

Evaluation Hooligan Konkordat

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

Zusammenfassung des Schlussberichts vom 15. September 2020

Dr. Alain Brechbühl

Christian Schwery

Gian-Reto Pfister

Inhaltsverzeichnis

Einführung und methodisches Vorgehen	1
Ergebnisse ereignisbezogene Daten	2
Ergebnisse polizeiliche Massnahmen	2
Ergebnisse spielbezogene Auflagen	3
Ergebnisse Gesamtwirksamkeit	4
Fazit	5

Einführung und methodisches Vorgehen

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

SBB/TPO für die Saisons 2015/16-2017/18). Wahrnehmungsdaten wurden mit Hilfe einer Online-Umfrage und mit darauf aufbauenden Fokusgruppen mit Stakeholdergruppen-spezifischer Zusammensetzung erhoben.

u^b

Ergebnisse ereignisbezogene Daten

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

Ergebnisse polizeiliche Massnahmen

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

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

Bei der aktuellen Verfügungspraxis von polizeilichen Massnahmen zeigten sich diverse Unterschiede, die zu Rechtsungleichheiten führen. Dazu gehörte etwa, welche Massnahme und Massnahme-Dauer verfügt wird, wenn eine Person im Rahmen eines Ereignisses mit verschiedenen Tatbeständen aufgefallen ist. Ein anderer Unterschied betraf das Koppeln eines Rayonverbots an eine Meldeauflage, was von manchen Polizeikorps so gehandhabt wird,

u^b

andernorts aber nicht zulässig scheint. Es zeigte sich im Rahmen der durchgeführten Gespräche aber auch, dass man seitens der Polizeikorps zumindest bei einem Teil der verfügbaren polizeilichen Massnahmen die pönalen Charakteristika der Massnahmen ganz bewusst einsetzt.

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

Auch eine Forschungsarbeit von Flotzinger (2020) zu den Auswirkungen von Konkordatsmassnahmen auf betroffene Personen hebt hervor, dass das Fussballspiel selbst nur einen der Gründe für die Reise von Fussballfans an die konkreten Auswärtsspiele darstellt. Viel mehr zeigte sich, dass die Fussballfans sehr eng miteinander verbunden sind und auch Fernhaltungsmassnahmen nichts an diesem sozialen Umfeld verändern. Die befragten Fans sagten ebenfalls aus, dass sie nach Ablauf der Massnahme wieder ins Stadion zurückkehren würden. Zur Frage nach einer Verhaltensänderung sagten die meisten befragten Fans aus, dass sie nach Ablauf der Massnahme vorsichtiger sein würden. Eine wirkliche Verhaltensänderung im Sinne einer Läuterung scheint aber unrealistisch. Ob das Konkordat mit seinen polizeilichen Massnahmen auf Fans eine abschreckende Wirkung vor einer eigentlichen Tat im Umfeld von Fussballspielen hat, konnte nicht endgültig beantwortet werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Wahrscheinlichkeit erwischt zu werden hier eine grössere Rolle spielt.

Ergebnisse spielbezogene Auflagen

Bei den an die Spielbewilligung geknüpften Auflagen lässt sich festhalten, dass ein Grossteil der gängigen Auflagen mittlerweile in weiteren Dokumenten verankert ist. Dazu gehören etwa die Sicherheitskonzepte der Stadien oder sonstige Vereinbarungen zwischen Behörden und Stadion, respektive Klub. Ein Verfügen von einzelnen Auflagen scheint daher mittlerweile kaum noch nötig. Klare Unterschiede zeigten sich aber bei den Auflagen zur Einschränkung der Verfügbarkeit von Alkohol im Stadioninnern. Während in Luzern, St. Gallen und Zürich regelmässig solche Alkoholeinschränkungen vorgenommen wurden, scheint dies an anderen Spielorten nicht der Fall

zu sein. Fest steht auch, dass die stark einschränkenden Auflagen, beispielsweise Kombitickets, kaum verfügt wurden. Gerade seitens der Behörden wurde dazu festgehalten, dass diese nur mit verstärktem Aufwand umsetzbar seien.

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

Ergebnisse Gesamtwirksamkeit

Bei der wahrgenommenen Gesamtwirksamkeit des Konkordats scheint man sich uneins, ob das revidierte Hooligan Konkordat mit der konkreten Umsetzung seit 2012 zu einer Verbesserung der Situation in Bezug auf Gewalt rund um Fussballspiele geführt hat (57% ja, 43% nein). Positive Stimmen gibt es vor allem auf Seite der Polizei, der Bewilligungsbehörden und der Staatsanwaltschaften. Sie heben die Stärkung der Behördenposition, die wirksame Fernhaltung von gewalttätigen Personen und den abschreckenden Effekt der Konkordatsmassnahmen hervor. Die kritischen Stimmen, insbesondere seitens der Vertreter der SBB, TPO, der Klubs und der Fanarbeit, betonen, dass das Hooligan Konkordat kaum einen Mehrwert generiert habe. Dies sei nicht zuletzt bedingt durch die unterschiedliche Umsetzung der verschiedenen Spielorte. Kritisiert wird aber auch, dass sich das polizeiliche Handeln teils zu stark auf das Hooligan Konkordat konzentriere, was unter anderem zu einer kontraproduktiven Verhärtung der Fronten zwischen Behörden/Polizei und Fans geführt habe. Von Relevanz sei dabei auch die Vermischung von unterschiedlichen Tatbeständen bei der Gewaltdefinition des Konkordats. Dass etwa die Verwendung von Pyrotechnik als Stilmittel gemäss Definition ebenfalls als gewalttätiges Verhalten betrachtet wird, scheint gerade aus Fan-Sicht noch immer missbilligt zu werden. Einigkeit besteht unter den befragten Stakeholdern darin, dass die Umsetzung des Konkordats einen beträchtlichen Aufwand mit sich bringt und die Gewalt als gesellschaftliche Problematik durch das Hooligan Konkordat nicht gelöst werden könne. So wurde von zahlreichen Personen erwähnt, dass eine Verschiebung der Gewalt (beispielsweise in untere Ligen) nicht ausgeschlossen werden könne, falls weitere einschränkende Massnahmen beschlossen würden.

u^b

Fazit

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

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

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

Wir empfehlen, juristische Abklärungen zur Verfügung von polizeilichen Massnahmen durchführen zu lassen, um so zur Rechtsgleichheit beizutragen. Auch die geforderten Möglichkeiten zur Integration von Extrazugfahrten in Rayonverbote und die Möglichkeiten einer einfacheren Umsetzung der Meldeaufgabe (bspw. in elektronischer Form) sollten geklärt werden. Zudem sollte eine umfassende Diskussion zur aktuellen Praxis bei den Fanfahrten erfolgen. Hier sollte eruiert werden, ob allenfalls in Form eines Anreizsystems zu gesetzeskonformem Verhalten beigetragen werden kann. Auch die Identifikation von gewalttätigen Personen scheint eine Schwierigkeit darzustellen. Die zu diesem Zweck von vielen Stakeholdern geforderte

Einführung von ID-Kontrollen beim Stadioneinlass, die gleichzeitig zur Fernhaltung gewaltsuchender Fans beitragen soll, müsste zuerst einer kritischen Überprüfung hinsichtlich der Umsetzbarkeit und Wirksamkeit unterzogen werden. Denn bisher fehlt es an evidenzbasierten Erkenntnissen, die die Tauglichkeit solch einer Massnahme verdeutlichen würden.

u^b