Kanton
Obwalden

25.13.01

Botschaft des Regierungsrats über den Beitritt zum Nachtrag zum Konkordat vom 15. November 2007 über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

22. Januar 2013

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen den Nachtrag zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 mit den nachfolgenden Erläuterungen und beantragen Ihnen, darauf einzutreten.

Im Namen des Regierungsrats
Landammann: Franz Enderli
Landschreiber: Dr. Stefan Hossli

Zusammenfassung

Das Risikopotenzial rund um Fussball- und Eishockeyspiele schien sich zu Beginn des Jahres 2008 zu verringern, nachdem den Behörden mit der Einführung von Massnahmen wie Rayonverboten, Meldeauflagen, Ausreisebeschränkungen, der Möglichkeit des Polizeigewahrsams sowie mit der Schaffung einer Datenbank, in welcher gewalttätige Fans registriert werden können (HOOGAN), neue Instrumente im Kampf gegen die Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zur Verfügung gestellt wurden. Die neuen Massnahmen führten unter gewalttätigen Fans zu Verunsicherung und Zurückhaltung. Das Risiko, noch vor der Fussballeuropameisterschaft 2008 mit einer Massnahme belegt zu werden und die Spiele dadurch zu verpassen, wollten gewalttätige Fans nicht eingehen. Nach der EURO 2008 kam es aber wieder vermehrt zu gewalttätigen Ausschreitungen anlässlich von Meisterschaftsspielen im Fussball und im Eishockey. In der Saison 2008/2009 wurden in der ganzen Schweiz 148 Ereignisse registriert, an denen es zu Gewalttätigkeiten kam. In der Saison 2009/2010 nahmen sie auf 176 zu, und in der Saison 2010/2011 war eine weitere Steigerung auf 214 zu verzeichnen. Als negativer Höhepunkt müssen die Ausschreitungen vom 2. Oktober 2011 zwischen Anhängern der Grasshoppers und des FC Zürich im Stadion Letzigrund gewertet werden, als der Schiedsrichter das Spiel nach Fackelwürfen und massiven Zuschauer-Ausschreitungen abbrechen musste, weil die Sicherheit der Zuschauerinnen und Zuschauer und auch jene der Spieler nicht mehr gewährleistet war. Die Ereignisse im Letzigrund-Stadion illustrieren die Tendenz zu immer heftigeren Gewaltausbrüchen nicht nur auf den Anreisewegen und im Umfeld der Stadien, sondern insbesondere auch in den Stadien selbst. Die gewalttätigen Ausschreitungen im Rahmen von Fussball- und Eishockeyspielen stellen für die Polizei eine grosse Belastung dar. Auch die Transportunternehmen werden durch gewalttätige Fangruppierungen stark belastet.

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

- *Neu sollen auch Tätlichkeiten und die Hinderung einer Amtshandlung als gewalttätiges Verhalten gelten.*
- *Rayonverbote, für die heute eine Maximaldauer von einem Jahr gilt, sollen künftig für eine Dauer von ein bis drei Jahren erlassen werden und die Verfügungen können Rayons in der ganzen Schweiz umfassen.*
- *Bei Gewalt gegen Personen (Ausnahme: Tätlichkeiten), bei schweren Sachbeschädigungen und bei Wiederholungstäterinnen und -tätern soll direkt eine Meldeauflage angeordnet werden können, ohne dass zuvor die Verletzung eines Rayonverbots nachgewiesen wird.*
- *Gleichzeitig wird den Behörden mit der Einführung einer Bewilligungspflicht für Fussball- und Eishockeyspiele der jeweils obersten Spielklasse der Männer das Instrument in die Hand gegeben, um den privaten Veranstaltern von Sportanlässen Auflagen machen zu können. Zusätzlich können Matchbesucherinnen und -besucher beim Besteigen von Fanzügen und -bussen sowie an den Stadioneingängen auf ihre Identität und allfällige gültige Stadionverbote, Rayonverbote oder Meldeauflagen überprüft werden. Im Weiteren werden klare Rechtsgrundlagen für Personendurchsuchungen durch Organisatoren und die Polizei bei den Zutrittskontrollen in den Stadien geschaffen.*

I. Ausgangslage und Handlungsbedarf

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

Das Eidgenössische Parlament schuf per 1. Januar 2007 mit einer Revision des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der Inneren Sicherheit (BWIS, SR 120) neue Mittel gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Dazu gehörten die Schaffung einer nationalen Datenbank, in der gewalttätige Fans registriert werden können (HOOGAN), sowie die Einführung von verschiedenen Massnahmen gegen gewalttätige Personen. Drei der Massnahmen (Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam) wurden vom Eidgenössischen Parlament damals bis Ende 2009 befristet, weil es die Kantone als zuständig erachtete, über präventive Massnahmen im Bereich der Inneren Sicherheit zu legiferieren.

