



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

Bern, 22. Juni 2022

Bekämpfung des Hooliganismus

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats
19.3533 der Sicherheitspolitischen Kommission
des Ständerates vom 23. Mai 2019

Bekämpfung des Hooliganismus

Inhaltsverzeichnis

Übersicht.....	4
1 Einleitung	5
1.1 Politischer Auftrag.....	5
1.2 Aufbau des Berichts	6
2 Definition und Ausprägung des Hooliganismus.....	6
2.1 Definition Hooliganismus und Gewalttätigkeit	6
2.2 Hooliganismus in der Schweiz	7
3 Inpflichtnahme der Kantone, Verbände und Vereine.....	9
3.1 Verfassungsmässige Kompetenzordnung.....	9
3.1.1 Kompetenzen der Kantone	9
3.1.2 Kompetenzen des Bundes	14
3.1.3 Kompetenzen Privater	17
3.2 Kontrollmechanismen	18
3.2.1 Spielbewilligungen	18
3.2.2 Operative Spielbesuche	18
3.2.3 Empfehlung und Beantragung von Massnahmen	19
4 Koordination, Unterstützung und Förderung durch den Bund	19
4.1 HOOGAN	19
4.2 NFIP	20
4.3 PKPS	22
4.4 Reporting	22
4.5 Lagebild	23
4.6 Forschungsstelle «Gewalt bei Sportveranstaltungen» der Universität Bern	24
5 Kontrolle der Umsetzung des Konkordats	24
5.1 Überprüfung der Grundfassung des Konkordats.....	24
5.2 Gremien.....	25
5.3 Überprüfung der revidierten Fassung des Konkordats.....	25
6 Gesamtwürdigung	27

Bekämpfung des Hooliganismus

Abkürzungsverzeichnis

AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz), SR 142.20
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit
BBI	Bundesblatt
BGE	Bundesgericht
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101
BWIS	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit, SR 120
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Europäisches Übereinkommen von 1985	Europäisches Übereinkommen über Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen von Zuschauern bei Sportanlässen, insbesondere bei Fussballspielen, SR 0.415.3 (Für die Schweiz in Kraft vom 1. November 1990 bis am 1. Juni 2020)
Europäisches Übereinkommen von 2016	Übereinkommen des Europarats über einen ganzheitlichen Ansatz für Sicherheit, Schutz und Dienstleistungen bei Fussballspielen und anderen Sportveranstaltungen, SR 0.415.31 (In Kraft getreten für die Schweiz am 1. Januar 2020)
fedpol	Bundesamt für Polizei
FIFA	Fédération Internationale de Football Association (Weltfussballverband)
GSLS	Gesamtschweizerisches Lagebild Sport, bestehend aus: GSLS-Lagebild und GSLS-Reporting
GSLS-Lagebild	Vorausschauende Lageeinschätzung (geplantes Modul zur Ergänzung von HOOGAN)
GSLS-Reporting	Rückblickende Lagebeschreibung (existierende Informatikanwendung von fedpol)
HOOGAN	Informationssystem mit Daten über Personen, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen im In- und Ausland gewalttätig verhalten haben
Hooligan-Konkordat	Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KKPKS	Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz
NFIP	National Football Information Point
PKPS	Polizeiliche Koordinationsplattform Sport
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SEM	Staatssekretariat für Migration
SFL	Swiss Football League
SFV	Schweizerischer Fussballverband
SIHF	Swiss Ice Hockey Federation
SiK-S	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates
SPOC	Single Point of Contact
SprstG	Bundesgesetz über explosionsgefährliche Stoffe (Sprengstoffgesetz), SR 941.41
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch, SR 311.0
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung, SR 312.0
UEFA	Union des Associations Européennes de Football (Europäischer Fussballverband)
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VVMH	Verordnung über verwaltungspolizeiliche Massnahmen des Bundesamtes für Polizei und über das Informationssystem HOOGAN, SR 120.52

Bekämpfung des Hooliganismus

Übersicht

Die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates (SiK-S) hat am 23. Mai 2019 das Postulat «Bekämpfung des Hooliganismus» einstimmig verabschiedet.¹ In der Folge nahm der Ständerat das Postulat am 26. September 2019 an.

Mit dem Postulat wurde der Bundesrat beauftragt, zu prüfen und Bericht zu erstatten, wie die Kantone, die Sportverbände und die -vereine zur Bekämpfung des Hooliganismus und ähnlicher Phänomene in die Pflicht genommen werden können. Zudem soll geprüft werden, in welcher Form die Bekämpfung des Hooliganismus und ähnlicher Phänomene generell und insbesondere im Rahmen des Hooligan-Konkordats durch den Bund koordiniert, unterstützt und gefördert werden kann. Auch soll der Bericht Aufschluss geben, wie die Umsetzung des Konkordates zu kontrollieren ist.

Gemäss verfassungsrechtlicher Kompetenzordnung in der inneren Sicherheit liegt die Polizeihoheit primär bei den Kantonen. Dem Bund kommt nur eine subsidiäre und sektorelle Kompetenz zu. Entsprechend sind für den Erlass wie auch für den Vollzug der Bestimmungen zur Bekämpfung von Gewalt an Sportveranstaltungen die Kantone zuständig.

Im vorliegenden Bericht wird die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung detailliert dargelegt. Zudem wird Folgendes aufgezeigt:²

- Der Bund nimmt die Kantone und Sportklubs in die Pflicht, soweit ihm dies aufgrund der Kompetenzordnung zusteht (Beteiligung an operativen Spielbesuchen; Empfehlung und Beantragung von Massnahmen).
- Der Bund unterstützt und fördert die Kantone und Sportklubs bereits heute (Betrieb der Informationssysteme HOOGAN und Reporting; internationaler polizeilicher Informationsaustausch als National Football Information Point NFIP; aktives Mitwirken in der Polizeilichen Koordinationsplattform Sport PKPS; Verfügung von Ausreisebeschränkungen und Einreiseverboten; Betrieb Internetseite www.rayonverbot.ch; Mitfinanzierung der Forschungsstelle «Gewalt bei Sportveranstaltungen» der Uni Bern).
- Der Bund ist gewillt, die Kantone und Sportklubs noch intensiver zu unterstützen (Weiterentwicklung des Informationssystems HOOGAN mit einem vorausschauenden Lagebild Sport und weiteren statistisch auswertbaren Datenfeldern; Unterstützung der Abklärungen, ob Meldeauflagen künftig elektronisch kontrolliert werden könnten; vermehrt HOOGAN-Abgleich bei Eingangskontrollen der Sportklubs).

¹ siehe Medienmitteilung der SiK-S vom 24.05.2019 abrufbar unter www.parlament.ch

² siehe Gesamtwürdigung in Kapitel 6

Bekämpfung des Hooliganismus

1 Einleitung

1.1 Politischer Auftrag

Die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates reichte am 23.05.2019 das Postulat 19.3533 «Bekämpfung des Hooliganismus» ein und beauftragte den Bundesrat wie folgt:

Eingereichter Text

Der Bundesrat wird beauftragt, zu prüfen und Bericht zu erstatten, wie die Kantone, die Verbände und die Vereine in die Pflicht genommen werden können zur Bekämpfung des Hooliganismus und ähnlicher Phänomene.

Zudem soll geprüft werden, in welcher Form die Bekämpfung des Hooliganismus und ähnlicher Phänomene generell und insbesondere im Rahmen des Hooligan-Konkordats durch den Bund koordiniert, unterstützt und gefördert werden kann.

Auch soll der Bericht Aufschluss geben, wie die Umsetzung des Konkordates zu kontrollieren ist.

Stellungnahme des Bundesrates vom 21.08.2019

Der Bundesrat hat die Ausschreitungen rund um Sportveranstaltungen in den vergangenen Monaten mit Besorgnis zur Kenntnis genommen. Gleichzeitig stellt er fest, dass die Rollen und Zuständigkeiten zwischen den Behörden von Bund und Kantonen rund um Sicherheit und Schutz von Sportveranstaltungen klar sind.

Der Bundesrat hat bereits mehrfach zur Problematik Hooliganismus Stellung genommen (Postulat Maima 10.3045, "Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen", Postulat Glanzmann 11.3875, "Gewalt an Sportveranstaltungen", Interpellation de Courten 17.4037, "Hooligan-Konkordat. (Zwischen-)Bilanz des Bundesrates"). Er hat in sämtlichen Antworten darauf hingewiesen, dass gemäss verfassungsrechtlicher Kompetenzordnung in der inneren Sicherheit die Polizeihoheit primär bei den Kantonen liegt. Dem Bund kommt nur eine subsidiäre und sektorelle Kompetenz zu.

Entsprechend sind für den Erlass wie auch für den Vollzug der Bestimmungen zur Bekämpfung von Gewalt an Sportveranstaltungen die Kantone zuständig. Sie erteilen Spielbewilligungen für Fussball- und Eishockeyspiele und definieren mittels Auflagen die Rahmenbedingungen. Die Kantone verfügen Rayonverbote und Meldeauflagen. Die Sportvereine und -verbände sprechen Stadionverbote aus. Der Bund (EJPD/Fedpol) verfügt gegen gewalttätige Fans Ausreisebeschränkungen. Zudem spricht der Bund (EJPD/SEM) gegen ausländische Fans Einreiseverbote aus.

Der Bund unterstützt mit dem National Football Information Point (NFIP) (EJPD/Fedpol) die Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Polizeikorps, den Schweizer Sportverbänden und Fussballvereinen sowie dem Ausland. Im Jahr 2016 hat das Fedpol, zusammen mit der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS), die Polizeiliche Koordinationsplattform Sport (PKPS) institutionalisiert. Die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Sportverbänden und den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) hat sich seither verbessert.

Neben der zentralen Funktion innerhalb der PKPS unterstützt der Bund (EJPD/Fedpol) die Kantone auch bei weiteren Aufgaben: Das Fedpol betreibt das Informationssystem Hoogan, in welchem Personen, die sich an Sportveranstaltungen gewalttätig verhalten haben, registriert und national ausgeschrieben werden. Weiter ist das Fedpol für den internationalen polizeilichen Informationsaustausch zuständig und bringt sich in internationalen Arbeitsgruppen ein. Das Fedpol überprüft in diesem Zusammenhang fortlaufend die Good Practices aus dem Ausland und lässt diese in der Schweiz einfließen.

In der Schweiz verfügen die Kantone mit dem Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen über ein umfassendes Instrumentarium, um Gewalt zu verhindern. Auch im internationalen Vergleich bestehen wirkungsvolle Rechtsgrundlagen für weitreichende Massnahmen. Die vorhandenen Instrumente sollen durch die Kantone konsequent und einheitlich angewandt werden.

Bekämpfung des Hooliganismus

Die PKPS hat in der Spielsaison 2018/2019 erstmals das gesamtschweizerische Lagebild Sport "Reporting" eingeführt, welches unter Berücksichtigung aller Erkenntnisse der an der Sicherheit beteiligten Stellen eine rückblickende Ereignis-Analyse erlaubt. Dieses Reporting wurde von der KKJPD an einer Medienkonferenz vom 5. Juli 2019 vorgestellt, und sechs Sofortmassnahmen wurden gemeinsam mit dem Fussballverband angekündigt. So wollen die Kantone verstärkt vom Instrument der Meldeauflagen Gebrauch machen, und die Fussballvereine wollen vermehrt Stadionverbote erlassen.

Das Konkordat wird zurzeit im Auftrag der KKJPD von der Universität Bern evaluiert. Der Bund unterstützt diese Arbeiten inhaltlich und finanziell. Mit einem Postulatsbericht würden somit keine zusätzlichen Erkenntnisse gewonnen, welche nicht schon Bestandteil der laufenden Evaluation des Konkordats wären.

Der Bundesrat beantragte am 21. August 2019 die Ablehnung des Postulats. Der Ständerat nahm dieses jedoch am 26. September 2019 an.³

1.2 Aufbau des Berichts

Der Titel des Postulats lautet «Bekämpfung des Hooliganismus». Dementsprechend wird als Grundlage für die weiteren Ausführungen einleitend das Phänomen des Hooliganismus und dessen Ausprägung in der Schweiz dargestellt.

Anschliessend fokussiert der Bericht im Hauptteil auf die drei Fragestellungen des Postulats:

1. Wie kann der Bund die Kantone, die Verbände und die Vereine zur Bekämpfung des Hooliganismus in die Pflicht nehmen?
2. Wie kann der Bund die Bekämpfung des Hooliganismus koordinieren, unterstützen und fördern?
3. Wie kann die Umsetzung des Hooligan-Konkordats kontrolliert werden?

Der Bericht schliesst mit einer Gesamtwürdigung.

2 Definition und Ausprägung des Hooliganismus

2.1 Definition Hooliganismus und Gewalttätigkeit

Keine andere Aktivität zieht mehr Zuschauerinnen und Zuschauer an als der Sport. Er sorgt für grosse Leidenschaft und spricht damit die gesamte Palette menschlicher Gefühle an. Die meisten Fans verhalten sich trotz der Emotionen friedlich. Eine Minderheit der Fans ist jedoch gewaltsuchend oder gewaltbereit (falls sie sich provoziert fühlen). Die aktiven Fans, welche sich mit ihrem Klub und dem Spiel stark identifizieren, werden «Ultras» genannt, wobei es friedliche und gewalttätige Ultras gibt. Unter «Hooligans» versteht man jene Fans, welche sich zwar zu einem Klub bekennen, sich jedoch nur marginal für das Spiel interessieren, sondern vielmehr die Auseinandersetzung mit gegnerischen Fans suchen – sei es anlässlich eines Spiels oder bei einem unabhängig von einem Spiel vereinbarten Kampftreffen mit gegnerischen Hooligans.

Politik, Medien und die Bevölkerung unterscheiden im normalen Sprachgebrauch nicht zwischen gewalttätigen Ultras und Hooligans. **Als «Hooligan» wird gemeinhin jeder Sportfan bezeichnet, welcher sich gewalttätig verhält.** Damit nicht wie im eingereichten Text dieses Postulats stets von «Hooliganismus und ähnlichen Phänomenen» gesprochen werden muss, **werden im vorliegenden Bericht die Begriffe «Hooligan» bzw. «Hooliganismus» als breit gefasste Sammelbegriffe verwendet**, so wie es dem allgemeinen Sprachgebrauch entspricht.

