisten im Untersuchungszeitraum seltener oder mit einem, im Mittel kleinerem, Personenaufkommen in Extrazügen. Klubs, welche in der Abbildung 10 nicht aufgeführt werden, verzeichneten in den Super League Saisons 15/16 – 18/19 keine offiziell organisierten Extrazugfahrten. Als Alternative wird hier in der Regel mit Bussen angereist. Des Weiteren fällt auf, dass bei den meisten Klubs in der Saison 16/17 im Mittel am wenigsten Personen mit Extrazügen reisten. Ergänzend muss hier erwähnt werden, dass der FC Zürich in der Saison 2016/17 in der Challenge League spielte und diese Zahlen hier entsprechend nicht einfließen. Dem gegenüber sticht die Saison 17/18 heraus, in welcher bei der Mehrheit der Klubs die grösste durchschnittliche Anzahl Personen mit Extrazügen an Auswärtsspiele anreisten. Insbesondere der Wiederaufsteiger FC Zürich verzeichnet im Mittel in dieser Saison das höchste Personenaufkommen in Extrazügen. Ein genereller Trend über alle Klubs der Super League ist jedoch nicht zu erkennen.

4.1.6 Wahrgenommener Druck aus der Gesellschaft zur Lösung der Problematik «Gewalt bei Fussballspielen»

Die Abbildung 11 zeigt die Einschätzung der Umfrageteilnehmenden, wie Sie den Druck aus der Gesellschaft wahrnehmen, um die Problematik Gewalt bei Fussballspielen zu lösen.

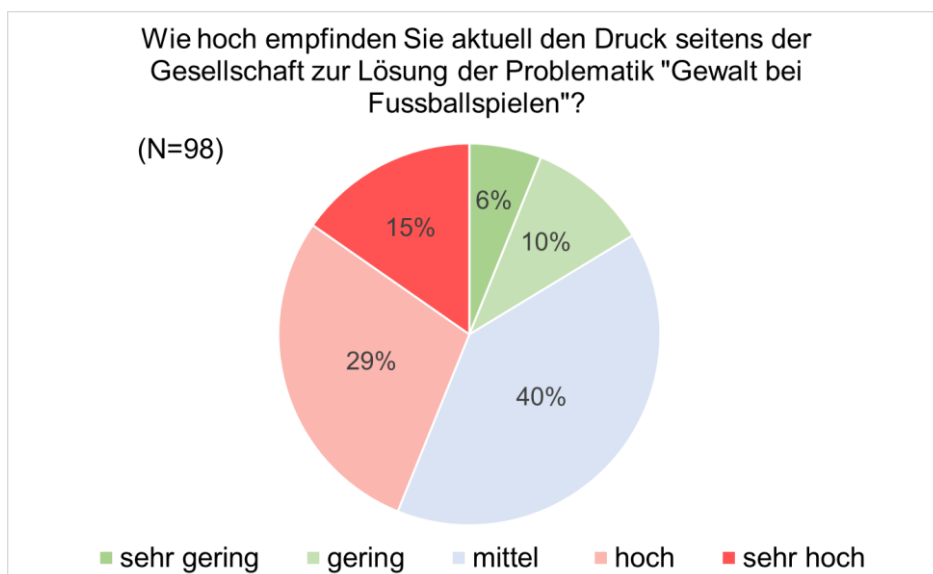


Abbildung 11: Einschätzung Druck aus Gesellschaft zur Lösung der Problematik

Lesebeispiel: 29% der insgesamt 98 Umfrageteilnehmenden nehmen aktuelle einen hohen Druck von Seiten der Politik zur Lösung der Problematik «Gewalt bei Fussballspielen» wahr.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Druck von Seiten der Gesellschaft zur Lösung der Problematik «Gewalt bei Fussballspielen» (44%) etwas höher wahrgenommen wird als derjenige aus der Politik (43%). Im Rahmen der Fokusgruppendifkussionen betrachteten zwei Vertreter der Bewilligungsbehörden, ein Vertreter der Fussballklubs, ein Vertreter der SBB und ein Vertreter der Staatsanwaltschaft, die Rolle der Medien kritisch. Insbesondere der Vertreter der Staatsanwaltschaft erwähnte, dass durch die Berichterstattung in den Medien und

zunehmenden Anfragen an die Medienstellen der Staatsanwaltschaften einen hohen Druck zur raschen Lösung der Fälle aufgesetzt werde.

4.1.7 Veränderung im Verhältnis zwischen Fans und Behörden seit Inkrafttreten des revidierten Hooligankonkordats

Die Abbildung 12 zeigt, die wahrgenommene Veränderung im Verhältnis zwischen den Fans und den Behörden seit Inkrafttreten des revidierten Hooligankonkordats 2012.

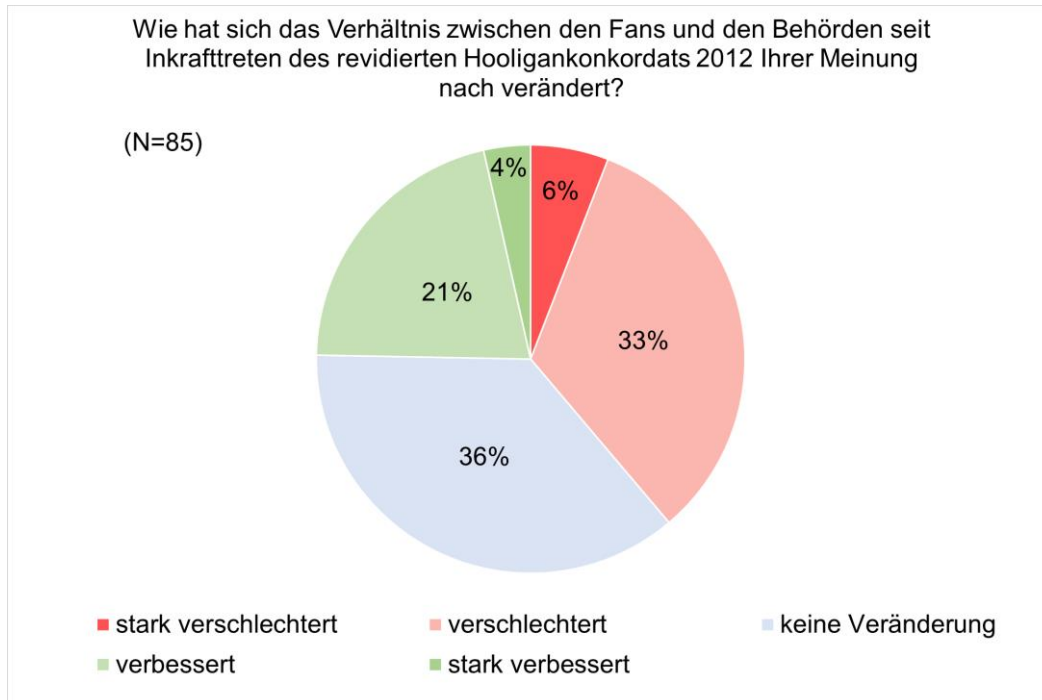


Abbildung 12: wahrgenommene Veränderung im Verhältnis zwischen Behörden und Fans

Lesebeispiel: 36% der insgesamt 85 Umfrageteilnehmenden sehen keine Veränderung im Verhältnis zwischen Behörden und Fans seit dem Inkrafttreten des revidierten Hooligankonkordats 2012.

Dabei kann festgehalten werden, dass 39% der Umfrageteilnehmenden (N=85) eine Verschlechterung wahrgenommen haben, während 25% eine Verbesserung im Verhältnis zwischen Fans und Behörden sehen. Dies sehen auch die Vertreter der Fussballklubs und der Fanarbeit im Rahmen der Fokusgruppen so. Die Konkordats-Massnahmen haben ihrer Meinung nach zu verhärteten Fronten zwischen der Polizei und den Fans geführt.

Zusammenfassung

Das «Gesamtschweizerische Lagebild Sport» GSLS zeigt über die vier betrachteten Saisons ein ähnliches Bild bezüglich der Anzahl rote, gelbe und grüne Spiele. Einzig die Saison 16/17 fällt im Vergleich aus dem Muster. In dieser Saison gab es deutlich weniger rote Spiele. Ein möglicher Erklärungsansatz dieses Rückgangs kann mit dem Abstieg des FC Zürich in die Challenge League in Verbindung gebracht werden, denn die Fans, welche dem FC Zürich zugeordnet wurden, waren in den Saisons 15/16, 17/18 und 18/19 im Schnitt an 15-20 roten Spielen beteiligt. Das Fehlen des FC Zürichs in der Super League Saison 16/17 zeigt sich auch bei der Auswertung des Personenaufkommens in den Extrazügen. Mit durchschnittlich 316 Personen pro Extrazugfahrt weist die Saison 16/17 im Vergleich zu den anderen betrachteten Saisons den tiefsten Schnitt auf.

Sowohl die Daten wie auch die Wahrnehmung der jeweiligen Stakeholder zeigen, dass keine quantitative Zunahme von Gewaltereignissen an Super League Spielen auszumachen ist, die Qualität von einzelnen Ereignissen aber durchaus höher bzw. schwerer wahrgenommen wird.

Die Auswertung, wo sich die Ereignisse für die rote Spielbewertung jeweils abgespielt haben, zeigt, dass die Anzahl der Ereignisse sowohl auf den Reisewegen wie auch vor- und nach den Spielen deutlich höher ist als während der Spiele im Stadion selbst. Bei der Anzahl Ereignisse im Stadion zeigen die Daten ausserdem, dass ein überwiegender Teil auf die gleichzeitige Verwendung von Pyros und Böllern zurückzuführen ist. Physische Gewalt gegen andere Personen hingegen tritt primär auf den Transfers zwischen Bahnhof und Stadion auf, sowie nach ausgelösten Notbremsungen bei Hin- und Rückreisen. Dabei scheint die Distanz zwischen Bahnhof und Stadion eine zentrale Rolle zu spielen. Die Daten zeigen, dass bei Stadien mit längeren Transferwegen zwischen Bahnhof und Stadion deutlich mehr Ereignisse registriert wurden, welche zu einer roten Spielbewertung geführt haben, als bei Stadien mit kurzen Transferwegen. Die Tatsache, dass sich die Reisewege als problematisch erweisen, widerspiegelt sich auch in der Wahrnehmung der jeweiligen Stakeholdergruppen. So geben die Vertreter der Polizei, der Bewilligungsbehörden, der Fussballklubs und der Staatsanwaltschaft an, eine Verschiebung von Gewalt auf die Reisewege zu beobachten. Vertreter der Transportpolizei und den SBB geben zudem an, dass jeweils die Ankunftsbahnhöfe problematisch sind, die physische Gewalt in den Extrazügen aber eher rückläufig ist.

Weiter zeigt die detaillierte Betrachtung der roten Spiele, dass vorwiegend die Gästefans treibende Kraft für Gewalt und die daraus resultierende rote Spielbewertung sind. Im Durchschnitt waren die Gästefans in 80% der rot bewerteten Auswärtsspiele involviert. Dies deckt sich auch mit den Wahrnehmungen der Bewilligungsbehörden, welche vor allem das Verhalten der Gästefans als problematisch einschätzen.

Weiter kann festgehalten werden, dass sich das Verhältnis zwischen Behörden und Fans seit dem Inkrafttreten des revidierten Hooligan Konkordats 2012 eher verschlechtert hat.

4.2 Gewaltdefinition Hooligan Konkordat

Im Rahmen der Umfrage, wie auch der Fokusgruppe, wurde auch über die aktuelle Gewaltdefinition des Hooligan Konkordats (Art. 2) gesprochen. In der Umfrage musste beurteilt werden, wie zufrieden man mit der aktuellen Gewaltdefinition des Hooligan Konkordats sei. Die Resultate sind in Abbildung 13 ersichtlich.

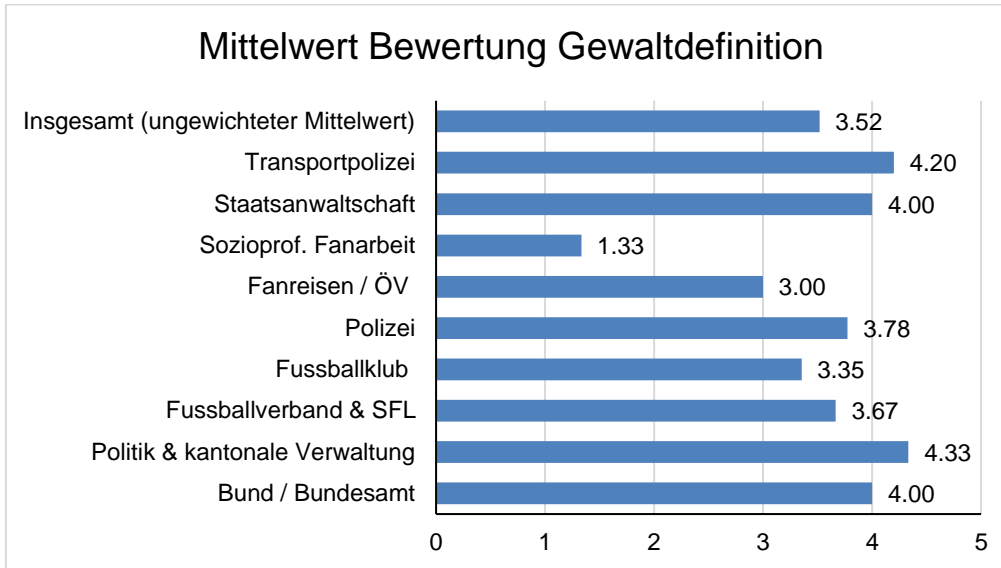


Abbildung 13: Die gruppenspezifischen Mittelwerte zur Frage "Wie zufrieden sind Sie mit der Gewaltdefinition des Hooligankonkordats?".

Lesebeispiel: Die Vertreter der Polizei bewerteten ihre Zufriedenheit mit der aktuellen Gewaltdefinition des Hooligan Konkordats im Schnitt mit 3,78. Dies entspricht einem Wert nah bei «4=zufrieden», wobei «3=weder zufrieden noch unzufrieden» bedeutet.

Die Skala beinhaltet dabei fünf unterschiedliche Werte («1 = sehr unzufrieden», «2 = unzufrieden», «3 = weder zufrieden noch unzufrieden», «4 = zufrieden», «5 = sehr zufrieden»). Insgesamt zeigen sich die Umfrageteilnehmer mit einem ungewichteten Mittel von 3,52 zwischen «3=weder zufrieden noch unzufrieden» und «4=zufrieden». Bei der gruppenspezifischen Betrachtung zeigt man sich seitens der Vertreter der Politik und kantonalen Verwaltung (4,33), der Transportpolizei (4,20), wie auch seitens Bund (4,00) und Staatsanwaltschaft (4,00) zufrieden bis sehr zufrieden. Von diesen Umfrageteilnehmern wurden im Kommentarfeld der Umfrage auch keine weiteren Bemerkungen angebracht. Werte zwischen «3=weder zufrieden noch unzufrieden» und «4=zufrieden» ergaben sich bei den Vertretern der Gruppen Polizei (3,78), Fussballverband und SFL (3,67), Fussballklub (3,35) sowie Fanreisen / ÖV (3,00). Einzelne Polizeivertreter kritisierten in den Umfragekommentaren, dass sie sich eine Ergänzung der Gewaltdefinition mit Diebstahl (einmal erwähnt), Vermummung sowie dem Mitführen von Materialien, die zur Vorbereitung einer Schlägerei gezählt werden können (Zahnschutz, Quarz-Handschuhe) (einmal erwähnt) wünschen würden. Seitens der Vertreter der Fussballklubs wurde dreimal kritisiert, dass man die Ausweitung des Gewaltbegriffs als kritisch betrachte (Verwenden und Mitführen von Pyrotechnik sowie Sachbeschädigungen). Auch die fehlende Festlegung von Grenzen bezüglich der Zuordnung einer Tat zur Sportveranstaltung sowie schwammige Tatbestände (Landfriedensbruch, Nötigung) wurden je einmal kritisiert. Äusserst kritisch zeigte man sich seitens der Fanarbeit, wobei dort ein Wert von 1,33 nah bei «1=sehr unzufrieden» liegt. In den Kommentaren wurde gerade die Ausweitung des Gewaltbegriffs mit Pyros und Sachbeschädigung nicht gutgeheissen (fünf Nennungen). Weitere Kommentare äusserten ebenfalls Kritik am Tatbestand Landfriedensbruch (einmal genannt), an der unklaren Festlegung von Richtlinien zur Zuordnung einer Tat zur Sportveranstaltung (einmal genannt). Die Gewaltdefinition habe so eine Stigmatisierung der Fans und eine Verhärtung der Fronten zu Polizei und Behörden bewirkt.

Im Rahmen der Fokusgruppen wurde die Gewaltdefinition nicht mit allen Stakeholdergruppen besprochen. Von einigen wurden aber die bereits in der Umfrage aufgetauchten Elemente in der Fokusgruppe weiter verdeutlicht. Seitens Fanarbeit wurde hervorgehoben, dass aus ihrer Sicht wünschenswert wäre, bei der Gewaltdefinition das Mitführen von Pyrotechnik und deren Verwendung als Stilmittel aus der Gewaltdefinition auszuschliessen. Auch mehrere Vertreter der Fussballklubs zeigten sich hier kritisch und hoben hervor, dass in ihrer Wahrnehmung von der Polizei das Ahnden von Pyro-Verwendung immer noch sehr hoch gewichtet wird. Im Einzelgespräch mit einem Vertreter der Bewilligungsbehörden (führende Funktion bei der Polizei) wurde hingegen hervorgehoben, dass die Erweiterung der Gewaltdefinition mit Vermummung und Hausfriedensbruch erwünscht wäre. Gerade die Vermummung diene in der Regel als Vorbereitung einer gewalttätigen Handlung gemäss Konkordat. Seitens der Vertreter der Staatsanwaltschaften zeigte man sich im Rahmen der Fokusgruppe aber kritisch gegenüber einer weiteren Ausweitung des Gewaltbegriffs, wie dies von einigen Polizeivertretern gefordert wurde. Massnahmen des Hooligan Konkordats seien erst dann verfügbar, wenn die konkrete Tat erfolgt sei. Die Vorbereitung dazu reiche nicht. Entsprechend müsse sich die Gewaltdefinition im Hooligan Konkordat am Strafgesetzbuch orientieren – obwohl die jetzige Definition teils bereits über strafbares Verhalten hinausgeht, was beispielsweise beim Mitführen von Pyrotechnik der Fall ist. Auch die Abgrenzung von Gewalt zu normalem Alltagsverhalten würde dadurch zunehmend schwierig. Diese Problematik wurde am Beispiel des Vermummungsverbots unterstrichen, wo es ein normales Verhalten darstellt, wenn der Schal bei Kälte und Wind im Stadion vor das Gesicht gezogen wird.

Zusammenfassung

Die aktuelle Gewaltdefinition des Hooligan Konkordats stösst nicht bei allen befragten Personen auf Zustimmung. Einzelne Stimmen der Polizei würden sich eine Erweiterung der Gewaltdefinition wünschen, um auch Taten mit einer polizeilichen Massnahme belegen zu können, die aus ihrer Sicht der Vorbereitung von Gewalthandlungen dienen. Vertreter der Fussballklubs und der Fanarbeit hingegen kritisieren, dass auch Sachbeschädigungen und die Verwendung von Pyrotechnik als Stilmittel als Gewalttaten gelten.

4.3 Massnahmen

4.3.1 Aufgenommene Tatbestände Saisons 15/16 – 18/19

Die Abbildung 14 zeigt die anlässlich der Verfügungen von polizeilichen Massnahmen aufgenommenen Tatbestände im Betrachtungszeitraum der Saisons 15/16 – 18/19. Aufgeführt sind also jene Tatbestände, die auch effektiv eine Verfügung einer polizeilichen Massnahme zur Folge hatten und somit an das fedpol rapportiert wurden, und NICHT jene Tatbestände, die beobachtet werden konnten, aber zu keiner polizeilichen Massnahme führten.

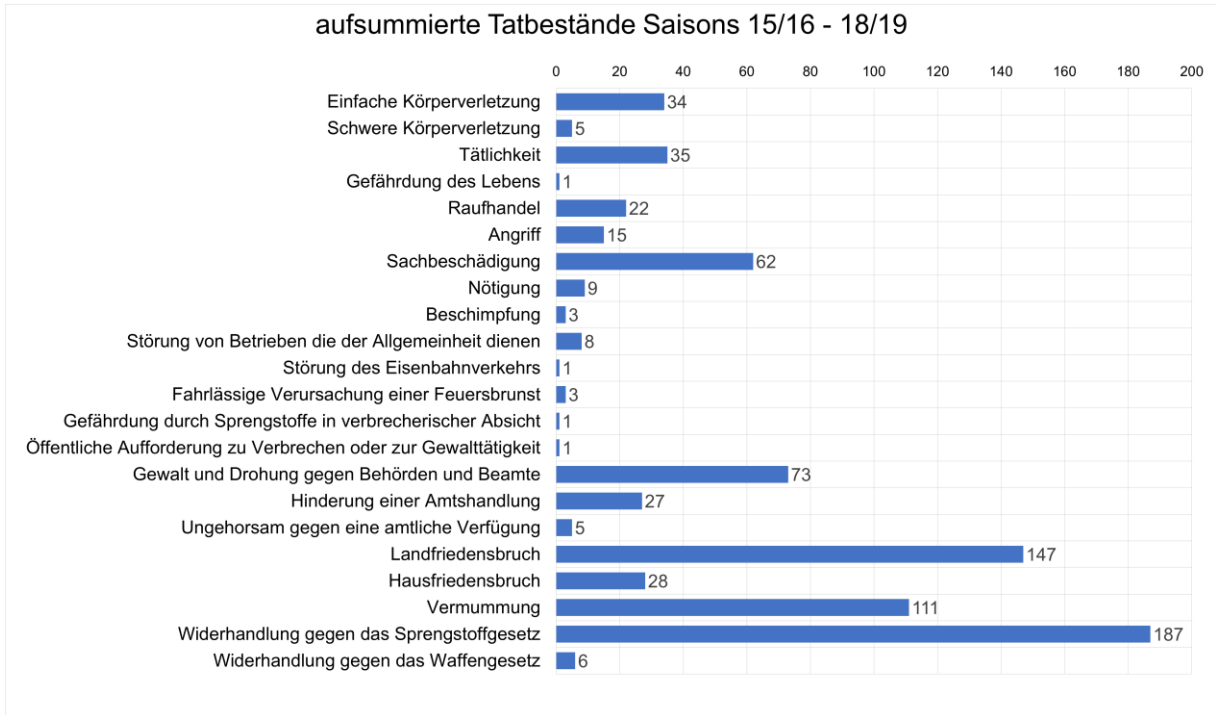


Abbildung 14: aufgenommene Tatbestände der verfügten Massnahmen in den Saisons 15/16 - 18/19

Lesebeispiel: Die Graphik zeigt die aufgenommenen Tatbestände in absoluten Zahlen über die Saisons 15/16 – 18/19, die letztlich mit einer verfügten Massnahme (Rayonverbot oder Meldeauflage) geahndet wurden. Insgesamt wurde der Tatbestand «Widerhandlung gegen das Sprengstoffgesetz» bei Verfügungen von polizeilichen Massnahmen im Betrachtungszeitraum (Saisons 15/16 – 18/19) 187 Mal registriert.

Die häufigsten aufgenommenen Tatbestände sind: die Widerhandlung gegen das Sprengstoffgesetz (187), Landfriedensbruch (147) und Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte (73). Doch auch wegen verübter Sachbeschädigungen wurden häufiger Massnahmen ausgesprochen. Der Tatbestand der Vermummung zählt ebenfalls dazu. Er ist für die Verfügung von polizeilichen Massnahmen des Konkordats aber nicht von Relevanz, da er nicht als gewaltsames Verhalten gemäss Art. 2 des Konkordats gilt. Entsprechend tauchte dieser Tatbestand auf den vom fedpol erhaltenen Daten immer in Kombination mit einem anderen Tatbestand auf.

4.3.2 Massnahmen Super League Saison 15/16 – 18/19

Die Abbildung 15 gibt einen Überblick über die verfügten Massnahmen über die Super League Saisons 15/16 – 18/19, differenziert nach Zeitdauer. Zu beachten ist, dass nur Stadionverbote, welche in HOOGAN erfasst wurden, aufgelistet sind und der Stichtag der Datenerhebung auf dem 1. September 2019 lag. Massnahmen, welche zu einem späteren Zeitpunkt verfügt wurden, sind in der Graphik nicht erfasst. Dies äussert sich primär in den Daten zur Saison 2018/19. Hier ist davon auszugehen, dass noch eine nicht unerhebliche Anzahl Verfügungen fehlt. Es sei hier insbesondere der Verweis auf das Kapitel 4.3.4 gemacht, in welchem die durchschnittliche Dauer zwischen Ereigniszeitpunkt und Datum der jeweiligen Verfügung dargestellt wird.

u^b

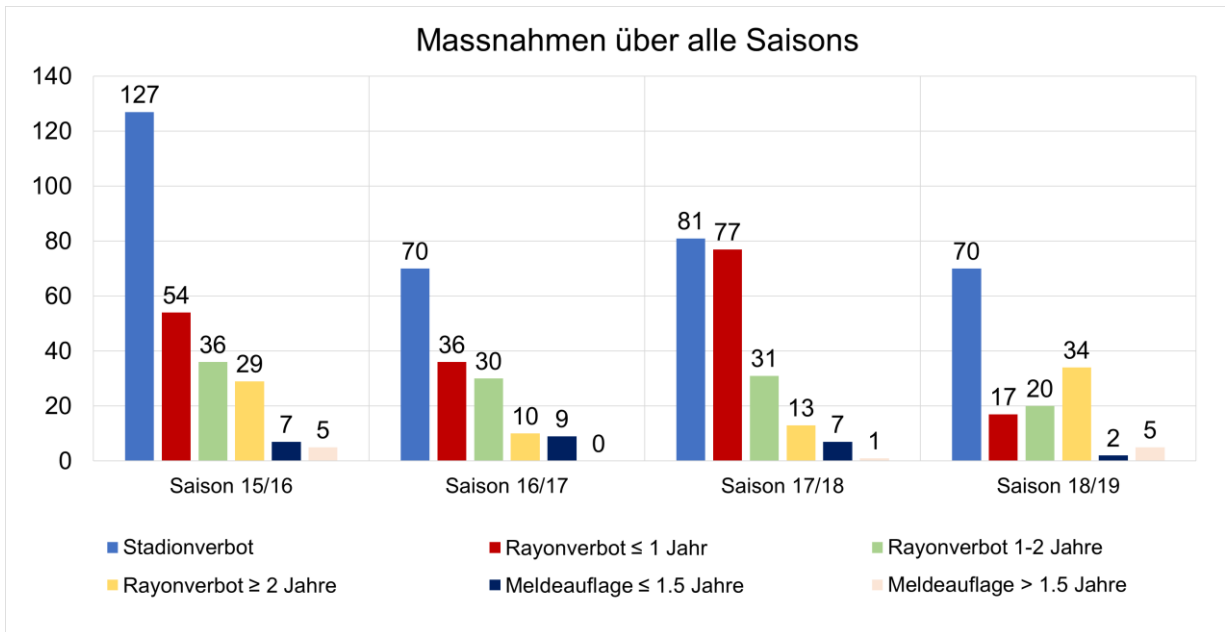


Abbildung 15: Übersicht Massnahmen Super League Saisons 15/16 - 18/19

Lesebeispiel: In der Saison 15/16 wurden insgesamt: 127 Stadionverbote, 54 Rayonverbote (≤ 1 Jahr), 36 Rayonverbote (1-2 Jahre), 29 Rayonverbote (≥ 2 Jahre) sowie 7 Meldeauflagen (≤ 1.5 Jahre) und 5 Meldeauflagen (≥ 1.5 Jahre) ausgesprochen bzw. verfügt.

Auffällig ist, dass in der Saison 18/19 eine Tendenz zu zeitlich längeren Rayonverboten zu beobachten ist, während in den vorangegangenen Saisons die Häufigkeit mit zunehmender Dauer der Rayonverbote stets abnehmend war. Bei der Anzahl Meldeauflagen zeigt sich dies in den Daten nicht. Hier ist aber hervorzuheben, dass gemäss den Kenntnissen des Evaluationsteams nach dem Stichtag für die Datenerhebung noch eine höhere Anzahl Meldeauflagen verfügt wurde (mindestens ein Dutzend, unter anderem durch die KaPo BE und die StaPo ZH). Weiter wurde sogar zum ersten Mal die Massnahme «Polizeigewahrsam» durch die KaPo BE verfügt.

Es stellt sich die Frage, wie die höhere Anzahl strengerer Massnahmen in der Saison 18/19 erklärt werden kann. Die Antwort hierzu kann nicht genau eruiert werden. Es bieten sich aber folgende Erklärungsansätze an:

- Bessere Identifikation bei schweren Zwischenfällen: Es gab mehr Ereignisse mit schwereren Zwischenfällen, bei welchen auch effektiv Täter identifiziert werden konnten.
- Mehr Wiederholungstäter: Es wurden in der Saison 18/19 mehr Massnahmen gegen Personen verfügt, die in den letzten drei Jahren bereits mit einer Massnahme belegt worden waren («Wiederholungstäter»). Die Massnahmen sind so gemäss Konkordat strenger auszulegen, beispielsweise indem eine Meldeauflage an Stelle eines Rayonverbotes verfügt wird.
- Höhere Anzahl involvierter Personen im Rahmen der Ereignisse: Die Spielbewertung des GSLS sagt nichts über die Anzahl involvierter Personen aus. Insofern kann nicht ausgeschlossen werden, dass in der Saison 18/19 eine höhere Anzahl Personen bei Ereignissen mit einer bestimmten Schwere (v.a. bei den Spielen mit roter Spielbewertung) involviert waren und entsprechend mit polizeilichen Massnahmen gemäss Hooligan Konkordat belegt wurden.

- Strengere Verfügung seitens der verfügenden Behörden: Ebenfalls nicht gänzlich ausgeschlossen werden kann, dass die Praxis (bspw. aufgrund eines höheren medialen Drucks) der verfügenden Behörden strenger wurde, also tendenziell längere oder einschneidendere Massnahmen ausgesprochen wurden.

4.3.3 Massnahmen Super League Saison 15/16 – 18/19 nach verfügender Behörde

Abbildung 16 zeigt, die Anzahl verfügbarer Massnahmen nach verfügender Behörde in den Saisons 15/16 – 18/19. Es können deutliche Unterschiede in der Anzahl verfügbarer Massnahmen zwischen den verfügenden Behörden ausgemacht werden. Zu beachten gilt, dass der Kanton Basel-Stadt und Basel-Land dem revidierten Hooligankonkordat (2012) nicht beiträt und hier deshalb nur Rayonverbote mit einer Dauer von maximal 12 Monaten verfügt werden können.

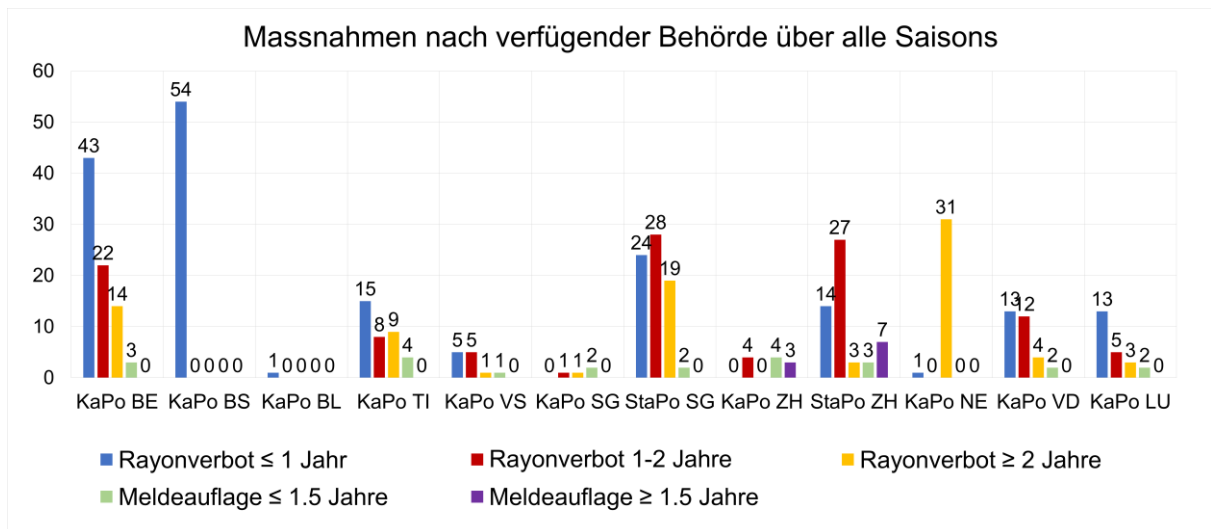


Abbildung 16: Polizeiliche Massnahmen nach verfügender Behörde in den Saisons 15/16 - 18/19

Lesebeispiel: Die KaPo Tessin hat in den Saisons 15/16 – 18/19 insgesamt: 15 Rayonverbote (≤ 1 Jahr), 8 Rayonverbote (1-2 Jahre), 9 Rayonverbote (≥ 2 Jahre) und 4 Meldeauflagen (≤ 1.5 Jahre) verfügt.

Die Abbildung 16 zeigt Unterschiede in der Anzahl verfügbarer Massnahmen zwischen den einzelnen verfügenden Behörden. Die Daten lassen keine Rückschlüsse auf die Arbeitsweise und Arbeitsqualität, den Ressourceneinsatz und die Anzahl zu bewältigenden Fans zu, deshalb darf diese Statistik nicht als Rangliste interpretiert werden.

Bei den Meldeauflagen fällt auf, dass gerade durch die Polizeikorps im Kanton Zürich, aber auch durch die Korps in den Kantonen Tessin, St. Gallen, Bern, Waadt, Luzern und Wallis im Betrachtungszeitraum Meldeauflagen anlässlich von Super League Spielen solche verfügt wurden. Bei der Betrachtung der zugrundeliegenden Tatbestände zeigen sich primär physische Gewalttätigkeiten gegen Personen als Hauptgrund (Landfriedensbruch, Körperverletzung, Angriff), darunter auch gegen Behörden und Beamte. Vereinzelt wurden Meldeauflagen aber auch aufgrund von Tötlichkeiten, Widerhandlungen gegen das Sprengstoffgesetz oder Sachbeschädigungen verfügt. Es kann entsprechend davon ausgegangen werden, dass es sich hier um Wiederholungstäter handelt, die in den letzten Jahren bereits ein Rayonverbot erhalten hatten.

4.3.4 Zeitdauer zwischen Ereignis und Verfügung von polizeilichen Massnahmen je verfügende Behörde

Die Abbildung 17 zeigt die durchschnittliche Zeitdauer zwischen dem Ereignis und der Verfügung des Rayonverbots je verfügende Behörde über die Saisons 15/16-18/19. Dabei wird je verfügende Behörde jeweils der Mittelwert und der Median in Tagen dargestellt.

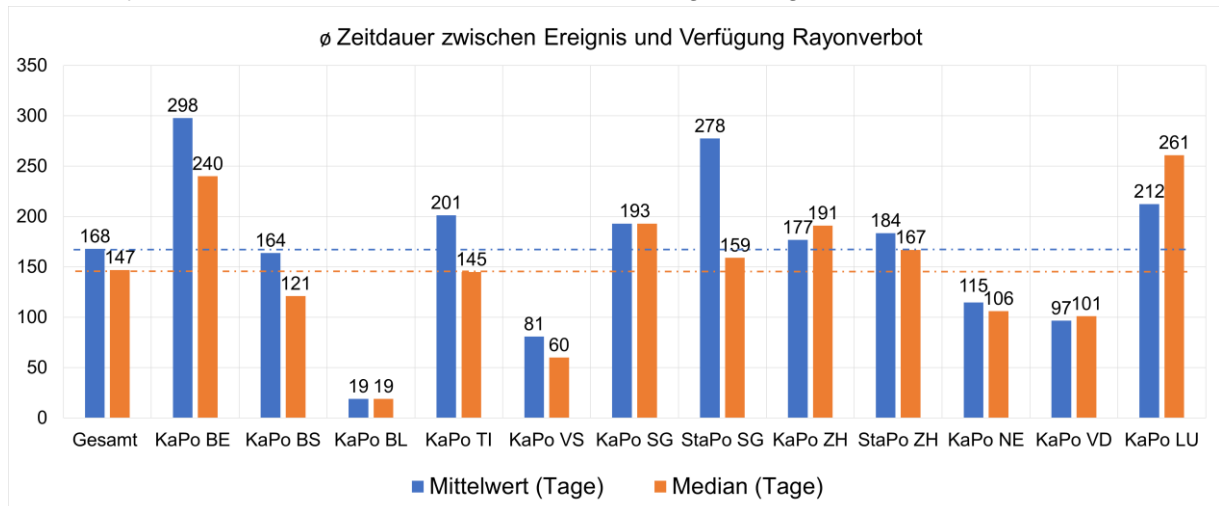


Abbildung 17: Zeitdauer zwischen Ereignis und Verfügung Rayonverbot je verfügende Behörde

Lesebeispiel: Bei der StaPo St. Gallen dauert es im Schnitt 278 Tage zwischen einem Ereignis und der Verfügung eines Rayonverbotes. Der Median für die StaPo St. Gallen beträgt 159 Tage bis ein Rayonverbot nach einem Ereignis verfügt wird. Die gestrichelte Linie (blau) zeigt den durchschnittlichen Mittelwert in Tagen über alle verfügenden Behörden und die Linie (orange) zeigt den durchschnittlichen Median in Tagen über alle verfügenden Behörden.

