

Änderung des Konkordats vom 15. November 2007 über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

Bericht der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren vom 2. Februar 2012

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung	2
1. Ausgangslage	4
1.1. Entstehung und Inhalt des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen in der Fassung vom 15. November 2007.....	4
1.2. Kompetenz zum Erlass von Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen	4
2. Handlungsbedarf.....	5
2.1. Entwicklungen der letzten Jahre.....	5
2.2. Policy der KKJPD gegen Gewalt im Sport.....	8
2.3. Ergebnisse des Runden Tisches gegen Gewalt im Sport	12
2.4. Mängel der heutigen Rechtsetzung.....	13
2.5. Beschlüsse von Vertretern der Öffentlichen Hand zum Thema Gewalt im Sport vom 19. August 2011.....	13
2.6. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	14
3. Die Vorschläge für eine Revision des Konkordats im Einzelnen	17
4. Kostenfolgen	28

Zusammenfassung

Das Risikopotenzial rund um Fussball- und Eishockeyspiele schien sich zu Beginn des Jahres 2008 zu verringern, nachdem den Behörden mit der Einführung von Massnahmen wie Rayonverboten, Meldeauflagen, Ausreisebeschränkungen, der Möglichkeit des Polizeigewahrsams sowie mit der Schaffung einer Datenbank, in welcher gewalttätige Fans registriert werden können (HOOGAN), neue Instrumente im Kampf gegen die Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zur Verfügung gestellt wurden. Die neuen Massnahmen führten unter gewalttätigen Fans zu Verunsicherung und Zurückhaltung. Das Risiko, noch vor der Fussballeuropameisterschaft 2008 mit einer Massnahme belegt zu werden und die Spiele dadurch zu verpassen, wollten gewalttätige Fans nicht eingehen. Nach der EURO 2008 kam es aber wieder vermehrt zu gewalttätigen Ausschreitungen anlässlich von Meisterschaftsspielen im Fussball und im Eishockey. In der Saison 2008/2009 wurden 148 Ereignisse registriert, an denen es zu Gewalttätigkeiten kam. In der Saison 2009/2010 nahmen sie auf 176 zu, und in der Saison 2010/2011 war eine weitere Steigerung auf 214 zu verzeichnen.

Als negativer Höhepunkt müssen die Ausschreitungen vom 2. Oktober 2011 zwischen Anhängern der Grasshoppers und des FC Zürich im Stadion Letzigrund gewertet werden, als der Schiedsrichter das Spiel nach Fackelwürfen und massiven Zuschauer-Ausschreitungen abbrechen musste, weil die Sicherheit der Zuschauerinnen und Zuschauer und auch jene der Spieler nicht mehr gewährleistet war. Die Ereignisse im Letzigrund-Stadion illustrieren die Tendenz zu immer heftigeren Gewaltausbrüchen nicht nur auf den Anreisewegen und im Umfeld der Stadien, sondern insbesondere auch in den Stadien selbst. Die Gewalt geht meist von so genannten erlebnisorientierten Fans aus, die eine neue, gewaltbereite Szene entstehen lassen. Sie vermischt sich oft mit den Ultrabewegungen, zeigt jedoch im Gegensatz zu den Ultras weniger Interesse am Sport als an der Gewalt selbst. Die grossen Fankurven bieten ihnen dabei den Schutz der Anonymität.

Die gewalttätigen Ausschreitungen im Rahmen von Fussball- und Eishockeyspielen stellen für die Polizei eine grosse Belastung dar. Sie muss bei vielen Spielen mit Grossaufgeboten präsent sein. Jedes Wochenende sind im Durchschnitt 900 Polizisten im Einsatz, was rund eine Million Franken Kosten verursacht und die polizeilichen Kapazitäten für die übrigen Aufgaben entsprechend vermindert. Zudem sind die Polizeikräfte zunehmend in ihrer psychischen und physischen Integrität gefährdet.

Auch die Transportunternehmen werden durch gewalttätige Fangruppierungen stark belastet. Allein den SBB entstehen durch Beschädigungen, Reinigungen und Sicherheitsmassnahmen jährlich ungedeckte Kosten in der Grössenordnung von 3 Millionen Franken, und der reguläre Bahnverkehr wird durch die Fantransporte und deren Begleitumstände nachhaltig gestört.

Die Gewalt im Umfeld von Fussball- und Eishockeyspielen ist nicht mehr länger als gesellschaftliche Tatsache hinzunehmen. Mit den vorliegenden Vorschlägen für eine Anpassung des Konkordats gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007, dem alle 26 Kantone beigetreten sind, sollen die Massnahmen gegen gewalttätige Personen verschärft werden:

- Neu sollen auch Tötlichkeiten und die Hinderung einer Amtshandlung als gewalttätiges Verhalten gelten.
- Rayonverbote, für die heute eine Maximaldauer von einem Jahr gilt, sollen künftig für eine Dauer von 1-3 Jahren erlassen werden und die Verfügungen können Rayons in der ganzen Schweiz umfassen.
- Bei Gewalt gegen Personen (Ausnahme: Tötlichkeiten), bei schweren Sachbeschädigungen und bei Wiederholungstäterinnen und -tätern soll direkt eine Meldeauflage angeordnet werden können, ohne dass zuvor die Verletzung eines Rayonverbots nachgewiesen wird.

Gleichzeitig wird den Behörden mit der Einführung einer Bewilligungspflicht für Fussball- und Eishockeyspiele der obersten Ligen das Instrument in die Hand gegeben, um den privaten Veranstaltern von Sportanlässen Auflagen machen zu können. Diese können bauliche und technische Massnahmen in den Stadien, die Zahl der einzusetzenden privaten Sicherheitskräfte, die

Stadionordnung, den Verkauf alkoholischer Getränke, die Abwicklung der Zutrittskontrollen, die An- und Rückreise der Gästefans und andere sicherheitsrelevante Bereiche betreffen, auf welche die Behörden heute keinen Einfluss nehmen können.

Zusätzlich können Matchbesucherinnen und -besucher beim Besteigen von Fanzügen und -bussen sowie an den Stadioneingängen auf ihre Identität und allfällige gültige Stadionverbote, Rayonverbote oder Meldeauflagen überprüft werden.

Weitere kleinere Anpassungen des Konkordats betreffen Bereiche, in denen sich in der Praxis immer wieder Rechtsunsicherheiten ergeben haben und in denen Klarstellungen notwendig sind. Unter anderem werden klare Rechtsgrundlagen für Personendurchsuchungen bei den Zutrittskontrollen in den Stadien geschaffen.

Die Massnahmen beruhen weitgehend auf der Policy gegen Gewalt im Sport, welche die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) im Herbst 2009 in Zusammenarbeit mit fedpol und nach Anhörung der wichtigsten Partner entwickelt hat. Sie wurde in der Plenarversammlung der KKJPD vom 12./13. November 2009 einstimmig verabschiedet.

Im Vorfeld der Sistierung des Runden Tisches gegen Gewalt im Sport verständigten sich die KKJPD und weitere Vertreter der Öffentlichen Hand zudem am 19. August 2011 auf die Kernpunkte der vorliegenden Revision: Bewilligungspflicht, Identitätskontrollen, Verschärfung von Rayonverboten und Meldeauflagen.

In jenen Kantonen, welche die Revision des Konkordats im Sinne der vorliegenden Vorschläge beschliessen, sollen die Änderungen mit Blick auf die Dringlichkeit, mit der es die Gewaltprobleme im Umfeld des Fussballs und des Eishockeys zu lösen gilt, sofort in Kraft treten.

1. Ausgangslage

1.1. Entstehung und Inhalt des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen in der Fassung vom 15. November 2007

Das Eidgenössische Parlament schuf per 1. Januar 2007 mit einer Revision des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der Inneren Sicherheit (BWIS)^{1,2} neue Mittel gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Dazu gehörten die Schaffung einer nationalen Datenbank für gewalttätige Fans (HOOGAN) sowie die Einführung von Massnahmen wie Rayonverbote, Ausreisebeschränkungen, Meldeauflagen und Polizeigewahrsam gegen gewalttätige Personen. Diese Bestimmungen wurden aufgrund der negativen Entwicklungen rund um Fussball- und Eishockeyspiele nicht nur für die Durchführung der Fussball-Europameisterschaft 2008 und der Eishockey-Weltmeisterschaft 2009 in der Schweiz als unabdingbar erachtet, sondern auch für den normalen Spielbetrieb in den grossen Publikumssportarten Fussball und Eishockey. Drei dieser Massnahmen (Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam) wurden vom Eidgenössischen Parlament allerdings bis Ende 2009 befristet, weil es die Kantone als zuständig erachtete, über präventive Massnahmen im Bereich der Inneren Sicherheit zu legiferieren. Für die Zeit ab 2010 mussten die Kantone deshalb mittels Konkordat eine einheitliche Regelung treffen oder darauf hinwirken, dass die Gesetzgebungskompetenz mit einer neuen Verfassungsbestimmung an den Bund übertragen wird. Die Frühjahrsversammlung 2007 der KKJPD beschloss einstimmig, die Konkordatslösung weiterzuverfolgen, weil damit das geltende Gefüge der Kompetenzverteilung Bund-Kantone nicht tangiert wird.

Die Vernehmlassung ergab eine grosse Zustimmung zum Konzept, die befristeten BWIS-Bestimmungen per Konkordat unverändert ins kantonale Recht zu überführen und lediglich einen einzigen zusätzlichen Artikel einzufügen, der es ermöglichen sollte, auch dann ein Stadionverbot auszusprechen, wenn die Gewaltausübung ausserhalb des Stadions erfolgte. Die KKJPD-Plenarversammlung genehmigte das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen deshalb am 15. November 2007 und unterbreitete es den Kantonen zum Beitritt. Per 1. Januar 2010 waren bereits 24 Kantone beigetreten, sodass das Konkordat die auslaufenden BWIS-Bestimmungen dort nahtlos ablöste. Seit dem 1. September 2010 ist das Konkordat in allen 26 Kantonen in Kraft.

1.2. Kompetenz zum Erlass von Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

Gewalttätige Ausschreitungen, wie sie an sportlichen Anlässen vorkommen, stellen eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dar. Gefährdet sind klassische Polizeigüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit und Eigentum. Massnahmen zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung an Sportanlässen beschlagen damit den Sachbereich der Inneren Sicherheit. Diese Staatsaufgabe ist im Wesentlichen eine originäre Aufgabe der Kantone und fundamentaler Ausdruck ihrer Staatlichkeit.

Der Bund verfügt nach geltendem Verfassungsrecht im Bereich der Inneren Sicherheit lediglich über fragmentarische Kompetenzen, die ihn nur sehr bedingt zum Erlass von Vorschriften zur Verhinderung und Bekämpfung der Gewalt in Zusammenhang mit Sportanlässen ermächtigen. Zwar verleiht Art. 123 der Bundesverfassung (BV)³ dem Bund im Bereich des Strafrechts eine umfassende Rechtsetzungsbefugnis. Art. 123 BV stellt aber keine Verfassungsgrundlage für den Bund dar, um individualpräventive Massnahmen gegen potenzielle Täter zu erlassen. Auch Art. 57 Abs. 2 BV, welcher Bund und Kantone zur Koordination im Bereich der Inneren Sicherheit verpflichtet, kann nicht als Rechtsetzungskompetenz für präventive Massnahmen gegen Gewalt an Sportveranstaltungen herangezogen werden. Ebenso wenig können die beiden als Organkompetenzen ausgestalteten Art. 173 Abs. 1 Bst. b BV (Massnahmen der Bundesversammlung zur Wahrung der Inneren Sicherheit) und Art. 185 Abs. 2 BV (Massnahmen

¹ SR 120

² AS 2006 3703

³ SR 101

des Bundesrates zur Wahrung der Inneren Sicherheit) zum Tragen kommen. Das Eidgenössische Parlament hat deshalb im Zusammenhang mit der Revision des BWIS vom 1. Januar 2007 zu Recht festgestellt, dass die Kantone zuständig sind, präventive Massnahmen im Bereich der Inneren Sicherheit zu erlassen.

2. Handlungsbedarf

2.1. Entwicklungen der letzten Jahre

Die Entwicklungen der letzten Jahre in Bezug auf Gewaltereignisse, die im Zusammenhang mit dem Sport stehen, lassen sich aufgrund der Einträge im Informationssystem "HOOGAN" nachvollziehen. In diesem vom Bundesamt für Polizei (fedpol) betriebenen System werden seit dem 1. August 2007 Daten über Personen aufgenommen, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen gewalttätig verhalten haben und gegen die Massnahmen wie Stadionverbote, Rayonverbote, Meldeauflagen, Polizeigewahrsam oder Ausreisebeschränkungen verhängt wurden.

Im Informationssystem HOOGAN waren per 1. März 2012 insgesamt 1'203 Personen verzeichnet. 894 werden dem Fussball, 365 dem Eishockey zugerechnet. 842 Einträge betreffen Stadionverbote, 940 Rayonverbote, 28 eine Meldeauflage, 2 einen Polizeigewahrsam und 15 eine Ausreisebeschränkung.⁴

Dabei ist zu bemerken, dass im Verlauf des Jahres 2011 auch bereits laufend Löschungen erfolgt sind, weil die HOOGAN-Einträge nur für drei Jahre erfolgen, falls von der betreffenden Person innerhalb dieser Frist keine neuen Verfehlungen begangen werden.

Hinweise auf die Entwicklung der Gewalt geben die Zahlen der jeweils im Verlauf einer Saison neu erfassten Personen:

Saison 2007/2008: 233 Personen

Saison 2008/2009: 195 Personen

Saison 2009/2010: 419 Personen

Saison 2010/2011: 399 Personen

Der Verlauf der HOOGAN-Einträge zeigt, dass sich das Risikopotenzial im Fussball und im Eishockey zu Beginn des Jahres 2008 zu verringern schien, nachdem den Behörden mit der Teilrevision des BWIS neue Instrumente im Kampf gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zur Verfügung gestellt wurden. Diese neuen Massnahmen führten unter gewalttätigen Fans zu Verunsicherung und Zurückhaltung. Das Risiko, noch vor der Fussballeuropameisterschaft 2008 mit einer Massnahme belegt zu werden und die Spiele dadurch zu verpassen, wollten gewalttätige Fans nicht eingehen. Nach der EURO 2008 kam es aber wieder vermehrt zu gewalttätigen Ausschreitungen anlässlich von Meisterschaftsspielen im Fussball und Eishockey. In der Saison 2008/2009 wurden 148 Ereignisse registriert, an denen es zu Gewalttätigkeiten kam. In der Saison 2009/2010 nahmen sie auf 181 zu und in der Saison 2010/2011 war eine weitere Steigerung auf 248 zu verzeichnen.