Als Gewalttätigkeit der Hooligans gilt primär jegliche Form **physischer Gewalt**. Dabei kann sich die Gewalt gegen Sachen, gegen Privatpersonen oder gegen Behörden(-Vertreter/-innen) richten. Das

³ siehe <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20193533>

Bekämpfung des Hooliganismus

Hooligan-Konkordat⁴, dem in der Grundfassung vom 15. November 2007 alle Kantone beigetreten sind, hält in Artikel 2 Absatz 2 zudem fest:

«Als gewalttägliches Verhalten gilt ferner 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 Rückkreisweg.»

Hierbei handelt es sich um eine Legaldefinition, welche auch für Personeneinträge in das Hooligan-Informationssystem HOOGAN relevant ist (Artikel 4 VVMH⁵). Gemäss dem Gesetzgeber **gilt** nebst physischer Gewalt also auch das Mitführen und Verwenden von pyrotechnischen Gegenständen **als Gewalttätigkeit**, sofern dadurch die öffentliche Sicherheit gefährdet wird. Diese Definition umfasst nebst verbotenen pyrotechnischen Gegenständen auch an und für sich legale pyrotechnische Gegenstände, wenn die öffentliche Sicherheit gefährdet ist.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass auch die UEFA, FIFA, die SFL und die SIHF aufgrund des erheblichen Gefahrenpotentials die Verwendung von Pyrotechnik in Sportstätten ausdrücklich verbieten. Zwar sprechen diese Sportverbände dabei nicht von «Gewalttätigkeit», doch verbieten sie Pyrotechnik im Stadion gleichwohl.

2.2 Hooliganismus in der Schweiz

fedpol betreibt seit dem Jahr 2007 das Informationssystem HOOGAN. Darin werden Massnahmen erfasst, welche gegenüber Personen ausgesprochen wurden, welche sich anlässlich von Sportveranstaltungen im In- und Ausland gewalttätig verhalten haben. In regelmässigen Abständen veröffentlicht fedpol aktuelle Zahlen aus dem Informationssystem HOOGAN.⁶ Aus diesen Zahlen lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

- Die Anzahl Personen, welche per Stichtag mit mindestens einer laufenden Hooligan-Massnahme belegt waren, bewegt sich in den letzten Jahren im Bereich zwischen 830 Personen (Juli 2015) und 431 Personen (Juni 2021). Das Phänomen Hooliganismus hat sich auf hohem Niveau stabilisiert. Hingegen gingen während der COVID-19 Pandemie die Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen massiv zurück.
- Das Phänomen Hooliganismus betrifft hauptsächlich den Fussball und in geringerem Ausmass das Eishockey. In anderen Sportarten ist Hooliganismus praktisch inexistent. Im Fussball und im Eishockey erfolgen die Gewalttätigkeiten meist durch Fans der obersten Spielklasse. Bereits in der zweitobersten Spielklasse ist das Phänomen viel weniger verbreitet.
- Gewalttätig sind fast ausschliesslich männliche Personen.
- Am meisten Gewalttäter finden sich in den Altersklassen zwischen dem 19. und dem 29. Lebensjahr. Der Anstieg der Kurve ist steiler als das Abflachen. Somit verläuft die Altersstruktur der HOOGAN-Einträge gleich wie bei anderen Kriminalitätsformen.
- Folgende drei Delikte führten in den letzten Jahren am häufigsten zu HOOGAN-Einträgen:
 - Landfriedensbruch
 - Verstoss gegen das Sprengstoffgesetz (Pyrotechnik)
 - Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte

In Fussballstadien werden häufig pyrotechnische Gegenstände gezündet. Zudem gibt es zuweilen Sachbeschädigungen bei Toilettenanlagen. Die Stadien der obersten Fussballspielklasse wurden in den letzten Jahren in zweierlei Hinsicht technisch aufgerüstet: Einerseits wurden vor den Gastsektoren Netze angebracht, welche das Werfen von Gegenständen in andere Sektoren oder Richtung Spielfeld verhindern. Andererseits wurden Videoüberwachungen mit hochauflösenden Kameras installiert, deren

⁴ Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen; Abrufbar unter: www.kkjp.ch > Themen > Hooliganismus

⁵ Verordnung über verwaltungspolizeiliche Massnahmen des Bundesamtes für Polizei und über das Informationssystem HOOGAN; SR 120.52

⁶ abrufbar unter: www.fedpol.ch > Sicherheit > Gewalt an Sportveranstaltungen > Aktuelle Zahlen > Zahlen aus dem Informationssystem HOOGAN

Bekämpfung des Hooliganismus

Bilder auch der Polizei zu Ermittlungszwecken zur Verfügung stehen. Die Videoüberwachung kann allerdings das Verwenden von pyrotechnischen Gegenständen nicht verhindern. Das Identifizieren einzelner Personen in einer Masse von uniform gekleideten Fans, welche sich teilweise bis zur Unkenntlichkeit vermummen, ist und bleibt schwierig. Zudem ist eine direkte Intervention der Sicherheitskräfte im Pulk der emotionsgeladenen Fans kaum verhältnismässig und würde wahrscheinlich zu einer Eskalation führen. Nichtsdestotrotz sind auch Erfolge in der Verfolgung von Tätern zu verzeichnen – alleine die relativ hohe Anzahl von Einträgen in HOOGAN in Verbindung mit einem missbräuchlichen Verwenden von Pyrotechnik unterstreicht dies.

Die Swiss Football League (SFL) wendet beim Einlass in die meisten Stadien je nach Risikobeurteilung das von ihr geschaffene Konzept «Good Hosting»⁷ an. Das Konzept sieht insbesondere Folgendes vor: Der Empfang ist freundlich; statt uniformierter Security werden sogenannte Stewards eingesetzt; der Einlass ins Stadion ist flüssig; Staubildung wird verhindert; Personen werden nicht mehr flächendeckend kontrolliert, sondern gezielt und stichprobenartig; Anweisungen erfolgen klar und stets freundlich; das Geschehen wird konsequent videoüberwacht und allfällige Täterinnen und Täter werden nachträglich identifiziert. Dieses Konzept soll zu einer friedlicheren Grundstimmung führen. Die Forschungsstelle Gewalt bei Sportveranstaltungen der Universität Bern hat in den Jahren 2018/2019 das Good Hosting Konzept der SFL in Bezug auf seine Umsetzung und Wirkung in den verschiedenen Schweizer Stadien der Super League analysiert. Die Forschung kam zum Schluss, dass die gelockerten Einlasskontrollen keinen Anstieg (jedoch auch keine Abnahme) von Pyrotechnik in den Stadien verursachten – mit dem freundlichen und flüssigeren Einlassprozedere haben sich jedoch die Konfliktsituationen beim Einlass reduziert. Es ist praktisch unmöglich, Pyrotechnik vollständig aus Fussballstadien zu eliminieren. Fussballstadien sind im Gegensatz zu Flughäfen nicht hermetisch abgeriegelt. Mancherorts ist es möglich, Gegenstände (z.B. gefüllte Rucksäcke) über Abschrankungen zu werfen. Zudem gibt es Stadien, welche nebst den Super League Spielen an anderen Tagen anderen Nutzergruppen zur Verfügung stehen, was das frühzeitige Verstecken von pyrotechnischen Gegenständen im Stadion ermöglicht. Somit könnten selbst die strickesten Einlasskontrollen am Spieltag nicht hundertprozentig verhindern, dass sich pyrotechnische Gegenstände im Stadion befinden.

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

Physische Auseinandersetzungen zwischen gegnerischen Fangruppierungen finden meist ausserhalb der Stadien statt. Besonders im Fokus ist die Reise der Fans der Gastmannschaft. Probleme können auftreten bei der Reise mit Extrazügen (z.B. Betätigen der Notbremse an einem Ort, wo gegnerische Fans warten), bei der Reise mit Reisebussen (z.B. Aufeinandertreffen von Reisebussen verschiedener Fanreisen an Autobahnrasstätten) oder bei Fanmärschen (Fussweg vom Extrazug zum Stadion). Es stellt sich die Frage, ob das Problem entschärft wäre, wenn Fussball- und Eishockeyspiele ohne Fans der Gastmannschaft stattfinden würden. Während der ersten Welle der COVID-19 Pandemie fanden im Frühling 2020 mehrere Monate keine Publikumsanlässe statt. Beim Neustart des professionellen Fussballbetriebs im Sommer 2020 war die Zuschauerzahl beschränkt und es waren keine Fans der Gastmannschaften in den Stadien zugelassen. Dadurch kam es beim Neustart des Fussballbetriebs im Sommer 2020 zu markant weniger Gewalttätigkeiten. Dennoch war das Phänomen nicht gänzlich verschwunden. So kam es in der Nacht vor dem Europa League Spiel vom 6. August 2020 zwischen dem FC Basel und Eintracht Frankfurt zu einer Auseinandersetzung gegnerischer Fans in Lörrach. Offenbar reisten gewalttätige Frankfurt Fans, auch wenn sie sich das Spiel in Basel nicht anschauen durften, trotzdem Richtung Basel um sich dort mit Basler Fans zu prügeln. Daraus kann der Schluss gezogen

⁷ abrufbar unter: www.sfl.ch > Reglemente > Sicherheit > Good Hosting in der SFL

Bekämpfung des Hooliganismus

werden, dass ohne Fans der Gastmannschaft zwar deutlich weniger Gewalttätigkeiten verübt werden, jedoch gewalttätige Auseinandersetzungen gleichwohl möglich sind.

Die wegen der COVID-19 Pandemie ergriffenen Massnahmen – personalisierte Tickets, keine Stehplätze, keine Gästefans – reduzieren die Gewalttätigkeiten rund um Sportveranstaltungen deutlich.⁸ Die Massnahmen führen bei den Sportklubs naturgemäß zu weniger Einnahmen, allerdings auch zu weniger Sicherheitskosten. Aufgrund der positiven Erfahrung sollten die Kantone zusammen mit sämtlichen Stakeholdern (Sportverbänden, -ligen, und -klubs, Fanarbeit) die zur COVID-19-Bekämpfung eingeführten Massnahmen oder Teile davon nach der Pandemie flächendeckend und langfristig weiterführen.

3 Inpflichtnahme der Kantone, Verbände und Vereine

Das Postulat enthält unter anderem folgenden Prüfauftrag:

«Der Bundesrat wird beauftragt, zu prüfen und Bericht zu erstatten, wie die Kantone, die Verbände und die Vereine in die Pflicht genommen werden können zur Bekämpfung des Hooliganismus und ähnlicher Phänomene.»

3.1 Verfassungsmässige Kompetenzordnung

Der Bundesrat hat bereits mehrfach zur Problematik Hooliganismus Stellung genommen.⁹ Von besonderer Bedeutung sind folgende politische Vorstösse:

- Postulat Malama 10.3045, «Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen»¹⁰;
- Postulat Glanzmann 11.3875, «Gewalt an Sportveranstaltungen»¹¹;
- Interpellation de Courten 17.4037, «Hooligan-Konkordat. (Zwischen-)Bilanz des Bundesrates»¹².

Der Bundesrat hat stets darauf hingewiesen, dass gemäss verfassungsrechtlicher Kompetenzordnung in der inneren Sicherheit die Polizeihoheit primär bei den Kantonen liegt. Dem Bund kommt nur eine subsidiäre und sektorelle Kompetenz zu. Er besitzt in diesem Bereich keine Kontrollbefugnis oder -pflicht gegenüber den Kantonen.

3.1.1 Kompetenzen der Kantone

Artikel 3 der Bundesverfassung (BV) regelt das System der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen und bestimmt, dass die Kantone alle Rechte ausüben, die nicht dem Bund übertragen sind. Artikel 42 Absatz 1 BV führt den Grundsatz weiter aus und bestimmt, dass der Bund nur in jenen Bereichen tätig werden darf, in welchen die Bundesverfassung ihn für zuständig erklärt und ihm die Kompetenz zum Tätigwerden erteilt.

⁸ Dieser Effekt wird durch das Reporting (siehe Kapitel 4.4) bestätigt.

⁹ Postulat der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 08.01.2008 (08.3000) «Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen – Präventionsmassnahmen»; Postulat Hochreutener vom 24.09.2009 (09.3860) «Stürmen des Spielfeldes als Straftatbestand»; Motion Fluri vom 18.06.2010 (10.3614) «Rechtssicherheit in Bezug auf Pyro-Schmuggler schaffen»; Motion Glanzmann vom 12.04.2011 (11.3333) «Gewalt an Sportveranstaltungen»; Motion Roux vom 16.06.2011 (11.3645) «Sofortige Vorführung von Hooligans und straffälligen Personen vor einer Richterin oder einem Richter»; Postulat Segmüller vom 28.09.2011 (11.3872) «Massnahmen gegen Hooliganismus und Ausschreitungen im Sport»; Postulat Glanzmann vom 28.09.2011 (11.3874) «Gelbe und Rote Karte bei gewalttätigem Hooliganismus»; Postulat Hochreutener vom 29.09.2011 (11.3958) «Krawallbekämpfung»; Motion Graf-Litscher vom 21.02.2012 (12.3017) «Gewalt bei Sportanlässen. Anpassung des Personenbeförderungsgesetzes»; Motion der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates vom 21.02.2012 (12.3018) «Bekämpfung der Gewalt bei Sportanlässen»; Motion Ribaux vom 28.11.2012 (12.4014) «Für eine effiziente und einheitliche Bekämpfung von Hooliganismus».

¹⁰ Vorstoss abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20103045>
Bericht des Bundesrates abrufbar unter: [BBI 2012_4459](#)

¹¹ Vorstoss abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20113875>
Bericht des Bundesrates abrufbar unter [www.news.admin.ch](#) > Medienmitteilungen > 13.09.2013

¹² Vorstoss abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20174037>

Bekämpfung des Hooliganismus

Artikel 57 BV gilt als zentrale Bestimmung der Sicherheitsverfassung. Nach Artikel 57 Absatz 1 BV sorgen der Bund und die Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung. Die Zuständigkeit der Kantone, auf ihrem Hoheitsgebiet für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu sorgen, gilt als originäre Kompetenz der Kantone.¹³ Mit der Polizeihoheit verfügen die Kantone auch über die entsprechende Rechtsetzungskompetenz. Der Bundesrat hat in konstanter Praxis festgehalten, dass die Gesetzgebung im Polizeibereich grundsätzlich den Kantonen obliege.¹⁴ Innerhalb ihres Kompetenzbereiches können die Kantone untereinander interkantonale Verträge mit verschiedensten Zwecken, darunter auch solche mit rechtsetzendem Charakter, abschliessen und gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen. Ein wichtiger interkantonaler Vertrag zur Bekämpfung der Gewalt an Sportveranstaltungen ist das Hooligan-Konkordat.