Über alle verfügenden Behörden gesehen dauert es im Durchschnitt 168 Tage zwischen dem Ereignis (Spieltagsdatum) und der Verfügung eines Rayonverbotes. Etwas mehr als die Hälfte der verfügenden Behörden liegen über diesem Durchschnitt. Um einen aussagekräftigen Vergleich anstellen zu können, eignet sich jedoch das Mass des Medians in diesem Fall besser. Der Median gilt als Zentralwert und ist derjenige Messwert, welcher genau in der Mitte steht, wenn die Daten der Grösse nach sortiert werden. Der Median ist demnach weniger anfällig auf Extremwerte und deshalb für die Betrachtung das realistischere Mass. Der durchschnittliche Median über alle verfügenden Behörden betrachtet, beträgt 147 Tage zwischen einem Ereignis und der Verfügung eines Rayonverbotes. Dabei liegt genau die Hälfte aller verfügenden Behörden über beziehungsweise unter diesem Wert. Der Maximalwert bis zur Verfügung eines Rayonverbots lag bei 1165 Tagen und der Minimalwert bei einem Tag. Auffällig ist, dass es grosse Unterschiede zwischen den verfügenden Behörden bezüglich Zeitdauer gibt. Während der Median bei der KaPo Basel-Land 19 Tage bis zur Verfügung eines Rayonverbotes beträgt, dauert es bei der KaPo Luzern 261 Tage (Median). Dabei ist zu beachten, dass die KaPo Basel-Land mit deutlich weniger Fällen konfrontiert war als die KaPo Luzern. Aufgrund der Daten kann keine Aussage darüber gemacht werden, welche Prozessschritte wie lange gedauert haben. Es ist lediglich die Zeitdauer zwischen dem Ereignis und dem Verfügungsdatum des Rayonverbots abgebildet.

Die Abbildung 18 zeigt die durchschnittliche Zeitdauer zwischen dem Ereignis und der Verfügung einer Meldeauflage je verfügende Behörde über die Saisons 15/16-18/19. Dabei wird je verfügende Behörde jeweils der Mittelwert und der Median in Tagen dargestellt. Über alle verfügenden

Behörden gesehen dauert es im Durchschnitt 203 Tage zwischen dem Ereignis (Spieltagsdatum) und der Verfügung einer Meldeauflage. Insgesamt liegen drei verfügende Behörden über diesem Durchschnitt. Um einen aussagekräftigen Vergleich anstellen zu können eignet sich jedoch das Mass des Medians besser. Der durchschnittliche Median über alle verfügenden Behörden betrachtet, beträgt 192 Tage zwischen einem Ereignis und der Verfügung einer Meldeauflage. Dabei liegen vier verfügende Behörden über diesem durchschnittlichen Median.

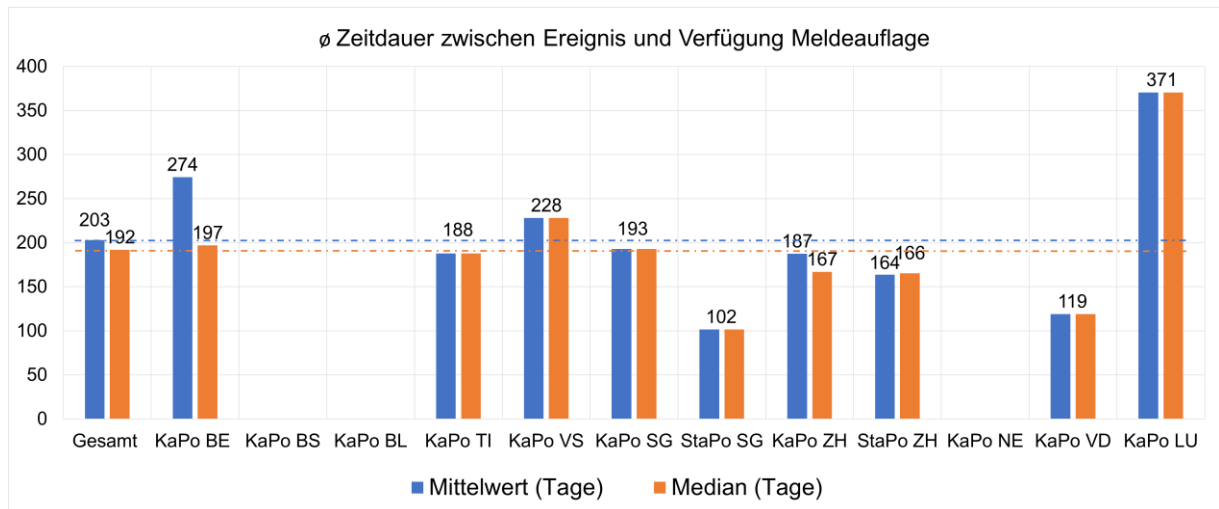


Abbildung 18: Zeitdauer zwischen Ereignis und Verfügung Meldeauflage je verfügende Behörde

Lesebeispiel: Bei der KaPo Bern dauert es im Schnitt 274 Tage zwischen einem Ereignis und der Verfügung einer Meldeauflage. Der Median für die KaPo Bern beträgt 197 Tage, bis eine Meldeauflage nach einem Ereignis verfügt wird. Die gestrichelte Linke stellt dabei die durchschnittliche Zeitdauer, respektive den Median der Gesamtstichprobe dar.

4.3.5 Erklärungsansätze zur Zeitdauer zwischen Ereignis und Verfügung von polizeilichen Massnahmen

Für die Vertreter der Polizei, welche an den Fokusgruppen teilgenommen haben, ist die lange Dauer bis zur Verfügung von polizeilichen Massnahmen primär auf die schwierige Identifikation zurückzuführen. Sie sehen es entsprechend als notwendig, Verbesserungen in Bereich der Identifikation zu schaffen, denn je nach Kontext könne es bei Grossveranstaltungen herausfordernd sein, Festnahmen vor Ort zu gewährleisten.

Auch das rechtliche Gehör wird als ein relevanter Faktor in der Zeitdauer, bis Massnahmen verfügt werden können, betrachtet. Im Rahmen der Fokusgruppen erwähnte ein Vertreter der Staatsanwaltschaft, dass es mittlerweile eine Gruppe von Rechtsanwälten gibt, die sich gut mit der Materie auskennen und mit deren Hilfe betroffene Fans ihre Rechte immer mehr wahrnehmen, notfalls bis zum Gericht. Dies wurde auch von Vertretern der Polizei bestätigt. Weiter wurde in der Diskussion das Modell Zürich, welches eine Krawallgruppe für die Bearbeitung der Fälle beinhaltet, als «good practice» angeschaut. Innerhalb der Krawallgruppe gibt es einen engen Kontakt zwischen Staatsanwaltschaft und der Polizei, wobei der jeweilige Fall bereits von Anfang an gemeinsam beurteilt wird.

Im Rahmen von zusätzlichen verschiedenen individuellen Telefonaten und Gesprächen fanden sich Hinweise darauf, dass auch unterschiedliche Organisationsformen der Korps zu einer unterschiedlichen Dauer bei der Verfügung von Massnahmen beitragen könnten. So ist nicht

einheitlich geregelt, von wem die konkreten Fälle bearbeitet werden. Gemäss den vorliegenden Informationen geschieht dies in manchen Polizeikorps durch «normale» Polizisten, ohne Spezialisierung im Bereich «Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen», bei anderen hingegen werden Experten mit den Ermittlungen betraut. Bei einem anderen Korps werden die Ermittlungen durch die Kriminalpolizei durchgeführt. Eine einheitliche Handhabung scheint damit nicht vorhanden zu sein. Dies wurde auch in einem individuellen Gespräch mit der Polizeilichen Koordinationsplattform Sport (KaPo FR) mehrfach hervorgehoben. Mit den vorliegenden Daten kann davon ausgegangen werden, dass die Verwendung von Spezialisten sich positiv auf die Dauer zwischen Ereignis und Verfügung auswirkt. Aus Sicht der Vertreter der Bewilligungsbehörden lässt sich die lange Dauer für die Strafverfolgung, aber auch teils für polizeiliche Massnahmen, ebenfalls mit dem langwierigen Identifikationsprozess, Prozessen für das rechtliche Gehör, aber auch mit der teils eher niedrigen Priorität bei den unterschiedlichen Korps erklären. So würden die Ressourcen nicht bei jedem Fall gleich intensiv für dessen Bearbeitung eingesetzt. Wenn es schnell gehen sollte, so die Meinung mehrerer befragter Vertreter der Bewilligungsbehörden, sei eine Task-Force oder der Einsatz eines Spezialisten-Teams gewinnbringend. Ähnliche Hinweise fanden sich auch im Rahmen der Fokusgruppe mit den Vertretern der Polizei. Auch Spezialisten, die eine gute Kenntnis der Fanszene hätten, würden sich (gemäss der Ansicht der befragten Person aus der Führungsebene eines Schweizer Polizeikorps) besser auskennen und könnten so zu einer schnelleren Identifikation beitragen. Für die Fanarbeitenden sind diese langen Dauern vor allem aus pädagogischer Perspektive problematisch, insbesondere warnen sie vor einer Überschneidung in Bezug auf eine mögliche Doppelbestrafung (SV und polizeiliche Massnahmen). Wenn die lange Bearbeitungsdauer jedoch dazu beitrage, die Fehlerquote zu minimieren, sei dies als positiv zu werten.

Es wurde ebenfalls der Frage nachgegangen, ob allenfalls die unterschiedliche Anzahl beschäftigter Spotter bei den verschiedenen Korps einen Faktor für die Zeitdauer zwischen Ereignis und Verfügung darstellt. Die erhaltenen Informationen deuten aber nicht in diese Richtung. Klar wurde jedoch im Rahmen dieser Nachforschungen, dass die Bearbeitung der Fälle von delinquenten Handlungen rund um Sportveranstaltungen bei den verschiedenen Korps unterschiedlich gehandhabt wird. Während bei einigen Korps erfahrene Spotter die Fallbearbeitung wahrnehmen, sind es bei anderen Korps ordentliche Polizisten oder Mitarbeiter der KriPo. Entsprechend unterschiedlich ist auch, von wem die Analyse von dazugehörigen Videomaterialien vorgenommen wird. Es zeigen sich deutliche Hinweise, dass der Einsatz von Spezialisten mit Erfahrung im Umfeld von Sportveranstaltungen Vorteile bei der Dauer zwischen Ereignis und Verfügung bringen kann.

4.3.6 Einschätzung zur Wirkung von Massnahmen gemäss Hooligankonkordat

Auf der Abbildung 19 ist die Gesamtwirksamkeit der Massnahmen Stadionverbot, Rayonverbot und Meldeauflage ersichtlich. Aus der Abbildung wird die Kaskade der Massnahmen graphisch sichtbar. Die Meldeauflage wird als die wirksamste Massnahme angesehen. Das Stadion- und das Rayonverbot weisen Durchschnittswerte unter 4.00 auf, was auf der Skala «wirksam» bedeuten würde.

u^b

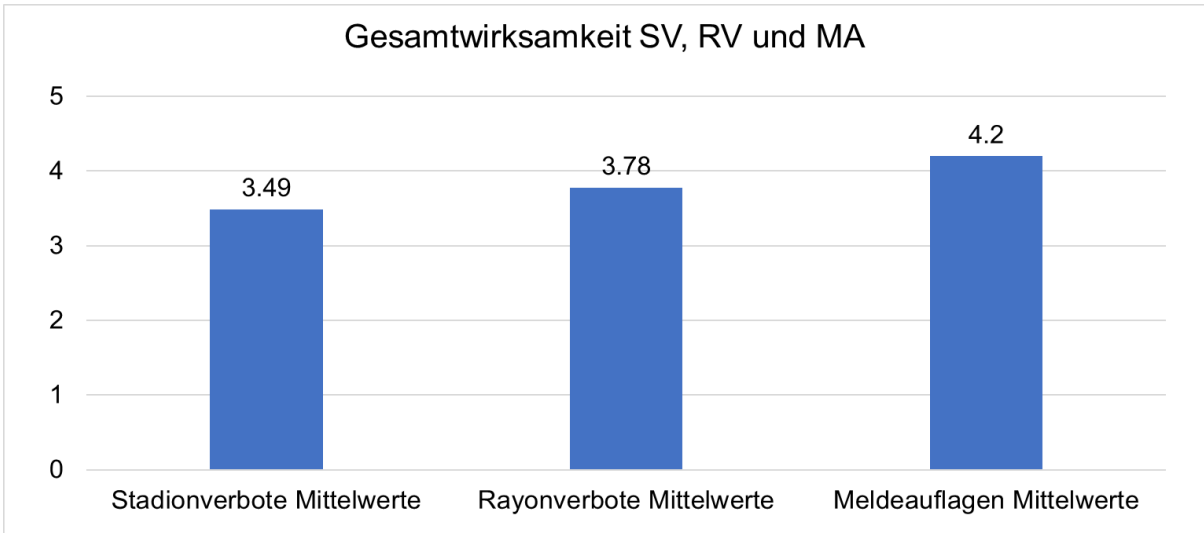


Abbildung 19: wahrgenommene Gesamtwirksamkeit der Massnahmen

Lesebeispiel: Die Umfrageteilnehmenden (N=98) schätzen auf einer Skala von 1= sehr unwirksam, 2=unwirksam, 3=weder wirksam noch unwirksam, 4=wirksam und 5=sehr wirksam das Stadionverbot mit (Wert 3.49), das Rayonverbot mit (Wert 3.78) und die Meldeauflage mit (Wert 4.20) ein.

Die Abbildung 20 zeigt die Einschätzung von Fachexperten je Stakeholder zur Wirksamkeit der Massnahmen, um gewaltbereite Personen von einer Sportveranstaltung fernzuhalten (1= sehr unwirksam – 4= sehr wirksam).

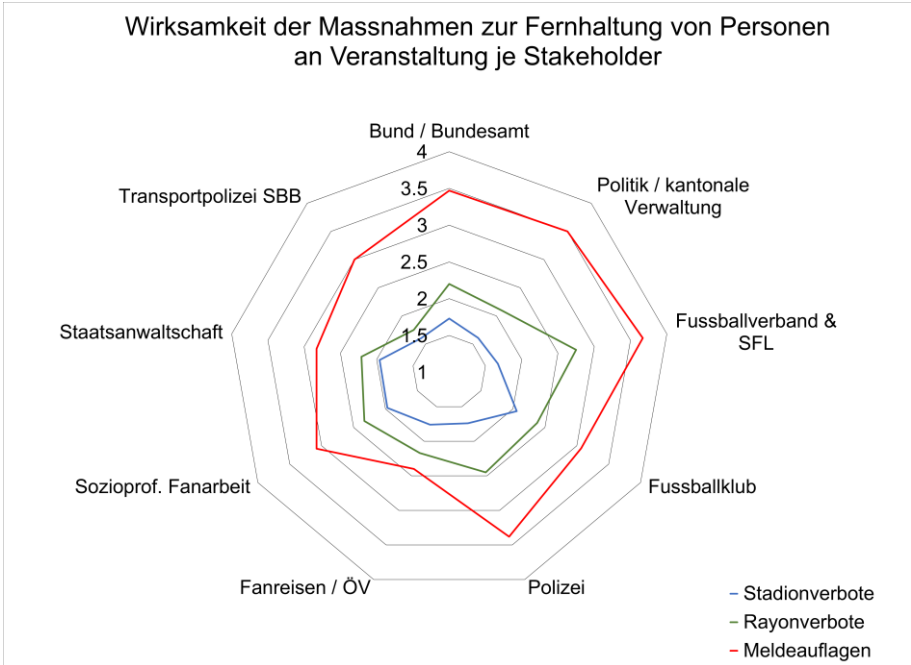


Abbildung 20: Wahrgenommene Wirksamkeit von Massnahmen zur Fernhaltung von gewaltbereiten Personen an der Veranstaltung

Lesebeispiel: Vertreter der Liga und des Fussballverbands schätzen das Stadionverbot mit Mittelwert 2.5 ein, was genau der Mitte zwischen «2 = unwirksam» und «3 = wirksam» und somit einem Neutrum entspricht. Das Rayonverbot liegt mit Mittelwert 2.75 zwischen dem Neutrum und

«wirksam». Die Meldeauflage erhält mit Mittelwert 3.56 eine wirksame Beurteilung, wenn es darum geht, gewaltbereite Personen von einer Veranstaltung fernzuhalten.

Von allen Stakeholdern wird das Stadionverbot als die unwirksamste und die Meldeauflage als die wirksamste Massnahme zur Fernhaltung von gewaltbereiten Personen an einer Veranstaltung bewertet. Dazwischen liegt bei allen Stakeholdern das Rayonverbot. Auffällig ist, dass Vertreter aus dem Bereich Fanreisen / ÖV eine deutlich höhere Skepsis an der Wirksamkeit von Meldeauflagen zur Fernhaltung von gewaltbereiten Personen an Veranstaltungen haben, als dies bei den übrigen Stakeholdern der Fall ist. Ein möglicher Grund für diese Skepsis kann im, von den Vertretern von Fanreisen und ÖV in der Fokusgruppe genannten, hohen Aufwand im Zusammenhang mit Meldeauflagen liegen.

Weiter wird von der Transportpolizei die Wirksamkeit von Rayonverboten bezüglich der Fernhaltung von gewaltbereiten Personen an der Veranstaltung deutlich kritischer gesehen als bei anderen Stakeholdern. Der Grund liegt wohl in der Tatsache, dass bei sieben von zehn Klubs Personen mit aktivem Rayonverbot trotzdem mit dem Extrazug an Auswärtsspiele mitreisen, wie die Tabelle 5 zeigt.

Tabelle 5: Mitreise von Personen mit aktivem Rayonverbot

	BSC YB	FC Basel	FC Lugano*	FC Luzern	Neuchâtel Xamax*	FC Sion	FC St. Gallen	GC Zürich	FC Thun*	FC Zürich	Gesamt
Mitreise	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein	70%
Anzahl	4-5	1-10	0	3-7	2-6	5-10	2-15	0	12-13	0	1-15

* bei diesen Klubs erfolgt die Anreise teils mit Bussen oder mit Individualverkehr

Lesebeispiel: Beim FC Basel reisen Personen mit aktivem Rayonverbot mit an Auswärtsspiele. Die Zahl variiert zwischen 1 und 10 mitreisenden Personen.

Dafür wurden sowohl bei der lokalen dezentralen Fachstelle der Polizei, wie auch beim Klub nachgefragt, inwiefern die «eigenen» Fans mit einer aktiven Massnahme mit an die Spiele reisen würden. Die Aussagen beider angeschriebenen Stellen deckten sich praktisch überall. Bei 70% der Klubs reisen Personen mit aktivem Rayonverbot mit an Auswärtsspiel, wobei die Anreise teils auch individuell erfolgen kann. Da sich die Zielbahnhöfe teils bereits im Rayon befinden, müssen – wie dies im Rahmen der Fokusgruppen bestätigt wurde – die SBB mit dem Extrazug häufig die pragmatische Lösung eines Zwischenstopps vor dem Rayon wählen, da sonst von den betreffenden Fans das Risiko eines Notbremsmissbrauchs ausgeht. Für die Vertreter der Fanreisen und ÖV und auch für die Vertreter der Transportpolizei sind Personen mit einem aktiven Rayonverbot, die auf den Extrazügen mitfahren, insofern problematisch. Ob die mitreisenden Personen mit Rayonverbot dann auch mit ihrem Verhalten effektiv für Probleme auf den Extrazügen sorgen, konnte von den befragten Stakeholdergruppen in den Fokusgruppen nicht klar gesagt werden.

Die Abbildung 21 zeigt die Einschätzung der Fachexperten zur Durchsetzbarkeit der einzelnen Massnahmen.

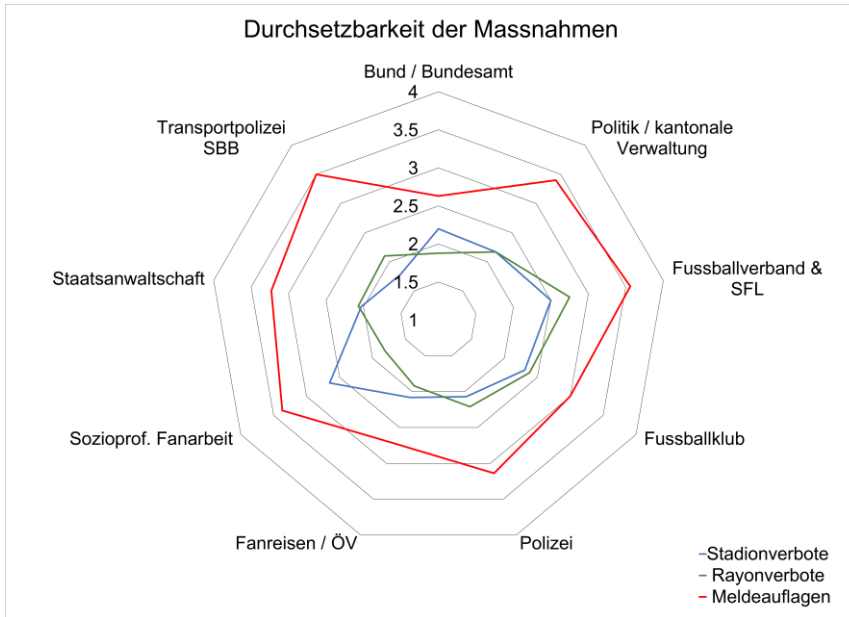


Abbildung 21: Einschätzung der Durchsetzbarkeit von Massnahmen

Lesebeispiel: Die Vertreter der Staatsanwaltschaften schätzen die Durchsetzbarkeit von Rayon- und Stadionverboten auf einer Skala von 1= stimme überhaupt nicht zu, 2=stimme nicht zu, 3= stimme zu, 4=stimme voll und ganz zu, das Stadionverbot bei (Mittelwert 2.03) ein, was unter einer Zustimmung liegt. Etwas höher aber auch unter einer Zustimmung liegt der Wert des Rayonverbots (Mittelwert 2.07). Eine deutliche Zustimmung zeigt der Wert der Meldeaufgabe bezüglich der Durchsetzbarkeit (Mittelwert 3.23).

Über alle Stakeholder gesehen wird die Meldeaufgabe als die am besten durchsetzbare Massnahme gesehen. Dies hat wohl damit zu tun, dass die Personen mit Meldeaufgabe sich in einer Bringschuld befinden. Die gute Durchsetzbarkeit und Kontrollierbarkeit von Meldeaufgaben sind wohl auch die Gründe, weshalb der Meldeaufgabe insgesamt die höchste Gesamtwirksamkeit zugesprochen wird und auch die höchste Wirksamkeit zur Fernhaltung von Personen an der Veranstaltung selbst aufweist.

Hier ergaben sich wertvolle Präzisierungen im Rahmen der Fokusgruppen. Die Vertreter der Bewilligungsbehörden erwähnten etwa, dass die Kontrollierbarkeit von Rayonverboten begrenzt ist. Und nach Meinung einiger Vertreter der Staatsanwaltschaften führen Rayonverbote sogar zu einer Problemverschiebung, beispielsweise weg vom Stadion ins Stadtinnere. Die Vertreter der Polizei gaben in der Fokusgruppe an, dass die Kontrollierbarkeit von Meldeaufgaben grundsätzlich besser sei als diejenige von Rayonverboten, es aber einen hohen Aufwand bedeute, um die Meldeaufgaben bewältigen zu können. So äusserte sich ein Vertreter der Polizei im Rahmen der Fokusgruppe wie folgt: «...Meldeaufgaben hebeln uns praktisch die gesamte Grundversorgung aus». Gerade die Koordination der unterschiedlichen Meldezeitpunkte und das präzise Planen sei aufwändig. Und im Falle einer Ansammlung einer grösseren Gruppe von Personen mit Meldeaufgabe sei die Massnahme kaum mehr zielführend. Entsprechend wäre unter Umständen – insofern machbar – eine elektronische Variante einer Meldeaufgabe wünschenswert. Weiter wurde in der Fokusgruppe der Polizei der Mehrwert von Meldeaufgaben vor allem bei Auswärtsspielen gesehen. Denn die Meldeaufgabe könne gewährleisten, dass nicht mit an die Auswärtsspiele gereist wird. Bei Heimspielen hingegen sei die Wirkung teils nur beschränkt: So sei in manchen Städten

u^b

der einzige, offene Polizeiposten in unmittelbarer Stadionnähe, was für betroffene Personen fast eine «Einladung» darstellen würde, sich zwischen den beiden Meldezeitpunkten noch zum Stadion zu begeben. Eine Kombination von Meldeauflagen bei Auswärtsspielen mit Rayonverbot bei Heimspielen (oder sogar eine gleichzeitige Verfügung von Meldeauflage und Rayonverbot bei Heimspielen) wäre aus Sicht einiger polizeilicher Fokusgruppen-Teilnehmer eine sinnvolle Lösung.

Eine vermehrte Verfügung von Meldeauflagen (siehe auch Kapitel 4.5) anstatt Rayonverboten sei aber nicht ohne weiteres möglich, wie verschiedentlich hervorgehoben wurde. So wurden beispielsweise die unterschiedlichen rechtlichen Hürden für Rayonverbote und Meldeauflagen sowohl von Vertretern der Polizei (im Rahmen der Umfrage) wie auch von den Staatsanwaltschaften (im Rahmen der Fokusgruppe) hervorgehoben. Nach Aussage mehrerer Vertreter der Staatsanwaltschaften im Rahmen der Fokusgruppe, könnten Meldeauflagen gerade bei Personen, die in ländlicheren Regionen wohnen, kaum verfügt werden, da kaum geöffnete Polizeiposten in zumutbarer Distanz vorhanden seien. Auch die Vertreter der Fanarbeit hoben die möglichen Auswirkungen auf die betroffenen Fans hervor. Die Massnahmen per se würden aber nicht abschreckend auf die Fans wirken, sondern viel mehr die Solidarität unter den Fans noch steigern. Die Gruppe an Fans würde damit noch enger zusammenrücken und sich noch mehr von der Polizei distanzieren. Letzterem stimmten auch die meisten Vertreter der Fussballklubs zu. Auch die Vertreter der SBB und der TPO, die grundsätzlich für mehr Meldeauflagen plädieren, bestätigten im Rahmen der Fokusgruppe, dass eine Umsetzung von Meldeauflagen einen immensen Aufwand für die Polizei mit sich bringt.

Zum Schluss sei hier angefügt, dass seitens der polizeilichen Vertreter der KaPo BS die kurze Massnahme-Dauer des alten Konkordats als nicht zufriedenstellend beurteilt wurde. So würde man sich für eine verbesserte Wirksamkeit der polizeilichen Massnahmen ebenfalls einen Beitritt zum revidierten Konkordat wünschen.

Zusammenfassung

Im Betrachtungszeitraum der Saisons 15/16 – 18/19 wurden die Tatbestände: Widerhandlung gegen das Sprengstoffgesetz, Landfriedensbruch, Vermummung und Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte am häufigsten aufgenommen. Bei der Betrachtung der Massnahmen fällt auf, dass in der Saison 18/19 eine Tendenz zu zeitlich längeren Rayonverboten zu beobachten ist, während in den vorangegangenen Saisons die Häufigkeit mit zunehmender Dauer der Rayonverbote stets abnehmend war. Bei der Anzahl Meldeauflagen zeigt sich dies in den Daten nicht. Hier ist aber hervorzuheben, dass gemäss den Kenntnissen des Evaluationsteams nach dem Stichtag für die Datenerhebung noch eine höhere Anzahl Meldeauflagen verfügt wurde (mindestens ein Dutzend, unter anderem durch die KaPo BE und die StaPo ZH). Weiter wurde sogar zum ersten Mal die Massnahme «Polizeigewahrsam» durch die KaPo BE verfügt. Weshalb in der Saison 18/19 eine höhere Anzahl strengerer Massnahmen verfügt wurde, kann nicht genau eruiert werden. Hier gibt es verschiedene Erklärungsansätze. Bei der Betrachtung der Zeitdauern zwischen Ereignis und Verfügungsdatum von Massnahmen zeigt sich, dass für die Verfügung von Rayonverboten über alle Behörden gesehen ein Median von 147 Tagen benötigt wird und bei der Meldeauflage 192 Tage. Es scheint hier aus Sicht der befragten Personen vor allem durch den aufwändigen Identifikationsprozess – nicht zuletzt bedingt durch eher seltene Festnahmen und aufwändige Videoanalysen – aber auch dem rechtlichen Gehör und gewissen Problemen bei den Prozessen innerhalb der verschiedenen

Korps zu diesen Werten zu kommen. So scheint bei den verschiedenen Polizeikorps ebenfalls keine einheitliche Organisationsstruktur bei der Bearbeitung von Fällen vorzuherrschen.

Es kann festgehalten werden, dass die Meldeauflage von den Stakeholdern als die wirksamste und am besten durchsetzbare Massnahme eingeschätzt wird, um Gewalt an Fussballspielen zu verhindern. Weiter zeigt sich, dass das Rayonverbot zwar wirksam zur Fernhaltung von Personen vom Rayon ist, aber nur bedingt wirksam zur Fernhaltung von Personen an der Veranstaltung «Auswärtsspiel» selbst. Dies zeigt die Tatsache, dass bei 70% der Klubs Personen mit einem aktiven Rayonverbot mit an Auswärtsspiele reisen. Das Stadionverbot weist sowohl in der Gesamtwirksamkeit zur Verhinderung von Gewalt an Fussballspielen, wie auch zur Fernhaltung von Personen von der Veranstaltung selbst, im Vergleich zum Rayonverbot und der Meldeauflage die tiefsten Werte auf.

Zu den Meldeauflagen werden aber auch kritische Voten geäussert. So wird verschiedentlich erwähnt, dass der Aufwand bei Meldeauflagen für das betroffene Polizeikorps am Spieltag selbst sehr hoch sei. Weitere Probleme tauchen im Zusammenhang mit Meldeauflagen auf: Der Aufwand für betroffene Personen ist oft erheblich, so dass eine Meldeauflage nicht einfach so verfügt werden kann. Und auch die Nähe der relevanten Meldeorte zum Stadion kann bei Heimspielen ein Problem darstellen. Zuletzt wurde darauf hingewiesen, dass für die Meldeauflage eine gewisse rechtliche Hürde überschritten werden muss und die Meldeauflage nicht einfach als Ersatz für ein Rayonverbot betrachtet werden kann. Einen eher kontraproduktiven Effekt von polizeilichen Massnahmen sieht man bei der Fanarbeit, die eine stärkere Solidarisierung und Abgrenzung der Fans von der Polizei wahrnimmt.

4.4 Auflagen

4.4.1 Auflagen Super League Saison 15/16 – 18/19

Die Abbildung 22 gibt eine Übersicht über die verfügbaren Auflagen an Spielen der Super League der Saisons 15/16 – 18/19. Als Datengrundlage dienen hierbei die übermittelten Verfügungen der lokalen Bewilligungsbehörden. Wo zusätzlich Auflagen aus Dokumenten wie Sicherheitskonzepten, Rahmen- oder Saisonbewilligungen der Klubs hervorgehen, wird die Kategorie in der Abbildung 22 durch einen grauen Balken ergänzt. Dies ist bei sechs der sieben Kategorien der Fall.

u^b

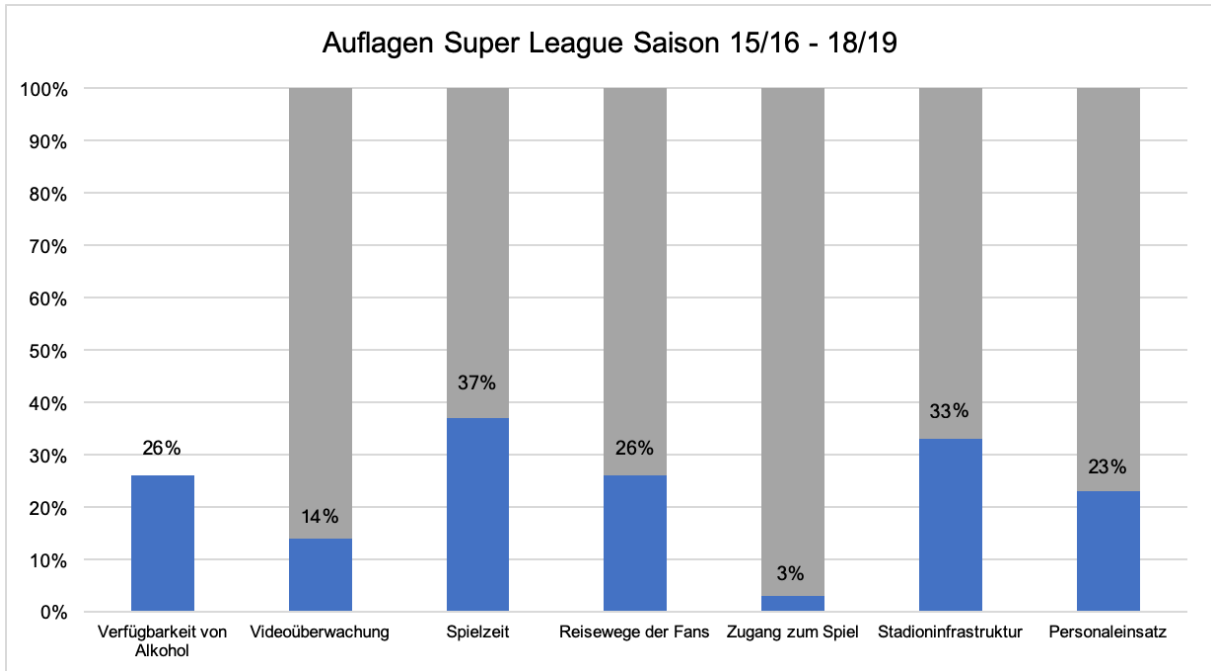


Abbildung 22: Übersicht Auflagen Super League Saisons 15/16 - 18/19

Lesebeispiel: An 33% der Super League Spielen der Saisons 15/16 – 18/19 wurden von den lokalen Bewilligungsbehörden Auflagen zur Stadioninfrastruktur verfügt. Es sind zudem an allen Spielorten im Untersuchungszeitraum Auflagen zur Stadioninfrastruktur in den Sicherheitskonzepten, Rahmen- und Saisonbewilligungen der Klubs verankert.

Hierbei ist zu beachten, dass die Kategorien der Abbildung 22 mehrere einzelne Auflagen zusammenfassen. Die Auflagen zur Verfügbarkeit von Alkohol umfassen die Auflagen «Alkoholverbot» und «Beschränkung des Ausschanks auf Leichtbier im Heim- oder Gastsektor». Der Einsatz von mobilen Videoteams und fix installierten Videokameras wird in den Auflagen zur Videoüberwachung zusammengefasst. Auflagen zur Spielzeit beinhalten das Ansetzen spezifischer Spieltage und Anstosszeiten, sowie Sperrdaten für Fussballspiele. Auflagen wie Kombitickets oder eine verbindliche Fanwalkroute, werden in der Kategorie der Reisewege der Fans berücksichtigt. Unter den Auflagen zum Zugang zum Spiel werden die Ticketbeschränkung für einen oder mehrere Sektoren, Durchsuchungen von Heim- und Gästefans, sowie generelle Anpassungen im Einlassbereich der Spielorte zusammengefasst. Die Auflagen «bauliche Sektorentrennung» und «Einsatz von Sicherheitsnetzen» sind in den Auflagen zur Stadioninfrastruktur inkludiert. Die Auflagen zum Personaleinsatz bezeichnen Regelungen der Anzahl Stewards, sowie Zugbegleiter.