Eine Umfrage der Koordinationsstelle *Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen* bei Fachleuten von Polizei, privaten Sicherheitsdiensten, Sportverbänden, Fanorganisationen und Transportbetrieben ergab im Sommer 2011 ebenfalls mehrheitlich die Einschätzung, dass eine Zunahme der Gewalt festzustellen ist. Diese Entwicklung ist in erster Linie auf das Umfeld der Fussballspiele zurückzuführen. Im Eishockey war der Trend in der Saison 2010/2011 dagegen positiv, indem nur noch halb so viele Massnahmen ausgesprochen werden mussten wie in der Saison 2009/2010.

In der Schweiz ist gemäss fedpol von 300 bis 400 Personen mit hoher Gewaltbereitschaft auszugehen, die gewalttätige Auseinandersetzungen gezielt provozieren und suchen. Weitere 1'500 bis 2'000 Personen können situationsbedingt zu Gewalt neigen. Diese so genannten Risi-

⁴ Die jeweiligen Summen sind höher als die Zahl der 1'203 verzeichneten Personen, weil es Personen gibt, die beiden Sportarten zugerechnet werden und/oder von mehreren Massnahmen betroffen sind.

kofans sind praktisch ausnahmslos männlich und zwischen 15 und 35 Jahre alt; die meisten sind 19- bis 24-jährig. 585 der in HOOGAN eingetragenen Personen waren per 1. März 2012 mit einer Massnahme in HOOGAN verzeichnet. Immer häufiger sind aber auch Mehrfacheinträge für dieselbe Person (453 Personen mit zwei Einträgen, 95 mit drei, 49 mit vier und 2 mit fünf und mehr Einträgen).

Die von fedpol geführte Ereignisliste, in der gewalttätige Vorkommnisse aus den Spielberichten in Kurzform zusammengefasst werden, gibt Aufschluss darüber, dass sich die Vorfälle im Umfeld der Fussballspiele sowohl auf den Reisewegen der Fans als auch im Umfeld der Stadien und in den Stadien selbst – auch was die Gewaltbereitschaft und die Zahl der Beteiligten anbelangt – gehäuft haben. Die folgenden Beispiele illustrieren dies:

- Am 20. April 2011 gab es vor dem Spiel Grasshoppers Zürich – FC St. Gallen beim Stadion-einlass Tumulte zwischen dem Sicherheitsdienst des Stadions und St. Gallen-Anhängern. Nach dem Spiel musste ein Angriff von GC-Anhängern gegen St. Galler Fans mit dem Einsatz von Gummischrot verhindert werden.
- Ebenfalls am 20. April 2011 griffen im Umfeld des Spiels FC Xamax – FC Basel 150 bis 200 FC Basel-Anhänger einheimische Fans an, sodass die Polizei intervenieren musste. Anschliessend kam es zu Angriffen von Xamax-Supportern gegen die Polizei; es entstand Sachschaden von CHF 20'000.-.
- Am 30. April 2011 griffen verummte YB-Anhänger nach dem Spiel Young Boys – FC Thun in Ostermundigen in einer konzertierten Aktion einen Extrazug mit FC Thun - Fans an. Mehrere Personen wurden verletzt und es entstand erheblicher Sachschaden.
- Ebenfalls am 30. April 2011 musste beim Bahnhof Altstätten anlässlich des Spiels Grasshoppers – FC Luzern eine Auseinandersetzung zwischen den beiden Fanlagern mit einem Gummischrot-Einsatz der Polizei verhindert werden.
- Vor dem Meisterschaftsspiel FC Zürich – FC Basel stürmten am 11. Mai 2011 etwa 1'500 Anhänger des FC Basel vor dem Anpfiff den Gästesektor des Stadions Letzigrund. Zehn Personen wurden dabei leicht verletzt, darunter auch private Sicherheitskräfte, welche die Randalierer aufhalten wollten. Auch der Einsatz der Stadtpolizei und deren Wasserwerfer konnten die Stürmung des Stadions nicht verhindern. An den Eingängen wurden elektronische Geräte zerstört. Im Inneren wurden drei Essstände geplündert; in den Toilettenanlagen wurden mehrere Lavabos aus der Wand gerissen und Spiegel zerstört.
- Am 11. Mai 2011 kam es auch vor dem Spiel FC Winterthur – FC Biel zu einem versuchten Sturm des Stadioneingangs durch 25 verummte Bieler, die dabei pyrotechnische Gegenstände als Wurfgeschosse einsetzten. Es kam zu Sachbeschädigungen.
- Anlässlich des Cupfinals FC Xamax – FC Sion vom 29. Mai 2011 kam es im Fanzug der Waliser zu massiven Sachbeschädigungen. Auf der Durchfahrt im Bahnhof Neuenburg wurden Wurfgeschosse aus dem fahrenden Zug aufs Perron geworfen. Nach dem Spiel kam es zu Prügeleien.
- Am 28. August 2011 verhielten sich die Gästefans beim Einlass zum Stadion beim Spiel FC Sion – FC Servette Genf sehr aggressiv. Unter anderem setzte ein Genfer Fan einen Pfefferspray gegen das Sicherheitspersonal ein. Im Gästesektor wurden danach zahlreiche und zum Teil massive Sachbeschädigungen an WC-Anlagen, Türen und Einrichtungen verübt. Während des Spiels wurden pyrotechnische Gegenstände verwendet. Nach dem Spiel kam es ausserhalb des Stadions zu Ausschreitungen zwischen den gegnerischen Fangruppierungen. Die Polizei wurde daraufhin mit Knallpetarden beworfen, wodurch zwei Polizisten verletzt wurden.

Diese bei weitem nicht vollständige Auflistung von Gewaltereignissen, die sich innerhalb weniger Wochen zutragen, illustrieren, wie problematisch sich die Situation entwickelt hat.

Als negativer Höhepunkt müssen die Ausschreitungen vom 2. Oktober 2011 zwischen Anhängern der Grasshoppers und des FC Zürich im Stadion Letzigrund gewertet werden. Nachdem

Anhänger des FC Zürich Handlicht-Fackeln in den gegnerischen Fansektor geworfen hatten, kam es zu massiven Zuschauer-Ausschreitungen. Das Spiel musste durch den Schiedsrichter in der 77. Minute abgebrochen werden, weil die Sicherheit der Zuschauerinnen und Zuschauer und auch jene der Spieler nicht mehr gewährleistet war.

Die Ereignisse im Letzigrund-Stadion illustrieren, dass die Situation auch in Bezug auf pyrotechnische Gegenstände nach wie vor sehr unerfreulich ist. Jedes Wochenende werden in mehreren Stadien Fackeln gezündet. Besonders gefährlich ist, dass diese zunehmend auch als Wurfgeschosse missbraucht werden, was eine ernste Bedrohung für Leib und Leben darstellt.

Gemäss dem Jahresbericht fedpol 2010⁵ kommt es tendenziell auch in unteren Ligen häufiger zu Gewalttätigkeiten, und auch die Gewalt gegenüber Polizei und privaten Sicherheitskräften ist weiter angestiegen. Dabei spielen sich die Ereignisse praktisch ausschliesslich im Umfeld des Klubfussballs und des Klubeishockeys ab. Bei Spielen der Nationalmannschaften ist es dagegen bisher zu keinen grösseren gewaltsamen Ausschreitungen gekommen. Im Klubfussball bilden dagegen zunehmend auch internationale Spiele im In- und Ausland einen Anziehungspunkt für verschiedene delinquente und gewaltbereite Akteure, die sich in Gruppen unter die Fangemeinschaft mischen, um in der Masse anonym zu bleiben. Dabei ist festzustellen, dass die selben Personen die Auseinandersetzung mit der Polizei auch im Umfeld von Demonstrationen oder neuerdings wie in Zürich im Rahmen von illegalen Tanzpartys suchen.

Dabei zeigt sich, dass die Gewalt heute nicht mehr in erster Linie von so genannten klassischen Hooligans ausgeht, welche als gewaltsuchend definiert werden können, Gewalt jedoch ausschliesslich gegen Gleichgesinnte ausüben. Die meisten Probleme verursachen erlebnisorientierte Fans, die eine neue, gewaltbereite Szene entstehen lassen, welche sich oft mit den Ultrasbewegungen vermischt. Sie zeigt jedoch im Gegensatz zu den Ultras weniger Interesse am Sport als an der Gewalt selbst. Ultragruppierungen werden oft als gewaltbereite Fans definiert. Diese Generalisierung verkennt, dass es auch friedliche Ultrasbewegungen gibt. Es fällt ihnen aber offensichtlich schwer, gewaltbereite Personen fernzuhalten. Die Selbstregulierung innerhalb der Fankurven funktioniert offensichtlich nicht oder nicht in genügendem Ausmass, weil es in den Kurven relativ viele Mitläufer gibt, die normalerweise als „Nicht-Risiko-Fans“ gesehen werden, die jedoch situativ manipuliert werden können und zu Gewaltbereitschaft tendieren können. Weil sich zusätzlich weitere Gruppen wie Rechts- und Linksextreme, kriminelle Gangs und Anhänger fremder Klubs unter die Fangemeinschaft mischen, entsteht in den Fankurven eine relativ komplexe Zusammensetzung, die für Fanarbeiter und Behörden entsprechend schwer zu erreichen ist.⁶

Die gewalttätigen Ausschreitungen im Rahmen von Fussball- und Eishockeyspielen stellen für die Polizei eine grosse Belastung dar. Sie muss bei vielen Spielen mit Grossaufgeboten präsent sein. Jedes Wochenende sind im Durchschnitt 900 Polizisten im Einsatz, was rund eine Million Franken Kosten verursacht und die polizeilichen Kapazitäten für die übrigen Aufgaben entsprechend vermindert. Dabei sind die Polizeikräfte in ihrer psychischen und physischen Integrität oftmals gefährdet, was sich nachhaltig negativ auf die Befindlichkeit der Polizeibeamtinnen und -beamten auswirkt.

Auch die Transportunternehmen werden durch gewalttätige Fangruppierungen stark belastet. Allein den SBB entstehen durch Beschädigungen, Reinigungen und Sicherheitsmassnahmen jährlich ungedeckte Kosten in der Grössenordnung von 3 Millionen Franken. Zusätzlich wird der reguläre Bahnverkehr durch die Fantransporte und deren Begleitumstände oft genug nachhaltig gestört.

⁵ <http://www.fedpol.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/jahresberichte/jabe-2010-d.pdf>

⁶ Die Darstellung der Zusammensetzung der Fankurven in diesem Textabschnitt wurde sinngemäss aus einem intern klassifizierten Prios-Bericht übernommen, der im Jahr 2010 für den Bundesrat erstellt wurde.

2.2. Policy der KKJPD gegen Gewalt im Sport

Die KKJPD ist entschlossen, die Gewaltspirale im Umfeld des Fussballs und des Eishockeys zu durchbrechen. Sie versuchte in den letzten Jahren, mit den zuständigen Sportverbänden und -ligen sowie den Fanorganisationen auf partnerschaftlicher Basis konsensfähige Lösungen zu finden. Auch wenn dieser Ansatz in Bezug auf einzelne Bereiche durchaus erfolgreich war, stellt die KKJPD fest, dass sich die Situation damit nicht nachhaltig verbessern liess.

Im August 2009 unternahm eine KKJPD-Delegation zusammen mit Vertretern von fedpol eine Arbeitsreise nach England, Belgien, Deutschland und in die Niederlande. Das Ziel der Reise bestand darin, mit ausländischen Partnerbehörden in Ländern oder Städten, die bei der Bekämpfung der Gewalt im Sport Erfolge erzielten, einen Informationsaustausch zu pflegen und neue Lösungsansätze für die Schweiz zu gewinnen. Der zuhanden der KKJPD erstellte Bericht⁷ zeigt, dass die Bekämpfung der Gewalt im Umfeld des Sports in den besuchten Ländern deutlich weiter fortgeschritten ist als in der Schweiz. Die Behörden und die Sportverbände und -klubs arbeiten enger und strukturierter zusammen und zeigen gegenüber gewaltbereiten Personen erheblich weniger Toleranz als in der Schweiz. Die angewendeten Massnahmen (Stadionverbote, Rayonverbote, Meldeauflagen, Ausreisebeschränkungen, Polizeigewahrsam) sind durchaus mit jenen in der Schweiz vergleichbar. Die Sanktionen sind aber teilweise deutlich härter als in der Schweiz⁸ und der Strafraum wird eher ausgeschöpft. Auch die Zusammenarbeit aller Beteiligten ist enger und strukturierter, wobei ein entscheidender Unterschied zur Schweiz darin besteht, dass die Führung klar beim Staat respektive bei den Polizeibehörden liegt – auch in Bezug auf die Vorschriften zu den Reisewegen der Fans und die in den Stadien geltenden Regeln. Erreicht wird dies über eine Bewilligungspflicht für die einzelnen Spiele, was den Behörden die Möglichkeit gibt, die Bewilligungen mit Auflagen zu verbinden. Die Klubs und Behörden betreiben zudem deutlich mehr Aufwand, um Personen, die gegen das Gesetz oder die Stadionordnung verstossen, zu identifizieren und zu sanktionieren. Diese Anstrengungen führten dazu, dass die Gewalt in England, Holland und Belgien rückläufig ist und die Spiele teilweise mit deutlich weniger Polizeiaufwand bewältigt werden können als in der Schweiz. Das häufig gehörte Argument, mit einer Nulltoleranz-Politik wie in England sei das Problem lediglich in tiefere Ligen verdrängt worden, stimmt nicht. Zwar versuchen gewaltbereite Personen tatsächlich vermehrt, an Spiele unterer Ligen auszuweichen. Die Summe der Gewaltereignisse über alle Ligen konnte aber markant gesenkt werden. 40 Prozent aller Spiele in den fünf Ligen mit Profibetrieb in England können heute vollständig ohne Polizei abgewickelt werden. Erfolge erzielt auch der SC Freiburg, der in Deutschland einen Gegentrend zur Zunahme der Gewalt zu setzen vermag. Der Klub setzt auf eine beispielhaft enge Zusammenarbeit mit der Polizei und betreibt eine konsequent Ultra-unfreundliche Politik.⁹

Mit dem Ziel, die Gewalt im Umfeld von Fussball- und Eishockeyspielen nicht mehr länger als gesellschaftliche Tatsache hinzunehmen, und gestützt auf die Erkenntnisse aus den besuchten Ländern, entwickelte die KKJPD im Herbst 2009 in Zusammenarbeit mit fedpol eine Policy gegen Gewalt im Sport.¹⁰

Sie wurde nach Anhörung der wichtigsten Partner (Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz, Sicherheitskommission Swiss Olympic, Schweizerischer Fussballverband, Schweizerischer Eishockeyverband, Fussball-Nationalliga, Eishockey-Nationalliga, Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz) entwickelt und enthält folgende Massnahmen:

⁷ <http://www.kkjpd.ch/images/upload/190818%20Reisebericht%20d.pdf>

⁸ Stadionverbote werden in der Schweiz für eine Maximaldauer von drei Jahren verfügt; in England dauern sie drei bis zehn Jahre, in Holland 9 Monate bis fünf Jahre, in Belgien drei Monate bis fünf Jahre.