3.1.1.1 Massnahmen der Kantone gegenüber Gewalttätern

Mit spezifischen präventiv-polizeilichen Massnahmen sollen Gewalttäter davon abgehalten werden, an Sportveranstaltungen gewalttätig zu sein. Die Massnahmen gegenüber Gewalttätern anlässlich von Sportveranstaltungen waren zu Beginn im Bundesrecht (BWIS) verankert und wurden später grösstenteils ins kantonale Recht (Hooligan-Konkordat) überführt.

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

Das Eidgenössische Parlament befristete die Massnahmen Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam bis am 31. Dezember 2009, weil es der Ansicht war, dass der Bund für den Erlass dieser Gesetzesbestimmungen über keine genügende verfassungsrechtliche Grundlage verfüge. In der Folge überführten die Kantone die befristeten BWIS-Bestimmungen per Konkordat praktisch unverändert ins kantonale Recht. Am 1. Januar 2010 trat das Hooligan-Konkordat in Kraft und löste so nahtlos die befristeten Massnahmen ab. Die rechtliche Grundlage für die Ausreisebeschränkung und das Informationssystem HOOGAN verblieben in Bundeskompetenz, zumal sich HOOGAN und die Ausreisebeschränkung auf die verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sicherheit und der auswärtigen Angelegenheiten abstützen lassen.

Mittlerweile sind alle 26 Kantone der **Grundfassung** des Hooligan-Konkordats vom 15. November 2007 beigetreten. Da die KKJPD mit der Wirkung des Konkordats noch nicht zufrieden war, verabschiedete sie am 2. Februar 2012 eine **revidierte Fassung** mit verschiedenen Verschärfungen. Der revidierten Fassung sind 24 Kantone beigetreten, alle ausser Basel-Stadt und Basel-Landschaft.

Rayonverbot

Das Hooligan-Konkordat sieht in Artikel 4 vor, dass einer Person, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt hat, der Aufenthalt in einem genau umschriebenen Gebiet im Umfeld von Sportveranstaltungen (Rayon) zu bestimmten Zeiten verboten werden kann. Die Kantone haben die Rayons definiert und der Bund gewährleistet die Publikation im Internet.¹⁵

¹³ Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung, BBI 1997 I 237

¹⁴ vgl. z.B. BBI 2007 6477

¹⁵ www.rayonverbot.ch

Bekämpfung des Hooliganismus

Für die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft, die nur der Grundfassung des Konkordats vom 15. November 2007 beigetreten sind, gelten beim Aussprechen von Rayonverbote besondere Schranken. Die beiden Kantone können Rayonverbote nur für ihre Kantonsgebiete und längstens für die Dauer eines Jahres aussprechen. Dagegen können alle anderen Kantone, die der revidierten Fassung vom 2. Februar 2012 beigetreten sind, Verbote für Rayons in der ganzen Schweiz mit einer Dauer bis zu drei Jahren aussprechen. Gesamtschweizerische Rayonverbote sind zweckdienlich, weil die Fussball- und Eishockeyklubs in nationalen Ligen in der ganzen Schweiz gegeneinander antreten. Zudem ist der Aufwand für die Täteridentifikation anhand von Videoaufnahmen, Einvernahmen, rechtliches Gehör etc. erheblich und steht bei kurzen Massnahmen in einem Missverhältnis zur erzielten Wirkung. Deshalb wäre es sinnvoll, wenn auch die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft schweizweite Rayonverbote mit einer Dauer bis zu drei Jahren aussprechen könnten.

Sämtliche Massnahmen müssen in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Hooligan-Konkordat im Einzelfall verhältnismässig sein.¹⁶ Das Verhältnismässigkeitsprinzip hat zur Folge, dass sich die Dauer der Rayonverbote nach der Schwere der Gewalttätigkeit richten muss. Für die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft bedeutet dies, dass nur in schwerwiegenden Fällen Rayonverbote für ein Jahr ausgesprochen werden, in milderer Fällen beträgt die Dauer jedoch nur sechs oder neun Monate.

Meldeauflage

Gemäss Artikel 6 des Hooligan-Konkordats kann eine Person verpflichtet werden, sich zu bestimmten Zeiten bei einer Amtsstelle zu melden. In der Grundfassung des Konkordats (welche nach wie vor für die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft gilt) war diese Massnahme als Eskalationsstufe für den Fall gedacht, dass bei einer Person ein Rayonverbot nicht die gewünschte Fernhaltewirkung erzielt. Mit dem revidierten Konkordat können bei einer gewissen Schwere der Gewalttätigkeit Meldeauflagen auch direkt als erste Massnahme verfügt werden.

Bei Meldeauflagen ist für die Behörden der Aufwand grösser als bei Rayonverboten, weil die Einhaltung der Meldeauflagen aktiv kontrolliert werden muss. Hierzu gibt es jedoch verschiedene Möglichkeiten, so dass jeder Kanton eine passende Lösung finden sollte: Die Meldung kann nicht nur bei einer Polizeistelle, sondern nach revidiertem Konkordat auch bei einer anderen Amtsstelle oder einer Polizeipatrouille erfolgen.

Meldeauflagen werden viel seltener ausgesprochen als Rayonverbote.¹⁷ Dies ist bedauerlich, denn die Einhaltung von Meldeauflagen lässt sich viel besser kontrollieren als die Einhaltung von Rayonverboten. Zudem haben Meldeauflagen gegenüber Rayonverboten den Vorteil, dass die Fans bei Auswärtsspielen nicht in die Nähe der Stadien reisen. Heute kommt es häufig vor, dass Personen mit Rayon- oder Stadionverbot mit ihren Freunden im Extrazug Richtung Spielort reisen. Weil die meisten Zielbahnhöfe von Extrazugfahrten bereits in einem verbotenen Rayon liegen, helfen sich die betroffenen Fans nicht selten mit einem Zusatzstopp des Extrazugs (unbefugtes Betätigen der Notbremse). Da sich ein Teil der Ereignisse auch auf der Extrazugfahrt abspielt, wären bei Auswärtsspielen Meldeauflagen als Fernhaltemassnahme effektvoller als Rayonverbote.

Weil Meldeauflagen besser kontrolliert werden können und Personen effektvoller von Sportveranstaltungen ferngehalten werden können, wäre es sinnvoll, wenn die Kantone vermehrt Meldeauflagen statt Rayonverbote aussprechen würden.

Polizeigewahrsam

Gestützt auf Artikel 8 des Hooligan-Konkordats kann gegen eine Person Polizeigewahrsam verfügt werden, wenn dies die einzige Möglichkeit ist, sie an schwerwiegenden Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen zu hindern. Es handelt sich um einen präventiven Polizeigewahrsam im Sinne einer Fernhaltemassnahme, welcher vom Polizeigewahrsam für in flagranti aufgegriffene Personen zu

¹⁶ BGE 140 I 2; BGE 137 I 31

¹⁷ siehe: www.fedpol.ch > Sicherheit > Gewalt an Sportveranstaltungen > Aktuelle Zahlen > Zahlen aus dem Informationssystem HOOGAN

Bekämpfung des Hooliganismus

unterscheiden ist. Der Polizeigewahrsam gemäss Hooligan-Konkordat kann maximal 24 Stunden dauern.

Der präventive Polizeigewahrsam greift wesentlich stärker in die Grundrechte der betroffenen Person ein als dies beim Rayonverbot und der Meldeauflage der Fall ist. Dieser Grundrechtseingriff ist zwar grundsätzlich zulässig, muss jedoch im Einzelfall verhältnismässig sein.¹⁸ Aufgrund dieser Rahmenbedingungen kommt der Polizeigewahrsam praktisch nie zur Anwendung.

Umsetzung in den Kantonen

Die Kantons- und Stadtpolizeien haben auf Hooliganismus spezialisierte Fachstellen geschaffen, die Teil des Polizeikorps sind und sich mit gewalttätigen Auseinandersetzungen anlässlich von Sportveranstaltungen auf ihrem Kantons- respektive Stadtgebiet befassen. Die genaue Organisation ist je nach Kanton oder Stadt verschieden. Sie verfügen Massnahmen gestützt auf das Hooligan-Konkordat und setzen diese um. Rayonverbote, Meldeauflagen und Polizeigewahrsam werden mittels kantonaler Verfügung erlassen. Somit erfolgt die Rechtspflege gemäss jeweiligem kantonalem Recht.

Für die Spiele der beiden obersten Fussball- und Eishockeyligen der Schweiz wird seit 2018 ein Reporting geführt, in welches die Berichte der Polizei, der Sportverbände und der SBB einfließen. Anhand der in den Berichten beschriebenen Ereignisse werden die Spiele mit den Farben grün, gelb und rot kategorisiert.¹⁹ Eine Analyse der Saison 2018/2019 hat ergeben, dass bei rund der Hälfte der «roten Spiele» keine Massnahmen gegenüber den Gewalttätern verfügt wurden. Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass die Täteridentifikation intensiviert werden muss. Mittlerweile verfügen die Fussballstadien der Super League über hochauflösende Kameras, deren Bilder an die Polizei übermittelt werden. Die Knochenarbeit besteht jedoch im Auswerten des umfangreichen Bildmaterials durch die Polizei, was genügend personelle Ressourcen und entsprechende technische Infrastruktur voraussetzt. Zudem sind vor Ort nur teilweise spezifizierte Beweissicherungsteams im Einsatz, welche Personen direkt anhalten und der Staatsanwaltschaft zuführen. Es wäre sinnvoll, wenn die Kantone die Täteridentifikation intensivieren würden. Dies ist umso wichtiger, als dass die Öffentlichkeitsfahndung²⁰ wegen des Verhältnismässigkeitsprinzips nur in spezifischen Einzelfällen zur Anwendung gelangt.

In Zivil arbeitende polizeiliche Szenekenner bemühen sich im Vorfeld und während einer Sportveranstaltung um einen Kontakt mit den potentiellen Gewalttätern, erstellen Lagebeurteilungen und Risikoanalysen, leisten an Spieltagen wichtige Aufklärungsarbeit und bieten somit Entscheidungsgrundlagen für polizeiliche Einsatzleiter, die wiederum den Einsatz der Ordnungskräfte führen. Seit dem 1. Januar 2020 ist für die Schweiz das Übereinkommen des Europarats über einen ganzheitlichen Ansatz für Sicherheit, Schutz und Dienstleistungen bei Fussballspielen und anderen Sportveranstaltungen in Kraft.²¹ Dieses sieht in Artikel 8 vor, dass der Dialog zwischen der Polizei und den Fans gestärkt werden soll. Dieser Dialog ist heute in der Schweiz nicht überall genügend etabliert und zum Teil gar nicht vorhanden. Die Fans treten mit der Polizei nur in Kontakt, wenn sie der Polizei vertrauen. Falls aufgrund von Misstrauen kein direkter Kontakt zwischen Fans und Polizei möglich ist, sollte künftig versucht werden, eine Brücke mittels Fanbetreuer und Sicherheitsverantwortlicher des Klubs zu bauen. In anderen Ländern wie England und Schweden ist der Dialog Polizei-Fans viel intensiver als in der Schweiz. Es wäre sinnvoll, wenn die Kantone den Dialog Polizei-Fans intensivieren würden.

3.1.1.2 Massnahmen der Kantone gegenüber Sportklubs

Die Kantone haben gegenüber den Sportklubs zwei Mittel um deren Verhalten zu lenken. Einerseits unterstehen gewisse Sportveranstaltungen einer Bewilligungspflicht, wodurch an die Bewilligungserteilung Auflagen geknüpft werden können. Andererseits können die Kantone den Sportklubs einen Anteil

¹⁸ vgl. Artikel 36 BV

¹⁹ siehe Kapitel 4.4; www.fedpol.ch > Sicherheit > Gewalt an Sportveranstaltungen > Aktuelle Zahlen > Gesamtschweizerisches Lagebild Sport (GSLS-Reporting)

²⁰ siehe Artikel 74 StPO

²¹ SR **0.415.31**

Bekämpfung des Hooliganismus

der Polizeieinsatzkosten in Rechnung stellen und dabei die Rechnungshöhe vom Verhalten der Sportklubs abhängig machen.

Im Gegensatz zu den Kantonen verfügt der Bund über keinen Hebel, um das Verhalten der Sportklubs bei den einzelnen Sportveranstaltungen zu beeinflussen. Insbesondere erscheint es nicht als opportun, die Auszahlung von staatlichen Sportförderungsbeiträgen in eine Abhängigkeit zu sicherheitsrelevanten Vorkommnissen zu stellen, weil dadurch zwei unterschiedliche Themen sachfremd miteinander verknüpft würden.

Bewilligungspflicht mit Auflagen

Das revidierte Hooligan-Konkordat enthält in Artikel 3a eine Bewilligungspflicht für Sportveranstaltungen. Demnach kann die Bewilligungsbehörde eine Bewilligung mit Auflagen verbinden. Diese können insbesondere bauliche und technische Massnahmen, den Einsatz bestimmter personeller oder anderer Mittel durch den Veranstalter, die Regeln für den Verkauf der Eintrittskarten, den Verkauf alkoholischer Getränke oder die Abwicklung der Zutrittskontrollen umfassen. Die Behörde kann insbesondere bestimmen, wie die Anreise und Rückreise der Anhänger der Gastmannschaft abzuwickeln ist und unter welchen Voraussetzungen ihnen Zutritt zu den Sportstätten gewährt werden darf.

Ziel der Bewilligungspflicht ist es nicht, den normalen Spielbetrieb zu gefährden und die Austragung problematischer Spiele zu verbieten. Es geht vielmehr darum, den Behörden ein adäquates Mittel in die Hand zu geben, um die Bewilligung für die Durchführung eines Spiels davon abhängig zu machen, dass der Klub das Zumutbare unternimmt, um die Sicherheit selbst zu gewährleisten oder die Polizeiarbeit zu erleichtern.