Für die Zeit ab 2010 erarbeiteten die Kantone deshalb das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007, das die lückenlose Weiterführung der Massnahmen ermöglichte. Der Kantonsrat beschloss am 23. Oktober 2008 den Beitritt zum Konkordat und seit dem 1. September 2010 ist das Konkordat in allen 26 Kantonen in Kraft.

2. Entwicklungen und Handlungsbedarf

Die nachfolgenden Ausführungen – soweit diese nicht direkt die Situation im Kanton Obwalden betreffen – sind direkt dem ausführlichen Bericht der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) vom 2. Februar 2012 zu den Änderungen des Konkordats vom 15. November 2007 über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen[1] entnommen.

Die Entwicklungen der letzten Jahre in Bezug auf Gewaltereignisse, die im Zusammenhang mit dem Sport stehen, lassen sich aufgrund der Einträge im Informationssystem „HOOGAN“ nachvollziehen. In diesem vom Bundesamt für Polizei (fedpol) betriebenen System werden seit dem 1. August 2007 Daten über Personen aufgenommen, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen gewalttätig verhalten haben und gegen die Massnahmen wie Stadionverbote, Rayonverbote, Meldeauflagen, Polizeigewahrsam oder Ausreisebeschränkungen verhängt wurden. Im Informationssystem HOOGAN waren per 1. März 2012 insgesamt 1 203 Personen verzeichnet. 894 werden dem Fussball, 365 dem Eishockey zugerechnet. 842 Einträge betreffen Stadionverbote, 940 Rayonverbote, 28 eine Meldeauflage, 2 einen Polizeigewahrsam und 15 eine Ausreisebeschränkung[2]. Dabei ist zu bemerken, dass im Verlauf des Jahres 2011 auch bereits laufend Löschungen erfolgt sind, weil die HOOGAN-Einträge nur für drei Jahre erfolgen, falls von der betreffenden Person innerhalb dieser Frist keine neuen Verfehlungen begangen werden. Hinweise auf die Entwicklung der Gewalt geben die Zahlen der jeweils im Verlauf einer Saison neu erfassten Personen:
Saison 2007/2008: 233 Personen
Saison 2008/2009: 195 Personen
Saison 2009/2010: 419 Personen
Saison 2010/2011: 399 Personen

Der Kanton Obwalden hat bisher zwei Personen im HOOGAN eintragen lassen (je ein Rayonverbot und ein Stadionverbot). Die beiden Eintragungen wurden bereits wieder gelöscht und es liegen aktuell keine Eintragungen vor.

[1] http://www.kkjpd.ch (unter Verträge/Vereinbarungen)
[2] Die jeweiligen Summen sind höher als die Zahl der 1 203 verzeichneten Personen, weil es Personen gibt, die beiden Sportarten zugerechnet werden und/oder von mehreren Massnahmen betroffen sind.

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

Die gewalttätigen Ausschreitungen im Rahmen von Fussball- und Eishockeyspielen stellen für die Polizei eine grosse Belastung dar. Sie muss bei vielen Spielen mit Grossaufgeboten präsent sein. Jedes Wochenende sind im Durchschnitt 900 Polizisten im Einsatz, was rund eine Million Franken Kosten verursacht und die polizeilichen Kapazitäten für die übrigen Aufgaben entsprechend vermindert. Zudem sind die Polizeikräfte zunehmend in ihrer psychischen und physischen Integrität gefährdet. Auch die Transportunternehmen werden durch gewalttätige Fangruppierungen stark belastet. Allein den SBB entstehen durch Beschädigungen, Reinigungen und Sicherheitsmassnahmen jährlich ungedeckte Kosten in der Grössenordnung von 3 Millionen Franken, und der reguläre Bahnverkehr wird durch die Fantransporte und deren Begleitumstände nachhaltig gestört.

