

Sicherheit im Umfeld von Sportveranstaltungen

Bericht der Regierung vom 3. Mai 2011

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Auftrag	3
2 Ausgangslage	4
2.1 Entwicklung der letzten Jahre	4
2.1.1 Ausland	4
2.1.2 Schweiz	4
2.1.3 Kanton St.Gallen	5
2.2 Die Fanszene	6
3 Ursachen für Gewalt	7
3.1 Alkohol	8
3.2 Anonymität	8
3.3 Fanverhalten	9
4 Koordinationsgremien und gesetzliche Grundlagen	9
4.1 Policy gegen Gewalt bei Sportveranstaltungen der KKJPD	9
4.2 Nationaler Runder Tisch	10
4.3 Sicherheitsauflagen der Ligen	11
4.4 Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen und HOOGAN	12
5 Vereinbarungen zwischen Behörden und Sportvereinen	13
5.1 Massnahmen zur De-Anonymisierung von Gewalttätern	14
5.1.1 Zusammenarbeit zur Identifikation	14
5.1.2 Intensive Auswertung	15
5.2 Massnahmen betreffend Stadionsicherheit	15
5.2.1 Durchsetzung der Stadionordnung	15
5.2.2 Audits der Sicherheitsauflagen	16
5.3 Massnahmen in Bezug auf Alkohol	16
5.4 Beteiligung des Veranstalters an den Sicherheitskosten der öffentlichen Hand	16
5.5 Abschluss von Vereinbarungen	17
5.6 Umsetzung der Vereinbarung im Kanton St.Gallen	18

5.6.1	Vereinbarung mit den Rapperswil-Jona Lakers	18
5.6.2	Reglement über die Bewilligung von Fussballspielen in der Stadt St.Gallen	19
6	Umsetzung weiterer Massnahmen im Kanton St.Gallen	19
6.1	Kantonaler Runder Tisch	19
6.2	Modell Rapperswil-Jona	20
6.3	Schnellverfahren	20
6.4	Szenekenner / Beweissicherungs- und Festnahmeelemente	21
6.5	Video-Überwachung	22
7	Fanarbeit	23
7.1	Fanarbeit im Kanton St.Gallen	23
7.2	Verstärkte Koordination der Fanarbeit	24
8	Notwendigkeit ergänzender Rechtsgrundlagen?	24
8.1	Geltende rechtliche Rahmenbedingungen	24
8.1.1	Strafrecht	25
8.1.2	Zivilrecht	25
8.1.3	Verwaltungsrecht (Polizeirecht)	25
8.2	Vorläufiger Verzicht auf weiterführende Regelungen	25
8.2.1	Ergänzung des Konkordats	26
8.2.2	Kostenüberwälzung	26
9	Kostenfolgen	27
10	Fazit	27
11	Antrag	28

Zusammenfassung

Gewalt und Ausschreitungen im Umfeld von Sportveranstaltungen haben in den letzten Jahren in der Schweiz kontinuierlich zugenommen. Von dieser Entwicklung blieb auch der Kanton St.Gallen nicht verschont. Um dieser Gewalt entgegenwirken zu können, wurde als zentrale gesetzliche Grundlage das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen abgeschlossen. In diesem Konkordat, dem der Kanton St.Gallen frühzeitig beigetreten ist, sind die Massnahmen geregelt, mit denen Risikofans von Sportveranstaltungen ferngehalten werden sollen. Überdies hat die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren im November 2009 einstimmig eine Policy verabschiedet, in der weiterführende Massnahmen gegen Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen eingeführt und umgesetzt werden sollen. Dabei ist vorgesehen, dass zwischen Behörden und Vereinen Vereinbarungen abgeschlossen werden, welche die Sicherheitsfragen, die Zuständigkeiten, die Verpflichtungen bezüglich personeller und materieller Ressourcen sowie die Kostentragung regeln. Diese Massnahmen umfassen unter anderem die Zusammenarbeit bei der Identifikation von Risikofans, die intensive Aus-

wertung von Bildmaterial, die Durchsetzung der Stadionordnung und die Überprüfung der Sicherheitsauflagen. Im Kanton St.Gallen haben die Rapperswil-Jona Lakers mit dem Sicherheits- und Justizdepartement und der Stadt Rapperswil-Jona im September 2010 eine solche Vereinbarung abgeschlossen. In Bezug auf die Spiele des FC St.Gallen haben sich Stadtrat und Stadtparlament hingegen entschieden, den Weg über eine gesetzliche Regelung – Reglement über die Bewilligung von Fussballspielen in der Stadt St.Gallen, in Kraft seit 1. März 2011 – zu beschreiben.

Im Kanton St.Gallen wurden in den letzten Jahren verschiedene weitere Massnahmen eingeführt und umgesetzt. So hat der Kanton St.Gallen gemeinsam mit der Stadt Rapperswil-Jona und den Rapperswil-Jona Lakers im Jahr 2009 das dreijährige Projekt «Gewaltfreier Sport – Sport als Vergnügen» lanciert, das zu einer wesentlichen Verbesserung der Zuschauerkultur und damit auch zur Reduktion der Sicherheitskosten bei Spielen der Rapperswil-Jona Lakers führen soll. Ebenfalls seit dem Jahr 2009 wird bei Straftaten im Umfeld von Sportveranstaltungen das strafprozessuale Strafbefehlsverfahren im Sinn eines Schnellverfahrens angewendet: Risikofans werden bei gewalttätigem Verhalten durch die Polizei angehalten und unmittelbar der Staatsanwaltschaft zugeführt, die alsdann aufgrund der Einvernahme und der Beweislage einen Strafbefehl ausstellt. Diese Massnahme, bei der der Kanton St.Gallen eine Pionierrolle einnimmt, hat sich bewährt und strahlt auch eine grosse präventive Wirkung aus. Weitere wichtige Massnahmen sind der Einsatz von polizeilichen Beweissicherungs- und Festnahmeelementen, die Intensivierung der Video-Überwachung wie auch Ansätze zur Einführung einer sozioprofessionellen Fanarbeit.

Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen berührt verschiedene Rechtsgebiete, allen voran das Strafrecht. Doch auch aus dem Zivil- und dem Verwaltungsrecht können verschiedene Bestimmungen angewendet werden. Aufgrund der bestehenden Regelungen wie auch der Erkenntnis, dass Massnahmen mittels einer Vereinbarung zielgerichteter und flexibler umgesetzt und wechselnden Bedürfnissen angepasst werden können, sieht die Regierung davon ab, weitere gesetzliche Bestimmungen zu formulieren. Erste Erkenntnisse aus den vergangenen zwei Spielseasons in Fussball und Eishockey zeigen, dass gewisse Verbesserungen erzielt und die polizeilichen Einsatzdispositive bereits leicht reduziert werden konnten. Der eingeschlagene Weg ist daher konsequent weiterzugehen.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Bericht zur Sicherheit im Umfeld von Sportveranstaltungen.

1 Auftrag

In der Junisession 2008 hat der Kantonsrat das Postulat 43.08.10 «Gesamtheitlicher Ansatz gegen Gewalt bei sportlichen Grossveranstaltungen» mit folgendem Wortlaut gutgeheissen:

«Die Regierung wird eingeladen, in einem Postulatsbericht die verschiedenen Möglichkeiten für eine gesamtheitliche Problemlösung bei Sportanlässen aufzuzeigen, sowie die nötigen gesetzlichen Regelungen vorzubereiten.»

Ausserdem wird im Rahmen dieses Berichts die Interpellation 51.10.58 «Ausschreitungen im Rahmen von Sportveranstaltungen: Überwälzung der Kosten auf die Täter» beantwortet.

2 Ausgangslage

2.1 Entwicklung der letzten Jahre

2.1.1 Ausland

In verschiedenen europäischen Staaten stellt Hooliganismus beziehungsweise Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen ein gravierendes Problem dar. In Deutschland kommt es an den Spieltagen regelmässig zu Ausschreitungen im Umfeld von Sportstadien wie auch auf den Anfahrtswegen. Auch hat das Abfeuern von Feuerwerk während der Spiele zu Verletzten geführt. Im Februar 2010 beispielsweise wurden beim Spiel des 1. FC Nürnberg gegen den VfL Bochum zwei Personen mit schweren Verbrennungen ins Krankenhaus eingeliefert.¹ Im September 2010 zündeten Anhänger des 1. FC Kaiserslautern auf dem Weg ins Stadion des FSV Mainz einen Böller, der bei 9 Polizisten und einem Fan zu Trommelfellrissen und Knalltraumata führte.² In Italien wiederum, wo es im Jahr 2007 letztmalig zu Todesopfern bei Ausschreitungen kam, wurde mit verschiedenen Massnahmen die Sicherheit im Umfeld von Sportveranstaltungen zwar verbessert. Dennoch kommt es auch in Italien bis heute regelmässig zu Ausschreitungen mit Verletzten.

Besonders gravierende Ausmasse nimmt der Hooliganismus in Staaten wie Polen oder Russland an – immerhin Austragungsorte der nächsten Fussball-Europa- beziehungsweise übernächsten Weltmeisterschaft. Dort sind bei Ausschreitungen zwischen verfeindeten Gruppierungen wiederholt Todesopfer zu beklagen. Hooligan-Gruppierungen versuchen nicht nur, Einfluss auf Sportvereine zu gewinnen, sondern sind auch mit ultranationalistischen Gruppierungen und kriminellen Organisationen eng verflochten. Ähnliche Verflechtungen bestehen auch in Serbien. Gewaltbereite serbische Fussball-Fans schafften es in Genua im Oktober 2010, im Vorfeld die Aufstellung der serbischen Nationalmannschaft zu beeinflussen und während des Spiels einen Abbruch des Qualifikationsspiels zwischen Italien und Serbien zu erzwingen.³

Andere europäische Staaten wiederum haben aus der Vergangenheit ihre Lehren gezogen und mit gezielten Massnahmen ein sicheres Umfeld für Sportveranstaltungen etabliert. So haben es beispielsweise England, Holland, Belgien oder auch Spanien geschafft, die Gewalt aus dem Umfeld von Sportveranstaltungen weitgehend zu verbannen. Insbesondere England hat sich mit einem konsequenten Vorgehen gegen Gewalttäter hervorgetan. Nach der Katastrophe im Haysel-Stadion im Jahr 1985⁴ entwickelte England eine umfassende Strategie zur Bekämpfung von Gewalt im Umfeld von Fussballspielen. Diese umfasst Gesetze gegen Gewalt bei Sportveranstaltungen, die den Behörden eine gute Handhabe bieten sowie eine enge Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure sicherstellen. Ausserdem werden die Sportvereine in die Verantwortung genommen. Von ihnen wird ein grosser Beitrag an die Sicherheit verlangt. Dieser Beitrag umfasst unter anderem eine genügende Anzahl an Stewards im Stadion, einen restriktiven Alkoholausschank sowie eine Beschränkung des Platzangebots auf Sitzplätze (Sitzplattzwang). Auch die anderen Staaten kennen entsprechende Gesetze und Massnahmen gegen Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen und pflegen eine enge Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure.⁵

2.1.2 Schweiz

Tumulte und Feuerwerk bei Fussballspielen sind in der Schweiz kein neues Phänomen. Dennoch haben die Krawalle anlässlich von Fussballspielen in den letzten Jahren massiv zugenommen und eine neue Dimension in Bezug auf Ausmass und Gewaltvorkommnisse erreicht. Über 250 Personen wurden 2009 anlässlich von Sportveranstaltungen festgenommen und mehr als 120

¹ Spiegel Online, 27. Februar 2010.

² Hamburger Abendblatt, 13. September 2010.

³ Vgl. z.B. Basler Zeitung, 14. Oktober 2010.

⁴ Beim Endspiel des Europapokals der Landesmeister zwischen dem FC Liverpool und Juventus Turin stürmten Liverpooler Hooligans vor Spielbeginn einen italienischen Sektor und verursachten eine Massenpanik. Bei dieser Ausschreitung starben 39 Personen und 454 Personen wurden verletzt.

⁵ Länderbericht der KKJPD vom 19. August 2009; vgl. Abschnitt 4.1 dieses Berichts.

Personen verletzt, davon 42 Personen bei Eishockeyspielen. Das Bundesamt für Polizei (fedpol) schätzt, dass im Umfeld von Sportveranstaltungen von insgesamt rund 1'500 bis 2'000 gewaltbereiten Personen auszugehen ist und dass an jedem Spiel der Super-League-Saison 2009/2010 durchschnittlich 193 gewaltorientierte Personen anwesend waren⁶. In der Challenge League sind es durchschnittlich 9 gewaltorientierte Personen.

In der Saison 2009/2010 wurden je Super League Spiel durchschnittlich 98 Polizisten eingesetzt, wobei je Polizist rund 6 Stunden Einsatzdienst anfielen. Somit waren an jedem Spieltag der Super-League in der ganzen Schweiz rund 500 Polizisten im Einsatz. In der Challenge League wurden durchschnittlich 6 Polizisten je Spiel aufgeboten, die je rund 2.5 Stunden im Einsatz waren.

Auch im Eishockey musste in der Schweiz in den letzten Jahren eine Zunahme von Gewaltvorfällen beobachtet werden. Zwar liegt die Zahl der Vorfälle deutlich unter derjenigen der Fussballspiele, doch nehmen Ausschreitungen bei Eishockeyspielen eine Sonderstellung ein. So ist die Schweizer Eishockeyliga neben der deutschen eine der wenigen, in der es regelmässig zu Ausschreitungen kommt. In der Vergangenheit kam es in der Schweiz bereits zu Eisfeldstürmungen und zu Auseinandersetzungen auf den Anfahrtswegen. Insbesondere während der Play-Off-Serien musste in den vergangenen Jahren eine Zunahme von Gewaltereignissen beobachtet werden.

Für die Saison 2009/2010 ging das fedpol davon aus, dass durchschnittlich 47 Risikofans ein Spiel in der Schweizerischen Eishockey National League A besuchten. In der National League B musste je Spiel mit durchschnittlich 11 Risikofans gerechnet werden. Die Präsenz dieser Risikofans erfordert von der Polizei, dass sie an National League A Spielen mit durchschnittlich 24 Personen im Einsatz ist. Bei National League B Spielen werden durchschnittlich 6 Polizisten aufgeboten.