Die Bewilligungspflicht gemäss dem revidierten Konkordat gilt grundsätzlich für alle Spiele mit Beteiligung der Klubs, welche der obersten Spielklasse der Männer im Fussball oder im Eishockey angehören. Gemeint sind die Klubs der Super League im Fussball und der National League im Eishockey. Die Bewilligungspflicht umfasst dabei alle Spiele der jeweiligen Klubs, unabhängig davon, wo sie ausgetragen werden und ob es sich um Meisterschaftsspiele, Cupspiele, Turnierspiele, Freundschaftsspiele oder internationale Spiele handelt.

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

Die Kantone machen von der Möglichkeit, an die Spielbewilligung Auflagen zu knüpfen, aktiv Gebrauch. So sind auf Druck der Bewilligungsbehörden mittlerweile alle Stadien der Super League-Klubs mit hochauflösenden Videokameras ausgestattet, welche im Führungsraum von Videooperateuren bedient werden. Die relevanten Bildsequenzen werden an die Polizei übermittelt. Ebenso wurden als technische Massnahme bei den Stadien der Super League vor dem Gastsektor Netze installiert, welche Gegenstandswürfe verhindern. Eine in der Praxis häufig vorkommende organisatorische Massnahme ist, dass die Bewilligungsbehörde die Anspielzeit sowie Sperrdaten für Sportveranstaltungen festlegt. Dadurch können lokale Gegebenheiten berücksichtigt werden wie die Öffnungszeiten eines im Stadion integrierten Einkaufszentrums oder andere Veranstaltungen.

Kostenübertragung

Die Kantone können mittels finanziellem Druck das Verhalten der Sportklubs beeinflussen. Einerseits besteht die Möglichkeit, dass die Behörden mit den Sportklubs im gegenseitigen Einvernehmen finan-

Bekämpfung des Hooliganismus

zielle Absprachen zu deren Beteiligung an den Sicherheitskosten treffen. Andererseits besteht die Möglichkeit, dass der Staat einseitig die Beteiligungshöhe festlegt – hierzu muss jedoch zuerst eine rechtliche Grundlage geschaffen werden.²²

Das Bundesgericht hat sich mit der Frage befasst, in welchem Umfang der Staat Sicherheitskosten auf die Sportklubs überwälzen kann. Der Kanton Neuenburg hat 2008 eine Verordnung über die Erhebung eines Kostenbeitrages für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit bei sportlichen Veranstaltungen mit Gewaltpotential erlassen. Nach dieser Verordnung haben Sportklubs 80% der Kosten zu decken, welche ein Sondereinsatz der Kantonspolizei für die Gewährleistung der Sicherheit verursacht. Der Kostenanteil kann auf 60% reduziert werden, wenn der Klub selber Massnahmen gegen Gewalt ergreift. Kostenfrei bleibt ein Grunddispositiv der Polizei mit zwölf Patrouillen à zwei Mann bei Spielen ohne Risiko. Der Fussballklub Neuchâtel Xamax SA und der Eishockeyklub HCC La Chaux-de-Fonds SA reichten beim Bundesgericht Beschwerde gegen die kantonale Verordnung ein. Das Bundesgericht wies am 24. Februar 2009 die Beschwerden mit einem Leitentscheid ab.²³ Somit ist die vom Kanton Neuenburg festgelegte Beteiligungshöhe (je nach Fallkonstellation 80% oder 60% der Sicherheitskosten) rechtmässig. Wollen andere Kantone diesem Beispiel folgen, müssen sie eine entsprechende rechtliche Grundlage schaffen.

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

3.1.2 Kompetenzen des Bundes

Artikel 3 BV regelt das System der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen und bestimmt, dass die Kantone alle Rechte ausüben, die nicht dem Bund übertragen sind. Artikel 42 Absatz 1 BV führt den Grundsatz weiter aus und bestimmt, dass der Bund nur in jenen Bereichen tätig werden darf, in welchen die Bundesverfassung ihn für zuständig erklärt und ihm die Kompetenz zum Tätigwerden erteilt. Hooliganismus betrifft die nachfolgend dargestellten Kompetenzbereiche des Bundes.

3.1.2.1 Sicherheit

Gewalttätige Ausschreitungen im Rahmen von Sportveranstaltungen stellen eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dar. Gefährdet sind klassische Polizeigüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit und Eigentum. Die zu schützenden Rechtsgüter sind im Wesentlichen dem Sachbereich der Sicherheit (Artikel 57 BV) zuzuordnen. Nach Artikel 57 Absatz 2 BV müssen der Bund und die Kantone ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit koordinieren. Es stellt sich die Frage, ob diese Bestimmung blos eine Koordinationspflicht verankert oder eine explizite Kompetenzzuweisung an den Bund enthält.

Massgebend für die Frage, ob die Bundesverfassung dem Bund eine Kompetenz zuweist, ist nicht allein der Verfassungstext. Neben den darin ausdrücklich genannten Kompetenzen bestehen implizite Kompetenzen des Bundes. In der Lehre gilt die Existenz von ungeschriebenem Verfassungsrecht als gesichert. Zu den impliziten Kompetenzen zählen unter anderem solche, die sich aus der Existenz des Staates ergeben und die sinnvollerweise dem Bund zukommen müssen (sogenannte inhärente Kompetenzen). So gilt es als inhärente Kompetenz des Bundes, im Innern und im Äussern die notwendigen Massnahmen zu seinem eigenen Schutz zu treffen. Diese Zuständigkeit fällt dem Bund wegen seiner

²² siehe Stefan Leutert, «Polizeikostentragung bei Grossveranstaltungen – eine Studie unter Berücksichtigung der Grundrechte, des Polizeirechts und des Abgaberechts», Dissertation Universität Zürich, 2005

²³ BGE 135 I 130

Bekämpfung des Hooliganismus

Staatlichkeit als notwendige primäre Staatsaufgabe zu und ist im Bestand des schweizerischen Gemeinwesens als solchem begründet.²⁴ Auf die inhärente Kompetenz des Bundes stützt sich insbesondere das BWIS, welches die Rechtsgrundlage für die Bekämpfung des Hooliganismus durch den Bund bildet.

fedpol betreibt mehrere polizeiliche Informationssysteme, einerseits zur Abdeckung eigener Bedürfnisse (Strafverfolgung in Bundeskompetenz, Umsetzung von Bundesrecht wie etwa im Bereich Waffen), andererseits – und mengenmässig überwiegend – als Dienstleistung des Bundes zugunsten der kantonalen Polizeien und Strafverfolgungsbehörden. Gestützt auf Artikel 24a BWIS betreibt fedpol das **Informationssystem HOOGAN**, welches den (kantonalen) Behörden bei der Umsetzung der Massnahmen zur Verhinderung von Gewalttaten an Sportveranstaltungen dient. Hierbei handelt es sich um eine im gesamtschweizerischen Interesse liegende Aufgabe im Bereich der inneren Sicherheit, die mit einem hohen Koordinationsaufwand verbunden ist.²⁵

Das elektronische Informationssystem HOOGAN ist seit August 2007 in Betrieb. Darin werden Daten über Personen aufgenommen, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen im In- und Ausland gewalttätig verhalten haben. In HOOGAN dürfen Informationen über Personen erfasst werden, gegen die Ausreisebeschränkungen, Massnahmen nach kantonalem Recht, namentlich Rayonverbote, Meldeauflagen und Polizeigewahrsam, oder andere Massnahmen wie Stadionverbote verhängt worden sind. Das Informationssystem steht den für den Vollzug zuständigen Stellen von fedpol, der Polizeibehörden der Kantone und des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) über ein Abrufverfahren zur Verfügung. HOOGAN enthält nebst den Massnahmen gegen Einzelpersonen auch allgemeine Polizeiberichte über den Verlauf von Sportveranstaltungen. Diese veranstaltungsbezogenen Informationen dienen den Kantonen für ihre polizeiliche Lagebeurteilung bei anstehenden Spielen. Ein umfassendes Bild über den Verlauf von Sportveranstaltungen bietet für die Spiele der beiden obersten Fussball- und Eishockeyligen der Schweiz das seit 2018 bestehende **GSLS-Reporting**, welches nicht nur Polizeiberichte enthält, sondern auch Berichterstattungen der Sportverbände und der SBB.²⁶

3.1.2.2 Auswärtige Angelegenheiten

Die Bundesverfassung weist in Artikel 54 BV die Verantwortung für die auswärtigen Angelegenheiten dem Bund zu. Es handelt sich um eine allgemeine und umfassende Bundeskompetenz. Diese beinhaltet sowohl die Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge als auch die Kompetenz zum Erlass von rechtsetzenden innerstaatlichen Akten, wenn enge Bezüge zu den auswärtigen Angelegenheiten bestehen.

Das Übereinkommen des Europarats über einen ganzheitlichen Ansatz für Sicherheit, Schutz und Dienstleistungen bei Fussballspielen und anderen Sportveranstaltungen (Europäisches Übereinkommen von 2016)²⁷ sieht in Artikel 10 Absatz 4 vor, dass bei gewalttätigen Fans Reisebeschränkungen für Fussballveranstaltungen im Ausland in Betracht zu ziehen sind. Der Bund (fedpol) kann gestützt auf Artikel 24c BWIS gegen gewaltbereite Fans **Ausreisebeschränkungen** verfügen und sie davon abhalten, zu Sportveranstaltungen ins Ausland zu reisen. Quasi als Gegenstück dazu kann der Bund (SEM) gestützt auf Art. 67 Abs. 2 Bst. a AIG auch **Einreiseverbote** gegen gewaltbereite Fans aussprechen und so ausländische Fans davon abhalten, in die Schweiz einzureisen. Beide Instrumente werden in der Praxis situativ eingesetzt.

Gemäss Artikel 11 des Europäischen Übereinkommens von 2016 richten die Vertragsparteien eine nationale Fussballinformationsstelle (NFIP) der Polizei ein. Diese dient als Single Point of Contact (SPOC)

²⁴ BGE 117 Ia 202 mit Verweisen; A. Auer/G. Malinverni/M. Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Bd. I, Bern 2006, S. 348, Rz. 992.

²⁵ vgl. in diesem Zusammenhang auch das unveröffentlichte Gutachten des Bundesamtes für Justiz «Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (BVIS I); verfassungsrechtliche Zuständigkeit des Bundes» vom 11. März 2005

²⁶ siehe Kapitel 4.4; www.fedpol.ch > Sicherheit > Gewalt an Sportveranstaltungen > Aktuelle Zahlen > Gesamtschweizerisches Lagebild Sport (GSLS-Reporting)

²⁷ SR **0.415.31**

Bekämpfung des Hooliganismus

für den **internationalen polizeilichen Informationsaustausch** betreffend Gewalt bei Sportveranstaltungen. In der Schweiz nimmt fedpol die Aufgabe der NFIP wahr. fedpol kann gestützt auf Artikel 24a Absatz 9 BWIS Personendaten aus HOOGAN an ausländische Polizeibehörden und Sicherheitsorgane weitergeben, wenn der Empfänger garantiert, dass sie ausschliesslich der Anordnung von Massnahmen zur Verhinderung von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen dienen.

fedpol vertritt die Schweiz zudem in zwei verschiedenen internationalen Gremien. Einerseits bringt sich fedpol beim Europarat im «Komitee für Sicherheit und Schutz bei Sportveranstaltungen» aktiv ein, andererseits hat es Einsatz in die Arbeitsgruppe «European Group of Policing Football and NFIP Network Experts». Dabei geht es insbesondere darum, internationale «good practices» zu identifizieren, zu evaluieren und in der Schweiz umzusetzen.

3.1.2.3 Sport

Im Hinblick auf die sportlichen Grossanlässe EURO 2008 und Eishockey-Weltmeisterschaft 2009, bei denen die Schweiz als Gastgeberland fungierte, wurden im BWIS Massnahmen zur Bekämpfung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen verankert. Nebst den Rechtsgrundlagen für HOOGAN und die Ausreisebeschränkung waren zeitlich befristet auch die drei Massnahmen Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam im BWIS verankert. Die Verfassungsmässigkeit der drei letztgenannten Zwangsmassnahmen, die massgeblich auf Artikel 57 Absatz 2 BV abgestützt wurden, war umstritten, was der Bundesrat in seiner Botschaft selbst einräumte.²⁸ Die Bestimmungen wurden daher mit der Zusicherung befristet, dass bis zum Ablauf der Befristung Ende 2009 eine ausreichende, definitive Grundlage geschaffen werde. Dabei standen zwei Optionen zur Verfügung: eine Verfassungsänderung oder ein gesamtschweizerisches Konkordat.

Bei der Option Verfassungsänderung stellte sich die Frage, ob die neue Bundeskompetenz beim Thema Sicherheit oder beim Thema Sport angefügt würde. Da Inhalt und Tragweite der Verfassungsnorm auf den Erlass von Vorschriften beschränkt wären, die für die Prävention und Bekämpfung von Gewalt an Sportveranstaltungen erforderlich sind, erschien es dem Bundesrat angemessener, den Sportartikel (Art. 68 BV) zu ergänzen. Indem der Sachzusammenhang mit dem Sport in den Vordergrund gerückt wird, soll letztlich auch dokumentiert und verdeutlicht werden, dass die neue Verfassungsbestimmung das bestehende Kompetenzgefüge zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiet der Sicherheit grundsätzlich nicht verschieben soll.²⁹

Das Parlament entschied sich gegen eine Bundeslösung mit Verfassungsänderung und gab der kantonalen Lösung den Vorzug, so dass die Massnahmen Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam ins Hooligan-Konkordat überführt wurden.³⁰

3.1.2.4 Personenbeförderung

Die Regelung der Personenbeförderung ist Sache des Bundes. Der Bundesrat hat auf Verlangen des Parlaments die Botschaft «Fan-Transporte»³¹ zur Verschärfung des Transportrechts vorgelegt. Die Gesetzesänderung hätte zum Ziel gehabt, die Sicherheit im öffentlichen Verkehr bei Fantransporten zu gewährleisten und Schäden zu verhindern. Hierfür wollte der Bundesrat einen neuen Artikel 12a in das Personenbeförderungsgesetz³² einfügen. Die heutige Transportpflicht hätte gelockert werden sollen. Bahn- und Busbetriebe hätten künftig Passagiere, welche als Fans zu Sportveranstaltungen reisen, zur

²⁸ BBI 2005 5638

²⁹ vgl. Botschaft zu einer Verfassungsbestimmung über die Bekämpfung von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen (Hooliganismus) sowie zu einer Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS), BBI 2007 6465

³⁰ siehe Parlamentsgeschäft 07.067 «Bekämpfung von Gewalt an Sportanlässen. Verfassungsgrundlage. Änderung des BWIS»

³¹ Parlamentsgeschäft 13.068

³² Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Personenbeförderung PBG, SR 745.1

Bekämpfung des Hooliganismus

Benützung von Charter- oder Extrazügen oder -bussen verpflichten können. Zusätzlich wollte der Bundesrat eine neue Haftungsbestimmung schaffen. Die Sportklubs hätten unter gewissen Voraussetzungen für die Schäden an Personen und Sachen gehaftet, die ihre Fans verursachen.