⁹ Für Einzelheiten: siehe Reisebericht der KKJPD, S. 28 ff.; Link: s. Fussnote 7

¹⁰ Vollständiger Bericht unter:

<http://www.kkjpd.ch/images/upload/091112%20Bericht%20Policy%20Gewalt%20im%20Sport%20d.pdf>

Verstärkte Anstrengungen zur Identifizierung von Gewalttätern

- Einführung einer Fancard im Hinblick auf die Saison 2011/12 gemäss Beschluss des Runden Tisches gegen Gewalt im Sport zur Identifizierung von Besucherinnen und Besuchern von Fussball- und Eishockeyspielen der obersten Ligen.
- Die Gastklubs sollen pro hundert Gästefans zwei Sicherheitsbegleiter stellen und der Gastkanton pro Spiel drei polizeiliche Szenekenner (sog. Spotter) zu den Spielen entsenden, um fehlbare Personen zu identifizieren.
- Eine Verstärkung der Ressourcen bei Klubs und Polizei, um Personen, die gegen die Stadionordnung verstossen oder ausserhalb der Stadien randalieren, gemeinsam aufgrund von Videoaufnahmen, Fotos oder Zeugenaussagen zu identifizieren.
- Die Stadien und deren Umfeld sind mit hochauflösenden Videokameras auszustatten. Wenn andere Mittel nicht zum Erfolg führen, soll die Internetfahndung eingesetzt werden.
- Einträge im Informationssystem HOOGAN sollen immer mit Foto erfolgen.
- Bei Vorfällen in den Gästesektoren sollen die fehlbaren Fans nach Spielende wenn immer möglich zurückbehalten, kontrolliert und identifiziert werden.

Beschleunigung und Harmonisierung der Strafverfolgung

- Enge Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaften. Sie sollen bei Bedarf Koordinationsgremien einsetzen. Die Verfahren gegen fehlbare Personen sollen so rasch wie möglich abgeschlossen werden.
- Harmonisierung der Strafen durch die Strafverfolgungsbehörden in der ganzen Schweiz.
- Verfügungen von Stadionverboten, Rayonverboten, Meldeauflagen und Ausreisebeschränkungen nach einheitlichen Kriterien.

Erhöhung der Stadionsicherheit

- Die Stadionordnung und das Sicherheitskonzept der Vereine sind von den zuständigen Behörden vor Saisonbeginn zu genehmigen. Ohne Genehmigung verweigert der Verband die Lizenz.
- Die Behörden bewilligen jedes Spiel einzeln und machen den Stadionbetreibern dabei Auflagen in Bezug auf die Stadionordnung.
- Die Stadien sollen ausschliesslich mit Sitzplätzen ausgerüstet werden.
- Die Behörden bestimmen nach Massgabe des zu erwartenden Sicherheitsrisikos die notwendige Zahl der privaten Ordnungskräfte des Stadionbetreibers, können die Anspielzeiten festlegen, bauliche Massnahmen vorschreiben und Vorschriften zu den Zutrittskontrollen, zum Alkoholverkauf und zur Verwendung von Transparenten, Megaphonen oder Fan-Choreografien erlassen.
- Die Behörden können bei Verstössen gegen die Stadionordnung für kommende Spiele verschärfte Auflagen wie die Schliessung einzelner Stadionsektoren, eine Erhöhung des Sicherheitspersonals oder höhere Abgeltungen für den Polizeiaufwand verfügen.
- In den Gästesektoren gilt ein generelles Alkoholverbot, in den übrigen Stadionsektoren werden höchstens Leichtbier und Getränke mit maximal 3 Prozent Alkoholgehalt ausgeschenkt. Ausnahmen können im Rahmen der Auflagen für einzelne abgegrenzte und kontrollierte Bereiche genehmigt werden.
- Stark alkoholisierten Personen wird der Zutritt zum Stadion verweigert.
- Da es sich um private Veranstaltungen handelt, bleiben für die Sicherheit in den Stadien in erster Linie die Stadionbetreiber verantwortlich. Die Polizei interveniert aber nicht nur ausserhalb, sondern auch in den Stadien, wenn dies aus Sicherheitsgründen notwendig ist.

Anreise der Gästefans

Für Ausschreitungen, Gewalttätigkeiten oder Verstösse gegen die Stadionordnung sind meist Randalierer unter den Gästefans verantwortlich, während sich die Anhänger der Heimklubs in der Regel aus Angst vor Stadionverboten oder Sanktionen gegen ihren Klub eher zurückhalten. Deshalb sind in Bezug auf Gästefans besondere Massnahmen vorgesehen:

- Es wird ein so genanntes Kombiticket eingeführt. Tickets für die Gästesektoren werden nur noch an Fans verkauft, die mit den organisierten Fantransporten anreisen. Auf diese Weise soll erreicht werden, dass die Gästefans direkt vor den abgetrennten Gästesektor des Stadions geführt werden und ihre Plätze im Stadion einnehmen, ohne mit den Fans des Heimklubs in Kontakt zu kommen. Nach dem Spiel gilt das selbe Vorgehen in umgekehrter Richtung.
- Auf den Fantransporten gilt ein Alkoholverbot. Die Fans werden vom Sicherheitspersonal ihres eigenen Klubs beim Besteigen der Transportmittel kontrolliert. Alkohol, pyrotechnische und andere Gegenstände, die im Stadion nicht erlaubt sind, werden ihnen abgenommen.

Die Policy der KKJPD gegen Gewalt im Sport wurde in der Herbstversammlung der KKJPD vom 12./13. November 2009 einstimmig verabschiedet. Den oben aufgelisteten Massnahmen, die in der Policy enthalten sind, kommt nach dem Willen der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren der Charakter von Empfehlung zu, welche die Verantwortlichen der Behörden aller staatlichen Ebenen und des Sports leiten und in ihrem Einflussbereich zu einem möglichst einheitlichen Umgang mit der Problematik führen sollen.

Die Wirkung der Policy sollte je nach Möglichkeit und Massnahme kurzfristig Resultate zeigen; ist aber als Ganzes langfristig und nachhaltig ausgelegt. Fanprojekte und -arbeit waren in der Policy kein Thema, weil dieses Feld durch die Arbeiten des Runden Tisches abgedeckt wurde.

Die Policy verfolgt das Prinzip der geschlossenen Kette respektive der lückenlosen Zusammenarbeit. Dies bedeutet, dass alle involvierten Partner in eigener Verantwortung ihren Beitrag zur Lösung der Probleme in ihrem Aufgabenbereich leisten. In erster Linie sind dies die Fussball- und Eishockeyverbände und deren angeschlossenen Vereine, die für die Sicherheit anlässlich von Sportveranstaltungen verantwortlich sind. Zweitens sind es die Polizeibehörden der Kantone, der Städte und des Bundes sowie die Staatsanwaltschaften respektive Untersuchungsrichterämter, die für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Strafverfolgung zuständig sind. Drittens sind es die Transportunternehmen (Bahn- und Busverkehr) und die Fanorganisationen, die jeweils in ihrem eigenen Bereich einen Beitrag zum reibungslosen Ablauf der Spiele erbringen müssen. Schliesslich sind die Gerichte Teil der Kette, die bei der Rechtsprechung die besonderen Umstände der gewaltsamen Auseinandersetzungen zu berücksichtigen haben.

Die KKJPD machte die Policy in der Folge breit bekannt und schlug vor, im Umfeld jedes Klubs lokale Strukturen zu etablieren, welche die Umsetzung der Massnahmen gewährleisten. Dies im Wissen darum, dass die KKJPD viele der vorgeschlagenen Massnahmen nicht in eigener Kompetenz umsetzen kann.

Die KKJPD setzte sich in der Folge in allen relevanten Gremien, unter anderem auch im Rahmen des Runden Tisches gegen Gewalt im Sport¹¹, dafür ein, dass die formulierten Massnahmen umgesetzt wurden. Sie verabschiedete am 9. April 2010 gemeinsam mit der Swiss Football League (SFL) und dem Schweizerischen Fussballverband (SFV) eine Mustervereinbarung¹², die für Behörden und Klubs der Axpo Super League künftig die Grundlage für die Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheit bilden sollte. Die Mustervereinbarung stellt ein Modell für die konkrete Umsetzung der Policy gegen Gewalt im Sport dar, soweit darin die Zusammenarbeit zwischen den Fussballklubs der SFL und den zuständigen lokalen Behörden und die Pflichten der beiden Partner angesprochen sind.

¹¹ Siehe dazu Ziffer 2.3.

¹² <http://www.kkjpd.ch/images/upload/100416%20Mustervereinbarung%20vom%209.%20April%202010.pdf>

Die wesentlichsten Inhalte der Mustervereinbarung betreffen folgende Punkte:

- Für die Sicherheitskonzepte sind nicht mehr allein die Klubs und Stadionbetreiber verantwortlich. Klubs und Behörden erarbeiten vor jeder Saison gemeinsam ein Sicherheitskonzept und ergänzen es bei Bedarf vor einzelnen Spielen mit zusätzlichen Massnahmen. Diese können beispielsweise die einzusetzenden Mittel, bauliche oder technische Massnahmen, die Abwicklung der Zutrittskontrollen, die Regeln für den Ticketverkauf, die Sperrung einzelner Stadionsektoren aufgrund des Fehlverhaltens von Fangruppen bei vorhergehenden Spielen oder im öffentlichen Raum oder die Verwendung von Megaphonen, Fahnen und Transparenten und den Einsatz von Vorsängern und Choreografien betreffen. Bei Uneinigkeit erlassen die Behörden anfechtbare Verfügungen.
- Der Klub muss über ein Konzept zur Prävention von Gewalt und Rassismus sowie zur Verhinderung der Verwendung pyrotechnischer Gegenstände verfügen.
- Der Identifikation von Straftätern wird höchste Priorität eingeräumt. Die personellen und technischen Mittel in diesem Bereich werden verstärkt. In den Stadien und auf den Reisen werden hoch auflösende Videokameras, polizeiliche Spotter und Personen mit zivilen Überwachungskameras eingesetzt. Behörden und Klubvertreter werten das Bildmaterial in Zukunft gemeinsam vor dem nächsten Heimspiel des Klubs aus, damit möglichst rasch strafrechtliche Sanktionen und Stadionverbote erlassen werden können.
- Die Stadionbetreiber stellen den Behörden Arrestzellen und Räume für Einvernahmen zur Verfügung, damit Straftäter möglichst rasch entfernt und zur Rechenschaft gezogen werden können und die Fehlbaren von den Sportveranstaltungen ausgeschlossen bleiben.
- In den Stadien soll in Zukunft nur noch Leichtbier ausgeschenkt werden. Ein generelles Alkoholverbot ist bei Hochrisikospielen vorgesehen. Für die Gästesektoren wird dies empfohlen. Sichtlich alkoholisierten oder unter Drogeneinfluss stehenden Zuschauern soll der Zutritt zum Stadion verweigert werden. Mit diesen Massnahmen wird der Tatsache Rechnung getragen, dass der überwiegende Teil der Ausschreitungen und Gewalttaten unter starkem Alkohol- oder Drogeneinfluss erfolgt. Die Behörden stellen sicher, dass sie Personen, denen der Zutritt zum Stadion durch das Personal des Stadionbetreibers oder des Klubs verweigert wird oder die wegen Verstössen gegen die Stadionordnung aus dem Stadion gewiesen werden, bei Bedarf in Obhut nehmen.
- Es wird verbindlich definiert, welches personelle Aufgebot der Polizei zur unentgeltlichen Grundversorgung gehört und welche Polizeileistungen zu entschädigen sind. Ebenso wird festgelegt, welche personellen Mittel die Klubs im Bereich Sicherheit zur Verfügung stellen müssen. Die Beteiligung der Klubs an den Sicherheitskosten der Öffentlichen Hand soll von ihren eigenen Anstrengungen im Bereich der Sicherheit abhängig gemacht werden. Mit Audits soll die Umsetzung der Sicherheitsdispositive der Klubs und Behörden mindestens viermal pro Saison von gemischten Teams bewertet werden. Die Bewertungen sollen die Grundlage für den Grad der Kostenbeteiligung der Klubs bilden. Sowohl bei der Frage der Kostenbeteiligung als auch in Bezug auf die einzelnen Massnahmen soll aber auf lokale Gegebenheiten Rücksicht genommen werden. Beispielsweise ist es angezeigt, den Personaleinsatz, die Vorschriften zu baulichen Massnahmen oder die Regeln zu Fanchoereografien und Megaphonen auf die Grösse und das Verhalten der Fangruppen und der Stadioninfrastruktur abzustimmen. Und bei der Beteiligung an den Sicherheitskosten gilt es, neben den Ergebnissen der Audit-Berichte auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Klubs und deren gesellschaftliche Bedeutung für die Region zu berücksichtigen.

Eine fast analoge Mustervereinbarung wurde mit der National League auch für das Eishockey ausgehandelt, aber nie formell verabschiedet.

Bis heute haben die zuständigen Behörden mit folgenden Vereinen Vereinbarungen abgeschlossen oder städtische oder kantonale Reglemente erlassen, die auf der Mustervereinbarung basieren: FC Basel, FC Luzern, FC St. Gallen, FC Zürich, Grasshoppers Club Zürich, SC Rapperswil Jona, ZSC Lions. Das Zuger Kantonsparlament verabschiedete zudem Ende September

2011 einen Erlass, der vorsieht, dass der EV Zug wie auch andere private Veranstalter 60 Prozent der Polizeikosten zu tragen haben, die durch seine Spiele entstehen.

Die Kosten für Polizeieinsätze anlässlich von Fussball- und Eishockeyspielen betragen pro Jahr konservativ geschätzt rund 25 Millionen Franken. Nicht einberechnet sind dabei die Kosten für die Vor- und Nachbereitung der Spiele (Fahndung, Ermittlung, Strafjustiz und Gerichte) oder für begangene Sachbeschädigungen an solchen Veranstaltungen. Gemäss einem Grundsatzurteil des Bundesgerichts¹³ dürfen die Kantone die für Polizeieinsätze im Umfeld von Sportveranstaltungen entstehenden Kosten verrechnen. Im Urteil schützt das Bundesgericht eine entsprechende Regelung aus dem Kanton Neuenburg. Dort müssen Sportclubs basierend auf einer kantonalen Verordnung 80 Prozent der Kosten für Sondereinsätze der Polizei übernehmen. Falls ein Verein selber Massnahmen gegen Ausschreitungen ergreift, kann die Kostenbeteiligung auf 60 Prozent reduziert werden. Kostenlos ist für die Vereine ein Grundaufgebot der Polizei mit 24 Polizeikräften.