Gemäss dem Bericht der KKJPD haben die Entwicklungen gezeigt, dass sich die Situation betreffend Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen bisher nicht nachhaltig verbessern liess. Die Versuche, mit den zuständigen Sportverbänden und -ligen sowie den Fanorganisationen auf partnerschaftlicher Basis konsensfähige Lösungen zu finden, waren nur teilweise erfolgreich. Angesichts der Dringlichkeit und Ernsthaftigkeit des Problems kann nicht länger auf Eigenverantwortung und Freiwilligkeit gesetzt werden. Die Gewalt im Umfeld von Fussball- und Eishockeyspielen soll nicht mehr länger als gesellschaftliche Tatsache hingenommen 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 jeweils obersten Spielklasse der Männer. Dies ermöglicht es, über Auflagen Einfluss auf jene Bereiche zu nehmen, welche bisher in der Verantwortung der Privaten lagen. Über Bewilligungspflichten und Auflagen lassen sich sowohl die Anreisen vorschreiben als auch Identitätskontrollen einführen oder die notwendigen Sicherheitsvorkehrungen in den Stadien festlegen. Um rasch Wirkung und eine einheitliche Haltung zu erzielen, ist der Weg der interkantonalen Gesetzgebung zu beschreiten und das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen anzupassen. Dies erspart es den Kantonen und Städten, je eigene Gesetzgebungen in diesen Bereichen erlassen zu müssen.

3. Vernehmlassungsverfahren

Die KKJPD führte zum Entwurf für eine Änderung des Konkordats vom 14. Oktober 2011 bis zum 12. Januar 2012 bei den Kantonen, den Parteien und zahlreichen weiteren interessierten Kreisen ein Vernehmlassungsverfahren durch. Seitens der Befürworter gingen im Rahmen der Vernehmlassung zahlreiche Forderungen nach weiteren Verschärfungen oder nach detaillierteren Regelungen im Bereich der Bewilligungspflicht und der Auflagen ein. Mehrere Kantone, Städte und Parteien plädierten zudem für eine Bestimmung im Konkordat, mit der die Sportklubs abhängig von ihren Anstrengungen im Sicherheitsbereich finanziell in die Pflicht genommen werden sollten. Die Gegner der Vorlage beanstandeten – meist unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit – in erster Linie die Ausdehnung des Begriffs des gewalttätigen Verhaltens, die vorgesehenen Auflagen, die verdachtsunabhängigen Durchsuchungen der Besucherinnen

und Besucher von Sportveranstaltungen an den Stadioneingängen sowie die Verschärfungen von Rayonverboten und Meldeauflagen.

Im Rahmen seiner Stellungnahme an die KKJPD hat der Regierungsrat die Revision des Konkordats grundsätzlich unterstützt, zu einzelnen Bestimmungen jedoch Änderungsanträge gestellt (Regierungsratsbeschluss vom 20. Dezember 2011, Nr. 291). Der Antrag, die Einführung der Bewilligungspflicht für bestimmte Sportveranstaltungen aufgrund der unterschiedlichen Bedürfnisse der Kantone nur als „Kann-Bestimmung" zu formulieren, wurde nicht aufgenommen. Dem Vorbehalt des Regierungsrats betreffend den verdachtsunabhängigen Durchsuchungen der Besucherinnen und Besucher wurde nur teilweise Rechnung getragen. In seiner Vernehmlassung hat der Regierungsrat die Bestimmung betreffend die Durchsuchung von Personen in der vorgeschlagenen Form abgelehnt. Er hat damals darauf hingewiesen, dass es einerseits nicht Aufgabe der Polizei sei, bei privaten Veranstaltungen Zutrittskontrollen durchzuführen. Andererseits stelle sich ganz grundsätzlich die Frage, ob Durchsuchungen in der vorgeschlagenen Form, d.h. anlassfrei (ohne Verdacht) und im Intimbereich, dem Gebot der Verhältnismässigkeit standhalten können. Die Möglichkeit, die Durchsuchungen in dieser Form an Angehörige von privaten Sicherheitsunternehmen zu delegieren, wurde ebenfalls abgelehnt. Neben der Frage der Verhältnismässigkeit solcher Durchsuchungen stelle sich nämlich auch die Frage, ob solche Veranstaltungen überhaupt noch durchgeführt werden sollen, wenn der Zutritt nur noch mit solch einschneidenden Kontrollen verantwortet werden kann. Die ursprünglich vorgeschlagene Bestimmung wurde in der vorliegenden Fassung insoweit angepasst, dass die Kantonspolizei Durchsuchungen unter den Kleidern nur noch bei konkretem Verdacht und in nicht einsehbaren Räumen durchführen kann und für Untersuchungen im Intimbereich medizinisches Personal beizuziehen ist. Private Sicherheitsunternehmen können weiterhin zu anlassfreien Durchsuchungen über den Kleidern ermächtigt werden.

Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens wurden am 2. Februar 2012 im Rahmen einer ausserordentlichen Plenarversammlung der KKJPD diskutiert, zu der auch Vertreterinnen und Vertreter von KSPD, KKPKS, SVSP, fedpol und SBB eingeladen waren. Dabei wurden gestützt auf die Eingaben wesentliche Aspekte der Vorlage diskutiert und verschiedene Anpassungen an der Vorlage beschlossen. Im Rahmen der Schlussabstimmung wurde die vorliegende Änderung des Konkordats von der KKJPD-Plenarversammlung mit 31 : 0 Stimmen ohne Enthaltungen zuhanden der Ratifikation in den Kantonen verabschiedet.

II. Änderungen des Konkordats im Einzelnen

Art. 2 Abs. 1
Die bisherige Formulierung gewalttätigen Verhaltens ist dahingehend zu präzisieren, dass als gewalttätiges Verhalten auch Straftaten zählen, die im Vorfeld oder im Nach*gang 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 kam aufgrund der heutigen Formulierung zum gegenteiligen Schluss.

Art. 2 Abs. 1 Bst. a, f und i
Neu sollen die strafbaren Handlungen gegen Leib und Leben mit dem Tatbestand der Tätlichkeit nach Art. 126 Abs. 1 StGB ergänzt werden. Wenn die Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen wirksam bekämpft und in den Stadien sowie in deren Umfeld eine friedliche Stimmung erreicht werden soll, gilt es auch Personen fernzuhalten, die Tätlichkeiten begehen. Die

Änderung drängt sich auch auf, weil gemäss neuerer Rechtsprechung des Bundesgerichts neben Ohrfeigen, Fusstritten und Faustschlägen neu auch Handlungen, die zu Schrammen, Schürfungen, Quetschungen oder Hämatomen führen, zu den Tätlichkeiten gehören. Sollen diese Handlungen, welche bisher als einfache Körperverletzung galten, aber weiterhin sanktioniert werden, muss Art. 1 Bst. a um den Tatbestand der Tätlichkeiten ergänzt werden.

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

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

Art. 3a (neu)

Abs. 1

Eine Bewilligungspflicht für Sportveranstaltungen ist notwendig, damit die Behörden über das Instrument von Auflagen auf jene Bereiche Einfluss nehmen können, die im Zuständigkeitsbereich der privaten Veranstalter liegen. Die Bewilligungspflicht ist im Konkordat vorzusehen, damit die Kantone und Städte, die heute oder in Zukunft vom Problem betroffen sind, nicht je autonom eine Bewilligungspflicht in ihren Gesetzgebungen einführen müssen.

Die Bewilligungspflicht soll grundsätzlich für alle Spiele mit Beteiligung der Klubs gelten, welche der obersten Spielklasse im Fussball oder im Eishockey angehören. Gemeint sind die Klubs der Super League im Fussball[3] und der National League im Eishockey[4]. Die Spiele der obersten Klassen der Junioren, Senioren oder Veteranen sowie sämtliche Frauen-Ligen sind grundsätzlich ausgenommen. Die Bewilligungspflicht umfasst dabei alle Spiele der jeweiligen Klubs, unabhängig davon, wo sie ausgetragen werden und ob es sich um Meisterschaftsspiele, Cupspiele, Turnierspiele, Freundschaftsspiele oder internationale Spiele handelt. Es ist aber beispielsweise bei Freundschaftsspielen, wenn im Vorfeld keine Gefährdung zu erkennen ist, möglich, eine Bewilligung ohne Auflagen zu erteilen.

Da Sicherheitsprobleme vorwiegend, aber nicht ausschliesslich bei Beteiligung der Klubs der obersten Ligen und auch nicht ausschliesslich im Fussball und im Eishockey, sondern vereinzelt auch im Umfeld anderer Sportarten wie dem Handball auftreten, sollen die Spiele von Fussball- und Eishockeyklubs der unteren Ligen oder der Klubs anderer Sportarten von den zuständigen 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 situativ anwenden und beispielsweise nur jene Spiele ihres Klubs als bewilligungspflichtig erklären, die sie aufgrund der Konstellation bezüglich Anhängerschaft oder sportlicher Brisanz als problematisch einstufen.