Die Änderung des Personenbeförderungsgesetzes wurde von der Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden gutgeheissen. Allerdings gab es zwei klare Fronten. Einerseits Kantone und Transportunternehmen als Befürworter, andererseits ablehnende Organisationen. Die Umsetzbarkeit der Vorlage wurde mehrheitlich als schwierig eingestuft.

Das Parlament hat die Änderung des Personenbeförderungsgesetzes abgelehnt, vor allem, weil den Klubs eine Haftung für die Sachschäden von Fans an den Zügen auferlegt werden sollte. Stattdessen hat das Parlament den Bundesrat beauftragt, Gespräche mit den Betroffenen zu führen. Hierzu organisierte die Vorsteherin des UVEK zwei Runde Tische.³³ Im Oktober 2015 fanden Vertreter des Bundes, der Kantone und Städte sowie Vertreter der Verbände, Vereine, Fanarbeit und Transportunternehmen zu einem ersten Runden Tisch zusammen. Dabei wurden gemeinsam Handlungsfelder identifiziert und daraus Massnahmen formuliert. Alle Beteiligten konnten am zweiten runden Tisch vom 1. November 2016 über wichtige Fortschritte informieren; dies sowohl bei der Umsetzung der Massnahmen aus dem ersten Runden Tisch als auch allgemein bei der Zusammenarbeit zwischen den Akteuren. Es wurde gemeinsam entschieden, den Runden Tisch abzuschliessen und die weiteren Arbeiten in den bestehenden Gremien fortzuführen. Trotz Abschluss des Runden Tisches ist allen Beteiligten klar, dass die begonnenen Arbeiten intensiv weiterverfolgt werden müssen. Aus Sicht aller Beteiligten besteht zurzeit kein weiterer Handlungsbedarf für Anpassungen von gesetzlichen Grundlagen. Der Auftrag des Parlaments aus dem Jahr 2014 ist somit erfüllt.

3.1.3 Kompetenzen Privater

Während im öffentlichen Raum die Polizei für die Sicherheit zuständig ist, steht auf privatem Grund dem Hausrechtsinhaber die Befugnis zur privaten Gefahrenabwehr zu. Komplex gestaltet sich die Situation im halböffentlichen Raum, zu welchem die Stadien gehören. Diese Art von Raum lässt sich zwar einem Privaten zuordnen, gleichzeitig steht er aber der Öffentlichkeit zur Verfügung.³⁴ Aus der privaten Zuordnung des Stadions folgt, dass für elementare Aspekte der Sicherheit primär der Stadionbetreiber verantwortlich ist. Dies heisst nicht nur, dass der Stadionbetreiber die ihm aus dem Hausrecht zustehenden Rechte wahrnehmen darf, sondern auch, dass er für den ordnungsgemässen Ablauf seiner Veranstaltung und damit für elementare Aspekte der Sicherheit innerhalb gewisser Grenzen selbst verantwortlich ist. Der Veranstalter einer Sportveranstaltung muss das verhältnismässig Mögliche unternehmen (Sorgfalts- und Obhutspflichten), damit die Sicherheit aller Anwesenden im Stadion garantiert ist. Im Vordergrund stehen dabei der Objektschutz und die Eingangskontrollen. Das heisst, die privaten Stadionbetreiber bzw. von ihnen beauftragte Personen oder spezialisierte Unternehmen müssen beispielsweise vor den Spielen die Räume des Stadions auf versteckte gefährliche Gegenstände hin untersuchen, Fansektoren trennen und Eingangskontrollen durchführen. Die Polizei, die sich mit ihren beschränkten Mitteln auf ihre vorrangige Aufgabe konzentriert, die Sicherheit im öffentlichen Raum zu gewährleisten, ist im halböffentlichen Raum nicht präventiv präsent. Im Ereignisfall kann die Polizei auch im Stadion intervenieren.

Das interne (Sport-)Verbandsrecht kennt verschiedene Mittel und Wege, um bei gewaltsgemalten Auseinandersetzungen anlässlich von Sportveranstaltungen reagieren zu können. Die Verbände haben verschiedene Sicherheitsrichtlinien erlassen, die beispielsweise Stadionordnungen definieren und Stadionverbote regeln. Stadionverbote und deren Geltungsbereich sind privatrechtlich geregelt. Sie sind Ausfluss des Hausrechts eines Klubs als Eigentümer/Mieter des Stadiongeländes oder als Matchveranstalter. Über das Verbandsrecht kann auch ein nationales Stadionverbot durchgesetzt werden. Die Fussball- und Eishockeyklubs sprechen gesamtschweizerische Stadionverbote mit einer Laufzeit bis zu

³³ siehe Medienmitteilungen vom 20.10.2015 sowie vom 01.11.2016 abrufbar unter www.news.admin.ch

³⁴ vgl. Bericht des Bundesrates zu den privaten Sicherheits- und Militärfirmen vom 2. Dezember 2005, BBl 2006 623 ff., S. 648

Bekämpfung des Hooliganismus

drei Jahren aus – in extremen Fällen auch mit einer längeren Laufzeit. Aufgrund einer Absprache zwischen dem Schweizerischen Fussball- und dem Eishockeyverband gelten die Stadionverbote jeweils gleichzeitig für beide Sportarten.

Bei einigen Sportklubs gibt es eine sozioprofessionelle Fanarbeit. Diese wird teilweise durch die Klubs mitfinanziert. Die Fanarbeit hat die Aufgabe, friedliches Verhalten zu fördern. Aus Sicht der Polizei tritt die Fanarbeit jedoch häufig einseitig als Sprachrohr der Fans auf, statt vermehrt Einfluss auf das Verhalten der Fans zu nehmen. Die Fussballklubs, welche die Fanarbeit teilweise finanzieren, könnten diesbezüglich korrigierend eingreifen.

3.2 Kontrollmechanismen

3.2.1 Spielbewilligungen

Wie oben dargelegt,³⁵ enthält das revidierte Hooligan-Konkordat in Artikel 3a eine Bewilligungspflicht für Sportveranstaltungen. Demnach kann die kantonale Bewilligungsbehörde eine Bewilligung mit Auflagen verbinden. Ziel der Bewilligungspflicht ist nicht, dass die Behörden Veranstaltung verbieten, sondern dass sie die Rahmenbedingungen für die Durchführung der Veranstaltung festlegen.

Werden Auflagen einer erteilten Bewilligung verletzt, haben die kantonalen Behörden Reaktionsmöglichkeiten:³⁶ Sie können die Bewilligung entziehen, sie für künftige Spiele verweigern oder eine künftige Bewilligung mit zusätzlichen Auflagen versehen. Zudem kann vom Veranstalter Kostenersatz verlangt werden, wenn ein Schaden auf das Nichterfüllen von Auflagen zurückzuführen ist.

Die Kantone erteilen die Spielbewilligungen häufig für mehrere Spiele, im Fussball z.B. für eine Saisonhälfte. Damit kann der administrative Aufwand tief gehalten werden. Dies ist im Normalfall eine geeignete Praxis, denn das Verhalten der Fans (welches für die Bewilligung und die Auflagen im Voraus eingeschätzt werden muss) ändert normalerweise nicht von Spiel zu Spiel. Falls nötig, kann die Bewilligungsbehörde jedoch jederzeit von der langfristigen Spielbewilligung auf Einzelspielbewilligungen wechseln.

Die Kompetenz zum Erteilen, Kontrollieren und Entziehen von Spielbewilligungen liegt bei den Kantonen. Die Kantone haben diese Kompetenz zum Teil auf die kommunale Ebene übertragen. Demgegenüber hat der Bund mit den Spielbewilligungen und deren Kontrolle nichts zu tun. Es handelt sich um eine Bewilligungspflicht gemäss kantonalen Recht – der Bund hat diesbezüglich weder ein Aufsichtsrecht noch eine Aufsichtspflicht.

3.2.2 Operative Spielbesuche

Das Hooligan-Konkordat regelt Massnahmen gegen Einzelpersonen (Rayonverbot, Meldeauflage, Polizeigewahrsam) und Spielbewilligungen (mit Auflagen). Beim Anordnen dieser Massnahmen besitzen die Behörden einen grossen Gestaltungsspielraum. Die KKJPD und die KKPKS haben Umsetzungsempfehlungen erlassen mit dem Ziel, gesamt schweizerisch eine möglichst einheitliche Handhabung herbeizuführen.

Mit der einheitlichen Anwendung dieser Empfehlungen befasst sich die Polizeiliche Koordinationsplattform Sport (PKPS).³⁷ Hierbei handelt es sich um eine operative Zusammenarbeitsplattform der KKPKS mit fedpol, wobei die Geschäftsstelle der PKPS bei der Kantonspolizei Freiburg angesiedelt ist.³⁸ Die PKPS führte bei jedem Klub der Fussball Super-League so genannte operative Spielbesuch durch. Dabei wird geschaut, wie die Trennung der gegnerischen Fangruppierungen funktioniert, wie die Video-Überwachung organisiert ist, ob sich die involvierten Partner regelmässig austauschen etc. Nach dem

³⁵ siehe Kapitel 3.1.1.2

³⁶ Art. 3a Abs. 4 revidiertes Hooligan-Konkordat

³⁷ siehe Kapitel 4.3

³⁸ www.fr.ch > Polizei und Sicherheit > Private Sicherheit > Polizeiliche Koordinationsplattform Sport

Bekämpfung des Hooliganismus

operativen Spielbesuch hält die PKPS in einem Bericht Verbesserungsvorschläge fest, welche sich an die Polizei, an den Fussballklub oder an beide richten.

Bei den operativen Spielbesuchen geht es um die Überprüfung kantonaler Vorgaben (Hooligan-Konkordat und Empfehlungen). Deshalb ist für diese Aufgabe die Geschäftsstelle PKPS federführend. An den operativen Spielbesuchen beteiligt sich jedoch auch fedpol, weil der Bund mit seiner Zuständigkeit für auswärtige Angelegenheiten die internationale Good Practice kennt und sie auf diesem Weg den Kantonen weitervermitteln kann.

3.2.3 Empfehlung und Beantragung von Massnahmen

fedpol kann den Organisatoren von Sportveranstaltungen empfehlen, gegen Personen, die sich anlässlich einer Sportveranstaltung gewalttätig verhalten haben, Stadionverbote auszusprechen. Zudem kann fedpol den Polizeibehörden der Kantone beantragen, ein Rayonverbot oder eine Meldeauflage zu erlassen.³⁹

Von der Möglichkeit, Massnahmen zu empfehlen und zu beantragen macht fedpol regen Gebrauch. Regelmässig erlangt fedpol Kenntnis von Strafentscheiden (Strafbefehle oder Urteile), welche mit Gewalt anlässlich einer Sportveranstaltung zusammenhängen. Wenn sich dabei herausstellt, dass eine Person wegen ihrer Gewalttätigkeit zwar strafrechtlich verurteilt, gegen sie jedoch noch keine Hooligan-Massnahme ausgesprochen wurde, so wirkt fedpol beim zuständigen Kanton bzw. Sportverband darauf hin, dass ein Rayonverbot, eine Meldeauflage oder ein Stadionverbot ausgesprochen wird.

fedpol erhält zuweilen auch von ausländischen Behörden eine Meldung, dass sich eine in der Schweiz wohnhafte Person anlässlich einer Sportveranstaltung im Ausland gewalttätig verhalten hat.⁴⁰ Dies kann bei einem Spiel der Schweizer Nationalmannschaft, bei einem Spiel der Champions- oder der Europa League oder bei einem internationalen Freundschaftsspiel der Fall sein. Auch in diesem Fall empfiehlt fedpol den Sportorganisationen Stadionverbote auszusprechen bzw. beantragt fedpol den Polizeibehörden ein Rayonverbot oder eine Meldeauflage zu verfügen.

Werden die empfohlenen und beantragten Massnahmen nicht innert nützlicher Frist ausgesprochen, so hakt fedpol bei der zuständigen Stelle nach.

4 Koordination, Unterstützung und Förderung durch den Bund

Das Postulat erteilt unter anderem folgenden Prüfauftrag:

«Zudem soll geprüft werden, in welcher Form die Bekämpfung des Hooliganismus und ähnlicher Phänomene generell und insbesondere im Rahmen des Hooligan-Konkordats durch den Bund koordiniert, unterstützt und gefördert werden kann.»

4.1 HOOGAN

fedpol betreibt seit August 2007 das elektronische Informationssystem HOOGAN. Darin werden Daten über Personen aufgenommen, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen im In- und Ausland gewalttätig verhalten haben. In HOOGAN dürfen Personen erfasst werden, gegen die Ausreisebeschränkungen, Massnahmen nach kantonalem Recht (Rayonverbote, Meldeauflagen und Polizeigewahrsam) oder andere Massnahmen wie Stadionverbote verhängt worden sind. Das Informationssystem steht den für den Vollzug zuständigen Stellen von fedpol, der Polizeibehörden der Kantone und des BAZG zur Verfügung.⁴¹ Ist eine Person mit einer oder mehreren Massnahmen in HOOGAN verzeichnet, so werden

³⁹ Art. 7a VVMH

⁴⁰ Art. 5 Abs. 1 Bst. d VVMH

⁴¹ Art. 24a BWIS

Bekämpfung des Hooliganismus

die Personendaten und die Informationen zu den Massnahmen drei Jahre nach Ablauf der letzten Massnahme gelöscht.⁴² Nebst den Personendaten enthält HOOGAN auch allgemeine Informationen über das typische Verhalten und die Erkennungsmerkmale gewisser Fangruppierungen sowie Berichterstattungen über vergangene Sportveranstaltungen. Diese Informationen dienen den Kantonen für künftige Spiele zur polizeilichen Lagebeurteilung.