In jüngerer Zeit stellt das fedpol fest, dass vermehrt auch Sportveranstaltungen unterer Ligen von Ausschreitungen begleitet werden. Dabei findet nicht etwa eine Verlagerung von den oberen in die unteren Ligen statt, sondern die Problematik manifestiert sich in den unteren Ligen verstärkt (bei gleich oder ähnlich bleibender Belastung der oberen Ligen). Grund dieser Entwicklung ist, dass vermehrt Fans Spiele der U-21-Mannschaft desselben Clubs besuchen, die in der ersten oder zweiten Liga spielen, wobei die Veranstalter nicht mit einem derart grossen – und teilweise problematischen – Publikumsaufmarsch rechnen. Dabei ist auch nicht ausgeschlossen, dass Spiele unterer Ligen von Personen besucht werden, die mit einer Massnahme (Stadionverbot, Rayonverbot u.ä.) belegt sind und damit rechnen, dass diese Spiele kaum von der Polizei beobachtet werden.

Der Handlungsbedarf bei der Sicherheit im Umfeld von Sportveranstaltungen ist aufgrund dieser Ausführungen gross. Konservativ geschätzt betragen die Polizeikosten für Einsätze bei Sportveranstaltungen gesamtschweizerisch jährlich rund 25 Millionen Franken. Hierbei sind die Kosten für die Nachbearbeitung, Fahndung und Strafverfolgung noch nicht einberechnet.

2.1.3 Kanton St.Gallen

Auch der Kanton St.Gallen ist von der zunehmenden Gewaltbereitschaft im Umfeld sowohl von Fussball- wie auch von Eishockeyspielen betroffen. Im Kanton St.Gallen spielen insgesamt drei Sportvereine in den höchsten Ligen. Es sind dies im Fussball der FC St.Gallen in der Super League und der FC Wil in der Challenge League sowie im Eishockey die Rapperswil-Jona Lakers in der National League A. Insbesondere beim FC St.Gallen, der auf die Saison 2009/2010 wieder in

⁶ Jahresbericht des Bundesamtes für Polizei 2009.

die Super League aufgestiegen ist, wie auch bei den Rapperswil-Jona Lakers, die ebenfalls in der höchsten Liga spielen, kommt es wiederholt zu Ausschreitungen.

Das Gewaltpotential eines kleinen Teils der Zuschauer erfordert, an jedem Spiel eine je nach Risikoanalyse mehr oder weniger grosse Präsenz der Polizei. Die Stundenzahlen für Ordnungsdienst-Einsätze sind in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Im Kanton St.Gallen liegt die Zuständigkeit bei Heimspielen des FC St.Gallen bei der Stadtpolizei, während für die Heimspiele des FC Wil und der Rapperswil-Jona Lakers die Kantonspolizei zuständig ist.

Aufgrund des grossen Zuschaueraufkommens bei den Heimspielen des FC St.Gallen wird die Stadtpolizei durch Kräfte der Kantonspolizei regelmässig unterstützt. Im Jahr 2010 stellte die Kantonspolizei rund 25 Prozent der Ordnungsdienst-Kräfte an Spielen in der AFG-Arena. Für die übrigen Fussball- und Eishockeyspiele auf Kantonsgebiet sind die Ordnungskräfte der Kantonspolizei St.Gallen zuständig. So leistete die Kantonspolizei für die Spiele des damaligen SC Rapperswil-Jona noch in der Saison 2001/2002 insgesamt 812 Stunden. Die Einsatzstunden bei Spielen der Rapperswil-Jona Lakers stiegen im Jahr 2010 auf rund 14'600 Stunden. Insgesamt leistete die Kantonspolizei im gleichen Jahr rund 18'900 Ordnungsdienst-Einsatzstunden, davon rund 2'500 Stunden unterstützende Einsätze bei Heimspielen des FC St.Gallen. Hinzu kommen rund 8'000 Einsatzstunden der Stadtpolizei auf Stadtgebiet im gleichen Jahr.

2.2 Die Fanszene

Die Zuschauer, die zu einer Sportveranstaltung strömen, sind vielfältig und nur ein sehr geringer Teil von ihnen ist gewalttätig. Zwar gibt es verschiedene Ansätze zur Kategorisierung der Fans. Da diese Kategorisierungen aber akademisch anmuten und die Grenzen zwischen den einzelnen Kategorien fließend sind, hat sich bei den Behörden die Einteilung der Fans in «Nicht-Risikofans» und «Risikofans» durchgesetzt. Unter Risikofans werden diejenigen Personen verstanden, die im Umfeld von Sportveranstaltungen geplant oder situativ die öffentliche Ordnung gefährden oder asoziales Verhalten an den Tag legen. Demgegenüber sind Nicht-Risikofans Personen, von denen anzunehmen ist, dass sie weder geplant noch spontan an Gewalttätigkeiten oder Unruhen teilnehmen oder dazu anstiften. Wird Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen thematisiert, werden bei den Risikofans zwei spezifische Gruppierungen besonders hervorgehoben: Hooligans und Ultras.

Unter Hooligans werden Zuschauer verstanden, die anlässlich von Sportveranstaltungen gezielt die Auseinandersetzung mit gegnerischen Hooligans suchen. Der Hooliganismus entstand in der Mitte des letzten Jahrhunderts in England und breitete sich von dort in andere europäische Staaten aus. Bezeichnend ist, dass die Anwendung physischer Gewalt in der Regel nach einer Art «Ehrenkodex» erfolgt. Dieser besagt, dass keine Waffen und keine Wurfgegenstände zum Einsatz kommen und dass, wer am Boden liegt, nicht mehr angegriffen wird. Um der zunehmenden Intervention durch die Polizei zu entgehen, kann es vorkommen, dass sich Hooligans auch fernab der Stadien auf dem Land verabreden, um sich dort zu prügeln. Alkohol spielt bei Hooligans eine untergeordnete Rolle, da sie für den anstehenden Zusammenstoss mit anderen Hooligans im Vollbesitz ihrer Kräfte sein wollen.

Eine Fanbewegung, die auch in der Schweiz zunehmend festzustellen ist, sind die Ultras. Sie ist in den 1960er Jahren in Italien entstanden. Unter den Ultras werden Anhänger verstanden, die ihren Verein immer und überall bestmöglich unterstützen. Im Stadion zeichnen sie sich durch aufwendige Choreographien aus, aber auch durch Fahnenmeere und Gesänge, die durch einen Vorsänger mit Megaphon, den sogenannten Capo, angestimmt werden. Auch das Abbrennen von pyrotechnischem Feuerwerk erachten die Ultras als Zeichen ihrer Unterstützung. Im Gegensatz zu den Hooligans sind die Ultras dem übermässigen Alkoholkonsum nicht abgeneigt. Generell wehren sich die Ultras gegen eine Kommerzialisierung des Sports. Die Ultras der AS Roma

beispielsweise haben ein Manifest gegen den modernen Fussball verfasst, das als eine Grunddefinition der Ultra-Bewegungen angesehen wird.⁷ Sie verweigern die finanzielle Unterstützung durch den Verein und finanzieren sich durch den Verkauf von eigenen Fanartikeln und durch Spenden. In Italien beeinflussen Ultra-Gruppierungen sogar die Politik der Vereine, indem sie sich beispielsweise gegen den Kauf eines bestimmten Spielers stellen oder Freikarten erpressen, die sie dann auf dem Schwarzmarkt verkaufen.

Auch wenn Ultras in ihrem Selbstverständnis grundsätzlich nicht gewaltsuchend sind, so wird von einem Teil der Ultras die Anwendung von Gewalt nicht a priori ausgeschlossen. So gibt es Ultra-Gruppierungen, die teilweise unter Gewaltanwendung anderen Ultras ihre Zaunfahnen stehlen und diese dann in ihrem Sektor umgekehrt aufgehängt als Trophäen präsentieren. Es existieren auch Gruppierungen, die den Konflikt mit der Polizei oder anderen Fangruppierungen suchen und bei Ausschreitungen vor dem Einsatz von Wurfgeschossen und Waffen nicht zurückschrecken. So wurden in den letzten Jahren vereinzelt brennende Fackeln in andere Zuschauersektoren geworfen.

Die Ultra-Bewegung war in den 1960er Jahren in Italien eng mit der linksautonomen Bewegung verknüpft, welche die Fankurve als Ort der Auflehnung gegen den Staat nutzte. Im Lauf der Zeit hat sich diese Verknüpfung immer mehr aufgeweicht. Geblieben ist die antiautoritäre und anti-staatliche Haltung der Ultras. Auch in der Schweiz gibt es eine Vermischung von Ultra-Gruppierungen und linksautonomer Szene, die regelmässig für Ausschreitungen verantwortlich ist. Am augenfälligsten ist diese Situation in der Südkurve des FC Zürich, wo teilweise die gleichen Personen stehen, die auch für die Krawalle am 1. Mai wie auch für die Antifa-Spaziergänge in verschiedenen Städten verantwortlich sind. Wie gross dieses Mobilisierungspotential ist, hat sich am «Reclaim the Streets»-Chaotenzug durch Zürich vom 6. Februar 2010 gezeigt. Aufgerufen zu den Ausschreitungen, die nach dem Spiel des FC Zürich gegen Xamax Neuenburg stattfanden, wurde unter anderem mit Flugblättern in der Südkurve. Aber auch in der Fanszene des FC St.Gallen lässt sich ansatzweise eine solche Vermischung beobachten.

3 Ursachen für Gewalt

Es gibt verschiedene Faktoren, welche die Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen begünstigen können. Aus diesen Faktoren lassen sich Handlungsbedarf und Handlungsmöglichkeiten ableiten. Wichtig hierbei ist die Erkenntnis, dass nicht ein einzelnes Problemfeld allein für die Gewalt verantwortlich ist, sondern vielfach eine Kombination verschiedener Problemfelder. Hinzu kommt, dass die zunehmende Gewaltbereitschaft auch ein allgemeines gesellschaftliches Phänomen ist, das über die Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen hinausgeht und sich auch generell in Kriminal-, Urteils- und Opferstatistiken niederschlägt. Diesbezüglich bestehen mannigfaltige Ursachen, die den Rahmen des vorliegenden Berichts sprengen würden. Die Regierung hat diesbezüglich bereits in anderen Berichten die Ursachen und die Auswirkungen analysiert, beispielsweise im Bericht 40.10.04 «Gewalt und Kriminalität von Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Kanton St.Gallen» vom 9. März 2010. Die nachfolgenden Ausführungen beleuchten die möglichen Ursachen spezifisch im Umfeld von Sportveranstaltungen.

⁷ Gemäss diesem Manifest sollen Ultras:

1. Jeden unnötigen Kontakt oder Hilfe durch die Vereine verweigern
2. Jede Hilfe durch die Polizei verweigern
3. Untereinander besser zusammenarbeiten
4. In Eigenregie zu den Auswärtsspielen reisen
5. Mit den Ultras der anderen Vereine zusammenarbeiten und die Ware «TV-Fussball» unattraktiver machen
6. Sich durch die Vereine nicht unterdrücken lassen und an allen Spielen Präsenz zeigen
vgl. <http://www.asromaultras.org/manifesto.html> (17. März 2010).

3.1 Alkohol

Für eine gesteigerte Gewaltbereitschaft wirkt Alkohol als Katalysator. Dies gilt nicht nur für Fussball- und Eishockeyspiele, sondern allgemein. Dass Alkohol bei Sportveranstaltungen eine negative Wirkung entfaltet, widerspiegelt sich auch in den Erfahrungen der Sicherheitskräfte. Zwar spielt der Alkoholkonsum bei den klassischen Hooligans eine untergeordnete Rolle, doch bei anderen Risikofans kann ein übermässiger Alkoholkonsum zu einer Senkung der Hemmschwelle gegenüber Sicherheitskräften oder gegnerischen Fanggruppierungen führen. Hierbei spielt nicht nur der Konsum von Alkohol während des Spiels im Stadion eine wesentliche Rolle, sondern auch derjenige im Vorfeld eines Spiels. Gemäss einer Studie, die auf der Befragung von Polizeikräften basiert, waren bei Sportanlässen in wenigstens der Hälfte aller Gewaltvorfälle die Personen bereits vor Spielbeginn alkoholisiert.⁸

Der negativen Wirkung von übermässigem Alkoholkonsum sind sich die Behörden wie auch die Vereine bewusst. Bei internationalen Spielen der UEFA (UEFA Europa League, Champions League oder Länderspiele) beispielsweise herrscht heute schon in den Stadien ein Alkoholverbot. In der AFG Arena wird bei Fussballspielen mit einem erhöhten Risiko im Stadion kein Alkohol oder lediglich sogenanntes Leichtbier ausgeschenkt. Die Behörden können aufgrund der Auflagen in den Bau- und Betriebsbewilligungen in den einzelnen Restaurationsbetrieben im Umfeld des Stadions zudem den Ausschank von Alkohol im Aussenbereich einschränken. Nach Art. 8 des Sicherheitsreglements der Swiss Football League⁹ hat der Heimverein zudem den Zutritt von alkoholisierten oder unter Drogeneinfluss stehenden Personen zu verhindern. Im öffentlichen Bereich kann die Polizei wiederum eine Wegweisung von stark alkoholisierten Personen verfügen. Trotz dieser Massnahmen bleibt der Alkoholkonsum als eines der wichtigsten Probleme bestehen.

3.2 Anonymität

Wenn eine grosse Wahrscheinlichkeit besteht, für sein Fehlverhalten nicht belangt zu werden, steigt die Neigung zu Regelverstössen. Wer nicht erkannt wird, gegen den können auch keine Sanktionen ausgesprochen werden. Dies gilt nicht nur für gewalttätiges Verhalten an sich, sondern auch für das Werfen von Gegenständen oder das Abfeuern von Pyrotechnik. Besonders in der Ultra-Szene sind Vermummungen mit Fan-Schal, Sonnenbrille, Baseball-Cap und Kapuzenpullover verbreitet. Beim Abfeuern von Pyros werden zuvor sogenannte Doppelhalter und Fahnen in die Höhe gehalten, um zu verhindern, dass die Feuerwerk abbrennenden Personen während der Anzündvorbereitungen erkannt werden. Nach dem Abfeuern tauchen die Fans oft in der Zuschauerermenge ab und wechseln die Kleider, um Übereinstimmungen mit allfälligen Videobildern zu vermeiden.