Aus den vorliegenden Daten kann entnommen werden, dass viele der konkreten Auflagen bei einer Mehrheit der Spiele nicht von Nöten sind. Der Grossteil der relevanten Punkte wurde in den Sicherheitskonzepten der jeweiligen Klubs niedergeschrieben, die in der Regel auch von den jeweiligen Bewilligungsbehörden mitunterzeichnet werden. Bei Auflagen – zur Verfügbarkeit von Alkohol finden sich in den Sicherheitskonzepten, Rahmen- oder Saisonbewilligungen keine einheitlichen Regelungen. Die oft erwähnten «Kombitickets», bei welchen die Fans via einem speziell definierten Reisemittel und einem festgelegten Abfahrtsort anreisen müssen, um Zugang ins Stadion zu erhalten, wurde nur in einem Fall dokumentiert.

4.4.2 Auflagen Super League Saison 15/16 – 18/19 nach Klubs

Die Tabelle 6 zeigt eine Übersicht der verfügbaren Auflagen an den Spielorten der Super League der Saisons 15/16 – 18/19 (Ausnahme: FC Lugano: hier gingen keine Daten ein). Die Prozentzahlen geben den Anteil der Spiele an, die mit einer Auflage der lokalen Bewilligungsbehörde verfügt wurden. Ist ein Feld in der Tabelle 6 grün schattiert, sind Auflagen bereits in anderen Vereinbarungen, wie Sicherheitskonzepten, Rahmen- oder Saisonbewilligungen, verankert. Eine rote Schattierung kennzeichnet, dass in dieser Kategorie keine Auflagen am entsprechenden Spielort zur Anwendung kommen und auch keine verbindliche Handhabung in anderweitigen Dokumenten festgehalten ist. Die Kategorien in der Tabelle 2 fassen analog zur Abbildung 22 mehrere einzelne Auflagen zusammen (siehe Kapitel 4.4.1).

Tabelle 6: Übersicht verfügte Auflagen nach Klubs.

	FC Basel	BSC YB	FC Luzern	Xamax	FC St. Gallen	FC Thun	FC Sion	FC Zürich	GC Zürich	FC Lugano	Total
Anzahl Spiele	71	72	72	18	72	72	72	54	72	72	
Verfügbarkeit von Alkohol			100%		100%	7%		22%	14%	?	26%
Videoüberwachung		100%		100%						?	14%
Spielzeit	100%		100%		100%			24%	22%	?	37%
Reisewege der Fans				100%	100%	3%	94%	11%	6%	?	26%
Zugang zum Spiel				100%		6%				?	3%
Stadioninfrastruktur				100%			100%	100%	100%	?	33%
Personaleinsatz				100%	3%		3%	100%	100%	?	23%

Lesebeispiel: Im Stadion von Neuchâtel Xamax wurden durch die lokale Bewilligungsbehörde an 100% (N=18) der Spiele im Untersuchungszeitraum Auflagen zur Videoüberwachung, zu den Reisewegen der Fans, zum Zugang zum Spiel, zur Stadioninfrastruktur und zum Personaleinsatz verfügt. Aus weiteren Vereinbarungen des Klubs geht hervor, dass Auflagen zur Spielzeit bereits zur Anwendung kommen. Es bestehen jedoch keine Auflagen zur Verfügbarkeit von Alkohol.

Aus der Tabelle 6 geht hervor, dass Auflagen an den Spielorten der Super League in unterschiedlichem Ausmass verfügt werden. Während die Bewilligungsbehörden der Spielorte St. Gallen oder Zürich vermehrt Auflagen verfügt werden, kommen in Thun an wenigen Spielen im Untersuchungszeitraum Auflagen zur Anwendung. In den anderen Stadien werden häufig Auflagen zur Spielzeit oder zur Stadioninfrastruktur verfügt. Auch die Reisewege scheinen von Relevanz, insbesondere im Hinblick auf die Fanwalkroute.

In Anbetracht des hohen Standardisierungsgrads durch die Sicherheitskonzepte, die Rahmenbewilligungen und die Saisonbewilligungen der unterschiedlichen Spielorte, scheint das Verfügen von Auflagen vielfach aber gar nicht nötig. Dieser Umstand wurde ebenfalls von den Vertretern der Bewilligungsbehörden im Rahmen der Fokusgruppe untermauert. Die Sicherheitskonzepte der Klubs orientieren sich stark an den Konzeptvorlagen der Swiss Football League SFL. Die Rahmen- und Saisonbewilligungen der Klubs werden von den zuständigen Polizeibehörden allesamt in einer ähnlichen Form verfasst. Es ist daher nicht weiter erstaunlich,

dass sechs der sieben Kategorien an allen Spielorten der Super League durch diese erwähnten Vereinbarungen bereits abgedeckt werden:

- Videoüberwachung: Gerade die fixe Videoüberwachung des jeweiligen Stadions wird präzise in den Sicherheitskonzepten der Klubs dargestellt. Alle Klubs verfügen über moderne Kamerasysteme, die – gerade beim Heim- und Gästesektor – sehr detaillierte Bilder liefern und vom Führungsstand von mindestens zwei Videooperatoren bedient werden. Darüber hinaus scheint auch dies ein Punkt zu sein, der bei den Klubs regelmässig modernisiert wird. Die mobile Videoüberwachung wird in der Regel von der lokalen Polizei abgedeckt und bedarf keiner Spezifizierung.
- Spielzeit: Bei der Spielzeit sind häufig lokale Faktoren von Relevanz, beispielsweise wenn das Stadion ebenfalls über ein integriertes Einkaufszentrum verfügt (bspw. Basel und St. Gallen). Auch andere Veranstaltungen spielen hier eine Rolle. Die Vorgaben zur Spielzeit, sowie Sperrdaten für Fussballspiele, sind in der Regel in der Rahmen- oder Saisonbewilligung enthalten. Gerade der FC Basel und der FC Luzern reglementieren Spieldaten sowie Anstosszeiten durch Auflagen an allen Heimspielen. Diese Auflagen kommen vereinzelt auch an Heimspielen in Zürich zur Anwendung. In St. Gallen bestehen zudem allgemeine Vorgaben zur Spielansetzung, welche eine Pufferzeit zwischen Ladenöffnungs- und Anstosszeiten vorsieht, um Konflikte zwischen Besuchern der Heimspiele und denjenigen des im Stadion integrierten Einkaufszentrums zu vermeiden.
- Reisewege: der Fans: Auch die Reisewege der Fans sind häufig standardisiert. So erfolgt die Anreise der Gästefans mit einem Extrazug in Bern im Rahmen der Super League beispielsweise immer über den Bahnhof Wankdorf, von welchem die «Fanwalkroute» direkt zum Stadion vorgegeben ist. Ähnlich ist es in Basel oder in St. Gallen. So ist die Reiseroute in der Regel im Sicherheitskonzept definiert. Das Kombiticket hingegen spielt im Rahmen der verfügbaren Auflagen oder weiteren Dokumenten nur eine untergeordnete Rolle. Einzig in einem Fall, nämlich beim Spiel FC Thun – GC Zürich vom 24. Februar 2019, wurde ein Kombiticket verfügt.
- Zugang zum Spiel: Bestimmungen, welche den Zugang zum Spiel reglementieren, sind bei allen Klubs in der Stadionordnung, welche im Sicherheitskonzept integriert ist, festgelegt. Dabei werden in allen Stadien Ticketkontrollen, sowie stichprobenartige Durchsuchungen der Fans durch Stewards durchgeführt. Der direkte Zutritt erfolgt häufig über Vereinzelungsanlagen, wie beispielsweise Drehkreuze. Zudem können Klubs die Verfügbarkeit von Tickets für bestimmte Sektoren einschränken. Dies kommt jedoch einzig beim Klub Neuchâtel Xamax zur Anwendung.
- Stadioninfrastruktur: Massnahmen zur baulichen Sektorentrennung werden von allen Klubs in ihrem Sicherheitskonzept dargestellt. Diese Trennung der einzelnen Sektoren geschieht in der Regel durch einfache oder doppelte Zaunanlagen. Ergänzend bestehen zur Sicherung des Spielfeldes Wurfnetze in den Heim- und Gästesektoren aller Klubs.
- Personaleinsatz: Der Personaleinsatz im Stadion wird von allen Klubs in ihrem Sicherheitskonzept festgelegt. Die Sicherheitsverantwortlichen der Gastklubs sind zudem laut Sicherheitskonzept verpflichtet, an den Sicherheitsmassnahmen des Spielortes mitzuwirken. Detaillierte Informationen zu Einsatzbereichen oder Personenanzahl seitens der Gastklubs sind in den Sicherheitskonzepten nicht vorhanden. Für die Einhaltung der Sicherheitsmassnahmen in den öffentlichen Verkehrsmitteln sind die Verkehrsbetreiber, wie SBB, selbst verantwortlich und folgen daher eigenen Sicherheitskonzepten.

Einzig die Auflagen zur Verfügbarkeit von Alkohol folgen keiner einheitlichen Anwendung. Hier weist die Hälfte der Super League Klubs Auflagen zur Verfügbarkeit von Alkohol auf. In diesen Fällen werden die Auflagen ausschliesslich durch die lokalen Bewilligungsbehörden verfügt. Die restlichen Klubs weisen keine Auflagen oder zusätzliche Vereinbarungen zur Verfügbarkeit von Alkohol auf.

In Bezug auf die Umsetzung wurde von den Vertretern der Bewilligungsbehörden im Rahmen der Fokusgruppe, aber auch in den Einzelgesprächen, betont, dass es aufgrund der zahlreichen lokalen Unterschiede zwischen den Spielorten auch ortsspezifischer Lösungen, respektive Auflagen, bedarf. Eine Standardisierung sei keinesfalls zielführend.

4.4.3 Wahrgenommene Wirksamkeit der Auflagen (Umfrage)

Die Abbildung 23 zeigt eine Übersicht der Auflagen und ihrer gesamthaft wahrgenommenen Wirksamkeit, Gewalt bei Fussballspielen der Super League verhindern zu können (1 = «sehr unwirksam», 2 = «unwirksam», 3 = «weder wirksam noch unwirksam», 4 = «wirksam», 5 = «sehr wirksam»). Die Auflagen werden nach ihren wahrgenommenen Wirksamkeitswerten aufsteigend dargestellt.

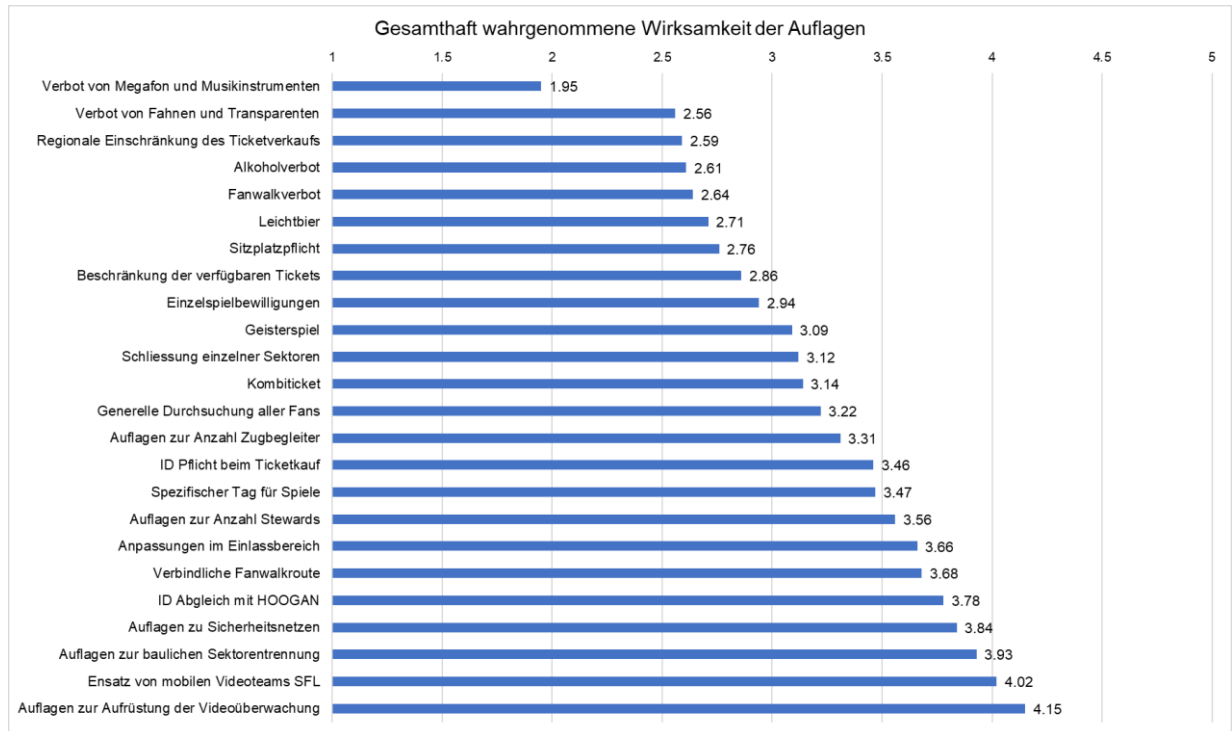


Abbildung 23: Das ungewichtete Mittel der wahrgenommenen Wirksamkeit der Auflagen aus Sicht der Umfrageteilnehmer (N=98).

Lesebeispiel: Die Wirksamkeit von Alkoholverboten wird auf einer Skala von 1 = «sehr unwirksam» bis 5 = «sehr wirksam» mit einem Wert von 2.61 als «nicht wirksam» bis «weder unwirksam noch wirksam» eingeschätzt.

Auffällig ist, dass Verbote, beispielsweise von Transparenten, Fanwalks oder Alkohol, die tiefsten Werte aufweisen und von den Teilnehmern der Umfrage generell als «unwirksam» eingeschätzt werden. Am wirksamsten werden Auflagen eingeschätzt, welche den Einsatz der mobilen oder fixen Videoüberwachung und die Sicherheitsinfrastruktur festlegen. Besonders einschränkende

Massnahmen, wie Kombitickets oder Geisterspiele, werden von den Teilnehmern mit mittleren Werten und damit als «weder unwirksam noch wirksam» eingeschätzt.

In der Folge sollen die Bewertungen zu einigen relevanten Auflagen im Hinblick auf die unterschiedlichen Wahrnehmungen der Umfrageteilnehmer aus verschiedenen Tätigkeitsfeldern betrachtet werden. Dabei werden diejenigen Auflagen diskutiert, deren Wahrnehmung von den Stakeholdergruppen auffällig unterschiedlich bewertet werden. Punktuell werden diese mit Erkenntnissen aus den Fokusgruppen ergänzt. Im Rahmen der Fokusgruppen wurde nicht mit allen Gruppen jede einzelne mögliche Auflage diskutiert, da dies den Rahmen gesprengt hätte.

In der Umfrage wurde das Verbot von Fahnen und Transparenten von den Teilnehmern als eine der am wenigsten wirksamen Auflagen (ungewichtetes Mittel von 2.56) eingeschätzt. Als «unwirksam» bis «sehr unwirksam» wurde das Verbot von Fahnen und Transparenten von Seiten der Fussballklubs (2.0), und der sozioprofessionellen Fanarbeit (1.8), aber auch von Seiten der Staatsanwaltschaft (2.0), eingeschätzt. Vertreter von Fanreisen und des öffentlichen Verkehrs schätzten mit einem Wert von 2.3 ein Verbot von Fahnen und Transparenten als «unwirksam» bis «weder unwirksam noch wirksam» ein. Ebenfalls in diesem Bereich bewerteten die Teilnehmer der Transportpolizei SBB (2.7) und des Bundes (2.8) die Wirksamkeit der Auflage. Experten der Politik (3.2), des Fussballverbandes (3.0) und der Polizei (3.3) schätzten die Wirksamkeit dieser Auflage unter den Stakeholdern am höchsten ein.

Alkoholverbote werden von den Teilnehmern der Umfrage mit einem Wert von 2.61 (ungewichtetes Mittel) als «unwirksam» bis «weder unwirksam noch wirksam» wahrgenommen, wobei sich ein Grossteil der Teilnehmer aus den unterschiedlichen Tätigkeitsfeldern mit ihren Einschätzungen in diesem Bereich befindet. Es fällt jedoch auf, dass Vertreter der Polizei (3.2) und der Staatsanwaltschaft (3.4) die vergleichsweise höchste Wirksamkeitseinschätzung abgaben. Hingegen als «unwirksam» bis «sehr unwirksam» schätzten sozioprofessionelle Fanarbeiter (1.4) die Auflage ein. Auch im Rahmen der Fokusgruppen wurde die Wirkung von Alkoholverboten, oder Einschränkungen dazu, kritisch beurteilt. Dieser Meinung waren etwa ein Teil der Vertreter der Bewilligungsbehörden und alle Vertreter der Fanarbeit, die die Wirksamkeit von Alkoholverboten tendenziell als fragwürdig beurteilten. Letztere kritisierten dabei, dass die Fans erfahrungsgemäss dann einfach viel mehr vor dem Spiel trinken würden.

Ebenfalls als «unwirksam» bis «weder unwirksam noch wirksam» wird in der Umfrage die Sitzplatzpflicht bewertet (ungewichtetes Mittel von 2.76), die nicht zuletzt durch ihre Einführung in England immer wieder zitiert wird. Die Vertreter der Fussballklubs (2.0), sowie der sozioprofessionellen Fanarbeit (2.0) betrachten eine Sitzplatzpflicht in der Umfrage als «unwirksam» und weisen damit die geringste Wirksamkeitseinschätzung der befragten Tätigkeitsfelder auf. In der Fokusgruppe mit den Vertretern der Fanarbeit wird das Argument präzisiert und beispielsweise darauf verwiesen, dass in England, trotz Sitzplatzpflicht, immer wieder Probleme entstehen würden. Wiederum am wirksamsten nehmen die Auflage der Sitzplatzpflicht die Vertreter der Polizei und der Staatsanwaltschaft (3.7) wahr und betrachten eine Sitzplatzpflicht als «weder wirksam noch unwirksam» bis «wirksam». Die Vertreter der übrigen Tätigkeitsfelder bewegen sich alle um den Gruppenmittelwert von 2.76.

Die Anwendung von Kombitickets wird von den Teilnehmern der Umfrage mit einem ungewichteten Mittel von 3.14 und somit als «weder unwirksam noch wirksam» bis «wirksam» bewertet. Dabei befindet sich die Mehrheit der Tätigkeitsfelder nahe oder über diesem gruppenübergreifenden

Mittelwert. Am wirksamsten schätzen Vertreter der Politik und der kantonalen Verwaltung die Anwendung von Kombitickets ein (3.8). Die einzigen beiden Tätigkeitsfelder, welche Kombitickets im Schnitt als «unwirksam» oder gar «sehr unwirksam» betrachten, sind die Vertreter der Fussballklubs (2.0) und der sozioprofessionellen Fanarbeit (1.4). Interessanterweise zeigte sich in der Fokusgruppe mit den Vertretern der Bewilligungsbehörden, dass die Kombitickets zwar als wirksam betrachtet würden, aber gemäss der Meinung der anwesenden Vertreter kaum durchsetzbar sei. So fehle es an der notwendigen Infrastruktur, aber auch die polizeilichen Ressourcen seien für solch einschneidende Auflagen nicht vorhanden. Ein weiterer Kommentar hob hervor, dass die SFL den Lead beim Thema «Kombiticket» übernehmen müsste. Wiederum ein anderer Vertreter der Bewilligungsbehörden vertrat im Rahmen eines Einzelinterviews den Standpunkt, dass Kombitickets nur bei konsequent ausverkauften Stadien eingeführt werden könnten. Eine ähnlich kritische Meinung äusserten auch die Vertreter der SBB und der TPO in der Fokusgruppe. Gerade das System «Holland²», welches im Grundsatz eine Variante des Kombitickets darstellt, wird grundsätzlich als mögliche Ideallösung erwähnt, die für Schweizer Verhältnisse ohne weiterreichende Massnahmen jedoch kaum realistisch scheint. Für eine solch einschneidende Änderung müssten aus Sicht der Vertreter der SBB und TPO die Bahnhöfe möglicher geeigneter Zielorte grundlegend verändert werden. Bei einer Anwendung des Holland-Konzeptes für die Schweiz würde der Grossteil der Fanfahrten mittels Bussen abgewickelt werden. Und auch polizeiseitig wäre ein extremer Mehraufwand zu erwarten. So wird die Umsetzung einer solchen Auflage als unrealistisch beurteilt. Ebenfalls einig scheint man sich bei den eben erwähnten Stakeholdergruppen-Vertretern zu sein, dass ein erfolgreiches Durchsetzen von Kombitickets nur mit dem Engagement und einem langen Atem aller Klubs und weiterer Beteiligten gelingen würde. Vertreter der Fussballklubs hingegen hoben in der Fokusgruppe hervor, dass durch die Verfügung von Kombitickets mehr Probleme kreiert würden, anstatt diese zu lösen.

Die Wirksamkeit von generellen Durchsuchungen aller Fans, die gerade bei der Diskussion des Good Hosting Konzepts von Relevanz zu sein scheint, werden von den Teilnehmern der Umfrage mit einem ungewichteten Mittel von 3.22 als «weder unwirksam noch wirksam» bis «wirksam» eingeschätzt. Dabei fällt auf, dass die Vertreter der Transportpolizei SBB mit einem Wert von 4.3, also «wirksam» bis «sehr wirksam», die Auflage am wirksamsten wahrnehmen. Hingegen als eher «unwirksam» schätzen die Vertreter des Fussballverband SFL (2.7), sowie der Fussballklubs (2.3) eine generelle Durchsuchung der Fans ein. Die tiefste Wirksamkeitseinschätzung weisen die Umfragewerte der Vertreter der sozioprofessionellen Fanarbeit (2.0) auf. Sie betonen ihre Haltung auch im Rahmen der Fokusgruppe, wobei gerade spezifische Einzelkontrollen oder vertiefte Kontrollen häufig zu einer angespannteren Stimmung führen würden.

Eine Auflage, welche eine verbindliche Fanwalkroute für Fans festlegt, wird von den Umfrageteilnehmern mit einem leicht höheren Mittelwert (ungewichtetes Mittel von 3.67) als «weder unwirksam noch wirksam» bis «wirksam» eingeschätzt. Über die durchschnittlichen Werte der einzelnen Tätigkeitsfelder ergibt sich ein sehr einheitliches Bild, zumal verbindliche Fanwalkrouten von keiner Gruppe unter einem Wert von 3 eingeschätzt werden. Als besonders wirksam betrachten diese Auflage Vertreter der Politik und kantonalen Verwaltung (4.5), als auch der Staatsanwaltschaft (4.0).

² In Holland wird eine Anreise mit Bussen verwendet. Dabei dürfen bei Spielen mit höherem Risiko nur solche Gästefans am Spiel teilnehmen, die sich auf ein personalisiertes Ticket und eine fix definierte Fahrt im dafür vorgesehenen Bus einlassen. Eine sonstige Anreise ist ausgeschlossen.

u^b

Als «weder unwirksam noch wirksam» bis «wirksam», mit einem gruppenübergreifenden Mittelwert von 3.46, wird laut den Umfragewerten eine Identifikationspflicht beim Ticketkauf. Als besonders wirksam wird eine solche ID-Pflicht von Seiten der Vertreter der Polizei (4.4), der Staatsanwaltschaft (4.3), sowie der Politik und kantonalen Verwaltung (4.2) bewertet. Diese Werte entsprechen alle einer «wirksamen» bis «sehr wirksamen» Wahrnehmung. Dem gegenüber steht die Einschätzung der Vertreter der sozioprofessionellen Fanarbeit. Sie bewerten eine Identifikationspflicht beim Ticketkauf mit einer auffällig tiefen Einschätzung als «unwirksam» bis «sehr unwirksam».

Noch wirksamer wird dabei der ID-Abgleich mit der HOOGAN Datenbank beurteilt (ungewichtetes Mittel von 3.78). Die Mehrheit der unterschiedlichen Tätigkeitsfelder-Gruppen schätzt einen Identifikationsabgleich mit der Datenbank HOOGAN mit durchschnittlichen Umfragewerten über 4 und somit als «wirksam» bis «sehr wirksam» ein. Dabei fällt auf, dass Vertreter des Bundes (4.6) und der Fanreisen/ÖV (4.4) einen solchen Identifikationsabgleich mit HOOGAN in der Umfrage am wirksamsten bewerten. Eine etwas tiefere Wirksamkeitseinschätzung gaben hierbei der Fussballverband SFL und die Fussballklubs (beide 3.3) ab. Sie betrachten eine solche Auflage daher als «weder unwirksam noch wirksam» bis «wirksam». Deutlich am tiefsten schätzen Vertreter der sozioprofessionellen Fanarbeit die Wirksamkeit dieser Auflage ein. Mit einem Wert von 1.75 befindet sich diese Einschätzung gar im Bereich «unwirksam» bis «sehr unwirksam».

In der Fokusgruppe erörterten die Vertreter der Bewilligungsbehörden ihre Vorstellungen in Bezug auf die Wirkung von ID-Kontrollen beim Ticketkauf oder gar einem Abgleich mit der HOOGAN Datenbank. Trotz womöglich hoher Kosten bezüglich Infrastruktur, erhoffe man sich bereits einen abschreckenden Effekt bezüglich der Anreise von gewaltbereiten Personen. Die relevanten Fans, die häufig auch Verbindungen zur politisch linken Szene hätten, möchten anonym bleiben, so die Meinung der Vertreter. Eine Identifikation beim Einlass würde damit einen triftigen Grund darstellen, nicht ins Stadion zu gehen, oder gar nicht erst zum Spiel zu reisen: «Die suchen ja die Anonymität in der Gruppe, und wir zerstören ihnen diese Anonymität» (Vertreter der Bewilligungsbehörden). Weitere positive Effekte erhofft man sich in Form einer schnelleren und einfacheren Identifikation von Straftätern.

Am wirksamsten wurde die Auflage beurteilt, welche die Aufrüstung der Videoüberwachung im Stadioninnern und auf dem Stadiongelände festlegt. Diese Auflage wird mit einem ungewichteten Mittel von 4.14 als «wirksam» bis «sehr wirksam» eingeschätzt. Bei näherer Betrachtung der gruppenspezifischen Mittelwerte der einzelnen Tätigkeitsfelder fällt auf, dass sieben der neun befragten Tätigkeitsfelder die Wirksamkeit einer Aufrüstung der Videoüberwachung mit Werten von 4 und darüber angeben und sich somit im Bereich «wirksam» bis «sehr wirksam» bewegen. Eine gute Videoüberwachung helfe dabei, die effektiven Täter zu identifizieren und so am Schluss nicht Massnahmen verabschieden zu müssen, die sich gegen das gesamte Kollektiv der Fans richten, so ein Vertreter der Fussballklubs im Rahmen der Fokusgruppe. Als etwas weniger wirksam nahmen die Auflage lediglich die sozioprofessionelle Fanarbeit (3.4) und die Transportpolizei SBB (3.7) wahr. Mit diesen Werten befinden sich die Vertreter der beiden Tätigkeitsfelder jedoch noch zwischen «weder unwirksam noch wirksam» und «wirksam» und weisen ebenfalls eine leicht positive Bewertung der Aufrüstung der Videoüberwachung auf.

u^b

Allgemeine Bemerkungen

Den Abschluss der genaueren Analysen zur Wirksamkeit von Auflagen bilden Bemerkungen, die generell auf die Wirksamkeit von Auflagen als Instrument zur Gewaltprävention abzielen.

Ganz allgemein äussern sich die Vertreter der Fanarbeit in der Fokusgruppe insofern kritisch, als dass sie die fehlende langfristige Wirkung von Auflagen bemängeln. «In meiner Erfahrung wirken solche Auflagen, wenn überhaupt, extrem kurzfristig. [...] Die Ansprüche [*Bemerkung: der Fans*] an Gestaltungsraum, wie man supporten und für die Mannschaft da sein darf, sind einfach viel höher als sich dann so abspeisen zu lassen» (Vertreter Fanarbeit). Die kurzfristige Deeskalation erfolge sowieso in der Regel als Commitment für den Klub, nicht aber für die Behörden. Und nicht selten würden es sich die Fans zum Ziel machen, die Auflagen auf möglichst kreative Weise zu umgehen. Das zeigte sich auch auf beim Spiel zwischen FC Thun und GC Zürich im Februar 2019, als den GCZ-Fans eine Anreise in den Gästesektor nur via Kombiticket mit einer Busfahrt von Zürich erlaubt wurde. Als Reaktion reisten die GCZ-Fans im Regelzug an und kauften sich Tickets im Heimsektor, um die verfügte Auflage so zu umgehen. Die langfristige Perspektive ergebe sich immer im gemeinsamen Dialog, so der Konsens unter den Fanarbeitern. Die Auflagen selbst hingegen würden eher die Fronten verhärten. Diesem Zusammenhang stimmten auch die Vertreter der Fussballklubs in der Fokusgruppe zu.

...und dann kommen solche Massnahmen [*Anmerkung: an die Spielbewilligung geknüpfte Auflagen*], die dann schnell als ungerechtfertigt, kollektiv, nicht nahvollziehbar [...] angesehen werden, was ich verständlich finde. [...] es geht am Schluss darum, wenn 1000 Gästefans dort sind und drei haben sich fehlverhalten, dass man die drei identifizieren kann und nicht, dass man nachher 1000 bestrafen muss. Weil das führt nachher auch zu einer Solidarisierung von dieser Gruppe. [...] Ich sehe das extrem kontraproduktiv. (Vertreter Fussballklub).

Nicht selten führe dies dann zu massiven Gegenreaktionen der Fans, womit gewisse Auflagen die Situation eher verschlimmern, anstatt zu bessern.

Auch polizeiseitig zeigt man sich im Rahmen der Fokusgruppe kritisch gegenüber der aktuellen Praxis beim Verfügen von Auflagen. Gerade der hohe Aufwand, welcher ein Teil der verfügten Auflagen polizeiseitig mit sich bringen kann, wird moniert:

Und bei den meisten Auflagen, die man da mal andenkt, es tönt noch einfach und gut. Aber am Schluss hat die Polizei die Arbeit, und das ist von mir aus total der falsche Weg. [...] Auflagen sind schon gut, aber sie müssen so sein, dass sie wirklich wie den Verein betreffen und nicht die Polizei am Schluss. (Vertreter Polizei).

Eine konsequente Umsetzung, so der Tenor im Rahmen der Fokusgruppe mit den Vertretern der SBB und der TPO, sei aber die zentrale Voraussetzung bei verfügten Auflagen. Es brauche also im Falle von verfügten Auflagen, egal welcher Art, die Bereitschaft aller involvierten Stakeholder, diese Massnahme durchzusetzen – ungeachtet der Kosten.

Abschliessend sei hier noch einmal darauf verwiesen, dass Auflagen (siehe Kapitel 4.4.2) nur noch punktuell verfügt werden, da viele Bereiche bereits in anderen Vereinbarungen verankert sind. Gerade die einschneidenden Auflagen würden aus Sicht der Vertreter der Bewilligungsbehörden bei den Fokusgruppen nur noch als «ultima ratio» eingesetzt, oder um punktuell ein Zeichen zu setzen (Aussage in Einzelinterview). In der Regel käme durch die Androhung von Auflagen bereits

vorher ein Dialog zustande, bei welchem eine Kompromisslösung ausgearbeitet werden könnte: «...hier ist es so, dass wir [...] meistens bereits im Vorfeld, in diesen Gesprächen mit den Fangruppierungen, Lösungen erzielt haben, die dann verhindert haben, dass wir hart verfügen mussten.» (Vertreter der Bewilligungsbehörden). Die Wirkung der Bewilligungspflicht und den daran geknüpften Auflagen müsse daher primär aus dieser Perspektive beurteilt werden. Gleichzeitig wurde von verschiedenen Vertretern der Bewilligungsbehörden die Zusammenarbeit mit den Klubs als äusserst positiv bezeichnet.

Zusammenfassung

Das Verfügen von Auflagen seitens der lokalen Bewilligungsbehörden folgt an den Spielorten der Super League keiner einheitlichen Praxis. Es sind jedoch bei nahezu allen Klubs wichtige relevante Sicherheitsaspekte in den Sicherheitskonzepten, Rahmen- oder Saisonbewilligungen verankert. Damit entsprechen die Sicherheitsvorkehrungen an den verschiedenen Spielorten auch den Empfehlungen, die seitens der Swiss Football League SFL existieren. Die einzige Kategorie, welche in allen Stadien komplett unterschiedlich angewendet wird, umschliesst Auflagen zur Verfügbarkeit von Alkohol.

Die wahrgenommene Wirksamkeit der Auflagen weist starke Unterschiede zwischen den Stakeholdergruppen auf. Polizei, Staatsanwaltschaft und die Politik/kantonale Verwaltung bewerteten die Wirksamkeit der Auflagen tendenziell höher. Vertreter der sozioprofessionellen Fanarbeit und vereinzelt auch die Umfrageteilnehmer der Liga und Klubs bewerteten die Wirksamkeit der Auflagen generell mit tieferen Werten als die übrigen Gruppen. Am wirksamsten wahrgenommen werden jedoch Auflagen, welche die Aufrüstung der Videoüberwachung festlegen. Diese wurden von allen Stakeholdergruppen als wirksam bewertet. Gerade die einschneidenden Auflagen, die beispielsweise die Anreise der Fans massiv einschränken (bspw. Kombitickets), werden durchaus kritisch betrachtet. Hervorgehoben wird, dass eine umfassende Durchsetzung solcher Auflagen kaum umsetzbar sei und von den Fans häufig starke Gegenreaktionen folgen, die letztlich kaum zu einer Verbesserung der Situation beitragen. Auch das Alkoholverbot oder Einschränkungen zum Konsum von Alkohol werden eher als unwirksam beurteilt.

4.5 Wahrgenommene Umsetzung des Hooligan Konkordats

Bei den Massnahmen wurde nachgefragt, inwiefern man mit der Anzahl verfügbarer Massnahmen in der vergangenen Saison 2018/19 zufrieden sei. Die Resultate dazu sind in der Abbildung 24 abgebildet.

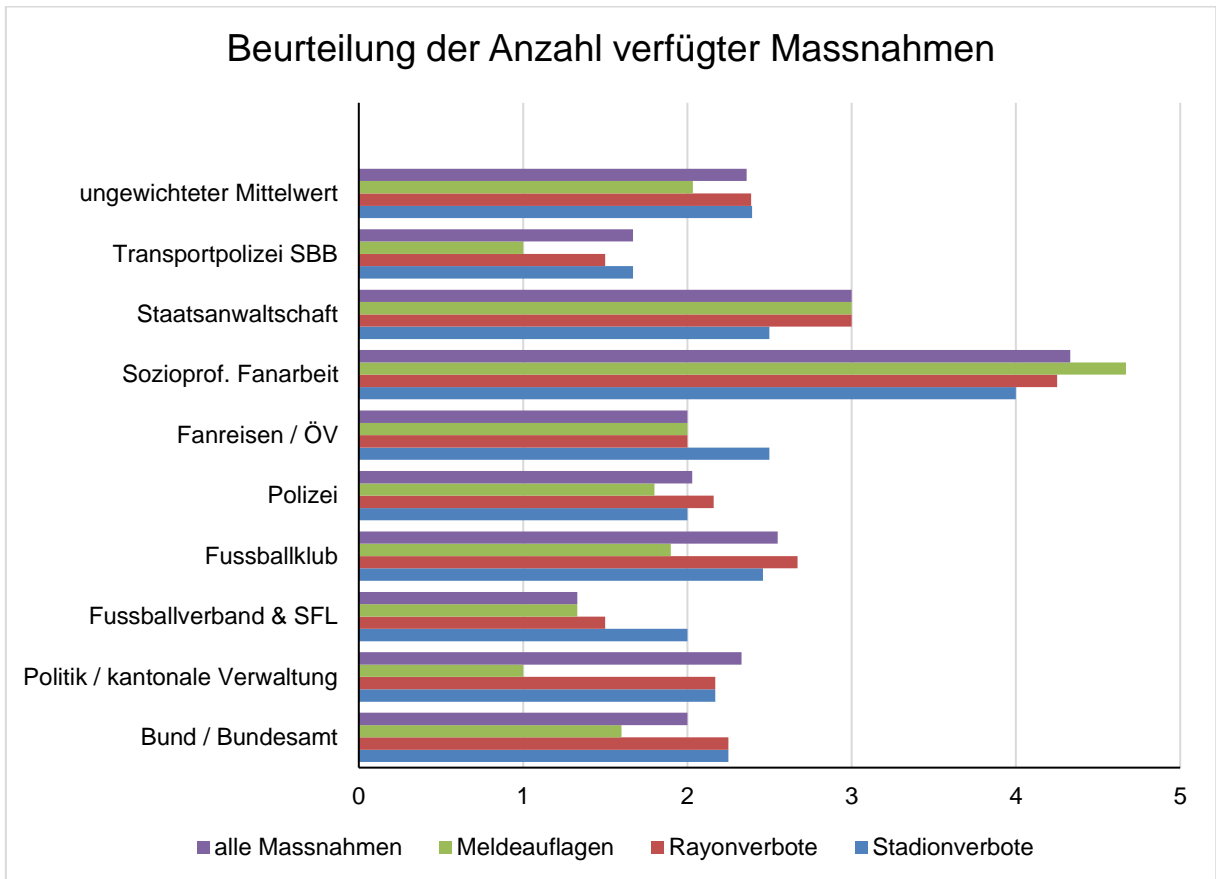


Abbildung 24: Die Antworten zur Frage «Wie beurteilen Sie die Anzahl ausgesprochener Massnahmen im Vergleich zu den Ereignissen der vergangenen Super League Saison in der gesamten Schweiz?».