Da Hooliganismus – insbesondere bei gesamtschweizerischen Fussball- und Eishockeymeisterschaften – nicht an den Kantonsgrenzen Halt macht, ist es äusserst sinnvoll, eine gesamtschweizerische Datenbank statt einzelne kantonale Datenbanken zu führen. HOOGAN dient primär den kantonalen und städtischen Polizeikorps bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, wird jedoch durch den Bund betrieben. Der Bund unterstützt hiermit die Kantone sehr direkt. fedpol, welches innerhalb des Bundes für HOOGAN zuständig ist, ist als Datenherr für die Qualitätskontrolle der Einträge zuständig. Somit prüft fedpol neue Einträge vor der Freischaltung und nimmt wo nötig Änderungen oder Löschungen vor. fedpol sorgt dafür, dass die Datenbank störungsfrei funktioniert und über die Jahre weiterentwickelt und mit zusätzlichen Funktionalitäten ausgestattet wird. Schliesslich schult fedpol die Angehörigen der kantonalen und städtischen Polizeikorps in der Anwendung des Informationssystems.

Als spezielles Instrument hat fedpol das System Hoogan+ entwickelt, mittels welchem beim Einlass ins Stadion überprüft werden kann, ob eine Person im elektronischen Informationssystem HOOGAN verzeichnet ist, d.h., ob sie aktuell mit einer Massnahme belegt ist. So wird bei Heimspielen des Eishockeyklubs «EV Zug» in Zug von sämtlichen Gastfans die Vorlage eines Ausweises verlangt und geprüft, ob die Person in HOOGAN registriert ist. Die hierfür nötigen HOOGAN-Daten stellt fedpol jeweils temporär in verschlüsselter Form zur Verfügung.⁴³ Das System funktioniert technisch einwandfrei und hat eine grosse abschreckende Wirkung.

Folglich unterstützt der Bund mit HOOGAN nicht nur die Kantone, sondern mit dem System Hoogan+ auch Organisatoren von Sportveranstaltungen. Sowohl die Polizeibehörden als auch der EV Zug sind um diese Unterstützung dankbar.

Die 2019/2020 durchgeföhrt Evaluation des Hooligan-Konkordats hat unter anderem hervorgebracht, dass aus HOOGAN zwar gewisse statistische Kennzahlen herausgezogen werden können, jedoch nicht für alle interessierenden Fragestellungen.⁴⁴ fedpol wird nun prüfen, inwiefern es rechtlich zulässig und technisch machbar ist, HOOGAN mit weiteren statistisch auswertbaren Datenfeldern zu ergänzen, damit die Unterstützung zuhanden der Kantone noch grösser ist.

4.2 NFIP

Wie bereits dargelegt wurde, ist der Bund gestützt auf Artikel 54 BV zuständig für die auswärtigen Angelegenheiten.⁴⁵ Bei der Bekämpfung der Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen sind zwei Übereinkommen des Europarats von zentraler Bedeutung.

In den 1980er-Jahren machten Fälle von tragisch endenden Ausschreitungen bei internationalen Fussballspielen und -turnieren deutlich, dass Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen eine europaweite Erscheinung ist, der der Europarat auf institutioneller Ebene begegnen musste. So entstand 1985 das Europäische Übereinkommen über Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen von Zuschauern bei Sportanlässen, insbesondere bei Fussballspielen. Die Schweiz trat diesem Übereinkommen 1990 bei.⁴⁶

Nach rund dreissig Jahren kam der Europarat zum Schluss, dass Massnahmen bei Sportveranstaltungen nicht einseitig auf Sicherheit und Schutz ausgerichtet sein sollten. Deshalb hat er das Übereinkommen aus dem Jahr 1985 vollständig überarbeitet und 2016 das neue **Übereinkommen des Europarats**

⁴² Art. 12 VVMH

⁴³ siehe Art. 24a Abs. 8 BWIS, Art. 10 VVMH, Bearbeitungsreglement HOOGAN sowie Richtlinien abrufbar unter [> Sicherheit > Gewalt an Sportveranstaltungen > Im Austausch – national und international](http://www.fedpol.admin.ch)

⁴⁴ siehe Kapitel 5.3

⁴⁵ siehe Kapitel 3.1.2.2

⁴⁶ SR **0.415.3**

Bekämpfung des Hooliganismus

über einen ganzheitlichen Ansatz für Sicherheit, Schutz und Dienstleistungen bei Fussballspielen und anderen Sportveranstaltungen verabschiedet. Das Übereinkommen von 2016 ist für die Schweiz am 1. Januar 2020 in Kraft getreten⁴⁷ und löst das Übereinkommen von 1985 ab. Das neue Übereinkommen enthält zusätzlich zu den Sicherheits-⁴⁸ und Schutzmassnahmen⁴⁹ nun auch Dienstleistungsmassnahmen⁵⁰. Mit dem ganzheitlichen Ansatz ist gemeint, dass Sicherheits-, Schutz- und Dienstleistungsmassnahmen in einer Wechselbeziehung zueinander stehen und deshalb nicht getrennt voneinander geplant oder durchgeführt werden können.⁵¹ Schliesslich enthält das Europäische Übereinkommen von 2016 auch Bestimmungen zur stellenübergreifenden Zusammenarbeit. Demnach sollen Behörden, Sportorganisationen, Fanorganisationen und Transportunternehmen umfassend zusammenarbeiten.

Gemäss Artikel 11 des Europäischen Übereinkommens von 2016 richten die Vertragsparteien eine nationale Fussballinformationsstelle (**National Football Information Point NFIP**) der Polizei ein. Diese dient als Single Point of Contact (SPOC) für den **internationalen polizeilichen Informationsaustausch** betreffend Gewalt bei Sportveranstaltungen. In der Schweiz nimmt fedpol die Aufgabe der NFIP wahr. Während bei lokalen und nationalen Sportveranstaltungen der polizeiliche Informationsfluss direkt zwischen den beteiligten Kantonen läuft, ist bei internationalen Sportveranstaltungen der Bund mitbeteiligt. Sowohl bei Spielen der Nationalteams als auch bei internationalen Klubspielen, beispielsweise im Rahmen der Champions League, erstellt fedpol aufgrund der Informationen von Partnerdiensten dynamische Risikoanalysen, welche für die lokale Lagebeurteilung fortlaufend aufgearbeitet werden. Zudem trifft fedpol Abklärungen zur Frage, ob Szenekenner der Polizei des einen Staats die Sportveranstaltung im anderen Staat begleiten sollen. Bei internationalen Klubspielen entstammen die Szenekenner dem zuständigen kantonalen oder städtischen Polizeikorps. Für die Länderspiele der Schweizer Nationalmannschaft rekrutiert und entsendet fedpol ein eigenes Schweizer Szenekenner Team zur Unterstützung der lokalen Behörden auf deren Amtshilfeersuchen. Falls nötig kann fedpol Personendaten aus HOOGAN an ausländische Polizeibehörden weitergeben.⁵² Schliesslich vertritt fedpol die Schweiz im Komitee für Sicherheit und Schutz bei Sportveranstaltungen des Europarates,⁵³ wo nebst der polizeilichen Handhabung künftiger Fussballturniere (Welt- und Europameisterschaften) schwerpunktmässig die internationale Good Practice behandelt wird.

Bei der Schaffung des Europäischen Übereinkommens von 2016 wurde festgehalten, dass die Vertragsstaaten das NFIP-Netzwerk auch für andere Sportarten als Fussball nutzen können, falls dies mit dem jeweiligen nationalen Recht vereinbar ist. Im schweizerischen Recht gibt es keine Beschränkung der NFIP auf die Sportart Fussball. fedpol nutzt das Netzwerk insbesondere auch für internationale Eishockeystriebe.

Der Bund unterstützt mit der NFIP die kantonalen und städtischen Polizeikorps sowie die Sportverbände und -klubs sowohl auf operativer als auch auf strategischer Ebene. Einerseits dienen der internationale polizeiliche Informationsaustausch und das Entsenden des Schweizer Szenekenner Teams der operativen Polizeitätigkeit. Andererseits bringt sich fedpol in internationalen Arbeitsgruppen ein, überprüft in diesem Zusammenhang fortlaufend die Good Practices aus dem Ausland und lässt diese in der Schweiz

⁴⁷ SR **0.415.31**

⁴⁸ **Sicherheitsmassnahmen:** Die Gesundheit von Personen soll geschützt werden. Darunter fallen Massnahmen betreffend die Stadioninfrastruktur, Notfallplanung usw.

⁴⁹ **Schutzmassnahmen:** Die Ruhe und Ordnung soll mit baulichen Massnahmen sowie mittels privatem Sicherheitsdienst und/oder Polizei durchsetzen werden.

⁵⁰ **Dienstleistungen:** Personen sollen sich wohl, geschützt und willkommen fühlen. Darunter fallen Massnahmen betreffend sanitäre Anlagen, Verpflegungsstände, Integration von Personen mit Handicap usw.

⁵¹ **Beispiel 1:** Als Schutzmassnahme sollten zur Fantrennung baulich starke Abtrennungen zwischen den Sektoren eines Stadions gebaut werden. Als Sicherheitsmassnahme sollten genügend Fluchtwege zur Verfügung stehen, was durch rigide bauliche Unterteilungen erschwert wird. Die bauliche Lösung im Stadion muss so ausgestaltet sein, dass sie sowohl der Schutz- als auch der Sicherheitsmassnahme entspricht.

Beispiel 2: Die meisten Fans sind friedlich. Einige Fans sind gewaltbereit. Andere sind als potentielle Mitläufer Gewalt nicht abgeneigt. Mit dem Dienstleistungsansatz sollen sich die Personen wohl, geschützt und willkommen fühlen. Wenn der Empfang und Einlass beim Stadion freundlich ist und zügig abläuft und die Fans genügend sanitäre Anlagen und Verpflegungsstände vorfinden, wird niemand unnötig verärgert. Diese Dienstleistungen haben auch einen Einfluss auf Sicherheit und Schutz, denn gut gelaunte potentielle Mitläufer werden weniger schnell aggressiv und gewalttätig.

⁵² Art. 24a Abs. 9 BWIS

⁵³ Art. 13 f. Europäisches Übereinkommen von 2016

Bekämpfung des Hooliganismus

einfließen. Die Unterstützung des Bundes erfolgt im Sinne der Strategie Kriminalitätsbekämpfung 2020-2023 des EJPD, welche vorsieht, dass fedpol bei transnationaler Kriminalität auf die drei Pfeiler Prävention, Kooperation und Repression setzt.⁵⁴

4.3 PKPS

Das Europäische Übereinkommen von 2016 enthält Bestimmungen zur stellenübergreifenden Zusammenarbeit. Demnach sollen Behörden und Private lokal, national und international eng zusammenarbeiten. Die angesprochenen Akteure sind: Polizei, Strafverfolgungsbehörden, Rettungsdienste, Sportverbände und -klubs, Stadionsicherheitsdienst, sozioprofessionelle Fanarbeit, öffentlicher Verkehr, Forschung etc. Je nach Ebene (lokal, national, international) und Situation kann die Zusammensetzung der verschiedenen Partner unterschiedlich sein. In der Schweiz existieren zahlreiche Gremien und bilaterale Zusammenarbeitsformen, welche diesem Zweck dienen. Besonders hervorzuheben ist dabei die Polizeiliche Koordinationsplattform Sport PKPS.

Bei der PKPS handelt es sich um eine operative Zusammenarbeitsplattform der KKPKS mit fedpol.⁵⁵ Bund und Kantone haben im Frühling 2016 die PKPS gegründet. Sie besteht aus einer Geschäftsstelle bei der Kantonspolizei Freiburg, einem strategischen Gremium, sowie aus einem Gremium mit Praktikerinnen und Praktikern aus der ganzen Schweiz. In den Gremien sind neben fedpol und den Kantonspolizeien auch Personen von Seiten des Fussballs, Eishockeys, der SBB und punktuell der Fanarbeit vertreten. In diesem Rahmen definieren die beteiligten Stellen gemeinsame Praxen zu Fragen wie der Übergabe von Videomaterial, der Ausgestaltung von Rayonverboten und der generellen Zusammenarbeit zwischen polizeilichen Szenekennerinnen und -kennern und den Sicherheitsverantwortlichen der Sportklubs.

Die PKPS deckt Tätigkeitsbereiche ab, welche grösstenteils im kantonalen Zuständigkeitsbereich liegen. fedpol unterstützt diese Tätigkeiten, soweit dies aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung möglich ist. In drei Bereichen ist fedpol besonders involviert: fedpol beteiligt sich an operativen Spielbesuchen,⁵⁶ führt das GSLS-Reporting⁵⁷ und ist Mitorganisator des regelmässig stattfindenden Kurses «Gefahrenabwehr im Umfeld von Sportveranstaltungen», welcher unter dem Patronat des Schweizerischen Polizei-Instituts in Neuenburg angeboten wird. Die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Sportverbänden, -klubs und SBB hat sich seit der Schaffung der PKPS verbessert.

4.4 Reporting

Als die PKPS im Frühling 2016 geschaffen wurde, haben die beteiligten Partner beschlossen, ein Gesamtschweizerisches Lagebild Sport (GSLS) aufzubauen. Dieses besteht aus zwei eigenständigen Komponenten, nämlich dem GSLS-Reporting (rückblickende Lagebeschreibung)⁵⁸ und dem GSLS-Lagebild (vorausschauende Lageeinschätzung)⁵⁹.

Im Reporting werden seit 2018 für die Spiele der beiden obersten Fussball- und Eishockeyligen der Schweiz Spielberichte der Polizei, der Sportverbände und der SBB erfasst. Auf der Grundlage dieser Informationen bewertet die Geschäftsstelle PKPS die Spiele mit den Farben grün, gelb und rot. Das Reporting zeigt faktenbasiert auf, in welcher Phase rund um Sportveranstaltungen (Anreise / vor, während und nach dem Spiel / Rückreise) welche Ereignisse vorgefallen sind. Auf der Basis dieser Erkenntnisse können sachlich fundierte und zielorientierte Massnahmen erarbeitet und umgesetzt werden, die sichere und friedliche Sportveranstaltungen zum Ziel haben.