2.3. Ergebnisse des Runden Tisches gegen Gewalt im Sport

Der Runde Tisch gegen Gewalt im Sport wurde im Vorfeld der Fussball-Europameisterschaft vom damaligen Sportminister Bundesrat Samuel Schmid einberufen, um Massnahmen im Hinblick auf eine friedliche EURO 2008 zu diskutieren. Damit wurde erstmals ein strukturierter Dialog unter Einbezug aller relevanten Partner zum Thema Gewalt im Sport ermöglicht. Der Runde Tisch war insofern erfolgreich, als es gelang, eine friedliche, schöne EURO 2008 zu organisieren und im Kampf gegen Gewalt im Umfeld des Sports Fortschritte zu erzielen – beispielsweise mit einem systematischen Austausch der Hooligan-Daten, flächendeckenden Ausbildungen für Sicherheitsverantwortliche der Klubs oder einheitlichen Regeln für das Verfügen von Stadionverboten.

Keinen Erfolg erzielt der Runde Tisch in zwei wesentlichen Punkten: Bei der systematischen Identifizierung und Kontrolle der Spielbesucherinnen und -besucher und bei den Massnahmen, um Fangruppen auf den Reisewegen besser zu kontrollieren und die Vereine dabei in die Verantwortung mit einzubinden.

Eine systematische und verlässliche Überprüfung der Identität von Matchbesucherinnen und -besuchern stellt eine Voraussetzung dafür dar, dass Personen mit Stadionverboten und Rayonverboten aus den Stadien verbannt werden können. Bei aktuell rund 1'200 in HOOGAN mit solchen Massnahmen belegten Personen können die privaten Sicherheitsagenten, welche die Zutrittskontrollen in den Stadien durchführen, allein aufgrund von Namen und Fotos unmöglich sicherstellen, dass keine Personen ins Stadion gelangen, denen dies untersagt wäre. Im Rahmen des Runden Tisches schlugen die Vertreter der Öffentlichen Hand die Einführung von biometrischen Gesichtserkennungsprogrammen bei den Stadioneingängen vor, wie sie unter anderem an Flughäfen zum Einsatz gelangen. Der Vorschlag scheiterte am Widerstand der Sportverbände und -ligen, die als Alternative die Einführung einer Fancard beantragten, mit der sich Spielbesucherinnen und -besucher ausweisen sollten. Der SFV leitete das Projekt und erstellte dazu eine Machbarkeitsstudie, die erfolgreich aufzeigte, dass die Einführung einer Fancard realisierbar wäre und die gewünschten Überprüfungsmöglichkeiten erlauben würde. Trotzdem opponierten die Sportvertreter am Runden Tisch gegen die Einführung der Fancard, weil die Betriebskosten als zu teuer und die Akzeptanz bei den Fans als zu gering eingestuft wurden.

Im Januar 2011 wurden im Rahmen des Runden Tisches deshalb alle Beteiligten aufgefordert, bis am 1. September 2011 Alternativen zur Fancard zu präsentieren. Als sich im Verlauf des Frühjahrs und Sommers 2011 zeigte, dass die Sportverbände und -ligen keine Alternativvorschläge entwickeln würden und dass sich auch in Bezug auf Charterzüge keine Einigung abzeichnete, schlossen sich die Vertreter der Öffentlichen Hand zusammen, um gemeinsame Vorschläge auszuarbeiten.¹⁴ Diese wurden am 19. August 2011 beschlossen und am Runden Tisch

¹³ BGE 135 I 130

¹⁴ Siehe dazu Ziffer 2.5.

präsentiert. Sie stiessen bei den Vertretern des Sports teilweise auf Zustimmung, in wesentlichen Punkten aber auch auf Ablehnung.

Gleichzeitig gelangten die Teilnehmenden zur Auffassung, dass der Runden Tisch bis auf Weiteres zu sistieren und die Führung der weiteren Arbeiten der KKJPD und der Konferenz der städtischen Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren (KSPD) zu übertragen sei, weil die Kantone und Städte aufgrund ihrer Verantwortung für die Innere Sicherheit zuständig sind, die weiteren als notwendig erachteten Massnahmen zu treffen.

2.4. Mängel der heutigen Rechtsetzung

Einige der mit der Policy gegen Gewalt im Sport und mit der Mustervereinbarung anvisierten Ziele konnten in den letzten beiden Jahren vollständig erreicht werden. Beispielsweise erfolgen HOOGAN-Einträge heute systematisch mit Fotos, die Sanktionen für Verstösse im Umfeld des Sports wurden von der Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (KSBS) mit der Verabschiedung von Richtlinien vereinheitlicht und die Massnahmen erfolgen auch weitgehend nach den selben Kriterien.

Andere Zielsetzungen der Policy wurden nur teilweise oder nur im Umfeld einzelner Klubs erreicht – meist dort, wo Vereinbarungen zwischen den Behörden und den Klubs abgeschlossen wurden. Dazu zählen die Erhöhung der Zahl von Szenekennern und Sicherheitsbegleitern, die Verstärkung der Ressourcen zur Identifikation von Gewalttätern, hoch auflösende Videokameras in den Stadien, die engere Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaften, die Genehmigung von Stadionordnungen und Sicherheitskonzepten, die Einführung einer Bewilligungspflicht und das Verfügen von Auflagen an die Klubs sowie die Einschränkungen beim Alkoholverkauf.

Keine Fortschritte wurden erreicht bei der Einführung der Fancard¹⁵, bei der Abwicklung der An- und Rückreise der Gästefans mittels Charterzügen oder unter Einsatz des Kombitickets sowie bei der Eindämmung des Alkoholkonsums auf den Reisewegen und im Umfeld der Stadien.

Zwei Jahre nach der Verabschiedung der Policy muss somit festgestellt werden, dass in wesentlichen Bereichen weitere Fortschritte erzielt werden müssen. Angesichts der negativen Entwicklungen, insbesondere im Umfeld der Fussballspiele, muss es gelingen, auch jene Klubs in die Verantwortung einzubinden, welche die Policy bisher nicht oder nur ungenügend umsetzten. Um dies zu erreichen, kann angesichts der Dringlichkeit und Ernsthaftigkeit des Problems nicht länger auf Eigenverantwortung und Freiwilligkeit gesetzt werden. Der einzige Weg für die zuständigen Behörden, Einfluss auf die Sicherheitskonzepte und Stadionordnungen zu nehmen, besteht in der Einführung einer Bewilligungspflicht für Fussball- und Eishockeyspiele der obersten Ligen, die es ermöglicht, über Auflagen Einfluss auf jene Bereiche zu nehmen, welche bisher in der Verantwortung der Privaten liegen. Dies wird bei anderen privaten Anlässen wie Konzerten, Ausstellungen oder Festivals erfolgreich praktiziert und soll nun auch auf den Sport Anwendung finden. Dieses Vorgehen stellt international denn auch die Regel dar.

Über Bewilligungspflichten und Auflagen lassen sich sowohl die Anreisen vorschreiben als auch Identitätskontrollen einführen oder die notwendigen Sicherheitsvorkehrungen in den Stadien festlegen. Um rasch Wirkung und eine einheitliche Haltung zu erzielen, ist der Weg der interkantonalen Gesetzgebung zu beschreiten. Dies erspart es den Kantonen und Städten, je eigene Gesetzgebungen in diesen Bereichen erlassen zu müssen.

2.5. Beschlüsse von Vertretern der Öffentlichen Hand zum Thema Gewalt im Sport vom 19. August 2011

Am 19. August 2011 fand zur Abstimmung der Positionen im Hinblick auf den Runden Tisch gegen Gewalt im Sport vom 1. September 2011 in Zug eine Sitzung mit Vertretern der Öffentlichen Hand statt. Dabei nahmen folgende Personen teil: KKJPD-Präsidentin Karin Keller-Sutter, Re-

¹⁵ Siehe dazu Ziffer 2.3.

gierungsrat Hanspeter Gass (BS); Regierungsrat Hans-Jürg Käser (BE); Regierungsrätin Yvonne Schärli (LU); Staatsrat Jean Studer, Präsident CLDJP; Stadtrat Nino Cozzio, Präsident der KSPD, Gemeinderat Reto Nause (Bern); Stadtrat Daniel Leupi (Zürich); Peter Sartorius, Leiter Corporate Security SBB, Roman Vanek, Chef Abteilung Ausweise und besondere Aufgaben fedpol, David Lerch, Fachbereich Hooliganismus fedpol, Kdt Pius Valier, Vorsitzender der Koordinationsgruppe Runder Tisch; Rainer Gilg, Sekretariat der Koordinationsgruppe Runder Tisch; Roger Schneeberger, Generalsekretär KKJPD.

Die Vertreterinnen und Vertreter der Öffentlichen Hand befürworten einhellig die folgenden Massnahmen:

Eine Revision des Konkordats gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen mit folgenden Punkten:

- Einführung einer Bewilligungspflicht für Fussball- und Eishockeyspiele der obersten Ligen und bei Bedarf auch der unteren Ligen. Die Bewilligungen können mit Auflagen versehen werden, die unter anderem die Stadionordnung, die Sicherheitsvorkehrungen der Klubs sowie die An- und Rückreise der Fans zum Gegenstand haben können.
- Identitätskontrolle von Fangruppen, welche es gleichzeitig erlaubt, Matchbesucher auf Stadionverbote, Rayonverbote oder andere Massnahmen hin zu überprüfen. Ein Feldversuch wird von fedpol durchgeführt. Die rechtlichen Grundlagen für die Weitergabe der Daten sind im BWIS vorhanden, und die technische Machbarkeit ist sichergestellt.
- Einführung von Charterzügen.
- Einführung eines Kombitickets für Gästefans bei Risikospielen.
- Möglichkeit, Rayonverbote schweizweit zu verfügen.
- Senkung der Voraussetzungen für das Verfügen von Meldeauflagen. Sie sollen bei Gewalt gegen Personen oder Sachen verfügt werden können, ohne dass zuvor die Verletzung eines Rayonverbots nachgewiesen werden muss.
- Schaffung einer Kompetenznorm für Angehörige privater Sicherheitsunternehmen, um Matchbesucher anlässlich der Zutrittskontrollen in den Stadien über den Kleidern auch im Intimbereich nach verbotenen Gegenständen absuchen zu dürfen.¹⁶

Unabhängig von der Revision des Konkordats soll die Polizeitaktik bei allen Polizeikorps vereinheitlicht werden, und es sollen in allen kantonalen und städtischen Polizeikorps, die vom Phänomen der Gewalt im Sport betroffen sind, Beweissicherungs- und Festnahmeeinheiten nach St. Galler Vorbild gebildet werden.

Mit dieser Vorlage werden die Beschlüsse vom 19. August 2011 umgesetzt. Gleichzeitig werden kleinere Anpassungen des Konkordats zu Bestimmungen vorgeschlagen, die sich in der praktischen Anwendung immer wieder als problematisch erwiesen haben. Die Anstösse dazu kommen von den ausführenden Behörden und wurden gemeinsam konsolidiert.

2.6. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Die KKJPD führte bei den Kantonen und den interessierten Kreisen vom 14. Oktober 2011 bis am 12. Januar 2012 eine breite Vernehmlassung zur dieser Vorlage durch. Dabei äusserten sich alle 26 Kantonsregierungen, 9 Stadtregierungen mit Fussball- oder Eishockeyklubs der obersten Ligen, 5 Behörden des Bundes, 6 Parteien sowie 17 interessierte Organisationen zur Vorlage.

Die Kantone AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH, die Städte Bern, Biel, St. Gallen, Lausanne, Lugano, Thun, Winterthur und Zürich, die Gemeinde Langnau, die Parteien CVP, FDP, SP, SVP, GPS, das Bundesamt für Sport, das Bundesamt für Verkehr, die Eidgenössische Alkoholverwaltung, fedpol, die

¹⁶ Zu dieser schon heute gängigen Praxis ist nach Auffassung des Bundesamtes für Justiz eine formelle gesetzliche Grundlage notwendig.

KSBS, die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS), die KSPD, die SBB, die Schweizerische Vereinigung städtischer Polizeichefs (SVSP), die Schweizerische Zentralstelle Hooliganismus (SZH), der Verband Schweizerischer Polizeibeamter (VSPB) und der Verband Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen (VSSU) stimmten der Vorlage vollumfänglich zu oder begrüßten sie weitestgehend.

Die Swiss Ice Hockey Federation (SIHF) und die National League (NL) begrüßten die meisten Vorschläge der Revision, insbesondere die Verschärfung der Rayonverbote und Meldeauflagen, Haft für Gewalttäter, Schnellgerichte und Vermummungsverbote. Die Bewilligungspflicht soll dagegen nach ihrer Auffassung Teil der Spielberechtigung der Klubs sein und ihnen jeweils für eine ganze Saison erteilt werden. Spezielle Massnahmen für einzelne Spiele sollen im Rahmen von Absprachen zwischen den Klubs und den Behörden festgelegt werden. SIHF und NL möchten zudem, dass bei den Massnahmen zwischen Fussball und Eishockey unterschieden wird, weil die Ausschreitungen im Fussball gravierender sind und die Eishockeyklubs bei der Bekämpfung von Gewalt bereits grosse Fortschritte erzielt haben.

Der Schweizerische Fussballverband (SFV) und die Swiss Football League (SFL) begrüßten die Vorschläge betreffend Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam, sprachen sich aber gegen die generelle Einführung der Bewilligungspflicht für die Spiele der Klubs der Axpo Super League aus. Statt dessen schlugen sie eine Bewilligungspflicht vor, welche nur jene Spiele beschlägt, bei denen eine erhebliche Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zu befürchten ist, welche mit den normalen polizeilichen Mitteln nicht zu bewältigen ist.

Die Demokratischen Juristinnen und Juristen Zürich (DJZ), die Fanarbeit Schweiz (FaCH), die Gruppe Referendum BWIS, die Fanorganisationen Ostkurve Bern/Gäubschwarzsüchtig, und United Supportes Luzern und in wesentlichen Punkten auch die Christlich-soziale Partei (CSP) lehnen die Vorlage ab. Sie erachten die Bestimmungen als unvereinbar mit den Grundrechten und dem Prinzip der Verhältnismässigkeit. DJZ, FaCH, Ostkurve Bern/Gäubschwarzsüchtig und das Referendum BWIS stellen in erster Linie die Wahrnehmung der Gewaltsituation im Umfeld des Fussballs und des Eishockeys in Frage, welche der Konkordatsrevision zugrunde liegt.

Das Bundesamt für Justiz (BJ) äusserte sich nicht zustimmend oder ablehnend zur Vorlage und beschränkte sich bei seinen Bemerkungen auf rechtliche und gesetzestechnische Aspekte.

Seitens der Befürworter gingen im Rahmen der Vernehmlassung zahlreiche Forderungen nach weiteren Verschärfungen oder nach detaillierteren Regelungen im Bereich der Bewilligungspflicht und der Auflagen ein. Mehrere Kantone, Städte und Parteien plädierten zudem für eine Bestimmung im Konkordat, mit der die Sportklubs abhängig von ihren Anstrengungen im Sicherheitsbereich finanziell in die Pflicht genommen werden sollten.