Die Gruppendynamik führt dazu, dass fehlbare Personen in einem Stadion-Sektor durch andere Personen geschützt werden. Mit dieser Solidarisierung wird verhindert, dass die fehlbaren Personen identifiziert und ohne Schwierigkeiten aus dem Sektor abgeführt werden können. Eine Verhaftung aus einem Sektor heraus birgt das Risiko, die Situation eskalieren zu lassen.

Um der Anonymität vorzubeugen, wurde im Übertretungsstrafgesetz (sGS 921.1; abgekürzt UeStG) unter Art. 12bis ein Vermummungsverbot auf öffentlichem Grund verankert, das explizit auch für Sportveranstaltungen gilt. Zudem sind im Umfeld des Stadions sowie in dessen Innern Video-Kameras installiert, um fehlbare Personen schneller und auch nachträglich identifizieren zu können. Ausserdem begleiten polizeiliche Beweissicherungs- und Festnahmeelemente (BFE) die polizeilichen Ordnungsdienstleistungen. Sofern die Video-Aufnahmen verwertbar sind, können sie auch strafrechtlich verwendet werden. So konnte beispielsweise eine vermummte Person, die an

⁸ 08.300 Bericht des Bundesrates zum Postulat der Kommission für Rechtsfragen des Ständerats, Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, S. 8 f.

⁹ <http://www.football.ch/sfl/cm/Sicherheitsreglement%20d%2011-09.pdf> (15. Januar 2010).

den Ausschreitungen am Barrage-Spiel des FC St.Gallen vom 20. Mai 2008 beteiligt war, neben einigen übereinstimmenden körperlichen Merkmalen nicht zuletzt anhand ihrer Kleidung identifiziert werden. Sie wurde vom Gericht schliesslich in erster Instanz schuldig gesprochen.

Mit dem Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen¹⁰ wird bereits das Mitführen von Feuerwerk auf den Hin- und Rückwegen geahndet. Die fehlbaren Personen werden mit den entsprechenden Fernhaltemassnahmen belegt. Diese präventive Massnahme ermöglicht, dass schon vor dem Spiel Personen kontrolliert und sanktioniert werden können, noch bevor sie zu einem späteren Zeitpunkt illegales Feuerwerk zünden können.

3.3 Fanverhalten

Das Fanverhalten unterscheidet sich bei Heim- und Auswärtsspielen wesentlich. Während sich die Fans bei Heimspielen in der Regel zurückhaltender aufführen, fallen sie bei Auswärtsspielen umso negativer auf. So wird beispielsweise mehr unerlaubtes Feuerwerk abgebrannt und der Marsch der Masse vom Bahnhof ins Stadion für Provokationen und teilweise auch Sachbeschädigungen benutzt. Der Grund für dieses unterschiedliche Verhalten liegt vor allem darin, dass bei Auswärtsspielen die Risikofans annehmen, die Wahrscheinlichkeit des Unerkanntbleibens sei höher. Bei Heimspielen fürchten die Risikofans umgekehrt, schneller mit einem Stadionverbot belegt zu werden. Die Folge von ungebührlichem Verhalten bei Auswärtsspielen ist, dass die Fans der Gastclubs sich als Reaktion ebenfalls entsprechend bei ihren Auswärtsspielen verhalten und somit zu einem gesteigerten Gewaltpotential beitragen.

In den Fankurven ist in den letzten Jahren eine eigene Dynamik entstanden, die dazu geführt hat, dass Fanszenen die Grenzen des Erlaubten vermehrt überschreiten. In vielen Stadien sind die Fanspektoren zu Räumen geworden, in denen eine Intervention der Polizei oder nur schon die Präsenz von Sicherheitspersonal bzw. Szenekennern schwierig bis praktisch unmöglich ist. Der Einfluss der Fanclubs auf ihre Mitglieder ist beschränkt, und teilweise mangelt es ihnen auch am Willen, gegen das Fehlverhalten einzelner Fans in der Kurve vorzugehen.

4 Koordinationsgremien und gesetzliche Grundlagen

4.1 Policy gegen Gewalt bei Sportveranstaltungen der KKJPD

Im Sommer 2009 besuchte eine Delegation der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) unter der Leitung der Vorsteherin des Sicherheits- und Justizdepartementes des Kantons St.Gallen die zuständigen Behörden in England, den Niederlanden, Belgien und Deutschland. Ziel der Delegation, die sich aus Vertretern der KKJPD wie auch des fedpol zusammensetzte, war es, mehr über die erfolgreich umgesetzten Massnahmen in diesen Staaten zu erfahren. Die genannten Staaten hatten in der Vergangenheit bereits grosse Probleme mit Gewalt im Umfeld von Fussballspielen und ergriffen frühzeitig entsprechende Massnahmen. Die Erkenntnisse aus den Gesprächen und Präsentationen flossen in einen Länderbericht über diese Arbeitsreise ein. Die Delegation konnte feststellen, dass in den besuchten Staaten die Zusammenarbeit aller Akteure enger und strukturierter erfolgt und auf einer klaren Strategie basiert. Dabei ist die Rechtslage jener der Schweiz sehr ähnlich. Zentraler Grundsatz zur Gewährleistung der Sicherheit ist: Die Führung liegt klar bei den Polizeibehörden. Um fehlbare Personen zu identifizieren, die gegen die in der Regel rigorosere Stadionordnung oder Gesetze verstossen, und auch zu sanktionieren, betreiben die Behörden und Vereine einen grösseren Aufwand als in der Schweiz. In England, Holland und Belgien herrscht gegenüber Risikofans eine Null-Toleranz-Strategie, bei der der gesetzliche Strafrahmen rascher vollständig ausgeschöpft wird. Die Erkenntnisse zu den «best practices» aus diesen Staaten stellten sodann auch die Grundlage für die nachfolgend ausgearbeitete «Policy gegen Gewalt im Sport» der KKJPD dar.

¹⁰ Zu diesem Konkordat vgl. vertieft: Abschnitt 4.4 dieses Berichts.

Mit diesem Grundsatzpapier zeigt die KKJPD den weiteren Weg für die Bekämpfung der Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen auf. Der Lead zur Erarbeitung und Umsetzung von Massnahmen liegt bei den Kantonen, doch sind verschiedene Beteiligte betroffen und einbezogen. Die KKJPD hält in ihrer Policy deshalb ausdrücklich fest, dass die Kantone einen namhaften Teil der Massnahmen nicht selber umsetzen können. Vielmehr sind sie auf eine enge Vernetzung und die Kooperation der anderen Beteiligten wie den Fussball- und Eishockeyverbänden, den Vereinen und Stadionbetreibern, den Transportunternehmen oder den Bundesbehörden angewiesen.

Die KKJPD hat die Policy an ihrer Herbstversammlung 2009 unter Anwesenheit des Vorstehers des VBS einstimmig verabschiedet. In der Folge trafen sich Vertreterinnen und Vertreter der KKJPD mit verschiedenen Beteiligten, um das weitere Vorgehen zu diskutieren und die in der Policy skizzierten Massnahmen umzusetzen.

Die Policy der KKJPD stützt ihre Massnahmen auf verschiedene Pfeiler ab, die an den Ursachen der Gewaltausschreitungen ansetzen. Es handelt sich demgemäss um Massnahmen zur Identifizierung von Gewalttätern, betreffend Stadionsicherheit, auf den Reisewegen der Fans sowie zur Einschränkung übermässigen Alkoholkonsums. Ausserdem geht die Policy der KKJPD auf die Verteilung der Sicherheitskosten zwischen Verein bzw. Stadionbetreiber und zuständigem Gemeinwesen ein. Die Verteilung der Sicherheitskosten basiert auf dem Grundsatzurteil des Bundesgerichtes (BGE 135 I 130), das den Kantonen ermöglicht, die bei Ausschreitungen entstehenden Kosten bis zu 80 Prozent dem durchführenden Verein zu überbinden. Gemäss der Policy soll die Beteiligung der Clubs nach dem Grad der Umsetzung der behördlichen Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheit wie auch der Sicherheitsauflagen der Liga und der Stadionordnung abgestuft werden.

Die in der Policy formulierten Vorgaben und Massnahmen sollen in Vereinbarungen festgehalten werden, die zwischen den einzelnen Vereinen und den jeweils zuständigen lokalen Behörden abgeschlossen werden sollen. Eine Mustervereinbarung wurde durch die KKJPD gemeinsam mit dem Fussballverband (SFV) und der Fussballliga (SFL) erarbeitet und im April 2010 der Öffentlichkeit vorgestellt.

Die Sicherheitskonzepte werden regelmässigen Audits unterzogen und die Vereinbarung jeweils auf die neue Spielsaison angepasst, sofern Erfahrungen aus der vorangegangenen Saison Anpassungen notwendig machen.

4.2 Nationaler Runder Tisch

Das Meisterschaftsspiel zwischen dem FC Basel und dem FC Zürich am 13. Mai 2006, in dem sich der FC Zürich damals die Meisterschaft sicherte, endete in einer Stürmung des Spielfelds und Strassenschlachten im Umfeld des St. Jakobsparks zwischen Fans und der Polizei. Unter dem Eindruck dieser massiven Ausschreitungen berief der damalige Vorsteher des Eidgenössischen Departementes für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport einen nationalen Runden Tisch ein. An diesem Runden Tisch nahmen Vertreter des Bundes, der Kantone, Städte, Sportverbände und Fachorganisationen teil. In der Folge verabschiedete der Nationale Runde Tisch eine «Erklärung des Schweizer Sports zur Bekämpfung von Gewalt im und um den Sport». Er gab zudem das Projekt «Sicherheit im Sport» in Auftrag. Seit Januar 2009 wurde dieses Projekt durch den Kommandanten der Stadtpolizei St.Gallen und gleichzeitigen Präsidenten der Sicherheitskommission Swiss Olympic koordiniert.

Im Januar 2010 präsentierte das Projekt in einem Schlussbericht zuhanden des Nationalen Runden Tisches seine Ergebnisse. Im Bereich der Massnahmen wie auch bei der Idee einer Mustervereinbarung schlug das Projekt eine gleiche Stossrichtung vor wie die KKJPD rund zwei Monate

zuvor, bei der der Lead bezüglich Massnahmenarbeit im Bereich der öffentlichen Sicherheit liegt. Die Arbeitsgruppe des nationalen Projekts wird weitergeführt, indem insbesondere die Punkte Fanarbeit und Eventpass unter Führung der Verbände weiterbearbeitet werden.

4.3 Sicherheitsauflagen der Ligen

Bei Fussball- und Eishockeyspielen handelt es sich um private Veranstaltungen. Somit ist der Veranstalter für die Sicherheit an den Spielen zuständig. Die Swiss Football League wie auch die schweizerische Eishockey National League machen deshalb den Vereinen weitreichende Auflagen, welche die Sicherheit an den Spielen betreffen. Die Sicherheitsbestimmungen sind in Reglementen¹¹ festgehalten und für die Vereine verbindlich. In diesen Reglementen sind die Pflichten der Vereine in Bezug auf die Gewährleistung der Sicherheit festgehalten. So werden Bestimmungen zur Risikoeinschätzung von Spielen, zu Eingangskontrollen wie auch zur Frage, welche Gegenstände in ein Stadion mitgeführt werden dürfen, aufgestellt. Die Vereine müssen zudem einen Sicherheitsverantwortlichen benennen, der in Kontakt mit dem Verband, anderen Clubs, Fan-gruppierungen sowie den Behörden steht. Seine Verantwortlichkeiten sind in einem Pflichtenheft geregelt. Jeder Verein muss zudem ein Sicherheitskonzept verfassen, das der Liga einzureichen ist. Neben dem Sicherheitsverantwortlichen muss jeder Verein auch einen Fanverantwortlichen benennen, der den Verein in Fanbelangen vertritt. Die Vereine werden während der Saison durch Vertreter des Verbandes bezüglich der Einhaltung der Sicherheitsvorschriften während der Spiele inspiziert.

Sowohl das Reglement der Swiss Football League wie auch dasjenige der Schweizerischen Eishockey National League halten fest, dass alkoholisierten bzw. unter Drogen stehenden Personen der Zutritt zu den Stadien verweigert wird.¹² Diese Zutrittsverweigerung wurde in der Vergangenheit nicht immer konsequent angewendet. Problematisch war insbesondere die Schnittstelle zwischen der Stadionsicherheit an den Eingängen und dem umliegenden öffentlichen Raum. Wenn einer Person der Zutritt verweigert wurde, bestand weiterhin ein erhöhtes Risiko, dass sie sich an Ausschreitungen im Umfeld des Stadions beteiligen oder versuchen würde, mit allen Mitteln dennoch ins Stadion zu gelangen. Mit der verschärften Einschränkung des Alkoholausschanks bekommt die Zutrittsverweigerung für alkoholisierte Personen ein zusätzliches Gewicht. Verhalten sich die alkoholisierten Personen renitent, werden sie der Polizei übergeben, die dann eine Wegweisung gemäss Art. 29 des Polizeigesetzes (sGS 451.1; abgekürzt PG) ausspricht. Zudem müssen alkoholisierte Kinder und Jugendliche von ihren Eltern abgeholt werden.

Die Ligen können zudem Sanktionen gegen Vereine aussprechen, wenn diese die Sicherheitsreglemente verletzen. Diese Disziplinarmassnahmen reichen bei Fussballspielen von Bussen bis zu 100'000 Franken über die Annullierung von Spielresultaten bis zu «Geisterspielen» oder im äussersten Fall zum Ausschluss aus dem Spielbetrieb. Bei Eishockeyspielen werden bei Fehlverhalten in erster Linie Bussen ausgesprochen. Die Höhe der Bussgelder unterliegt einem Kaskadensystem, sodass wiederholtes Verletzen der Sicherheitsbestimmungen deutlich höhere Bussen zur Folge hat. Bei Ausschreitungen in Stadien können auch Spielresultate forfait gewertet werden.¹³

¹¹ Sicherheitsreglement der Swiss Football League bzw. Reglement Ordnung und Sicherheit der Schweizerischen Eishockey National League.