⁵⁴ siehe Medienmitteilung vom 06.12.2019 abrufbar unter www.news.admin.ch

⁵⁵ [> Polizei und Sicherheit > Private Sicherheit > Polizeiliche Koordinationsplattform Sport](http://www.fr.ch)

⁵⁶ siehe Kapitel 3.2.2

⁵⁷ siehe Kapitel 4.4

⁵⁸ siehe nachfolgende Beschreibung

⁵⁹ siehe Kapitel 4.5

Bekämpfung des Hooliganismus

Die Initiative für das Reporting gründet auf zwei Runden Tischen, welche die damalige Vorsteherin des UVEK, Bundesrätin Doris Leuthard, in den Jahren 2015 und 2016 betreffend Fanreisen einberief.⁶⁰ Daran nahmen Vertreter des Bundes, der Kantone und Städte, der Transportunternehmen sowie von Vereinen und Fanvereinigungen teil. Dabei wurde festgestellt, dass jede Stelle ihre eigene Sichtweise betreffend Gewaltbereiche an Sportveranstaltungen hat. Die zum Teil divergierenden Sichtweisen, insbesondere die unterschiedlichen Bewertungen betreffend Schweregrad, erschweren die politische und fachliche Diskussion. Mit dem GSLS-Reporting, welches die Sichtweisen der einzelnen Partner zusammenträgt und mit einer Gesamtbewertung ergänzt, entsteht eine konsolidierte Sichtweise. Das Zusammentragen der Spielberichte und die Ergänzung mit einer Gesamtbewertung wird durch eine Informatikanwendung unterstützt.

Der umfassende Rückblick dient einerseits dem besseren Informationsaustausch unter den einzelnen Partnern, ermöglicht aber andererseits auch eine Harmonisierung der Prozesse zur Vorbeugung und Bekämpfung von Gewalt an Sportveranstaltungen. Der Rückblick dient als Analysegrundlage um mittelfristig geeignete Massnahmen daraus ableiten zu können. fedpol kommt beim Reporting-Prozess eine zentrale unterstützende Rolle zu, indem fedpol die Berichterstattungen aller Partner einholt, die Reporting-Informatikanwendung betreibt und aktuelle Zahlen des Reportings publiziert.⁶¹

4.5 Lagebild

Die Polizei muss für anstehende Sportveranstaltungen eine Lagebeurteilung vornehmen. Daraus leitet sich eine Risikoeinschätzung ab, welche für das Aufgebot polizeilicher Mittel massgebend ist.

Für die Lagebeurteilung ist es wichtig zu wissen, welche Vorgeschichte verfeindete Fangruppierungen haben. Hierzu können HOOGAN und dem GSLS-Reporting wichtige Informationen entnommen werden. Zudem verfügen die Kantone über lokale Informationen, welche ebenfalls der Lagebeurteilung dienen. Treten zwei schweizerische Fussball- oder Eishockteams gegeneinander an, so wird die Lagebeurteilung zwischen den betroffenen Polizeibehörden direkt ausgetauscht (Polizei am Ort der Gastmannschaft mit Polizei am Ort der Heimmannschaft). Dagegen besteht heute kein gesamtschweizerisches Lagebild Sport, in welchem die Lagebeurteilung für anstehende Sportveranstaltungen gesamtschweizerisch abgebildet wäre.

Das fehlende vorausschauende gesamtschweizerische Lagebild Sport, hat für die direktbetroffenen Polizeibehörden (der Heim- und der Gastmannschaft) den Nachteil, dass mangels Übersicht möglicherweise nicht sämtliche relevanten Informationen in die Planung einfließen. Zudem besteht für Transitkantone das Risiko, dass sie von einer möglichen Gefahr überhaupt keine Kenntnis erlangen: Spielen beispielsweise an einem Tag ein Team aus der Ostschweiz gegen ein Team aus der Westschweiz und gleichzeitig ein Team aus der Nordwestschweiz gegen ein Team aus dem Tessin, so besteht die Gefahr, dass sich Fanreisen verschiedener Gruppierungen an Bahnhöfen und Autobahnrasstätten in den Kantonen Solothurn oder Aargau kreuzen, was zu Konflikten führen kann. Dieser mangelnde Überblick soll mit der Entwicklung und Einführung eines elektronischen vorausschauenden Lagebilds beseitigt werden.

Das elektronische vorausschauende Lagebild hat zum Ziel, die lokalen Polizeistellen in ihrer Risikoeinschätzung und Einsatzplanung zu unterstützen. Dabei werden Informationen zu einer Sportveranstaltung in einem sogenannten Vorausbericht zentral erfasst und allen Beteiligten zugänglich gemacht. Eine Journalfunktion soll ermöglichen, dass auch nicht direkt beteiligte Polizeistellen einsatzdienliche Informationen über das System an die zuständige Stelle bringen können. Zudem werden die Austragungsorte sowie Reisewege der Fans, inklusive der möglichen Kollisionspunkte verschiedener Fangruppierungen auf einer interaktiven Landkarte dargestellt. Damit sollen mögliche Konfliktsituatiosn aufgezeigt werden, um angepasst und frühzeitig Massnahmen treffen zu können.

⁶⁰ siehe Medienmitteilungen vom 20.10.2015 sowie vom 01.11.2016 abrufbar unter www.news.admin.ch

⁶¹ siehe: www.fedpol.ch > Sicherheit > Gewalt an Sportveranstaltungen > Aktuelle Zahlen > Gesamtschweizerisches Lagebild Sport (GSLS-Reporting)

Bekämpfung des Hooliganismus

Als die PKPS im Frühling 2016 geschaffen wurde, hat der Bund den Kantonen versprochen, ein Gesamtschweizerisches Lagebild Sport aufzubauen. Die Komponente GSLS-Reporting ist seit 2018 in Betrieb. Nun soll auch das vorausschauende GSLS-Lagebild verwirklicht werden. Dies wird zusammen mit der Systemablösung von HOOGAN geschehen. Das Informationssystem HOOGAN ist seit 2007 in Betrieb und muss aus technischen Gründen komplett erneuert werden. Deshalb hat fedpol 2019 ein Informatikprojekt zur Systemablösung von HOOGAN initialisiert. Das vorausschauende gesamtschweizerische Lagebild Sport soll nun in die neue HOOGAN-Version integriert werden, wodurch der Bund die Kantone künftig noch intensiver unterstützt als heute. Damit wird für die Einsatzvorbereitung der kantonalen und städtischen Polizeikorps und im Falle grenzüberschreitender Anreisen auch für das BAZG ein weiterer operativer Mehrwert geschaffen.

4.6 Forschungsstelle «Gewalt bei Sportveranstaltungen» der Universität Bern

Seit 2017 beteiligt sich der Bund substanzial an der Finanzierung der Forschungsstelle «Gewalt bei Sportveranstaltungen» der Universität Bern. Weitere Beteiligte sind die KKJPD, der SFV, die SIHF sowie die SBB. Die Forschungsstelle hat u.a. einen Bericht zum Einsatz von Pyrotechnik erarbeitet, das Good Hosting Konzept der SFL evaluiert, Symposien zu Gewalt bei Sportveranstaltungen durchgeführt, den internationalen Austausch gepflegt und die Wirksamkeit des Hooligan-Konkordats evaluiert. Die Forschungsstelle hat sich als neutrale, wissenschaftliche Institution etabliert. Sie soll in den kommenden Jahren weitergeführt werden.

5 Kontrolle der Umsetzung des Konkordats

Das Postulat erteilt unter anderem folgenden Prüfauftrag:

«Auch soll der Bericht Aufschluss geben, wie die Umsetzung des Konkordates zu kontrollieren ist.»

Beim Hooligan-Konkordat handelt es sich um kantonales Recht. Der Bund hat betreffend Umsetzung des kantonalen Rechts weder ein Aufsichtsrecht noch eine Aufsichtspflicht. Den Kantonen ist es freigestellt, wie sie die Umsetzung ihres Konkordats kontrollieren. Der Bund unterstützt die Kantone bei dieser Aufgabe mit Fachwissen, wenn die Kantone dies wünschen. fedpol hat die Kantone insbesondere bei den folgenden Gelegenheiten unterstützt:

5.1 Überprüfung der Grundfassung des Konkordats

Die Grundfassung des Hooligan-Konkordats wurde am 15. November 2007 zur Ratifikation aufgelegt und trat am 1. Januar 2010 in Kraft. Das Konkordat löste so nahtlos die befristeten Massnahmen des BWIS ab.⁶² Die Überführung der Massnahmen vom BWIS ins Konkordat war jedoch nur ein Zwischenschritt. Die KKJPD überprüfte sofort, ob diese Massnahmen ausreichten. Im August 2009 unternahm eine KKJPD-Delegation zusammen mit Vertretern von fedpol eine Arbeitsreise nach England, Belgien, Deutschland und in die Niederlande. Das Ziel der Reise bestand darin, mit ausländischen Partnerbehörden in Ländern oder Städten, die bei der Bekämpfung der Gewalt im Sport Erfolge erzielten, einen Informationsaustausch zu pflegen und neue Lösungsansätze für die Schweiz zu gewinnen. Die Reise zeigte, dass die Bekämpfung der Gewalt im Umfeld des Sports in den besuchten Ländern deutlich weiter ging als in der Schweiz.

Gestützt auf die Erkenntnisse aus den besuchten Ländern entwickelte die KKJPD im Herbst 2009 in Zusammenarbeit mit fedpol eine Policy gegen Gewalt im Sport. Die Herbstversammlung der KKJPD vom 12./13. November 2009 verabschiedete diese Policy einstimmig. Allerdings kam dieser Policy nur der Charakter einer Empfehlung zu. Dadurch konnten einige der mit der Policy anvisierten Ziele nicht oder nur teilweise erreicht werden. Zur Schaffung der nötigen Verbindlichkeit hat die KKJPD schliesslich

⁶² siehe Kapitel 3.1.1.1

Bekämpfung des Hooliganismus

am 2. Februar 2012 die revidierte Fassung des Konkordats verabschiedet, welche verschiedene Verschärfungen enthält.⁶³ Der revidierten Fassung sind 24 Kantone beigetreten, alle ausser Basel-Stadt und Basel-Landschaft.

Der Bund hat die Kantone 2009 bei der Arbeitsreise in europäische Staaten tatkräftig unterstützt und bei der Entwicklung der Policy gegen Gewalt im Sport mitgewirkt. Damit hat sich der Bund soweit rechtlich möglich an der Überprüfung der Grundfassung des Konkordats beteiligt.

5.2 Gremien

Die Kantone haben unter der Führung der KKJPD drei Gremien ins Leben gerufen, in denen die Probleme bezüglich der Gewalt bei Sportveranstaltungen seit Jahren laufend analysiert werden und in denen gemeinsam Lösungen gesucht und gefunden werden:

- **Koordinationsgruppe Gewalt im Umfeld des Sports (KG GiUS)**

Die KG GiUS ist ein Koordinationsgremium unter der Leitung eines Polizeioffiziers, dem Mitglieder aller Stakeholder auf operativer Stufe angehören (kantonale und städtische Polizeikorps, Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz, Sportverbände und -ligen, SBB, Fanorganisationen, Stadionbetreiber, private Sicherheitsunternehmen).

- **Arbeitsgruppe Bewilligungsbehörden**

Diese setzt sich aus den kantonalen und städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren zusammen, die verantwortlich sind für die Spielbewilligungen der Klubs der Super League. An den Sitzungen nehmen zudem hochrangige Vertreter von SBB, KKPKS und KKJPD teil. Den Vorsitz hat aktuell Regierungsrat Paul Winiker.

- **Dialog Sport – Politik**

Unter diesem Titel finden halbjährliche Treffen zwischen den Präsidenten oder CEO's der fünf grössten Fussballklubs, den für sie zuständigen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren, dem Präsidenten und dem CEO der Swiss Football League, Vertretern der KKPKS und dem Generalsekretär der KKJPD statt.

Diese drei Gremien haben unter anderem Empfehlungen zur einheitlichen Umsetzung des Hooligan-Konkordats erlassen, Massnahmen verabschiedet und die Evaluation des Hooligan-Konkordats initiiert.

Zudem hat die KKPKS im Jahr 2020 die nationale Sicherheitspolizeichef-Konferenz (SiKo) gegründet. Dabei wurde eine eigene Arbeitsgruppe für das Themengebiet Ordnungsdienst und Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltung geschaffen. Diese Arbeitsgruppe setzt sich aus Vertretern sämtlicher Polizeikonkordate, der PKPS und fedpol zusammen. Im Fokus steht dabei die Vereinheitlichung der Umsetzung des Hooligan-Konkordates. Ein weiterer Hauptauftrag liegt in der Koordination von interkantonalen Einsätzen (z.B. Fanverschiebungs Routen).

5.3 Überprüfung der revidierten Fassung des Konkordats

Die Frühjahrsversammlung KKJPD 2019 hat sieben Jahre nach dem Inkrafttreten des revidierten Hooligan-Konkordats eine Evaluation zu dessen Wirksamkeit in Auftrag gegeben. Die Evaluation fand in den Jahren 2019 und 2020 statt und wurde durch die Universität Bern durchgeführt. Der Bund unterstützte diese Arbeiten inhaltlich und finanziell. Insbesondere konnte fedpol statistische Zahlen aus HOOGAN und dem GSLS-Reporting zur Evaluation beitragen.

Als Fazit der Evaluation kann festgehalten werden, dass die polizeilichen Massnahmen des Konkordats wirksam sind in der Fernhaltung betroffener Personen vom Stadion. Da Rayonverbote nicht spezifisch

⁶³ Die wichtigsten Punkte der Verschärfung sind:

- **Rayonverbote** können neu **maximal drei Jahre** dauern statt nur ein Jahr.
- **Rayonverbote** können neu **für das Gebiet der ganzen Schweiz** ausgesprochen werden statt nur für den verfügenden Kanton.
- **Meldeaflagen** können neu bei einer gewissen Schwere der Gewalttätigkeit **direkt verfügt** werden statt nur als Eskalationsstufe zu einem Rayonverbot.
- **Bewilligungspflicht mit Auflagen** für Fussball- und Eishockeyspiele mit Beteiligung der Klubs der jeweils obersten Spielklasse der Männer.