Lesebeispiel: Vertreter des Bundes / der Bundesämter beurteilen die Anzahl, die in der Saison 2018/19 verfügten Stadionverbote und Rayonverbote, im Durchschnitt mit jeweils 2.25 (Tendenz zu «zu wenig»), die verfügten Meldeauflagen mit 1.6 (zwischen «viel zu wenig» und «zu wenig») und alle Massnahmen mit 2 («zu wenig»).

Auch hier handelt es sich um eine fünfstufige Skala (1=viel zu wenig, 2=zu wenig, 3=gerade richtig, 4= zu viel, 5=viel zu viel). Es fällt auf, dass dabei der Durchschnitt eine Tendenz zu «zu wenig» aufzeigt (alle Massnahmen: 2.36). Am klarsten ist diese Tendenz bei den Meldeauflagen, die mit einem ungewichteten Mittel von 2.03 am kritischsten bewertet werden. Bei der Betrachtung der unterschiedlichen Teilnehmergruppen zeigt sich, dass die Fanarbeit der Anzahl verfügbarer Massnahmen allgemein kritisch gegenübersteht, und diese als «zu viel» bewertet. Seitens Staatsanwaltschaft hält man die verfügte Anzahl Massnahmen für «gerade richtig». Die anderen Teilnehmergruppen beurteilen die Anzahl verfügbarer Massnahmen allesamt als zu wenig. Besonders auffällig sind die Werte bezüglich Meldeauflagen bei der TPO und den Bewilligungsbehörden. Der gruppenspezifische Durchschnitt beläuft sich dabei auf 1.0 («viel zu wenig»).

Diese Werte widerspiegeln sich auch in den Antworten zur Frage, ob öfter Meldeauflagen anstatt Rayonverbote ausgesprochen werden sollten. Von den 98 Teilnehmern der Umfrage sprachen sich 65 Personen dafür aus, was rund 66.3% entspricht. 21 Personen widersprachen dem (21.4%) und zwölf Personen gaben keine Antwort dazu ab (12.3%).

Auch die Dauer der verfügten Auflagen der Saison 2018/19 wurde von den befragten Personen bewertet (siehe Abbildung 25).

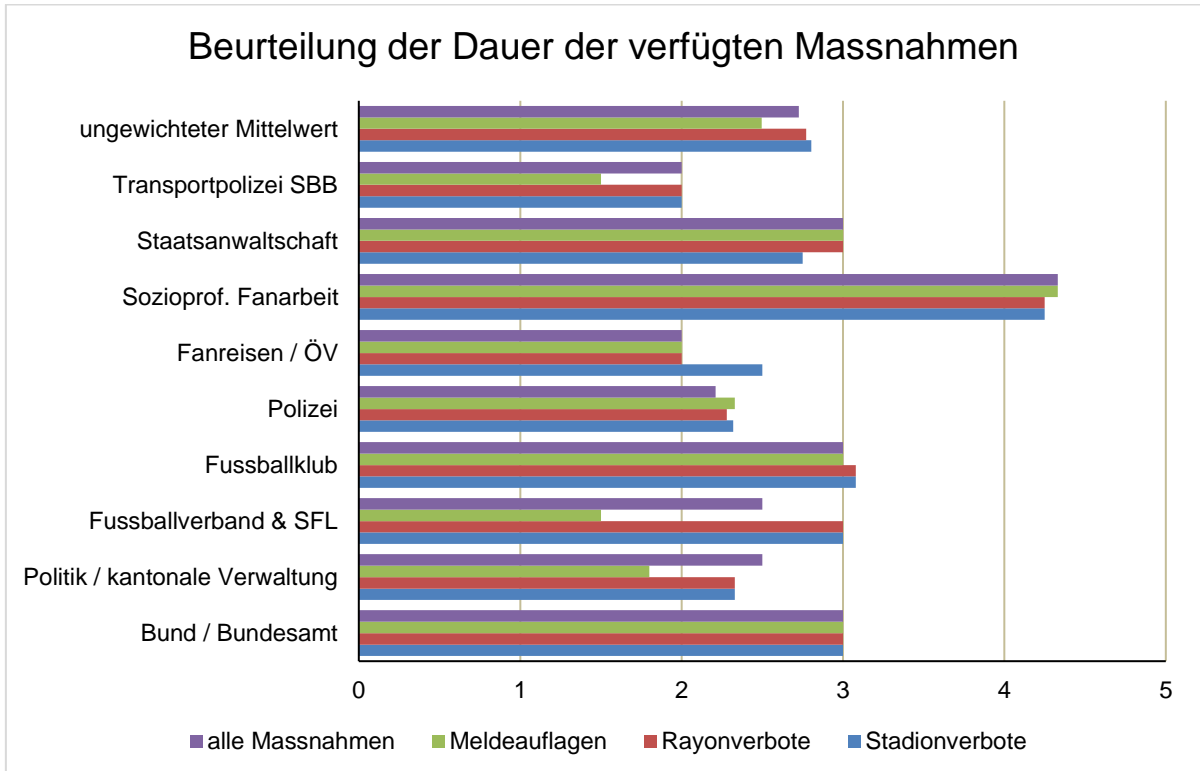


Abbildung 25: Die Antworten zur Frage «Wie beurteilen Sie die Dauer der ausgesprochenen Massnahmen im Vergleich zu den Ereignissen der vergangenen Super League Saison in der gesamten Schweiz?»

Lesebeispiel: Vertreter der Fussballklubs beurteilen die Dauer, der in der Saison 2018/19 verfügten Stadionverbote und Rayonverbote, im Durchschnitt mit 3.08 (Tendenz zu «gerade richtig»), die verfügten Meldeauflagen mit 3 («gerade richtig») und alle Massnahmen ebenfalls mit 3 («gerade richtig»).

Die Skala zu dieser Frage ist erneut fünfstufig (1=viel zu kurz, 2=zu kurz, 3=gerade richtig, 4=zu lang, 5=viel zu lang). Hier befindet sich der ungewichtete Mittelwert bei allen Massnahmen bei 2.73 und ist damit nah bei «gerade richtig». Bei der Betrachtung der einzelnen Massnahmen zeigt sich, dass die Dauer der Meldeauflagen am meisten von der Mitte abweicht und sich mit 2.50 genau in der Mitte zwischen «zu kurz» und «gerade richtig» befindet. Rayonverbote hingegen wurden im ungewichteten Mittel mit 2.77, Rayonverbote mit 2.80 beurteilt (Tendenz zu «genau richtig»). Im Schnitt scheint die Dauer der verfügten Massnahmen als akzeptabel beurteilt zu werden. Etwas unzufriedener ist man bei den Meldeauflagen, die aus Sicht der befragten Personen länger sein dürften.

Beim Betrachten der einzelnen Stakeholdergruppen zeigt sich auch hier die kritische Sicht der Vertreter der Fanarbeit, die alle Massnahmen zwischen 4.25 und 4.33 (zwischen «zu lang» und «viel zu lang») beurteilen. Vertreter des Bundes, der Fussballklubs und der Staatsanwaltschaften scheinen weitestgehend zufrieden mit der Dauer der verfügten Massnahmen (alle Werte genau oder nahe bei 3 «gerade richtig»). Auch seitens des Verbands und der Liga scheint man zufrieden mit der Dauer von Rayonverboten und Stadionverboten, beurteilt die verfügte Dauer bei Meldeauflagen im Schnitt mit 1.5 jedoch als deutlich zu kurz (zwischen «viel zu kurz» und «zu kurz»). Allgemein zu kurz wird die Dauer der verfügten Massnahmen seitens Vertreter der TPO (Werte bei 2.0, ausser bei der Meldeauflage bei 1.5), der Fanreisen (Werte bei 2.0, nur Stadionverbote werden höher bewertet), der Polizei (Werte zwischen 2.21 bis 2.33) und der Politik

und kantonalen Verwaltung (Werte zwischen 2.33 und 2.5, ausser bei der Meldeauflage 1.8) beurteilt.

Da im Rahmen von gängigen nationalen Gremien zur Thematik der Gewalt rund um Sportveranstaltungen immer wieder die Forderung nach mehr Meldeauflagen geäussert wurde, wurde diesem Aspekt im Rahmen der Umfrage ebenfalls nachgegangen. Diese Tendenz zeigte sich auch in den Resultaten der Umfrage (siehe Abbildung 26).

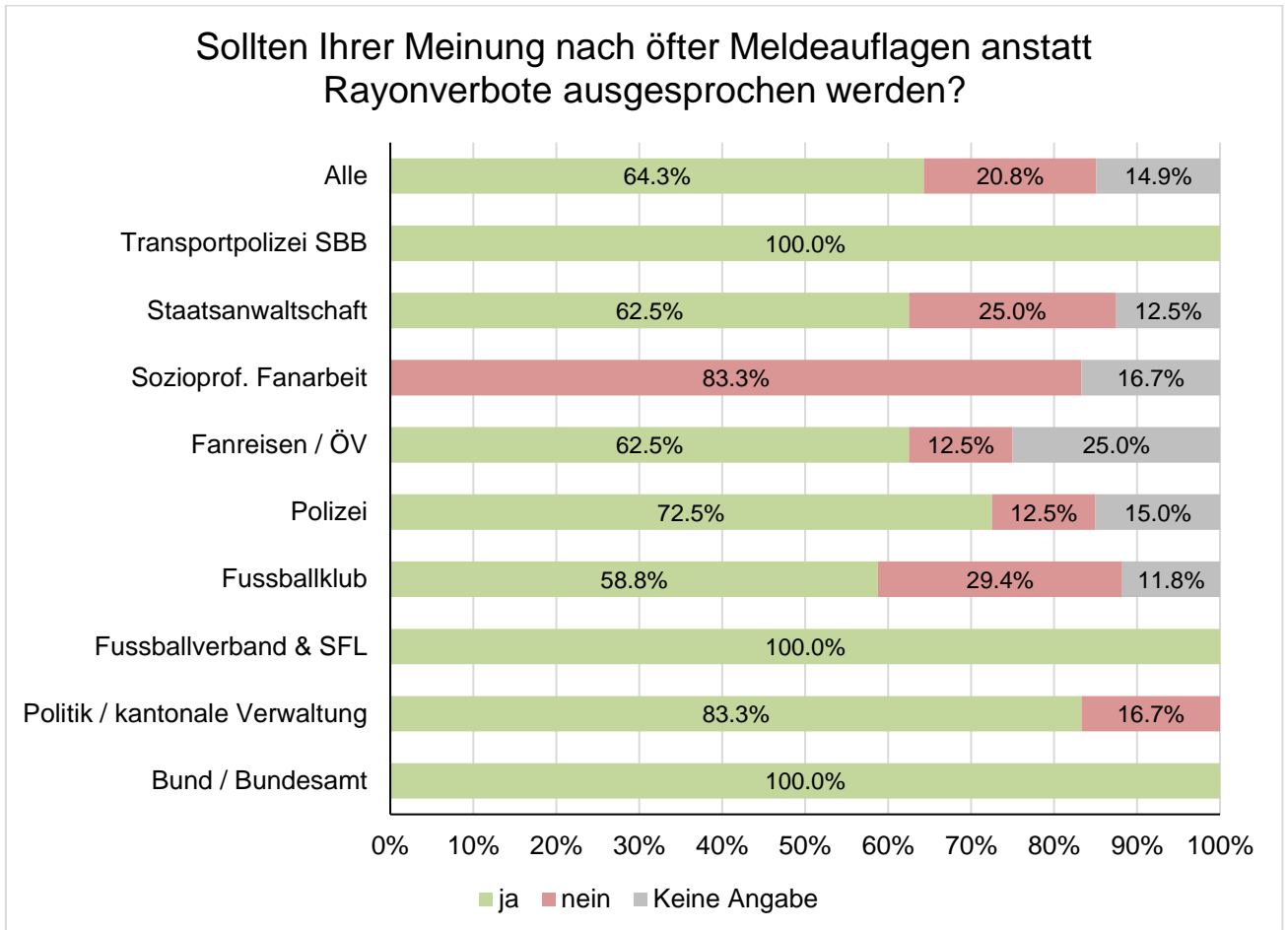


Abbildung 26: Die Antworten zur Frage "Sollten Ihrer Meinung nach öfter Meldeauflagen anstatt Rayonverbote ausgesprochen werden?" unterteilt nach unterschiedlichem Tätigkeitsfeld.

Lesebeispiel: 62.5% der befragten Vertreter der Staatsanwaltschaften finden, dass öfter Meldeauflagen anstatt Rayonverbote verfügt werden sollten, 25% widersprechen dem und 12.5% antworteten mit «keine Angabe».

Von den 98 Teilnehmern der Umfrage sprachen sich rund 64.3% dafür aus, dass mehr Meldeauflagen anstatt Rayonverbote ausgesprochen werden sollten. 20.8% verneinten dies und 14.9% machten keine Angabe zu dieser Frage. Besonders hohe Zustimmungswerte zeigten sich bei den Vertretern der Transportpolizei, des Fussballverbands/Liga und des Bundes. Hier sprachen sich alle Vertreter für mehr Meldeauflagen aus. In Anbetracht der kleinen Stichprobengrosse bei diesen Gruppen sind diese Ergebnisse aber mit Vorsicht zu geniessen. Hohe Zustimmung gab es ebenfalls seitens der Politik / kantonalen Verwaltung (83.3%) sowie von der Polizei (72.5%). Widerspruch erfolgt gerade seitens der Vertreter der Fanarbeit, die grösstenteils mit «Nein» auf diese Frage geantwortet haben (83.3% «Nein» und 16.7% «keine Angabe»).

Diese Forderung nach mehr Meldeauflagen muss sicherlich im Hinblick auf die wahrgenommene Wirksamkeit interpretiert werden, die in 3.3.6 bereits ausführlich präsentiert wurde. Gerade die limitierte Wirkung von Rayonverboten in Bezug auf eine Fernhaltung von den Extrazugfahrten oder der Anreise an Auswärtsspiele generell, sowie die schlechte Kontrollierbarkeit müssen hier als zentrale Gründe für diese Forderung in Betracht gezogen werden. So wurde von den Befürwortern auch in den Kommentaren zu dieser Frage angemerkt, dass Meldeauflagen deutlich besser kontrollierbar sind (insgesamt 13 Nennungen) und die relevanten Personen besser von der Gesamtveranstaltung fernhalten (sieben Nennungen). Auch die Tauglichkeit der Meldeauflage für die Fernhaltung von den Extrazugfahrten, respektive der Auswärtsspiele, wurde elf Mal erwähnt. Doch auch dem Mehraufwand für die Polizei scheint man sich bewusst zu sein (acht Nennungen).

Wie in Kapitel 4.3.6 bereits erwähnt, halten die kritischen Stimmen fest, dass es juristisch unterschiedliche Schwellen für die beiden Massnahmen gibt. Auch die grosse Einschränkung der persönlichen Freiheit bei Meldeauflagen und die stärkere Solidarisierung der Fans gegenüber den Behörden oder der Polizei werden angesprochen. In Anbetracht organisierter Aufeinandertreffen gegnerischer Fans helfe die Meldeauflage kaum, da diese Treffen in der Regel ausserhalb der Meldezeiten vereinbart würden.

Zusammenfassung

In Bezug auf die Wahrnehmungen zur Umsetzung der polizeilichen Massnahmen des Hooligan Konkordats, zeigt sich im Rahmen der durchgeführten Umfrage insgesamt ein Wunsch nach schärferen Massnahmen. Ein Teil der befragten Personen und Stakeholdergruppen wünscht sich entsprechend mehr verfügte Massnahmen und jeweils eine längere Dauer der Massnahme. Auch die Forderung nach mehr Meldeauflagen anstatt von Rayonverboten wird von knapp zwei Dritteln der Umfrageteilnehmer unterstützt. Die vorliegenden Daten deuten darauf hin, dass diese Forderung primär aufgrund einer besseren Kontrollierbarkeit der Meldeauflage sowie der wirksameren Fernhaltung von den Reisewegen zu den Auswärtsspielen zu manifestieren scheint.

4.6 Wahrgenommene Wirkung des Hooligan Konkordats

Abbildung 27 zeigt auf, wie die Fachexperten in der Umfrage (N=98) das Hooligankonkordat in Bezug auf die Gewaltentwicklung seit 2012 einschätzen.

Hat das Hooligankonkordat zu einer Verbesserung der Situation in Bezug auf Gewalt bei Fussballspielen der Super League seit der Einführung im Jahr 2012 geführt?

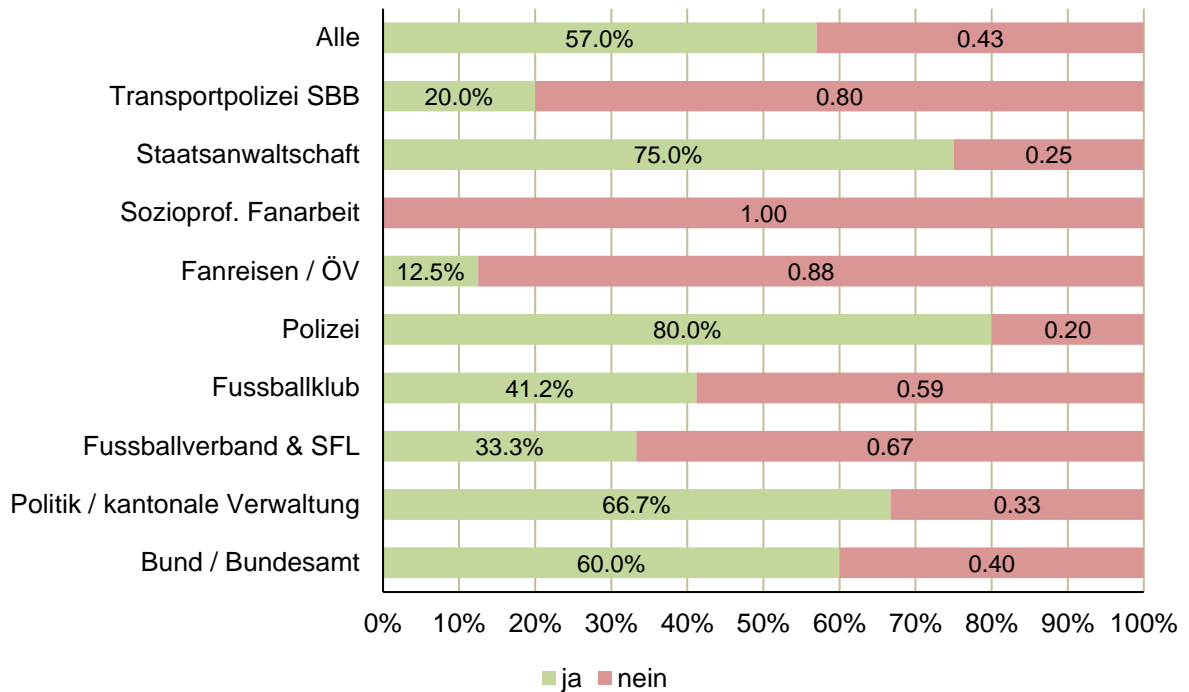


Abbildung 27: Die Antworten zur Frage «Hat das Hooligan Konkordat zu einer Verbesserung der Situation in Bezug auf Gewalt bei Fussballspielen der Super League seit der Einführung im Jahr 2012 geführt?» in Prozent.

Lesebeispiel: Von insgesamt 98 Personen, welche an der Umfrage teilgenommen haben, sind 57% der Meinung, dass das revidierte Hooligankonkordat seit Inkrafttreten im Jahr 2012 zu einer Verbesserung der Gewaltsituation bei Super League Spielen geführt hat. 43% sehen diesbezüglich jedoch keine Verbesserung. Bei den Vertretern der Transportpolizei der SBB sind 20% der Meinung, dass das Konkordat zu einer Verbesserung geführt hat, wohingegen 80% keine Verbesserung wahrnahmen.

57% der Befragten (N=56) gaben an, dass das Hooligankonkordat zu einer Verbesserung der Gewaltsituation bei Super League Spielen beigetragen hat. 43% der Umfrageteilnehmenden (N=42) hingegen sehen keine Verbesserung bezüglich der Gewaltsituation bei Super League Spielen. Als kritische Stimmen zeigten sich im Rahmen der Umfrage die Teilnehmer seitens der Fussballklubs (58.8% «Nein»), des Verbands / der SFL (66.7% «Nein»), der Transportpolizei der SBB (80% «Nein»), der Vertreter seitens Fanreisen / ÖV (87.5% «Nein») und der Fanarbeit (100% «Nein»). Überzeugter von der Wirkung des Konkordats auf die Anzahl Zwischenfälle hingegen ist man seitens der Vertreter des Bundes / der Bundesämter (60% «Ja»), der Vertreter der Politik / kantonalen Verwaltung (66.7% «Ja»), der Staatsanwaltschaft (75% «Ja») und der Polizei (80% «Ja»). Klar wird durch diese Werte, dass nicht alle von einer Wirkung des Konkordats auf die Anzahl Zwischenfälle überzeugt zu sein scheinen. Gerade seitens der Fan-näheren Organisationen (Klubs sowie Fanarbeit) zeigt man sich skeptisch, ebenso wie seitens der Personen, die auf den Reisewegen im Einsatz sind.

Weshalb das revidierte Hooligankonkordat seit 2012 zu einer Verbesserung der Gewaltsituation geführt hat, wurde von den Teilnehmenden der Online-Umfrage vor allem damit begründet, dass durch das revidierte Konkordat eine Harmonisierung stattfand und die Zusammenarbeit und der Austausch zwischen den relevanten Akteuren verbessert wurde. Weiter wurde argumentiert, dass mit dem revidierten Konkordat ein einheitliches Reglement mit klaren und rasch umsetzbaren Massnahmen geschaffen wurde, welche zudem eine abschreckende Wirkung bei den Fans erzielen und es erlauben, gewalttätige Personen an Veranstaltungen fernzuhalten. Argumente, weshalb das revidierte Hooligankonkordat seit 2012 zu keiner Verbesserung der Gewaltsituation geführt hat, wurden mit der unterschiedlichen und teils nicht konsequenten und laschen Umsetzung begründet. Weiter wurde aber auch ins Feld geführt, dass die Anwendung des Hooligankonkordats als rein repressive wahrgenommenes Instrument ein falscher Ansatz und kontraproduktiv für die Gewaltentwicklung sei. Es würden mit dem Instrument nicht Ursachen von Gewalt, sondern lediglich die Folgen bekämpft. Weiter wurde auch die Trennung zwischen verwaltungsrechtlichen Massnahmen und dem Strafrecht als kritisch betrachtet und als Grund aufgeführt, dass keine Verbesserung der Gewaltsituation an Super League Spielen ersichtlich ist.

Weiter wurden die Teilnehmer im Rahmen der Umfrage zu ihrer Zufriedenheit mit dem Hooligan Konkordat als Instrument zur Verhinderung von gewalttätigem Verhalten bei Super League Spielen gefragt. Die Übersicht über die Ergebnisse dazu sind in Abbildung 28 dargestellt.

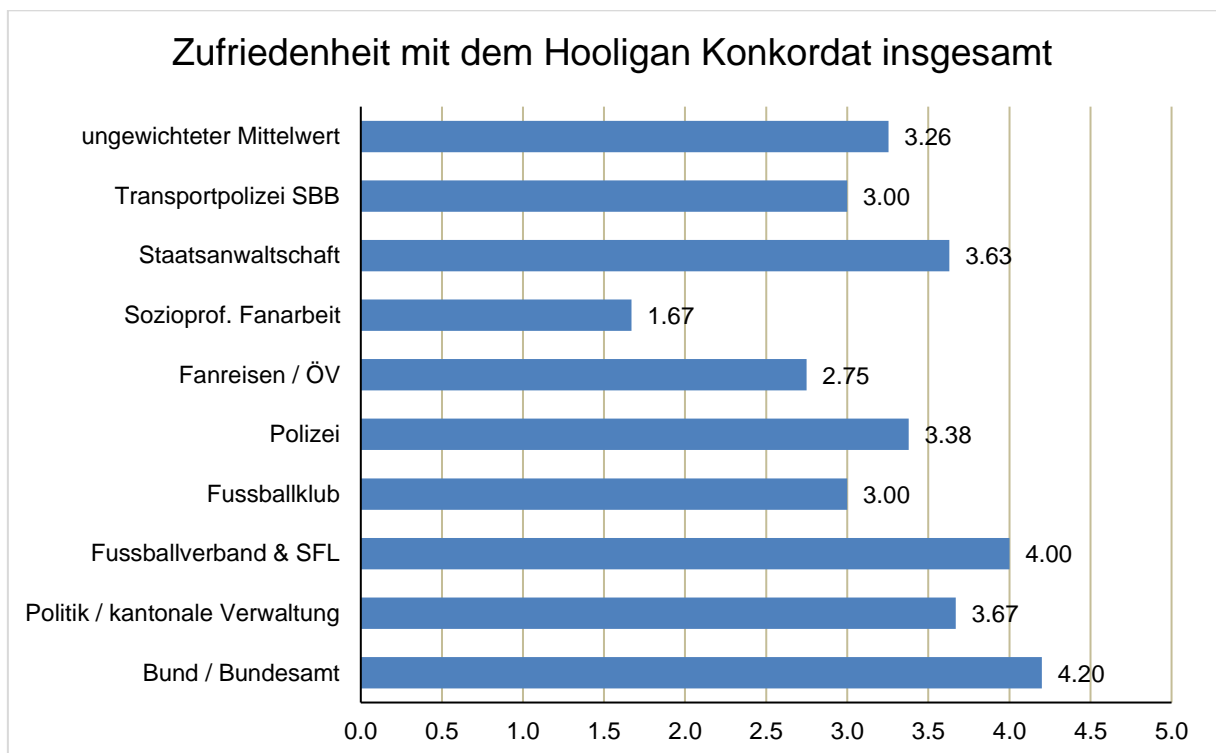


Abbildung 28: Die Antworten zur Frage «Wie zufrieden sind Sie insgesamt mit Hooligan Konkordat als Instrument zur Verhinderung von gewalttätigem Verhalten bei Fussballspielen der Super League?»

Lesebeispiel: Vertreter der Polizei weisen bei der Zufriedenheit mit dem Hooligan Konkordat als Instrument zur Verhinderung von gewalttätigem Verhalten bei Super League Spielen im Schnitt einen Wert von 3.38 auf, was einen Wert zwischen 3 = «weder zufrieden noch unzufrieden» und 4 = «zufrieden» darstellt.

Die Skala zur Frage war fünfstufig (1=sehr unzufrieden, 2=unzufrieden, 3=weder zufrieden noch unzufrieden, 4=zufrieden, 5=sehr zufrieden). Bei der Zufriedenheit mit dem Hooligan Konkordat als Instrument zur Prävention von Gewalt bei Fussballspielen der Super League zeigt sich mit 3,26 beim ungewichteten Mittel ein Wert nahe bei «weder zufrieden noch unzufrieden», mit leichter Tendenz in Richtung «zufrieden». Die Teilnehmer der Umfrage scheinen also geteilter Meinung in Bezug auf ihre Zufriedenheit mit dem Konkordat zu sein. In der Folge sollen die gruppenspezifischen Wahrnehmungen der Online-Umfrage, wie auch der Ausführungen aus den Fokusgruppen, genauer betrachtet werden.

Sozioprofessionelle Fanarbeit

Unzufrieden scheint man insbesondere bei den Vertretern der Fanarbeit (1.67; zwischen «unzufrieden» und «sehr unzufrieden»). In den Kommentaren zur Umfrage wurde dabei Bezug darauf genommen, dass kleinere, untergeordnete Delikte mit gewaltsamen Taten in einen Topf geworfen werden und sich die Fans stigmatisiert fühlen würden. Diese Themen wurden auch im Rahmen der Fokusgruppe mit den Fanarbeitern weiter verdeutlicht. Kritisiert wird hauptsächlich, dass das Konkordat mit seiner Auslegung kein gesellschaftliches Problem lösen könne: «Ich behaupte, dass man mit einem rein repressiv ausgelegten Ansatz wie dem Hooligan Konkordat kein gesellschaftliches Phänomen oder Problem löst» (Fanarbeiter). Entsprechend sei eine allfällige Verlagerung der Gewalt rund um Sportveranstaltungen keinesfalls erstaunlich. Ein klares Fazit zur Wirkungsweise des Konkordats auf die Anzahl Zwischenfälle falle aufgrund der zahlreichen weiteren Einflussfaktoren jedoch schwer. Konsens herrschte aber diesbezüglich, dass das Konkordat aus Sicht der Fanarbeit zu einer Verschlechterung des Verhältnisses zwischen Behörden/Polizei und Fans geführt hat. Auch die Ultra-Kultur sei dadurch weiter gestärkt worden.

Fanreisen / ÖV und Transportpolizei

Seitens Vertreter der Fanreisen / ÖV zeigte man mit einem Wert 2.75 nahe bei «weder zufrieden noch unzufrieden» (mit leichter Tendenz zu unzufrieden), wohingegen die Resultate bei den Vertretern der TPO im Schnitt bei genau 3.00 sind. Die beschränkte Zufriedenheit bei beiden Gruppen wird in den Kommentaren zur Umfrage weiter verdeutlicht. Es sei keine Besserung sichtbar, noch immer würden Mitarbeiter der TPO und/oder der Polizei angegriffen. Die Drahtzieher seien dabei geschickt darin, sich einer Identifikation zu entziehen. Auch der Föderalismus sei eine der Ursachen, weshalb man nicht wirklich zufrieden sein könne mit der Wirkung des Hooligan Konkordats. Zu unterschiedlich würden die Auflagen und Massnahmen angewendet. Vier Personen fügten mit ihren Kommentaren an, dass es strengerer Massnahmen bedürfe, damit man eine angemessene Wirksamkeit erreichen könne.

So war der Konsens der Fokusgruppe mit Vertretern der SBB und der TPO ebenfalls, dass durch das Hooligan Konkordat keine wirkliche Reduktion von Gewalt stattgefunden hat. Sie folgerten, dass das Hooligan Konkordat – trotz der fehlenden Wirkung – relativ ressourcenintensiv ist. Eine klare Beantwortung fiel aus Sicht der diskutierenden Personen aber schwer, was nicht zuletzt an der spielortbezogen unterschiedlichen Umsetzung liege. Eine konsequente Umsetzung von gängigen Auflagen des Konkordats würde aus Sicht der Diskussionsrunde beispielsweise bedeuten, dass man einen ähnlichen Aufwand wie in Holland betreiben müsste. Hier dürfen bei Spielen mit höherem Risiko nur solche Gästefans am Spiel teilnehmen, die sich auf ein personalisiertes Ticket und eine fix definierte Fahrt in einem klar definierten Verkehrsmittel

einlassen. Eine sonstige Anreise ist ausgeschlossen. Für einen solch einschränkenden Ansatz fehle es in der Schweiz aber an Ressourcen und Infrastruktur. Trotz der eingeschränkten Wirksamkeit ist man jedoch nicht per se gegen das Konkordat: «Es ist ein minimaler gemeinsamer Nenner, den man einmal definiert hat. Eine Arbeitsplattform, wo es nur schon gut ist, dass es sie gibt» (Vertreter TPO). Dieser Aussage stimmten alle weiteren Teilnehmer zu. Eine Lösung sei insofern schwierig, da die verschiedenen Ziele und Interessen der Stakeholder stark auseinandergehen würden. Gerade deshalb sei die Thematik auch derart komplex.

Fussballklubs

Neutral gestimmt ist man seitens der Fussballklubs. Ihr Durchschnitt liegt genau bei 3.00 («weder zufrieden noch unzufrieden»). In den Kommentaren der Umfrage zeigte sich dabei, dass von einigen Personen begrüsst wird, dass man damit ein kantonsübergreifendes Instrument zur Bekämpfung der Problematik habe. Doch es gibt auch sehr viele kritische Stimmen. So würde die eigentliche Ursache der Gewalt mit dem Konkordat nicht angegangen. Es führte hingegen zu einer Verlagerung der Problematik und habe zur Verhärtung der Fronten zwischen Fans und Polizei beigetragen.

Im Rahmen der Fokusgruppe wurde unter anderem kritisiert, dass man seitens der Polizei teilweise sehr einseitig in Richtung Repression arbeite. Obwohl die Konkordats-Massnahmen im Text als «Kann-Formulierungen» niedergeschrieben sind, würden alle Massnahmen ohne Wenn und Aber verfügt. Auch die Vertreter der Fussballklubs waren sich einig, dass das Konkordat zu den verhärteten Fronten zwischen Fans und Polizei (oder Behörden) geführt hat. Die spielortbezogen unterschiedliche Handhabung trage ebenfalls zu diesem Punkt bei. Im Kern verfüge das Konkordat aber über Inhalte, die sicherlich eine gewisse Berechtigung hätten:

Ich glaube auch, dass es Teilaspekte hat, die durchaus [...] ihre Berechtigung haben. [...] dass vielleicht [...] gewisse Klubs gezwungen gewesen sind, eine bessere Videoüberwachung einzustellen, finde ich nicht falsch. [...] auch gewisse Massnahmen, [...] wenn man sie eben dann benützt, um wirklich die schweren Fälle in den Griff zu bekommen und auf das konzentriert, dann bin ich durchaus der Meinung, dass dort ein Rayonverbot Sinn macht. (Aussage Vertreter Fussballklubs)

Kritisiert wird also, dass der Fokus stärker auf die physisch gewalttätigen Fälle gelegt werden sollte. Die aktuelle Praxis, in welcher auch Fälle bei der Widerhandlung gegen das Sprengstoffgesetz oder Sachbeschädigungen konsequent mit Massnahmen belegt würden, führe zu einer grösseren Solidarisierung unter den Fans und erschwere den Dialog für die Klubs, so die dominante Meinung der Fussballklub-Vertreter.

Polizei

Höhere Werte in Bezug auf die Zufriedenheit mit dem Konkordat als Instrument zur Gewaltprävention zeigten sich bei der Polizei. Ihre Beurteilung ist mit einem Durchschnitt von 3.38 zwischen «weder zufrieden noch unzufrieden» und «zufrieden». In den Kommentaren zur Umfrage äusserten sich viele der befragten Personen dahingehend, dass mit dem Hooligan Konkordat eine rechtliche Grundlage geschaffen wurde, die in (fast) allen Kantonen gilt. Positiv hervorgehoben wurden die abschreckende Wirkung sowie die schnelle und wirkungsvolle Fernhaltung mit Hilfe polizeilicher Massnahmen bei identifizierten Personen. Bei den kritischen Stimmen seitens

Polizisten wurde kritisiert, dass die Zeit zwischen Ereignis und Verfügung oft zu lange ist und dass das Konkordat an den verschiedenen Spielorten unterschiedlich gehandhabt wird. In vielen Korps fehle es auch einer Spezialisierung, beispielweise in Form von Videoanalyse-Experten.

In der Fokusgruppe waren sich die Polizeivertreter einig, dass man mit dem revidierten Konkordat insgesamt ein gutes Instrument hat. Eine klare Zuordnung auf die Anzahl Zwischenfälle sei schwierig, da auch andernorts (bspw. Polizeitaktik, Infrastruktur, etc.) Fortschritte gemacht worden seien. Gerade die Fernhaltungsmassnahmen würden den Fans aber mehr weh tun als die eigentliche strafrechtliche Massnahme.