¹² Art. 16 des Reglements für Sicherheit und Ordnung der Eishockey National League und Art. 8 Abs. 4 des Sicherheitsreglements der Swiss Football League.

¹³ So wurde beispielsweise das Spiel EV Zug gegen die ZSC Lions vom 9. Oktober 2009, nachdem eine Petarde nachweislich von einem ZSC-Lions-Fan abgebrannt wurde, nach knapp 3 Minuten abgebrochen. Das Spiel wurde mit dem Urteil des Schiedsgerichts im Februar 2010 endgültig mit einer 0:5 Niederlage gegen die ZSC Lions gewertet.

Die Fussball- und Eishockey-Vereine können als Veranstalter, so wie jeder Veranstalter bzw. jede private Person Hausverbote aussprechen kann, Personen mit Stadionverboten belegen. Hält sich eine Person nicht an das gegen sie ausgesprochene Stadionverbot, macht sie sich gemäss Art. 186 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0; abgekürzt StGB) wegen Hausfriedensbruchs strafbar. Bei Hausfriedensbruch handelt es sich um ein Antragsdelikt, das wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft wird. In den Reglementen der Swiss Football League und der Schweizerischen Eishockey National League ist verankert, dass die Vereine ihre ausgesprochenen Stadionverbote der jeweiligen Liga nennen müssen. Die Liga erlässt dann ein Stadionverbot für sämtliche Spiele ihrer Sportart in sämtlichen Spielklassen. Ausserdem gelten Stadionverbote, die im Rahmen von Fussballspielen ausgesprochen werden, automatisch auch für Eishockeyspiele und umgekehrt. Die Ligen lassen die Stadionverbotslisten den jeweiligen Polizeibehörden zukommen. In den Stadionverbotslisten ist neben dem Verein, der das Verbot ausgesprochen hat, auch jener Verein vermerkt, dessen Anhänger die mit einem Stadionverbot belegte Person ist. Ausserdem wird die Art des Fehlverhaltens aufgeführt wie auch das Enddatum des Stadionverbots. Die Kantone melden Personen, die mit einem Stadionverbot belegt sind, dem fedpol, das die Stadionverbote in der Hoogan-Datenbank vermerkt.

4.4 Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen und HOOGAN

Im Vorfeld der EURO 08 und der Eishockey-Weltmeisterschaft 2009 wurden auf Bundesebene Massnahmen gegen Hooliganismus eingeführt. Gesetzlich verankert wurden diese vornehmlichen Fernhaltemassnahmen im Bundesgesetz zur Wahrung der Inneren Sicherheit (SR 120; abgekürzt BWIS). Diese Fernhaltemassnahmen sind in einem Kaskadensystem miteinander verknüpft.

Die Wahrung der inneren Sicherheit ist eine verfassungsrechtliche Aufgabe der Kantone. Der Bund verfügt in diesem Bereich über wenige rechtliche Kompetenzen. Deshalb wurden die Bestimmungen im BWIS auf Ende des Jahres 2009 befristet. Um diese Massnahmen weiter anwenden zu können, schufen die Kantone das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (sGS 451.51; Beitritt durch RRB vom 4. Dezember 2007 und KRB vom 29. Juli 2008; in Vollzug seit 1. Januar 2010), in dem die Fernhaltemassnahmen geregelt sind. Einzig die die Ausreisebeschränkung betreffenden Artikel sind im BWIS verblieben.

Der Kanton St.Gallen ist als einer der ersten Kantone dem Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen beigetreten, so dass die st.gallischen Behörden ohne Unterbruch auf die Weiterführung der Fernhaltemassnahmen zurückgreifen konnten.

Wie schon im BWIS, so ist auch im Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen geregelt, dass die zuständigen kantonalen Behörden gegen Personen, die sich nachweislich an Gewalttaten im Umfeld von Sportveranstaltungen beteiligt haben, ein Rayonverbot aussprechen können. Der Rayon muss klar definiert sein und umfasst in der Regel einen Bereich um das Stadion sowie einen Bereich um den Bahnhof herum. Ein Rayonverbot kann maximal für ein Jahr verfügt werden. Wenn bei einer Person, die mit einem Rayonverbot belegt ist, Anhaltspunkte bestehen, dass sie sich bei internationalen Spielen gewalttätig verhalten wird, kann eine Ausreisebeschränkung verfügt werden. Diese darf für maximal vier Tage verfügt werden und muss sich auf das Datum der internationalen Begegnung beziehen.

Hält sich eine Person nachweislich nicht an ein auferlegtes Rayonverbot, können die zuständigen kantonalen Behörden Meldeauflagen verfügen. Personen, gegen die eine solche Auflage verfügt wurde, müssen sich zu einer bestimmten Zeit – meistens vor und während eines Spiels – auf einem zuvor bezeichneten Polizeiposten melden. Als letzte Massnahme dieses Fernhalte-Kaskadensystems kann eine Person in Polizeigewahrsam genommen werden. Diese Massnahme

kommt dann zur Anwendung, wenn der Gewahrsam die einzige Möglichkeit ist, Gewalttätigkeiten zu verhindern. Sämtliche Fernhaltemassnahmen, die gemäss Konkordat verfügt werden, können einer richterlichen Überprüfung unterbreitet werden.

Insbesondere im Vorfeld der EURO 08 hatten die Fernhaltemassnahmen einen präventiven Effekt auf das Wohlverhalten der Risikofans, da diese nicht riskieren wollten, während der Euro im eigenen Land mit einem Stadion- bzw. Rayonverbot belegt zu sein. Während im Jahr 2009 im Rahmen von Sportveranstaltungen insgesamt 269 Rayonverbote und 259 Stadionverbote ausgesprochen wurden, gab es vier Meldeauflagen. Erstmals wurden im Jahr 2009 zwei Personen in Polizeigewahrsam genommen. Gegen vier Personen wurden Ausreisebeschränkungen verfügt.

Aufgrund der Erfahrungen der ersten beiden Jahre wurden die Bestimmungen aus dem BWIS im Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen weiter verfeinert und ausgebaut. So wird bereits der Transport von pyrotechnischen Gegenständen auf den An- und Abfahrtswegen als gewalttätiges Verhalten definiert. Es wurde auch insofern eine Präzisierung angebracht, als Behörden eines Wohnsitzkantons informiert werden, wenn eine Person bei einem Auswärtsspiel gewalttätig wurde. Die Behörden des Wohnsitzkantons haben dann die Möglichkeit, für das Heimstadion aufgrund dieses Vorfalls ebenfalls ein Rayonverbot auszusprechen. Die Kantonspolizei St.Gallen verfolgt diese Praxis konsequent. Ausserdem wird der Informationsfluss vereinfacht, indem die Behörden den Vereinen das Aussprechen von Stadionverböten gegen Risikofans, die sich ausserhalb des Stadions gewalttätig verhalten haben, empfehlen können.

Neben diesen Fernhaltemassnahmen führt das fedpol eine zentrale Datenbank namens HOOGAN. In dieser Datenbank, die seit 2007 in Betrieb ist, werden gewalttätige Personen, die Sportveranstaltungen besuchen, erfasst. Neben Personen, gegen die Fernhaltemassnahmen ausgesprochen wurden, sind auch diejenigen aufgeführt, gegen welche die Sportvereine ein Stadionverbot ausgesprochen haben. Die Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der Inneren Sicherheit (VWIS) wurde per 31. Dezember 2009 aufgehoben. Die darin enthaltenen Bestimmungen betreffend HOOGAN gingen in die eidgenössische Verordnung über verwaltungspolizeiliche Massnahmen und über Informationssysteme des Bundesamtes für Polizei (SR 120.52) über. Das durch das fedpol betriebene HOOGAN wird direkt durch Verbindungspolizeibeamte in den Kantonen und Städten gespiesen. Verglichen mit anderen Kantonen sind in der HOOGAN-Datenbank verhältnismässig viele Personen aus dem Kanton St.Gallen registriert. Dies bedeutet aber nicht nur, dass im Kanton St.Gallen überdurchschnittlich viele Personen im Umfeld von Sportveranstaltungen durch Gewalt auffallen, sondern auch, dass die Behörden die Fernhaltemassnahmen konsequent verfügen. Ende 2010 waren über 1'000 Personen in HOOGAN eingetragen. Das sind rund 300 Personen mehr als ein Jahr zuvor. Von den über 1'000 Personen stammen 109 aus dem Kanton St.Gallen¹⁴. Dies stellt gegenüber dem Jahr 2009 mit 50 eingetragenen Personen eine Verdoppelung dar.

5 Vereinbarungen zwischen Behörden und Sportvereinen

Gestützt auf die «Policy gegen Gewalt im Sport» hat die KKJPD, zusammen mit dem Schweizerischen Fussballverband und der Swiss Football League, eine Mustervereinbarung ausgearbeitet, deren Ziel es ist, die Verantwortlichkeiten der einzelnen Akteure zu regeln und konkrete Massnahmen gegen Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen festzulegen. Durch eine klare Definition der Zuständigkeiten sollen die Zahl der Gewalttaten wie auch die Sicherheitskosten gesenkt werden. Somit bilden die einzelnen Vereinbarungen zwischen den zuständigen Behörden und den Sportvereinen einen zentralen Bestandteil, um konkrete Massnahmen, die in der Policy der

¹⁴ Nicht alle in HOOGAN eingetragenen Personen mit Wohnsitz im Kanton St.Gallen sind zwingend auch Anhänger eines St.Galler Sportvereins.

KKJPD dargestellt wurden, umzusetzen. Diese Vereinbarungen, die sich nach der Mustervereinbarung der KKJPD richten, können den örtlichen Verhältnissen angepasst werden, und es kann auf diese Weise den einzelnen Akteuren Rechnung getragen werden. Ausserdem kann mit der Form der Vereinbarungen rasch auf sich ändernde Begebenheiten reagiert werden, indem Ergebnisse der regelmässigen Audits in einer allfälligen Anpassung der Vereinbarung berücksichtigt werden. Aufgrund dieser Punkte weisen Vereinbarungen klare Vorteile gegenüber gesetzlichen Regelungen der Massnahmen auf (vgl. Abschnitt 8 dieses Berichts).

Inhaltlich umfasst die Vereinbarung die Form und Zusammenarbeit des Vereins und der zuständigen Behörden. Insbesondere steht die gemeinsame Erarbeitung eines Sicherheitskonzepts im Vordergrund. Zudem werden in der Vereinbarung Massnahmen zur De-Anonymisierung, zur Einschränkung des Alkoholausschanks, Massnahmen auf den An- und Abfahrtswegen sowie zur Gewährleistung der Sicherheit im Stadion festgelegt.

5.1 Massnahmen zur De-Anonymisierung von Gewalttätern

5.1.1 Zusammenarbeit zur Identifikation

Gewalttäter agieren in der Regel aus der Anonymität. Um die Gewaltbereitschaft nachhaltig senken zu können, wird der De-Anonymisierung der Täter ein grosses Gewicht beigemessen. Diesbezüglich muss die Zusammenarbeit zur Identifikation von Risikofans weiter vertieft werden.

So soll ein Verein je 100 Gästefans jeweils mindestens zwei Sicherheitsbegleiter entsenden.¹⁵ Sie sind nicht nur im Stadion, sondern auch auf den Reiseachsen der Fans im Einsatz. Die Sicherheitsbegleiter sollen durch die Polizei ausgebildet werden. Nicht nur der Verein entsendet Personen zur Verbesserung der De-Anonymisierung, sondern auch die Behörden. Wie die Sicherheitsbegleiter der Vereine sind auch die Szenekenner der Polizei im Stadion sowie auf den Reisewegen im Einsatz. Das polizeiliche Spotting soll hierbei keine Neben- sondern eine Hauptaufgabe sein. Sowohl die Sicherheitsbegleiter wie auch die Szenekenner sollen in Zukunft besser in das polizeiliche Sicherheitsdispositiv eingebunden werden und damit gleichsam zu Augen und Ohren des polizeilichen Einsatzleiters werden.

Die Identifikation von Gewalttätern soll auch insofern verbessert werden, als sämtliche Einträge in der HOOGAN-Datenbank mit einem Foto erfolgen. Ebenfalls mit einem Foto sollen Personen erfasst werden, gegen die ein Stadionverbot ausgesprochen wurde. Eine fotografische Erfassung erleichtert dem Sicherheitspersonal die Identifizierung von Personen, die sich trotz Stadionverbots bzw. trotz Fernhaltungsmassnahmen gemäss Konkordat im Stadion oder in dessen Umfeld aufhalten.

Auch der in Art. 24a Abs. 8 BWIS vorgesehene Informations- und Datenaustausch zwischen dem Verband beziehungsweise den Vereinen sowie dem Fachbereich Hooliganismus soll intensiviert werden. Auf diese Weise können die Vereine einerseits vermehrt Verantwortung übernehmen, um Risikofans von ihren Spielstätten fernzuhalten, und andererseits die für Hooliganismus zuständigen staatlichen Stellen über Risikofans informieren.

Die Polizei wird ausserdem vor den Spielen vermehrt sogenannte Gefährder-Ansprachen durchführen. Indem die Polizei im Vorfeld polizeilich bekannte gewaltorientierte Personen und Rädelführer anspricht, signalisiert sie ihnen, dass sie unter Beobachtung stehen, und dass ihre Teilnahme an Gewaltvorfällen unmittelbare Konsequenzen haben wird.

¹⁵ Vgl. auch Art. 18a Sicherheitsreglement der Swiss Football League.

Bei schweren Vorfällen soll in der Vereinbarung vorgesehen werden, dass Zuschauer des entsprechenden Fan-Sektors nach dem Spiel zurückbehalten und kontrolliert werden. Mit dieser verstärkten Kontrolle sollen die Gewalttäter gezielter identifiziert werden können.

5.1.2 Intensive Auswertung

Der Identifikation von Straftätern wird in der Vereinbarung eine hohe Priorität eingeräumt. Eine qualitativ hochwertige Video-Überwachung muss im Stadion wie auch in dessen Umfeld erfolgen. Die datenschutzrechtlichen Grundlagen müssen auf den jeweiligen Ort der Video-Überwachung abgestimmt sein. So kommt im Stadion bei einem privaten Besitzer das Bundesgesetz über den Datenschutz (SR 235.1; abgekürzt DSG) zur Anwendung. Wenn aber das Stadion in Besitz der öffentlichen Hand ist, sind wiederum die datenschutzrechtlichen Bestimmungen von Kanton und Gemeinde zur Überwachung des öffentlichen Raums massgeblich.