Bekämpfung des Hooliganismus

auf die Reisewege ausgerichtet sind, reisen betroffene Fans bei Auswärtsspielen jedoch teils trotz Rayonverbot in die Nähe der Sportveranstaltung. Betreffend Bewilligungspflicht wurde festgestellt, dass damit der Standpunkt der Behörden gestärkt wurde und mittlerweile immer wieder Kompromisslösungen zwischen Behörden, Klubs und Fans gefunden werden konnten.

Die Evaluation schliesst mit folgenden Handlungsempfehlungen:

- **Juristische Klärung von Problemen und Unsicherheiten bei den polizeilichen Massnahmen.** Das Evaluationsteam empfiehlt, folgende Fragen juristisch zu klären:
 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? (Diese Fragestellung hat nebst der juristischen Komponente allenfalls auch eine technische Auswirkung auf HOOGAN.)
- **Entwicklung eines Datenpools zur stetigen Überprüfung der Massnahmen gegen Gewalt bei Sportveranstaltungen.**
Bei der Evaluation hat sich gezeigt, dass aus HOOGAN und ergänzend aus dem GSLS-Reporting zwar gewisse statistische Kennzahlen herausgezogen werden können, jedoch nicht für alle interessierenden Fragestellungen. Dies liegt daran, dass HOOGAN seinerzeit nicht mit dem Fokus «Statistik», sondern mit dem Fokus «Massnahmenregister» geschaffen wurde. Für Analysen sollte jedoch die gesamte Ereignis- und Wirkungskette so systematisch wie möglich in einem Informationssystem abgebildet sein (Auflagen, Ereignisse, Massnahmen, Strafentscheide). fedpol startete 2019 ein Informatikprojekt zur Erneuerung von HOOGAN. In dieses Projekt kann das Anliegen der Evaluation aufgenommen werden. Demnach soll HOOGAN mit weiteren statistisch auswertbaren Datenfeldern ergänzt werden, soweit dies juristisch und technisch möglich ist.
- **Klärung eines möglichen Mehrwerts bei der Verwendung von ID Kontrollen beim Stadioneinlass.**
Zur Diskussion steht einerseits eine Kontrolle der Identitätskarten (ID) der Zuschauer beim Stadioneinlass zwecks erleichterter Identifizierung von gewalttätigen Personen. Andererseits könnte mit der ID-Kontrolle beim Stadioneinlass überprüft werden, ob eine Person mit einer aktiven Massnahme in HOOGAN verzeichnet ist und deshalb das Rayon oder Stadion nicht betreten darf. Falls diese Handlungsempfehlung weiterverfolgt wird, bringt fedpol sein Fachwissen und seine Erfahrung des Systems Hoogan+ ein.⁶⁴
- **Nutzen von Kompetenzzentren in der Bearbeitung von Fällen mit Gewalt rund um Sportveranstaltungen klären.**
Bei der Bearbeitung von Fällen sind die Kantone unterschiedlich organisiert. Teils werden fachfremde Polizisten mit den Ermittlungen zu Delikten rund um Sportveranstaltungen betraut. Dies kann mit ein Grund sein für die lange Zeitdauer zwischen einem Gewaltereignis und dem Verfügen einer Massnahme oder der nicht immer erfolgreichen Identifizierung der gewalttätigen Person. Bei anderen Polizeikorps hingegen gibt es Spezialisten, die sich einerseits mit den Ermittlungen und/oder der spezifischen Videoanalyse befassen. Es sollte analysiert werden,

⁶⁴ siehe zum System Hoogan+ Kapitel 4.1

Bekämpfung des Hooliganismus

welchen Mehrwert Kompetenzzentren, in welchen die Ermittlungen zu Gewalt rund um Sportveranstaltungen fix durchgeführt werden, generieren könnten.

- **Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen der Polizei und den Klubs oder der Swiss Football League.**

Auf lokaler Ebene scheint die Zusammenarbeit zwischen der Polizei und dem jeweiligen Klub teilweise verbesserungswürdig. Zusätzlich zu den einseitig von den Behörden erteilten Spielbewilligungen und den damit verbundenen Auflagen⁶⁵ könnten zwischen dem lokalen Polizeikorps und dem jeweiligen Klub vermehrt auch partnerschaftliche Vereinbarungen geschlossen werden, welche die Zusammenarbeit regeln.

- **Klärung des Umgangs mit Pyrotechnik.**

Für die Fangruppen ist Pyrotechnik ein Stilmittel und gehört nach ihrer Ansicht zur Fankultur. Sie wollen wegen Pyrotechnik nicht strafrechtlich belangt oder mit einer Hooligan-Massnahme belegt werden. Im Gegensatz zu dieser Sichtweise der Fangruppen orientieren sich die Behörden am geltenden Recht, wonach die Verwendung pyrotechnischer Gegenstände bei Sportveranstaltungen in den allermeisten Fällen unrechtmässig ist. Deshalb soll den Fangruppen aufgezeigt werden, dass die einzige Lösung für ihr Anliegen in einer Anpassung des Sprengstoffgesetzes liegt. Die Fangruppen sind deshalb auf den Weg eines parlamentarischen Vorschusses zu verweisen.

- **Optimierung der Reiseorganisation der Gästefans.**

Die evaluierten Daten weisen klar darauf hin, dass sich Konflikte vor allem bei Auswärtsspielen und auf den Reisewegen abspielen. Im Laufe der Jahre wurden verschiedene Varianten der Reiseorganisation geprüft, sowohl die Optimierung der heutigen Fanreisen mit Extrazug als auch neue Reiseformen (Charterverträge für Extrazüge, Anreise der Gästefans mit Bussen, Kombitickets Reise/Eintritt). Eine für alle Beteiligten (Behörden, Transportunternehmen, Fans) befriedigende Lösung wurde noch nicht gefunden. Die Diskussionen müssen weitergeführt werden.

Die KKJPD hat an ihrer Herbstversammlung vom 12.11.2020 den Evaluationsbericht zur Kenntnis genommen und den Handlungsempfehlungen zugestimmt. Es ist Aufgabe der Kantone, die Umsetzung ihres Konkordats zu kontrollieren und gestützt darauf allenfalls Korrekturen vorzunehmen. Der Bund hat die Evaluation des revidierten Konkordats im Rahmen seiner Möglichkeiten inhaltlich und finanziell unterstützt. Wie bei den einzelnen Handlungsempfehlungen dargelegt wurde, ist der Bund bereit, die Kantone bei der Umsetzung der Empfehlungen zu unterstützen.

6 Gesamtwürdigung

Der Bundesrat nimmt Ausschreitungen rund um Sportveranstaltungen mit Besorgnis zur Kenntnis. Gleichzeitig stellt er fest, dass die Rollen und Zuständigkeiten zwischen den Behörden von Bund und Kantonen rund um Sicherheit und Schutz von Sportveranstaltungen klar sind. **Die Hauptzuständigkeit sowohl für die Massnahmen gegenüber Gewalttätern⁶⁶ als auch für Massnahmen gegenüber Sportklubs⁶⁷ liegt bei den Kantonen**, nicht beim Bund.⁶⁸ Für den Vollzug dieser Massnahmen ist Artikel 43 BV zu beachten: «Die Kantone bestimmen, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erfüllen.» Der Bund kann somit die Umsetzung von kantonalem Recht nicht kontrollieren.⁶⁹

⁶⁵ siehe Kapitel 3.2.1

⁶⁶ Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam; siehe Kapitel 3.1.1.1

⁶⁷ Bewilligungspflicht mit Auflagen sowie Kostenübertragung; siehe Kapitel 3.1.1.2

⁶⁸ siehe Kapitel 3.1

⁶⁹ siehe Kapitel 4.6

Bekämpfung des Hooliganismus

Die Kantone verfügen mit dem Hooligan-Konkordat über ein umfassendes Instrumentarium, um Gewalt zu verhindern. Das Konkordat macht eine neue Kompetenz des Bundes überflüssig. Es ist nicht ersichtlich, welche anderen gesetzgeberischen Massnahmen ergriffen werden könnten, die wirkungsvoller wären als die Massnahmen, welche im Konkordat enthalten sind. Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass die Schweiz mit diesem Instrumentarium an möglichen Massnahmen gegen Gewalt an Sportveranstaltungen gut ausgerüstet ist.

Der Bundesrat erachtet die aktuell zur Verfügung stehende Palette an Instrumenten zur Bekämpfung von Gewalt bei Sportveranstaltungen als ausreichend. Diese Instrumente müssen jedoch besser genutzt werden. Der Bundesrat **erwartet daher von den Kantonen**, dass sie im Rahmen ihrer Bewilligungspflicht den Klubs schärfere Auflagen in Bezug auf Massnahmen gegen Hooligans machen. Die **zur Bekämpfung von COVID-19 eingeführten Massnahmen – personalisierte Tickets, Aufhebung von Stehplätzen oder Restriktionen bei den Gästefans – sind nach Auffassung des Bundesrates nach der Pandemie flächendeckend** weiterzuführen.⁷⁰ Zudem erhebt er folgende Forderungen:

- Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft sollten der revidierten Fassung des Hooligan-Konkordats beitreten.⁷¹
- Die Kantone müssen vermehrt Meldeauflagen aussprechen.⁷²
- Die Kantone investieren mehr Personalressourcen in die Täteridentifikation.⁷³
- Der Dialog zwischen Polizei und Fans ist zu intensivieren.⁷⁴

Der Bund nimmt die Kantone und Sportklubs in die Pflicht, soweit ihm dies aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung zusteht, indem er Folgendes tut:

- fedpol beteiligt sich an operativen Spielbesuchen.⁷⁵
- fedpol empfiehlt und beantragt Massnahmen gegen gewalttätige Personen.⁷⁶

Der Bund unterstützt und fördert die Kantone und Sportklubs bereits heute, indem er Folgendes tut:

- fedpol stellt mit HOOGAN ein Informationssystem zur Verfügung, in welchem Massnahmen gegen Einzelpersonen verzeichnet sind und welches zudem auch allgemeine Informationen über das typische Verhalten und die Erkennungsmerkmale gewisser Fangruppierungen sowie Berichterstattungen über vergangene Sportveranstaltungen enthält. Diese Informationen unterstützen die Kantone bei der polizeilichen Lagebeurteilung künftiger Spiele.⁷⁷
- fedpol bietet die Möglichkeit, HOOGAN-Daten für elektronische Eingangskontrollen zu benutzen, so wie dies bei Heimspielen des Eishockeyklubs «EV Zug» der Fall ist.⁷⁸
- fedpol nimmt als National Football Information Point den internationalen polizeilichen Informationsaustausch vor, entsendet das Schweizer Szene kenner Team an Spiele der Nationalmannschaft, bringt sich in internationalen Arbeitsgruppen ein und lässt Good Practices aus dem Ausland in die Schweiz einfließen.⁷⁹

⁷⁰ siehe Kapitel 2.2

⁷¹ siehe Kapitel 3.1.1.1

⁷² siehe Kapitel 3.1.1.1

⁷³ siehe Kapitel 3.1.1.1

⁷⁴ siehe Kapitel 3.1.1.1

⁷⁵ siehe Kapitel 3.2.2

⁷⁶ siehe Kapitel 3.2.3

⁷⁷ siehe Kapitel 4.1

⁷⁸ siehe Kapitel 4.1

⁷⁹ siehe Kapitel 4.2

Bekämpfung des Hooliganismus

- fedpol wirkt aktiv in der Polizeilichen Koordinationsplattform Sport PKPS mit, insbesondere in den PKPS-Gremien, bei operativen Spielbesuchen und als Co-Leitung des Kurses «Gefahrenabwehr im Umfeld von Sportveranstaltungen» des Schweizerischen Polizei-Instituts.⁸⁰
- fedpol betreibt die Reporting-Informatikanwendung, erstellt daraus Analysen für die Kantone und weitere Stakeholder und publiziert aktuelle Zahlen des Reportings.⁸¹
- Das BAZG kontrolliert in Absprache mit den Kantonen grenzüberschreitende Fanreisen.
- Der Bund verfügt gegen gewaltbereite Fans Ausreisebeschränkungen (fedpol) und Einreiseverbote (SEM) und nimmt entsprechende Grenzkontrollen vor (BAZG).⁸²
- fedpol betreibt die Internetseite www.rayonverbot.ch, auf der sämtliche Rayons der Schweiz ersichtlich sind.
- fedpol wirkt bei der Überprüfung des Hooligan-Konkordats mit.⁸³
- Das BAV beteiligt sich substanzial an der Finanzierung der Forschungsstelle «Gewalt bei Sportveranstaltungen» der Universität Bern.⁸⁴

Der Bund ist gewillt, die Kantone und Sportklubs noch intensiver zu unterstützen, indem er Folgendes beabsichtigt:

- fedpol entwickelt das in die Jahre gekommene Informationssystem HOOGAN neu und berücksichtigt dabei folgende neuen Anforderungen:
 - HOOGAN soll mit einem vorausschauenden gesamtschweizerischen Lagebild Sport ergänzt werden.⁸⁵
 - HOOGAN soll zur Analyse der gesamten Ereignis- und Wirkungskette mit zusätzlichen auswertbaren Datenfeldern ergänzt werden.⁸⁶
- Die Abklärungen zur Frage, ob Meldeauflagen künftig elektronisch kontrolliert werden könnten, sollen unterstützt werden.⁸⁷
- Nebst dem Eishockeyklub «EV Zug» soll auch weiteren Sportklubs HOOGAN-Daten für elektronische Eingangskontrollen zur Verfügung gestellt werden.⁸⁸

⁸⁰ siehe Kapitel 4.3 und 3.2.2

⁸¹ siehe Kapitel 4.4

⁸² siehe Kapitel 3.1.2.2

⁸³ Dies betrifft sowohl die Grundfassung des Konkordats (siehe Kapitel 5.1) als auch die revidierte Fassung des Konkordats (siehe Kapitel 5.3).

⁸⁴ siehe Kapitel 4.6

⁸⁵ siehe Kapitel 4.5

⁸⁶ siehe Kapitel 5.3

⁸⁷ siehe Kapitel 5.3

⁸⁸ siehe Kapitel 5.3 und 4.1