Die Gegner der Vorlage beanstandeten – meist unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit – in erster Linie die Ausdehnung des Begriffs des gewalttätigen Verhaltens, die vorgesehenen Auflagen, die verdachtsunabhängigen Durchsuchungen der Besucherinnen und Besucher von Sportveranstaltungen an den Stadioneingängen sowie die Verschärfungen von Rayonverboten und Meldeauflagen.

Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens wurden am 2. Februar 2012 im Rahmen einer ausserordentlichen Plenarversammlung der KKJPD diskutiert, zu der auch Vertreterinnen und Vertreter von KSPD, KKPKS, SVSP, fedpol und SBB eingeladen waren. Dabei wurden gestützt auf die Eingaben wesentliche Aspekte der Vorlage diskutiert und verschiedene Anpassungen an der Vorlage beschlossen:

- Die Versammlung lehnte es im Zusammenhang mit der Bewilligungspflicht ab, einzelne Auflagen wie Alkoholverbote oder eine Sitzplatzpflicht in den Stadien für alle Fussball- und Eishockeyspiele vorzuschreiben. Sie hielt vielmehr am Konzept fest, dass mit dem Konkordat zwar alle sinnvollen Möglichkeiten geschaffen werden sollen, dass die Auflagen aber nicht für jedes Spiel dieselben sein sollen, sondern auf die spezifischen Sicherheitsbedürfnisse im Zusammenhang mit einem bestimmten Spiel und einer bestimmten Stadionumgebung abzustimmen sind. Um aber sicherzustellen, dass die Auflagen nach Massgabe der jeweiligen Gefährdung möglichst einheitlich angewendet wer-

den, soll die Koordinationsgruppe *Gewalt im Umfeld des Sports (GiUS)*, die aus Vertretern der Öffentlichen Hand, der Sportverbände und -ligen sowie der Fanarbeit Schweiz besteht, unter dem Vorsitz der KKJPD Empfehlungen zur Umsetzung der Bewilligungspflicht ausarbeiten. Dabei sollen im Hinblick auf die Akzeptanz der Massnahmen für Spiele mit geringem, mittlerem und hohem Risiko je unterschiedliche Auflagen vorgesehen werden. Zusätzlich sollen Empfehlungen ausgearbeitet werden, die situativ zusätzliche Auflagen vorsehen, wenn es auf aussergewöhnliche Ereignisse zu reagieren gilt.

- Auf eine einheitliche Regelung der finanziellen Abgeltungen der Klubs im Rahmen des Konkordats wurde verzichtet, weil die Gefährdung, die von den einzelnen Vereinen ausgeht, sowie deren wirtschaftliche Verhältnisse äusserst unterschiedlich sind. Zudem haben viele Kantone und Städte bereits Vereinbarungen mit den Klubs abgeschlossen oder Regelungen im kantonalen Recht getroffen. Die im Rahmen der Mustervereinbarung KKJPD/SFV/SFL erlassenen Empfehlungen zur Übernahme von Polizeikosten durch die Klubs sollen aber im Rahmen der oben erwähnten Arbeiten in Bezug auf die Umsetzung der Konkordatsrevision überarbeitet werden.
- Die Regeln über die Bewilligungspflicht wurden durch zwei Absätze ergänzt. Ein neuer Absatz 3 bildet die Rechtsgrundlage für Identitätskontrollen und Abgleiche mit der Hooligan-Datenbank bei den Stadioneingängen und beim Besteigen von Fantransporten; Absatz 4 regelt die Sanktionen, die ergriffen werden können, wenn Auflagen verletzt werden.
- Eingehende Durchsuchungen von Besucherinnen und Besuchern durch die Polizei im Rahmen von Zutrittskontrollen werden auf Fälle beschränkt, bei denen der konkrete Verdacht besteht, dass eine Person versucht, unerlaubte Gegenstände wie Waffen oder pyrotechnische Gegenstände ins Stadion zu schmuggeln. Damit wird den Bedenken Rechnung getragen, welche im Rahmen der Vernehmlassung unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit gegen verdachtsunabhängige Durchsuchungen geäussert wurden. Ohne Verdacht soll nur ein Abtasten über den Kleidern möglich sein.
- Die Höchstdauer des Rayonverbots wird auf drei Jahre angehoben. In der Vernehmlassungsvorlage waren zwei Jahre vorgesehen. Zusätzlich wird eine Mindestdauer von einem Jahr vorgesehen.
- Auch für Meldeauflagen wird eine Höchstdauer von drei Jahren vorgesehen. Die im konkreten Fall verfügte Dauer kann sich verdoppeln, wenn sie verletzt wird. Als Voraussetzung für eine Meldeauflage gilt neu auch eine schwere Sachbeschädigung. Auf der andern Seite soll eine Tätlichkeiten entgegen der Vernehmlassungsversion nicht zu einer Meldeauflage führen, sondern lediglich zu einem Rayonverbot.
- Bei Beschwerden gegen Auflagen war generell keine aufschiebende Wirkung vorgesehen. Um dem Anspruch auf eine wirksame Beschwerde zu genügen, wird neu vorgesehen, dass die aufschiebende Wirkung durch die Beschwerdeinstanz wiederhergestellt werden kann, wenn es um Auflagen geht, die grössere bauliche Massnahmen oder ähnlich grosse Aufwände für die Umsetzung bedingen und bei denen der Zweck der Auflage nicht durch das permanente Einreichen von Beschwerden unterlaufen werden kann.

Es erfolgten weitere kleinere Anpassungen vorwiegend redaktioneller Natur.

Das so angepasste Konkordat wurde im Rahmen der Schlussabstimmung von der KKJPD-Plenarversammlung mit 31:0 Stimmen ohne Enthaltungen zuhanden der Ratifikation in den Kantonen verabschiedet.

3. Die Vorschläge für eine Revision des Konkordats im Einzelnen

Artikel 2 Absatz 1

Die bisherige Formulierung definiert das gewalttätige Verhalten, welches zu Massnahmen nach dem Konkordat führen soll, wie folgt: „*Gewalttätiges Verhalten und Gewalttätigkeiten liegen namentlich vor, wenn eine Person folgende Straftaten begangen oder dazu angestiftet hat: ...*“ (Es folgt die Aufzählung von Straftatbeständen in den Buchstaben a – h.)

In dieser Umschreibung ist zu präzisieren, dass als gewalttätiges Verhalten auch Straftaten zählen, die im Vorfeld oder im Nachgang zu einer Sportveranstaltung begangen werden, sofern die Tat einen Zusammenhang mit der Anhängerschaft der betreffenden Person aufweist. Die zeitliche und thematische Nähe zur Sportveranstaltung soll auch dann noch als gegeben erachtet werden, wenn Fangruppen beispielsweise nach der Rückreise von einem Spiel Personen angreifen oder Sachbeschädigungen begehen. Ein Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich vom 8. September 2011¹⁷ kam aufgrund der heutigen Formulierung zum gegenteiligen Schluss. Dies ist insofern problematisch, als viele Gewalttätigkeiten nicht anlässlich der Spiele oder auf den Reisewegen, sondern nach einer frühen Anreise in den Innenstädten der Spielorte oder nach der Rückkehr von den Spielen begangen werden.

Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a, f und i

Neu sollen die strafbaren Handlungen gegen Leib und Leben, die zu Massnahmen nach dem Konkordat führen, mit dem Tatbestand der Tötlichkeit nach Artikel 126 Abs. 1 StGB ergänzt werden. Wenn die Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen wirksam bekämpft und in den Stadien sowie in deren Umfeld eine friedliche Stimmung erreicht werden soll, gilt es auch Personen fernzuhalten, die Tötlichkeiten begehen. Dies drängt sich auch aufgrund der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts auf. Es subsummiert neben Ohrfeigen, Fusstritten und Faustschlägen auch Handlungen, die zu Schrammen, Schürfungen, Quetschungen oder Hämatomen führen, unter die Tötlichkeiten. Somit fallen neu Tatbestände darunter, die früher als einfache Körperverletzung galten. Damit ist die heutige Schwelle mit der einfachen Körperverletzung als leichtestem der erfassten Delikte zu hoch angesetzt.

Der Tatbestand der Gefährdung durch Sprengstoffe und giftige Gase in verbrecherischer Absicht nach Artikel 224 StGB soll deshalb in die Definition des gewalttätigen Verhaltens aufgenommen werden, weil er auch in Artikel 9 des Konkordats enthalten ist, der regelt, welche Delikte als schwerwiegende Gewalttätigkeiten gelten und einen Polizeigewahrsam rechtfertigen können. Damit wird ein gesetzgeberisches Versehen in der bisherigen Fassung des Konkordats korrigiert.

Mit einem neuen Buchstaben i. soll zudem neu auch der Tatbestand der Hinderung einer Amtshandlung erfasst werden. Wer beispielsweise als Teil einer Fangruppe mit einer Blockade verhindert, dass Polizeibeamte eine Festnahme vornehmen können, soll ebenfalls den Massnahmen nach dem Konkordat unterworfen werden. In diesem Zusammenhang gilt es klarzustellen, dass die Angehörigen privater Sicherheitsunternehmen nicht als Amtspersonen gelten.

Die Aufzählung des gewalttätigen Verhaltens in Absatz 1 ist im Übrigen nicht abschliessend, wie der Begriff „namentlich“ im Einleitungssatz verdeutlicht.

Artikel 2 Absatz 2

Absatz 2 erfährt keine Änderungen gegenüber der bisherigen Fassung. Mit Blick auf die Rechtsanwendung soll aber an dieser Stelle festgehalten werden, dass auch Rauchpetarden zu den pyrotechnischen Gegenständen im Sinne dieses Absatzes zählen.

¹⁷ VB.2011.00465; Urteil der 3. Kammer des Verwaltungsgerichts Zürich vom 8. September 2011

Artikel 3a (neu)

Absatz 1

In den Kapiteln 2.2, 2.4 und 2.5 dieses Berichts wird dargelegt, dass eine Bewilligungspflicht für Sportveranstaltungen notwendig ist, wenn die Behörden über das Instrument von Auflagen auf jene Bereiche Einfluss nehmen wollen, die im Zuständigkeitsbereich der privaten Veranstalter liegen.

Eine rechtsvergleichende Studie, die das Institut für Föderalismus der Universität Freiburg i.Ue. im Juli 2011 im Auftrag der KKJPD erstellte¹⁸, zeigt auf, dass es in jenen Städten und Kantonen, die Fussball- oder Eishockeyklubs der obersten Liga beherbergen, nur wenige Bestimmungen gibt, welche eine genügende Rechtsgrundlage dafür bilden, Fussball- und Eishockeyspiele einer Bewilligungspflicht zu unterstellen. Ausnahmen bilden die Kantone Basel-Stadt und Genf sowie die Städte Fribourg, Lausanne, Sion und Kloten; dazu St. Gallen aus der Challenge League. Nur die Spiele des FC Basel, von Lausanne Sport und des FC St. Gallen unterliegen aber tatsächlich der Bewilligungspflicht. An den übrigen genannten Orten wird von der an sich vorhandenen Rechtsgrundlage kein Gebrauch gemacht.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, im Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen eine Bewilligungspflicht vorzusehen und so zu verhindern, dass alle Kantone und Städte, die heute oder in Zukunft vom Problem betroffen sind, je autonom eine Bewilligungspflicht einführen müssen.

Die Bewilligungspflicht soll grundsätzlich für alle Spiele mit Beteiligung der Klubs gelten, welche der obersten Spielklasse im Fussball oder im Eishockey angehören.^{19:20} Gemeint sind die Klubs der Super League im Fussball und der National League im Eishockey. Die Spiele der obersten Klassen der Junioren, Senioren oder Veteranen sowie sämtliche Frauen-Ligen sind grundsätzlich ausgenommen. Die Bewilligungspflicht umfasst dabei alle Spiele der jeweiligen Klubs, unabhängig davon, wo sie ausgetragen werden und ob es sich um Meisterschaftsspiele, Cupspiele, Turnierspiele, Freundschaftsspiele oder internationale Spiele handelt. Es ist aber beispielsweise bei Freundschaftsspielen, wenn im Vorfeld keine Gefährdung zu erkennen ist, möglich, eine Bewilligung ohne Auflagen zu erteilen.

Da Sicherheitsprobleme vorwiegend, aber nicht ausschliesslich bei Beteiligung der Klubs der obersten Ligen und auch nicht ausschliesslich im Fussball und im Eishockey, sondern vereinzelt auch im Umfeld anderer Sportarten wie dem Handball auftreten, sollen die Spiele von Fussball- und Eishockeyklubs der unteren Ligen oder der Klubs anderer Sportarten von den zuständigen Behörden²¹ ebenfalls als bewilligungspflichtig erklärt werden können. Dies ist vor allem dort sinnvoll, wo wiederholt Sicherheitsprobleme auftreten. Die Behörden können das Mittel der Bewilligungspflicht dabei auch situativ anwenden und beispielsweise nur jene Spiele ihres Klubs als bewilligungspflichtig erklären, die sie aufgrund der Konstellation bezüglich Anhängerschaft oder sportlicher Brisanz als problematisch einstufen.

Ziel der Einführung einer Bewilligungspflicht ist es nicht, den normalen Spielbetrieb zu gefährden und die Austragung problematischer Spiele zu verbieten. Es geht vielmehr darum, den Behörden ein adäquates Mittel in die Hand zu geben, um die Bewilligung für die Durchführung eines Spiels davon abhängig zu machen, dass der Klub, der als privater Ausrichter wie jeder Veranstalter eines Konzerts, einer Messe oder einer Tagung in erster Linie selbst für die Sicherheit seiner Anlässe verantwortlich ist, das Zumutbare unternimmt, um die Sicherheit selbst zu gewährleisten oder die Polizeiarbeit mittels verhältnismässiger organisatorischer Massnahmen zu erleichtern.

¹⁸ siehe: <http://www.kkjpd.ch/images/upload/110700%20Gutachten%20IFF%20betr.%20Bewilligungspflicht.pdf>

¹⁹ Fussball: Axpo Super League. Aktuelle Zusammensetzung: FC Basel, Grasshoppers Club Zürich, FC Lausanne, FC Luzern, FC Servette Genf, FC Sion, FC Thun, BSC Young Boys, FC Zürich.

²⁰ Eishockey: National League. Aktuelle Zusammensetzung: HC Ambri-Piotta, SC Bern, EHC Biel, HC Davos, HC Fribourg-Gotteron, Genève-Servette HC, Kloten-Flyers, ZSC Lions, HC Lugano, Rapperswil –Jona Lakers, SCL Tigers, EV Zug

²¹ Siehe dazu die Erläuterung zu Artikel 13 Absatz 1.

Die Handhabung der Bewilligungspflicht soll so erfolgen, dass sie verhältnismässig und für die Veranstalter berechenbar ist. Die mit einer Bewilligung verknüpften Auflagen sind so zu wählen, dass sie ausschliesslich der Verhinderung gewalttätigen Verhaltens dienen und dem Bewilligungsnehmer eine vernünftige Zeit für die Umsetzung zur Verfügung steht. Die Koordinationsgruppe GiUS, der Mitglieder von Behörden, Sportverbänden und Fanarbeit angehören wird zuhanden der KKJPD für Spiele mit geringem, mittlerem oder hohem Risiko je eine Musterbewilligung mit entsprechenden Auflagen ausarbeiten. Zudem sollen Empfehlungen dazu formuliert werden, wie auf besondere Vorfälle wie die Stürmung eines Stadion-Sektors, unerlaubte Fanmärsche, Vorfälle mit pyrotechnischen Gegenständen, etc. reagiert werden soll. Die Auflagen sollen so gewählt werden, dass sie gewaltfreien Fanggruppierungen und Zuschauerinnen und Zuschauern die grösstmöglichen Freiheiten belassen, dass aber wirksame Massnahmen getroffen werden können, wenn die Sicherheit gefährdet ist. Insbesondere gegenüber Fangruppen, die wiederholt gewalttätig werden, sollen verschärfte Auflagen angeordnet werden.

Um den administrativen Aufwand gering zu halten, ist es auch denkbar, jeweils für einige Spiele im Voraus, für eine halbe oder gar für eine ganze Saison festzulegen, bei welchen Spielen welche Auflagen einzuhalten sind. Wichtig ist dabei aber, dass die Behörde sich das Recht vorbehält, bei Bedarf auf eine veränderte Gefährdungslage oder auf besondere Ereignisse zu reagieren.

Wer Bewilligungsbehörde ist, wird aus Gründen der Organisationsautonomie den einzelnen Kantonen überlassen. Sie bestimmen nach Artikel 13 des Konkordats die zuständigen Behörden für alle Vollzugsaufgaben nach diesem Konkordat. Wer formal Bewilligungsnehmer ist, kann aufgrund der höchst unterschiedlichen Besitzverhältnisse von Klubs und Stadien nicht generell-abstrakt im Rahmen des Konkordats festgelegt werden. Dies ist nach den lokalen Verhältnissen mit der Bewilligungsbehörde festzulegen.

Den Kantonen steht es auch frei, für die Erteilung von Bewilligungen nach diesem Konkordat Gebühren zu erheben. Diese richten sich nach ihrem eigenen Recht.

Absatz 2

Absatz 2 bestimmt, dass eine Bewilligung mit Auflagen verbunden werden kann. Es folgt eine Aufzählung, die beispielhaft, aber nicht abschliessend aufzeigt, was die behördlichen Auflagen zum Gegenstand haben können. In erster Linie ist dabei an Massnahmen zu denken, welche in der Policy gegen Gewalt im Sport²² enthalten sind:

Bauliche Massnahmen

Die Behörden sollen die Möglichkeit haben zu bestimmen, dass ein bestimmtes Stadion ausschliesslich mit Sitzplätzen ausgerüstet wird, wenn es in Stehplatzsektoren wiederholt zu Sicherheitsproblemen kommt. Den Zuschauerinnen und Zuschauern kann eine Sitzplatzpflicht auferlegt werden. Erfahrungen im Ausland zeigen, dass die Stadionsicherheit mit dieser Massnahme entscheidend verbessert werden kann – insbesondere dann, wenn der Stadionbetreiber die Tickets für die Sitzplätze nur an Personen verkauft, die sich identifizieren.

In Sitzplatzsektoren fällt es dem Sicherheitspersonal auch leichter, gegen Personen zu intervenieren, die pyrotechnische Gegenstände verwenden oder handgreiflich werden.

Vor den Stadioneingängen – insbesondere vor den Sektoren, die für die Heim- und Gästekurven bestimmt sind, kann die Installation von so genannten Wellenbrechern vorgeschrieben werden. Es handelt sich dabei um massive Metallbögen, die im Boden eingelassen werden und dafür sorgen, dass die Besucherinnen und Besucher in einer Schlangenlinie zur Zutrittskontrolle gelangen. Damit kann verhindert werden, dass Fangruppen absichtlich erst kurz vor dem Anpfiff Einlass begehren und dabei absichtlich ein Gedränge verursachen, das die Gesundheit der vor ihnen wartenden Personen gefährdet. In dieser Situation sind die Sicherheitskräfte häufig ge-

²² Siehe dazu Ziffer 2.2

zwungen, die Stadiontore zu öffnen, um Verletzungen zu vermeiden. So gelangen Risikofans unkontrolliert ins Stadion und schmuggeln dabei häufig auch Fackeln ins Stadion. Mit den Wellenbrechern, mannshohen Gittern und andern geeigneten Massnahmen beim Einlass ist zu gewährleisten, dass die Zutrittskontrollen systematisch stattfinden können.

Technische Massnahmen

Um Gewalttäter, Personen mit Stadionverboten oder andere Personen zu identifizieren und zu ahnden, die gegen die Stadionordnung verstossen, sind hoch auflösende Videokameras notwendig. Die Bewilligungsaufgaben geben den Behörden die Möglichkeit, hier auf die Stadionausrüstung Einfluss zu nehmen und dort, wo ungenügende Installationen bestehen, innert einer angemessenen Frist eine Nachrüstung zu verlangen.

Einsatz personeller oder anderer Mittel durch den Veranstalter

Die Behörden können den Veranstaltern die Auflage machen, dass die Stadionordnung von ihnen vor der Veranstaltung zu genehmigen ist. In der Stadionordnung können beispielsweise Auflagen oder Verbote für die Verwendung von Megaphonen, Transparenten, Fahnen oder Fan-Choreografien erlassen werden. In andern Ländern wird mit solchen Verboten verhindert, dass Fahnen oder Transparente dazu missbraucht werden, um sich dahinter zu verstecken und unerkannt pyrotechnische Gegenstände abzufeuern. Megaphone können verboten werden, wenn damit die Stimmung auf eine Weise angeheizt wird, die zu Aggression oder Hass führt.

Die Behörden können vom Veranstalter mittels Auflagen weiter verlangen, dass für die Spiele ein Sicherheitskonzept zur Genehmigung vorgelegt wird und dass die Sicherheitsvorkehrungen mit Audits überprüft werden können.

Die Behörden können dem Veranstalter insbesondere vorschreiben, wie viele Stewards und private Ordnungsdienstkräfte er für ein bestimmtes Spiel in welchen Bereichen einzusetzen hat. Auch die Zahl der Sicherheitsbegleiter der Gastmannschaft kann mittels Auflagen festgelegt werden. Es ist in der Folge Sache des Veranstalters, im Kontakt mit dem Gastklub dafür zu sorgen, dass die Auflage erfüllt wird. Auch wenn die Sicherheit in den Stadien Sache der privaten Ausrichter ist, sind Stadien rechtlich als halböffentliche Räume zu qualifizieren. Die Behörden sollen deshalb mittels Auflagen dafür sorgen, dass die Sicherheit in den Stadien gewährleistet ist. Stehen dafür nicht genügend personelle Mittel zur Verfügung, kann die Zahl der Zuschauer entsprechend eingeschränkt werden.

Nur wenn die privaten Sicherheitskräfte überfordert sind oder wenn es aus ermittlungstechnischen Gründen notwendig erscheint, greift die Polizei in den Stadien selbst ein. An diesem Grundsatz soll mit Blick auf die polizeilichen Ressourcen festgehalten werden. Die Polizei bestimmt die Ausnahmen. Eine solche kann dann angezeigt sein, wenn es in einem bestimmten Stadionsektor zu Ausschreitungen oder massiven Verstössen gegen die Stadionordnung kommt. Die Polizei kann vom Veranstalter in dieser Situation verlangen, dass er die Personen im entsprechenden Sektor zurückbehält, damit sie identifiziert und sanktioniert werden können.

Denkbar ist auch, dass die Behörden ausnahmsweise mittels Auflagen Einfluss auf die Anspielzeiten nehmen, wenn sich sonst durch die Überschneidung oder die kurze Abfolge von Veranstaltungen lokal hohe Risiken ergeben. Die Behörden werden dabei Rücksicht auf die bestehenden vertraglichen Verpflichtungen der Klubs nehmen (beispielsweise mit dem Fernsehen). Auf der anderen Seite gilt es sicherzustellen, dass den Behörden hier mehr Einfluss eingeräumt wird als bisher.

Weitere Auflagen können die Ressourcen betreffen, welche die Klubs – idealerweise in Zusammenarbeit mit der Polizei – für die Nachbearbeitung von Videoaufnahmen einsetzen, um fehlbare Matchbesucherinnen und -besucher zu identifizieren.

Regeln für den Verkauf der Eintrittskarten

Über die Regeln für den Verkauf von Eintrittskarten können Sicherheitsfragen zum Teil massiv beeinflusst werden. Den Behörden ist deshalb via Auflagen das Mittel in die Hand zu geben, um

beispielsweise zu verhindern, dass Fangruppen im Stadion aufeinander treffen können oder dass die den Gästefans zugeteilten Sektoren von den Anfahrts- oder Anmarschwegen her unter Sicherheitsaspekten ungünstig gelegen sind.

Als Sanktion gegen gewalttätige Fangruppen wird für die Behörden auch die Möglichkeit geschaffen, für kommende Spiele zu verfügen, dass für einen bestimmten Sektor (beispielsweise für den Gästesektor) keine Karten zum Verkauf gelangen. Zudem ist die Einflussnahme auf den Ticketverkauf Voraussetzung für die Einführung des Kombitickets.²³

Verkauf alkoholischer Getränke

In ihrer Policy gegen Gewalt im Sport empfiehlt die KKJPD, in den Gästesektoren der Stadien keine alkoholischen Getränke zu verkaufen, in den übrigen Sektoren nur Leichtbier auszuschenken und bei Risikospielen ein generelles Alkoholverbot zu verfügen.

Weil Alkohol enthemmend wirkt und viele Gewalttaten unter Alkoholeinfluss begangen werden, sollen die Behörden in Zukunft festlegen können, ob während eines Spiels normal Alkohol ausgeschenkt werden darf oder ob diesbezüglich – allenfalls nach Sektoren unterschiedliche – Einschränkungen gelten. Die Einschränkungen können auch das Umfeld des Stadions und die Reisewege der Fans betreffen.

Falls es im Stadion und in dessen Umgebung zum Alkoholverkauf kommt, können zur Durchsetzung des Jugendschutzes Testkäufe durch Jugendliche angeordnet werden.

Abwicklung der Zutrittskontrollen

Weitere Auflagen der Behörden können die Art der Kontrollen bei den Stadioneingängen betreffen. Mit dem neuen Artikel 3b Abs. 3 werden klare rechtliche Grundlagen für die Durchsuchung der Matchbesucherinnen und -besucher durch die Polizei oder Angehörige privater Sicherheitsunternehmen geschaffen. Es gilt unter anderem zu verhindern, dass Waffen und pyrotechnische Gegenstände ins Stadion gelangen.

Sinnvoll ist auch, dass allen offensichtlich alkoholisierten Personen der Zutritt ins Stadion verweigert wird. Die Behörden können entsprechende Anweisungen erteilen.

Anreise und Rückreise der Anhänger der Gästemannschaft und Voraussetzungen für den Einlass ins Stadion

In Ziffer 2.2 wird dargelegt, dass für Ausschreitungen und Gewalttätigkeiten meist Randalierer unter den Gästefans verantwortlich sind. Immer häufiger finden Tötlichkeiten und Sachbeschädigungen auch auf den Reise- und Anmarschwegen der Gästefans statt. Und wiederholt kommt es vor, dass sich grössere Fangruppen weigern, Extrazüge an den von den Transportunternehmen und der Polizei bezeichneten Haltestellen zu verlassen und auf den vorgegebenen Routen zum Stadion zu gelangen. Da die Fangruppen mehrere hundert bis zu 2'000 Personen umfassen, ist die Polizei mit der Tatsache konfrontiert, dass sich die behördlichen Anordnungen nur mit einem polizeilichen Grossaufgebot und massiver Gewaltanwendung durchsetzen lassen würden. Unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit hat die Polizei bisher davon Abstand genommen. Es kann aber auf die Dauer nicht angehen, dass Fangruppen bestimmen, wo und wann sie Fanmärsche durchführen, obwohl diese eine Bedrohung für die öffentliche Sicherheit, eine Störung des öffentlichen wie des privaten Verkehrs sowie eine massive Mehrbelastung für die Polizei darstellen. Dies auch deshalb, weil sich feindliche Fanggruppierungen regelmässig während solcher Fanmärsche anzugreifen versuchen. Die Polizei muss deshalb jeweils mit hohem personellen Einsatz in den Bahnhöfen, auf den so genannten Fanwalks und im Umfeld der Stadien versuchen, die Fanggruppierungen voneinander fernzuhalten.

In Belgien, Holland und England wird der Polizeiaufwand mit dem Einsatz so genannter Kombitickets entgegengewirkt. Bei Risikospielen gelangen nur jene Fans in den Gästesektor, die mit

²³ Siehe dazu unten die Ausführungen zu „Anreise und Rückreise der Anhänger der Gästemannschaft und Voraussetzungen für den Einlass ins Stadion“.

dem von den Behörden bestimmten und von den Klubs bestellten und betreuten Transportmittel anreisen. Dabei wird das Transportmittel so gewählt, dass es möglichst in einen absperrbaren Bereich vor dem Gästesektor des Stadions oder zumindest in die unmittelbare Nähe des Stadions führt, sodass die Fantrennung mit mobilen Zäunen und einem Minimum an Polizeikräften durchgesetzt werden kann. Die Erfahrungen zeigen, dass sich dieses Regime durchsetzen lässt, auch wenn es bei den Fans deshalb unbeliebt ist, weil sie auf ihre Fanwalks und damit auf ihre Machtdemonstration verzichten müssen.

Gästefans bleibt es auch bei Anwendung des Kombitickets unbenommen, individuell anzureisen. Sie können sich aber in diesem Fall nicht im Gästesektor aufhalten, sondern nur Tickets für die übrigen Stadionsektoren erwerben. Damit diese Möglichkeit von Fangruppierungen nicht dazu benützt wird, um das Kombiticket zu umgehen, wird es sich für die Behörden empfehlen, den Veranstaltern Auflagen für den Ticketverkauf zu machen, die verhindern, dass sich Fangruppen in andern Stadionsektoren sammeln können.

Das Mittel des Kombitickets wurde in Holland in der Saison 2010/2011 bei 354 von insgesamt 611 Spielen eingesetzt, in Belgien bei rund zehn Prozent der Spiele.

In der Schweiz soll die zuständige Behörde in Zukunft mittels Auflagen ebenfalls festlegen können, dass bei Risikospiele ein Kombiticket eingesetzt wird. Je nach Situation sind für den Einsatz des Kombitickets Charterzüge oder Busse vorzusehen. Idealerweise gestaltet sich der Ablauf eines Spiels mit Kombiticket so, dass die Gästefans beim Besteigen des Transports von Angehörigen ihres eigenen Klubs auf ihre Identität und allfällige HOOGAN-Massnahmen überprüft werden. Gleichzeitig wird mit einer Durchsuchung der Effekten und mit Abtasten sichergestellt, dass keine alkoholischen Getränke, keine Waffen und keine pyrotechnischen Gegenstände in die Busse oder Züge gelangen. Während der Zugs- oder Busfahrt sind Sicherheitsbegleiter des eigenen Klubs anwesend. Nach der Ankunft des Transports im abgesperrten Bereich vor dem Stadion gelangen die Fans unter Überwachung der Sicherheitsbegleiter auf ihre Plätze. Nach dem Spiel wird der ganze Transport in umgekehrter Reihenfolge wieder abgewickelt. Mit dieser Massnahme lassen sich jedes Wochenende hunderte von Polizeikräften einsparen, die heute damit beschäftigt sind, Fangruppen zu trennen. In Zukunft soll sich die Polizei bei Risikospiele auf die Kontrolle der Heimfans und auf die Überwachung des Besteigens und Aussteigens der Gästefans aus den Charterzügen oder -bussen beschränken können.

Der oben beispielhaft geschilderte Ablauf kann von der zuständigen Behörde dabei situativ abweichend geregelt werden. Sie kann insbesondere festlegen, dass für Gästefans, die nicht in der Nähe des Abfahrtsorts der Charterzüge oder Busse wohnen, weitere Zusteigeorte angeboten werden.

Absatz 3

Für eine nachhaltige Verbesserung der Sicherheit im Umfeld von Sportveranstaltungen ist es von zentraler Bedeutung, dass Gewalttäter von den Stadien und vom Umfeld von Fangruppen ferngehalten werden können. Dazu dienen in erster Linie Stadionverbote, Rayonverbote und Meldeauflagen. Da aktuell rund 1'200 Personen mit solchen Massnahmen belegt sind, ist es nicht möglich, diese Massnahmen allein mit visuellen Kontrollen durch die Szenenkenner der Polizei oder die Stewards eines Klubs durchzusetzen.

Die Behörde soll deshalb anordnen können, dass beim Besteigen von Fantransporten und beim Zutritt zu den Stadien anhand von Identitätsausweisen überprüft wird, ob Personen ins Stadion zu gelangen versuchen, die mit einem Stadionverbot oder einem Rayonverbot belegt sind. Heute bestehen die technischen Voraussetzungen, um den Namen auf einem Identitätsausweis mittels elektronischen Lesegeräten mit den Einträgen in der Hooligan-Datenbank abzugleichen. Dabei werden die Daten der Identitätsausweise nicht gespeichert, sodass sich aus datenschutzrechtlicher Sicht keine Probleme ergeben. Als Identitätsausweise im Sinne dieser Bestimmung gelten die Schweizer Identitätskarte, der Schweizer Pass, der Schweizer Führerausweis, durch Schweizer Behörden ausgestellte Ausländerausweise und weitere amtliche Ausweisdokumente

mit maschinenlesbaren Zonen. Die zugelassenen Ausweise können durch die Bewilligungsbehörden aufgrund der jeweils vorhandenen technologischen Möglichkeiten definiert werden.

Die Kontrollen können im Auftrag der Polizei durch Angehörige privater Sicherheitsunternehmen durchgeführt werden, die im Auftrag der Klubs tätig sind. Ihnen dürfen die jeweils aktuellen Daten aus der Hooligan-Datenbank im Vorfeld eines Spiels übermittelt werden. Die Daten werden nach dem Spiel wieder gelöscht.

Die Kontrollen können je nach Bedarf situativ für einzelne Fantransporte, für einzelne Stadioneingänge oder für alle Zugänge zu einem Stadion angeordnet werden.

Absatz 4

Absatz 4 regelt die Folgen der Nichterfüllung von Auflagen.

Nach den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts, die im Konkordatstext nicht explizit zu erwähnen sind, weil sie ohnehin gelten, führt die Tatsache, dass Auflagen nicht erfüllt werden, grundsätzlich dazu, dass die Bewilligung gar keine Gültigkeit erlangt. Die Behörden haben die Veranstalter in der Verfügung auf diese Tatsache hinzuweisen. Wird die Veranstaltung trotzdem durchgeführt, kann sie polizeilich abgebrochen werden.

Wenn Auflagen im Zusammenhang mit einer bereits erteilten Bewilligung verletzt werden, haben die Behörden nach Absatz 4 zusätzliche Reaktionsmöglichkeiten: Sie können die Bewilligung entziehen, sie für künftige Spiele verweigern oder eine künftige Bewilligung mit zusätzlichen Auflagen versehen.

Diese Aufzählung ist nicht abschliessend. Es sind weitere Massnahmen möglich, die im Konkordatstext nicht explizit erwähnt werden. Wenn beispielsweise bereits im Vorfeld eines Spiels ersichtlich ist, dass der Veranstalter die Auflagen nicht oder nur teilweise erfüllen wird, wird es in vielen Fällen unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit sinnvoll sein, nicht gleich die Bewilligung zu entziehen, sondern mit zusätzlichen Auflagen zu reagieren. Wenn für einen bestimmten Sektor des Stadions eine Sitzplatzpflicht angeordnet wird, der Veranstalter es aber unterlässt, den Sektor mit Sitzen auszurüsten, könnte beispielsweise die Zuschauerzahl beschränkt oder die Auflage gemacht werden, dass der Sektor während des Spiels geschlossen bleibt.

Zudem kann vom Veranstalter Kostenersatz verlangt werden, wenn ein Schaden auf das Nichterfüllen von Auflagen zurückzuführen ist.

Artikel 3b (neu)

Das BJ und die Staatsanwaltschaft St. Gallen klärten im Auftrag des Runden Tisches gegen Gewalt im Sport die rechtliche Situation zu den Durchsuchungen der Matchbesucherinnen und -besucher an den Stadioneingängen ab. Die Durchsuchungen sind notwendig, um zu verhindern, dass Waffen oder pyrotechnische Gegenstände in die Stadien geschmuggelt werden. Sie werden heute in allen Stadien durch Angehörigen privater Sicherheitsunternehmen vorgenommen.

Die Experten kamen zum Schluss, dass die Angehörigen von privaten Sicherheitsunternehmen gestützt auf das Hausrecht und die Stadionordnung befugt sind, Ticket- und Effektenkontrollen vorzunehmen, Personen visuell zu kontrollieren und sie ausserhalb des Intimbereichs abzutasten. Oberflächlich über den Kleidern wird auch ein nicht gezieltes Abtasten im Intimbereich, analog dem so genannten *Frisking* an den Flughäfen, als statthaft erachtet. Wenn von Personen dagegen verlangt wird, dass sie sich entkleiden, um sie auch im Intimbereich abzutasten, oder wenn gar eine Untersuchung des Intimbereichs erfolgen soll, muss dies zwingend durch Polizeiangehörige gleichen Geschlechts und in nicht einsehbaren Räumen geschehen – im letztgenannten Fall unter Beizug von medizinischem Personal. Auch bereits ein gezieltes Abtasten über den Kleidern im Intimbereich ist nach Auffassung der Experten Polizeiangehörigen vorbehalten. In diesem Punkt erachten die Experten aber eine Delegation an Angehörige von privaten Sicherheitsunternehmen als zulässig, wenn diese im Rahmen eines Gesetzes im formellen Sinn

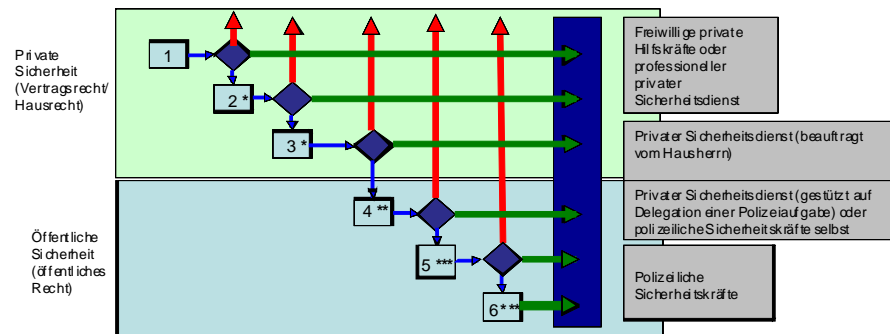
erfolgt. Voraussetzung ist aber, dass die Polizei selbst im kantonalen Polizeirecht über eine genügende Rechtsgrundlage für verdachtsunabhängige Durchsuchungen von Matchbesucherinnen und -besuchern verfügt. Sie kann keine Aufgaben delegieren, die sie selbst nicht besitzt.

Mit dem neuen Artikel 3b soll im Interesse einer einheitlichen Handhabung in den Schweizer Stadien sowohl die Rechtsgrundlage für die Durchsuchung von Personen durch die Polizei als auch für die Delegation dieser Aufgabe an Angehörige privater Sicherheitsunternehmen geschaffen werden. Die Zugangskontrollen sollen in allen Schweizer Stadien weiterhin durch privates Sicherheitspersonal vorgenommen werden. Es ist deshalb sinnvoll, ihnen die Möglichkeit zu geben, Matchbesucherinnen und -besucher – wiederum durch Personen gleichen Geschlechts – über den Kleidern auch im Intimbereich auf Waffen und pyrotechnische Gegenstände abzutasten. Diese werden häufig im Intimbereich versteckt, weil bekannt ist, dass hier grössere Zurückhaltung beim Abtasten geboten ist. Es ist Matchbesucherinnen und -besuchern im Interesse der Sicherheit zuzumuten, solche Kontrollen auf sich zu nehmen, sofern dies auf den Eintrittskarten entsprechend angekündigt wird und den Personen die Möglichkeit gegeben wird, sich der Kontrolle zu entziehen und dafür auf den Spielbesuch zu verzichten.

Weiter gehende Durchsuchungen sollen nur erfolgen, wenn sich aus dem Verhalten von Matchbesucherinnen und -besuchern oder aus dem Abtasten durch private Sicherheitsagenten ein konkreter Verdacht ergibt. In solchen Fällen sind die Durchsuchungen den Angehörigen der Polizei vorbehalten, können aber auch unter den Kleidern erfolgen und den Intimbereich umfassen. Sie müssen in nicht einsehbaren Räumen durchgeführt werden.

Für eigentliche Durchsuchungen des Intimbereichs, d.h. nähere Untersuchungen von Körperöffnungen, muss medizinisches Personal beigezogen werden.

Schematisch dargestellt ergeben sich damit für die Durchführung der Durchsuchungen an den Stadioneingängen oder beim Besteigen von Fantransporten die folgenden Regeln und Zuständigkeiten:



1	Ticket- und Effektenkontrolle	priv. Sicherheit/Stewards
2	Visuelle Kontrolle, Abtasten ausserhalb des Intimbereichs	priv. Sicherheit/Stewards
3	Oberflächliches Abtasten über den Kleidern, auch nicht gezieltes Abtasten im Intimbereich (analog „Frisking“ an Flughäfen)	priv. Sicherheit? Durchsuchung durch Person desselben Geschlechts
4	Gezieltes Abtasten über den Kleidern, auch im Intimbereich	Polizei oder priv. Sicherheit gestützt auf Delegation von Polizeiaufgaben? Durchsuchung durch Person desselben Geschlechts; nach Möglichkeit in nicht öffentlich einsehbarem Raum
5	Entkleidung; gezieltes Abtasten auch im Intimbereich	Polizei? Durchsuchung durch Person des selben Geschlechts; zwingend in nicht öffentlich einsehbarem Raum
6	Untersuchung des Intimbereichs	Polizei? Durchsuchung durch Person des selben Geschlechts unter Bezug von medizinischem Personal; zwingend in nicht öffentlich einsehbarem Raum

Artikel 4 Absatz 1

Im letzten Satz von Absatz 1 wird berücksichtigt, dass teilweise städtische Behörden für die Anordnung der Rayonverbote zuständig sind. Es wird deshalb nur noch von der zuständigen Behörde statt von der zuständigen *kantonalen* Behörde gesprochen.

Artikel 4 Absätze 2 und 3

Die Dauer des Rayonverbots soll jenem der Stadionverbote angeglichen werden und neu für eine Dauer von einem bis zu drei Jahren verfügt werden können. Damit wird eine höhere präventive Wirkung erzielt und dem Kaskadensystem der Massnahmen Rechnung getragen. Es ist stossend, dass das mildeste Mittel des Stadionverbots, das durch die Klubs und Verbände angeordnet werden kann, für 1-3 Jahre verhängt werden kann, während die nächst schwerere Sanktion des Rayonverbots heute eine Höchstdauer von einem Jahr aufweist.

Die Handhabung des Rayonverbots erweist sich zudem heute insofern als unbefriedigend, als jede kantonale Behörde das Verbot jeweils nur für die eigenen Rayons aussprechen kann. Soll ein Rayonverbot eine Person von den Spielen seines Klubs in der ganzen Schweiz fernhalten, muss jeder Kanton, in dem ein Spiel stattfindet, ebenfalls eine Verfügung erlassen. In Zukunft soll der Verwaltungsaufwand dadurch reduziert werden, dass mit einer einzigen Verfügung ein Rayonverbot für alle Rayons in der Schweiz verhängt werden kann. Angesichts des Umfangs der Rayons, die häufig auch Bahnhöfe und Innenstädte umfassen, wäre es unverhältnismässig und auch nicht zielführend, wenn eine Person mit Rayonverbot sich an einem Spieltag in keinem Gebiet der Schweiz aufhalten dürfte, dass dem Rayon eines Fussball- oder Eishockeystadions zugerechnet wird. Vielmehr soll das Rayon zeitlich und örtlich so definiert werden, dass es den betroffenen Personen nur verunmöglicht wird, sich in jenen Rayons aufzuhalten, in denen sich die Anhänger seines Klubs bewegen. Wird beispielsweise eine Person mit Rayonverbot belegt, die zu den Anhängern des BSC Young Boys gezählt wird, soll der Person bei Heimspielen des BSC Young Boys jeweils in der Zeit zwischen einigen Stunden vor bis einigen Stunden nach dem Spiel das Rayon rund um das Stade de Suisse untersagt werden (inkl. Bahnhof und Anmarschwege, falls als zum Rayon gehörend definiert). Bei Auswärtsspielen des BSC Young Boys ist sowohl das Rayon in Bern als auch jenes am jeweiligen Spielort untersagt. Dass eine Person der Anhängerschaft eines bestimmten Klubs zugerechnet werden kann, darf vermutet werden, wenn sie sich bei der Gewalttat im Rahmen einer Fanggruppierung bewegt hat – beispielsweise in einem Fanmarsch, Fanzug oder Fanblock – oder wenn sie aufgrund von Fanutensilien, Mitgliederkarten, Saisonkarten, etc. als Anhänger eines bestimmten Klubs erkennbar ist. Dabei ist es auch denkbar, dass dieselbe Person mehreren Fanggruppierungen zuzurechnen ist (z.B. einem Fussball- und einem Eishockeyklub) und dass ihr alle Rayons im Zusammenhang mit mehreren Klubs untersagt werden.

Die Verfügung kann durch die zuständige Behörde jenes Kantons erlassen werden, in der die Gewalttätigkeit erfolgt ist, in der die betroffene Person wohnt, oder in der sich der Sitz des Vereins befindet, zu dessen Umfeld die betreffende Person zählt. Neu soll auch fedpol, bei dem die Spielrapporte der dezentralen Fachstellen Hooliganismus der kantonalen und städtischen Polizeikorps und weitere HOOGAN-Meldungen zusammenlaufen, ein Stadion- und Rayonverbot oder eine Meldeauflage beantragen können.

Artikel 5 Absatz 1

Weil es nicht praktikabel ist, einer Person mit Rayonverbot zusammen mit der Verfügung Pläne für alle Rayons in der Schweiz auszuhändigen²⁴, wird für die ganze Schweiz eine Internetseite eingerichtet, auf der sich die Betroffenen über den Umfang des jeweils untersagten Rayons informieren können. Die Homepage ist in der Verfügung anzugeben und den Betroffenen bei einer bezeichneten Behörde Gelegenheit zu geben, die Einträge einzusehen, wenn sie nicht selbst über die Möglichkeit des Internetzugriffs verfügen.

²⁴ Bei Cupspielen, die jeweils ausgelost werden und zum Zeitpunkt der Verfügung nicht bekannt sind, können auch die Sportanlagen von 2.- oder 3.-Ligaklubs betroffen sein.

Artikel 6 Absatz 1

Rayonverbote umfassen relativ grosse und unüberschaubare Gebiete, die auch Bahnhöfe und Innenstädte mit einer Vielzahl von Restaurants einschliessen. Entsprechend schwierig sind sie durch die Polizeibehörden durchzusetzen. Gewalttätige Personen lassen sich deshalb allein mit Rayonverboten nicht in genügendem Ausmass von Sportanlässen fernhalten. Die Zunahme der Gewalttätigkeiten und die Zahl der Personen, die in den letzten drei Jahren mit mehreren Massnahmen belegt wurden²⁵, dokumentieren dies.

Bedeutend wirksamer ist das Instrument der Meldeauflage, mit der eine Person verpflichtet werden kann, sich zur Zeit eines Spiels bei einer Polizeistelle zu melden. Allerdings gelangt die Meldeauflage bisher kaum zur Anwendung, weil die Voraussetzungen im geltenden Artikel 6 sehr restriktiv formuliert sind.

Konkrete Tatsachen, die schon vor einem Spiel annehmen lassen, dass eine Person Gewalttätigkeiten plant, sind kaum je vorhanden, und auch die Voraussetzung, dass die Meldeauflage gegenüber andern Massnahmen als milder erscheint, ist praktisch nie gegeben. Entsprechend finden die Buchstaben b und c von Artikel 6 Absatz 1 kaum Anwendung. Von praktischer Bedeutung ist nur Buchstabe a, der es erlaubt, eine Meldeauflage zu verfügen, wenn ein Verstoss gegen ein Rayonverbot oder eine Ausreisebeschränkung nachgewiesen wird. Auch hier sind die Zahlen allerdings bescheiden: Ende Juli 2011 waren nur 25 Personen mit einer Meldeauflage verzeichnet. Der Grund dafür ist darin zu sehen, dass Rayonverbote schwierig zu überprüfen sind und deshalb selten Verstösse bekannt werden. Die Meldeauflage als wirksamstes Mittel zur Fernhaltung von gewalttätigen Personen aus dem Umfeld von Sportveranstaltungen gelangt somit selten zur Anwendung.

In den letzten Jahren ist seitens der Sportverbände und -ligen und auch seitens der Behörden die Forderung laut geworden, vermehrt Meldeauflagen zu verfügen. Mit dieser Massnahme lassen sich gewalttätige Personen deutlich wirksamer vom Umfeld der Spiele fernhalten als mit Rayonverboten. Die KKJPD hat deshalb das BJ um ein Kurzgutachten zur Frage gebeten, ob die Voraussetzungen für das Verfügen einer Meldeauflage unter verfassungsmässigen Aspekten gegenüber der geltenden Regelung gesenkt werden können. In seinem Kurzgutachten vom 12. August 2011 zu den Voraussetzungen für das Verfügen einer Meldeauflage nach den Artikeln 6 und 7 des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen²⁶ gelangt das BJ zum Schluss, dass eine Senkung der Voraussetzungen unter drei Voraussetzungen möglich ist:

1. Es muss eine neue gesetzliche Grundlage im formellen Sinn geschaffen werden.
2. Die Massnahme muss geeignet, notwendig und verhältnismässig sein.
3. Das Kaskadensystem des Konkordats muss beibehalten werden.

Die geforderte Gesetzesgrundlage im formellen Sinn wird mit der vorliegenden Konkordatsrevision geschaffen.

Die dritte Voraussetzung, die Beibehaltung des Kaskadensystems, kann dadurch erreicht, dass für weniger schwerwiegende Gewaltakte bei einem Ersttäter oder einer Ersttäterin nach wie vor nur ein Rayonverbot verfügt wird, dass bei schwereren Delikten aber in Zukunft direkt eine Meldeauflage angeordnet werden darf. In Absprache mit dem BJ wird die Grenze mit den neuen Buchstaben a und b dort gezogen, wo eine schwere Sachbeschädigung im Sinn von Artikel 144 StGB Absätze 2 und 3 oder Gewalt gegen Personen begangen wird. Ausgenommen werden die Tötlichkeiten als mildeste Form der Gewalt gegen Personen.

Angesichts der erheblichen Gefahr, die heute von Gruppen gewaltbereiter Personen im Umfeld von Sportveranstaltungen ausgeht, erscheint das Mittel der Meldeauflage im Sinne der zweiten oben genannten Voraussetzung als verhältnismässig, geeignet und notwendig, um den angestrebten Zweck zu erreichen.

²⁵ 383 Personen weisen per 1.8.2011 zwei Massnahmen auf, 69 Personen drei Massnahmen, 39 vier Massnahmen und zwei Personen fünf oder mehr Massnahmen.

²⁶ Siehe: <http://www.kkjpd.ch/images/upload/110812%20Gutachten%20BJ%20in%20Sachen%20Meldeauflagen.pdf>.

In Zukunft sollen damit folgende Sanktionen verfügt werden:

- Bei Sachbeschädigungen nach Artikel 144 Abs. 1 StGB, die ein Antragsdelikt darstellen und beim Mitführen oder Verwenden von Waffen, Sprengmitteln, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 des Konkordats, die aufgrund einer sorgfältigen Verwendung nicht mit einer erhöhten Gefährdung oder einer Schädigung von Personen verbunden sind (bspw. das blosses Abbrennen einer Handlichtfackel), wird ein Rayonverbot verfügt. Dasselbe gilt bei Tötlichkeiten im Sinne von Artikel 126 Abs. 1 StGB.
- Gewalttätigkeiten gegen Personen im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a und c-i (mit Ausnahme von Tötlichkeiten) oder das Verwenden von Waffen, Sprengstoff, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen mit der Absicht oder unter Inkaufnahme einer Gefährdung Dritter (bspw. das Werfen pyrotechnischer Gegenstände) führen zu einer Meldeauflage. Dasselbe soll neu auch für Wiederholungstäterinnen und -täter gelten (Buchstabe d) sowie bei einer qualifizierten Sachbeschädigung nach Artikel 144 StGB Abs. 2 und 3, die im Rahmen einer öffentlichen Zusammenrottung begangen wird und/oder einen grossen Schaden zur Folge hat.

Die heutigen Buchstaben b und c werden neu zu e und f.

Wie beim Rayonverbot erscheint es auch bei der Meldeauflage unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit sinnvoll, eine Höchstdauer von drei Jahren festzulegen. Auf eine Mindestdauer wird dagegen verzichtet, sodass eine Meldeauflage nur für einige Monate oder aber für eine Dauer von bis zu drei Jahren angeordnet werden kann.

Artikel 6 Absatz 2

In der Praxis hat der Begriff der Polizeistelle, an der sich Personen mit Meldeauflage melden müssen, wiederholt zu Problemen geführt, weil nicht in jeder Gemeinde eine Polizeistelle vorhanden ist. Deshalb hat sich die Praxis herausgebildet, dass die Meldung auch bei einer Polizeipatrouille erfolgen kann. Mit dem Ersetzen des Begriffs „Polizeistelle“ durch den Ausdruck „Amtsstelle“ wird nun eine offenere Formulierung gewählt, welche sich auch zum Vorteil der Betroffenen auswirkt, indem weitere Behörden als Meldestelle in Frage kommen. Entscheidend ist, dass die Meldung bei Amtspersonen erfolgt. Ob es sich um den Sitz einer Behörde oder um eine mobile Polizeipatrouille handelt, ist aufgrund des angestrebten Zwecks der Massnahme unerheblich.

Artikel 6 Absatz 3

Wie beim Rayonverbot soll neu auch fedpol eine Meldeauflage beantragen können.

Artikel 7 Absatz 4

Wenn eine Meldeauflage verletzt wird, wird ihre Dauer verdoppelt. Diese Sanktionsmöglichkeit ist notwendig, um sicherzustellen, dass Meldeauflagen nicht ohne entschuld bare Gründe im Sinne von Artikel 7 Abs. 2 verletzt werden. Als letztes Mittel zur Durchsetzung von Meldeauflagen kann ein Polizeigewahrsam nach Artikel 8 verfügt werden.

Artikel 10

Auch für den Erlass von Stadionverboten, welche durch die privaten Organisatoren von Sportveranstaltungen ausgesprochen werden, soll fedpol neu ein Antragsrecht zukommen. Die Empfehlung kann zudem neu unabhängig davon erfolgen ob eine Gewalttätigkeit innerhalb oder ausserhalb des Stadions beobachtet wurde. Es erscheint wenig sinnvoll, wenn die Frage, ob ein Stadionverbot ausgesprochen wird, davon abhängig gemacht wird, wer in welchem Raum eine Gewalttätigkeit beobachtet hat. Entscheidend muss sein, ob eine Gewalttätigkeit vorliegt oder nicht.

Artikel 12 Absatz 1

Wenn es den Behörden möglich sein soll, in Zukunft im Sinne des neuen Artikels 3a mittels Bewilligungen und Auflagen die sicherheitsrelevanten Rahmenbedingungen von Fussball- und Eishockeyspielen zu bestimmen, können Beschwerden gegen die entsprechenden Verfügungen keine aufschiebende Wirkung haben. Da die Verfügungen relativ kurz vor den Veranstaltungen erfolgen müssen, wenn die aktuelle Gefahrenlage in die Überlegungen einbezogen werden soll, bleibt vor der Austragung eines Spiels nicht genügend Zeit für die Abwicklung eines Beschwerdeverfahrens. Mit der Gewährung der aufschiebenden Wirkung könnte sonst jede Verfügung mittels Beschwerde unterlaufen werden.

Die Beschwerdeentscheide der Rekursinstanzen werden aber von der zuständigen Behörde bei den künftigen Verfügungen zu beachten sein. Zudem kann die Behörde die aufschiebende Wirkung dort gewähren, wo es nicht um die Anordnungen für ein einzelnes Spiel, sondern um längerfristige Massnahmen geht – beispielsweise bei baulichen oder technischen Installationen. Auch hier soll die Beschwerdeinstanz die aufschiebende Wirkung aber nur in Ausnahmefällen und nur dann gewähren, wenn dadurch die sichere Durchführung der Sportveranstaltung nicht tangiert wird.

Artikel 13 Absatz 1

Neu sind von den Kantonen auch die zuständigen Behörden für die Bewilligungen nach Artikel 3a und die Auflagen nach Art. 3a Abs. 2-4 sowie Art. 3b zu bestimmen.

Artikel 15 Absatz 2

Die mit der vorliegenden Revision des Konkordats vorgeschlagenen Änderungen sind als Ergänzungen zum bisherigen Konkordat aufzufassen. Aufgrund der Dringlichkeit der Problematik sollen sie in jenen Kantonen, die den Änderungen zustimmen, ab dem Datum des entsprechenden Beschlusses in Kraft treten. Die KKJPD wird aufgrund der Meldungen über die Beschlüsse der Kantone auf ihrer Homepage www.kkjpd.ch eine Liste über den Geltungsstand des Konkordats in den einzelnen Kantonen führen, die öffentlich einsehbar ist.

4. Kostenfolgen

Der Aufwand, der den Kantonen und den Ausrichtern von Sportveranstaltungen durch den Vollzug der revidierten Bestimmungen des Konkordats entsteht, ist im Verhältnis zum Aufwand zu beurteilen, der bei den Sportveranstaltungen bis anhin verursacht wurde oder in Zukunft verursacht wird. Dabei sind sowohl die Kosten für die Angestellten der privaten Sicherheitsunternehmen und die Umsetzung der behördlichen Auflagen seitens der Fussball- und Eishockeyvereine als auch die Kosten der Öffentlichen Hand für Polizeieinsätze, Personen- und Sachschäden oder Gerichtsverfahren in Betracht zu ziehen.

Das Ziel der vorliegenden Massnahmen besteht darin, gewalttätige Personen aus dem Umfeld von Sportveranstaltungen fernzuhalten und – beispielsweise mit der Einführung des Kombitickets – organisatorische Massnahmen zu treffen, die eine Gewaltausübung möglichst verhindern. Die Kosten lassen sich dabei schwer beziffern, weil es sich bei den Auflagen im Zusammenhang mit der Einführung der Bewilligungspflicht, welche unter dem Aspekt der Kostenrelevanz mit Abstand am bedeutsamsten sind, um eine Kann-Bestimmung handelt. Es kann nicht abgeschätzt werden, welche Auflagen die einzelnen Behörden im Einzelnen verfügen werden. Die Massnahmen werden aber aufgrund der Erfahrungen aus andern Ländern mittel- und langfristig zu einer Entlastung der Polizei und der privaten Sicherheitsdienste führen und damit Anfangsinvestitionen, die für die Durchsetzung des Kombitickets, für technische oder bauliche Installationen in den Stadien oder für die Durchführung von Identitätskontrollen anfallen, mehr als kompensieren.

Die Kantone und Städte haben im Übrigen aufgrund der Rechtsprechung des Bundesgerichts die Möglichkeit, den Klubs den über die Grundversorgung hinausgehenden Polizeiaufwand in

Rechnung zu stellen. Die Klubs ihrerseits haben die Möglichkeit, allfällige Mehrkosten in Form von Zuschlägen auf den Ticketpreisen oder die Tarife für Charterzüge auf die Matchbesucherinnen und -besucher zu überwälzen. Auf diese Weise müssten letztlich jene Personen für die Mehrkosten aufkommen, welche sie verursachen.