

Moosseedorf, 30. Dezember 2011

Generalsekretariat KKJPD
Kramgasse 14
3000 Bern 8**Vernehmlassungsantwort:****Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen**

Sehr geehrte Frau Ständerätin Keller-Sutter

Besten Dank für die Einladung zur Vernehmlassung betreffend Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Gerne nehmen wir wie folgt Stellung:

Einleitung

Am 29.1.2007 gab das Bundesamt für Sport (BASPO) eine „Erklärung des Schweizer Sports zur Bekämpfung von Gewalt im und um den Sport“ ab, die von verschiedenen Spitzenvertretern der Sportverbände und der öffentlichen Hand unterschrieben wurde. Die Erklärung begann mit folgendem Satz: „Gewalt und Hooliganismus wirken negativ auf das Image des Sports, des Schweizer Fussballs und Eishockeys und – insbesondere im Vorfeld der UEFA EURO 2008 – auf das Image unseres Landes“. Gleichzeitig wurde im Massnahmenpaket aufgeführt, dass der Schweizerische Fussballverband und die Swiss Football League sowie der Schweizerische Eishockeyverband und die Schweizerische Eishockey Nationalliga GmbH alles für gewaltfreie Sportveranstaltungen unternehmen müssen. Sie sollen in informeller Zusammenarbeit mit den Justiz- und Polizeibehörden entsprechende Vorgaben und Massnahmen in ihren Reglementen definieren.

Mit diesem Schritt wurde der lokale Umgang mit Fussballfans auf Clubebene mit scheinbar hinreichend begründeten Bedürfnissen der Schweiz in Zusammenhang mit der EURO8 verknüpft. Daraus resultierte ein „Hooligangesetz“, welches mit einer Revision des Bundesgesetzes zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) geschaffen wurde. Dieses Gesetz wurde im 2007 von verschiedenen Seiten kritisiert oder gar als verfassungswidrig beschrieben, missachtete es doch die kantonalen Zuständigkeiten bei Fragen der inneren Sicherheit. Ein Konkordat sollte diese Kompetenzfrage auf Ebene der Kantone regeln. Dieses Konkordat ist – durch kantonale Parlamentsbeschlüsse bestätigt – seit September 2010 für alle Kantone in Kraft gesetzt.

Wir stellen fest, dass während der politischen Debatte kaum verfassungsmässige Grundlagen, die Einhaltung der Grundrechte sowie die Verhältnismässigkeit des neuen Gesetzes diskutiert wurden. Die Gewalt bei Fussball- und Eishockeyspielen wurde von den Parlamentariern – obwohl keine verlässlichen Daten vorhanden und Einzelereignisse wie der 13. Mai 2006 (Ausschreitungen nach dem Meisterschaftsfinale FC Basel-FC Zürich) prägend waren – als derart gravierend eingeschätzt,

dass eine neue verwaltungsrechtliche Gesetzeslösung, ausschliesslich fokussiert auf den Fussball- und Eishockeyfan, bedenkenlos und ohne Hinterfragen verabschiedet wurde.

Fussball als öffentliches Gut sowie Gewalt als betroffen machender Bestandteil unserer Gesellschaft bilden eine Kombination, welche die Emotionen der breiten Bevölkerung - nicht nur der Fans - trifft, entsprechendes Interesse weckt und Reaktionen auslöst. Diese Profilierungs- und Reibungsfläche brachte mit sich, dass kritische Stimmen unpopulär waren oder gar als verharmlosend bezeichnet wurden. Nicht nur in Fankreisen wurden jedoch Bedenken laut. Mittels einer Unterschriftensammlung versuchten daher Fussballfans aus verschiedenen Vereinen, die Gesetzesänderung vor das Volk zu bringen bzw. die Debatte über die Eindämmung von Gewalt differenzierter und objektiver zu führen.

Grundsätzliches

Wir stellen fest, dass in Bezug auf die Einschätzung der effektiven Gewaltsituation im Fussball und Eishockey grosse Wahrnehmungsdifferenzen bestehen. Diese zeigen sich sowohl zwischen den regelmässigen MatchbesucherInnen und der Öffentlichkeit wie auch unter den verschiedenen Akteuren, die im Umfeld von Fussball- und Eishockeyspielen tätig sind. Die Differenzen konnten bis heute nicht aufgelöst werden, was die verschiedenen und sich teils massiv widersprechenden Interpretationen der vorliegenden Zahlen des Fedpol eindrücklich belegen und auch von einer aktuellen wissenschaftlichen Studie, die im Umfeld des FC Basel durchgeführt worden ist, bestätigt wird¹. In unserer Vernehmlassung möchten wir daher nicht auf jeden einzelnen Artikel eingehen. Vielmehr möchten wir aufzeigen, unter welcher Dynamik und auf welchen Grundlagen die Schaffung solch eines Spezialgesetzes entstanden ist, das nun nach zwei Jahren bereits wieder verschärft werden soll.

Gewaltsituation im Fussball und Eishockey

Trotz des oben beschriebenen Umstands, dass Zahlen zur Gewaltsituation in Fussball und Eishockey teilweise massiv verschieden interpretiert werden, wollen wir einen Blick auf die Statistik werfen. Das Fedpol weist in seinem Jahresbericht 2010 folgende Zahlen aus (Übersicht über die verfügbaren Massnahmen):

	2010	2009	2008
Stadionverbot	113	196	126
Rayonverbot	152	323	222
Meldeauflage	6	7	2
Polizeigewahrsam	0	2	0
Ausreisebeschränkung	8	4	0

¹ 2010 führten der FC Basel, die Fanarbeit Basel und die Fachhochschule Nordwestschweiz eine Online-Befragung durch, an der über 4'200 FC Basel-Fans teilnahmen. Ausgewertet wurde die Umfrage durch das Sportwissenschaftliche Institut der Universität Bern.

Gemäss Bericht des Fedpols wurden im 2010 200 Personen anlässlich von Sportveranstaltungen verhaftet. In der Schweiz gibt es im Umfeld von Fussball- und Eishockeyspielen rund 200 bis 300 Personen mit hoher Gewaltbereitschaft. 1500-2000 Personen können eine situative Gewaltbereitschaft aufweisen. Weiter zeigen die Zahlen des Fedpol auf, dass sich die Personeneinträge in der Hooligandatenbank HOOGAN bei einer Anzahl von 1'200 stabilisieren. Nach einer strukturbedingten Zunahme (Neuschaffung der Datenbank, Etablierung der Massnahmen etc.) konnte in den vergangenen zwei Jahren keine weitere Zunahme der neu eingetragenen Personen mehr festgestellt werden.

Zahlen, die das Bundesamt für Statistik (BFS) für die Zeitschrift „Beobachter“² zusammengetragen hat, zeigen auf, dass Gewaltereignisse in und um Schweizer Sportstätten die Ausnahme sind und dass aus wissenschaftlich statistischer Sicht nicht von einer Zunahme gesprochen werden darf. Die Auswertung beruht auf der polizeilichen Kriminalstatistik, welche Gewaltstraftaten nach Örtlichkeit ausweist. Gemäss diesen Daten kam es 2009 schweizweit zu 327 Verzeigungen wegen Gewaltstraftaten in und um Sportstätten. Gerade mal fünf dieser Verzeigungen waren auf Fälle von schwerer Gewalt zurückzuführen. Im gleichen Zeitraum wurden allein in den zwei höchsten Schweizer Fussball- und Eishockeyligen rund 950 Meisterschaftsspiele (Play-offs und Cup-Spiele nicht mitgerechnet) durchgeführt – vor über vier Millionen Zuschauern. Im Jahr 2010 ging die Anzahl der Verzeigungen auf 303 zurück – eine Abnahme um sieben Prozent, trotz steigenden Zuschauerzahlen. In den letzten beiden Jahren kam demzufolge je eine Verzeigung wegen einer Gewaltstraftat auf rund 13'000 Zuschauer. Bei schweren Gewalttaten beträgt das Verhältnis rund 1 zu 750'000.

Information und Wahrnehmung

Dieses offizielle Zahlenmaterial relativiert die in der öffentlichen Berichterstattung und politischen Debatte oft transportierte Meinung, dass im Fussball und Eishockey eine neue Dimension von Gewalt bzw. ein ständiges Problem vorhanden ist. Vielmehr kann mit den vorliegenden Zahlen von einem Missverhältnis zwischen den Fakten und der medialen und politischen Präsenz, den damit verbundenen Massnahmenvorschläge und neuen Gesetzesgrundlagen mit entsprechenden Kostenfolgen für den Steuerzahler gesprochen werden. Ganz grundsätzlich muss festgehalten werden, dass das in der aktuellen Gesellschaftspolitik omnipräsente Thema „Sicherheit“ wenig überraschend auch vor dem Stadion nicht Halt macht. Dabei lässt sich ein Muster der medialen Rezeption beobachten, das auch für andere gesellschaftliche Bereiche gilt: Gravierende Einzelfälle bzw. die Macht der entsprechenden Bilder suggerieren einen allgemeinen Zustand der Unsicherheit und eine ständige Zunahme der Gewalt.

Bei der Klassifizierung realer Fakten bei einer zunehmenden Informationsflut besteht die Gefahr sich zu verschätzen, denn die emotionale Wucht der verfügbaren Bildern und die mediale und politische Rhetorik beeinflussen die Wahrnehmung: Je mehr die (Medien-)Konsumenten von einem Thema sehen, hören und lesen, desto höher schätzen sie die Wahrscheinlichkeit ein, dass sich ein negatives Ereignis wiederholt – auch wenn dies in der Realität durch anders lautende statistische Belege

² Balz Ruchti: „Gewalt in Stadien ist selten“ in: Beobachter, Ausgabe 22/11

widerlegt wird. Die Forschung subsummiert dieses Phänomen unter der Verfügbarkeitstheorie (Availability Heuristic). Dieses Phänomen ist wie schon erwähnt nicht nur in der Gewaltdebatte rund um Sportveranstaltungen deutlich erkennbar und hat bedenkliche Konsequenzen: Die mediale Inszenierung und die politische Vereinnahmung werden kaum mehr hinterfragt, vorhandenes Zahlenmaterial nicht auf einer sachlichen Grundlage analysiert und schon gar nicht in ein Verhältnis zum immer populärer werdenden Fussball und Eishockey gesetzt.

Aus diesem Grund lehnt Fanarbeit Schweiz eine weitere Verschärfung des Konkordates ab. Aufgrund der vorliegenden Zahlen stellen wir darüber hinaus grundsätzlich in Frage, ob ein verwaltungsrechtliches Spezialgesetz, das sich auf Fussball- und Eishockeyfans fokussiert, aus staatspolitischer Sicht überhaupt zu rechtfertigen ist.

Definition und Ausweitung des Gewaltbegriffs

Das vorliegende Konkordat versucht unter Art. 2 möglichst alle Delikte, welche im Umfeld von Sportveranstaltungen vorkommen können, als Gewalttätigkeit zu definieren. Zusätzlich wird mit dem Tatbestand der Hinderung einer Amtshandlung ein weiteres Delikt aufgenommen. Dieses Vorgehen ist zu kritisieren. Das Schweizer Rechtssystem ist aufgebaut auf dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, der Unschuldsvermutung und dem Kaskadenprinzip. Der vorliegende Gesetzesentwurf höhlt nicht nur diese wichtigen rechtstaatlichen Grundsätze aus, sondern verliert damit seine Funktion als Präventionsinstrument. Indem für fast sämtliche Vergehen nicht die „mildere“ Form der Sanktionierung mit einem (neu schweizweiten) Rayonverbot, sondern sogleich eine Meldeauflage vorgesehen ist (Artikel 6a), outet sich das vorliegende Konkordat definitiv als ein parallel zum Strafrecht geführtes Bestrafungsinstrument – was bei Annahme des Konkordats aus rechtsstaatlicher Sicht äusserst fragwürdig wäre. Die gleichzeitige Erhöhung der Dauer des Rayonverbotes auf zwei Jahren stützt diesen Sachverhalt.

Kriminalität und harte Strafen

In einer aktuellen Ausgaben der wissenschaftlichen Zeitschrift „Causa Sport“ (CaS) findet sich ein bemerkenswerter Artikel, der sich eingehend mit der Frage beschäftigt, mit welchen Mitteln auf das gesellschaftliche Phänomen der Gewalt im Rahmen von Fussballveranstaltungen reagiert werden soll und ob die rechtlichen Massnahmen aus England auch in der Schweiz erfolgsversprechend sind³. Die Autoren Wohlers und Trunz gelangen zum Schluss, dass ein Rückgang der Kriminalität über hohe Strafandrohungen und harte Strafen eher zu bezweifeln ist, da entsprechende Untersuchungen belegen, dass *„weder der gesetzliche Strafrahmen noch die Sanktionsart noch die Sanktionswahl und die Strenge der verhängten Sanktionen ursächlich dafür sind, ob Gesetze befolgt werden oder nicht.“*

³ Prof. Dr. W. Wohlers und BLaw M. Trunz: „Hooliganismus-Bekämpfung: Kann die Schweiz von England lernen?“ in: Causa Sport, 2011/8, Seiten 176 - 202

(CaS, 2011/8, S. 201) Die Abschreckungswirkung von Strafen (negative Generalprävention) führt demzufolge nicht zu einer höheren Befolgung der Gesetze. Entscheidend sei vielmehr, dass eine konsequente Sanktionierung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit erfolge. Ausserdem würden die bestehenden Straftatbestände des Schweizerischen Rechts die im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen infrage kommenden Verhaltensweisen umfassend abdecken. Daraus folgern Wohlers und Trunz, *„ist weder- im Anschluss an England- die Einführung neuer, spezieller Hooligantatbestände notwendig, noch ist eine Anhebung der bestehenden Strafandrohungen zu befürworten“* (CaS, 2001, 8, S. 202). Erforderlich sei vielmehr *„die konsequente Anwendung der bestehenden Straftatbestände“* (CaS, 2011, 8, S. 202). Darüber hinaus betonen sie, dass es keine Alternative sei, Strafandrohungen bei Straftatbeständen zu verschärfen, wenn diese mangels Ressourcen letztlich doch nicht zur Anwendung kämen: *„Mit derartigen symbolischen Massnahmen würde der Gesetzgeber lediglich vortäuschen, etwas zu unternehmen, während in Tat und Wahrheit effektiv nichts geschieht.“* (CaS, 2011/8, S. 202)

Zum Schluss halten Wohlers und Trunz fest, dass es sich bei der Gewalt an Sportveranstaltungen um ein Phänomen mit gesellschaftlichen Ursachen handelt: *„Der Einsatz rechtlicher – insbesondere strafrechtlicher – Instrumente ‚bewältigt‘ gesellschaftliche Probleme nicht, sondern kann – wie das Beispiel des offensichtlich gescheiterten ‚War on Drugs‘ in aller Deutlichkeit belegt – allenfalls deren nach aussen hervortretenden Symptome in Grenzen halten. Wenn die Polizei und die Strafbehörden tätig werden müssen, um soziale oder gesellschaftliche Fehlentwicklungen zu ‚bekämpfen‘, dann ist an anderer Stelle etwas sozial- und/oder gesellschaftspolitisch schief gelaufen. Wer das Problem nicht nur eindämmen, sondern wirklich ‚bewältigen‘ will, muss hier ansetzen.“* (CaS, 2011/8, S. 202)

Mit dem vorliegenden verschärften Konkordat träte der Gesetzgeber in die oben beschriebene „Falle“. Andererseits besteht gar die Gefahr einer kontraproduktiven flächendeckenden Kriminalisierung von Fussball- und Eishockeyfans. Selbst Bagatelldelikte können ab dem 12. Lebensjahr zu einem Eintrag in eine Gewalttäter-Datenbank mit entsprechenden negativen persönlichen Folgen führen – und letztlich wohl auch zu sozialen Konsequenzen mit entsprechenden Kostenfolgen für den Steuerzahler.

Fussball und Eishockeyverband möchten mit ihren Stadionverbotsreglementen (siehe Art. 11 Richtlinie betreffend Erlass von Stadionverboten SFV) ein möglichst differenziertes Mittel zu Verfügung stellen, indem sie vor einer allfälligen Sanktionierung die Schwere der Tat und die gesamten Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen versuchen. Auch integrative Massnahmen sind vorgesehen. Doch all diese Bemühungen würden bei Annahme der vorliegenden Konkordatsanpassung quasi zur Farce. Und so besteht die Gefahr, dass auch bei gemässigten und bis dato nicht delinquenten Fans zunehmend Unverständnis und Widerstand gegen jegliche Massnahmen geschaffen werden – was nicht nur die Sportvereine vor grosse Problem stellen würde, sondern logischerweise auch die mit der Umsetzung beauftragten Behörden und privaten Sicherheitsfirmen. Diese Stigmatisierung einer ganzen Fangruppe unterstützt die Solidarisierung der gemässigten Fans für radikale Ideen und Verhalten, die bis zu einer Gewaltlegitimierung führen können. Diese gefährliche Tendenz ist im Übrigen schon heute in dem vermehrten konfliktreichen Aufeinandertreffen von Fangruppierungen mit der Polizei oder privaten Sicherheitskräften

erkennbar, wenn Solidarisierungsmechanismen dazu führen, dass bei einer gewalttätigen Eskalation mehrere hundert Fans zu Mitbeteiligten werden.

Aus diesen Gründen erachtet Fanarbeit Schweiz das vorliegende Konkordat als der Eindämmung der Gewalt nicht förderlich, sondern ganz im Gegenteil als kontraproduktiv. Massnahmen, welche auf den Gewalttäter fokussiert zur Anwendung kommen, unterstützen wir.

Fokus auf den Gewalttäter

Ein Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zeigt dann Wirkung und breite Akzeptanz, wenn es sich auf den Gewalttäter fokussiert. Uns ist klar, dass bei der Definition von gewalttätigem Verhalten in der Fachwelt (noch) kein Konsens besteht. Deshalb haben wir aus sozialwissenschaftlicher Perspektive ein Grundlagenpapier („Gewalt im Umfeld von Fussball- und Eishockeyspielen“, FaCH 2011) erarbeitet, welches einen differenzierten Umgang mit dem Gewaltbegriff zulässt. Diesen Anspruch erfüllt das vorliegende Konkordat in keiner Weise, indem es sämtliche gesicherten Erkenntnisse der Geistes- und Rechtswissenschaften ignoriert und in eigenmächtiger Art einen äusserst fragwürdigen Gewaltbegriff definiert.

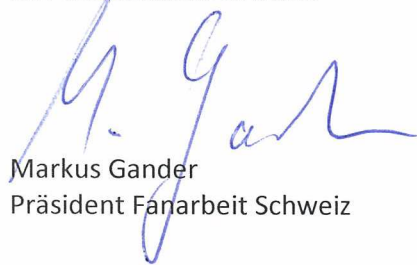
Wir schlagen deshalb vor, Art. 2 dahingehend zu verändern, dass die Definition des gewalttätigen Verhaltens auf die strafbaren Handlungen gegen Leib und Leben nach den Artikeln 111–113, 117, 122, 123, 125 Absatz 2, 126, 129, 133, 134 des Strafgesetzbuches (StGB) festgelegt wird (Art. 2a) und die weiteren Delikte (Art. 2 b-i und Art 2 Abs. 2) auf dem zivil- und strafrechtlichen Weg verfolgt bzw. diese aus dem Konkordat gestrichen werden. Diese Änderungen hätte zur Folge, dass die verwaltungsrechtlichen Massnahmen eines „Hooliganengesetzes“ auf breitere Akzeptanz stossen würden, was nicht zuletzt wichtige Selbstregulierungsmechanismen in den Fankurven unterstützen und Radikalisierungstendenzen zurückbinden würde. Ebenso könnten die für die Sicherheit zuständigen Organe wie Polizeieinsatztruppen, Szenekenner etc. dank der Fokussierung auf Gewalttäter ihrer Arbeit effektiver, mit einer breiteren Akzeptanz und mit weniger Konfrontationen nachgehen.

Empfehlung

Fanarbeit Schweiz empfiehlt, die vorliegende Konkordatsrevision nicht den kantonalen Parlamenten vorzulegen und den Inhalt in einer interdisziplinären und interdepartementalen Arbeitsgruppe zu besprechen mit dem Ziel, eine geeignetere Version zu entwickeln, die den Fokus auf effektive Gewalttaten legt und damit den Grundsätzen eines liberalen Rechtsstaates entspricht.

Wir hoffen, dass unsere Überlegungen und unsere Empfehlung in die zukünftige Ausgestaltung des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen Berücksichtigung finden.

Mit freundlichen Grüssen



Markus Gander
Präsident Fanarbeit Schweiz



Thomas Gander
Geschäftsführer Fanarbeit Schweiz