Ich glaube auch unsere Fans halten sich nicht zurück [...] rund ums Stadion herum, weil sie eine Busse einfangen könnten, sondern weil es ein Rayonverbot geben könnte oder eine Meldeauflage. Und von dem her glaube ich schon, dass, dass auch dass es eine sehr gute Sache ist mit dem revidierten Konkordat (Aussage Polizist)

Sie argumentieren bei der wahrgenommenen Wirkung also mit dem abschreckenden Effekt dieser polizeilichen Massnahmen und heben die pönalen Charakteristika einer solchen Massnahme hervor. Auch die verfügbare Dauer und die Auswahl an Massnahmen sei zufriedenstellend. Ausnahme bildete im Rahmen der Datenerhebung das Feedback seitens Vertreter der KaPo Basel-Stadt, die sich mit den Regelungen der ersten Konkordats-Version von 2007 unzufrieden zeigten und sich auch das revidierte Konkordat wünschen würden – nicht zuletzt aus Gründen der Rechtsgleichheit. Der registrierte Rückgang in der Dialogbereitschaft der Fans ordneten die Teilnehmer der Fokusgruppe der stärker werdenden Ultra-Kultur zu. Gerade die Ultra-Fans seien häufig politisch links-orientiert, was den Dialog erschwere. Etwas kritisch zeigte man sich jedoch gegenüber den Auswirkungen von Auflagen, die häufig einen erheblichen Aufwand für die Polizei mitbringen würden oder gar nicht umsetzbar seien. Auch die Mitreise von Fans mit gültigem Rayonverbot wurde im Rahmen der Fokusgruppe diskutiert. Hier wurde klargestellt, dass man sich seitens Polizei eine Massnahme wünschen würde, die bei fehlbaren Personen auch die Mitreise an die Auswärtsspiele verhindert, um so für die Polizei nicht einen weiteren «Hot-Spot» ausserhalb des Stadions zu schaffen. Ein Vertreter der Polizei stellte im Rahmen eines Einzelgesprächs klar, dass er davon ausgehe, dass das Hooligan Konkordat zwar insgesamt wirksam sei, jedoch stets neue Fans nachrücken würden, die ihre Grenzen austesten wollen.

Staatsanwaltschaften

In der Umfrage zeigen sich auch die Vertreter der Staatsanwaltschaften einigermaßen zufrieden mit dem Konkordat (3.63 – zwischen «weder zufrieden noch unzufrieden» und «zufrieden»). In den Kommentaren zur Umfrage hoben die teilnehmenden Staatsanwälte als positiv hervor, dass nun erweiterte Möglichkeiten durch definierte Massnahmen vorhanden sind, eine verbesserte Koordination sowie eine wirksame Fernhaltung von Fans gewährleistet wurde. Ein anderer Staatsanwalt fügte aber kritisch an, dass auf gewaltsuchende Fans keine Abschreckung durch das Hooligan Konkordat möglich sei. In der Fokusgruppe mit den Vertretern der Staatsanwaltschaften wurde festgehalten, dass die polizeilichen Massnahmen aus Sicht der Anwesenden schnell an ihre Grenzen stossen. Gerade Rayonverbote wären aufgrund der Mitreise relevanter Fans nur beschränkt wirksam. «Das Problem ist einfach nicht gelöst, es ist nur verdrängt. Aber bei der Meldeauflage sehe ich auch Probleme [...], weil wo soll sich eine Person aus dem ländlichen Gebiet melden?» (Aussage Staatsanwalt). Hier müssten aus Sicht der Staatsanwälte Lösungen erarbeitet

werden, eventuell auch elektronischer Art, die für solche Meldeauflagen eine praktikable Lösung bieten würden.

Politik / Verwaltung

u^b

Auch seitens der Politik / Verwaltung zeigte man sich im Rahmen der Umfrage einigermassen zufrieden mit dem Hooligan Konkordat als Instrument zur Gewaltprävention (3.67 – zwischen «weder zufrieden noch unzufrieden» und «zufrieden»). In den Kommentaren zur Umfrage hoben die Vertreter der Politik oder kantonalen Verwaltung hervor, dass dadurch die Position der Behörden gestärkt wurde und nun ein verbesserter Dialog mit den Klubs möglich ist. Als kritisch erwähnt wurde die unterschiedliche und teils inkonsequente Umsetzung von Auflagen des Konkordats an den verschiedenen Spielorten. Als weiterer negativer Punkt bei der Wirkung wurde die Distanzierung zwischen Fans und Klubs, Behörden und Polizei erwähnt, die vor allem durch bestrafende Verwendung von Konkordats-Elementen herbeigeführt wurde.

In der Fokusgruppe mit Vertretern der Bewilligungsbehörden und den zusätzlichen individuellen Gesprächen machte man deutlich, dass man mit dem revidierten Konkordat aus Behördensicht nun einen wirksamen Hebel zu Verhandlungen mit den Klubs habe. Entsprechend betrachte man das Konkordat selbst als grossen Gewinn: «Die wirksamste Massnahme des Hooligan Konkordats war schon nur mal die Bewilligungspflicht für diese Spiele.» (Vertreter Bewilligungsbehörden). Von allen Vertretern wurde aber betont, dass die Zusammenarbeit zwischen Klubs und Behörden grundsätzlich gut sei. Einigkeit besteht bei allen befragten Vertretern auch diesbezüglich, dass sich durch das Konkordat die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen merklich verbessert habe. Gleichwohl wird ausgesagt, dass das Hooligan Konkordat, wie auch andere einschränkende Massnahmen, das Grundproblem der Gewalt rund um Sportveranstaltungen nicht lösen könne, da es sich hierbei um gesellschaftliches Problem handle. Aus diesem Grund könne es aller Voraussicht nach im Falle weiterer Verschärfungen zu Problemverlagerungen (bspw. in untere Ligen) kommen. Ebenfalls ausgesagt wurde von einem der Vertreter der Bewilligungsbehörden (führende Position bei einem Schweizer Polizeikorps), dass das Konkordat zwar seine Wirkung entfalte, jedoch immer wieder neue junge Personen in die Fankurven nachrücken würden, die im Rahmen der Spiele Grenzen austesten (oder überschreiten). Dieses Grenzen-Austesten müsse bis zu einem gewissen Grad auch toleriert werden, jedoch müsse man bereit sein, im Falle eines Überschreitens der Grenzen auch klare Konsequenzen zu ergreifen. Dazu gehörten eben beispielsweise polizeiliche Massnahmen des Hooligan Konkordats oder das Strafrecht. Insofern habe es auch etwas Positives, dass sich dieses Grenzen-Austesten zu einem grossen Teil rund um die Fussballspiele abspielen würde. Das vereinfache die Handhabung für die Behörden. «Es braucht nichts Neues, nur ein konsequentes Anwenden der bestehenden Massnahmen», so das Fazit eines Vertreters der Bewilligungsbehörden. Ein anderer Vertreter zeigte sich etwas kritischer und sagte, dass eine klare Wirkungsbeurteilung des Konkordats schwierig sei. Das Management von Fussballspielen sei ressourcenintensiv und er gehe davon aus, dass ohne Hooligan Konkordat wahrscheinlich genau gleich viel Personal eingesetzt werden müsste.

Fussballverband & SFL

Seitens der Vertreter des Fussballverbands und der Liga zeigt man sich zufrieden mit dem Konkordat (Durchschnitt 4.00). Kritisiert wird in den Kommentaren der Umfrage aber, dass die polizeilichen Massnahmen gegen fehlbare Personen nicht konsequent umgesetzt werden. Die

u^b

befragten Personen würden sich hier wünschen, dass bei gewalttätigen Personen öfter die Massnahme der Meldeauflage verfügt würde anstatt nur ein Rayonverbot.

Bund / Bundesämter

Den höchsten Wert weisen die Vertreter des Bundes / der Bundesämter auf mit 4.20, der sich sogar oberhalb von «zufrieden» befindet. So wird in den Kommentaren zur Umfrage unter anderem erwähnt, dass das Konkordat zu einer besseren Abstimmung zwischen den vorhandenen Akteuren geführt hat. Doch auch hier gibt es kritische Bemerkungen. So hebt ein Umfrageteilnehmer hervor, dass das Konkordat zu einer Radikalisierung der Fans geführt habe.

Zusammenfassung

Die Meinungen zur Wirksamkeit des Konkordats gehen auseinander. Eine Mehrheit der befragten Personen scheint grundsätzlich zufrieden mit der Wirksamkeit des Hooligan Konkordats. Positiv hervorgehoben wird die Möglichkeit zur schnellen Fernhaltung von fehlbaren Personen und der Umstand, dass das Hooligan Konkordat eine rechtliche Grundlage für die Stärkung der Position der Behörden bietet. Auch ein abschreckender Effekt wird dem Hooligan Konkordat von den Vertretern der Polizei zugeschrieben. Allerdings zeigen die vielen kritischen Rückmeldungen, dass das Konkordat nicht allen Anspruchsgruppen gerecht wird. Es wird hervorgehoben, dass das Hooligan Konkordat ein gesellschaftliches Problem bekämpft. Dafür scheint das Hooligan Konkordat als alleiniges Instrument keineswegs zu genügen. So ist die bemängelte Wirksamkeit des Konkordats auf den Reisewegen ist im Rahmen dieser Diskussionen nicht nur den Vertretern der SBB und der TPO aufgefallen. Unbestritten scheint auch, dass das Konkordat zu einer Distanzierung zwischen Behörden und Fans geführt hat. In diesem Kontext zeigte man sich auch mit der Gleichsetzung von physischen Gewalttätigkeiten gegen Personen, mit dem Missbrauch von Pyrotechnik oder Sachbeschädigungen unzufrieden. Eine akzentuiertere Anwendung des Konkordats im Hinblick auf physische Gewalttätigkeiten gegen Personen könnten hierbei zu einer höheren Zufriedenheit dieser Stakeholder beitragen.

4.7 Exkurs: Auswirkungen des Hooligan Konkordats aus Sicht der Fans (Flotzinger, 2020)

Hierzu ebenfalls ein kleiner Exkurs zu einer Studie von Flotzinger (2020), die in den letzten Monaten unter der Betreuung der Forschungsstelle Gewalt bei Sportveranstaltungen durchgeführt wurde. Flotzinger befragte sieben Fans, die von einer polizeilichen Massnahme des Konkordats betroffen waren oder sind.

Im Rahmen der Befragung zeigte sich, dass die Fussballfans nicht nur wegen dem Spiel, sondern auch wegen dem sozialen Umfeld ans Spiel fahren. Die Fans pflegen äusserst enge Freundschaften zueinander und Flotzinger hält fest, dass für einige «... vor allem das Kollegiale an erster Stelle steht – und nicht der Fussball» (2020, S. 79). Auch Rayonverbote oder Meldeauflagen ändern nichts an dem engen Kontakt zu den Freunden, wobei sich aber natürlich der Kontakt zu jenen Personen einschränkte, die die betroffenen Fans nur im Stadion gesehen haben. Die Solidarität unter den Fans scheint gemäss den Darstellungen ungebrochen zu sein. So wurden etwa Bussen teils mit Spendenaktionen der anderen Fans beglichen. Es ist also nicht weiter

erstaunlich, dass die Fans teils dennoch mit zu den Spielen fahren und das Spiel dann gemeinsam mit anderen Fans, die von einer Massnahme betroffen waren, in einem Lokal geschaut haben.

Gemäss den Ergebnissen von Flotzinger stellen die Massnahmen aber durchaus eine Einschränkung dar und wirken sich auf das Wohlbefinden der relevanten Personen aus. Dies unterstützt die oft geäusserte These, dass polizeiliche Massnahmen des Hooligan Konkordats von den Fans klar als Strafe wahrgenommen werden. Auch das Verhältnis zur Polizei wurde durch die Massnahme aus Sicht der meisten befragten Fans negativ beeinflusst, was insbesondere durch das polizeiliche Vorgehen bedingt war. Ob es durch diese drohenden Einschränkungen bereits zu einem abschreckenden Effekt im Hinblick auf das Begehen delinquenter Handlungen bei Fussballspielen kommt, konnte nicht endgültig geklärt werden. Flotzinger hält in der Diskussion jedoch fest, dass wahrscheinlich weniger die «Abschreckung die Entscheidung beeinflusst, ob ein Regelverstoss begangen wird, sondern das Abschätzen der Wahrscheinlichkeit, ob man danach erwischt wird» (S. 84).

Alle Fans sagten klar aus, dass sie nach Ablauf der Massnahme wieder ins Stadion zurückkehren, wobei aber drei Fans davon berichteten, dass die Bedeutung des Fussballs und des Fantums eher abgenommen hat. Eine verhaltensregulierende Wirkung ergab sich aus Sicht der Befragten insofern, dass man künftig weniger auffallen wolle, um nicht wieder ins Radar der Justiz zu gelangen.

Insgesamt heben die von Flotzinger präsentierten Daten deutlich hervor, dass das Konkordat mit seinen Massnahmen als stark illegitim wahrgenommen wird. Die Fans fühlen sich vorverurteilt und ungerecht behandelt, was den Zusammenhalt unter den Fans gestärkt zu haben scheint.

4.8 Abgleich der Massnahmen Super League Saison 15/16 – 18/19 mit Empfehlungen der KKPKS

Um eine schweizweit einheitliche Handhabung der Massnahmen im Umgang mit Gewalt an Sportveranstaltungen zu fördern, existieren von der KKJPD und der KKPKS Empfehlungen zur Umsetzung. Diese Empfehlungen nehmen Bezug auf Dauer und Anwendung einer Massnahme und sollen so den lokalen Polizeikorps als Wegleitung dienen. Sie sind jedoch für die Korps nicht verbindlich und erlauben einen gewissen Handlungsspielraum. So finden sich bei den Korps mit Super League Klubs Unterschiede bezüglich der angewandten Massnahmen sowie deren Dauer. Dies geht bereits aus den HOOGAN Daten des Bundesamtes für Polizei Fedpol hervor, in welchen die lokalen Polizeikorps zu exemplarischen Fällen Einsatzberichte, Tatbestände sowie Anwendung der Massnahmen abgaben. Nicht ersichtlich ist in den übermittelten HOOGAN Daten jedoch, warum eine konkrete Massnahme – also die konkrete Art und die spezifische Dauer – verfügt wurde. Hierzu wurden mehrere exemplarische Fälle von verfügten Massnahmen pro Korps ausgesucht, die anschliessend vom jeweiligen Korps genauer beleuchtet und begründet werden sollten. Allfällige Rückfragen wurden dann telefonisch gestellt.

Bereits bei näherer Betrachtung des Beschlusses zur Umsetzung des Konkordates fällt auf, dass den Empfehlungen für zu ergreifende Massnahmen seitens der KKJPD in ihrer Formulierung häufig die nötige Präzision fehlt, um eine einheitliche Umsetzung zu ermöglichen. Wo eine solche Präzision jedoch gewährleistet ist, werden die Empfehlungen von einem Grossteil der Korps sehr genau befolgt. Es darf also festgehalten werden, dass sich alle relevanten Korps (KaPo BE, KaPo

LU, KaPo NE, KaPo TI, KaPo VS, StaPo SG, StaPo ZH) entsprechend um eine Einhaltung der Empfehlungen der KKPKS bemühen. Bei den genauer analysierten Fällen zeigte sich beispielsweise bei der KaPo TI, dass eins zu eins nach den Empfehlungen der KKPKS vorgegangen wurde. Die Fälle gehörten insofern aber zu den «einfacheren», da es sich in der Regel um Fälle handelte, bei welchen die konkreten Personen nur mit einem Hooligan Konkordatspezifischen Tatbestand auffällig geworden sind. Etwas schwieriger war die Beurteilung der Praxis der KaPo NE. Hier wurde lediglich vermerkt, dass nach den Empfehlungen der KKPKS vorgegangen worden sei. In der Tat widerspiegelte sich das in den konkreten Fällen.

Ein Teil der Korps (bspw. KaPo BE, StaPo SG und ZH) wendet bei der Verfügung von Massnahmen ebenfalls die so genannte «Kaskade» an. Verhält sich also eine Person, die mit einem Rayonverbot belegt war oder ist, erneut gewalttätig, wird direkt eine Meldeauflage verfügt. Diese Kaskade kommt auch bei niederschwellig gewalttätigem Verhalten gemäss Konkordat, wie Sachbeschädigung oder dem Abfeuern von Pyrotechnik, zur Anwendung. Gerade Personen, die mit schwereren Tatbeständen (bspw. Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte) aufgefallen sind, dürfen mit dem revidierten Konkordat auch direkt mit einer Meldeauflage belegt werden. Wenn dies jedoch aus polizeitaktischen oder logistischen Gründen nicht möglich ist, kann auch ein Rayonverbot ausgesprochen werden, welches in der Regel etwa doppelt so lange dauert wie die empfohlene Dauer der dafür vorgesehenen Meldeauflage. Dies zeigte sich auch bei einigen der analysierten Fälle. Handelt es sich hingegen bei einer konkreten Person jedoch um einen Wiederholungstäter, dann wurde eine Meldeauflage verfügt. Diese Verfügungspraxis wird so beispielsweise in Bern und Luzern gehandhabt. Auch in Neuenburg und St. Gallen wird – je nach Fall – zuerst eher ein Rayonverbot verfügt, obwohl der Tatbestand grundsätzlich auch direkt eine Meldeauflage erlauben würde. Den Gegensatz dazu bildet hier die StaPo ZH, die äusserst konsequent direkt Meldeauflagen zu verfügen scheint. Auch die KaPo VS hat im Rahmen der analysierten Fälle eine Meldeauflage direkt verfügt, ohne dass es sich dabei um einen Wiederholungstäter handelte. Nicht beurteilt werden konnte dieser Sachverhalt bei der KaPo TI, da solche Fälle im Betrachtungszeitraum nicht vorkamen.

Ein uneinheitliches Bild ergibt sich auch bei der Betrachtung der Massnahmendauer und deren Festlegung durch die Polizeikorps. Gerade wenn sich eine Person im Rahmen eines Ereignisses mehrere Tatbestände hat zu Schulden kommen lassen, scheinen die Korps unterschiedliche Praktiken anzuwenden. So summieren die Polizeikorps der Kantone Bern und Wallis die in den Empfehlungen formulierte Dauer für einzelne Tatbestände in der Regel auf und kumulieren entsprechend auch die Dauer eines Rayonverbotes oder einer Meldeauflage. Das Polizeikorps des Kantons Luzern hingegen zieht für die Festlegung der Massnahmendauer einzig den schwerwiegendsten Tatbestand heran. Dabei werden die Empfehlungen der KKPKS zur Massnahmendauer lediglich bei niederschwellig gewalttätigem Verhalten umgesetzt. Liegen schwerwiegendere Tatbestände vor, orientiert sich das kantonale Polizeikorps in Luzern nicht mehr an den Empfehlungen zur Massnahmendauer, wobei diese oft höher als die empfohlene Dauer festgelegt wurden. Kein klares Festlegen der Vorgehensweise (kumulativ versus schwerwiegendsten Tatbestand) war bei der StaPo Zürich möglich. Aus den Daten ging keine einheitliche Regelung zu dieser Praktik hervor. Es werde meist fallspezifisch entschieden, so die Präzisierung der befragten Vertreter der StaPo ZH.

Aus den Daten der Polizeikorps geht zudem hervor, dass von manchen Korps, wie St. Gallen, Luzern und Zürich, Rayonverbote und Meldeauflagen kombiniert ausgesprochen werden. Eine

u^b

einheitliche Regelung zum kombinierten Aussprechen von Massnahmen, sowie die Dauer von gekoppelten Massnahmen, wird von den Empfehlungen der KKPKS zur Umsetzung des Konkordates jedoch nicht abgedeckt. Diese fehlende Präzisierung der Empfehlungen führt zwischen den verschiedenen Polizeikörpern zu einer unterschiedlichen Anwendung bei der Kombination von Rayonverboten und Meldeauflagen. So wird in St. Gallen teils eine Meldeauflage derselben Dauer als ergänzendes Instrument zu einem bestehenden Rayonverbot verfügt. Dabei wirkt die Meldeauflage an Orten, wie Basel-Stadt, welche nicht dem neuen Konkordat angehören, sowie bei Spielen des Schweizer Cups ohne definierten Rayon. An Spielorten, auf welche diese Umstände nicht zutreffen, gilt das verfügte Rayonverbot. In Zürich hingegen werden Meldeauflagen in der Regel nur noch mit kombiniertem Rayonverbot gleicher Dauer verfügt. Dies wird vom Stadt-Zürcher Polizeikörper so angewendet, da Personen mit Meldepflicht zwischen Polizeiposten und Stadion oft nur geringe Distanzen zurücklegen müssen und so zwischen den zwei Meldezeitpunkten ohne Probleme Fussballspiele in Zürich besuchen könnten. Um dies zu verhindern und um die Meldeauflage zielführend zu ergänzen, werden zusätzlich Rayonverbote derselben Dauer ausgesprochen. Meldeauflagen werden von der KaPo Luzern ebenfalls in Kombination mit Rayonverboten ausgesprochen. Diese kombinierte Anwendung der Massnahmen erfolgt nur im Sinne der Kaskade, das heisst, wenn eine Person, welche mit einem Rayonverbot behaftet ist oder war, erneut gewalttätig wird. Eine Meldeauflage wird gemäss den weiteren übermittelten Informationen der KaPo Luzern zudem möglichst zielorientiert verfügt. Wenn eine Person beispielsweise an einem Heimspiel zum Wiederholungstäter wird, gilt die entsprechende Meldeauflage nur an Heimspielen. Dabei decken sich die beiden festgelegten Massnahmen in ihrer Dauer jedoch nicht. So kann in Luzern eine Meldeauflage von 1 ½ Jahren mit einem Rayonverbot von 3 Jahren kombiniert werden. Zwar orientieren sich die Luzerner Polizeikörper bezüglich Festlegung der Massnahmendauer an den Empfehlungen der KKPKS. Die dort aufgeführten Zeitdauern gehen jedoch nicht von einer Kombination der Massnahmen aus und sind – zumindest aus Sicht des Evaluationsteams – als «entweder oder» Massnahmen niedergeschrieben. Nach dem Katalog, in welchem Empfehlungen für die Massnahmendauer festgelegt sind, kann ein entsprechend längeres Rayonverbot nur an Stelle einer Meldeauflage verfügt werden, wenn diese beispielsweise aus logistischen Gründen nicht umsetzbar erscheint. Die offene Formulierung der Empfehlungen der KKPKS zur Umsetzung des Konkordates und deren Auslegung führt jedoch gerade in Luzern dazu, dass (Stand 2020) gewalttätige Fans für dasselbe Vergehen mit längeren Massnahmen belegt werden als an anderen Spielorten in der Schweiz.

Nach Rücksprache mit dem Bereich Hooliganismus des Bundesamtes für Polizei fedpol sind die verfügte Rayonverbote praktisch ausnahmslos schweizweit gültig. Bei der oft angesprochenen Integration des Reisewegs (respektive der Extrazugfahrt) in das Rayonverbot wurde mitgeteilt, dass auf einen solchen Versuch der StaPo SG nicht eingegangen wurde. Dies wurde im Gespräch mit der StaPo SG weiter verdeutlicht. Auf eine endgültige juristische Klärung des Sachverhalts wurde bis anhin verzichtet. Gemäss übermittelten Informationen des fedpol wurden seitens KaPo NE und KaPo TI aber auch schon Rayonverbote mit integriertem Verbot für den Reiseweg für das jeweilige Auswärtsspiel erfolgreich verfügt. Eine endgültige Kontrolle dieses Sachverhalts war mit Hilfe der vorhandenen Daten aber nicht möglich, da kein Einblick in die konkreten Verfügungen genommen werden konnte. Zur Umsetzung der Rayonverbote scheint ein weiterer Punkt aus den Empfehlungen der KKJPD vom 31. Januar 2014 relevant. So wird empfohlen, das Rayonverbot zeitlich und örtlich so zu definieren, «...dass es den betroffenen Personen nur verunmöglicht wird, sich in jenen Rayons aufzuhalten, in denen sich die Anhänger „seines“ Klubs bewegen.».

Betrachtet man dazu die Daten aus Kapitel 4.3.6, wird klar, dass dies nicht in vollem Umfang getan wird. Denn zumindest in Lugano, Luzern, Thun und Zürich wurden Rayons definiert, die die Abfahrtsbahnhöfe der dort ansässigen Fans betreffen. Gerade bei den Klubs, die mit Extrazügen fahren, müsste also ein Rayonverbot nach dieser Empfehlung auch den Abfahrtsbahnhof des Extrazugs inkludieren, womit es Fans mit Rayonverbot unmöglich sein müsste, im Extrazug mitzufahren. Dass sich dies aber so nicht verallgemeinern lässt, wurde in Gesprächen mit Polizeivertretern relativ schnell festgestellt. So sagte ein Polizist beispielsweise aus, dass der Rayon des Extrazug-Abfahrtsbahnhofs ganz bewusst nicht in der Verfügung inkludiert würde bei Auswärtsspielen, da die relevanten Fans sonst anderswo zusteigen würden – notfalls via erfolgter Notbremsung durch im Zug befindliche Kollegen. Gleichzeitig müsste die Verhältnismässigkeit einer Inklusion des Abfahrtsbahnhofs noch abschliessend beurteilt werden, da die relevanten Bahnhöfe Verkehrsknotenpunkte darstellen und die betroffene Person stärker in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt würde als bei einer Massnahme ohne inkludiertem Abfahrtsbahnhof des Extrazugs.

4.9 Vorschläge / Ideen Gewaltprävention ausserhalb HOOKO

4.9.1 Welche existierenden Instrumente müssten vermehrt zur Prävention von Gewalt bei Fussballspielen der Super League eingesetzt werden?

Die Tabelle 7 zeigt die häufigsten Antworten, die im Rahmen der Umfrage zur Frage «welche existierenden Instrumente müssten vermehrt zur Prävention von Gewalt bei Super League Spielen eingesetzt werden?» gegeben wurden.

Tabelle 7: Übersicht zu den am meisten genannten Antworten auf die Frage «welche existierenden Instrumente müssten vermehrt zur Prävention von Gewalt bei Super League Spielen eingesetzt werden?».

Instrumente / Vorgehensweisen	Anzahl Nennungen
Mehr Dialog	17
Mehr Meldeauflagen	16
Konsequenteres, einheitlicheres Handeln	13
Identifikationsprozess und Beweissicherung verbessern	11
Mehr Fanarbeit	8
ID-Kontrollen	7
Harmonisierung unter den Stakeholder	6

Lesebeispiel: Von insgesamt 16 Umfrageteilnehmern wurde gefordert, dass mehr Meldeauflagen verfügt werden sollten.

Die Tabelle 7 zeigt, dass nach Meinung der Umfrageteilnehmenden mehr Dialog zwischen Fans und Polizei (17) stattfinden sollte, aber auch, dass mehr Meldeauflagen ausgesprochen werden sollten (16). Weiter gehört ein konsequenteres Handeln (13) sowie Verbesserungen im Identifikationsprozess und der Beweissicherung (11) zu den häufigsten Forderungen.

4.9.2 Welche Instrumente zur Prävention von Gewalt rund um Fussballspiele fehlen zurzeit in der Schweiz noch?

Im Rahmen der Umfrage wurde ebenfalls gefragt, welche Instrumente zur Prävention von Gewalt rund um Fussballspiele denn zurzeit noch fehlen würden. Die häufigsten Nennungen zu dieser Frage sind in Tabelle 8 dargestellt.

Tabelle 8: Übersicht zu den am meisten genannten Antworten auf die Frage «Welche Instrumente zur Prävention von Gewalt rund um Fussballspiele fehlen zurzeit in der Schweiz noch?».

Fehlende Instrumente / Vorgehensweisen	Anzahl Nennungen
ID-Kontrollen	11
Personalisierte Tickets	8
Präventionskampagnen	5
Spezialkräfte bei Polizei	5
Zusammenarbeit & Harmonisierung unter allen Stakeholdern	5
Ausweitung Rayonverbot auf Extrazug	4

Lesebeispiel: Von insgesamt elf Umfrageteilnehmern wurde gefordert, dass ID-Kontrollen beim Stadioneinlass eingeführt werden sollten.

Die Tabelle 8 zeigt, dass nach Meinung der Umfrageteilnehmenden vor allem ID-Kontrollen (11) und personalisierte Tickets (8) probate Mittel darstellen würden, um Gewalt rund um Sportveranstaltungen zu verhindern (vgl. auch Kapitel 4.4.3). Aber auch eine stärkere Betonung von Sensibilisierungs- und Präventionskampagnen (5) wird gefordert. Die geäusserten Massnahmen wurden mehrheitlich auch in den Fokusgruppen mit den unterschiedlichen Stakeholdergruppen und den dazugehörigen Einzelgesprächen vertieft diskutiert.

Sowohl Vertreter der Bewilligungsbehörden wie auch der Fanarbeit, der Fussballklubs, der Staatsanwaltschaften und der SBB betonen in der Umfrage, aber vor allem auch in den Fokusgruppen, die Wichtigkeit einer früh ansetzenden Prävention zur Verhinderung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Als Beispiel wurde von einem Vertreter der Bewilligungsbehörden das Projekt «Unschlagbar» genannt, das zurzeit in Zürich zum Einsatz kommt. Hier setzt die Prävention und Sensibilisierung bereits im Jugendfussball an, da fussballinteressierte Jugendliche erfahrungsgemäss oft auch Kontakt zu der Fankultur haben. Doch auch die Stärkung und Ausdehnung einer sozioprofessionellen Fanarbeit wurde mehrfach und von verschiedenen Stakeholdern betont, so etwa von Vertretern der Fussballklubs, der Bewilligungsbehörden oder der Fanarbeit selbst. Aus Sicht der Vertreter der Fanarbeit wäre auch eine Reduktion der repressiven Massnahmen zielführend. Nur damit könnten die verhärteten Fronten zwischen Fans und Behörden reduziert werden, was zu einer Beruhigung der Situation rund um Fussballstadien beitragen würde. Ein Vertreter der SBB führte im Rahmen der Fokusgruppen aus, dass eine Sensibilisierung bereits auf obligatorischer Schulstufe ansetzen müsste und erwähnte die Idee eines Schulzuges zum Thema Gewalt an Sportveranstaltungen, um Jugendliche früh für das Thema zu sensibilisieren. Dieser Meinung ist auch ein Vertreter der Staatsanwaltschaften. Seiner Aussage nach könne die Repression nur einen geringen Mehrwert bei der Verhinderung von zukünftigen Gewalttaten generieren. Vielmehr müsse eine saubere Prävention bereits im Kindesalter beginnen und primär durch die Eltern, aber auch die Schule wahrgenommen werden.

Nach Meinung einiger Umfrageteilnehmenden fehle es an Spezialkräften bei der Polizei. Gemäss den Angaben aus der Umfrage ist hier beispielsweise die Rede von einer Dialogpolizei, die speziell auf die Gegebenheiten geschult wird, aber auch vom Aufbau von Sonder- und Spezialeinheiten in den Korps. Von einem Polizisten mit Leitungsfunktion wurde diesbezüglich geäussert, dass sich spezifische Beweis- und Festnahmeelemente durchaus als wirksam gezeigt hätten. Solche Einheiten würden auch dabei helfen, fehlbare Personen schnell zu identifizieren. Auch die Zusammenarbeit und schweizweite Harmonisierung unter allen Stakeholdern bedarf gemäss der Meinung von fünf Umfrageteilnehmern einer Verbesserung. So wurde im Rahmen der Fokusgruppe mit den Polizeivertretern geäussert, dass es einer schweizweit einheitlicheren Anwendung des Konkordats über Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen und einer einheitlicheren und konsequenteren Umsetzung von Massnahmen bedürfte. In diesem Zusammenhang wäre es nach Meinung der Polizeivertreter wünschenswert, wenn Basel dem revidierten Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen beitreten würde – nicht zuletzt aufgrund einer Rechtsgleichheit in den verschiedenen Kantonen. Weiter sehen auch die Vertreter der Bewilligungsbehörden und der SBB und TPO im Rahmen der Fokusgruppe, dass es einer Verbesserung und Vereinheitlichung in der schweizweiten Umsetzung des Konkordats bedarf. Als Lösungsansatz wurde von letzteren beispielsweise vorgeschlagen, dass die Polizeiarbeit zur Verhinderung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zentralisiert und auf nationale Stufe gehoben werden soll, im Sinne einer Übertragung der Polizeihöhe bei Sportveranstaltungen auf die Bundespolizei.

Die Vertreter der Polizei, der Staatsanwaltschaften und ein Teil Vertreter der Bewilligungsbehörden waren sich im Rahmen der Fokusgruppen zudem einig, dass die Klubs mehr Verantwortung für die Problematik Gewalt an Sportveranstaltungen übernehmen müssten. Konkret schlagen sie strengere Lizenzvorgaben durch die Liga, mehr finanziellen Druck (Beteiligung an Sicherheitskosten) auf die Klubs und Punkteabzüge durch die Liga als probate Mittel vor, um die Klubs stärker in die Verantwortung nehmen zu können. Die Punkteabzüge wurden dabei aber auch kritisch betrachtet, da bewusst herbeigeführte Wettbewerbsverzerrungen nicht auszuschliessen wären. Der Forderung nach einem erhöhten finanziellen Druck auf die Klubs widersprechen die Vertreter der Klubs mit der Aussage, dass die Sicherheitskosten der Klubs bereits heute schon hoch sind. Die Vertreter der Fussballklubs sehen viel eher, dass eine Harmonisierung in der Zusammenarbeit zwischen Medien, Behörden und Vereinen anzustreben sei und dass am Good Hosting Konzept festgehalten werden soll. Gerade letzteres wird von den Vertretern der Polizeikorps weiterhin kritisch diskutiert. Ein Polizeimitglied mit führender Funktion sagte dazu etwa aus, dass das Good Hosting nur funktioniere, wenn auch eine erfolgreiche Identifikation von delinquenten Personen weiterhin gewährleistet werden könne. Dies sei momentan aber nicht der Fall.

Um die Probleme auf den Reisewegen zu entschärfen, wurden ebenfalls verschiedene Ideen geäussert. Schon in der Umfrage forderten insgesamt vier Personen eine Ausweitung von Rayonverboten auf die Reisewege. Im Rahmen der Fokusgruppe der Polizeivertreter wurde erklärt, dass es hier schon einen Versuch einer solchen Verfügung gab, welcher jedoch von einer höheren Instanz nicht akzeptiert wurde. Nichtsdestotrotz scheint die Anreise zur Gesamtveranstaltung dazugezählt zu werden, weshalb gerade aus Sicht der Polizei die Möglichkeit einer solchen Ausweitung wünschenswert wäre. Weiter wurde von einzelnen Vertretern der Staatsanwaltschaften und den Bewilligungsbehörden vorgeschlagen, Kombitickets mit attraktiver Preisgestaltung für die

Gästefans einzuführen. Damit sollen die Fans, die sich bisher gegenüber Kombitickets immer stark gewehrt hatten, mit Anreizen zu einer Kooperation bei solch einem System bewegt werden. Ein Vertreter der Bewilligungsbehörden ist zudem der Ansicht, dass die Überbrückung der Notbremse beim Extrazug ein wichtiger Punkt wäre, um solche Ereignisse im Rahmen der Extrazugfahrten zu reduzieren. Diese Bemerkung ist gerade hinsichtlich von abgemachten Treffen zwischen rivalisierenden Fangruppen von Relevanz, wie es im Betrachtungszeitraum beispielsweise manchmal nach Spielen in Basel beim Bahnhof Pratteln der Fall war. Auch eine verbesserte Videoüberwachung ausserhalb der Stadien wird von einem Vertreter der Bewilligungsbehörden als zielführend betrachtet, um mehr Erfolg bei der Identifikation und der Strafverfolgung delinquenten Personen zu haben. Auch ein Anreizsystem durch die SBB wird von einem Vertreter der Bewilligungsbehörden erwähnt, dass die Fans dazu bewegen soll, sich gesetztes- und regelkonform zu verhalten. Bei Fehlverhalten von Fans würden diese Anreize gestrichen, bei positivem Fanverhalten hingegen gewährt. Als Beispiele für mögliche Anreize wurde etwa verbessertes Rollmaterial und attraktive Fahrzeiten der Extrazüge genannt. Die Vertreter der SBB geben ihrerseits an, dass sie durch den geplanten Ersatz des Rollmaterials (ca. ab 2021/22) kleine Verbesserungen im Zusammenhang mit Zwischenfällen auf den Reisewegen sehen. Ein Vertreter der SBB schlug im Rahmen der Fokusgruppe zudem das «Modell Holland» als ideale Lösung vor, wobei jedoch die praktische Umsetzung als aktuell sehr herausfordernd betrachtet wurde. Hier fehle es am politischen Willen zur Durchsetzung eines derart restriktiven Instruments und auch die hohen Kosten für Personal und Infrastruktur seien von Relevanz. Die Vertreter der SBB und TPO waren sich aber einig, dass ein schrittweiser Übergang zum Modell Holland einen möglichen Lösungsansatz für die Probleme auf den Reisewegen darstellen könnte.