Ziel der Einführung einer Bewilligungspflicht ist es nicht, den normalen Spielbetrieb zu gefährden und die Austragung problematischer Spiele zu verbieten. Es geht vielmehr darum, den

[3] Fussball Raiffeisen Superleague; aktuelle Zusammensetzung: FC Basel, Grasshoppers Club Zürich, FC Lausanne, FC Luzern, FC Servette Genf, FC Sion, FC Thun, BSC Young Boys, FC Zürich, FC St. Gallen

[4] Eishockey National League; aktuelle Zusammensetzung: HC Ambri-Piotta, SC Bern, EHC Biel, HC Davos, HC Fribourg-Gotteron, Genève-Servette HC, Kloten Flyers, ZSC Lions, HC Lugano, Rapperswil-Jona Lakers, SCL Tiger, EV Zug

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

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

Wer Bewilligungsbehörde ist, wird aus Gründen der Organisationsautonomie den einzelnen Kantonen überlassen. Sie bestimmen nach Art. 13 des Konkordats die zuständigen Behörden für alle Vollzugsaufgaben nach diesem Konkordat. Den Kantonen steht es auch frei, für die Erteilung von Bewilligungen nach diesem Konkordat Gebühren zu erheben. Diese richten sich nach ihrem eigenen Recht.

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

Abs. 3
Für eine nachhaltige Verbesserung der Sicherheit im Umfeld von Sportveranstaltungen ist es von zentraler Bedeutung, dass Gewalttäter von den Stadien und vom Umfeld von Fangruppen ferngehalten werden können. Dazu dienen in erster Linie Stadionverbote, Rayonverbote und Meldeauflagen. Da aktuell rund 1 200 Personen mit solchen Massnahmen belegt sind, ist es nicht möglich, diese Massnahmen allein mit visuellen Kontrollen durch die Szenenkenner der Polizei oder die Stewards eines Klubs durchzusetzen. Die Behörde soll deshalb anordnen können, dass beim Besteigen von Fantransporten und beim Zutritt zu den Stadien anhand von Identitätsausweisen überprüft wird, ob Personen ins Stadion zu gelangen versuchen, die mit einem Stadionverbot oder einem Rayonverbot belegt sind. Heute bestehen die technischen Voraussetzungen, um den Namen auf einem Identitätsausweis mittels elektronischen Lesegeräten mit den Einträgen in der Hooligan-Datenbank abzugleichen. Dabei werden die Daten der Identitätsausweise nicht gespeichert, sodass sich aus datenschutzrechtlicher Sicht keine Probleme ergeben. Die zugelassenen Ausweise können durch die Bewilligungsbehörden aufgrund

der jeweils vorhandenen technologischen Möglichkeiten definiert werden. Die Kontrollen können im Auftrag der Polizei durch Angehörige privater Sicherheitsunternehmen durchgeführt werden, die im Auftrag der Klubs tätig sind. Ihnen dürfen die jeweils aktuellen Daten aus der Hooligan-Datenbank im Vorfeld eines Spiels übermittelt werden. Die Daten werden nach dem Spiel wieder gelöscht. Die Kontrollen können je nach Bedarf situativ für einzelne Fantransporte, für einzelne Stadioneingänge oder für alle Zugänge zu einem Stadion angeordnet werden.

Abs. 4
Abs. 4 regelt die Folgen der Nichterfüllung von Auflagen. Nach den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts, die im Konkordatstext nicht explizit zu erwähnen sind, weil sie ohnehin gelten, führt die Tatsache, dass Auflagen nicht erfüllt werden, grundsätzlich dazu, dass die Bewilligung gar keine Gültigkeit erlangt. Die Behörden haben die Veranstalter in der Verfügung auf diese Tatsache hinzuweisen. Wird die Veranstaltung trotzdem durchgeführt, kann sie polizeilich abgebrochen werden. Wenn Auflagen im Zusammenhang mit einer bereits erteilten Bewilligung verletzt werden, haben die Behörden nach Abs. 4 zusätzliche Reaktionsmöglichkeiten: Sie können die Bewilligung entziehen, sie für künftige Spiele verweigern oder eine künftige Bewilligung mit zusätzlichen Auflagen versehen. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend. Zudem kann vom Veranstalter Kostenersatz verlangt werden, wenn ein Schaden auf das Nichterfüllen von Auflagen zurückzuführen ist.

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

Weitergehende Durchsuchungen sollen nur erfolgen, wenn sich aus dem Verhalten von Matchbesucherinnen und -besuchern oder aus dem Abtasten durch private Sicherheitsagenten ein konkreter Verdacht ergibt. In solchen Fällen sind die Durchsuchungen den Angehörigen der Polizei vorbehalten, können aber auch unter den Kleidern erfolgen und den Intimbereich umfassen. Sie müssen in nicht einsehbaren Räumen durchgeführt werden. Für eigentliche Durchsuchungen des Intimbereichs, d.h. nähere Untersuchungen von Körperöffnungen, muss medizinisches Personal beigezogen werden.