Durch die intensivierete Video-Überwachung sowie den Einsatz von polizeilichen Beweissicherungs- und Festnahmeelementen¹⁶ fällt eine grosse Menge an Video-Material an, das ausgewertet werden muss, um Personen, die strafbare Handlungen begangen haben, identifizieren zu können. Die Auswertung des Foto- und Video-Materials erfordert entsprechende personelle Ressourcen. Hinzu kommt die Auswertung von Zeugenaussagen. In Zukunft sollen die Polizei wie auch die Vereine mehr personelle Ressourcen für die Nachbearbeitung des Bildmaterials und die nachträgliche Identifizierung von Risikofans aufwenden.

5.2 Massnahmen betreffend Stadionsicherheit

5.2.1 Durchsetzung der Stadionordnung

Zu Beginn der Saison sollen die Vereine bzw. Stadionbetreiber gemeinsam mit den Behörden des zuständigen Gemeinwesens ein umfassendes Sicherheitskonzept erarbeiten. Welche Elemente dieses Sicherheitskonzept im Einzelnen umfasst, wird in der Vereinbarung zwischen Verein und Behörde geregelt. Wesentliche Elemente des Sicherheitskonzepts sind neben den Richtlinien der Swiss Football League und der Aufgaben der einzelnen Akteure die Stadionordnung, Grundsätze über den Ticketverkauf und das Einlassverfahren wie auch die zu treffenden baulichen Massnahmen.

Die Durchsetzung der Stadionordnung im Innern des Stadions obliegt dem Sicherheitspersonal des Stadionbetreibers bzw. des Vereins. Im Rahmen des Sicherheitskonzepts wird definiert wie viel Sicherheitspersonal zur Durchsetzung der Stadionordnung benötigt wird. Für jedes Spiel sind verhältnismässige Massnahmen zu definieren, die insbesondere den Personal- und Mitteleinsatz umschreiben, bauliche und technische Massnahmen festlegen sowie eine allfällige Sperrung von Stadionsektoren aufgrund des Fehlverhaltens von Fanggruppierungen in vorangehenden Spielen im Stadion oder im öffentlichen Raum vorsehen können. Ferner umfassen die Massnahmen Bestimmungen zur Verwendung von Megaphonen, Fahnen, Transparenten, Choreographien und zum Einsatz von Vorsängern. Wenn sich die zuständige Behörde und der Verein nicht über die Festlegung der Massnahmen einigen können, erlässt die Behörde eine begründete und anfechtbare Verfügung.

Bei starker Gefährdung der Sicherheit kann der polizeiliche Einsatzleiter in Absprache mit dem zuständigen Sicherheitsverantwortlichen des Vereins ein Spiel unter- oder gar abbrechen. Dies ist zwar keine neue Massnahme, da schon heute, gestützt auf die polizeiliche Generalklausel, der Einsatzleiter bei unmittelbarer Gefährdung der Zuschauer oder Spieler ein Spiel ab- oder unterbrechen kann. Dennoch soll im Rahmen der Vereinbarung explizit auf diese Möglichkeit hingewiesen werden.

¹⁶ Vgl. dazu Abschnitt 6.4 dieses Berichts.

In der Vereinbarung wird zudem festgehalten, dass Personen, die gegen die Stadionordnung verstossen oder denen der Zutritt zum Stadion verweigert wird, bei Bedarf direkt den Polizeibehörden übergeben werden. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass aus dem Stadion gewiesene Personen nicht vor dem Stadion verbleiben und sich dort an Randalen beteiligen. Vielmehr kann die Polizei gegen diese Personen eine Wegweisung verfügen und sie auf diese Weise vom Umfeld des Stadions fernhalten.

5.2.2 Audits der Sicherheitsauflagen

Zur Überprüfung der Umsetzung der Sicherheitsauflagen wie auch der in der Vereinbarung von zuständiger Behörde und Verein festgelegten Massnahmen werden Audits durchgeführt. Die Audit-Teams setzen sich aus Vertretern der lokalen Behörden, der Schweizerischen Zentralstelle für Hooliganismus (SZH) und des Fachbereichs Hooliganismus des fedpol zusammen. Sie besuchen in Begleitung von Vertretern der Liga ohne Vorankündigung fünf Heimspiele je Saison. Seine Erkenntnisse hält das Audit-Team in einem vertraulichen Bericht fest, zu dem der Verein Stellung nehmen kann, bevor er der zuständigen Behörde, der Liga, der Schweizer Zentralstelle für Hooliganismus und dem Fachbereich Hooliganismus im fedpol zugeleitet wird.

5.3 Massnahmen in Bezug auf Alkohol

In der Mustervereinbarung wird angestrebt, dass in den Stadien keine Getränke mit mehr als drei Volumenprozenten Alkohol ausgeschenkt werden sollen. Dies bedeutet, dass als alkoholisches Getränk nur noch Leichtbier ausgeschenkt wird. Im Rahmen von Ausnahmen kann unter Auflagen für einzelne abgegrenzte und kontrollierte Bereiche auch der Ausschank von alkoholischen Getränken mit mehr als drei Volumenprozenten bewilligt werden. Bei Hochrisiko-Spielen, die im Vorfeld gemäss Abspracherapporten definiert werden, soll kein Alkohol ausgeschenkt werden. Dieses generelle Alkohol-Verbot kann durch die Behörden verfügt werden.

Der Jugendschutz soll nicht nur an den Stadioneingängen praktiziert werden. Auch im Stadioninnern soll der Jugendschutz verstärkt durchgesetzt werden, indem Behörden Testkäufe durchführen. In den Bereich des Jugendschutzes gehört auch, alkoholisierte Jugendliche direkt den Eltern zu übergeben.

5.4 Beteiligung des Veranstalters an den Sicherheitskosten der öffentlichen Hand

Im Jahr 2008 erliess der Kanton Neuenburg eine Verordnung, die dem Kanton ermöglichen sollte, bei Sportveranstaltungen mit Gewaltpotential dem Veranstalter einen Beitrag an die Sicherheitskosten zu überbinden. Gemäss dieser Verordnung kann der Kanton einem Verein 80 Prozent der Sicherheitskosten verrechnen. Sofern der Verein eigene Massnahmen zur Gewaltprävention vornimmt, reduziert sich die Beteiligung auf 60 Prozent der Sicherheitskosten. Kostenlos für den Verein soll eine Grundversorgung an Polizeikräften mit zwölf Patrouillen à zwei Polizisten bleiben, welche dem Aufgebot bei einem Niedrig-Risiko-Spiel entspricht. Gegen diese Verordnung haben der Fussballverein Xamax Neuenburg und der Eishockeyverein HC La-Chaux-de-Fonds Beschwerde beim Bundesgericht erhoben.

Das Bundesgericht hat mit BGE 135 I 130 die Beschwerde abgewiesen und damit die Verordnung des Kantons Neuenburg als rechtmässig bestätigt. Das Gericht hat damit die Umwälzung eines grossen Teils der Sicherheitskosten auf die Sportvereine grundsätzlich legitimiert. Dieser Entscheid ermöglicht den Behörden, bis zu 80 Prozent der Sicherheitskosten auf die Sportvereine abzuwälzen. Aufgrund dieses Bundesgerichtsentscheids ist die Beteiligung der Vereine an den Sicherheitskosten ein Bestandteil der Vereinbarungen. In der Mustervereinbarung wird fest-

gehalten, dass die Höhe der Sicherheitskosten einem Abstufungsmechanismus je nach Erfüllungsgrad der Vereinbarung durch die Vereine unterliegen soll. Dabei verfolgt die KKJPD mit der Mustervereinbarung die Intention, jeweils örtlich angepasste Lösungen auszuarbeiten. Die finanzielle Beteiligung der Klubs an den Sicherheitskosten kann nicht 1:1 zwischen den Klubs verglichen werden. Vielmehr sollen bei der Kostenbeteiligung auch die unterschiedliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Klubs, deren Anstrengungen im Sicherheitsbereich, die unterschiedliche Zahl von Problemfans oder die Tatsache berücksichtigt werden, dass einige Klubs ihre Stadien selbst finanzieren, während andere sie von der Stadt zur Verfügung gestellt erhalten und/oder unterschiedlich hohe Mieten bezahlen.

In Übereinstimmung mit den Absichten der KKJPD steht für die Regierung aber klarerweise nicht die Überwälzung der Sicherheitskosten im Vordergrund, sondern der Dialog und die gemeinsame Bereitschaft, Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen zu reduzieren. Dies soll in einem deutlichen «Commitment» zwischen Behörden und Sportvereinen zum Ausdruck gebracht werden, wofür das Instrument der Vereinbarung das zweckdienlichste ist. Es ist nicht das Ziel, die Vereine an den staatlichen Sicherheitskosten zu beteiligen und auf diese Weise die Staatskasse zu entlasten, sondern es ist das klare Ziel, durch ein gemeinsames und koordiniertes Vorgehen eine gesamthafte Reduktion des Aufwands für den Staat wie auch für die Vereine zu erreichen. Im Rahmen der Vereinbarung wird aber der Bundesgerichtsentscheid als Grundlage genommen, um die Vereine, die ihre Verantwortung nicht genügend wahrnehmen und die in der Vereinbarung festgelegten Massnahmen ihrerseits nicht umsetzen, an den Sicherheitskosten des Staates beteiligen zu können.

Nicht Gegenstand der Vereinbarungen, sondern Ausfluss des Verursacherprinzips ist, dass Gewalttättern im Rahmen von Sportveranstaltungen im Fall einer Verurteilung die Kosten des individuellen Polizeieinsatzes (Pauschalgebühr von 500 Franken) sowie die Verfahrenskosten der Staatsanwaltschaft (400 bis 600 Franken) als Gebühren zusätzlich zu einer ausgesprochenen Strafe auferlegt werden. Diese Verfahrenskosten, die heute schon erhoben werden, werden nach den Regeln über die Schuldbetreibung bei allen Verurteilten eingefordert. Auch Sozialhilfebeziehende sind in der Regel in der Lage, diese Gebühren in Raten aus ihren Sozialhilfebeiträgen abzuführen. Wird ein Gewalttäter zu einer vollziehbaren Geldstrafe verurteilt, ist auch diese Geldstrafe zu zahlen. Geldstrafen können auch ins Existenzminimum der Verurteilten eingreifen. Wenn ein Verurteilter eine Geldstrafe schuldhaft nicht zahlt, wird sie in eine Freiheitsstrafe umgewandelt und vollzogen. Bei Verurteilten, die nicht in der Lage sind, Geldstrafen zu zahlen, besteht die Möglichkeit, von Anfang an kurze Freiheitsstrafen anstelle von vollziehbaren Geldstrafen auszufallen. Dies ist in der Regel dann der Fall, wenn ein Verurteilter die Verfahrenskosten aus früheren Verfahren noch nicht vollständig bezahlt hat.

5.5 Abschluss von Vereinbarungen

Im Juni 2010 hat der Kanton Basel-Stadt als erster Kanton mit dem FC Basel eine solche, auf die Mustervereinbarung abgestützte Vereinbarung abgeschlossen. Die Vereinbarung wurde auch vom Kanton Basel-Landschaft, der ebenfalls einen Beitrag leistet, mitunterzeichnet. Des Weiteren hat der Kanton Luzern mit dem FC Luzern im Dezember 2010 eine Vereinbarung unterzeichnet. Zwischen dem Kanton Bern und den Young Boys Bern wiederum besteht eine Zusatzvereinbarung aus dem Frühjahr 2010, wobei Verhandlungen über eine Kostenbeteiligung für das Frühjahr 2011 geplant sind.

In Bezug auf die Kostenbeteiligung ist in der Vereinbarung des Kantons Basel-Stadt mit dem FC Basel eine Pauschale festgeschrieben. Diese umfasst 1.80 Franken je anwesenden Zuschauer, was bei 600'000 Zuschauern je Jahr knapp 1,1 Mio. Franken ergibt. Beim FC Thun wiederum ist

die Entschädigungsfrage unabhängig von einer Vereinbarung geregelt worden. Bei den Super League Vereinen Sion und Bellinzona sind Verhandlungen bezüglich einer Vereinbarung derzeit im Gang.

In Zürich werden den beiden Stadtvereinen die Kosten nach § 58 Polizeigesetz (LS 550.1; PolG) auferlegt. Die Kosten sollen nach Personalaufwand verrechnet werden, wobei mit einem Kostenschlüssel bei einer aktiven Beteiligung der Vereine eine Ermässigung vorgesehen ist. Im Zug der Diskussionen um den Auszug des Grasshoppers Clubs aus Zürich aufgrund der Mietkosten im Stadion Letzigrund schlug die Stadt vor, für die grundsätzlich nach oben offene Beteiligung ein fixes Kostendach festzulegen. Die angebotene maximale Kostenbeteiligung der Vereine von 500'000 Franken wird derzeit von den Vereinen geprüft. Eine Vereinbarung zwischen Behörden und Vereinen ist noch nicht abgeschlossen.

In Neuenburg ist der Abschluss einer Vereinbarung zwischen den Behörden und dem Verein nicht absehbar. Xamax Neuenburg argumentiert weiterhin, dass die Beteiligung an den Sicherheitskosten des Staates die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Vereins gefährdet. Der Verein ficht die ausgesprochenen Rechnungen an und weigert sich, über den Abschluss einer Vereinbarung zu verhandeln, und dies obwohl das Bundesgericht die Forderungen des Kantons Neuenburg zur Übernahme von 80 Prozent der Kosten durch Xamax Neuenburg gestützt hat (vgl. BGE 135 I 130).

Die Arbeiten in Bezug auf den Abschluss von Vereinbarungen sind derzeit noch im Gang. Es ist aber zu erwarten, dass die Vereinbarungen, die sich auf die Mustervereinbarung der KKJPD stützen, bis in zwei Jahren flächendeckend eingeführt sein sollten.