Zum Thema Stadioninfrastruktur gab ein Vertreter der Bewilligungsbehörden im Rahmen der Fokusgruppen an, in der Verkleinerung der Gästesektoren, so wie dies im Eishockey gemacht wurde, einen möglichen Lösungsansatz zur Einschränkung der Gewalt im Zusammenhang mit Gästefans zu sehen. Eine Person erwähnte jedoch, dass die Ausgangslage im Fussball eine andere sei, da die Stadien im Fussball im Gegensatz zum Eishockey in der Regel nicht ausverkauft seien und entsprechend viel weniger gesteuert werden kann, welche Klientel ins Stadion kommt. Weiter wurde auch die nicht optimale Lage des Gästesektors am Beispiel des St. Jakobsparks in Basel erwähnt. Hier bedürfe es jeweils einen hohen Aufwand zur Lenkung der Gästefans zum Gästesektor. Im Allgemeinen wäre es wünschenswert, wenn sich die Gastsektoren jeweils nahe am Ausstiegsort des Extrazuges befänden, so die Meinung des Vertreters der Bewilligungsbehörden.

Zusammenfassung

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass unter den Stakeholdern keine Einigkeit herrscht, welche Instrumente zur Prävention von Gewalt vermehrt eingesetzt werden sollten bzw. bisher in der Schweiz noch fehlen. Einerseits geht aus den Daten die Forderung nach mehr Dialog, etwa in Form von präventiven Ansätzen wie Präventions- und Sensibilisierungskampagnen zur Verhinderung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, aber auch die Forderung nach mehr Meldeauflagen hervor.

Weiter sind Verbesserungen im Prozess der Identifikation (Forderung nach ID-Kontrollen, personalisierten Tickets) gewünscht. Es scheint auch, dass die Zusammenarbeit unter allen Stakeholdern verbesserungswürdig ist und eine schweizweit einheitliche Umsetzung des

u^b

revidierten Hooligankonkordats bisher fehlt. In diesem Zusammenhang wird die Schaffung einer nationalen Polizeihochheit als Lösungsansatz vorgeschlagen.

Um die Probleme auf den Reisewegen zu entschärfen, wurden Ideen geäußert wie: das Rayonverbot auf die Extrazüge auszuweiten, Kombitickets mit attraktiver Preisgestaltung für die Gästefans einzuführen, Überbrückung der Notbremse zu ermöglichen, die Videoüberwachung ausserhalb der Stadien zu verbessern, Rollmaterial zu ersetzen, und eine schrittweise Annäherung des Modells Holland anzustreben.

5 Diskussion der Ergebnisse

5.1 Übergreifende Diskussion

Analog zu den dargestellten Ergebnissen soll hier die Diskussion in separate Abschnitte zu den Fernhaltemassnahmen des Konkordats, der Bewilligungspflicht und den Auflagen sowie in einen Teil zur Gesamtdiskussion des Instruments unterteilt werden.

Fernhaltemassnahmen

Bei den verschiedenen Polizeikorps wird unterschiedlich intensiv mit den Fernhaltemassnahmen des Hooligan Konkordats gearbeitet. Während bei manchen Polizeikorps relativ viele Massnahmen verfügt wurden, setzen andere weniger auf das Verfügen von Rayonverboten und Meldeauflagen. Es ist hier zu betonen, dass allein an der Anzahl verfügbarer Massnahmen kein Urteil über die Arbeitsweise und das Engagement eines Polizeikorps ausgesagt werden kann. So ist die Anzahl verfügbarer Massnahmen stets auch in Relation zu setzen mit den tatsächlichen Ereignissen, und insbesondere der Involviertheit der «eigenen» Fans bei Zwischenfällen. Sicherlich stellen aber die Zuordnung von Ressourcen und die Priorität im Rahmen des polizeilichen Handelns relevante Faktoren dar, die zu einer höheren Anzahl verfügbarer Massnahmen führen können. Es zeigen sich bei der Umsetzung der polizeilichen Massnahmen aber insofern Mängel in der Umsetzung, als dass diese unterschiedlich angewendet werden. Im Sinne einer Rechtsgleichheit scheint es unabdingbar, dass diese mehr oder weniger einheitlich angewendet werden. Die festgestellten Punkte betreffen

- (1) die Kopplung von Rayonverboten an eine Verfügung einer Meldeauflage,
- (2) das Vorgehen beim Verfügen einer Massnahme, wenn sich eine Person mehrere Tatbestände im Rahmen eines Ereignisses hat zu Schulden kommen lassen
- (3) die Zulässigkeit einer Integration der Extrazugfahrt beim Rayonverbot
- (4) eine «Verjährungsfrist», will heissen eine vom Ereigniszeitpunkt aus festgelegte Dauer, nach welcher keine Massnahme mehr verfügt werden darf.

Klar hingegen scheint, dass das Dokument mit den Empfehlungen von allen involvierten Korps im Rahmen ihrer Verfügungen beigezogen wird. Gleichwohl zeigt sich damit auch, dass einige Unklarheiten in diesen Empfehlungen der KKPKS und im Konkordat selbst bestehen. Hier bedürfte es zuerst einer juristischen Expertise, die Klarheit bei diesen Punkten verschafft.

Auch die Dauer zwischen Ereignis und der eigentlichen Verfügung einer Massnahme scheint ein Knackpunkt. Selbst wenn die Verfügung von polizeilichen Massnahmen des Hooligan Konkordats nicht so lange dauert, wie Strafbefehle oder Strafurteile, so zeigt sich doch, dass auch diese in der Regel relativ zeitaufwändig sind. Das Ziel von möglichst schnellen Massnahmen wird gemäss den Aussagen der befragten Personen hauptsächlich durch den schwierigen Identifikationsprozess behindert. Gemäss den übermittelten Informationen im Rahmen der Gespräche sind die Täter oft verumumt und mittlerweile äusserst geschickt darin, eine Identifikation zu erschweren oder zu verunmöglichen. Trotz mobiler Kamerateams und hochmodernen Kameras in und um die Stadien scheint die Identifikation von gewalttätigen Personen einen Knackpunkt darzustellen. Es darf hinterfragt werden, ob dieser Punkt nicht auch eine Konsequenz der gängigen Polizeitaktik ist. Die Polizei setzt vielerorts bei Einsätzen rund um Fussballspiele primär auf Ordnungsdienst-Einheiten, die in möglichst grossem Abstand oder versteckt positioniert werden. So geht es gerade bei den

Reisewegen häufig darum, einen möglichst isolierten Raum für die Fans zu schaffen und den Kontakt der reisenden Fans zu anderen Gruppen zu vermeiden. Auch im Falle von notwendigen Interventionen wird primär mit Distanzmitteln wie Gummischrot oder Tränengas gearbeitet. Gleichzeitig scheinen Festnahmen vor Ort eher selten. Die gängige Polizeitaktik scheint aber auch in der grossen Masse an Fans begründet zu sein, die mittlerweile an Spiele reist, sowie an den begrenzten personellen Ressourcen, die den meisten Polizeikorps zur Verfügung stehen. Es wäre interessant, die Zahlen von festgenommenen Personen vor Ort zu vergleichen – auch mit anderen polizeitaktischen Ansätzen (bspw. Deutschland). Ob mit der geforderten Einführung von personalisierten Tickets oder ID-Kontrollen beim Stadioneinlass wirklich schneller und mehr Personen identifiziert werden können, bleibt unklar. Aktuell spielen sich jedoch die gewalttätigen Ereignisse mehrheitlich ausserhalb des Stadions ab, wodurch der Mehrwert einer solchen Massnahme begrenzt wäre. Im Hinblick auf die hohen finanziellen Kosten für ein System zur Kontrolle und Speicherung der Identitäten der Zuschauer beim Stadioneinlass erscheint dieser Schritt daher etwas fragwürdig. Doch es gibt auch Hinweise darauf, dass unterschiedliche polizeilichen Organisationsformen bei der Abarbeitung von konkreten Fällen zu den verschiedenen Zeitdauern führen. Hier wäre aber noch eine vertiefere Analyse notwendig, bei welcher die verschiedenen Organisationsformen der Korps miteinander verglichen werden. Dazu wäre ein vollumfänglicher Zugang zu den Daten und Ermittlungsvorgängen nötig, welcher im Rahmen dieser Evaluation nicht gewährleistet werden konnte. Mit den vorliegenden Informationen wird aber davon ausgegangen, dass bei der Fallbearbeitung mit Spezialisten, beispielsweise spezialisierte Videoauswerter (mit einer engen Anbindung zur jeweiligen dezentralen Fachstelle), die Zeitdauer bis zur Verfügung einer Massnahme reduziert werden kann. Gemäss den vorliegenden Daten wird dies längst nicht bei allen Korps so gemacht. Eine Harmonisierung unter den verschiedenen Korps wäre hierbei sicherlich zielführend und mit der PKPS bestünde die relevante Struktur, um solch eine Harmonisierung in die Wege zu leiten.

Klar wurde im Rahmen der Evaluation auch, dass die von Müller (2013) geäusserte Vermutung zutrifft: Zumindest bei einem Teil der verfügbaren polizeilichen Massnahmen scheinen die pönalen Charakteristika bewusst eingesetzt zu werden. Das entspricht grundsätzlich nicht dem Sinn und Zweck eines verwaltungsrechtlichen Instruments. Es darf aber gefragt werden, ob damit der präventive Aspekt im Sinne einer «Abschreckung» vor der eigentlichen Tatausübung stärker in den Vordergrund rückt. Im Rahmen dieser Evaluation konnten keine Daten gesammelt werden, die hier eine genauere Einschätzung ermöglichen würden. Flotzinger (2020) erwähnt jedoch, dass die Wahrscheinlichkeit erwischt zu werden vermutlich der relevantere Faktor darstellt und so aufgrund der schwierigen Identifikation eine solche Abschreckung wohl kaum auftritt. Fest steht aber, dass die Massnahmen von den Fans durchaus als Einschränkung wahrgenommen werden. Für eine verhaltensverbessernde Wirkung bei (von einer polizeilichen Massnahme) Betroffenen gab es in der Studie von Flotzinger (2020) kaum Hinweise, wobei die geringe Stichprobengrösse der Studie im Hinterkopf behalten werden sollte.

Bei der Wirksamkeit der Massnahmen darf festgehalten werden, dass die wichtigste polizeiliche Massnahme, das Rayonverbot, aus Sicht fast aller Befragter mehrheitlich eingehalten wird. Im Klartext heisst das, dass die Fans die Exklusion von den relevanten Rayons akzeptieren. Und selbst wenn es Verstösse gegen das Betretungsverbot gebe, würden sich die relevanten Fans in der Regel unauffällig verhalten, um nicht erwischt zu werden, so dass dennoch von einem gewaltpräventiven Effekt ausgegangen werden könne. In Bezug auf die Fernhaltung vom Rayon –

u^b

und damit auch vom Stadion – scheint diese Massnahme ihr Ziel also zu erreichen. Auch die zivilrechtliche Massnahme «Stadionverbot» scheint weitestgehend eingehalten zu werden. In der Praxis zeigen sich aber sowohl beim Stadion- wie auch beim Rayonverbot die Grenzen der Fernhaltung. Beide Massnahmen scheinen mit der aktuellen Umsetzungspraxis nämlich wenig geeignet, um Fans von der Anreise an den Spielort abzuhalten. Den relevanten Fans steht es frei, sich mit ihren Freunden an den Spielort zu begeben – solange beim Rayonverbot das betreffende Gebiet gemieden wird. Da die meisten Zielbahnhöfe bereits in einem verbotenen Rayon liegen, helfen sich die betroffenen Fans nicht selten mit einem Zusatzstopp im Extrazug. Gerade im Exkurs zu Flotzinger (2020; siehe Kapitel 4.7) zeigt sich nämlich deutlich, dass nicht nur das Fussballspiel selbst als Beweggrund für eine Anreise betrachtet werden kann. Vielmehr scheint es den Fans auch darum zu gehen, Zeit mit den engen Freunden aus der Fanszene zu verbringen. Im Falle einer Massnahme wird von einem Teil der Betroffenen trotzdem mitgereist und entsprechend auch in Kauf genommen, dass das Spiel nicht live im Stadion mitverfolgt werden kann. Die beiden Massnahmen Stadionverbot und Rayonverbot scheinen in Bezug auf die Fernhaltung von der Anreise bei vielen Klubs kaum Wirkung zu erzielen. Da sich ein Teil der Ereignisse auch auf der Extrazugfahrt abzuspielen scheint, ist es wenig erstaunlich, dass gerade bei der Polizei und den Behörden der Wunsch besteht, auch dort eine Fernhaltung erzielen zu können. Die Wirksamkeit des Rayonverbots wird insbesondere von der Behördenseite auch in diesem Gesichtspunkt beurteilt. Unklar ist jedoch, ob die relevanten Fans auf der Extrazugfahrt, wie auch während dem Spiel ausserhalb des Rayons, effektiv mit problembehafteten Verhalten auffallen. Hierzu fehlt es an verlässlichen Daten und auch die unterschiedlichen Aussagen zu diesem Sachverhalt lassen kein klares Fazit zu. Nichtsdestotrotz binden diese Fans durch ihre Anwesenheit polizeiliche Ressourcen. Auch die schwierige Kontrollierbarkeit von Rayonverboten wird moniert. Dennoch darf zusammengefasst gesagt werden, dass die beiden Massnahmen Stadionverbot und Rayonverbot im Rahmen ihrer rechtlichen Möglichkeiten wirksam sind – also die Fans vom Stadion, respektive vom Rayon, fernhalten. Ob und wie eine Integration des Reisewegs in das Rayonverbot auch die Wirksamkeit zur Fernhaltung vom Gesamtevent verbessern könnte, müsste vertiefter geklärt werden. Klar scheint jedoch, dass im Hinblick auf die oben erläuterte Problematik die Integration des Abfahrtsbahnhofs in einem Rayonverbot keine umfassende Lösung darzustellen scheint.

In Anbetracht der eben erwähnten Limitationen von Rayonverboten kommt der Wunsch nach mehr Meldeauflagen vieler befragter Personen wenig überraschend. Dieser Wunsch scheint untergeordnet im Bedürfnis einer besseren Kontrollierbarkeit zu liegen, hauptsächlich jedoch in einer Fernhaltung von der Extrazugfahrt. Fest steht, dass die Meldeauflage eine gute Fernhaltung von den Reisewegen gewährleisten kann. Die Forderung nach mehr Meldeauflagen ignoriert aber einen wichtigen Aspekt: Von verschiedenen Korps wurde klargestellt, dass die Meldeauflage nicht die erwünschte Wirkung zur Fernhaltung bei Heimspielen entfaltet. Von Relevanz scheint dabei, dass sich die am Wochenende geöffneten Polizeiposten in der Regel in unmittelbarer Stadionnähe befinden. Und da vielerorts kein Rayonverbot an die Meldeauflage gekoppelt ist, steht es den betroffenen Personen frei, sich zwischen den beiden Meldezeitpunkten in Stadionnähe zu begeben. Immerhin kann mit der Festlegung der Meldezeitpunkte die Massnahme so ausgelegt werden, dass die konkreten Zeitfenster abgedeckt werden, in welcher die relevante Person das problembehaftete Verhalten zeigte. In Anbetracht dieses Faktors darf konstatiert werden, dass sich ein Mehrwert der Meldeauflage in Bezug auf die Fernhaltung von der Gesamtveranstaltung primär bei Auswärtsspielen manifestiert – es sei denn, dass mit der Meldeauflage gleichzeitig ein Rayonverbot (mit der gleichen Dauer) verfügt wird. Ob das aus juristischer Sicht zulässig ist, kann

u^b

an dieser Stelle nicht abschliessend beurteilt werden. Im Konkordatstext selbst scheint nirgendwo eine Kombination von Massnahmen vorgesehen zu sein. Wie bereits erwähnt, wäre es unabdingbar, eine Klärung dieses Sachverhalts in Auftrag zu geben. Doch auch weitere kritische Punkte zur aktuellen Umsetzung von Meldeauflagen zeigen sich beim Wunsch nach einer vermehrten Verfügung eben jener:

- Andere rechtliche Schwelle: Aufgrund der erheblichen Einschränkung der betroffenen Personen, bedarf die Verfügung von Meldeauflagen zu Recht der Überschreitung einer höheren Schwelle als das Rayonverbot. Es scheint illusorisch, dass aufgrund des Wunsches nach einer Fernhaltung von den Reisewegen einfach mehr Meldeauflagen verfügt werden können. Vielmehr müssten sich Meldeauflagen weiterhin primär gegen die schweren Fälle richten, bei welchen physische Gewalt gegen Personen ausgeübt wurde, oder aber gegen unbelehrbare Fälle, die bereits in neuerer Vergangenheit mit delinquenten Handlungen rund um Fussballspiele aufgefallen sind.
- Hoher Aufwand für das lokale Polizeikorps: Von mehreren Polizeikorps der Super League Spielorte wurde klargemacht, dass die Meldeauflagen äusserst ressourcenintensiv seien. Dabei steigt der Aufwand mit jeder zusätzlich verfügten Meldeauflage. Betroffene Personen, die weiter weg vom nächsten Polizeiposten wohnen, müssen mit einer Polizeipatrouille aufgesucht werden, um den Meldetermin wahrnehmen zu können. Der dadurch verursachte Aufwand ist erheblich, was bei einigen Korps zu Zurückhaltung bei der Verfügung von Meldeauflagen führt.
- Verfügung nur durch Behörde beim Wohnort des Fans möglich: Bei der Verfügung von Meldeauflagen ist man auf das Engagement der Behörden am Wohnort der betroffenen Person angewiesen. Im Hinblick auf den hohen Aufwand scheint klar, dass Anfragen zur Verfügung von Meldeauflagen in der Regel kritisch überprüft werden.
- Hohe Einschränkung der betroffenen Person: Zuletzt ist auch der Aufwand für die betroffene Person hervorzuheben. So muss sich der Betroffene während der Meisterschaft praktisch jeden Spieltag darum kümmern, dass er seine Meldepflicht einhalten kann. Die daraus resultierende Einschränkung wurde bereits in juristischen Fachbeiträgen ausführlich dargestellt (bspw. Meier, 2017).

Auch der Frage, wie der Aufwand bei Meldeauflagen – sowohl für die betroffene Person, wie auch für das betroffene Korps – allenfalls gezielt reduziert werden könnte, müsste entsprechend weiterführend nachgegangen werden. Vielleicht wäre die Ausarbeitung einer digitalen oder elektronischen Lösung ein gangbarer Weg. Im heutigen digitalen Zeitalter, wo praktisch jede Person über ein Smartphone mit GPS und Internetzugang verfügt, könnte eine solche Lösung massgeblich dazu beitragen, die einschränkenden Auswirkungen von Meldeauflagen weniger drastisch ausfallen zu lassen.

Betrachtet man alle erwähnten Vor- und Nachteile der beiden polizeilichen Massnahmen Rayonverbot und Meldeauflage, stellt sich die Frage, ob es neben den Rayonverboten und Meldeauflagen nicht einer zusätzlichen Massnahme bedürfte, die die grosse Lücke zwischen Rayonverbot und Meldeauflage deckt. Die Frage nach einem Rayonverbot mit inkludiertem Reiseweg scheint eine dieser Denkrichtungen zu sein, die aber aus Sicht der befragten Personen juristisch kaum umsetzbar sei. Die KKJPD geht mit dem jetzigen Kenntnisstand (Stand 2020) davon aus, dass eine Inklusion des Reisewegs bei Rayonverboten möglich ist, womit es sich nicht wirklich um eine «neue» oder «zusätzliche» Massnahme handeln würde. Eine eindeutige Klärung der

Integrationsmöglichkeiten von Reisewegen in ein Rayonverbot scheint bisher aber nicht erfolgt. Insbesondere die Frage, wie eine solche Massnahme verfügt werden müsste, bedürfte vorab einer genaueren Erläuterung. Eventuell wäre es möglich, bei Fällen, die mit gewalttätigem Handeln auf den Reisewegen auffallen, zumindest ein Verbot für den vorgesehenen Extrazug zu inkludieren. Inwiefern das im Rahmen der Verfügung gemacht werden könnte, oder allenfalls der SBB rechtliche Möglichkeiten zur Verfügung stünden, müsste im Detail geklärt werden. Abstand genommen werden sollte davon, dass bei allen Rayonverboten die Reisewege oder Extrazug mitinkludiert würden. Gerade die wahrgenommene Legitimität eines solchen Vorgehens wäre hier sicherlich ein kritischer Faktor. Es ist davon auszugehen, dass ein solches Vorgehen auf grossen Widerstand bei den Fans stossen würde, womit ein Boykott der Extrazugfahrten nicht ausgeschlossen werden kann. Kritisch angemerkt sei zu all diesen Überlegungen aber, dass Ausweichbewegungen der mit einer Massnahme belegten Fans nicht ausgeschlossen werden können. Selbst bei einem Inkludieren der Extrazugfahrt stünde es den betreffenden Personen frei, individuell anzureisen – sei es mit einem regulären Zug oder mit Individualverkehr. Auch eine Kontrollierbarkeit der Einhaltung wäre nur schwierig umsetzbar – was ja bereits bei den Rayonverboten kritisiert wird. Zur Beseitigung dieser Probleme müsste also mit äusserst einschränkenden Auflagen gearbeitet werden, deren Umsetzbarkeit jedoch im Rahmen der Erhebung stark in Frage gestellt wurden.

Bewilligungspflicht und Auflagen

Die Bewilligungspflicht wurde von Behördenseite als äusserst gewinnbringend wahrgenommen. Der Dialog zwischen Spielort und Stadien/Klubs, sowie auch zwischen den Kantonen, scheint sich damit durch das Konkordat verbessert zu haben. Mit den analysierten Daten kann davon ausgegangen werden, dass sich die Sicherheitskonzepte an den Spielorten mittlerweile auf einem relativ hohen Niveau befinden und die meisten Abläufe (bspw. Anreiserouten der Fans, Einlassprozedere) standardisiert sind. Auch die Stadioninfrastruktur selbst ist an den meisten Orten modern. Eventuell haben die Bewilligungspflicht und daran geknüpfte Auflagen hier in der Anfangsphase des Hooligan Konkordats einen relevanten Teil zur Entwicklung beigetragen. Ein Verfügen von spielspezifischen Auflagen scheint aber nur noch in den wenigsten Fällen von Nöten. Und wenn dennoch Bedarf nach Einschränkungen vorhanden wäre, so können meist im Dialog spezifische Übereinkünfte darüber getroffen werden, ohne dass eine Auflage verfügt werden muss.

Die unterschiedliche Handhabung von Einschränkungen zum Alkoholkonsum (Alkoholverbot für einen oder mehrere Sektoren; Leichtbier) bedürfte aber sicherlich einer Vereinheitlichung. Obwohl Alkohol als klarer Einflussfaktor für aggressives Verhalten gilt, werden stadionspezifische Einschränkungen zum Konsum aus wissenschaftlicher Sicht kritisch betrachtet. So fehlt es an einer wissenschaftlichen Evidenz zur Wirksamkeit solcher Massnahmen bei der Prävention von aggressivem Verhalten. Vielmehr wird festgehalten, dass lokale Einschränkungen eher zu einer Verlagerung des Alkoholkonsums und des Gewaltverhaltens führen (vgl. Pearson & Sale, 2011). Im Rahmen von Fanumfragen der Universität Bern wurden Alkoholverbote ebenfalls als unwirksam beurteilt (Engel & Seiler, 2010; Engel & Seiler, 2012). Auch im Rahmen der hier erhobenen Daten zeigen sich Zweifel an der Wirksamkeit von Einschränkungen von Alkoholverboten oder sonstigen Einschränkungen der Alkoholverfügbarkeit im Stadioninnern. Insofern könnte durchaus erwogen werden, Alkoholverbote schweizweit aus der Liste von Einschränkungen zu streichen.

Als besonders wirksam werden hingegen Auflagen betrachtet, die die Wahrscheinlichkeit einer Identifikation von fehlbaren Personen erhöhen. Dazu gehören mobile Videoteams, aber auch eine

moderne Videoüberwachung im Stadion. Hier scheint man, wie bereits erwähnt, in und um die Fussballstadien der Schweiz gut aufgestellt. Doch auch die viel diskutierte personalisierte Tickets oder eine ID-Kontrolle mitsamt Abgleich mit der HOOGAN Datenbank beim Einlass mischt bei den als wirksam bewerteten Auflagen mit. Gemäss der Ansicht der betreffenden Teilnehmer soll sich aber nicht nur die Voraussetzungen für eine Identifikation von fehlbaren Personen verbessern, sondern auch ein abschreckender Effekt auf gewaltsuchende und gewaltbereite Personen erfolgen. Sie würden es vermeiden wollen, aus der Anonymität gezogen zu werden. Nicht zuletzt in Anbetracht der aktuellen Entwicklungen in Sion (geplante Einführung von ID-Kontrollen bei Spielen des FC Sion) wäre es dienlich, diesen Sachverhalt genauer zu analysieren. In Betracht gezogen werden muss, dass sich personalisierte Tickets oder eine ID-Kontrolle negativ auf die Dauer des Einlassprozesses auswirken würden. Und gerade der schnelle Einlass wird von den Gästefans im Rahmen des Good-Hosting Konzepts äusserst geschätzt (Brechtbühl, 2019b). Ebenfalls wäre mit verhältnismässig hohen Kosten zu rechnen, da eine ID-Kontrolle auf das ganze Stadion bezogen werden müsste, um mögliche Ausweichbewegungen zu verhindern. Gerade vollautomatisierte Systeme scheinen gemäss der Aussage einiger Fokusgruppen-Teilnehmer äusserst kostspielig zu sein. Da im Rahmen der Evaluation berichtet wurde, dass Fernhaltmassnahmen in der Regel eingehalten werden, scheint eine wirksamere Fernhaltung betroffener Personen mit personalisierten Tickets oder ID-Kontrollen mit HOOGAN Abgleich kaum ein gewichtiges Argument zu sein.

Auffällig ist, dass die einschränkenden Auflagen kaum eingesetzt werden, so etwa Kombitickets, bei welchen ein Einlass ins Stadion (oder in den Gästesektor) nur via einer fix definierten Anreisevariante gewährt wird. Hierzu scheint das Beispiel aus Thun (FC Thun – GC Zürich) vom Februar 2019 noch gut in Erinnerung zu sein. Aus Sicht vieler Befragter wird konstatiert, dass eine konsequente Umsetzung einer solchen Auflage mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen kaum bewältigt werden könne. Vielfach ergeben sich sowohl für das Stadion, wie auch für die Polizei, hohe Anforderungen bezüglich «Manpower». Bei Kombitickets etwa, muss – wie im Falle Thun ersichtlich wurde – auch gewährleistet werden können, dass die Fans nicht mit einem alternativen Reisemittel anreisen und sich dann in einem anderen Sektor niederlassen. Diese schwierige Aufgabe bräuchte aus Sicht der befragten Personen ein klares Commitment aller involvierter Partner, was aktuell nicht erkennbar sei. Auch der politische Wille für solch einschneidende Massnahmen fehle. Damit wird ein wahrscheinlich zentraler Punkt angesprochen. Denn Massnahmen, die Menschen in ihren Freiheiten derart einschränken, werden in der Schweiz erfahrungsgemäss meist kritisch betrachtet. Dazu kommt, dass aus Fan-Sicht die wahrgenommene Legitimität einer solchen Auflage von Relevanz zu sein scheint. Es gibt Hinweise darauf, dass diese als Kollektiv-Bestrafung (vgl. bspw. Brechtbühl et al., 2017) gewertet und damit als illegitim wahrgenommen werden, was nicht selten Gegenreaktionen der Fans provozieren kann. Gemäss den Ausführungen habe dies klare Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Behörden und Fans. Damit scheint insbesondere eine langfristige Perspektive in der Zusammenarbeit mit den Fans zu fehlen, was kritisch betrachtet werden muss.

Nichtsdestotrotz wurde gerade seitens der Bewilligungsbehörden weniger mit einzelnen Auflagen argumentiert, sondern allgemein die Bewilligungspflicht als grosser Gewinn des Konkordats aufgeführt. Damit sei die Position für Verhandlungen rund um die Spielorganisation gestärkt worden. Die Zusammenarbeit mit den Klubs verlaufe zu grossen Teilen positiv und häufig könne im Vorfeld bereits eine Kompromisslösung ausgearbeitet werden, die letztlich für alle tragbar sei.

Und insbesondere auch der Austausch mit den anderen Kantonen habe sich durch das Hooligan Konkordat intensiviert, was sicherlich positiv gewertet werden kann.

Gesamtwirkung des Hooligan Konkordats

u^b

Zur Diskussion der Gesamtwirkung des Hooligan Konkordats soll ebenfalls die Anzahl Ereignisse gegenübergestellt werden. Basierend auf den in Kapitel 4.1 präsentierten Ereignisdaten scheint sich die Lage in den Saisons 2015/16-2018/19 weitestgehend stabil zu präsentieren. Nur minim verändert haben sich im Betrachtungszeitraum hingegen die Anzahl Zuschauer und die Anzahl Reisender in den Extrazügen. Provokativ gesagt müsste sich aber eine wirksame Gewaltprävention in einer Reduktion von Zwischenfällen spiegeln. Dem scheint aktuell aber nicht so zu sein. Sicherlich wäre aber eine pauschale Wirkungsbeurteilung, die lediglich auf diesen Ereignisdaten basiert, methodisch falsch und würde der Komplexität der Thematik nicht im Ansatz gerecht. Damit scheint aber bereits klar, dass eine zu starke Konzentration auf das Hooligan Konkordat als primäres Instrument zur Reduktion von Zwischenfällen wenig zielführend zu sein scheint. So sind sich praktisch alle befragten Gruppen einig, dass es sich bei der Gewalt rund um Sportveranstaltungen um ein gesellschaftliches Problem handle. Die Aussage eines Teilnehmers verdeutlicht diesen Punkt: Gemäss seiner Aussage seien viele der Massnahmen – darunter auch das Hooligan Konkordat – im Rahmen ihrer Möglichkeiten wirksam, so dass sich betreffende Fans über die Jahre mässigen würden. Das Setting «Fussball» verfüge aber über hohe Anziehungskraft auf junge Personen, so dass stets wieder neue Fans nachrücken würden, die ihre Grenzen ausloten – und teils auch überschreiten würden. Das Austesten von Grenzen müsse aber auch zugelassen werden, ohne aber die Konsequenzen zu vernachlässigen, die nach einem Überschreiten solcher Grenzen folgen müssten. Gleichwohl sollte mit diesen Ausführungen klar werden, dass die Förderung einer sozioprofessionellen Fanarbeit eigentlich überall einen Fixpunkt in den Bemühungen zur Reduktion von Gewalt bei Fussballspielen sein sollte. Denn eine saubere Prävention kann nicht erst nach einem Fehlverhalten einer Person erfolgen, sondern sollte spätestens dort ansetzen, wo die Personen zum ersten Mal in Kontakt mit dem Fussball und der Fankurve kommen.

Die Grenzen des Konkordats zeigen sich gerade auch bei der genaueren Betrachtung der Ereignisdaten. Wie bereits ausgeführt, tauchen Probleme im Zusammenhang mit physischer Gewalt zwischen Personen insbesondere auf den Reisewegen auf, speziell beim Transfer zwischen Bahnhof und Stadion, wobei mehrheitlich die Gästefans mit problematischem Verhalten aufgefallen sind. Erwähnenswert ist hierbei die Tatsache, dass Rayons in der Regel bereits die Ankunftsbahnhöfe des Extrazugs umfassen. Kombiniert man diesen Umstand mit der Wahrnehmung, dass Rayonverbote grösstenteils eingehalten werden, kann davon ausgegangen werden, dass hauptsächlich Personen ohne aktive Massnahme in die Ereignisse bei roten Spielen involviert sind. Das Hooligankonkordat mit seinen Massnahmen hinkt so immer einen Schritt hinterher. Eine präventive Wirkung, die über eine Fernhaltung von bereits identifizierten Personen hinausgeht, bleibt fraglich. Wie in den vorliegenden Daten und im Exkurs von Flotzinger (2020) zu entnehmen ist, reisen betroffene Fans sogar öfters mit an die Auswärtsspiele und schauen das Spiel dort in einem Lokal gemeinsam mit anderen, von einer Massnahme betroffenen Fans. Durch die Ausdehnung des Gewaltbegriffs im Konkordat kommen so Personen, die vielleicht durch das Zünden von Pyrotechnik als Stilmittel eine Massnahme erhalten haben, plötzlich in engen Kontakt mit Personen, die aufgrund von (physisch) gewalttätigem Verhalten eine Massnahme erhalten

haben. Es darf gefragt werden, ob dies unter gewissen Umständen nicht sogar zu einer Radikalisierung von betroffenen Personen beitragen kann. Und hier setzt auch die Kritik an der Gewaltdefinition des Hooligan Konkordats an, die von den befragten Personen der Fussballklubs und Fanarbeit geäussert wurde. Delikte, die keinen physischen Gewalteinsatz gegen Personen beinhalten, werden mit solchen Taten gleichgesetzt, die eine Schädigung von Personen inkludieren. Im Rahmen dieser Evaluation wurden jedoch keine Daten generiert, die Rückschlüsse darauf zulassen würden, inwiefern eine solche Radikalisierung auch effektiv stattfindet. Nichtsdestotrotz wäre es aus diesem Blickpunkt sinnvoll, die Gewaltdefinition des Konkordats auf physische Gewalt zu beschränken oder aber alternative Konsequenzen für kleinere Sachbeschädigungen oder die Verwendung von Pyrotechnik als Stilmittel (ohne Schädigung anderer Personen oder von Objekten) festzulegen, um diese Vereinigung von Fans mit verschiedenen Ursachen für eine polizeiliche Massnahme zu vermeiden. Gerade bei der Verwendung von Pyrotechnik als Stilmittel zeigten sich auch grosse Differenzen zwischen Vertretern der Polizei und Vertretern der Fussballklubs oder der Fanarbeit. Die Diskussion rund um Pyrotechnik scheint damit einen Streitpunkt darzustellen und insofern auch eine Kooperation zwischen den erwähnten Stakeholdern negativ zu beeinflussen.

Bei der Betrachtung des Umstands, dass sich ein Grossteil der gewaltsamen Ereignisse auf den Reisewegen abspielt, muss die Diskussion aber über das Hooligan Konkordat hinausgehen und auch die Reiseorganisation diskutieren. Traditionellerweise werden die Gästefans der grösseren Fankurven via Extrazug zum Zielbahnhof gebracht, wonach die Fans zu Fuss zum Stadion laufen oder mit Bussen gebracht werden. In anderen Ländern (bspw. Schweden oder Holland) werden die Fanfahrten dominant mit Bussen organisiert. Da so der Transfer zwischen Bahnhof und Stadion wegfällt, würde eine Busreise einen Teil der Probleme beseitigen und auch die Gefahr durch vorbeifahrende Züge bei Zwischenfällen beim Bahnhof eliminieren. Selbst Gegenstandswürfe während der Fahrt wären kaum noch möglich. Sollte es dennoch zu delinquenten Handlungen kommen, wären die Fans in Bussen für die Polizei einfacher zu handhaben, da sie in mehrere, separate Busse aufgeteilt sind. Gleichwohl würden Zwischenstopps bei der Fahrt (bspw. auf Autobahnraststätten) ein neues Risiko für Aufeinandertreffen mit sich bringen und neue Gefahr durch den schnell fahrenden Individualverkehr sorgen. Viel mehr stellt sich die Frage, ob die verschiedenen Polizeikorps der Durchreise-Kantone die notwendigen Ressourcen bereitstellen könnten, falls es den Bedarf einer Intervention geben sollte.