Art. 4 Abs. 1
Im letzten Satz von Abs. 1 wird berücksichtigt, dass teilweise städtische Behörden für die Anordnung der Rayonverbote zuständig sind. Es wird deshalb nur noch von der zuständigen Behörde statt von der zuständigen kantonalen Behörde gesprochen.

Art. 4 Abs. 2 und 3
Die Dauer des Rayonverbots soll jenem der Stadionverbote angeglichen werden und neu für eine Dauer von einem bis zu drei Jahren verfügt werden können. Damit wird eine höhere präventive Wirkung erzielt und dem Kaskadensystem der Massnahmen Rechnung getragen.

Die Handhabung des Rayonverbots erweist sich zudem heute insofern als unbefriedigend, als jede kantonale Behörde das Verbot jeweils nur für die eigenen Rayons aussprechen kann. Soll ein Rayonverbot eine Person von den Spielen seines Klubs in der ganzen Schweiz fernhalten, muss jeder Kanton, in dem ein Spiel stattfindet, ebenfalls eine Verfügung erlassen. In Zukunft soll der Verwaltungsaufwand dadurch reduziert werden, dass mit einer einzigen Verfügung ein Rayonverbot für alle Rayons in der Schweiz verhängt werden kann. Angesichts des Umfangs der Rayons, die häufig auch Bahnhöfe und Innenstädte umfassen, wäre es unverhältnismässig und auch nicht zielführend, wenn eine Person mit Rayonverbot sich an einem Spieltag in keinem Gebiet der Schweiz aufhalten dürfte, das dem Rayon eines Fussball- oder Eishockeystadions zugerechnet wird. Vielmehr soll das Rayon zeitlich und örtlich so definiert werden, dass es den betroffenen Personen nur verunmöglicht wird, sich in jenen Rayons aufzuhalten, in denen sich die Anhänger seines Klubs bewegen.

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

Art. 5 Abs. 1
Weil es nicht praktikabel ist, einer Person mit Rayonverbot zusammen mit der Verfügung Pläne für alle Rayons in der Schweiz auszuhändigen, wird für die ganze Schweiz eine Internetseite eingerichtet, auf der sich die Betroffenen über den Umfang des jeweils untersagten Rayons informieren können. Die Homepage ist in der Verfügung anzugeben und den Betroffenen bei einer bezeichneten Behörde Gelegenheit zu geben, die Einträge einzusehen, wenn sie nicht selbst über die Möglichkeit des Internetzugriffs verfügen.

Art. 6 Abs. 1
Rayonverbote umfassen relativ grosse und unüberschaubare Gebiete, die auch Bahnhöfe und Innenstädte mit einer Vielzahl von Restaurants einschliessen. Entsprechend schwierig sind sie durch die Polizeibehörden durchzusetzen. Gewalttätige Personen lassen sich deshalb allein mit Rayonverboten nicht in genügendem Ausmass von Sportanlässen fernhalten. Bedeutend wirksamer ist das Instrument der Meldeauflage, mit der eine Person verpflichtet werden kann, sich zur Zeit eines Spiels bei einer Polizeistelle zu melden. Allerdings gelangt die Meldeauflage bisher kaum zur Anwendung, weil die Voraussetzungen im geltenden Art. 6 sehr restriktiv formuliert sind.

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

In den letzten Jahren ist seitens der Sportverbände und -ligen und auch seitens der Behörden die Forderung laut geworden, vermehrt Meldeauflagen zu verfügen. Mit dieser Massnahme lassen sich gewalttätige Personen deutlich wirksamer vom Umfeld der Spiele fernhalten als mit

Rayonverboten. Gemäss einem Kurzgutachten des Bundesamts für Justiz (BJ) setzt eine Senkung der Voraussetzungen für das Verfügen einer Meldeauflage jedoch voraus, dass
1. eine neue gesetzliche Grundlage im formellen Sinn geschaffen wird,
2. die Massnahme geeignet, notwendig und verhältnismässig ist,
3. das Kaskadensystem des Konkordats beibehalten wird.