5.6 Umsetzung der Vereinbarung im Kanton St.Gallen

5.6.1 Vereinbarung mit den Rapperswil-Jona Lakers

Am 1. September 2010 unterzeichneten die Rapperswil-Jona Lakers, die Stadt Rapperswil-Jona und das Sicherheits- und Justizdepartement eine Vereinbarung, welche die Massnahmen im Sicherheitsbereich bei Spielen der Rapperswil-Jona Lakers regelt. Diese Vereinbarung basiert auf der Mustervereinbarung gemäss Policy der KKJPD. Sie stellt zudem eine konsequente Weiterführung der im Verlauf des Projekts «Gewaltfreier Sport – Sport als Vergnügen» entwickelten Vereinbarung dar.

Die Vereinbarung regelt die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der einzelnen Sicherheitspartner. Hierzu gehört die gemeinsame Erarbeitung eines Sicherheitskonzepts. Der Lead in Sicherheitsfragen liegt bei der Kantonspolizei. Grosse Bedeutung wird, gleich wie in der Mustervereinbarung, der Identifikation von Personen beigemessen, die gegen Gesetze oder die Stadionordnung verstossen. So wird im Rahmen der Vereinbarung der Informationsaustausch zwischen den Rapperswil-Jona Lakers und der Kantonspolizei geregelt. Der Informationsaustausch umfasst bei Straftaten Bilder, Videoaufzeichnungen oder dokumentierte Aussagen und Täterbeschreibungen. Diese Informationen werden vom Sicherheitspersonal der Lakers und der Kantonspolizei gemeinsam so schnell wie möglich ausgewertet.

Um die Sicherheit während der Spiele zu gewährleisten, wird für sichtbar alkoholisierte beziehungsweise unter Drogen stehende Personen der Zutritt zum Stadion verweigert. Ausserdem legt die Kantonspolizei gemeinsam mit den Rapperswil-Jona Lakers je nach Risikoeinschätzung weitere Massnahmen fest. Diese beziehen sich auf den Personal- und Mitteleinsatz, können eine Sperrung bestimmter Stadionsektoren vorsehen oder schliessen gegebenenfalls auch die Einschränkung des Alkoholausschanks bei den Stehplatzsektoren ein.

Geregelt wurde auch die finanzielle Beteiligung der Rapperswil-Jona Lakers an den Sicherheitskosten der Kantonspolizei. Die Entschädigung beläuft sich pauschal auf 35'000 Franken jährlich und entspricht einer Verdreifachung der Pauschale, welche die Rapperswil-Jona Lakers in den letzten Jahren an die Kantonspolizei überwiesen haben.

5.6.2 Reglement über die Bewilligung von Fussballspielen in der Stadt St.Gallen

Auf dem Gebiet der Stadt St.Gallen obliegt die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung als gemeindepolizeiliche Aufgabe der Stadtpolizei (Art. 13 Bst. a und Art. 24 PG). Demzufolge liegt die behördenseitige Zuständigkeit für die Verhandlungen über Sicherheitsfragen bei der Stadt St.Gallen. Der Stadtrat und das Stadtparlament entschieden sich, die Sicherheitsfragen mit dem FC St.Gallen nicht mit einer Vereinbarung, sondern mittels eines rechtsetzenden Reglementes zu regeln. In diesem Reglement werden die Bewilligungen von Fussballspielen wie auch der Kostenersatz für Polizeieinsätze durch den FC St.Gallen definiert. Inhaltlich unterscheidet sich das städtische Reglement nicht wesentlich von den in der Mustervereinbarung der KKJPD skizzierten Eckpunkten. Die Stadt St.Gallen hat damit eine Lösung gewählt, die zwar eine stärkere gesetzliche Verankerung aufweist, demgegenüber aber bei inhaltlichen Anpassungen starrer ist als die Form einer Vereinbarung.

Das Reglement der Stadt St.Gallen sieht ein zweistufiges Bewilligungskonzept vor, einerseits für die ganze Saison, andererseits für die einzelnen Spiele in der AFG-Arena. Die Bewilligungen werden an Auflagen bezüglich Verkehrs- und Sicherheitskonzept, Durchführung von Zutrittskontrollen, Auswahl der Sicherheitsdienste, mögliche Sperrung einzelner Stadionsektoren oder Einschränkung des Alkoholverkaufs geknüpft. Bezüglich finanzieller Beteiligung des FC St.Gallen an den Sicherheitskosten der Stadtpolizei sieht das Reglement vor, dass im Rahmen der polizeilichen Grundversorgung 200 Einsatzstunden je Spiel unentgeltlich erbracht werden; bei zusätzlichen Einsatzstunden werden dem FC St.Gallen 60 Prozent der Sicherheitskosten verrechnet.

Das Stadtparlament hat den Reglementsentwurf am 16. November 2010 einstimmig verabschiedet. Nach dem Ablauf der Referendumsfrist, die unbenutzt verstrichen ist, wurde das Reglement¹⁷ (sRS 412.6) am 1. März 2011 in Kraft gesetzt.

Allfällige unterstützende Einsätze der Kantonspolizei leistet diese, gestützt auf die Vereinbarung über die Erfüllung polizeilicher Aufgaben auf dem Gebiet der Stadt St.Gallen (sGS 451.17), gegenüber der Stadt unentgeltlich. Werden bei Spielen mit erhöhtem Risiko neben der Stadt- und Kantonspolizei auch Kräfte aus anderen Polizeikörpern aus dem Ostschweizer Polizeikonkordat zur Unterstützung des Ordnungsdienstes eingesetzt, so vergütet die Stadt St.Gallen diese Stunden den anderen Kantonen – und auch dem Kanton St.Gallen – nach den Ansätzen der interkantonalen Vereinbarung über die polizeiliche Zusammenarbeit, d.h. mit Fr. 600.– je Person und Tag (sGS 451.21).

6 Umsetzung weiterer Massnahmen im Kanton St.Gallen

6.1 Kantonaler Runder Tisch

Im Frühjahr 2009 lud die Vorsteherin des Sicherheits- und Justizdepartementes die Vereinspräsidenten der st.gallischen Spitzenclubs, die zuständigen Stadträte der betroffenen Städte sowie die Kommandanten der Kantons- und der Stadtpolizei zu einem kantonalen Runden Tisch gegen

¹⁷ Reglement über die Bewilligung von Fussballspielen und den Kostenersatz von polizeilichen Leistungen in der Arena St.Gallen.

Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen. Der kantonale Runde Tisch beauftragte altStadtrat Hubert Schlegel, im Rahmen eines Projekts die Ursachen für die gestiegene Gewaltbereitschaft zu analysieren und daraus Massnahmenempfehlungen abzuleiten.

Die Arbeiten der Projektgruppe, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Vereine, der Gemeindeexekutiven und der Verwaltung zusammensetzte, liefen über weite Strecken parallel zu den Arbeiten der KKJPD, richteten ihren Fokus aber im Wesentlichen auf den Kanton St.Gallen. Der Bericht wurde im Februar 2010 abgeschlossen. Der kantonale Runde Tisch einigte sich darauf, dass die Erkenntnisse aus diesem Bericht, die sich zu einem grossen Teil mit den Erkenntnissen der KKJPD decken, in den vorliegenden Postulatsbericht einfließen.

6.2 Modell Rapperswil-Jona

Mit dem Projekt «Gewaltfreier Sport – Sport als Vergnügen» haben im März 2009 die Stadt Rapperswil-Jona, der Kanton St.Gallen und die Rapperswil-Jona Lakers gemeinsam ein Projekt lanciert, das die Sicherheit bei Spielen der Rapperswil-Jona Lakers nachhaltig verbessern soll. Im Rahmen dieses Projekts sollen die Sicherheitskosten gesenkt und gleichzeitig wieder eine saubere Zuschauerkultur etabliert werden.

Im Juni 2009 wurde eine Co-Projektleitung gewählt, die sich seit der Saison 2009/2010 um die Umsetzung der geplanten Massnahmen kümmert. Diese Massnahmen umfassen klare Regeln und Verbote für die Zuschauer, die über die im Reglement der Schweizerischen Eishockey National League festgehaltenen Regeln hinausgehen. Gleichzeitig wurden im Rahmen des Projekts die Kontakte und der Dialog mit den Fans intensiviert.

Das Projekt ist auf drei Jahre ausgelegt. Bis zu diesem Zeitpunkt sollen die Massnahmen nicht nur erarbeitet, sondern auch nachhaltig umgesetzt sein. Die Kosten belaufen sich jährlich auf 200'000 Franken, wobei die Stadt Rapperswil-Jona wie auch der Kanton St.Gallen je drei Achtel der Kosten übernehmen. Die restlichen zwei Achtel werden durch die Rapperswil-Jona Lakers getragen.

Bereits auf Ende der Regular Season 2009/2010 konnten erste Erkenntnisse aus dem Projekt gezogen werden. So wurde die Zusammenarbeit des Vereins mit der Stadt Rapperswil-Jona einerseits und der Kantonspolizei andererseits erfolgreich intensiviert. Zudem wurde die Videoüberwachung optimiert und eine Stadion- und Sanktionenordnung, die über die Mindestanforderungen der Schweizerischen Eishockey National League hinausgeht, unter dem Titel «Jack the Fan» eingeführt. Aufgrund dieser Erkenntnisse werden die Projektarbeiten für die nächste Eishockey-Saison weiter vertieft und vorangetrieben. Die Ergebnisse der Evaluation der Projektarbeiten während der Saison 2010/2011 sind derzeit noch nicht ausgewertet.

6.3 Schnellverfahren

Die Staatsanwaltschaft des Kantons St.Gallen hat im August 2009 angekündigt, auf die Fussballsaison 2009/2010 Schnellverfahren einzuführen. Dabei handelt es sich nicht um eine besondere Verfahrensart, sondern um das ordentliche Strafbefehlsverfahren, das im früheren kantonalen Strafprozessgesetz wie auch in der neuen Schweizerischen Strafprozessordnung (SR 312.0; abgekürzt StPO) geregelt ist. Ist der Sachverhalt eingestanden oder anderweitig geklärt, kann der Staatsanwalt mittels Strafbefehl Geldstrafen bis zu 180 Tagessätzen oder Freiheitsstrafen bis zu sechs Monaten ausfällen. Gegen den Strafbefehl kann der Verurteilte Einsprache erheben und ihn richterlich überprüfen lassen (vgl. Art. 352 ff. StPO).

Schnellverfahren haben zum Ziel, gewaltorientierte Personen möglichst schnell zur Rechenschaft zu ziehen. Wer von der Polizei im Rahmen einer Sportveranstaltung bei gewalttätigem Verhalten

angehalten wird, wird unmittelbar dem Staatsanwalt zugeführt. Der Staatsanwalt führt in der Folge eine Einvernahme durch und stellt aufgrund des Sachverhalts den Strafbefehl aus. Diese Schnellverfahren wurden in der Vergangenheit bereits im Betäubungsmittelbereich gegen Klein-Dealer erfolgreich angewendet und sind nun auf Sportveranstaltungen übertragen worden. In der Saison 2009/2010 wurden bei Spielen des FC St.Gallen 24 Schnellverfahren durchgeführt. Diese Zahl senkte sich in der laufenden Fussballsaison auf bislang drei Schnellverfahren im Zusammenhang mit Spielen des FC St.Gallen. Zudem wurde in der laufenden Saison beim Cup-Spiel zwischen dem FC Uznach und Xamax Neuenburg ein Schnellverfahren durchgeführt. Auch kam es in der Eishockeysaison 2010/2011 in Rapperswil-Jona erstmalig zu Schnellverfahren gegen Eishockey-Risikofans, und zwar in drei Fällen.

Damit Schnellverfahren wirksam eingesetzt werden können, bedarf es verschiedener Voraussetzungen. Einerseits müssen je nach vorgängiger Risikoanalyse des Spiels genügend Staatsanwälte auf Pikett sein, um allfällige Verfahren umgehend in die Wege zu leiten. Andererseits müssen die Polizeikräfte genügend aussagekräftiges Beweismittel gesammelt haben, damit ein beschleunigtes Verfahren überhaupt durchgeführt werden kann.

Beim Spiel des FC St.Gallen gegen den Grasshoppers Club Zürich vom 28. Oktober 2009 wurden die Schnellverfahren erstmals angewendet. Im Vorfeld kam es vor der AFG Arena zu massiven Ausschreitungen zwischen den Fans und der Polizei. In der Folge wurden acht Anhänger des Grasshoppers Clubs festgenommen. Im Vordergrund standen Straftatbestände wie Gewalt und Drohung gegen Beamte, Landfriedensbruch und Sachbeschädigung. Sieben Personen wurden in der Folge zu Geldstrafen zwischen 90 und 120 Tagessätzen sowie Bussen zwischen 800 und 1'300 Franken verurteilt. Zudem mussten sie die Verfahrenskosten von je 900 Franken tragen. Ausserdem wurde ihnen verboten, sich während eines Jahres bei Fussball- und Eishockeyspielen im Umkreis von 500 Metern um das Stadion aufzuhalten. Diese einzelrichterliche Auflage ist nicht einem Stadionverbot gleichzusetzen, das vom Verein ausgesprochen wird. Bei Nichtbefolgen wird sie aber als ein Verstoss gegen richterliche Auflagen sanktioniert und härter bestraft als das Nichtbeachten eines Rayonverbots.

Um der Verdunkelungsgefahr zu begegnen und Absprachen zwischen den Beteiligten zu verhindern sowie ein zeitlich kompaktes beschleunigtes Verfahren durchzuführen, wurden die Verhafteten für die Dauer des Schnellverfahrens vorläufig festgenommen bzw. in Untersuchungshaft gesetzt. Ein Nebeneffekt dieses Vorgehens ist, dass gewaltbereite Personen ihre gesellschaftliche Anonymität (Gewalt nur bei Sportveranstaltungen, ansonsten unauffälliges bürgerliches Leben) aufgeben und sich durch ihr Fehlen aufgrund der Haft gegenüber ihren Erziehungsberechtigten, Lehrpersonen oder Arbeitgebern rechtfertigen müssen.