Es darf aber grundsätzlich in Frage gestellt werden, ob eine Anreise mit Bussen bei den Fans überhaupt auf Interesse stossen würde. Denn gemäss dem jetzigen Kenntnisstand schätzen die Fans in der Schweiz das System mit den Extrazügen. Ob die Anreise beispielsweise durch finanzielle Anreize (besonders günstige Hin- und Rückreise) attraktiv gestaltet werden könnte, wäre zu überprüfen. Anders in Holland: Hier existiert ein restriktives System, bei welchem die Anreise via Bus für die Gästefans als Voraussetzung zum Einlass ins Stadion definiert werden kann. Dabei beinhaltet die holländische Praxis auch den Kombiticket-Ansatz. Ein Ticket für den Gästesektor erhält man nur, wenn die Anreise mit dem dafür vorgesehenen Bus in Kauf genommen wird. Die Identität jedes Fahrgasts wird überprüft und die Busse fahren (vereinfacht beschrieben) direkt zum Stadion. Das Hooligan Konkordat würde mit der Bewilligungspflicht grundsätzlich auch die Möglichkeit für solche Vorgaben bieten. Ob ein derart restriktives System für die Schweiz zielführend wäre, darf aber in Frage gestellt werden. Es ist unklar, ob dieser Ansatz noch verhältnismässig wäre. Viele der befragten Personen hielten fest, dass der politische Wille für solch

einschneidende und aufwändige Massnahmen nicht vorhanden sei. Nicht zuletzt deshalb wurde in der bestehenden AG Fanfahrten konkludiert, dass man am System mit Extrazügen festhalten möchte und die Option mit Busreisen nicht weiterverfolgt wird. Vielerorts fehlt es auch an der dazu notwendigen (Stadion-)Infrastruktur. Und auch aus einer sozialpsychologischen Sicht muss eine derart restriktive Massnahme als kritisch beurteilt werden. Solche Massnahmen gründen letztlich immer in einer stereotypischen Wahrnehmung aller (Gäste-)Fans als potentielle Bedrohung. Und wie in der Diskussion der Auflagen bereits erwähnt, würde eine solche Massnahme seitens der Fans als illegitime Einschränkung wahrgenommen. Diese Wahrnehmung könnte zu einer stärkeren Solidarisierung der Fans und einem erhöhten Widerstand gegen die Massnahme selbst führen (vgl. Stott et al., 2012).

Wird am bestehenden System mit der Zugfahrt festgehalten, könnte zu überprüft werden, ob mit Hilfe von Anreizsystemen die Bereitschaft der Fans zu korrektem Verhalten und Selbstregulation verbessert werden könnte. Hierbei müsste auch das Verhalten der Fans zwischen Bahnhof und Stadion mitbetrachtet werden. In der bestehenden AG Fanfahrten wurden solche Dinge bereits diskutiert, jedoch nie konkret umgesetzt. Personen können sich aber auch gesetzestreu verhalten, wenn sie dies als innere Verpflichtung wahrnehmen. Hier kann ebenfalls ein engagierteres Verhalten im Sinne einer Selbstregulation erwartet werden. Mit Blick auf Tyler (1990) wäre es also wichtig, dass nicht nur Anreiz- und Bestrafungssysteme verabschiedet werden, sondern die gewählte Strategie für Fanfahrten von den Fans möglichst als legitimes Mittel empfunden wird. Auch die Verfahrensgerechtigkeit («procedural justice») sollte dabei beachtet werden. Gerade die Partizipation von Fans am Planungs- und Entscheidungsprozess scheint dazu essenziell. Doch auch ein vorurteilsfreies Herangehen, Würde und Respekt sowie vertrauenswürdige Motive fördern diese Verfahrensgerechtigkeit. Insofern scheint es unabdingbar, dass engagierte Fans in die Fanfahrten-Diskussion miteinbezogen werden.

Bei der Betrachtung der Ereignisdaten zeigt sich aber auch, dass lokale Gegebenheiten bezüglich Infrastruktur und Nähe des Zielbahnhofs für die Gästefans zum Stadion eine wichtige Komponente darzustellen scheinen. So zeigen sich bei langen Transferwegen besonders viele Zwischenfälle nach dem Spiel. Insofern wäre auch bei zukünftigen Stadionbauten unbedingt darauf zu schauen, dass ein Ankunftsbahnhof für die Gästefans direkt neben dem Stadion platziert werden könnte, wie dies beispielsweise in Bern, Basel oder St. Gallen der Fall ist.

In Anbetracht der seitens Klubs und Fanarbeit hervorgehobenen Zuspitzung des Verhältnisses zwischen Fans und Behörden/Polizei durch das Hooligan Konkordat, darf gleichwohl kritisch gefragt werden, ob insbesondere der Fokus des polizeilichen Handelns sich nicht stärker diesem Umstand widmen müsste. Trotz der wissenschaftlichen Evidenz zur Wirksamkeit von dialogorientierten Ansätzen scheint der Dialog, welcher im Rahmen der polizeilichen 3D-Taktik die erste Priorität geniessen sollte, mancherorts kaum mehr möglich zu sein. Klar scheint auch, dass eine pauschalisierte Aussage hier gewissen Spielorten kaum gerecht wird. So gibt es Orte, an welchen der Dialog zwischen Behörden und Fans gut zu funktionieren scheint. Andernorts scheint schon die Sichtbarkeit von Polizei als Grund für einen Angriff von gewissen Personen auszureichen. Es lässt sich ebenfalls nicht bestreiten, dass Teile der Fans (und insbesondere von Ultra-Gruppierungen), diesen Dialog meiden oder gänzlich ablehnen. Eine einseitige Schuldzuweisung an die Fans greift beim nicht-funktionierenden Dialog aber insofern zu kurz, dass sich die Ultra-Kultur auch als «Protestbewegung» gegen den modernen Fussball und eben genau gegen einschränkende Massnahmen wie das Hooligan Konkordat versteht. Und trotz Hooligan

Konkordat sind Ultra-Gruppierungen weiterhin äusserst präsent in den Fankurven vertreten. Es scheint unbestritten, dass die Kurven grösstenteils durch diese dominiert werden. Ein weiteres erwähntes Element war, dass es teilweise Überlappungen zwischen der politischen Linken und der Ultra-Kultur geben soll, weshalb ein Dialog kaum möglich sei. In welchem Ausmass dies der Fall ist, kann mit den vorliegenden Daten nicht beantwortet werden. Insbesondere seitens der Fanarbeiter, aber auch in anderen Stellungnahmen der Fans, wurde dieser Darstellung widersprochen. In Anbetracht der Grösse der Fankurven kann davon ausgegangen werden, dass es sich hierbei eher um einen kleineren Teil handelt, ohne jedoch genaueres über die Stellung solcher Personen in der Kurvenhierarchie aussagen zu können.

Bereits in vorhergehenden Erhebungen hat sich gezeigt, dass die polizeilichen Spotter, die sowohl repressive wie auch dialogbezogene Funktionen wahrnehmen, nicht (mehr) überall den Dialog mit den Fans pflegen können. Viel mehr scheinen sie sich an gewissen Standorten zu regelrechten Feindbildern entwickelt zu haben. Es könnte hinterfragt werden, ob dies nicht auch in starkem Zusammenhang mit den Hooligan Konkordat bezogenen Aufgaben der Spotter zu tun hat. Die vorliegenden Daten bestätigen diese Vermutung dahingehend, dass die dezentralen Fachstellen und die dort tätigen Spotter teilweise im Arbeitsprozess zur Verfügung von polizeilichen Massnahmen mitwirken. Eine schweizweit einheitliche Rollendefinition des Spotters scheint aber bisher (Stand 2020) zu fehlen. Insofern liegt die Vermutung nahe, dass die Aufgaben der Spotter eventuell noch einmal überdacht und schweizweit standardisiert werden müssten. Möglicherweise wären auch Erfolgsmodelle aus dem Ausland zielführend, um den Dialog zu den Fans wieder zu verbessern. Der Einsatz von spezifischen Dialogteams oder Verbindungsoffizieren zeigte sich beispielsweise bei der Stockholmer Polizei als wirkungsvolle Änderung für die Wiederaufnahme des Dialogs (Stott, Havelund & Williams, 2019). Diese Einheiten verzichten so weit wie möglich auf repressive Aufgaben und fungieren stattdessen als Ansprechperson für die Fans, gehen aktiv auf diese zu und unterstützen Fans und Klubs beim Organisieren rechtmässiger Aspekte des Fan-Seins.

Mehrfach wurde die unterschiedliche Umsetzung des Konkordats kritisiert – sowohl im Rahmen der Umfrage, wie auch in den Fokusgruppen. Die unterschiedliche Umsetzung scheint sich negativ auf die Gesamtwirksamkeit des Hooligan Konkordats auszuwirken. Die Unklarheit für die Fans ist dabei das eine Element, die Rechtsungleichheit ein anderes. Die Unterschiede treten jedoch nicht nur bei der Verfügungs-Praxis von polizeilichen Massnahmen auf, sondern auch bei den Prozessen und Vorgehensweisen der Fallbearbeitung. Hier zeigt ein klarer Nachholbedarf und damit auch eine klare Schwäche des föderalistischen Systems der Schweiz, bei welchem jeder Kanton für die Polizei zuständig ist. Es darf hinterfragt werden, ob hier eine Lösung mit einer Art «Bundespolizei» zur Verhinderung von Gewalt rund um Sportveranstaltungen nicht einen Mehrwert generieren würde. Diese Idee scheint insbesondere im Hinblick auf die schweizweiten Reisen von Fangruppen jedes Wochenende interessant. Zuständigkeitsfragen bei Kantonsgrenzen wären damit beseitigt und auch einer Vereinheitlichung der polizeilichen Einsatztaktik wäre damit genüge getan. Gleichwohl scheint klar, dass das Schaffen einer solchen Bundespolizei weitreichende Änderungen an bestehenden Gesetzen bedürfte. Dennoch existieren bereits Bemühungen zur Standardisierung, beispielsweise mit Hilfe der Polizeilichen Koordinationsplattform Sport PKPS, deren Ziel unter anderem eine Harmonisierung von polizeilichen Prozessen und Vorgehensweisen bei Sportveranstaltungen sein sollte. Es sollte also kritisch überdacht werden, wie der PKPS und

ihren Empfehlungen mehr Gewicht gegeben werden könnte, damit die notwendigen Harmonisierungsprozesse stattfinden.

Im Zuge der Datensammlung für die Evaluation wurde deutlich, dass – mit Ausnahme der Ereignisse der letzten Saison 2018/19 durch das GSLS – die verfügbaren Daten zu Elementen des Hooligan Konkordats kaum gesammelt, geschweige denn aufgearbeitet wurden. Der Aufwand zur Darstellung der hier vorliegenden Ergebnisse war entsprechend beträchtlich. Da das Hooligan Konkordat aber teils gewichtige Auflagen und einschränkende Massnahmen inkludiert, müsste aus Sicht des Evaluationsteams auch zukünftig ein kritischer Blick auf die Wirksamkeit dieser Elemente gelegt werden können. Es scheint allen klar zu sein, dass Gewalt rund um Fussballspiele ein dynamisches Phänomen ist, das sich jederzeit verändern kann. Mit einer klaren Datensammlung und -analyse könnte gewährleistet werden, dass allenfalls notwendige Anpassungen des Konkordats vorgenommen werden können. Letztlich sollte es das Ziel sein, dass die gesamte Wirkungskette – spielbezogene Auflagen, Ereignisse (via GSLS), daraus resultierende polizeiliche Massnahmen und resultierende Strafurteile/Strafbefehle beleuchtet werden können.

5.2 Beantwortung der einzelnen Fragestellungen

Werden die Massnahmen 1 bis 6 (1 = Stadionverbote; 2 = Rayonverbote; 3 = Meldeauflagen; 4 = Identifikation von Gewalttätern in den Stadien wie auch im öffentlichen Raum; 5 = Auflagen in Bezug auf die Anreise der Gästefans wie auch auf die Sicherheitsmassnahmen in den Stadien;) wirkungsvoll umgesetzt?

Hierzu lässt sich sagen, dass Stadionverbote und Rayonverbote zwar im Rahmen ihrer Möglichkeiten – also als Fernhaltungsmassnahme vom Stadion oder Rayon – effektiv sind, in der aktuellen Umsetzung aber keine Fernhaltung von den Reisewegen bewirken können. Gemäss den analysierten ereignisbezogenen Daten zeigen sich aber genau dort die meisten Zwischenfälle, insbesondere beim Transfer der Gästefans zwischen Stadion und Bahnhof nach dem Spiel. Ob und wie Reisewege in das Rayonverbot integriert werden können, konnte bis jetzt nicht endgültig geklärt werden. Verfügte Meldeauflagen hingegen bieten eine effektivere (und kontrollierbare) Fernhaltung von Auswärtsspielen, zeigen aber verschiedene Mankos hinsichtlich der praktischen Umsetzung. Die Massnahmen 1-3 scheinen im Sinne dieser Daten – wenn überhaupt – nur eine bedingt abschreckende Wirkung zu erzielen, so dass sich ein Teil der Fans trotz der drohenden verwaltungsrechtlichen Konsequenzen noch gewalttätig verhält. Ein relevanter Punkt scheint dabei aber auch zu sein, dass eine Identifikation oft sehr schwierig ist, da sich die betroffenen Personen ver mummen oder sich die vorhandene Menschenmenge gezielt zunutze machen. Auch in den Stadien scheint die Identifikation trotz moderner Kamerasysteme schwierig, wobei hier aber mehrheitlich die Verwendung von Pyrotechnik das relevante Delikt darstellt. Die Massnahme 4 der Fragestellung scheint damit nur bedingt wirkungsvoll umgesetzt zu werden, was sicherlich auch den herausfordernden Umständen von solchen Massenveranstaltungen geschuldet ist.

Bei den Auflagen (Massnahme 5 der Fragestellung) scheint die Beantwortung der Frage schwierig, da sie in der Praxis nur noch selten verfügt werden müssen. Die Anreisewege der Gästefans und auch die stadionspezifischen Sicherheitsmassnahmen sind meist bereits in anderen Vereinbarungen und Konzepten festgelegt. Wirklich stark einschränkende Auflagen, gerade im Hinblick auf die Anreise («Kombiticket» als Beispiel), wurden kaum verfügt. Die befragten

Stakeholder berufen sich hierbei darauf, dass die Ressourcen für derart weitreichende Auflagen fehlen. Auch das Beispiel des verfügbaren Kombitickets anlässlich des Spiels FC Thun – GC Zürich vom Februar 2019 zeigt, dass eine konsequente Umsetzung einer solchen Auflage nicht einfach so ohne Weiteres gewährleistet werden kann. Es zeigt sich aber im Rahmen der Analysen für diesen Bericht, dass die Nähe des Stadions zum Bahnhof für die Gästefans ein relevanter Faktor für mögliche Ereignisse rund um die Spiele darstellen könnte.

Wie wird der Beschluss der KKPKS vom 7.6.16 über die praktische Umsetzung der Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen durch die Polizeikorps umgesetzt?

Auf diese Frage wird vertieft in Kapitel 4.8 eingegangen. Die Empfehlungen sind den Korps bekannt und werden angewendet. Die Vorgaben werden bestmöglich umgesetzt, wobei aufgrund der fehlenden Präzision der Empfehlungen jedoch juristische Unsicherheiten und eine kantonal bzw. spielortbezogen unterschiedliche Handhabung bei der Verfügung von polizeilichen Massnahmen ermittelt werden konnten. Die offenen Fragen betreffen die folgenden Punkte:

- (1) die mögliche Kopplung von Rayonverboten an eine Verfügung einer Meldeaufgabe
- (2) das Vorgehen beim Verfügen einer Massnahme, wenn sich eine Person mehrere Tatbestände im Rahmen eines Ereignisses hat zu Schulden kommen lassen
- (3) die mögliche Integration der Reisewege bei Rayonverboten

Hierzu wären juristische Abklärungen vorzunehmen, um in diesen Punkten eine einheitliche(re) Umsetzung – und damit verbesserte Rechtsgleichheit – zu gewährleisten.

Wie werden die Empfehlungen der Bewilligungsbehörden vom 30.6.16 umgesetzt?

Mit den vorliegenden Daten kann nur zu einigen Teilaspekten dieser Frage Stellung bezogen werden. Von allen Seiten bestätigt wurde etwa, dass mobile Videoteams zur Beweissicherung und Täteridentifikation eingesetzt werden. Dies zeigte sich auch in der weiteren (bisherigen) Tätigkeit der Forschungsstelle, beispielsweise im Rahmen verschiedener Spielbesuche. Auch, dass alle Super League Stadien über eine moderne Videoüberwachung im Stadion, wie auch spezifisch beim Einlassbereich, verfügen, kann so festgehalten werden. Die Videoüberwachung stellt gemäss aktuellen Erkenntnissen einen Punkt dar, der von den Stadien regelmässig modernisiert und erneuert wird. Auch die sofortige Weitergabe der Videodateien an die lokalen Polizeikorps funktioniert in der Regel gut – meist direkt am Spieltag selbst.

Klar wird aus den Daten der Evaluation ebenfalls, dass Pyromissbrauch von den verschiedenen Polizeikorps mit polizeilichen Massnahmen bekämpft wird. So stellen Massnahmen aufgrund des Tatbestands «Widerhandlung gegen das Sprengstoffgesetz» die höchste Zahl an verfügbaren Massnahmen dar. Hier darf aber angefügt werden, dass sich bereits im Rahmen der Evaluation des Good-Hosting Konzepts (Brechtbühl, 2019b) zeigte, dass nur ein verhältnismässig kleiner Teil der konkreten Täter ermittelt werden kann.

Werden die rechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft?

Die Frage nach der Ausschöpfung der rechtlichen Möglichkeiten bei der Umsetzung des Hooligan Konkordats lässt sich nur schwierig beantworten. In der Saison 2018/19 zeigte sich, dass die stärker einschränkenden polizeilichen Massnahmen vermehrt zum Einsatz kamen (längere

Rayonverbote, mehr Meldeauflagen). Ob dies eine allgemeine Tendenz im Handeln der Polizeikorps darstellt oder aber im Zusammenhang mit Wiederholungstätern oder schwereren Ereignissen steht, konnte mit den vorhandenen Daten nicht eruiert werden.

Es zeigt sich aber, dass bei den Auflagen nur ganz selten drastische Einschränkungen verfügt werden. Insofern kann hier nicht von einer Ausschöpfung der rechtlichen Möglichkeiten gesprochen werden. Es soll an dieser Stelle aber keinesfalls der Eindruck erweckt werden, dass dies dringend nötig wäre. So wird von den Behörden hervorgehoben, dass durch die Verhandlungen mit Klub und/oder Fans oftmals eine Kompromisslösung resultiere, die letztlich für alle tragbar sei. Und gerade von Klub- und Fanseite wurde betont, dass stark einschränkende Auflagen von den Fans in der Regel als «Kollektivstrafe» wahrgenommen werden, und somit die Wahrscheinlichkeit für Gegenreaktionen erhöhe. Nicht zuletzt muss auch jede Auflage im Hinblick auf deren Verhältnismässigkeit geprüft werden.

Welche Anpassungen braucht es im Bereich der Gesetzgebung?

Durch die teils unklaren Formulierungen im Konkordatstext, aber auch in den KKPKS Empfehlungen, kommt es zu unterschiedlichen Auslegungen, was sich insbesondere bei der Verfügung von polizeilichen Massnahmen zeigt. Hier müsste mit einem juristischen Gutachten Klarheit geschaffen werden. Die folgenden Fragen müssten dabei beantwortet werden:

- (1) Inwiefern dürfen Meldeauflagen mit Rayonverboten kombiniert werden?
- (2) Welche Massnahmen werden verfügt, wenn sich eine fehlbare Person im Rahmen eines Zwischenfalls mehrere Tatbestände hat zu Schulden kommen lassen?
- (3) Inwiefern wäre eine Integration der Extrazugfahrt beim Rayonverbot juristisch zulässig?
- (4) Was wäre eine adäquate Verjährungsfrist zur Verfügung von polizeilichen Massnahmen des Konkordats?

Des Weiteren zeigte sich auch das Bedürfnis nach einer einfacheren Umsetzung von Meldeauflagen. Hierzu wurde angesprochen, ob es heutzutage nicht eventuell die Möglichkeit einer elektronischen oder digitalen Lösung einer Meldeauflage geben würde. Auch diese Frage müsste geklärt werden. Basierend auf den Resultaten eines solchen Gutachtens sollten der Konkordatstext oder (falls ausreichend) die Empfehlungen der KKPKS überarbeitet werden.

Beim Vergleich der unterschiedlichen Haltungen im Rahmen der Evaluation zeigte sich ausserdem einmal mehr, dass die «Verwendung von Pyrotechnik als Stilmittel» noch immer als grosse Herausforderung betrachtet werden kann. So zeigten sich gerade bei der Polizei ein teils starker Fokus auf die Bekämpfung von Delikten rund um Pyrotechnik, was im Kontrast zur Fan- und teils Klubseite steht. Ein Vorankommen in dieser Thematik wäre insofern sicherlich förderlich. Betrachtet man die Entwicklung in den letzten Jahren, zeigt sich – trotz des klaren Verbots zur Verwendung von Pyrotechnik – kaum eine Änderung im Fanverhalten. Es sollte somit hinterfragt werden, ob nicht alternative Denkansätze zum Vorankommen in dieser Diskussion von Nöten wären. So wäre etwa denkbar, dass die Verwendung von pyrotechnischen Materialien als Stimmungsmittel zwar weiterhin strafrechtliche Konsequenzen nach sich zieht, jedoch aus der Gewaltdefinition des Konkordats entfernt wird. Die verwaltungsrechtlichen Konsequenzen würden damit entfallen. Nach ersten Gesprächen mit Fan- und Klubvertretern könnte dies ein möglicher Denkansatz sein, der weiterverfolgt werden könnte.

Welche Anpassungen braucht es im Bereich der Umsetzung?

Im Bereich der Umsetzung wäre sicherlich eine Anpassung bei der Verfügungspraxis von polizeilichen Massnahmen notwendig. Sie wurde bereits bei der vorherigen Frage thematisiert.

Aber auch das Thema «Einschränkungen der Alkoholverfügbarkeit» sollte schweizweit möglichst einheitlich gehandhabt werden. Im Hinblick auf die wissenschaftlich fehlende Evidenz von solchen Verboten oder Einschränkungen sowie die im Rahmen der Evaluation wahrgenommene beschränkte Wirksamkeit, könnte schweizweit auf solche Verbote verzichtet werden.

Wurden bei der Evaluation Erkenntnisse gewonnen, aufgrund derer Massnahmen ausserhalb des Geltungsbereichs des Hooligan-Konkordates angezeigt sind?

Die Wirksamkeit der polizeilichen Massnahmen scheint sich primär darin zu zeigen, dass die betroffenen Fans nicht anwesend sind und somit auch nicht mit gewalttätigem Verhalten auffallen können. Eine darüberhinausgehende präventive Wirkung darf in Anbetracht der ereignisbezogenen Daten aber bezweifelt werden. So kommt es – trotz Abwesenheit der von Massnahmen betroffenen Personen – immer wieder zu Zwischenfällen, insbesondere auf dem Transfer zwischen Stadion und Bahnhof. Damit scheint klar, dass eine saubere Prävention deutlich umfassender sein muss. Eine früh ansetzende Prävention scheint hierbei zielführend. Erwähnte Präventionsprojekte, wie etwa das in der Stadt Zürich durchgeführte «Unschlagbar» Projekt, oder ganz allgemein das Vorhandensein einer sozioprofessionellen Fanarbeit, scheinen so wichtige Eckpfeiler einer langfristig orientierten Prävention darzustellen. Solche Bemühungen sollten also weiter gefördert und teils sogar verstärkt werden.

Als Problemfeld kristallisierte sich der Identifikationsprozess heraus. Hier wäre es interessant zu sehen, wie viele Festnahmen rund um Sportveranstaltungen erfolgen und ob die Zahl an Festnahmen mit geeigneten Taktikänderungen eventuell erhöht werden kann. Selbstverständlich müsste dabei stets das Prinzip der Verhältnismässigkeit gelten. Aber auch die Nützlichkeit von möglichen Experten bei den Ermittlungstätigkeiten (dazu gehört auch das Sammeln und Analysieren von Videomaterial) wurde mehrfach hervorgehoben. Sie können als mögliche Punkte erwähnt werden, die seitens der Polizeikorps zur Optimierung ihrer Tätigkeit vorgenommen werden könnten. Gleichzeitig sollte im Rahmen der gängigen Polizeitaktik aber versucht werden, das Verhältnis zu den Fans wieder zu verbessern. Dialogorientierte Ansätze, wie etwa der Einsatz von Dialogteams oder Verbindungsoffizieren der Polizei, scheinen gemäss aktuellen Erkenntnissen vielversprechend. Das zurzeit laufende Pilot-Projekt der KaPo Bern zur Einführung einer «Kontaktperson Fans» wird hier sicherlich weitere relevante Erkenntnisse liefern.

5.3 Limitationen

Die vorliegenden Ergebnisse beleuchten nur die Ereignisdaten und die Umsetzung und Wirksamkeit des Hooligan Konkordats bei Spielen der höchsten Schweizer Fussballliga. Ein simples Verallgemeinern des vorliegenden Fazits und der darauf aufbauenden Handlungsempfehlungen auf Cupspiele, internationale Spiele – und insbesondere alle Eishockeyspiele – wäre sicherlich fehl am Platz. Denn obwohl gewisse Aspekte auch bei solchen Sportveranstaltungen in der Schweiz auftreten können, kann nicht ausgeschlossen werden, dass bei einer Analyse dieser Daten andere Unterschiede und Probleme in den Fokus rücken würden. Beispielsweise ist hervorzuheben, dass das Eishockey zahlreiche Unterschiede zum aktuellen

Stand im Fussball mit sich bringt. So scheint das Verhältnis zwischen Polizei und Fans im Eishockey deutlich weniger angespannt zu sein als im Fussball. Aber auch die durchschnittlichen Zuschauerzahlen bewegen sich auf einem deutlich tieferen Niveau als im Fussball. Eine Debatte rund um die Verwendung von Pyrotechnik scheint kaum von Relevanz, da im Eishockey ein gewisser Konsens unter den Fans vorhanden zu sein scheint, dass das Zünden von pyrotechnischen Materialien in einer überdachten Halle eine weniger gute Idee ist. Doch das sind nur einige der Unterschiede. Sie verdeutlichen aber, dass Strategien, die für die Meisterschaftsspiele der höchsten Fussballliga tauglich sind, vor einer allfälligen Übertragung auf das Eishockey kritisch diskutiert werden müssen.

Erschwerend hinzu kommt, dass diese Evaluation Daten aus unterschiedlichen Quellen verwendete. So wurden die Daten zu den Ereignissen und der Umsetzung des Hooligan Konkordats vom Bund, respektive von den Kantonen geliefert. Durch die unterschiedlichen Bearbeiter und verschiedenen Zwischenstationen bei der Dateneingabe kann es hierbei zu Erfassungsfehlern kommen.

Beachtet werden sollte auch, dass sich diese Evaluation bei der Wirksamkeit des Hooligan Konkordats unter anderem auf Wahrnehmungswerte stützen musste, da konkrete Werte zur Wirksamkeit teils fehlen. Es scheint klar, dass die tatsächliche Wirksamkeit abweichen kann. Gerade der Punkt, dass die Wirksamkeit des Konkordats bei den unterschiedlichen Stakeholdergruppen teils auch unterschiedlich wahrgenommen wird, verdeutlicht dies. Dieser Punkt sollte aber mit der sauberen Analyse aller vorhandenen Ereignisdaten etwas entschärft werden. Hierzu muss jedoch ein weiterer kritischer Faktor aufgeführt werden: Die Ereignisdaten der Saisons 2015/16 bis 2017/18 beziehen sich einzig und allein auf die Berichte der Polizei und der SBB. Bei der Saison 2018/19 floss immerhin noch die Sichtweise der Fussballklubs mit ein. Damit zeigt sich aber ein wichtiges Manko: Die Sicht der Fans ist in den Ereignisdaten nicht repräsentiert. Das ist insofern problematisch, als dass sich die Beschreibungen zu Ereignissen rund um gewaltsame Zwischenfälle nicht selten unterscheiden. Hier wäre zumindest eine Ereignisbeschreibung von den Vertretern der sozioprofessionellen Fanarbeit erwünscht.

Nicht unerwähnt bleiben sollte, dass sich die Diskussion und das Ableiten der Handlungsempfehlungen in Anbetracht der grossen verarbeiteten Datenmengen als komplexer Prozess gestaltete. Mit zahlreichen Diskussionen im Evaluationsteam wurde versucht, die Glaubwürdigkeit, die Übertragbarkeit, die Verlässlichkeit und die Bestätigbarkeit umfassend gewährleisten zu können. Bei den qualitativen Analysen der Fokusgruppen wurden die Ergebnisse zu zweit vertieft diskutiert, um einen Konsens über die gebildeten Themen zu haben. Im Rahmen der Ergebnisse wurde Rücksprache mit den verschiedenen Stakeholdergruppen gehalten, um so eine Art Validierung der vorläufigen Erkenntnisse vorzunehmen.

5.4 Fazit

Als Fazit kann festgehalten werden, dass die polizeilichen Massnahmen des Konkordats wirksam in der Fernhaltung betroffener Personen vom Stadion sind, diese Fernhaltung allerdings nur beschränkt eine Reduktion von Gewalt rund um die Fussballspiele der Super League bewirken konnte. Gerade in Anbetracht der Verlagerung der meisten Ereignisse auf die Reisewege zeigen sich die Grenzen des Konkordats, da die populärste Massnahme – das Rayonverbot – in der

u^b

aktuellen Handhabung nicht spezifisch auf die Reisewege ausgerichtet ist und betroffene Fans teils mit an die Auswärtsspiele mitreisen. Gerade seitens der Polizei scheint man sich aber eine gänzliche Fernhaltung (inklusive Reisewege) betroffener Fans zu wünschen. Ob und wie bei einem Rayonverbot die Reisewege integriert werden können, müsste juristisch abgeklärt werden. Allerdings kann über den Mehrwert einer Reiseweg-Integration für die Gewaltprävention keine Aussage gemacht werden. Die Meldeauflage, die eine Fernhaltung von den Reisewegen bewirken könnte, bringt einen grossen Mehraufwand für die Korps wie auch eine deutlich grössere Einschränkung für die betroffenen Personen mit und kann daher nicht ohne Weiteres als Alternative für Rayonverbote betrachtet werden. Mit den aktuellen Erkenntnissen kann auch davon ausgegangen werden, dass das Konkordat nur geringfügig verhaltensverbessernde Effekte bei Betroffenen erzielt. Ob das Konkordat mit seinen polizeilichen Massnahmen auf Fans eine abschreckende Wirkung vor einer eigentlichen Tat im Umfeld von Fussballspielen hat, kann mit den vorliegenden Daten nicht endgültig beantwortet werden. Aber selbst im Falle eines Gesetzesverstosses bedarf es einer erfolgreichen Identifikation zur Verfügung einer polizeilichen Massnahme. Und genau hier scheint eine der grossen Schwierigkeiten zu liegen, womit der Präventionseffekt von polizeilichen Massnahmen sicherlich limitiert ist. Basierend auf den erhobenen Daten kann davon ausgegangen werden, dass bei vielen der gewaltsamen Ereignisse Fans involviert sind, die über keine aktive Massnahme verfügen. Zusammengefasst kann gesagt werden, dass sich die Wirksamkeit der polizeilichen Massnahmen primär darin zu zeigen scheint, dass die betroffenen Fans nicht anwesend sind und somit auch nicht mit gewalttätigem Verhalten auffallen können. Eine darüberhinausgehende präventive Wirkung darf in Anbetracht der erhobenen Daten aber bezweifelt werden. Deutlich wird jedoch, dass mit früh ansetzenden Präventionsprojekten (bspw. Aufklärungsprojekte, Sozialarbeit) gearbeitet werden muss, um eine langfristige Beruhigung der Situation zu erreichen.

Deutlich wurde im Rahmen der Datenerhebung, dass man sich den pönalen Charakter der polizeilichen Massnahmen ganz bewusst zu Nutze macht und die Verfügung von «Sofort-Massnahmen» im Polizeialltag eher die Ausnahme zu sein scheint. Hierzu scheint die erschwerte Identifikation der betreffenden Personen von Relevanz.

Bei der Bewilligungspflicht selbst kann festgehalten werden, dass damit der Standpunkt der Behörden gestärkt wurde und mittlerweile immer wieder Kompromisslösungen zwischen Behörden, Klubs und Fans ausgearbeitet werden können. Die Wirksamkeit der verschiedenen Auflagen wird äusserst unterschiedlich beurteilt. Ein «hartes Verfügen» von einschneidenden Massnahmen bildet klar die Ausnahme, was gemäss zahlreicher befragter Personen auch mit einer begrenzten Verfügbarkeit von (personellen) Ressourcen zu tun hat. Hierzu ist jedoch auch die Wahrnehmung der Fans hervorzuheben, die solche Auflagen oftmals als illegitim beurteilen, was gemäss den vorliegenden Kenntnissen die Wahrscheinlichkeit von gezieltem Widerstand erhöht. Eine langfristige Lösung der Probleme wird damit erschwert.

6 Handlungsempfehlungen

Der vorliegende Bericht gibt Hinweise auf mehrere Problemfelder, die im Rahmen dieses Kapitels mit möglichen Handlungsempfehlungen vertieft werden sollen.

u^b

Juristisches Gutachten zur Klärung von Problemen und Unsicherheiten bei den polizeilichen Massnahmen

Juristische Unsicherheiten existierten primär bei der Verfügung von polizeilichen Massnahmen des Hooligan Konkordats. Es tauchten hier verschiedene Punkte auf. (1) Gerade die Kombinierbarkeit von Meldeauflagen mit Rayonverboten scheint einer dieser Punkte zu sein. So gibt es einige Polizeikorps, die Meldeauflagen regelmässig mit einem Rayonverbot verknüpft verfügen, wohingegen andere Korps keine kombinierten Massnahmen verfügen (dürfen). (2) Auch das Vorgehen bei mehreren Tatbeständen einer Person im Rahmen eines Zwischenfalls oder mehrerer Zwischenfälle gehört zu diesen Punkten. Einige Polizeikorps verfügen dabei Massnahmen entsprechend dem schwersten Tatbestand, wohingegen andere die in den Empfehlungen angedachten Massnahmen für jeden Tatbestand kumulieren. (3) Des Weiteren zeigte sich auch deutlich der Wunsch nach Rayonverboten, die die Extrazugfahrt inkludieren. Sie würden eine Zwischenlösung zur deutlich einschneidenderen Massnahme «Meldeauflage» darstellen, die im Rahmen der Umfrage oft gefordert wurde. Gemäss den Kenntnissen des Evaluationsteams wurde ein Versuch einer solchen Verfügung (Rayonverbot mit inkludiertem Reiseweg) in einem Kanton abgelehnt. Trotz diesem Umstand scheint diese Frage die unterschiedlichen Polizeikorps weiterhin zu beschäftigen. Eine eindeutige Klärung würde hier Abhilfe schaffen. (4) Als weiterer Punkt hat sich das Festlegen einer «Verjährungsfrist» als wichtiger Punkt im Sinne einer Rechtsgleichheit herauskristallisiert. Auch hier bestehen gemäss den vorliegenden Erkenntnissen äusserst unterschiedliche Herangehensweisen. Gerade der Extremwert von 1165 Tagen zwischen Ereignis und Verfügung wirft hier grosse Fragezeichen auf und wurde im Rahmen der Fokusgruppe mit den Polizeikräften kritisiert. (5) Zuletzt wurde im Rahmen der Datenerhebungen der erhebliche Aufwand für Polizeikorps für die Kontrolle von Meldeauflagen erwähnt. Hierbei stellte sich bei manchen Diskussionen die Frage, ob mit dem heutigen Stand der Technik nicht auch elektronische Lösungen zur Verfügung stehen würden, die eine Kontrolle von Meldeauflagen für die Polizeikorps (und eventuell sogar für die betroffenen Personen) vereinfachen würde.

Aufgrund dieser Probleme sollten die aufgetauchten Fragen unbedingt genauer geklärt werden. In einem ersten Schritt sollten daher die existierenden Entscheide der Beschwerdeinstanzen der verschiedenen Kantone gesammelt und abgeglichen werden. In einem zweiten Schritt könnte ein juristisches Gutachten von Fachpersonen einer entsprechenden Fakultät (bspw. Institut für Strafrecht und Kriminologie oder Institut für öffentliches Recht an der Universität Bern) oder beispielsweise dem Bundesamt für Justiz in Auftrag gegeben werden. Konkret sollten die folgenden Fragen beantwortet werden:

- (1) Inwiefern dürfen Meldeauflagen mit Rayonverboten kombiniert werden?
- (2) Welche Massnahmen werden verfügt, wenn sich eine fehlbare Person im Rahmen eines Zwischenfalls oder mehrerer zeitlich nahe beieinanderliegenden Zwischenfälle mehrere Tatbestände hat zu Schulden kommen lassen?
- (3) Inwiefern ist eine Integration der Extrazugfahrt beim Rayonverbot juristisch zulässig?
- (4) Was wäre eine adäquate Verjährungsfrist zur Verfügung von polizeilichen Massnahmen des Konkordats?

(5) Was für Möglichkeiten gäbe es allenfalls für eine elektronische Kontrolle von Meldeauflagen?

u^b

Nach Klärung dieser Punkte sollte der Konkordats-Text oder die existierenden Empfehlungen dazu entsprechend ergänzt werden, so dass eine einheitlichere Umsetzung bei den betreffenden Kantonen gewährleistet werden kann.

Wichtig wäre ebenfalls, dass die neuen Weisungen im Rahmen einer Schulung durch die PKPS an die relevanten Stellen weitergegeben und entsprechend umgesetzt werden.

Im Hinblick auf die oben erörterten juristischen Unsicherheiten, sollten ebenfalls die Empfehlungen der KKPKS überarbeitet und mit den präzisierenden Angaben erweitert werden. Konkrete Handlungsempfehlungen sollten auf einem oben erläuterten juristischen Gutachten basieren.

Datenlage

Ein klares Manko zeigte sich in der Datenlage. Im Rahmen der Evaluation wurden Daten bezüglich Ereignisse, spielbezogenen Auflagen, verfügten polizeilichen Massnahmen sowie Strafurteilen zu Gewalt rund um Fussballspiele erhoben. Der Aufwand zur Sammlung dieser Daten war beträchtlich. Zwar herrscht in Bezug auf die Ereignisse mit dem GSLS ein breit abgestütztes und funktionierendes System, bei den Auflagen, Massnahmen und Strafurteilen hingegen zeigen sich noch Probleme bei der Datensammlung. Zwar werden die Massnahmen aus dem Hooligan Konkordat bereits heute systematisch in HOOGAN erfasst. Der Zweck dieser Erfassung bezieht sich aber ausschliesslich auf den Massnahmenvollzug. Es fehlt deshalb konkret die detailliertere Sammlung relevanter Daten oder Elemente für eine wissenschaftliche und analytische Auswertung. Diese Daten, und insbesondere eine festgelegte Nutzung dieser, wären jedoch von zentraler Relevanz: Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen ist ein dynamisches Phänomen, das sich jederzeit verändern kann. Gerade die Verlagerung der physischen Gewalt von den Stadien weg zeigt das deutlich. Entsprechend gilt es, die gesamte Ereignis- und Wirkungskette so systematisch wie möglich zu erfassen, um auch weiterhin adäquate Massnahmen ergreifen zu können. Dazu wären weiterführende Analysen, beispielsweise durch Forscher/innen an Universitäten von Nöten, die Zusammenhänge zwischen Massnahmen/Instrumenten und deren Auswirkungen aufzeigen und erläutern können.

Ziel müsste es sein, ein umfassendes integrales System zu schaffen, in welchem alle relevanten Daten spielbezogen erhoben, abgelegt und analytisch ausgewertet werden. Im Klartext betrifft dies die folgenden Punkte:

- Auflagen: Spielspezifisch/saisonspezifisch verfügte Auflagen oder Bedingungen sollten zu jedem Spiel in einem zentralen System erfasst werden. In Kombination mit den Ereignissen wären so weiterführende Analysen (Zusammenhänge, Wirkung, etc.) dazu möglich.
- Ereignisse: wie bereits im GSLS Reporting, jedoch mit dem Zusatz der «Involviertheit» (Personen welcher Fankurven waren daran beteiligt).
- Massnahmen: wie bereits in HOOGAN, die verfügten polizeilichen Massnahmen aus dem Hooligan Konkordat, jedoch sollten diese mit mehr Detailinformationen erfasst werden und systematisch analysierbar sein. Daraus sollte auch auswertbar sein, welche Massnahme (Art und Dauer) von wem (verfügende Behörde) und wann verfügt wurde. Dies bedarf vermutlich einem neuen gesetzlichen Auftrag (Zweck) für den Betrieb von HOOGAN.
- Strafurteile: Idealerweise sollten auch die Daten der Staatsanwaltschaften in solch eine Datenbank integriert werden. Sowohl das konkrete Strafmass, wie auch die Begründung

dazu, sollten erfasst werden. Diese Eintragung sollte wenn möglich durch die relevante Staatsanwaltschaft vorgenommen werden. Unklarheit herrscht noch, ob das Beziehen der Jugendstaatsanwaltschaften ebenfalls einen Mehrwert darstellen würde.

Ein solches, übergreifendes Datenerfassungssystem wäre ein klares Commitment zur Objektivität bei Massnahmen gegen Gewalt bei Sportveranstaltungen. Dadurch könnte eine adäquate Steuerung von Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit rund um Sportveranstaltungen vorgenommen werden. Die Daten sollten regelmässig fachgerecht analysiert werden. Idealerweise werden die relevanten Daten bei einer universitären Stelle gespeichert und ausgewertet. Hierzu würden sich Kooperationen mit universitären Stellen (bspw. die Forschungsstelle) anbieten, da so Fachpersonen mit vertieften Kenntnissen in quantitativen und qualitativen Analyseverfahren beigezogen werden können. Idealerweise würde bereits bei der Entwicklung des Datenerfassungssystems eng mit diesen Personen zusammengearbeitet, so dass die Anforderungen an solch ein System beiderseits erfüllt werden können. Doch gerade auch bei der initialisierten Neu-Entwicklung des HOOGAN Systems des Bundesamts für Polizei fedpol sollten diese Erkenntnisse berücksichtigt werden. Vorstellung des Evaluationsteams wäre es, das HOOGAN System nicht nur als rein operatives Tool auszulegen, sondern auch die Datensammlung und -analyse als zentrales Ziel miteinzubringen.

Datenschutzspezifische Bestimmungen wären hier sicherlich von Relevanz und bedürften einer genauen Analyse. Aus Sicht des Evaluationsteams sollte es aber möglich sein, die Daten in anonymisierter Form zu speichern.

Klärung eines möglichen Mehrwerts bei der Verwendung von ID-Kontrollen beim Stadioneinlass

Als Problemfeld kristallisierte sich der Identifikationsprozess heraus, welcher als relevantester Faktor für die lange durchschnittliche Dauer zwischen Ereignis und konkret verfügbarer Massnahme befunden wurde. Häufig erwähnt wurde dabei, dass man sich hier eine Verbesserung durch eine schweizweite Einführung von personalisierten Tickets oder einer ID-Kontrolle (optimalerweise mit HOOGAN Abgleich) beim Stadioneinlass erhofft. Doch nicht nur eine Erleichterung bei der Identifikation von Personen wird einer solchen ID-Kontrolle zugeordnet. So gehen die relevanten Personen ebenfalls davon aus, dass die ID-Kontrollen abschreckend auf gewaltsuchende und gewaltbereite Personen wirken und diese somit von einer Anreise abhalten würden. Insgesamt fehlt es hierzu aber an einer empirischen Evidenz. Nicht zuletzt in Anbetracht der aktuellen Entwicklungen in Sion (Einführung ID-Kontrolle), sollten die Auswirkungen von ID-Kontrollen genauer analysiert werden. Diesem Punkt sollte in einem Nachfolgeprojekt nachgegangen werden. Im Fokus stehen dabei die Auswirkungen auf (1) das Verhalten der Fans, insbesondere deren Reiseverhalten der Gästefans sowie das Verhalten der restlichen Zuschauer, sowie (2) mögliche Verbesserungen bei Identifikationsprozess seitens der Polizeikorps. Dazu sollten sowohl Erkenntnisse aus dem Inland (Sion, aber auch die Erfahrungen aus dem Eishockey mit dem EV Zug) wie auch aus dem Ausland beigezogen werden. Des Weiteren sollten die Kosten für die Einführung eines solchen Systems berücksichtigt und in die Diskussion miteinbezogen werden.

Nutzen bei der Verwendung von Kompetenzzentren in der Bearbeitung von Fällen mit Gewalt rund um Sportveranstaltungen

Ein weiterer Punkt für die lange Zeitdauer zwischen Ereignis und der konkreten Verfügung ist gemäss den vorliegenden Ergebnissen ebenfalls, dass unterschiedliche Organisationsformen im Rahmen der Bearbeitung von Fällen eingesetzt werden. So werden teils auch fachfremde Polizisten mit den Ermittlungen zu Delikten rund um Sportveranstaltungen betraut. Bei anderen Korps hingegen gibt es Spezialisten, die sich einerseits mit den Ermittlungen und/oder der spezifischen Videoanalyse befassen. Entsprechend wurde im Rahmen der Umfrage vorgeschlagen, dass mit einem Kompetenzzentrum pro Spielort ein Mehrwert generiert werden könnte. Von diesem Kompetenzzentrum würden dann alle Ermittlungen zu Delikten rund um Sportveranstaltungen durchgeführt.

Es sollte analysiert werden, welchen Mehrwert Kompetenzzentren pro Spielort, in welcher die Ermittlungen zu Gewalt rund um Sportveranstaltungen fix durchgeführt werden, generieren könnten. Dazu gehört auch die Videoanalyse durch erfahrene Personen. Dadurch würden die Ermittlungen und Analysen stets durch das Personal mit entsprechendem Know-How und mit der entsprechenden technischen Ausrüstung durchgeführt. Es besteht die Annahme, dass durch diese Spezialisierung die Zeitspanne in Bezug auf Ermittlungen und die entsprechenden Verfügungen reduziert werden könnte. Eine Einbindung solcher Experten im Kontrollraum der Stadien (Videoüberwachung) könnte ebenfalls Bestandteil eines solchen Vorgehens sein. Für die Analyse sollte genau betrachtet werden, wie lange es dauert, bis eine Person identifiziert ist. Auch die Dauer von der Identifikation bis zur eigentlichen Verfügung einer Massnahme könnte dann betrachtet werden. Die erhaltenen Werte müssten mit jenen Werten abgeglichen werden, die beim Einsatz von regulärem Polizeipersonal resultieren. So könnten präzisere Aussagen über die Effektivität eines Kompetenzzentrums gemacht werden. Inwiefern damit auch organisatorische Prozesse bei der Bearbeitung (Datenaustausch zwischen den Polizeikorps, Standardisierung von Prozessen bei der Bearbeitung von Fällen) verbessert werden könnten, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht beurteilt werden.

Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Klubs oder SFL

Auf lokaler Ebene scheint die Zusammenarbeit zwischen der Polizei und dem jeweiligen Klub verbesserungswürdig, gerade im Hinblick auf die Absprache bei Massnahmen nach Zwischenfällen. So waren sich praktisch alle Vertreter der Fussballklubs einig, dass man sich wünschen würde, dass polizeiliche Massnahmen des Konkordats abgesprochen oder zumindest an den Klub kommuniziert werden. Aktuell scheint dies nicht der Fall zu sein, insbesondere hinsichtlich des zeitlichen Ablaufs. Das stellt die Klubs im Umgang mit den jeweiligen Fans vor grosse Herausforderungen. Teils kam es in Vergangenheit etwa dazu, dass Stadionverbote und Rayonverbote für eine konkrete Tat nicht mit dem gleichen Start- und Ablaufzeitpunkt verfügt wurden. Zu erwähnen ist aber, dass hierbei auch der Datenschutz von Relevanz zu sein scheint. So scheint es den Korps in der Regel nicht erlaubt, die Namen von Beteiligten bei gewissen Ereignissen ohne Weiteres an den Klub weiterzugeben.

- (1) In einem ersten Schritt sollte in einem Gutachten betrachtet werden, welche Grundlagen und Möglichkeiten für einen allfälligen Austausch von personenbezogenen Daten zwischen Polizeikorps und Klubs oder SFL bestehen – oder entwickelt werden könnten. Auch hier würde sich die Form eines Rechtsgutachtens durch eine juristische Institution an einer

Universität anbieten. Zentral scheint dabei die Frage zu sein, welche Daten in welcher Form und zu welchem Zeitpunkt ausgetauscht werden dürfen.

- (2) Basierend auf den Erkenntnissen aus dem Gutachten, sollte es dann das Ziel sein, bei jedem Spielort der Super League eine Vereinbarung zwischen dem jeweiligen Klub und dem lokalen Polizeikorps zu entwickeln, die diese Prozesse spezifiziert. Gemäss dem Kenntnisstand des Evaluationsteams existieren zwar bereits Vereinbarungen an einigen Spielorten. Es ist jedoch unklar, inwiefern dort auch die Prozesse nach der Identifikation einer gewalttätigen Person definiert wurden. Idealerweise stimmen sich beide Partner miteinander ab, um so ein breit abgestütztes und gut koordiniertes Vorgehen gewährleisten zu können. So könnte im Rahmen einer solchen Vereinbarung auch ein Treffen in regelmässigen Zeitabständen fixiert werden, in welchen ein Austausch zwischen Sicherheitsverantwortlichem des Klubs und Klubverantwortlichen der dezentralen Fachstelle der lokalen Polizei stattfinden würde.

Diskussion über den Umgang mit Pyrotechnik als Stilmittel

Übergeordnet zeigt sich einmal mehr, dass der Umgang mit Pyrotechnik ein ungelöstes Problem darstellt. So wird von der Polizei die Bekämpfung von Pyromissbrauch viel höher gewichtet, als dies von Klubseite getan wird. Dies ist insofern logisch, als dass die Polizei das geltende Recht durchsetzen muss, die Klubs hingegen die Durchführung eines attraktiven und sicheren Events als Fokus haben. Dieser Umstand führte anhand der Resultate der Evaluation aber ebenfalls zu einer reduzierten Kooperation zwischen den beiden angesprochenen Stakeholdern und gegenseitigen Vorwürfen. Weiter scheint gemäss den vorliegenden Erkenntnissen die Vermischung von Widerhandlungen gegen das Sprengstoffgesetz mit Tatbeständen aus dem Strafgesetzbuch im Hooligan Konkordat auch zu einer Distanzierung zwischen Fans und Behörden beigetragen zu haben.

Trotz der strafrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Konsequenzen bei der Verwendung pyrotechnischer Gegenstände im Umfeld von Sportveranstaltungen scheint die Popularität von Pyrotechnik als Stilmittel weiterhin hoch zu sein. Es scheint sich auch abzuzeichnen, dass eine klarere Fokussierung des Hooligan Konkordats auf Handlungen, die physische Gewalt mit Schädigungsabsicht gegen andere Personen beinhalten, zu einer legitimeren Bewertung des Konkordats seitens verschiedener Stakeholder beitragen würde. Entsprechend sollte man sich auf übergeordneter Ebene über alternative Lösungen oder Massnahmen unterhalten. Es sollte hier präzisiert werden, dass bei der Diskussion zum Umgang mit Pyrotechnik die Verwendung von Böllern oder Knallkörpern exkludiert ist. Diese Art von Pyrotechnik wird aufgrund ihrer hohen Gefährlichkeit für Personen im Umfeld nicht thematisiert und gehört weiterhin konsequent verfolgt. In einem ersten Schritt sollte entsprechend geklärt werden, ob allenfalls die Exklusion von Pyrotechnik (bei der Verwendung als Stilmittel) bei der Gewaltdefinition des Konkordats ein erster Lösungsansatz bilden würde. Das Mitführen von Pyrotechnik oder dessen Zünden als Stilmittel (ohne direkte Gefährdung oder Verletzung anderer) würde folglich weiterhin strafrechtlich belangt, jedoch von den verwaltungsrechtlichen Konsequenzen (Fernhaltemassnahmen) befreit. Damit wäre eine klarere Fokussierung des Hooligan Konkordats auf aggressive und bewusst schädigende Verhaltensweisen gewährleistet, was die Legitimität unter den Fans erhöhen dürfte.

Doch auch darüber hinaus gibt es viele offene Fragen. Es könnte thematisiert werden, wie sich das Thema «Pyrotechnik» über die Zeit veränderte:

- ab wann und warum wurde Pyrotechnik ein derart dominantes Thema?

- Wie viele registrierte Zwischenfälle mit Verletzungen durch Pyrotechnik gab es in den letzten Jahren? Dazu sollte in einem ersten Schritt eine Aufarbeitung der Ereignisdaten (SV-Berichte, SBB-Berichte, ...) geschehen.

In einem zweiten Schritt sollten Haltungen und Meinungen der verschiedenen Stakeholder genauer analysiert und verglichen werden:

- Warum zünden Fans Pyrotechnik im Rahmen von Fussballspielen? Diese Frage sollte mittels einer Befragung verschiedener Fans beantwortet werden. In den bisherigen Erkenntnissen der Forschungsstelle gibt es hierzu verschiedene Meinungen.
- Warum sind die Fans nicht auf dem politischen Weg aktiv um eine Änderung des Sprengstoffgesetzes (Legalisierung) herbeizuführen?
- Wie ist die Haltung der Klubs und Polizeikorps zur Thematik?

In einem dritten Schritt sollte die Handhabung von Pyrotechnik und deren Wirkung im Ausland thematisiert werden. Dazu gehören die Ansätze in Österreich, Dänemark und Schweden, aber möglicherweise auch weiterer Länder. Basierend auf diesen Themenbereichen könnten Handlungsempfehlungen für die Handhabung von Pyrotechnik in der Schweiz gewonnen werden.

Sollten hier mögliche Varianten für einen alternativen Umgang mit Pyrotechnik ermittelt werden können, sollte gemeinsam mit Vertretern der Fans, Klubs und weiterer Stakeholder einige Varianten entwickelt werden, die man im Rahmen eines Pilotversuchs testen und evaluieren würde.

Optimierung der Reiseorganisation der Gästefans

Die Daten weisen klar darauf hin, dass sich Konflikte vor allem bei Auswärtsspielen und auf den Reisewegen abspielen. Ein Schwerpunkt bei der physischen Gewalt zwischen Personen liegt dabei auf dem Weg zwischen Bahnhof und Stadion. Insofern sollte hier ein Hauptaugenmerk der Handlungsempfehlungen liegen. Grundsätzlich liess sich im Rahmen der Evaluation kein klarer Wille erkennen, das aktuell eingesetzte System mit Extrazügen für die Gästefans zu ändern. So gab es im Rahmen der Evaluation auch keine alternative Organisation für Fanreisen, die von mehreren Teilnehmern als gewinnbringend betrachtet wurde. Insofern gestaltet sich die eindeutige Formulierung von Handlungsempfehlungen zur Reiseorganisation etwas schwierig. Nichtsdestotrotz gibt es grundsätzlich zwei denkbare Varianten, die bereits in Vergangenheit mehrfach diskutiert und mittels Spielbesuche im Ausland betrachtet wurden: Variante 1 beinhaltet die Weiterführung der Extrazugfahrten und Variante 2 wäre ein Systemwechsel zu einer Anreise mit Bussen, welcher eine Vielzahl an Herausforderungen mit sich bringen würde.

Variante 1: Anreise der Gästefans mit Extrazug

Die Anreise der Gästefans würde also wie bis anhin mit Extrazügen erfolgen. Hier sollten aber Überlegungen erfolgen, inwiefern hier Einfluss auf das Verhalten der Reisenden genommen werden könnte. Denkbar wären hier einerseits Anreizsysteme, beispielsweise mittels attraktiver Reisezeiten und schnellen Zugverbindungen. Dieser Punkt wurde von der SBB in den letzten Jahren vertieft betrachtet und gemäss den vorliegenden Informationen sind hier nur geringfügig Verbesserungen möglich. Das Befahren von Tunnelstrecken beispielsweise setzt die Verwendung von Waggons mit Rauchmeldern voraus. Aufgrund des aktuell gängigen Rauchens in den Extrazügen scheint dieser Punkt kaum umsetzbar. Aber auch finanzielle Anreizsysteme könnten hier einen Mehrwert generieren. Eine Idee könnte sein, dass in einem Wagen Getränke verkauft werden. Die Gewinne kommen in einen klubspezifischen Pot und werden Ende Saison für die

u^b

Gestaltung von Choreographien ausgeschüttet. Gibt es hingegen ungedeckte Sachschäden, werden diese möglichst über dieses Gefäss bezahlt. Damit würden die Fans zu selbstregulativem und korrektem Verhalten angeregt. Wichtig wäre, dass insbesondere auch das Verhalten zwischen Bahnhof und Stadion für diese Regelung betrachtet wird, da dieses zurzeit am meisten Probleme generiert.

Angesetzt bei den Ausführungen von Tyler (1990) müsste aber auch mit einer normativen Perspektive gearbeitet werden. Gerade das Stichwort der Partizipation müsste beachtet werden. Es müsste also betrachtet werden, wo und wie engagierte Fans im Rahmen der Reiseorganisation zu Fussballspielen eingebunden werden könnten. Für diesen Schritt wäre es unabdingbar, auf eine Annäherung zwischen Fans, den Reiseorganisatoren und den Behörden hinzuarbeiten. Dazu bedarf es der Entstehung einer Vertrauensbasis. Interessanterweise haben gibt es klare Statements von Vertretern der SBB und der TPO, dass sich bei gewissen Angestellten eine Art Vertrauensverhältnis zu einflussreichen Fans bilden konnte. Dies führte soweit, dass sich sogar Capos teils für die Anliegen des jeweiligen Zugpersonals (SBB und/oder TPO) einsetzen (wenn auch nicht immer mit Erfolg). So bietet sich möglicherweise gerade die Extrazugfahrt für eine solche Annäherung an die fussballzentrierten Fans an, um ein solches Vertrauensverhältnis auszuarbeiten. Mit Hilfe eines solchen Vertrauensverhältnisses sollte es möglich sein, dass Fans bei gewissen Aspekten in die Planung von Fanreisen einbezogen werden können. Zentral scheint dabei, dass die Begleitung von Fans immer wieder durch dieselbe Person vorgenommen wird und diese vertrauenswürdige Motive verkörpert. Der stetige Austausch zu und mit Fans müsste dabei im Fokus stehen. Hier werden sicherlich auch die Erfahrungen hilfreich sein, die im Rahmen des Pilot-Projekts «Kontaktperson Fans» der KaPo Bern gemacht werden. Hierbei geht es um die Initiierung eines direkten Dialogs zu den Fans durch Kontaktpersonen und den Aufbau eines dafür notwendigen Vertrauensverhältnisses. Durch diesen stärkeren Einbezug von engagierten Fans erhöht sich gemäss dem aktuellen Forschungsstand auch die Bereitschaft, bei der Regulation des Verhaltens der anderen Fans einzuwirken.

Variante 2: Anreise der Gästefans mit Bussen

Wie im Rahmen der Diskussion bereits erwähnt, würde die Anreise mit Bussen durchaus einige Vorteile bringen. Dazu gehört primär, dass ein Transfer zwischen Bahnhof und Stadion beseitigt würde, falls die Busse direkt vor den Gästesektor fahren könnten. Insofern wäre dieser Schwerpunkt von gewaltsamen Ereignissen mit grosser Wahrscheinlichkeit behoben. Auch die Gefahr bei Zwischenfällen nahe den Gleisen wäre beseitigt. Die Entstehung neuer Schwerpunkte kann aber nicht ausgeschlossen werden, beispielsweise eine Mehrung von Zwischenfällen direkt vor dem Stadion, bei Raststätten oder fernab der Stadien, auch unabhängig der konkreten Spieltage.

Die zentrale Frage bei der Formulierung einer allfälligen Handlungsempfehlung zu einer Anreise mit Bussen wäre, ob die primär die Fans von solch einem Ansatz überzeugt sind oder überzeugt werden könnten. Gemäss aktuellen Kenntnissen scheint das System mit Extrazügen bei den organisierten Fans grossen Anklang zu finden. So wäre etwa zu klären, ob eventuell finanzielle Anreizsysteme in Form eines äusserst attraktiven Preises für Hin- und Rückreise ein überzeugendes Argument für eine Anreise mit Reisebussen wären. Eine solche Voraussetzung würde die Planung von Bussen zur Anreise erheblich erleichtern. Vom Startpunkt in der Stadt des Gästeklubs fahren die Busse dann direkt vor den Gastsektor des Spielorts, wo die Gästefans wie üblich eintreten können.

u^b

Das Hooligan Konkordat würde aber auch eine «zwangsweise» Einführung einer solchen Reisegestaltung und eine Anreise mit Reisebussen, unabhängig der Befürwortung der Fangemeinde einzuführen, ermöglichen. Damit wäre das System ähnlich dem «System Holland», was weitreichende Konsequenzen mit sich bringen würde. Um die Tragweite eines solchen Entscheides etwas besser darzustellen, sei hier exemplarisch ausgeführt, was für weitere Voraussetzungen mit einem solchen Entscheid einhergehen müssten. Da hier ein Boykott der Fans sehr wahrscheinlich wäre, müsste gewährleistet werden, dass die Gästefans nicht mit alternativen Reisemitteln an das Spiel reisen (öffentlicher Verkehr, Individualverkehr). Ein Einlass in den Gastsektor im betreffenden Stadion müsste also im Sinne eines Kombitickets mit der spezifischen Busreise verbunden werden. Ein Ticket erhält nur, wer mit dem Bus zum Gastsektor angereist ist. Damit muss vor dem Gastsektor ein isolierter Bereich geschaffen werden können, möglichst mit infrastrukturellen Mitteln. Gleichzeitig müsste verhindert werden, dass sich die Gästefans Zutritt zu einem der Heimsektoren verschaffen. Die Tickets müssten also personalisiert werden und bei allen Stadioneingängen müssten die Identitäten der Besucher überprüft werden. Dies müsste vollautomatisch geschehen, was eine erhebliche Investition der Klubs oder Stadien bedingen würde. Wie genau die Fanzugehörigkeit festgehalten wird, müsste noch geklärt werden. Denn nicht jede in einem Kanton wohnhafte Person unterstützt auch das lokale Team des Wohnorts. Aller Wahrscheinlichkeit nach müsste sich jeder Zuschauer vor seinem ersten Besuch eines Schweizer Stadions einmalig und mit Angabe der ID-Nummer registrieren, und dort die Fanzugehörigkeit festhalten. Diese Daten würden dann in einem zentralen System gespeichert. Unabhängig davon braucht das Einlassprozedere deutlich mehr Zeit als bisher. Die Anreise der Zuschauer müsste also möglichst früher erfolgen. Gästefans müssten bereits vor dem Betreten der Busse kontrolliert werden. Letzteres würde einen grösseren Sicherheitsaufwand beim Startpunkt der Busse bedingen. Davon betroffen wäre insbesondere das lokale Polizeikorps.

Die Frage, ob ein solch restriktives Instrument verhältnismässig wäre und auf den politischen Willen der verschiedenen Kantone stossen würde, darf mit dem jetzigen Kenntnisstand zu Recht bezweifelt werden. Bei beiden Ausführungsideen (freiwillige vs. zwangsweise Anreise mit dem Bus) scheint eine gewisse polizeiliche Begleitung unabdingbar. Gerade die Zwischenstopps auf Raststätten müssten möglicherweise vor allfälligen Aufeinandertreffen mit rivalisierenden Fans geschützt werden. Da sich die Reisen nicht selten über mehrere Kantonsgrenzen ziehen, wäre es unter Umständen sinnvoll, wenn das lokale Polizeikorps der Gästefans diese Begleitung über die Kantonsgrenzen hinweg übernehmen würde. Ob und inwiefern dies im Rahmen der Regelungen im Polizeikonkordat oder im IKAPOL (Vereinbarung über die interkantonalen Polizeieinsätze) bereits inkludiert ist, oder noch ergänzt werden müsste, wäre zu klären. Aus Sicht des Evaluationsteams müsste die Grundbereitschaft für eine solche Lösung vorhanden sein, um diese Möglichkeit auch nur ansatzweise in Betracht zu ziehen.

Unabhängig der gewählten Durchführung bei Busreisen müssten weitere Grundsatzfragen vorab geklärt werden. Gerade bei grösseren Klubs wäre hier die Kostenfrage zu nennen. So reisen beispielsweise die Anhänger des FC Zürich nicht selten mit über 1000 Personen an Auswärtsspiele. Normale Reisebusse befördern in der Regel zwischen 30 bis 70 Personen. Die Anzahl benötigter Reisebusse wäre also beträchtlich – im Optimalfall wären es 15 Reisebusse, wahrscheinlich sogar aber noch einiges mehr. Problematischer scheint aber, dass bereits im Rahmen der AG Fanfahrten (/Projekt Fanfahrten) festgehalten wurde, dass seitens der Busunternehmer kein Interesse am Transport von Fussballfans zu bestehen scheint. Hierzu müsste aller Voraussicht nach eine Klärung einer allfälligen Kostenübernahme bei Schäden vorgenommen werden. Doch auch die

u^b

verschiedenen involvierten Stakeholdergruppen müssten von dem Nutzen einer Anreise mit Bussen überzeugt sein. Gerade bei der zwangsweisen Einführung einer solchen Anreise ist mit vehementem Widerstand der Klubs zu rechnen. Schweizer Fussballstadien sind nur in den wenigsten Fällen ausverkauft und es ist nicht ganz unwahrscheinlich, dass sich eine derart einschneidende Anreiseplanung negativ auf die Zuschauerzahlen äussern könnte.

Insgesamt bestehen also zahlreiche Fragezeichen zur Umsetzbarkeit einer Busanreise für Gästefans bei Fussballspielen. Basierend auf dem bisherigen Forschungsstand – gerade im Hinblick auf die wahrgenommene Legitimität seitens der Fans – und den bisherigen Erkenntnissen der Forschungsstelle Gewalt bei Sportveranstaltungen müsste von einer zwangsweisen Einführung von verbindlichen Busreisen klar abgeraten werden.

Förderung früh ansetzender Präventionsprojekte

Zum Schluss soll darauf hingewiesen werden, dass auch die Förderung von früh ansetzenden Präventionsprojekten von grosser Wichtigkeit ist. Das Hooligan Konkordat wirkt mit seinen Fernhaltemassnahmen erst dann, wenn es bereits zu delinquentem Verhalten gekommen ist. Entsprechend scheint es wichtig, dass bereits vorher mit Präventionsprojekten angesetzt wird. Es wird an dieser Stelle darauf verzichtet, einen umfassenden Überblick über solche (mögliche) Projekte zu geben. Denkbar sind Ansätze wie die an gewissen Spielorten bereits existierende sozioprofessionelle Fanarbeit, Schulbesuche von Polizeikorps oder Klubs, Sensibilisierungsprojekte der SBB, oder ähnliches. Idealerweise wird die Wirksamkeit solcher Präventionsprojekte evaluiert. Ein Überblick zu Gewaltpräventionsansätzen mit spezifischem Fokus auf Jugendliche findet sich im Bericht «Wirksame Gewaltprävention – Eine Übersicht zum internationalen Wissensstand» von von Averdijk et al. (2015).

Literaturverzeichnis

- u^b**
- Averdijk, M., Eisner, M., Luciano, E. C., Vadebenito, S., Obsuth, I. (2015). *Wirksame Gewaltprävention – Eine Übersicht zum internationalen Wissensstand (2. Auflage)*. Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen, dem Nationalen Programm Jugend und Gewalt und dem Schweizerischen Fonds für Kinderschutzprojekte.
- Brechbühl, A., Schumacher-Dimech, A., Schmid, O. & Seiler, R. (2016). Escalation vs. nonescalation of fan violence in football? Narratives from ultra fans, police officers and security employees. *Sport in Society*, 20(7), 861-879.
- Brechbühl, A., Schumacher-Dimech, A., & Seiler, R. (2017). Policing football fans in Switzerland— A case study involving fans, stadium security employees, and police officers. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 11, 1–18.
- Brechbühl, A. (2018). *ENABLE Spielbericht FC Zürich – FC Basel vom 13. Mai 2018*. Unveröffentlichter Arbeitsbericht, Forschungsstelle Gewalt bei Sportveranstaltungen, Institut für Sportwissenschaft, Universität Bern.
- Brechbühl, A. (2019a). *ENABLE Spielbericht FC Thun – BSC YB vom 10. Februar 2019*. Unveröffentlichter Arbeitsbericht, Forschungsstelle Gewalt bei Sportveranstaltungen, Institut für Sportwissenschaft, Institut für Sportwissenschaft, Universität Bern.
- Brechbühl, A. (2019b). *Evaluation Good Hosting – Eine Überprüfung von Umsetzung und Wirkung in der Swiss Football League*. Arbeitsbericht, Institut für Sportwissenschaft, Universität Bern.
- Bundesamt für Polizei fedpol (2020, 01. Juli 2020). Aktuelle Zahlen aus dem Informationssystem HOOGAN. Zugriff am 04. Juli 2020 unter <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/sicherheit/hooliganismus/zahlen/hooگان.html>
- Engel, R. & Seiler, R. (2010). *Arbeitsbericht: FCB-Fanbefragung. Ergebnisse einer Befragung von Fussball-Fans des FC Basel 1893 zur Wahrnehmung ihres Fanverhaltens und der vorherrschenden Fankultur sowie zu sicherheitsspezifischen Aspekten* (Unveröffentlicht). Bern: Universität Bern, Institut für Sportwissenschaft.
- Engel, R. & Seiler, R. (2012). *Arbeitsbericht: YB-Fanbefragung. Ergebnisse einer Befragung von Fussball-Fans des BSC Young Boys Bern zur Wahrnehmung ihres Fanverhaltens und der vorherrschenden Fankultur sowie zu sicherheitsspezifischen Aspekten* (Unveröffentlicht). Bern: Universität Bern, Institut für Sportwissenschaft.
- Flotzinger, R. (2020). *Auswirkungen von Massnahmen des Hooligankonkordats auf verschiedene Lebensbereiche aus der Sicht betroffener Fans*. Unveröffentlichte Masterarbeit, Institut für Sportwissenschaft, Universität Bern.
- Jänsch, N. & Seiler, R. (2017b). *Arbeitsbericht: FCL-Fanbefragung. Ergebnisse einer Befragung von Fussball-Fans des FC Luzern zur Wahrnehmung ihres Fanverhaltens und der vorherrschenden Fankultur sowie zu sicherheitsspezifischen Aspekten* (Unveröffentlicht). Bern: Universität Bern, Institut für Sportwissenschaft.
- Keller, S. & Werder, G. (2014). Zur verfassungskonformen Handhabung des revidierten Hooligan-Konkordats. *Sicherheit & Recht*, 7(2), 149-158.
- Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren KKJPD. (2014). Konkordatstext vom 2. Februar 2012 nach dem BGE vom 10. Januar 2014. Zugriff am 16. Mai 2019 unter https://www.kkjpd.ch/files/Dokumente/Themen/Hooliganismus/140110_Konkordat_Stand_10.1.14_nach_BGE_d.pdf
- Mayring, P. (2008). *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken* (10. Auflage). Weinheim und Basel: Beltz.

- Meier, B. (2017). *Der Fussballfan: Ein Gewalttäter? Prävention und Repression im Umgang mit Fangewalt*. Zürich: Dike Verlag
- Müller, J. O. (2013). Das revidierte Konkordat über Massnahmen zur Bekämpfung der Gewalt an Sportveranstaltungen vom 2. Februar 2012 („Hooligan-Konkordat“). *recht Zeitschrift für juristische Weiterbildung und Praxis*, 31(3), 109-121.
- Polizeiliche Koordinationsplattform Sport PKPS (2019). *GSLs Reporting – Jahresstatistiken Fussball Saison 2018/19*. Zugriff am 31.03.2020 unter [https://www.kkjpd.ch/newsreader/medienkonferenz-gewalt-im-umfeld-des-sports.html?file=files/Dokumente/News/2019/190705%20Pr%C3%A4sentation Reporting G SLS%20d.pdf](https://www.kkjpd.ch/newsreader/medienkonferenz-gewalt-im-umfeld-des-sports.html?file=files/Dokumente/News/2019/190705%20Pr%C3%A4sentation%20Reporting%20GSLs%20d.pdf)
- Radburn, M., & Stott, C. (2018). The social psychological processes of ‘procedural justice’: Concepts, critiques and opportunities. *Criminology and Criminal Justice* (advance online publication), 1-18.
- Stott, C., Havelund, J., & Williams, N. (2019). Policing football crowds in Sweden. *Nordic Journal of Criminology*, 20(1), 35-53.
- Stott, C., Hoggett, J. & Pearson, G. (2012). Keeping the peace: Social identity, procedural justice and the policing of football crowds. *The British Journal of Criminology*, 52(2), 381-399.
- Tyler T. R. (1990). *Why People Obey the Law*. Princeton. NJ: Princeton University Press.