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

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

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

Art. 6 Abs. 2
In der Praxis hat der Begriff der Polizeistelle, an der sich Personen mit Meldeauflage melden müssen, wiederholt zu Problemen geführt, weil nicht in jeder Gemeinde eine Polizeistelle vorhanden ist. Deshalb hat sich die Praxis herausgebildet, dass die Meldung auch bei einer Polizeipatrouille erfolgen kann. Mit dem Ersetzen des Begriffs „Polizeistelle“ durch den Ausdruck „Amtsstelle“ wird nun eine offenere Formulierung gewählt, welche sich auch zum Vorteil der Betroffenen auswirkt, indem weitere Behörden als Meldestelle in Frage kommen. Entscheidend ist, dass die Meldung bei Amtspersonen erfolgt. Ob es sich um den Sitz einer Behörde oder um eine mobile Polizeipatrouille handelt, ist aufgrund des angestrebten Zwecks der Massnahme unerheblich.

Art. 6 Abs. 3
Wie beim Rayonverbot soll neu auch fedpol eine Meldeauflage beantragen können.

Art. 7 Abs. 4
Wenn eine Meldeauflage verletzt wird, wird ihre Dauer verdoppelt. Diese Sanktionsmöglichkeit ist notwendig, um sicherzustellen, dass Meldeauflagen nicht ohne entschuldbare Gründe im Sinne von Art. 7 Abs. 2 verletzt werden. Als letztes Mittel zur Durchsetzung von Meldeauflagen kann ein Polizeigewahrsam nach Art. 8 verfügt werden.

Art. 10
Auch für den Erlass von Stadionverboten, welche durch die privaten Organisatoren von Sportveranstaltungen ausgesprochen werden, soll fedpol neu ein Antragsrecht zukommen. Die Empfehlung kann zudem neu unabhängig davon erfolgen, ob eine Gewalttätigkeit innerhalb oder ausserhalb des Stadions beobachtet wurde. Es erscheint wenig sinnvoll, wenn die Frage, ob ein Stadionverbot ausgesprochen wird, davon abhängig gemacht wird, wer in welchem Raum eine Gewalttätigkeit beobachtet hat. Entscheidend muss sein, ob eine Gewalttätigkeit vorliegt oder nicht.

Art. 12 Abs. 1
Wenn es den Behörden möglich sein soll, in Zukunft im Sinne des neuen Art. 3a mittels Bewilligungen und Auflagen die sicherheitsrelevanten Rahmenbedingungen von Fussball- und Eishockeyspielen zu bestimmen, können Beschwerden gegen die entsprechenden Verfügungen keine aufschiebende Wirkung haben. Da die Verfügungen relativ kurz vor den Veranstaltungen erfolgen müssen, wenn die aktuelle Gefahrenlage in die Überlegungen einbezogen werden soll, bleibt vor der Austragung eines Spiels nicht genügend Zeit für die Abwicklung eines Beschwerdeverfahrens. Mit der Gewährung der aufschiebenden Wirkung könnte sonst jede Verfügung mittels Beschwerde unterlaufen werden. Zudem kann die Behörde die aufschiebende Wirkung dort gewähren, wo es nicht um die Anordnungen für ein einzelnes Spiel, sondern um längerfristige Massnahmen geht – beispielsweise bei baulichen oder technischen Installationen. Auch hier soll die Beschwerdeinstanz die aufschiebende Wirkung aber nur in Ausnahmefällen und nur dann gewähren, wenn dadurch die sichere Durchführung der Sportveranstaltung nicht tangiert wird.

Art. 13 Abs. 1
Neu sind von den Kantonen auch die zuständigen Behörden für die Bewilligungen nach Art. 3a und die Auflagen nach Art. 3a Abs. 2 bis 4 sowie Art. 3b zu bestimmen.

Art. 15 Abs. 2
Die mit der vorliegenden Revision des Konkordats vorgeschlagenen Änderungen sind als Ergänzungen zum bisherigen Konkordat aufzufassen. Aufgrund der Dringlichkeit der Problematik sollen sie in jenen Kantonen, die den Änderungen zustimmen, ab dem Datum des entsprechenden Beschlusses in Kraft treten. Die KKJPD wird aufgrund der Meldungen über die Beschlüsse der Kantone auf ihrer Homepage www.kkjpd.ch eine Liste über den Geltungsstand des Konkordats in den einzelnen Kantonen führen, die öffentlich einsehbar ist.

III. Kostenfolgen

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

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

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

Es finden auch im Kanton Obwalden Sportveranstaltungen der oberen Ligen statt, welche gemäss neuem Art. 3a des Konkordats der Bewilligungspflicht unterstehen. Es kann davon ausgegangen werden, dass es sich in den Sportarten Fussball und Eishockey um jeweils ein bis fünf Spiele pro Jahr handelt. Dabei geht es praktisch ausschliesslich um Vorbereitungs- und Freundschaftsspiele oder Turnierbetrieb in Sarnen und Engelberg. Je nach Auslosung sind auch Cupspiele im Fussball möglich.