6.4 Szenekenner / Beweissicherungs- und Festnahmeelemente

Sowohl bei der Stadtpolizei wie auch bei der Kantonspolizei werden Polizisten zu Szenekennern (sogenannten Spotters) ausgebildet. Diese Szenekenner, die in ziviler Kleidung auftreten, sind an Heim- wie auch an Auswärtsspielen präsent. Sie identifizieren Risikofans, beobachten die Entwicklung im Vorfeld wie auch während des Spiels und liefern so wichtige Hinweise für den zielgerichteten Einsatz der Polizeikräfte. Obwohl die Szenekenner in zivil auftreten, arbeiten sie nicht verdeckt, sondern sind für die Risikofans als Szenekenner erkennbar und oft auch namentlich bekannt. Somit besitzt ihre Präsenz eine präventive Wirkung, indem den potentiellen Gewalttätigen signalisiert wird, dass sie bei allfälligen Ausschreitungen nicht unerkannt bleiben.

Neben den Szenekennern werden auch polizeiliche Beweissicherungs- und Festnahmeelemente (BFE) eingesetzt. Diese bestehen aus Gruppen von Polizisten, die einerseits Videobeweise erheben, andererseits unmittelbar Rädelsführer aus einer Gruppe von gewalttätigen Personen herausgreifen können. Bereits bei den Ausschreitungen beim letzten Spiel auf dem Espenmoos am

20. Mai 2008 wurden Gewalttäter gefilmt und das Material in der Folge für die Fahndung wie auch als Beweis an den Gerichtsverhandlungen verwendet. Mit dem Einsatz von BFE hat sich nicht zuletzt die Qualität der Bildaufnahmen verbessert. Zu einem Beweissicherungs- und Ermittlungsteam gehören neben dem Kameraführenden weitere Polizisten, die zu seinem Schutz dienen und die Orientierung gewährleisten bzw. den Kameraführenden durch das Gebiet leiten. Durch die Greiftruppe können sodann die Rädelsführer unmittelbar aus der Anonymität gerissen und dem Staatsanwalt zugeführt werden. Der Einsatz von BFE hat auch eine präventive Wirkung, indem Mitläufer von Straftaten abgehalten werden, wenn sie sehen, dass Personen gefilmt und umgehend verhaftet werden.

Insbesondere für die Schnellverfahren sind die BFE sehr wichtig, da sie das notwendige Beweismaterial liefern wie auch die Gewalttäter unmittelbar festsetzen.

6.5 Video-Überwachung

Die stationäre Video-Überwachung dient ebenfalls der Identifikation von Gewalttätern. Beim Bau der AFG-Arena wurde ein breit angelegtes Video-Überwachungssystem eingeführt, bei dem sowohl das Innere wie auch die Umgebung des Stadions mit Video-Kameras überwacht wird. Die rechtliche Verankerung einer Video-Überwachung hängt davon ab, ob es sich um öffentlichen oder privaten Grund handelt. Demgemäss wird die Video-Überwachung in der AFG-Arena durch den privaten Sicherheitsdienst durchgeführt, während der öffentliche Grund durch die Stadtpolizei überwacht wird. Sicherheitsdienst und Stadtpolizei arbeiten dabei eng zusammen.

Die Video-Überwachung auf privatem Grund und somit im Innern der AFG Arena richtet sich nach den Bestimmungen des DSG. Für eine Überwachung auf öffentlichem Grund musste eine entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen werden. In der Stadt St.Gallen wurde auf Gemeindeebene im Hinblick auf die AFG-Arena eine entsprechende rechtliche Grundlage für die Video-Überwachung von öffentlichen Orten geschaffen (Art. 3 Polizeireglement; sRS 412.11 und darauf basierend: Reglement über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund; sRS 412.4). Für die AFG-Arena wurde zusätzlich ein eigenes Reglement eingeführt (Reglement über die Videoüberwachung im Umfeld der Arena St.Gallen; sRS 412.5). Im Endausbau sind in der AFG-Arena und in deren Umfeld rund 25 Kameras im Einsatz.

Als die Rapperswil-Jona Lakers mit der Diners Club Arena ebenfalls ein neues Stadion bezogen, wurden auch dort Vorkehrungen getroffen. Auch hier gilt die Abgrenzung von öffentlichem und privatem Grund hinsichtlich der Überwachung. So hat die Stadt Rapperswil-Jona ein Reglement zur Video-Überwachung auf öffentlichem Grund (Art. 9 Polizeireglement; SRRJ 451.001 sowie darauf basierend: Vollzugsreglement über die Video-Überwachung auf öffentlichem Grund; SRRJ 451.024) erlassen, das sich zu weiten Teilen an das zuvor eingeführte Video-Überwachungsreglement der Stadt St.Gallen anlehnt. In der Diners Club Arena und deren Umgebung sind insgesamt rund 40 Video-Kameras installiert.

Ob für die Überwachung des Stadioninnern eine öffentlich-rechtliche oder eine privatrechtliche Grundlage angewendet wird, hängt von den Besitzstrukturen ab. Sofern eine Gemeinde Besitzerin des Stadions ist, wird eine Reglementierung auf Gemeindeebene benötigt. Bei einem privaten Besitzer eines Stadions entfällt diese Reglementierung auf Gemeindeebene. Dies ist bei der AFG-Arena der Fall, weshalb hier, wie bei allen privaten Veranstaltungsorten, das DSG gilt. Die Diners Club Arena steht demgegenüber im Eigentum der Stadt Rapperswil-Jona, welche den Lakers das Hausrecht für die Spiele einräumt. Im Rahmen der allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) wird auf den Eintrittskarten auf die Videoüberwachung hingewiesen.

Die Behörden können ausserdem als «Ultima Ratio» eine Internet-Fahndung durchführen. Diese hatte sich bereits bei den Ausschreitungen beim Barrage-Spiel im Espenmoos im Jahr 2008 bewährt und soll auch in Zukunft zum Einsatz kommen. Ferner konnte einer von zwei im Internet ausgedruckten Risikofans nach dem Spiel des FC St.Gallen gegen die Young Boys Bern vom September 2009 identifiziert werden. Grundsatz für diese Art von Fahndung bleibt die Verhältnismässigkeit. Die Bilder der identifizierten Person werden in der Folge umgehend aus dem Internet entfernt.

7 Fanarbeit

7.1 Fanarbeit im Kanton St.Gallen

Im Kanton St.Gallen bestehen verschiedene Entwicklungen im Bereich der Fanarbeit. So nimmt im Rahmen des Projekts «Gewaltfreier Sport – Sport als Vergnügen» in Rapperswil-Jona zwar der Dialog mit den Fans einen wichtigen Stellenwert ein. Es handelt sich bei diesem Projekt aber nicht um ein Fanarbeitsprojekt im engeren Sinn, sondern um ein Projekt zur Verbesserung der Sicherheit bei den Spielen der Lakers. Die Fanggruppierungen sollen in diesen Prozess einbezogen werden. War vor der Saison 2009/2010 das Verhältnis und der Dialog verschiedener Fanggruppen mit dem Verein stark belastet, konnte im Rahmen des Projekts eine Entschärfung dieser Situation herbeigeführt werden. Dadurch konnte nicht nur der Dialog wiederbelebt werden, sondern konnten auch einzelne Fanggruppierungen in die Fragen der Sicherheit einbezogen werden. Die Gespräche mit den Fanggruppierungen haben zu einer Entspannung der Situation beigetragen. Aufgrund dieser Erfahrungen wird derzeit geprüft, wie im Rahmen des Projekts «Gewaltfreier Sport – Sport als Vergnügen» ein eigentliches Fanprojekt umgesetzt werden kann.

Der FC St.Gallen wiederum beauftragte im Jahr 2009 die Fachhochschule St.Gallen, im Rahmen einer Studie Möglichkeiten zur Fanarbeit zu analysieren. Diese Studie liegt seit November 2009 dem FC St.Gallen vor. Im Rahmen dieser Studie wurden verschiedene Fanarbeits-Konzepte in der Schweiz geprüft und Handlungsempfehlungen abgegeben, die für den FC St.Gallen im Rahmen seiner Grösse umsetzbar sind.

Durch die Analyse der Konzepte der bestehenden Fanarbeit in verschiedenen Fussballvereinen kommt die Studie zum Schluss, dass sozioprofessionelle Fanarbeit nicht unmittelbar und messbar zu einer Verminderung der Gewalt- und Vandalenakte führen kann. Viel mehr übernimmt die sozioprofessionelle Fanarbeit eine Vermittlungs- und Scharnierfunktion zwischen Verein und Behörden und leistet einen wichtigen Beitrag zur gegenseitigen Kommunikation und an die Öffentlichkeitsarbeit. Damit die sozioprofessionelle Fanarbeit funktionieren kann, müssen verschiedene Voraussetzungen gegeben sein. So muss die Fanarbeit von einer von Fanszene, Verein und Behörden unabhängigen Institution – beispielsweise in Form eines Vereins – getragen werden, da sie ansonsten durch die Fans nicht akzeptiert wird. Dem widerspricht allerdings nicht, dass diese unabhängige Institution finanziell durch Verein und Behörden getragen wird und die Geldgeber auch im Leitungsorgan einer solchen Institution Einsitz haben.

Es gibt verschiedene Faktoren der sozioprofessionellen Fanarbeit, welche die Etablierung einer positiven Fankultur fördern und auch zu einer Selbstregulierung der Fanszene führen können. Durch die Arbeit mit den einzelnen Fanggruppierungen kann das Wertesystem der Fans beeinflusst werden, was nicht nur zu einer positiven Fankultur führt, sondern auch die soziale Kontrolle innerhalb der Fanggruppierungen fördert. Insbesondere kann beispielsweise die bloße Präsenz der Fanarbeitenden dazu führen, dass die Hemmschwelle für strafbare Aktivitäten steigt und die gewaltorientierten Fans ihre Handlungen zu reflektieren beginnen. Dennoch darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass die soziale Fanarbeit erst mittel- und langfristig eine Veränderung des Verhaltens in der Fankurve beeinflussen kann und nicht unmittelbar zu einer Senkung der Gewaltbereitschaft beiträgt, wie dies die repressiven Instrumente zu bewirken vermögen. Hingegen hat die sozioprofessionelle Fanarbeit das Potential, besonders auf junge Fans einzuwirken

und bei ihnen eine positive Fankultur zu etablieren. Auf diese Weise wird den gewaltorientierten Fangruppierungen der Nachwuchs wirkungsvoll entzogen. Die sozioprofessionelle Fanarbeit verfügt aber über keine Sanktionsinstrumente, um eine Verhaltensänderung der Fans herbeizuführen, sondern muss sich auf Überzeugungsarbeit und Projekte zur positiven Fankultur beschränken.

Das Konzept der sozioprofessionellen Fanarbeit beim FC St.Gallen wurde im Verlauf der Saison 2010/2011 erarbeitet. Auch die Vorbereitung der Umsetzung ist abgeschlossen und ein Trägerverein wurde am 28. Februar 2011 gegründet. Neben der Stadt St.Gallen und dem FC St.Gallen gehört auch der Dachverband (DV1879) zu den Trägern des Vereins. Als nächstes wird es der Verein an die Hand nehmen, die finanziellen Mittel zu akquirieren, wobei die Stadt St.Gallen und der FC St.Gallen im Vordergrund stehen.

7.2 Verstärkte Koordination der Fanarbeit

Der nationale Runde Tisch hat Anfang des Jahres 2010 eine Projektgruppe beauftragt, ein Rahmenkonzept zur Fanarbeit Schweiz auszuarbeiten. An diesem Rahmenkonzept haben neben Vertretern der Fanarbeit Schweiz auch das Bundesamt für Sport, die Swiss Football League, die Eishockey National League wie auch Vertreter der SBB und kantonaler Polizeikorps mitgearbeitet. Dieses Rahmenkonzept liegt seit Oktober 2010 vor.¹⁸

Im Zentrum des Rahmenkonzepts steht die einheitliche Definition der Fanarbeit und deren Einbettung bei Fussball- und Eishockeyspielen. Zudem werden die Aufgaben der Fanarbeit dargestellt wie auch das Anforderungsprofil an soziale Fanarbeitende. Abschliessend werden die verschiedenen Fanmodelle, die in der Schweiz zum Einsatz kommen, aufgezeigt.

Mit dem Rahmenkonzept soll erreicht werden, dass in Zukunft jeder Fussball- und Eishockeyverein über ein Fanarbeit-Modell verfügt, das die im Konzept definierten Qualitätsindikatoren erfüllt. In einem zweiten Schritt sollen auch Modelle für die zweithöchste Spielklasse entwickelt werden.

Mittelfristig ist ein übergeordnetes nationales Fanprojekt geplant, das einerseits vom Bundesamt für Sport und andererseits auch von den SBB und den Sportverbänden finanziert wird.

8 Notwendigkeit ergänzender Rechtsgrundlagen?

Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen berührt verschiedene Rechtsgebiete sowohl des öffentlichen Rechts als auch des Privatrechts. Die geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen sind entsprechend vielfältig. Zahlreiche Massnahmen werden gegenwärtig nach Massgabe der in der Policy durch die KKJPD festgelegten Vorgaben (siehe Abschnitt 5 dieses Berichts) im Rahmen von Vereinbarungen umgesetzt. Es fragt sich, ob zur Problemlösung auch noch ergänzende kantonal-rechtliche Gesetzesbestimmungen erforderlich sind.

8.1 Geltende rechtliche Rahmenbedingungen

Neben dem Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (vgl. Abschnitt 4.4 dieses Berichts) können verschiedene weitere rechtliche Bestimmungen auf Ausschreitungen im Umfeld von Sportveranstaltungen angewendet werden.

¹⁸ Vgl. <http://www.fanarbeit.ch/fileadmin/downloads/Konzepte/RahmenkonzeptFanarbeitdeutsch.pdf> (4. April 2011).

8.1.1 Strafrecht

Das Strafrecht (insbesondere StGB) sanktioniert verschiedene Verhaltensweisen von Risikofans. Ein spezifischer Hooliganismus-Straftatbestand existiert zwar nicht, doch greifen die allgemeinen Straftatbestände und bieten ausreichende Sanktionsmöglichkeiten. Unter Schutz stehen diverse von Risikofans mitunter angegriffene Rechtsgüter, namentlich Leib und Leben (u.a. Körperverletzung, Gefährdung des Lebens, Raufhandel), Vermögen (u.a. Sachbeschädigung) sowie Freiheit (u.a. Drohung, Nötigung, Hausfriedensbruch). Aber auch die Straftatbestände betreffend Gemeingefährlichkeit (u.a. Brandstiftung), öffentlicher Friede (u.a. Landfriedensbruch) und öffentliche Gewalt (u.a. Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte, Hinderung einer Amtshandlung) können greifen.

