

6. September 2009

## „Tatort“ Stadion – Rechtliches zu einem Phänomen

Die Deutsch Schweizerische Gesellschaft für SportRecht (DSGSR) hatte zusammen mit dem Swiss Sport Forum ins Swissôtel nach Zürich-Oerlikon eingeladen, um – wie Tagungsleiter *Dr. iur. Urs Scherer* in der Begrüßung deutlich machte – Fakten zu einem sehr emotionalen Thema zu vermitteln und dieses aus unterschiedlichen Richtungen, aber stets mit wissenschaftlichem Blick, zu betrachten. Ca. 100 Vertreter des Sports, der Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Justiz und öffentlichen Verwaltung waren der Einladung gefolgt und erlebten eine dichte Reihe von Vorträgen, in denen 10 Fachreferenten und 8 Teilnehmer einer anschließenden Podiumsdiskussion das Versprechen der Veranstalter einlösten und kontrovers, aber stets sachlich und mit Tiefgang eine Vielzahl von Aspekten des Tagungsgegenstandes beleuchteten. Mit dieser Veranstaltung wurde die wissenschaftlich-praktischen Auseinandersetzung mit dem Thema "Gewalt im Sport" fortgesetzt, die im Mai 2010 in Zusammenarbeit mit dem Institut für Deutsches und Internationales Sportrecht in Leipzig begonnen worden war.

In seinem „Kick-off“-Referat sprach sich FIFA-Präsident *Joseph S. Blatter* entschieden dafür aus, dass das Stadion keinesfalls „Tatort“ sein dürfe, sondern vielmehr Begegnungsstätte sein müsse. Tragische Vorfälle bei sportlichen Großereignissen in den 1980er und 90er Jahren hätten bei den Verantwortlichen zu einer intensiven Auseinandersetzung mit der Frage der Gewalt und möglichen Gegenmaßnahmen geführt. Gewalt sei nicht vorrangig im Sport, sondern ein gesellschaftliches Phänomen. Gleichwohl nahm *Blatter* Sportverbände und Organisatoren in die Pflicht, um mit sowohl mit organisatorischen, als auch erzieherischen Maßnahmen darauf hinzuwirken, dass Sportveranstaltungen nicht als Plattform für Gruppen, die in der

Gesellschaft keine Anerkennung fänden, missbraucht würden. „Sport“, so der FIFA-Präsident, „ist eine Schule des Lebens.“ Zwar sei auch Fußball durchaus ein „combat game“, aber es basiere eben auf Fairplay und Disziplin und sei in diesem Sinne „entwickelt“. Spieler und Zuschauer lernen zu gewinnen, ebenso wie zu verlieren. Ein solcher Lernprozess könne und müsse, beginnend bei den Sportler und ihr Verhalten im Wettkampf auf die Gesellschaft ausstrahlen. Blatter schloss mit einem Appell an die Tagungsteilnehmer: „Lassen wir Stadion zu einer Begegnungsstätte und zu einem Ort friedlicher Emotionen werden!“

Diesen „Ball“ nahm der Regierungspräsident des Kantons Zürich, *Dr. rer. Pol. Hans Hollenstein*, in seinem anschließenden Einwurf auf. Das Stadion sei ein Raum der Begegnung für unterschiedlichste Gruppen und Interessen, und habe daher naturgemäß ein „riesiges Integrationspotential“. Es sei Aufgabe aller Akteure, Sportveranstaltungen zu einem Fest ohne Gewalt zu machen. Es brauche Vereine, die ihre Fans kennen und begleiten, Betreiber, die die Organisation im Griff haben, und letztlich auch den Staat, der mit Gesetzen und Polizeikräften die Sicherheit garantiere. *Hollenstein* machte jedoch deutlich, dass mit Polizei und Gesetzen dem Problem der Gewalt nicht allein begegnet werden könne. Erst die Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure ermögliche Lösungen. Dabei würdigte er die Tagung, die gerade dank ihrer Interdisziplinarität ein wichtiger Beitrag zum Erfolg bestehender Bemühungen sei.

Mit seinem Referat „Gewalt im Sport – ein gesellschaftliches Phänomen“ führte *Prof. Dr. phil. Ueli Mäder* vom Institut für Soziologie der Universität Basel sozialwissenschaftliche Grundlagen zum Tagungsthema aus. „Was verlieren wir eigentlich, wenn wir nicht immer gewinnen?“ , so fragte *Mäder* eingangs und stellte auf die „Langsamkeit“ als Voraussetzung gelungener und offener Begegnungen ab. Zugleich machte er aber deutlich, dass Offenheit nicht mit Laissez-faire gleichzusetzen sei. Als erste These formulierte Mäder, dass „aktuelle Diskurse situative Gewalt betonen, aber die strukturelle Gewalt vernachlässigen“. Zugleich, so seine zweite These, dürfe nicht vergessen werden, dass „Gewalt oft als nützlich angesehen werde, da sie soziale Anerkennung vermittele“. Gewalt sei mithin, drittens, eine „Reproduktion gesellschaftlicher Normen“. Im Gespräch mit gesellschaftlichen Akteuren, insbesondere Jugendlichen, würde – so Mäders Erfahrung – erstaunlich oft die Sinnfrage gestellt. Der Einzelne suche dabei insbesondere nach Identifikation. Der Sport, der Identifikation in hohem Maße ermögliche, sei daher besonders attraktiv gerade für Personen, die sich in der pluralistischen Gesellschaft nur schwer zurechtfinden. Die Statistik zeige, dass dies bei den unteren Einkommensschichten, und dort insbesondere bei Menschen mit Migrationserfahrung häufiger der Fall sei, als in anderen Teilen der Gesellschaft. *Mäder* warnte allerdings vor

Vereinfachungen und hob hervor, dass Gewalt als einem gesellschaftlichen Phänomen mit der gebotenen Differenzierung begegnet werden müsse.

Unter dem Titel „Der Zuschauer als störender Vertragspartner an Sportveranstaltungen“ widmete sich *Lic. iur. Christian Jenny* einigen formaljuristischen Aspekten der Thematik. Hauptpflicht des Veranstalters sei es, den Zutritt und die Anwesenheit des Zuschauers zu gewährleisten, während der Zuschauer den Vertrag im Wesentlichen durch Zahlung des Eintrittsgeldes erfülle. Gewalthandlungen von Zuschauern ließen sich rechtlich als Verletzung vertraglicher Nebenpflichten erfassen. *Jenny* machte an einem Urteil des OLG Rostock vom 28.04.2006 deutlich, welche Konsequenzen selbst die Nebenpflichtverletzung haben kann: Das OLG verurteilte einen Zuschauer zum Schadenersatz in voller Höhe für eine dem Verein vom Verband auferlegte Geldstrafe.

*Fürsprecher Roger Schneeberger*, Generalsekretär der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD), nahm „Gewaltexzesse im Sport als politische Fragestellung“ auf. Er diagnostizierte einen Wertewandel in der Gesellschaft, in Folge dessen sog. „erlebnisorientierte“ Jugendliche Ausschreitungen bis hin zu Straftaten gegen die körperliche Integrität von Personen zunehmend als salonfähig empfänden. Die Polizei – von Verfassungs wegen damit betraut, Ausschreitungen zu verhindern – sei dementsprechend gezwungen, unter Einsatz erheblicher Ressourcen im Umfeld sportlicher Großereignisse tätig zu werden. Während die Veranstalter durch strengere Zugangskontrollen Gewalt in den Stadien selbst mehr und mehr eindämmen, sei die Polizei mehr denn je auf den Anreisewegen und öffentlichen Plätzen gefordert. Mittlerweile hat das Schweizer Bundesgericht entschieden, dass bei Fußballspielen der Lizenzligen bis zu 24 Polizisten auf Staatskosten eingesetzt werden können, die Clubs aber 80% der darüber hinausgehenden Kosten übernehmen müssten. Da dies in der Praxis aber nicht zuletzt auch aufgrund der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der Clubs problematisch ist, setzt die KKJPD zusammen mit anderen beteiligten Akteuren auf Prävention. Bei dem seit 2007 stattfindenden „Runden Tisch gegen Gewalt im Sport“ wurden trotz z.T. erheblicher Interessenskonflikte bereits deutliche Fortschritte erzielt. So wurde u.a. eine Mustervereinbarung für die Zusammenarbeit von Behörden und Sportclubs erarbeitet und Präventionsprojekte gestartet.

Der Präsident des Aufsichtsrats der Schweizerischen Eishockey Nationalliga GmbH, *Fürsprecher Marc Furrer*, widmete sich in seinem Vortrag „Ursachen und Bekämpfung von Gewaltexzessen im Eishockey“. Zwar sei die Sicherheitslage beim Eishockey als Hallensport nicht vollständig mit der beim Fußball vergleichbar, allerdings wurden auch hier mit gezielten organisatorischen Maßnahmen Sicherheitsmängel der Vergangenheit

abgestellt. *Furrer* setzte sich für einen „bottom up“-Ansatz ein und vertrat insbesondere die Auffassung, dass die Einsatzdoktrin situativ und lokal differenziert sein müsse, es kein politisches Diktat geben dürfe, und Rechtsfragen, beispielsweise solche des Datenschutzes, vom Staat durch allgemeine Regelungen gelöst werden müssten. Als erfolgreiche Maßnahmen hätten sich der Dialog von Veranstaltern und Polizeikräften ebenso wie die aktive Fanarbeit der Clubs erwiesen.

*Lic. iur. Peter Marti*, Oberrichter am Obergericht des Kantons Zürich beschäftigte sich in seinem Referat mit „Gewalt innerhalb und außerhalb von Sportstätten“. Er wies darauf hin, dass der Begriff der Gewalt vielschichtig sei und auch die Marktmacht großer Verbände oder Vereine, die in deren Finanzgebaren zum Ausdruck komme, durchaus Eigenschaften von Gewaltausübung tragen könne. Dies sei zwar nicht per se illegal, aber gleichwohl eine Demonstration von Stärke und mithin Gewalt. Auch zwischen Spielern käme es im Sport zu Gewalt, wobei ein gewisses Grundrisiko rechtlich nicht zu beanstanden sei, Fouls hingegen nicht hinnehmbar seien. Abgrenzungskriterium seien letztlich die Spielregeln selbst – je krasser der Regelverstoß, desto eher sei Raum auch für strafrechtliche Sanktionen. Das Hauptaugenmerk richtete *Marti* jedoch auf Gewalt, die von Zuschauern ausgehe. Er nannte hier Vandalismus, illegalen Einsatz von Pyrotechnik sowie körperliche Gewalt zwischen Fans. Widersprüchliche Gerichtsurteile aus jüngerer Zeit gerade zum Einsatz von Pyrotechnik machten deutlich, wie wichtig eine hohe Qualität juristischer Auseinandersetzung mit dem Thema sei. Das gesetzlich zur Verfügung stehende Instrumentarium sei in vielen Fällen ausreichend, wenn es nur richtig angewendet würde. Aber auch Erweiterungen des „Handwerkszeugs“ seien erforderlich, beispielsweise die einheitliche Regelung des Umgangs mit Videobeweisen, Identitätsfeststellungen unter Zuhilfenahme von Internetveröffentlichungen oder auch Schnellverfahren im Umfeld von Sportveranstaltungen. *Marti* machte aber deutlich, dass alle Maßnahmen die Rechtsstaatlichkeit gewährleisten müssten.

„Fragen aus dem öffentlichen Recht, insbesondere zur sog. ‚Hooligan-Gesetzgebung‘“ behandelte *Lic. iur. Dominic Volken*, Leiter des Fachbereichs „Hooliganismus“ beim Bundesamt für Polizei (fedpol). Dieser Fachbereich dient der Koordination und Information, unterhält Datenbanken und stellt Analysen zur Verfügung. Auf Basis des Europäischen Übereinkommens über Gewalttätigkeiten dient er auch als Anlaufstelle für Anfragen anderer Staaten. Das in der Schweizer Öffentlichkeit kontrovers diskutierte und vielfach als „Hooligangesetzgebung“ bezeichnete Bundesgesetz über Maßnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) vom 21. März 1997 sah Maßnahmen zur Gewaltprävention und Registrierung von gewalttätigen Personen vor. Die Besonderheit dieses Gesetzes ist, dass es bis Ende 2009 befristet war und

mit Wirkung ab 2010 durch eine Konkordatslösung abgelöst wurde. Dabei wird die Datenbank „Hoogan“, in der auffällig gewordene Risikofans erfasst werden, weiterhin vom Bund geführt, die Voraussetzung der Erfassung aber von den Kantonen festgelegt. Die Erfahrungen mit „Hoogan“, in dem momentan ca. 1.000 Personen erfasst sind, sind durchweg positiv: Das System arbeite – so Volken – stabil und schnell und die Daten seien von hoher Qualität. Problematisch sei in der Praxis allerdings die Erfassungsdauer und die ungleiche Anwendung in den Kantonen. Eine Vereinheitlichung der Handhabung mit gesetzgeberischen Mitteln sei wünschenswert.

Ein Bedürfnis nach einheitlicher Regelung erkannte auch **Prof. Dr. iur. Wolfgang Schild** von der Universität Bielefeld, der „Rechtsfragen zu Stadionverboten“ rechtsvergleichend in Deutschland, Österreich und der Schweiz betrachtete und dabei aus dogmatischer Sicht bedauerliche Defizite der Regulierung feststellen musste. Die rechtliche Einordnung eines Stadionverbots sei unklar: Als präventive Maßnahme zur Verhinderung von Gewalt basiere ein Stadionverbot auf einer Zukunftsprognose. Verhalten des Betroffenen in der Vergangenheit könne allenfalls als Indiz Berücksichtigung finden. Demgegenüber gäbe es immer wieder auch das Verständnis von Stadionverboten als Strafe, was zwangsläufig die Bewertung einer in der Vergangenheit liegenden Tat bedeute und einen Schuldnachweis erfordere. In der präventiven Ausprägung ließe sich ein Stadionverbot auf allgemeine Grundsätze des nationalen Zivilrechts stützen. Es handle sich größtenteils um einen quasinegatorischen Anspruch des Veranstalters, der seine Grenze im Verbot der sittenwidrigen Ausübung eines Rechts fände. Die internationalen Richtlinien zum Stadionverbot hingegen betrachten das Stadionverbot ausdrücklich als Strafe, was rechtlich problematisch sei. **Schild** machte abschließend auf ein Urteil des deutschen Bundesgerichtshofs vom 30.10.2009 aufmerksam, das zwar im Ergebnis zutreffend sei, allerdings mit seinem Rekurs auf die sportrechtlichen Richtlinien fehl gehe.

**Lic. iur. Oberst Thomas Würgler**, Kommandant der Kantonspolizei Zürich, beschloss die Reihe der Referate mit einem Bericht über praktischen Erfahrungen in die Polizeiarbeit. Aus dieser Sicht bleibt Gewalt eine Bedrohung, die Polizeikräfte in erheblichem Maße binde und zu einer hohen Belastung der öffentlichen Haushalte führe. Auch die gezielte Gewaltausübung gegen die Polizei sei zunehmendes Problem. Es mag sein, so **Würgler**, dass die Gewalt im Stadion selbst zurückgehe. Von der Öffentlichkeit zwar weniger beachtet, gleichwohl aber gegenwärtig sei die Gewalt auf dem Weg zum und vom Stadion. Die Zusammenarbeit der verschiedenen Polizeicorps habe sich sehr positiv entwickelt. Aus Sicht der Polizei seien wirksame und wünschenswerte Maßnahmen die Trennung von Fangruppen durch organisatorische und bauliche Maßnahmen, die konsequente Unterbindung des Einsatzes von Pyrotechnik durch Zuschauer,

Bahnhöfe in der Nähe von Stadien, Kameraüberwachung und eine Öffentlichkeitsfahndung auf sicherer Rechtsgrundlage. Er forderte eine Reduktion des Polizeiaufwandes, Senkung des Verletzungsrisikos der Polizeikräfte, Berücksichtigung von sicherheitsrelevanten Aspekten im Spielbetrieb und einen gesellschaftlichen Konsens über Toleranzgrenzen und die Notwendigkeit sowohl präventiver als auch repressiver Maßnahmen.

Die Veranstaltung wurde abgerundet durch eine Podiumsdiskussion zu „Gewalt im Sport – Ursachen und Wirkungen“, in zwei Blöcken, die von *Claudia Lässer*, Programmleiterin Schweizer Sportfernsehen und *Elmar Wagner*, Sportchef NZZ und NZZ am Sonntag moderiert wurden. Im ersten Block diskutierten *Ancillo Canepa*, Präsident des FC Zürich, *Fürsprecher Thomas Grimm*, Präsident Swiss Football League, *Fürsprecher Wilhelm Rauch*, Leiter Recht, Bundesamt für Sport BASPO und *Lic. iur. Marco Villiger*, Rechtsanwalt, Direktor Rechtsdienst FIFA, im zweiten Block *Stephan Althoff*, Leiter Sponsoring, Deutsche Telekom AG; *Sandra Caviezel*, Leiterin Sponsoring, Credit Suisse Private Banking, *Thomas Gander*, Geschäftsführer, Fanarbeit Schweiz und *Prof. Dr. phil. I Ueli Mäder*, Institut für Soziologie, Universität Basel. Die Diskussion zeigte erneut, dass Tagungsleiter *Dr. iur. Urs Scherer* nicht zu viel versprochen hatte: Das Tagungsthema „Tatort“ Stadion umfasst viele Aspekte und Interessen, ist und bleibt aber in jedem Fall brisant.

Rechtsanwalt Dr. iur. Felix Boellmann, Wiss. Mit. IDIS, Leipzig