

Botschaft des Regierungsrates
an den Kantonsrat

B 41

**zum Entwurf eines Dekrets
über die Genehmigung des
Beitritts des Kantons Luzern
zur Änderung des Konkordats
über Massnahmen gegen
Gewalt anlässlich von
Sportveranstaltungen vom
2. Februar 2012**

Übersicht

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den Entwurf eines Dekrets über die Genehmigung des Beitritts des Kantons Luzern zur Änderung des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 2. Februar 2012.

Seit dem 1. September 2010 ist das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 in allen 26 Kantonen in Kraft. Zusätzlich versuchte die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), mit den zuständigen Sportverbänden und -ligen sowie den Fanorganisationen auf partnerschaftlicher Basis konsensfähige Lösungen für bessere Sicherheitsvorkehren durch die Veranstalter zu finden. Die KKJPD stellte im Verlauf der letzten Jahre allerdings fest, dass sich die Situation mit den getroffenen Massnahmen nicht nachhaltig verbessern liess. Zwar konnten einige Ziele erreicht werden. Nach wie vor stellen aber gewalttätige Ausschreitungen im Rahmen von Fussball- und Eishockeyspielen eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dar. Es braucht zusätzliche Massnahmen, um weitere Verbesserungen zu erzielen.

Die KKJPD erarbeitete deshalb gestützt auf die Erfahrungen anderer Länder einen Vorschlag für eine Anpassung des Konkordats. Dieser sieht vor, dass den Behörden mit der Einführung einer Bewilligungspflicht für Fussball- und Eishockeyspiele der obersten Ligen ein Instrument in die Hand gegeben wird, um mittels Auflagen Einfluss auf die Sicherheitskonzepte und Stadionordnungen nehmen zu können. Solche Auflagen können bauliche und technische Massnahmen in den Stadien, die Zahl der einzusetzenden privaten Sicherheitskräfte, die Stadionordnung, Regeln für den Verkauf der Eintrittskarten und den Verkauf alkoholischer Getränke, die Abwicklung der Zutrittskontrollen, die An- und Rückreise der Gästefans und andere sicherheitsrelevante Elemente betreffen. Heute können die Behörden auf diese Bereiche keinen Einfluss nehmen. Zudem sollen neu auch Tätilichkeiten und die Hinderung einer Amtshandlung als gewalttätiges Verhalten gelten. Rayonverbote, für die heute eine Maximaldauer von einem Jahr gilt, sollen künftig für die Dauer von einem bis drei Jahre erlassen werden, und die Verfügungen können Rayons in der ganzen Schweiz umfassen. Bei Gewalt gegen Personen, bei schweren Sachbeschädigungen und bei Wiederholungstäterinnen und -tätern soll direkt eine Meldeauflage angeordnet werden können, ohne dass zuvor die Verletzung eines Rayonverbots nachgewiesen werden muss. Der Änderungsentwurf enthält auch klare Rechtsgrundlagen für Personendurchsuchungen bei den Zutrittskontrollen und bei der Benützung von Fantransporten.

Die KKJPD hat die Änderung des Konkordats an der ausserordentlichen Plenarsammlung vom 2. Februar 2012 einstimmig verabschiedet und zur Ratifizierung durch die Kantone freigegeben. Die Änderung tritt für jeden Kanton mit Rechtskraft des entsprechenden Beitrittsbeschlusses in Kraft. Ein Beitritt des Kantons Luzern zur Änderung des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen erfordert keine Anpassung kantonaler Gesetze. Übernimmt der Kanton Luzern die Änderung nicht, so bleibt aufgrund des früheren Beitrittsbeschlusses das Konkordat in der Fassung vom 15. November 2007 in Kraft.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Dekrets über die Genehmigung des Beitritts des Kantons Luzern zur Änderung vom 2. Februar 2012 des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007.

1 Ausgangslage

Das eidgenössische Parlament schuf per 1. Januar 2007 mit einer Revision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS; SR 120) die Rechtsgrundlagen für eine bessere Bekämpfung der Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Dazu gehörten die Schaffung einer nationalen Datenbank für gewalttätige Fans (Hoogan) sowie die Einführung von Rayonverboten, Ausreisebeschränkungen, Meldeauflagen und die Möglichkeit des Polizeigewahrsams 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) befristete das eidgenössischen Parlament allerdings bis Ende 2009, weil es die Kantone als zuständig erachtete, über präventive Massnahmen im Bereich der inneren Sicherheit zu legifizieren. Der Bund verfügt nämlich nach geltendem Verfassungsrecht im Bereich der inneren Sicherheit lediglich über beschränkte Kompetenzen, die ihn nur sehr bedingt zum Erlass von Vorschriften zur Verhinderung und Bekämpfung der Gewalt im Zusammenhang mit Sportanlässen ermächtigen. Für die Zeit ab 2010 beschlossen die Kantone deshalb mittels eines Konkordats eine einheitliche und unbefristete Regelung. Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) verabschiedete am 15. November 2007 das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (nachfolgend: Konkordat; SRL Nr. 353) zuhanden der Ratifizierung durch die Kantone. Das Konzept des Konkordats bestand darin, die befristeten Bestimmungen des BWIS möglichst unverändert in eine neue Form überzuführen und nur dort Regelungen zu erlassen, wo dies unbedingt nötig erschien. Der Kanton Luzern trat dem Konkordat mit Dekret Ihres Rates am 8. September 2008 bei (Kantonsblatt Nr. 37 vom 13. September 2008, S. 2381). Gegen das Beitrittsdekret wurde das Referendum ergriffen und Beschwerde beim Bundesgericht eingereicht. In der Volksabstimmung vom 17. Mai 2009 wurde der Beitritt zum Konkordat von den Stimmberechtigten des Kantons Luzern mit rund 90 Prozent

Ja-Stimmen gutgeheissen (Kantonsblatt Nr. 21 vom 23. Mai 2009, S. 1392). Das Konkordat trat für den Kanton Luzern am 1. Januar 2010 in Kraft. Mit Urteil vom 16. November 2010 wies das Bundesgericht die Beschwerde gegen das Dekret des Kantons Luzern über den Beitritt zum Konkordat ab (Urteil 1C_278/2009 des Bundesgerichts). Ein dagegen eingereichtes Revisionsgesuch wies das Bundesgericht ebenfalls ab, so weit es darauf eintrat (Urteil 1F_2/2011 des Bundesgerichts vom 31. Januar 2011). Seit dem 1. September 2010 ist das Konkordat in allen 26 Kantonen in Kraft.

2 Handlungsbedarf

2.1 Entwicklungen der letzten Jahre

Die Entwicklungen der letzten Jahre bei den Gewaltbereignissen, die im Zusammenhang mit dem Sport stehen, lassen sich aufgrund der Einträge im Informationssystem Hoogan nachvollziehen. In dieses vom Bundesamt für Polizei (fedpol) betriebene System werden seit dem 1. August 2007 Daten über Personen aufgenommen, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen gewalttätig verhalten haben oder gegen welche Massnahmen wie Stadionverbote, Rayonverbote, Meldeauflagen, Polizeigewahrsam oder Ausreisebeschränkungen verhängt wurden. Im Informationssystem Hoogan waren per 31. Juli 2011 insgesamt 1193 Personen verzeichnet. 878 werden dem Fussball, 362 dem Eishockey zugerechnet. 773 Einträge betreffen Stadionverbote, 887 Rayonverbote, 25 Meldeauflagen, 2 den Polizeigewahrsam und 12 Ausreisebeschränkungen.¹ Zu beachten ist, dass auch bereits 44 Löschungen erfolgt sind, weil die Hoogan-Einträge nur für drei Jahre gespeichert bleiben, falls von den betroffenen Personen innerhalb dieser Frist keine neuen Verfehlungen begangen wurden.

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

Saison 2007/2008: 233 Personen

Saison 2008/2009: 195 Personen

Saison 2009/2010: 326 Personen

Saison 2010/2011: 363 Personen

Die Zahl der Einträge aus der Saison 2010/2011 wird sich noch erhöhen, weil nach wie vor Massnahmen als Folge von Gewalttaten ausgesprochen werden, die der vergangenen Saison zuzurechnen sind.

Die Entwicklung 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 gewaltbereiten Fans zu Verunsicherung und Zurückhaltung. Das Risiko, noch vor der Fussball-Europameisterschaft 2008 mit einer Mass-

¹ Die Gesamtsumme ist höher als die Zahl der 1193 verzeichneten Personen, weil es Personen gibt, die beiden Sportarten zugerechnet werden und/oder von mehreren Massnahmen betroffen sind.

nahme belegt zu werden und die Spiele dadurch zu verpassen, wollten gewaltbereite 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 diese auf 176 zu, und in der Saison 2010/2011 war eine weitere Steigerung auf 214 zu verzeichnen.

Der Verlauf der Hoogan-Einträge zeigt auch für den Kanton Luzern ein ähnliches Bild. Während 2007 erst 4 Personen aus dem Kanton Luzern in der nationalen Datenbank erfasst waren, nahm die Zahl der Einträge in den folgenden Jahren zu (2008 17 Personen, 2009 40 Personen, 2010 25 Personen und 2011 47 Personen). Im Februar 2012 waren insgesamt 99 Personen mit Wohnsitz im Kanton Luzern in der Hoogan-Datenbank verzeichnet.

In der Schweiz ist gemäss dem Bundesamt für Polizei von 200 bis 300 Personen mit hoher Gewaltbereitschaft auszugehen, die gewalttätige Auseinandersetzungen gezielt provozieren und suchen. Weitere 1500 bis 2000 Personen können situationsbedingt zu Gewalt neigen. Diese sogenannten Risikofans sind praktisch ausnahmslos männlich und zwischen 15 und 35 Jahre alt; die meisten sind 19- bis 24-jährig. 681 der in der Hoogan-Datenbank eingetragenen Personen waren per 1. August 2011 mit einer Massnahme in der Hoogan-Datenbank verzeichnet. Immer häufiger sind aber auch Mehrfacheinträge für dieselbe Person (383 Personen mit zwei Einträgen, 69 mit drei, 39 mit vier und 2 mit fünf und mehr Einträgen).

Die vom Bundesamt für Polizei geführte Ereignisliste, in der gewalttätige Vorkommnisse aus den Spielberichten in Kurzform zusammengefasst werden, zeigt auf, 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 – in den letzten Monaten gehäuft haben. 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 zeigen, dass die Situation auch in Bezug auf pyrotechnische Gegenstände nach wie vor besorgniserregend ist. Jedes Wochenende werden in mehreren Stadien Fackeln gezündet. Besonders gefährlich ist, dass diese zunehmend auch als Wurfgeschosse gebraucht werden, was eine ernste Bedrohung für Leib und Leben darstellt. Auch in der Swissporarena in Luzern kam es wiederholt zu Pyro-Zwischenfällen.

Gemäss dem Jahresbericht des Bundesamtes für Polizei 2010 kommt es tendenziell auch in den unteren Ligen häufiger zu Gewalttätigkeiten, und auch die Gewalt gegenüber der Polizei und privaten Sicherheitskräften ist weiter angestiegen. Dabei spielen sich die Vorfälle 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

zunehmend auch internationale Spiele im In- und Ausland einen Anziehungspunkt für verschiedene gewaltbereite Akteure, die sich in Gruppen unter die Fans mischen, um in der Masse anonym zu bleiben. Dabei ist festzustellen, dass die gleichen Personen die Auseinandersetzung mit der Polizei auch im Umfeld von Demonstrationen oder neuerdings, wie in Zürich, im Rahmen von illegalen Tanzpartys suchen. Es zeigt sich, dass die Gewalt heute nicht mehr in erster Linie von sogenannten 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 Ultrabewegungen vermischt. Diese Szene zeigt jedoch im Gegensatz zu den Ultras weniger Interesse am Sport als an der Gewalt selbst. Ultra-Gruppierungen werden oft als gewaltbereite Fans definiert. Diese Generalisierung verkennt, dass es auch friedliche Ultra-Bewegungen 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. Weil sich zusätzlich weitere Gruppen, wie Rechts- und Linksextreme, kriminelle Gangs und Anhänger fremder Klubs, unter die Fans mischen, entsteht in den Fankurven eine Mischung von Personen, die für Fanarbeiter und Behörden entsprechend schwer zu erreichen sind.

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 psychisch und physisch oft stark gefordert, 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 grosse Kosten. Zusätzlich wird der reguläre Bahnverkehr durch die Fantransporte und deren Begleitumstände oft genug nachhaltig gestört.

2.2 «Policy gegen Gewalt im Sport» der KKJPD

Die KKJPD 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 einzelnen Punkten erfolgreich war, musste festgestellt werden, dass sich die Situation damit nicht nachhaltig verbessern liess.

Im August 2009 unternahm eine Delegation der KKJPD zusammen mit Vertretern des Bundesamts für Polizei eine Arbeitsreise nach England, Belgien, Deutschland und in die Niederlande. Das Ziel der Reise bestand darin, mit ausländischen Partnerbehörden in Ländern und Städten, die bei der Bekämpfung der Gewalt im

Sport Erfolge erzielt haben, einen Informationsaustausch zu pflegen und neue Lösungsansätze für die Schweiz zu gewinnen. Der zuhanden der KKJPD erstellte Länderbericht 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 Schweiz², und der Strafrahmen 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 die Behörden betreiben zudem deutlich mehr Aufwand, um Personen, die gegen das Gesetz oder die Stadionordnung verstossen, zu identifizieren und zu bestrafen. 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 Null-Toleranz-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 Club setzt auf eine beispielhaft enge Zusammenarbeit mit der Polizei und betreibt eine konsequent Ultra-unfreundliche Politik.

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 dem Bundesamt für Polizei die sogenannte «Policy gegen Gewalt im Sport». Diese wurde nach Anhörung der wichtigsten Partner (Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz [KKPKS], Sicherheitskommission Swiss Olympic, Schweizerischer Fussballverband [SFV], Schweizerischer Eishockeyverband, Fussball-Nationalliga, Eishockey-Nationalliga, Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz [KSBS]) entwickelt und enthält folgende Massnahmen:

Verstärkte Anstrengungen zur Identifizierung von Gewalttätern

- Einführung einer Fan-Card im Hinblick auf die Saison 2011/2012 gemäss Beschluss des runden Tisches gegen Gewalt im Sport zur Identifizierung von Besucherinnen und Besuchern von Fussball- und Eishockeyspielen der obersten Ligen.

² Stadionverbote werden in der Schweiz für eine Maximaldauer von zwei Jahren verfügt; in England dauern sie drei bis zehn Jahre, in Holland neun Monate bis fünf Jahre, in Belgien drei Monate bis fünf Jahre.

- 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.
- Verfügen von Stadionverboten, Rayonverboden, 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 verschärzte 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 drei 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 Stadionverböten oder Sanktionen gegen ihren Klub eher zurückhalten. Deshalb sind in Bezug auf Gästefans besondere Massnahmen vorgesehen:

- Es wird ein sogenanntes 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 gleiche 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 gegen Gewalt im Sport» (nachfolgend: Policy) wurde an der Herbstversammlung der KKJPD vom 12. und 13. November 2009 einstimmig verabschiedet. Den Massnahmen kommt nach dem Willen der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren der Charakter von Empfehlungen zu, welche die Verantwortlichen der Behörden aller staatlichen Ebenen, der Transportunternehmen, der Fanorganisationen sowie diejenigen der Sportverbände und -vereine leiten und in ihrem Einflussbereich zu einem möglichst einheitlichen Umgang mit der Problematik führen sollen.

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 angeschlossene Vereine, die für die Sicherheit der 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 für die Strafverfolgung zuständig sind. Drittens sind es die Transportunternehmen (Bahn- und Busbetriebe) und die Fanorganisationen, die in ihrem Bereich einen Beitrag zum reibungslosen Ablauf der Spiele leisten müssen. Schliesslich sind die Gerichte Teil der Kette, die bei der Rechtsprechung die besonderen Umstände der gewaltamen 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 sollten. Dies geschah deshalb, weil die KKJPD viele der vorgeschlagenen Massnahmen nicht in eigener Kompetenz umsetzen konnte.

Die KKJPD setzte sich in allen relevanten Gremien, unter anderem auch im Rahmen des runden Tisches gegen Gewalt im Sport, 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 Mustervereinbarung, 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 dar, soweit darin die Zusammenarbeit zwischen den Fussballklubs der SFL und den zuständigen lokalen Behörden und die Pflichten der beiden Partner angesprochen sind. 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. 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 bei Fussball- und Eishockeyspielen betragen pro Jahr mindestens 25 Millionen Franken. Nicht einberechnet sind dabei die Kosten für die Vor- und Nachbereitung (Fahndung, Ermittlung, Strafjustiz und Gerichte) und für begangene Sachbeschädigungen an solchen Veranstaltungen. Gemäss einem Grundsatzurteil des Bundesgerichts (BGE 135 I 130) dürfen die Kantone die für Polizeieinsätze im Umfeld von Sportveranstaltungen entstehenden Kosten den Veranstaltern in Rechnung stellen. Im Urteil schützt das Bundesgericht eine entsprechende Regelung aus dem Kanton Neuenburg. Dort müssen Sportklubs gestützt auf eine kantonale 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 und einheitlichen Regeln für das Verfügen von Stadionverboten.

Keinen Erfolg erzielte 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 heute rund 1200 in der Hoogan-Datenbank 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 Fan-Card beantragten, mit der sich Spielbesucherinnen und -besucher ausweisen können. Der SFV leitete das Projekt und erstellte eine Machbarkeitsstudie, die erfolgreich aufzeigte, dass die Einführung einer Fan-Card realisierbar wäre und die gewünschten Überprüfungen erlauben würde. Trotzdem opponierten die Sportvertreter am runden Tisch gegen die Einführung der Fan-Card, weil die Betriebskosten als zu hoch und die Akzeptanz bei den Fans als zu gering eingestuft wurde.

Im Januar 2011 wurden im Rahmen des runden Tisches deshalb alle Beteiligten aufgefordert, bis 1. September 2011 Alternativen zur Fan-Card zu präsentieren. Als sich im Verlauf des Frühjahrs und Sommers 2011 abzeichnete, 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 gemeinsam Vorschläge auszuarbeiten (vgl. Kap. 2.5). Diese wurden am 19. August 2011 beschlossen und am runden Tisch präsentiert. Sie stiessen bei den Vertretern des Sports teilweise auf Zustimmung, in wesentlichen Punkten aber auf Ablehnung.

Gleichzeitig gelangten die Teilnehmenden zur Auffassung, dass der runde 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 gegen Verstösse im Umfeld des Sports wurden von der Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (KSBS) mit der Verabschiedung von Richtlinien vereinheitlicht und die Massnahmen werden auch weitgehend nach denselben Kriterien angeordnet.

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 der Szene-kenner und Sicherheitsbegleiter, 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 Fan-Card (vgl. Kap. 2.3), 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 Punkten 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 umsetzen. 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 und die notwendigen Sicherheitsvorkehrungen in den Stadien festlegen. Um rasch Wirkung und eine einheitliche Handhabung zu erzielen, ist der Weg der interkantonalen Gesetzgebung zu beschreiten. Dies erspart es den Kantonen und Städten, in diesen Bereichen je eigene Gesetzgebungen erlassen zu müssen.

2.5 Beschlüsse zum Thema Gewalt im Sport

Am 19. August 2011 fand zur Abstimmung der Positionen im Hinblick auf den runden Tisch gegen Gewalt im Sport vom 1. September 2011 eine Sitzung mit Behördenvertretern statt. Diese befürworteten einhellig die folgenden Massnahmen:

Das Konkordat gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen soll in folgenden Punkten revidiert werden:

- 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, Matchbesucherinnen und Matchbesucher auf Stadionverbote, Rayonverbote oder andere Massnahmen hin zu überprüfen. 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 Risikospiele.
- 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 Matchbesucherinnen und -besucher anlässlich der Zutrittskontrollen in die Stadien über den Kleidern nach verbotenen Gegenständen absuchen zu dürfen.

Die KKJPD erarbeitete in der Folge einen Entwurf für eine Änderung des Konkordats und führte dazu vom 14. Oktober 2011 bis zum 12. Januar 2012 bei den Kantonen, den Parteien und zahlreichen weiteren interessierten Kreisen ein Vernehmlassungsverfahren durch.

2.6 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Alle 26 Kantonsregierungen, die 9 Stadtregierungen mit Fussball- oder Eishockeyklubs der obersten Liga, alle grossen Parteien und die überwiegende Mehrheit der konsultierten Organisationen stimmten der Vorlage vollumfänglich zu oder begrüssten sie weitestgehend. Die Vertreter des Fussballs und des Eishockeys hiessen die meisten Punkte der Revision gut, insbesondere die Verschärfung der Rayonverbote und Meldeauflagen, sprachen sich aber gegen die generelle Einführung der Bewilligungspflicht für die Spiele der Klubs der Axpo Super League aus. Stattdessen schlugen sie eine Bewilligungspflicht vor, die 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), Fanorganisationen und in wesentlichen Punkten auch die Christlich-soziale Partei (CSP) lehnten die Vorlage ab. Sie erachteten die Bestimmungen als unvereinbar mit den Grundrechten und dem Prinzip der Verhältnismässigkeit.

Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens wurden am 2. Februar 2012 im Rahmen einer ausserordentlichen Plenarversammlung der KKJPD diskutiert, zu der auch Vertreterinnen und Vertreter der Konferenz der städtischen Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren (KSPD), der KKPKS, der Schweizerischen Vereinigung Städtischer Polizeichefs (SVSP), des Bundesamts für Polizei und der SBB eingeladen waren. Dabei wurden gestützt auf die Eingaben wichtige 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 Sitzplatzpflicht in den Stadien, für alle Fussball- und Eishockeyspiele vorzuschreiben. Sie hielt vielmehr am Konzept

fest, dass mit dem Konkordat zwar alle sinnvollen Massnahmen ermöglicht 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 werden, 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 je nach Situation 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 sehr unterschiedlich sind. Zudem haben viele Kantone und Städte bereits Vereinbarungen mit den Klubs abgeschlossen oder Regelungen im kantonalen Recht getroffen.
- 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 beschlossen 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 in der Vernehmlassung bezüglich der Verhältnismässigkeit von verdachtsunabhängigen 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 Tätilichkeiten 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 an der ausserordentlichen Plenarversammlung vom 2. Februar 2012 mit 31:0 Stimmen ohne Enthaltungen zuhanden der Ratifikation in den Kantonen verabschiedet.

3 Die Änderungen im Einzelnen

Artikel 2 Absatz 1

Die geltende Formulierung definiert gewalttäiges Verhalten, welches Massnahmen nach dem Konkordat nach sich zieht, wie folgt: «Gewalttäiges 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). Neu wird im Einleitungssatz von Absatz 1 präzisiert, dass mit gewalttätigem Verhalten und Gewalttätigkeiten im Konkordattext auch Straftaten gemeint sind, 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 2011 (Urteil VB.2011.00465) 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.

In Unterabsatz a werden neu die strafbaren Handlungen gegen Leib und Leben, die zu Massnahmen nach dem Konkordat führen, mit dem Tatbestand der Täglichkeit nach Artikel 126 Absatz 1 StGB ergänzt. 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 Täglichkeiten begehen. Dies drängt sich auch aufgrund der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts auf. Es subsumiert neben Ohrfeigen, Fusstritten und Faustschlägen auch Handlungen, die zu Schrammen, Schürfungen, Quetschungen oder Hämatomen führen, unter die Täglichkeiten. Somit fallen neu Tatbestände darunter, die früher als einfache Körperverletzung galten. Die heutige Schwelle mit der einfachen Körperverletzung als dem leichtesten der erfassten Delikte ist zu hoch angesetzt.

Unterabsatz f wird neu um die Gefährdung durch Sprengstoffe und giftige Gase in verbrecherischer Absicht gemäss Artikel 224 StGB ergänzt, weil dieser Straftatbestand auch in Artikel 9 des Konkordats enthalten ist. Damit wird ein gesetzgeberisches Versehen in der bisherigen Fassung des Konkordats korrigiert.

Die bisherigen Unterabsätze f bis h werden neu zu den Unterabsätzen g bis i.

In einem Unterabsatz j wird zudem neu auch der Tatbestand der Hinderung einer Amtshandlung erfasst. Wer beispielsweise als Teil einer Fangruppe mit einer Blockade

verhindert, dass Polizeibeamte eine Festnahme vornehmen können, soll ebenfalls den Massnahmen nach dem Konkordat unterworfen sein. In diesem Zusammenhang ist klarzustellen, dass die Angehörigen privater Sicherheitsunternehmen nicht als Amtspersonen gelten.

Die Aufzählung des gewalttätigen Verhaltens in Absatz 1 bleibt im Übrigen wie bisher nicht abschliessend, wie das Adverb «namentlich» im Einleitungssatz verdeutlicht.

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

Artikel 3a (neu)

Der einzige Weg für die zuständigen Behörden, um die Sicherheitskonzepte und Stadionordnungen in ihrem Sinn zu beeinflussen, besteht in der Einführung einer Bewilligungspflicht für Fussball- und Eishockeyspiele. Diese ermöglicht, über Auflagen jene Bereiche zu gestalten, welche bisher in der Verantwortung der Privaten lagen.

Absatz 1 sieht neu eine Bewilligungspflicht für alle Fussball- und Eishockeyspiele mit Beteiligung von Klubs der obersten Spielklasse der Männer vor.³ 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. 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 im Handball, auftreten, sollen die Spiele von Fussball- und Eishockeyklubs der unteren Ligen oder der Klubs anderer Sportarten von den zuständigen Behörden 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 nur bei Bedarf anwenden und beispielsweise nur jene Spiele eines Klubs als bewilligungspflichtig erklären, die sie aufgrund der Anhängerschaft oder der sportlichen Brisanz als problematisch einstufen. Ziel der Einführung der 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.

Die Handhabung der Bewilligungspflicht soll so erfolgen, dass sie verhältnismässig und für die Veranstalter berechenbar ist. Die mit einer Bewilligung verknüpften

³ Fussball: Axpo Super League. Aktuelle Zusammensetzung: FC Basel, Grasshoppers Club Zürich, FC Lausanne, FC Luzern, FC Servette Genf, FC Sion, FC Thun, FC Xamax Neuchâtel, BSC Young Boys, FC Zürich.

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

Auflagen sind so zu wählen, dass sie ausschliesslich der Verhinderung gewalttätigen Verhaltens dienen und dem Bewilligungsnehmer genügend 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 und Ähnliches, reagiert werden soll. Die Auflagen sollen so gewählt werden, dass sie gewaltfreien Fangruppierungen und Zuschauerinnen und Zuschauern die grösstmöglichen Freiheiten belassen, dass aber auch wirksame Massnahmen getroffen werden können, wenn die Sicherheit gefährdet ist. Insbesondere gegenüber Fangruppen, die wiederholt gewalttätig geworden sind, sollen verschärzte Auflagen angeordnet werden.

Um den administrativen Aufwand gering zu halten, ist es auch möglich, 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, dass die Behörde sich stets 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 bestimmt, dass eine Bewilligung zur Verhinderung gewalttätigen Verhaltens mit Auflagen verbunden werden kann. Es folgt eine Aufzählung, die beispielhaft, aber nicht abschliessend aufzeigt, was die behördlichen Auflagen zum Gegenstand haben können.

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 sogenannten Wellenbrechern vorgeschrieben werden. Es handelt sich dabei um massive Metallbogen, die im Boden verankert werden und dafür sorgen, dass die Be-

sucherinnen und Besucher in einer Schlangenlinie zur Zutrittskontrolle gelangen. Damit kann verhindert werden, dass Fangruppen absichtlich erst kurz vor dem Anpfiff Einlass begehrn und dabei absichtlich ein Gedränge verursachen, das die Gesundheit der vor ihnen wartenden Personen gefährdet. In dieser Situation sind die Sicherheitskräfte häufig gezwungen, die Stadiontore zu öffnen, um Verletzungen zu vermeiden. So gelangen Risikofans unkontrolliert ins Stadion und schmuggeln dabei häufig auch Fackeln hinein. Mit Wellenbrechern, mannshohen Gittern und andern geeigneten Massnahmen beim Einlass ist zu gewährleisten, dass die Zutrittskontrollen systematisch stattfinden können.

Technische Massnahmen

Um Gewalttäter, Personen mit Stadionverboden oder andere Personen zu identifizieren und Vergehen zu ahnden, sind hoch auflösende Videokameras notwendig. Die Bewilligungsauflagen geben den Behörden die Möglichkeit, auf die Stadionausstattung 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 im Rahmen eines Qualitätsmanagements 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 wird mit Blick auf die polizeilichen Ressourcen festgehalten. Die Polizei bestimmt die Ausnahmen. Ausnahmsweise direkt einzuschreiten, 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 iden-

tifiziert 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 andern 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 einzusetzen haben, um fehlbare Matchbesucherinnen und -besucher zu identifizieren.

Regeln für den Verkauf der Eintrittskarten

Über die Regeln für den Verkauf von Eintrittskarten kann die Sicherheit 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 aufeinandertreffen können oder dass die den Gästefans zugewiesenen Sektoren von den Anfahrts- oder Anmarschwegen her unter Sicherheitsaspekten ungünstig gelegen sind. Als Sanktion gegen gewalttätige Fangruppen wird den Behörden auch die Möglichkeit verschafft, 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 von Kombitickets (vgl. Kap. 2.2 und unten unter «Anreise und Rückreise der Anhänger der Gästemannschaft und Voraussetzungen für den Einlass ins Stadion»).

Verkauf alkoholischer Getränke

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.

Abwicklung der Zutrittskontrollen

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

Für Ausschreitungen und Gewalttätigkeiten sind meist Randalierer unter den Gästefans verantwortlich. Immer häufiger finden Täglichkeiten und Sachbeschädigungen auch auf den Reise- und Anmarschwegen der Gästefans statt. Und immer wieder 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 2000 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, zumal 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 verfeindete Fangruppierungen während solcher Fanmärsche regelmässig anzugreifen versuchen. Die Polizei muss deshalb jeweils mit grossem personellem Einsatz in den Bahnhöfen, auf den sogenannten Fanwalks und im Umfeld der Stadien versuchen, die Fangruppierungen voneinander fernzuhalten. In Belgien, Holland und England wird dem Polizeiaufwand mit dem Einsatz sogenannter Kombitickets entgegengewirkt. Bei Risikospiele gelangen nur jene Fans in den Gästesektor, die mit 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. Personen, die individuell anreisen, können nur in andere Sektoren des Stadions gelangen, oder es wird ihnen der Zutritt ganz verwehrt. In jedem Fall wird mit dem Ticketverkauf und mit dem Stadionsicherheitsdienst sichergestellt, dass sich außerhalb des Gästesektors nirgends im Stadion Gruppen von Gästefans zusammenfinden können. 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 Ausgabe von 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 benutzt wird, das Kombiticket zu umgehen, werden die Behörden den Veranstaltern Auflagen für den Ticketverkauf 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 in den Bewilligungsauflagen ebenfalls festlegen können, dass bei Risikospiele Kombitickets eingesetzt werden. Je nach Situation sind für den Einsatz von Kombitickets Charterzüge oder Busse vorzusehen. Idealerweise wird bei einem Spiel mit Kombiticket so vorgegangen, dass die Gästefans beim Besteigen des Transportmittels 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 (vgl. Ausführungen zu Art. 3b). Während der Zug- oder Busfahrt sind Sicherheitsbegleiter des eigenen Klubs anwesend. Nach der An-

kunft 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 Richtung abgewickelt. Mit dieser Massnahme lässt sich jedes Wochenende eine grosse Zahl 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. Dieser beispielhaft geschilderte Ablauf kann von der zuständigen Behörde dabei je nach Situation abweichend geregelt werden. Sie kann insbesondere festlegen, dass für Gästefans, die nicht in der Nähe des Abfahrtsorts der Charterzüge oder Busse wohnen, weitere Zustiege angeboten werden.

Für eine nachhaltige Verbesserung der Sicherheit im Umfeld von Sportveranstaltungen ist es von zentraler Bedeutung, dass Gewalttäterinnen und Gewalttäter von den Stadien und vom Umfeld von Fangruppen ferngehalten werden können. Dazu dienen in erster Linie Stadionverbote, Rayonverbote und Meldeauflagen. Da heute rund 1200 Personen mit solchen Massnahmen belegt sind, ist es nicht möglich, diese Massnahmen allein mit visuellen Kontrollen durch die Szenekenner der Polizei oder die Stewards der Klubs durchzusetzen. Gemäss Absatz 3 soll die Behörde deshalb anordnen können, dass beim Besteigen von Fantransportmitteln 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 zu vergleichen. 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 Bewilligungsbehörden können aufgrund der jeweils vorhandenen technologischen Möglichkeiten bestimmen, welche Ausweise zugelassen werden sollen. Die Kontrollen können im Auftrag der Polizei durch Angehörige privater Sicherheitsunternehmen durchgeführt werden, die für die 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 nur für einzelne Fantransporte, nur für einzelne Stadioneingänge oder für alle Zugänge zu einem Stadion angeordnet werden.

Absatz 4 regelt die Folgen der Nickerfüllung von Auflagen. Die Rechtswirksamkeit einer Bewilligung hängt grundsätzlich nicht davon ab, ob eine Auflage erfüllt wird oder nicht. Wird einer Auflage nicht nachgelebt, kann die zuständige Behörde diese allerdings mit Zwang durchsetzen. Nach Absatz 4 haben die Behörden folgende 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 vor einem Spiel 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)

Durchsuchungen sind notwendig, um zu verhindern, dass Waffen oder pyrotechnische Gegenstände in die Stadien geschmuggelt werden. Durchsuchungen werden heute in allen Stadien durch Angehörige privater Sicherheitsunternehmen vorgenommen. Diese sind gestützt auf das Hausrecht und die Stadionordnung befugt, Ticket- und Effektenkontrollen vorzunehmen, Personen visuell zu kontrollieren und sie außerhalb des Intimbereichs abzutasten. Oberflächlich über den Kleidern ist auch ein nicht gezieltes Abtasten im Intimbereich, analog dem sogenannten Frisking an den Flughäfen, zulässig. Wenn von Personen dagegen verlangt wird, dass sie sich entkleiden, damit sie auch im Intimbereich abgetastet oder untersucht werden können, muss dies zwingend durch Polizeiangehörige gleichen Geschlechts und in nicht einsehbaren Räumen geschehen, bei eigentlichen Untersuchungen unter Bezug von medizinischem Personal. Dies bedingt jedoch einen konkreten Verdacht. Auch bereits ein gezieltes Abtasten über den Kleidern im Intimbereich ist Polizeiangehörigen vorbehalten.

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, unabhängig von einem konkreten Verdacht 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 über sich ergehen zu lassen, sofern dies auf den Eintrittskarten entsprechend angekündigt wird und so die Möglichkeit bleibt, sich der Kontrolle zu entziehen, wenn auf den Spielbesuch verzichtet wird. 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 dann aber auch unter den Kleidern erfolgen und den Intimbereich umfassen. Sie müssen in nicht einsehbaren Räumen durchgeführt werden. Für eigentliche Durchsuchungen des Intimbereichs, das heisst nähere Untersuchungen von Körperöffnungen, muss medizinisches Personal beigezogen werden.

Artikel 4

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

In Absatz 2 wird die Minimal- und die Maximaldauer eines Rayonverbots bestimmt. Neu kann ein Rayonverbot für die Dauer von einem bis drei Jahren verfügt werden. Damit wird eine höhere präventive Wirkung erzielt und dem Kaskadensystem der Massnahmen Rechnung getragen. Es war stossend, dass bisher das mildeste Mittel des Stadionverbots, das durch die Klubs und Verbände angeordnet werden kann, für drei Jahre verhängt werden kann, während für die nächsts schwerere Sanktion des Rayonverbots nur eine Höchstdauer von einem Jahr möglich war.

Die Handhabung des Rayonverbots erweist sich zudem heute insofern als unbefriedigend, als jede 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 aber unverhältnismässig und auch nicht zielführend, wenn eine Person mit Rayonverbot sich an einem Spieltag in keinem Gebiet der Schweiz aufzuhalten darf, das dem Rayon eines Fussball- oder Eishockeystadions zugerechnet wird. Vielmehr soll der 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 und bis einigen Stunden nach dem Spiel der 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 der Rayon in Bern als auch jener 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 Fangruppierung bewegt hat (beispielsweise in einem Fanmarsch, Fanzug oder Fanblock) oder wenn sie aufgrund von Fanutensilien, Mitgliederkarten oder Saisonkarten als Anhängerin eines bestimmten Klubs erkennbar ist. Dabei ist es auch denkbar, dass dieselbe Person mehreren Fangruppierungen zuzurechnen ist (z.B. einem Fussball- und einem Eishockeyklub) und dass ihr alle Rayons im Zusammenhang mit mehreren Klubs untersagt werden.

Absatz 4 sieht neu vor, dass auch das Bundesamt für Polizei, bei dem die Spielrapporte der dezentralen Fachstellen für Hooliganismus der kantonalen und städtischen Polizeikorps und weitere Hoogan-Meldungen zusammenlaufen, ein Rayonverbot beantragen kann.

Artikel 5 Absätze 1 und 2

Weil es nicht praktikabel ist, einer Person mit Rayonverbot zusammen mit der Verfügung Pläne für alle Rayons in der Schweiz auszuhändigen⁴, 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 ist eine Behörde anzugeben, bei der sie die Einträge einsehen können, wenn sie nicht selbst über einen Internetzugang verfügen.

Absatz 2 sieht eine umfassende Meldepflicht gegenüber den beteiligten Behörden der Kantone und des Bundes vor. Dies ist gerechtfertigt, da neu Rayonverbote in der ganzen Schweiz verfügt werden können.

Artikel 6

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 wurden (vgl. Kap. 2.1), dokumentieren dies. Bedeutend wirksamer ist das Instrument der Meldeaufflage, mit der eine Person verpflichtet werden kann, sich zur Zeit eines Spiels bei einer Polizeistelle zu melden. Allerdings gelangte die Meldeaufflage bisher kaum zur Anwendung, weil die Voraussetzungen im geltenden Artikel 6 sehr restriktiv formuliert sind. Konkrete Tatsachen, die schon vor einem Spiel zur Annahme berechtigen, dass eine Person Gewalttätigkeiten plant, sind kaum je vorhanden, und auch die Voraussetzung, dass die Meldeaufflage gegenüber andern Massnahmen als milder erscheint, ist praktisch nie gegeben. Entsprechend finden die Unterabsätze b und c von Artikel 6 Absatz 1 bisher kaum Anwendung. Von praktischer Bedeutung ist heute nur Absatz 1a, der es erlaubt, eine Meldeaufflage zu verfügen, wenn ein Verstoss gegen ein Rayonverbot oder eine Ausreisebeschränkung nachgewiesen ist. Auch hier sind die Zahlen allerdings bescheiden: Ende Juli 2011 waren nur 25 Personen mit einer Meldeaufflage verzeichnet. Der Grund dafür liegt darin, dass Rayonverbote schwierig zu überprüfen sind und deshalb selten Verstösse bekannt werden. Die Meldeaufflage 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 Meldeaufflagen zu verfügen. Mit dieser Massnahme lassen sich gewalttätige Personen deutlich wirksamer vom Umfeld der Spiele fernhalten als mit Rayonverboten. Es wurden deshalb die Grundlagen dafür geschaffen, dass die Anforderungen für das Verfügen einer Meldeaufflage gesenkt werden. Dafür mussten drei Voraussetzungen erfüllt sein:

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

⁴ Bei Cupspielen, die jeweils ausgelost werden und zum Zeitpunkt der Verfügung nicht bekannt sind, können auch die Sportanlagen von 2.- oder 3.-Liga-Klubs betroffen sein.

Die geforderte Gesetzesgrundlage im formellen Sinn wird mit einer Änderung von Artikel 6 Absatz 1 geschaffen. Die dritte Voraussetzung, die Beibehaltung des Kaskadensystems, wird dadurch erfüllt, dass für weniger schwerwiegende Gewaltakte bei einem Ersättler oder einer Ersttäterin nach wie vor nur ein Rayonverbot verfügt wird, dass bei schwereren Delikten aber in Zukunft direkt eine Meldeaflage angeordnet werden darf. Die Grenze wird mit den neu gefassten Unterabsätzen a bis c dort gezogen, wo Gewalt gegen Personen begangen oder ein grosser Schaden verursacht wird. Ausgenommen werden die Täglichkeiten als mildeste Form der Gewalt gegen Personen. Angesichts der erheblichen Gefahr, die heute von Gruppen gewaltbereiter Personen im Umfeld von Sportveranstaltungen ausgeht, ist das Mittel der Meldeaflage im Sinn der zweiten oben genannten Voraussetzung als verhältnismässig, geeignet und notwendig zu beurteilen, um den angestrebten Zweck zu erreichen. In Zukunft sollen damit folgende Sanktionen verfügt werden:

- Bei Sachbeschädigungen nach Artikel 144 Absatz 1 StGB (vgl. Art. 2 Abs. 1b Konkordat) und beim Mitführen oder Verwenden von Waffen, Sprengmitteln, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen im Sinn von Artikel 2 Absatz 2 des Konkordats, die nicht mit einem Angriff auf Personen verbunden sind, wird ein Rayonverbot verfügt, ebenso bei Täglichkeiten nach Artikel 126 Absatz 1 StGB.
- Gewalttätigkeiten gegen Personen im Sinn von Artikel 2 Absatz 1a und 1c-j des Konkordats oder das Verwenden von Waffen, Sprengstoff, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen, in der Absicht, Dritte zu gefährden oder zu schädigen, führen zu einer Meldeaflage. Dasselbe gilt neu auch für Wiederholungstäterinnen und -täter (Art. 6 Abs. 1d).

Die heutigen Unterabsätze b und c werden neu zu den Unterabsätzen e und f von Absatz 1.

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

In der Praxis hat der Begriff der Polizeistelle, bei der sich Personen mit Meldeaflage 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» in den Absätzen 1 und 2 durch den Ausdruck «Amtsstelle» wird nun eine offenere Formulierung gewählt, welche sich auch zum Vorteil der Betroffenen auswirkt. Entscheidend ist, dass die Meldung bei Amtspersonen erfolgt. Nach Möglichkeit hat die Meldung bei einer Amtsstelle am Wohnort der betroffenen Person zu erfolgen. Zudem wird neu immer von der «zuständigen Behörde» gesprochen.

In Absatz 3 kann wie beim Rayonverbot neu auch das Bundesamt für Polizei eine Meldeaflage beantragen.

Artikel 7 Absatz 1 Einleitungssatz und Absatz 4 (neu)

Im Einleitungssatz wird der Hinweis auf Artikel 6 Absatz 1 Unterabsatz b auf Unterabsatz e angepasst (vgl. Erläuterungen zu Art. 6).

In einem neuen Absatz 4 ist neu eine Verdoppelung der Dauer der Meldeauflage vorgesehen, wenn diese ohne entschuldbare Gründe nach Absatz 2 verletzt wird. Als letztes Mittel zur Durchsetzung von Meldeauflagen kann ein Polizeigewahrsam nach Artikel 8 verfügt werden.

Artikel 10

Den Erlass von Stadionverboten, welche durch die privaten Organisatoren von Sportveranstaltungen ausgesprochen werden, kann (neben den bisher zuständigen Behörden) neu auch das Bundesamt für Polizei empfehlen. 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 (neu)

Wenn es den Behörden möglich sein soll, in Zukunft im Sinn des neuen Artikels 3a mittels Bewilligungen und Auflagen die sicherheitsrelevanten Rahmenbedingungen von Fussball- und Eishockeyspielen zu bestimmen, dürfen Beschwerden gegen die entsprechenden Verfügungen keine aufschiebende Wirkung haben. Da die Verfügungen relativ kurz vor den Veranstaltungen erlassen werden 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 Beschwerdeinstanz soll aber die aufschiebende Wirkung auf Antrag der Beschwerdeführer gewähren können. Dies ist beispielsweise dann denkbar, wenn es nicht um eine Auflage 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. Die Beschwerdeentscheide der Rekursinstanzen werden aber von der zuständigen Behörde bei künftigen Verfugungen zu beachten sein.

Artikel 13

Neu sind von den Kantonen auch die zuständigen Behörden für die Bewilligungen nach Artikel 3a Absatz 1 und die Massnahmen nach den Artikeln 3a Absätze 2–4 sowie Artikel 3b zu bestimmen.

In Absatz 3 ist wie in den Absätzen 1 und 2 der Begriff der «zuständigen Behörden» zu verwenden. Gleichzeitig kann in Unterabsatz c auf eine Zustellung der entsprechenden Pläne an das Bundesamt für Polizei verzichtet werden, wenn diese auf einer Internetseite publiziert sind.

Artikel 15 Absatz 2 (neu)

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 der Revision zustimmen, ab dem Datum der Rechtskraft des entsprechenden Beitrittsbeschlusses in Kraft treten. Die KKJPD wird aufgrund der Meldungen über die Beschlüsse der Kantone auf ihrer Homepage (www.kkjpd.ch) eine öffentliche Liste der Kantone führen, welche der Konkordatsänderung beigetreten sind. Der Geltungsbereich der Änderung vom 2. Februar 2012 ist damit jederzeit ersichtlich.

4 Auswirkungen auf den Kanton Luzern

Gemäss § 1 Absatz 2b des Gesetzes über die Luzerner Polizei vom 27. Januar 1998 (PolG; SRL Nr. 350) nimmt die Luzerner Polizei unter anderem die Aufgaben der Sicherheitspolizei wahr, die sich aus dem eidgenössischen und dem kantonalen Recht ergeben. Damit ergibt sich bereits aus diesem Gesetz die Zuständigkeit der Luzerner Polizei für den Vollzug des BWIS und des Konkordats. Im Sinne einer Klarstellung haben wir dies in § 2 Absatz 2 der Verordnung über die Luzerner Polizei vom 6. April 2004 (SRL Nr. 351) nochmals verdeutlicht. Die Luzerner Polizei war somit bisher zuständig, Rayonverbote, Meldeauflagen und Polizeigewahrsam nach dem Konkordat zu verfügen. Diese Zuständigkeitsregelung hat sich bewährt und soll beibehalten werden. Mit der Einführung der Bewilligungspflicht wird die Luzerner Polizei neu mittels Auflagen Einfluss auf das Sicherheitskonzept und die Stadionordnung nehmen können. Es ist sinnvoll, wenn die Luzerner Polizei diese Aufgabe wahrnimmt, war sie doch bisher bereits in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Sportvereinen und den Stadionbetreibern für die Sicherheit im Umfeld der Spiele verantwortlich. Mit der Bewilligungspflicht für Sportveranstaltungen bekommt sie ein zusätzliches Mittel in die Hand, um Vereine als Veranstalter von Fussball- und Eishockeyspielen stärker in die Pflicht zu nehmen. Die Verfügungen der Luzerner Polizei können mit Verwaltungsbeschwerde beim Justiz- und Sicherheitsdepartement angefochten werden. Gegen den Beschwerdeentscheid ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht möglich.

5 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 und 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 sowie Gerichtsverfahren zu berücksichtigen.

Das Ziel der vorliegenden Massnahmen besteht darin, gewalttätige Personen von Sportveranstaltungen fernzuhalten und – beispielsweise mit der Einführung des Kombitickets – organisatorische Massnahmen zu treffen, damit Gewalttaten möglichst verhindert werden können. Die Kosten lassen sich dabei schwer beziffern, weil es sich bei den Auflagen im Zusammenhang mit 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 im Einzelnen verfügt werden. Die Massnahmen werden aber, wie Erfahrungen aus andern Ländern zeigen, mittel- und langfristig zu einer Entlastung der Polizei und der privaten Sicherheitsdienste führen und damit Anfanginvestitionen, 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 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 Kosten für Charterzüge auf die Matchbesucherinnen und -besucher überzuwälzen. Auf diese Weise werden letztlich jene Personen für die Mehrkosten aufkommen müssen, welche sie verursachen.

Im Kanton Luzern besteht in § 32 Absatz 2a PolG eine formell-gesetzliche Grundlage für eine Kostenüberwälzung auf Veranstalter. Diese Bestimmung sieht vor, dass die Luzerner Polizei insbesondere für ihre Aufwendungen bei Grossveranstaltungen, die einen aufwendigen Ordnungsdienst, Verkehrsmassnahmen oder Polizeischutz erfordern, von den Veranstalterinnen und Veranstaltern eine Gebühr erheben kann. Das Nähere regelt die Verordnung über den Gebührenbezug der Luzerner Polizei vom 10. Juni 2003 (SRL Nr. 682). Zurzeit ist eine Änderung dieser Verordnung im Gang. Anlass dazu gab die Beratung des Postulats P 504 von Hans Aregger über die Abgeltung von Polizeikosten an Anlässen (vgl. Verhandlungen des Kantonsrates 2010, S. 303). Aus der Diskussion Ihres Rates ist hervorgegangen, dass nicht nur bei Sportveranstaltungen, sondern insbesondere auch bei Demonstrationen Kostenersatz für Polizeieinsätze geleistet werden soll. Dabei seien auch die Randalierenden stärker in die Pflicht zu nehmen. Wir haben einen Entwurf für eine Änderung der Verordnung erarbeitet und diesen von Ende November 2011 bis zum 10. Februar 2012 in die Vernehmlassung gegeben. Gestützt auf das Vernehmlassungsergebnis werden wir die Änderungen beschliessen, sodass diese voraussichtlich auf den Herbst 2012 in Kraft treten können.

6 Rechtliches

Gemäss § 48 der Kantonsverfassung vom 17. Juni 2007 (KV; SRL Nr. 1) genehmigt der Kantonsrat interkantonale Verträge und Verträge mit rechtsetzendem Inhalt, so weit nicht der Regierungsrat allein für den Abschluss zuständig ist. Die Genehmigung

umfasst den Abschluss neuer Vertragswerke und, soweit keine gesetzliche oder vertragliche Ermächtigung besteht, die Änderung oder die Kündigung bisheriger gelender Vertragswerke (vgl. Botschaft B 123 des Regierungsrates vom 22. November 2005 an den Grossen Rat zum Entwurf einer neuen Kantonsverfassung, in: Verhandlungen des Grossen Rates 2006, S. 1693). Der Regierungsrat ist nach § 59 Absatz 3 KV innerhalb seiner Finanz- und Rechtsetzungsbefugnisse oder wenn ihn ein Gesetz oder ein genehmigter Vertrag dazu ermächtigt, allein für den Abschluss zuständig. Im vorliegenden Fall sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt. Das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen weist allgemeinverbindlichen und somit rechtsetzenden Charakter auf. Sein Inhalt bedarf der Genehmigung des kantonalen Gesetzgebers. Aus diesem Grund hat Ihr Rat am 8. September 2008 bereits den Beitritt zum Konkordat beschlossen (vgl. Kantonsblatt Nr. 37 vom 13. September 2008, S. 2381). Weder im Konkordat selbst noch in einem Gesetz findet sich eine Kompetenznorm, die den Regierungsrat ermächtigen würde, Konkordatsänderungen abschliessend zuzustimmen. Für die Genehmigung des Beitritts zur Änderung des Konkordats vom 2. Februar 2012 ist deshalb Ihr Rat zuständig. Die Genehmigung kann nur gesamtheitlich und ohne Vorbehalte erfolgen. Änderungen oder Ergänzungen des Konkordatstextes sind nicht möglich. Interkantonale Verträge, die – wie das vorliegende Konkordat – Gesetzesrecht beinhalten, unterliegen der Volksabstimmung, wenn das fakultative Referendum zustande kommt (§ 24 Unterabs. c KV). Dies gilt auch für Änderungen des Konkordats. Gemäss § 81 des Kantonsratsgesetzes vom 28. Juni 1976 (SRL Nr. 30) hat Ihr Rat über die Genehmigung des Beitritts zur Änderung des Konkordats durch Dekret zu befinden. Übernimmt der Kanton Luzern die Änderungen nicht, so bleibt aufgrund des früheren Beitrittsbeschlusses nach wie vor das Konkordat in der Fassung vom 15. November 2007 in Kraft.

7 Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf eines Dekrets über die Genehmigung des Beitritts des Kantons Luzern zur Änderung des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 2. Februar 2012 zuzustimmen.

Luzern, 24. April 2012

Im Namen des Regierungsrates
Die Präsidentin: Yvonne Schärli-Gerig
Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Dekret

**über die Genehmigung des Beitritts des Kantons
Luzern zur Änderung des Konkordats über
Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von
Sportveranstaltungen vom 2. Februar 2012**

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

gestützt auf § 48 der Kantonsverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 24. April 2012,
beschliesst:

1. Der Beitritt des Kantons Luzern zur Änderung vom 2. Februar 2012 des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 wird genehmigt.
2. Das Dekret ist mit der Änderung des Konkordats zu veröffentlichen. Es unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates
Die Präsidentin:
Der Staatsschreiber:

Nr. 353

**Konkordat
über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von
Sportveranstaltungen**

vom 15. November 2007/2. Februar 2012

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren verabschiedete am 2. Februar 2012 zuhanden der Ratifikation der Kantone eine Änderung des Konkordats: Der neue oder geänderte Text wird unterstrichen wiedergegeben.

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Die Kantone treffen in Zusammenarbeit mit dem Bund zur Verhinderung gewalttätigen Verhaltens vorbeugende polizeiliche Massnahmen nach diesem Konkordat, um frühzeitig Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zu erkennen und zu bekämpfen.

Art. 2 Definition gewalttätigen Verhaltens

- ¹ Gewalttägliches Verhalten und Gewalttätigkeiten liegen namentlich vor, wenn eine Person im Vorfeld einer Sportveranstaltung, während der Veranstaltung oder im Nachgang dazu folgende Straftaten begangen oder dazu angestiftet hat:
- a. strafbare Handlungen gegen Leib und Leben nach den Artikeln 111–113, 117, 122, 123, 125 Absatz 2, 126 Absatz 1, 129, 133, 134 des Strafgesetzbuches (StGB)⁵;
 - b. Sachbeschädigungen nach Artikel 144 StGB;
 - c. Nötigung nach Artikel 181 StGB;
 - d. Brandstiftung nach Artikel 221 StGB;
 - e. Verursachung einer Explosion nach Artikel 223 StGB;
 - f. Gefährdung durch Sprengstoffe und giftige Gase in verbrecherischer Absicht nach Artikel 224 StGB;
 - g. öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit nach Artikel 259 StGB;
 - h. Landfriedensbruch nach Artikel 260 StGB;
 - i. Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte nach Artikel 285 StGB;
 - j. Hinderung einer Amtshandlung nach Artikel 286 StGB.

⁵ SR 311.0

² Als gewalttäiges Verhalten gilt ferner die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch das Mitführen oder Verwenden von Waffen, Sprengmitteln, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen an Sportstätten, in deren Umgebung sowie auf dem An- und Rückkreiseweg.

Art. 3 *Nachweis gewalttätigen Verhaltens*

¹ Als Nachweis für gewalttäiges Verhalten nach Artikel 2 gelten:

- a. entsprechende Gerichtsurteile oder polizeiliche Anzeigen;
- b. glaubwürdige Aussagen oder Bildaufnahmen der Polizei, der Zollverwaltung, des Sicherheitspersonals oder der Sportverbände und -vereine;
- c. Stadionverbote der Sportverbände oder -vereine;
- d. Meldungen einer zuständigen ausländischen Behörde.

² Aussagen nach Absatz 1 Buchstabe b sind schriftlich festzuhalten und zu unterzeichnen.

2. Kapitel: Bewilligungspflicht und Auflagen

Art. 3a *Bewilligungspflicht*

1 Fussball- und Eishockeyspiele mit Beteiligung der Klubs der jeweils obersten Spielklasse der Männer sind bewilligungspflichtig. Spiele der Klubs unterer Ligen oder anderer Sportarten können als bewilligungspflichtig erklärt werden, wenn im Umfeld der Spiele eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zu befürchten ist.

2 Zur Verhinderung gewalttäigen Verhaltens im Sinn von Artikel 2 kann die zuständige Behörde eine Bewilligung mit Auflagen verbinden. Diese können insbesondere bauliche und technische Massnahmen, den Einsatz bestimmter personeller oder anderer Mittel durch den Veranstalter, die Regeln für den Verkauf der Eintrittskarten, den Verkauf alkoholischer Getränke oder die Abwicklung der Zutrittskontrollen umfassen. Die Behörde kann insbesondere bestimmen, wie die Anreise und Rückreise der Anhänger der Gastmannschaft abzuwickeln ist und unter welchen Voraussetzungen ihnen Zutritt zu den Sportstätten gewährt werden darf.

3 Die Behörde kann anordnen, dass Besucherinnen und Besucher beim Besteigen von Fantransporten oder beim Zutritt zu Sportstätten Identitätsausweise vorweisen müssen und dass mittels Abgleich mit dem Informationssystem Hoogan sichergestellt wird, dass keine Personen eingelassen werden, die mit einem gültigen Stadionverbot oder Massnahmen nach diesem Konkordat belegt sind.

4 Werden Auflagen verletzt, können adäquate Massnahmen getroffen werden. Unter anderem kann eine Bewilligung entzogen werden, für künftige Spiele verweigert werden, oder eine künftige Bewilligung kann mit zusätzlichen Auflagen versehen werden. Vom Bewilligungsnehmer kann Kostenersatz für Schäden verlangt werden, die auf eine Verletzung von Auflagen zurückzuführen sind.

3. Kapitel: Polizeiliche Massnahmen

Art. 3b Durchsuchungen

¹ Die Polizei kann Besucherinnen und Besucher im Rahmen von Zutrittskontrollen zu Sportveranstaltungen oder beim Besteigen von Fantransporten bei einem konkreten Verdacht durch Personen gleichen Geschlechts auch unter den Kleidern am ganzen Körper nach verbotenen Gegenständen durchsuchen. Die Durchsuchungen müssen in nicht einsehbaren Räumen erfolgen. Eigentliche Untersuchungen des Intimbereichs erfolgen unter Bezug von medizinischem Personal.

² Die Behörden können private Sicherheitsunternehmen, die vom Veranstalter mit den Zutrittskontrollen zu den Sportstätten und zu den Fantransporten beauftragt sind, ermächtigen, Personen unabhängig von einem konkreten Verdacht über den Kleidern durch Personen gleichen Geschlechts am ganzen Körper nach verbotenen Gegenständen abzutasten.

³ Der Veranstalter informiert die Besucherinnen und Besucher seiner Sportveranstaltung über die Möglichkeit von Durchsuchungen.

Art. 4 Rayonverbot

¹ Einer Person, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt hat, kann der Aufenthalt in einem genau umschriebenen Gebiet im Umfeld von Sportveranstaltungen (Rayon) zu bestimmten Zeiten verboten werden. Die zuständige Behörde bestimmt, für welche Rayons das Verbot gilt.

² Das Rayonverbot wird für eine Dauer von einem bis zu drei Jahren verfügt. Es kann Rayons in der ganzen Schweiz umfassen.

³ Das Verbot kann von den folgenden Behörden verfügt werden:

- a. von der zuständigen Behörde im Kanton, in dem die Gewalttätigkeit erfolgte;
- b. von der zuständigen Behörde im Kanton, in dem die betroffene Person wohnt;
- c. von der zuständigen Behörde im Kanton, in dem der Klub seinen Sitz hat, zu dem die betroffene Person in Beziehung steht.

Der Vorrang bei sich konkurrenzierenden Zuständigkeiten folgt der Reihenfolge der Aufzählung in diesem Absatz.

⁴ Die Schweizerische Zentralstelle Hooliganismus (Zentralstelle) und das Bundesamt für Polizei (fedpol) können den Erlass von Rayonverboten beantragen.

Art. 5 Verfügung über ein Rayonverbot

¹ In der Verfügung über ein Rayonverbot sind die Geltungsdauer und der räumliche Geltungsbereich festzulegen. Der Verfügung sind Angaben beizufügen, die es der betroffenen Person erlauben, genaue Kenntnis über die vom Verbot erfassten Rayons zu erhalten.

² Die verfügende Behörde informiert umgehend die übrigen in Artikel 4 Absätze 3 und 4 erwähnten Behörden.

³ Für den Nachweis der Beteiligung an Gewalttätigkeiten gilt Artikel 3.

Art. 6 Meldeaflage

¹ Eine Person kann verpflichtet werden, sich für eine Dauer von bis zu drei Jahren zu bestimmten Zeiten bei einer von der zuständigen Behörde bezeichneten Amtsstelle zu melden, wenn:

- a. sie sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a und c–j beteiligt hat. Ausgenommen sind Tätigkeiten nach Artikel 126 Absatz 1 StGB;
- b. sie Sachbeschädigungen im Sinne von Artikel 144 Absatz 2 und 3 StGB begangen hat;
- c. sie Waffen, Sprengstoff, Schiesspulver oder pyrotechnische Gegenstände in der Absicht verwendet hat, Dritte zu gefährden oder zu schädigen oder wenn sie dies in Kauf genommen hat;
- d. gegen sie in den letzten zwei Jahren bereits eine Massnahme nach diesem Konkordat oder eine Ausreisebeschränkung nach Artikel 24c BWIS⁶ verfügt wurde und sie erneut gegen Artikel 2 dieses Konkordats verstossen hat;
- e. aufgrund konkreter und aktueller Tatsachen anzunehmen ist, dass sie sich durch andere Massnahmen nicht von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen abhalten lässt; oder
- f. die Meldeaflage im Verhältnis zu anderen Massnahmen im Einzelfall als milder erscheint.

² Die betroffene Person hat sich bei der in der Verfügung genannten Amtsstelle zu den bezeichneten Zeiten zu melden. Nach Möglichkeit ist dies eine Amtsstelle am Wohnort der betroffenen Person. Die verfügende Behörde berücksichtigt bei der Bestimmung von Meldeort und Meldezeiten die persönlichen Umstände der betroffenen Person.

³ Die für den Wohnort der betroffenen Person zuständige Behörde verfügt die Meldeaflage. Die Zentralstelle und fedpol können den Erlass von Meldeaflagen beantragen.

Art. 7 Handhabung der Meldeaflage

¹ Dass eine Person sich durch andere Massnahmen als eine Meldeaflage nicht von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen abhalten lässt (Art. 6 Abs. 1 Bst. e), ist namentlich anzunehmen, wenn:

- a. aufgrund von aktuellen Aussagen oder Handlungen der betreffenden Person behördlich bekannt ist, dass sie mildere Massnahmen umgehen würde; oder
- b. die betreffende Person aufgrund ihrer persönlichen Verhältnisse, wie Wohnlage oder Arbeitsplatz in unmittelbarer Umgebung eines Stadions, durch mildere Massnahmen nicht von künftigen Gewalttaten abgehalten werden kann.

² Kann sich die meldepflichtige Person aus wichtigen und belegbaren Gründen nicht nach Artikel 6 Absatz 2 bei der zuständigen Stelle (Meldestelle) melden, so hat sie die Meldestelle unverzüglich und unter Bekanntgabe des Aufenthaltsortes zu informieren. Die zuständige Polizeibehörde überprüft den Aufenthaltsort und die Angaben der betreffenden Person.

³ Die Meldestelle informiert die Behörde, die die Meldeaufgabe verfügt hat, unverzüglich über erfolgte oder ausgebliebene Meldungen.

⁴ Wird eine Meldeaufgabe ohne entschuldbare Gründe nach Absatz 2 verletzt, wird ihre Dauer verdoppelt.

Art. 8 Polizeigewahrsam

¹ Gegen eine Person kann der Polizeigewahrsam verfügt werden, wenn:

- konkrete und aktuelle Hinweise dafür vorliegen, dass sie sich anlässlich einer nationalen oder internationalen Sportveranstaltung an schwerwiegenden Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligen wird; und
- dies die einzige Möglichkeit ist, sie an solchen Gewalttätigkeiten zu hindern.

² Der Polizeigewahrsam ist zu beenden, wenn seine Voraussetzungen weggefallen sind, in jedem Fall nach 24 Stunden.

³ Die betroffene Person hat sich zum bezeichneten Zeitpunkt bei der Polizeistelle ihres Wohnortes oder bei einer anderen in der Verfügung genannten Polizeistelle einzufinden und hat für die Dauer des Gewahrsams dort zu bleiben.

⁴ Erscheint die betreffende Person nicht bei der bezeichneten Polizeistelle, so kann sie polizeilich zugeführt werden.

⁵ Die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzuges ist auf Antrag der betroffenen Person richterlich zu überprüfen.

⁶ Der Polizeigewahrsam kann von den Behörden des Kantons verfügt werden, in dem die betroffene Person wohnt, oder von den Behörden des Kantons, in dem die Gewalttätigkeit befürchtet wird. Die Behörde des Kantons, in dem die Gewalttätigkeit befürchtet wird, hat dabei Vorrang.

Art. 9 Handhabung des Polizeigewahrsams

¹ Nationale Sportveranstaltungen nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a sind Veranstaltungen, die von den nationalen Sportverbänden oder den nationalen Ligen organisiert werden oder an denen Vereine dieser Organisationen beteiligt sind.

² Schwerwiegende Gewalttätigkeiten im Sinne von Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a sind namentlich strafbare Handlungen nach den Artikeln 111–113, 122, 123 Ziffer 2, 129, 144 Absatz 3, 221, 223 oder nach Artikel 224 StGB⁷.

⁷ SR 311.0

³ Die zuständige Behörde am Wohnort der betreffenden Person bezeichnet die Polizeistelle, bei der sich die betreffende Person einzufinden hat, und bestimmt den Beginn und die Dauer des Gewahrsams.

⁴ Die Kantone bezeichnen die richterliche Instanz, die für die Überprüfung der Rechtmässigkeit des Polizeigewahrsams zuständig ist.

⁵ In der Verfügung ist die betreffende Person auf ihr Recht, den Freiheitsentzug richterlich überprüfen zu lassen, hinzuweisen (Art. 8 Abs. 5).

⁶ Die für den Vollzug des Gewahrsams bezeichnete Polizeistelle benachrichtigt die verfügende Behörde über die Durchführung des Gewahrsams. Bei Fernbleiben der betroffenen Person erfolgt die Benachrichtigung umgehend.

Art. 10 Empfehlung Stadionverbot

Die zuständige Behörde für die Massnahmen nach den Artikeln 4–9, die Zentralstelle und fedpol können den Organisatoren von Sportveranstaltungen empfehlen, gegen Personen Stadionverbote auszusprechen, welche in Zusammenhang mit einer Sportveranstaltung innerhalb oder außerhalb des Stadions gewalttätig wurden. Die Empfehlung erfolgt unter Angabe der notwendigen Daten gemäss Artikel 24a Absatz 3 BWIS.

Art. 11 Untere Altersgrenze

Massnahmen nach den Artikeln 4–7 können nur gegen Personen verfügt werden, die das 12. Altersjahr vollendet haben. Der Polizeigewahrsam nach den Artikeln 8–9 kann nur gegen Personen verfügt werden, die das 15. Altersjahr vollendet haben.

4. Kapitel: Verfahrensbestimmungen

Art. 12 Aufschiebende Wirkung

1 Beschwerden gegen Verfügungen der Behörden, die in Anwendung von Artikel 3a ergehen, haben keine aufschiebende Wirkung. Die Beschwerdeinstanz kann die aufschiebende Wirkung auf Antrag der Beschwerdeführer gewähren.

² Einer Beschwerde gegen eine Verfügung über Massnahmen nach den Artikeln 4–9 kommt aufschiebende Wirkung zu, wenn dadurch der Zweck der Massnahme nicht gefährdet wird und wenn die Beschwerdeinstanz oder das Gericht diese in einem Zwischenentscheid ausdrücklich gewährt.

Art. 13 Zuständigkeit und Verfahren

¹ Die Kantone bezeichnen die zuständigen Behörden für die Bewilligungen nach Artikel 3a Absatz 1 und die Massnahmen nach den Artikeln 3a Absätze 2–4, 3b und 4–9.

² Die zuständige Behörde weist zum Zwecke der Vollstreckung der Massnahmen nach Kapitel 3 auf die Strafdrohung von Artikel 292 StGB hin.

³ Die zuständigen Behörden melden dem Bundesamt für Polizei (fedpol) gestützt auf Artikel 24a Absatz 4 BWIS:

- a. Verfügungen und Aufhebungen von Massnahmen nach den Artikeln 4–9 und 12;
- b. Verstöße gegen Massnahmen nach den Artikeln 4–9 sowie die entsprechenden Strafentscheide;
- c. die von ihnen festgelegten Rayons ____.

5. Kapitel: Schlussbestimmungen

Art. 14 Information des Bundes

Das Generalsekretariat der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) informiert die Bundeskanzlei über das vorliegende Konkordat. Das Verfahren richtet sich nach Artikel 27o RVOV⁸.

Art. 15 Inkrafttreten

¹ Dieses Konkordat tritt in Kraft, sobald ihm mindestens zwei Kantone beigetreten sind, frühestens jedoch auf den 1. Januar 2010.

² Die Änderungen vom 2. Februar 2012 treten für Kantone, die ihnen zustimmen, an jenem Datum in Kraft, an dem ihr Beitrittsbeschluss rechtskräftig wird.

Art. 16 Kündigung

Ein Mitgliedkanton kann das Konkordat mittels einjähriger Vorankündigung auf Ende eines Jahres kündigen. Die anderen Kantone entscheiden, ob das Konkordat in Kraft zu lassen ist.

Art. 17 Benachrichtigung Generalsekretariat KKJPD

Die Kantone informieren das Generalsekretariat KKJPD über ihren Beitritt, die zuständigen Behörden nach Artikel 13 Absatz 1 und ihre Kündigung. Das Generalsekretariat KKJPD führt eine Liste über den Geltungsstand des Konkordats.

⁸ SR 172.010.1



neutral
Drucksache
No. 01-10-020282 - www.myclimate.org
© myclimate - The Climate Protection Partnership