Für den Kanton ergeben sich aus dem Nachtrag keine Mehrkosten. Für den Aufwand für die Erteilung der notwendigen Bewilligungen können Gebühren gemäss der allgemeinen Gebührengesetzgebung erhoben werden. Im Weiteren besteht im Kanton Obwalden mit Art. 53 Abs. 2 des Polizeigesetzes vom 11. März 2010 (GDB 510.1) eine gesetzliche Grundlage für eine Kostenüberwälzung auf Veranstalter. Diese Bestimmung sieht vor, dass die Katonspolizei von der Veranstalterin oder dem Veranstalter für den Ordnungs- und Sicherheitsdienst bei Anlässen Kostenersatz für besondere Leistungen verlangen kann. Das Nähere regeln die Ausführungsbestimmungen über Kosten für Polizeidienste vom 11. Januar 2005 (GDB 510.112). Gemäss Art. 4 dieser Ausführungsbestimmungen wird der ausserordentliche Mannschaftseinsatz in Rechnung gestellt. Im Übrigen ist der Aufwand für die Umsetzung der Auflagen gemäss Bewilligung vom Veranstalter zu tragen.

IV. Zuständigkeit

Der Kanton Obwalden ist dem Konkordat mit Kantonsratsbeschluss vom 23. Oktober 2008 (GDB 510.511) beigetreten. Gemäss Kantonsratsbeschluss Ziff. 2 Bst. a ist der Regierungsrat ermächtigt, Vereinbarungsänderungen im Rahmen seiner verfassungsmässigen Finanzbefugnis in untergeordneten Fragen sowie in Bezug auf Zuständigkeit und Verfahren zuzustimmen. Der Nachtrag zum Konkordat enthält insbesondere mit der Einführung einer Bewilligungspflicht für Fussball- und Eishockeyspiele der jeweils obersten Spielklasse der Männer und der Verschärfung der Massnahmen gegen gewalttätige Personen wesentliche materielle Änderungen, welche über Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen hinausgehen. Nach Art. 70 Ziff. 13 der Kantonsverfassung (KV) fällt der Entscheid über den Beitritt zum Nachtrag zum Konkordat, unter Vorbehalt des Finanzreferendums, daher in die Zuständigkeit des Kantonsrats. Die Teilrevision des Konkordats hat grundsätzlich keine unmittelbaren finanziellen Folgen für den Kanton. Mit dem Beitritt zum Nachtrag zum Konkordat fallen allfällige Ausgaben in die Ausgabenbefugnis des Regierungsrats.

V. Anpassungen des kantonalen Rechts

Für den Vollzug des Konkordats hat der Regierungsrat zur Regelung der Zuständigkeiten und des Verfahrens Ausführungsbestimmungen erlassen (Ausführungsbestimmungen zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 9. Dezember 2009; GDB 510.512). Diese Ausführungsbestimmungen sind anzupassen, da mit den Änderungen des Konkordats insbesondere die Zuständigkeiten für die Bewilligung gemäss Art. 3a (Bewilligung von Spielen der obersten Spielklassen, verbunden mit Auflagen) sowie die Ermächtigung gemäss Art. 3b Abs. 2 (Ermächtigung privater Sicherheitsunternehmen, Personen nach verbotenen Gegenständen abzutasten) zu regeln sind.

Es ist vorgesehen, die Entscheidkompetenz für die Bewilligung gemäss Art. 3a beim Sicherheits- und Justizdepartement anzusiedeln. Mit der Erteilung einer Bewilligung können Auflagen verbunden sein, welche für die Veranstalter weitgehende finanzielle Konsequenzen haben können. Auch die Verweigerung einer Bewilligung hat einschneidende Auswirkungen, insbesondere da einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung von vornherein entzogen ist (Art. 12 Abs. 1). Es ist davon auszugehen, dass nur in Ausnahmefällen eine Bewilligung ganz verweigert werden muss.

Für die übrigen Massnahmen gemäss Konkordat, d.h. die Anordnung des Rayonverbots (Art. 4), von Meldeauflagen (Art. 6) und des Polizeigewahrsams (Art. 8) sowie neu die Ermächtigung an private Sicherheitsunternehmen, Personen über den Kleidern abzutasten (Art. 3b Abs. 2), soll die Kantonspolizei zuständig sein.

Beilagen:
- Nachtrag zum Konkordat
- Beschlussantrag