8.1.2 Zivilrecht

Risikofans haften nach den allgemeinen gesetzlichen Grundlagen für die von ihnen verursachten Schäden sowie dafür, eine Sportveranstaltung nicht zu stören. Soweit Risikofans ein Veranstaltungsticket erworben haben und damit ein Zuschauervertrag¹⁹ zustande gekommen ist, haften sie nach Art. 97 ff. OR für Schädigungen im Stadionareal aus Vertrag, im Übrigen nach Art. 41 ff. OR aus unerlaubter Handlung. Schadenersatzansprüche können von der geschädigten Person mit einer Zivilklage oder – wenn eine Straftat vorliegt – im Strafverfahren adhäsionsweise geltend gemacht werden (Art. 122 ff. der Schweizerischen Strafprozessordnung, SR 312.0).

8.1.3 Verwaltungsrecht (Polizeirecht)

Die Polizeihochheit und damit die Zuständigkeit für verwaltungsrechtliche Massnahmen zur Gewährleistung der inneren Sicherheit liegt primär bei den Kantonen; der Bund ist lediglich subsidiär zuständig (Art. 57 der Bundesverfassung [SR 101], Art. 4 Abs. 1 BWIS; Botschaft zur Bundesverfassung, BBl 1997 I, S. 237). Dies gilt für den Bereich des staatlichen Gewaltmonopols und damit insoweit, als die Sicherheit anlässlich von Sportveranstaltungen nicht durch Private, z.B. Veranstalter und deren private Sicherheitsdienste, gewährleistet wird. Gegen Gewalttätige anlässlich von Sportveranstaltungen kommen die klassischen Polizeimassnahmen zum Zug, wie polizeiliche Präsenz, polizeilich geordnete Fanbegleitung, Wegweisung und Gewahrsam von gewalttätigen Risikofans, Bildüberwachung, Feststellung der Identität sowie Durchsuchung und Sicherstellung. Der Kanton St.Gallen hat im PG die notwendigen gesetzlichen Grundlagen geschaffen für Polizeimassnahmen, insbesondere auch für Wegweisung und Gewahrsam (Art. 29 ff. und 40 ff. PG). In Art. 52 PG ist zudem der Kostenersatz für die Verursachung polizeilicher Massnahmen im Grundsatz geregelt. Auch besteht ein gesetzlich verankertes Vermummungsverbot in Art. 12bis des Übertretungsstrafgesetzes (sGS 921.1). In den Städten St.Gallen und Rapperswil-Jona ist die Video-Überwachung gesetzlich geregelt (vgl. Abschnitt 5.3 dieses Berichts).

8.2 Vorläufiger Verzicht auf weiterführende Regelungen

Aus der Erkenntnis heraus, dass für ein wirksames Vorgehen gegen Gewalt ein koordiniertes Zusammenwirken aller an Sportveranstaltungen beteiligten Akteure unabdingbar ist, befürwortet die Regierung, die Massnahmen gegen Gewaltvorfälle mittels Vereinbarungen zu regeln. Dieses Vorgehen erlaubt massgeschneiderte Lösungen, die den konkreten örtlichen Verhältnissen Rechnung tragen und auch rasch an Veränderungen angepasst werden können. In diesem Sinn strebt die Regierung, wie von der KKJPD empfohlen und vorgespurt, ein konsensuales Vorgehen an, das zwischen der für die Sicherheit zuständigen Behörde, dem Sportverein und dem Stadionbetreiber ausgehandelt und vertraglich fixiert werden soll. Die Mustervereinbarung ist diesbezüglich eine ausgezeichnete Grundlage (vgl. Abschnitt 5 dieses Berichts). Die Tatsache, dass in

¹⁹ Durch den Erwerb eines Eintrittstickets schliessen Veranstalter und Zuschauer einen Vertrag ab. Der Zuschauer erwirbt nicht nur das Recht, einer Veranstaltung beizuwohnen. Gleichzeitig verpflichtet er sich, die Hausordnung (in diesem Fall die Stadionordnung) zu befolgen.

Rapperswil-Jona im Verlauf der Eishockey-Saison 2010/2011 die Zahl der polizeilichen Einsatzkräfte bereits leicht zurückgefahren werden konnte, zeigt einerseits, dass ein gemeinsames Vorgehen aller Beteiligten zielführend ist, und andererseits, dass der Weg über eine Vereinbarung den angestrebten Erfolg bringen kann.

Die freiheitliche Ausgestaltung soll daher nicht ohne Not und vorschnell einer gesetzlichen Regelung weichen. Vielmehr kann mittels Vereinbarungen flexibel auf die Anliegen der Beteiligten reagiert und können auch individuell-konkrete Lösungen auf freiwilliger Basis gefunden werden. Eine generell-abstrakte Regelung bleibt jedoch nicht gänzlich ausgeschlossen. Die tatsächliche Anwendung und Durchsetzung von ergänzenden Sicherheitsmassnahmen auf hoheitlicher Basis müsste dann vorgenommen werden, wenn der Weg über Vereinbarungen nicht die erwarteten Erfolge zeitigt. Diesbezüglich äussert die Regierung die klare Erwartung, dass die Vereine den Weg einer Regelung über eine gemeinsame Vereinbarung mittragen.

8.2.1 Ergänzung des Konkordats

Sollte sich zeigen, dass der Weg über Vereinbarungen nicht zu den gewünschten Erfolgen führt, müsste in erster Linie das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (vgl. Abschnitt 4.4 dieses Berichts) angepasst und ergänzt werden. Die KKJPD hat sich dies von Anfang an vorbehalten. Ob alsdann ergänzendes kantonales Einführungsrecht zum Konkordat zu erlassen wäre, müsste aufgrund der konkreten Ausgestaltung allfälliger neuer Bestimmungen geprüft werden.

8.2.2 Kostenüberwälzung²⁰

Im Kanton St.Gallen besteht mit Art. 52 PG eine gesetzliche Grundlage für die Überwälzung der bei einem Polizeieinsatz entstehenden Kosten auf den Verursacher. Diese Bestimmung ist jedoch allgemein gehalten und belässt den rechtsanwendenden Behörden einen Ermessensspielraum. Dieser ist insofern eingeschränkt, als die Gebührenhöhe für die einzelnen polizeilichen Amtshandlungen im Gebührentarif für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5, Nr. 27.60 ff.) festgelegt ist. Es fragt sich, ob im Interesse der Rechtssicherheit eine spezifische Gesetzesbestimmung betreffend die Überwälzung der Sicherheitskosten im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen erlassen werden soll. Insbesondere könnte im Gesetz – wie in der Mustervereinbarung der KKJPD bereits vorgesehen – konkret festgehalten werden, wieviel Prozent der entstehenden Sicherheitskosten der öffentlichen Hand der Sportclub zu tragen hat. Allenfalls könnte eine solche Konkretisierung von Art. 52 PG betreffend die Sicherheitskosten im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen auch mittels einer Verordnung erfolgen; das Bundesgericht hat am 24. Februar 2009 eine entsprechende Verordnungslösung des Kantons Neuenburg geschützt (BGE 135 I 130).

Allerdings ist die Abwälzung von Kosten für Polizeimassnahmen, die durch Risikofans verursacht werden, heikel. Aus dem staatlichen Gewaltmonopol ergibt sich die Pflicht der Polizei, Schutz durch Anwendung von Zwangsmassnahmen zu leisten, wenn dies zur Wahrung der inneren Sicherheit erforderlich ist. Es ist deshalb vom Grundsatz auszugehen, dass die Wahrnehmung von polizeilichen Aufgaben im Rahmen des staatlichen Gewaltmonopols nach dem Gemeinlastprinzip durch die Allgemeinheit zu finanzieren ist, jedenfalls soweit es um die allgemeine polizeiliche Grundversorgung geht. Dies gilt grundsätzlich auch bei privaten Grossveranstaltungen. Leistet die Polizei Dienste ausserhalb des staatlichen Gewaltmonopols bzw. über die allgemeine polizeiliche Grundversorgung hinaus, können und sollen bei entsprechender gesetzlicher Grundlage Kosten auf einen privaten Veranstalter abgewälzt werden. Voraussetzung ist, dass der Veranstalter im konkreten Fall rechtlich als Störer – Zustandsstörer oder Zweckveranlasser – zu betrachten

²⁰ Vgl. auch: Stefan Leutert, Polizeikostentragung bei Grossveranstaltungen, Diss. Zürich 2005.

ist (vgl. dazu: BGE 122 II 70 und 127 I 71; ZBI 2004, S. 542). Dies bedeutet, dass bei Ausschreitungen primär die Hauptverantwortlichen – die Gewalt ausübenden Personen – zur Tragung der diesbezüglichen Kosten heranzuziehen sind. Ist dies nicht oder nur teilweise möglich, ist zu prüfen, ob bzw. inwiefern die Kosten für die Bekämpfung von Ausschreitungen durch Risikofans subsidiär auf den Veranstalter abwälzbar sind. Für andere Sonderleistungen der Polizei im Zusammenhang mit einer Grossveranstaltung, wie etwa für Verkehrsregelung, Ordnungsdienst und Einsätze innerhalb von Sportstadien, ist der Veranstalter grundsätzlich vollumfänglich entschädigungspflichtig. In der erwähnten Verordnung des Kantons Neuenburg wird für ein «Nullrisiko»-Spiel ein Basisdispositiv an Polizeipatrouillen festgelegt, für dessen Kosten die Allgemeinheit aufkommt. Dieses beläuft sich auf zwölf Zwei-Mann-Patrouillen. Den Organisatoren werden sodann nur die mit dem Einsatz zusätzlicher, über das Basisdispositiv hinausgehender Polizeikräfte für Spiele mit niedrigem (15 Polizisten zusätzlich zum Basis-Dispositiv), mittlerem (30 Polizisten) oder hohem Risiko (45 Polizisten) verbundenen Kosten im vorgesehenen Umfang in Rechnung gestellt. Diese Lösung wurde vom Bundesgericht nicht beanstandet.

9 Kostenfolgen

Die Bekämpfung der Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen bindet erhebliche Ressourcen der zuständigen Behörden, insbesondere bei Polizei und Staatsanwaltschaft. Es ist aber weder möglich noch zielführend, die Kosten der Ordnungsdiensteinsätze isoliert zu beziffern. Bei rund 17'000 bis 18'000 Einsatzstunden im Jahr 2010 belaufen sich die Personalkosten für den Kanton St.Gallen rein rechnerisch auf rund 1,7 Mio. Franken. Diese Kosten resultieren allerdings nicht aus bestehenden oder neuen Massnahmen, sondern illustrieren, wie gross der Aufwand für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit im Umfeld der Sportveranstaltungen ist. Wenigstens ein Teil dieser Kosten fielen im Rahmen des Grundauftrags der Polizei und der ordentlichen Dienstpläne ohnehin an. Am stärksten fällt demgemäss ins Gewicht, dass die eingesetzten Polizeikräfte an ihren angestammten Arbeitsplätzen fehlen – sei es während der Einsatzzeiten, sei es infolge Überzeitkompensation – und damit in der Erfüllung des Grundauftrags der Kantonspolizei beeinträchtigt sind. Ziel aller Beteiligten muss es daher sein, die Zahl der eingesetzten Polizeikräfte reduzieren zu können, um diese wieder für den polizeilichen Grundauftrag «freizuspielen».

Aus den Massnahmen gemäss dem vorliegenden Bericht sind keine zusätzlichen Kosten zu erwarten. Im Gegenteil: Erste Erkenntnisse zeigen, dass die polizeilichen Dispositive im Umfeld der AFG-Arena und der Diners Club Arena in den letzten Monaten bereits leicht reduziert werden konnten. Es scheint, dass die eingeleiteten Massnahmen zu greifen beginnen. Die Kantonspolizei hat sich als Ziel gesetzt, die Einsatzstunden für den Ordnungsdienst im Umfeld von Sportveranstaltungen im Verlauf der nächsten zwei Jahre auf die Hälfte herabsetzen zu können. Im Zusammenwirken aller Beteiligten kann dieses Ziel erreicht werden. Dies führt dann aber nicht etwa dazu, dass der finanzielle Aufwand bei der Kantonspolizei zurückgeht, sondern viel mehr, dass sich Polizei und Staatsanwaltschaft wieder verstärkt ihrem Grundauftrag, der allgemeinen Aufrechterhaltung der Sicherheit, zuwenden können.

10 Fazit

Die Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen hat auch im Kanton St.Gallen in den letzten Jahren stark zugenommen. Die Ursachen für die Gewalt sind vielschichtig. Die Regierung hat den Handlungsbedarf erkannt und im Rahmen dieses Berichtes die bereits eingeführten Massnahmen, die ganzheitlich gegen Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen wirken, wie auch diejenigen, die unmittelbar geplant sind, aufgezeigt. Die Entwicklung und Umsetzung der Massnahmen wird auf verschiedenen Ebenen, auf denen die zuständigen Akteure vertreten sind, koordiniert. Die im Kanton St.Gallen eingeführten Massnahmen wie Schnellverfahren, BFE oder die

Video-Überwachung sind nicht nur repressiv, sondern zeigen auch eine erhebliche präventive Wirkung. Insbesondere bei den Schnellverfahren nimmt der Kanton St.Gallen gesamtschweizerisch eine Vorreiter-Funktion ein.

Um Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen wirkungsvoll bekämpfen zu können, müssen sämtliche betroffenen Akteure ihre Verantwortung wahrnehmen und die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Massnahmen konsequent umsetzen. Die Regierung befürwortet den Abschluss von Vereinbarungen in Anlehnung an die Mustervereinbarung der KKJPD. Diese Vereinbarungen stellen das zentrale Instrument dar, um nicht nur wirkungsvoll gegen Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen vorzugehen, sondern mittelfristig die Sicherheitskosten für die öffentliche Hand wie auch für die Sportvereine zu senken. Die Regierung gibt dem Abschluss solcher Vereinbarungen, wie sie bereits in verschiedenen Kantonen abgeschlossen wurden, den Vorzug gegenüber einer ergänzenden kantonalen Einführungsgesetzgebung.

11 Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung

Willi Haag
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär