

Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

vom 15. November 2007; Änderung vom ... (Entwurf; Stand 14.10.11)

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren verabschiedet folgenden Konkordatstext:

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 Gewalttätiges Verhalten _____ liegt 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, 129, 133, 134 des Strafgesetzbuches (StGB)¹;
- 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. Öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit nach Art. 259 StGB;
- g. Landfriedensbruch nach Artikel 260 StGB;
- h. Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte nach Artikel 285 StGB-;
- i. Hinderung einer Amtshandlung nach Artikel 286 StGB.

² Als gewalttätiges 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 Rückreiseweg.



Art. 126 StGB ist ein Antragsdelikt. Polizeiliche Anzeigen gemäss Art. 3 sind nicht möglich, ebensowenig Aussagen von Dritten resp. Meldungen einer Behörde. Einzig der Geschädigte könnte Anzeige erstatten, was aber nicht als Nachweis gewalttätigen Verhaltens gilt. Gerichtliche Verurteilungen wegen Tötlichkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen gibt es

so gut wie keine, eine Massnahme aufgrund Art. 126 StGB auszusprechen ist daher praktisch unmöglich.

Aus diesem Grund ist auch bei Art. 125 StGB lediglich Abs. 2 aufgeführt, weil Abs. 1 ebenfalls ein Antragsdelikt ist.

Art. 3 Nachweis gewalttätigen Verhaltens

¹ Als Nachweis für gewalttätiges 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 der Klubs der obersten Spielklassen 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 Die zuständige Behörde kann 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 Einlass ins Stadion gewährt werden darf.



Auflagen können nur an den Bewilligungsnehmer erteilt werden, nicht aber an Dritte (z. B. Gastclub oder Gästefans), weil diese keine Bewilligung benötigen und gegen die Bewilligung des Heimclubs resp. deren Auflagen keine Rechtsmittel ergreifen können. Zudem sind mögliche Auflagen räumlich grundsätzlich auf das Kantons- resp. Stadtgebiet begrenzt.

- 3. Kapitel: Polizeiliche Massnahmen

Art. 3b Durchsuchungen

¹ Die Polizei kann Besucherinnen und Besucher im Rahmen der Zutrittskontrollen bei Fussball- und Eishockeyspielen unabhängig von einem konkreten Verdacht durch Personen gleichen Geschlechts auch im Intimbereich nach verbotenen Gegenständen durchsuchen.



Die Durchsuchung von Personen ist in den meisten Kantonen in einem Polizeigesetz geregelt und erfordert gewisse Kriterien. Eine anlasslose Durchsuchung ist nicht zulässig. In

Deutschland wurde die Rechtswidrigkeit von anlasslosen Durchsuchungen vor Fussballspielen gerichtlich festgestellt (Oberverwaltungsgericht Saarlouis Urteil 3 R 9/06 vom 30. November 2007). Die vorgeschlagene Neuerung ist unverhältnismässig. Es kommt hinzu, dass gar nicht vorgesehen ist, diese Kompetenz anzuwenden, sie soll lediglich delegiert werden. Abs. 2 ist ebenfalls obsolet.

² Die zuständigen Behörden können die Angehörigen der privaten Sicherheitsunternehmen, die für die Zutrittskontrollen in den Stadien verantwortlich sind, beauftragen, Personen gleichen Geschlechts unabhängig von einem konkreten Verdacht über den Kleidern am ganzen Körper, auch im Intimbereich, nach verbotenen Gegenständen abzutasten.

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 den Umfang der einzelnen Rayons.

² Das Rayonverbot kann längstens für die Dauer ———— von zwei Jahren verfügt werden. Es kann Rayons in der ganzen Schweiz umfassen.



Zwei Jahre sind unverhältnismässig lang.

Eine kantonale Polizeibehörde kann grundsätzlich nur innerhalb des eigenen Kantons Verfügungen nach kantonalem Recht erlassen (Territorialprinzip, örtliche Zuständigkeit des Richters bei Beschwerden gegen die Verfügung).

³ Das Verbot kann von den Behörden — der ———— Kantone und Städte verfügt werden, in dem die betroffene Person wohnt, — in dem sie an der Gewalttätigkeit beteiligt war sowie durch den Kanton bzw. die Stadt, in denen der Klub seinen Sitz hat, zu dem die betroffene Person in Beziehung steht. ————

——— Die Schweizerische Zentralstelle für 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 Geltungsbereich des Rayonverbots festzulegen. Der Verfügung ———— sind Angaben ———— beizufügen, die es der betroffenen Person erlauben, genaue Kenntnis über — die vom Verbot erfassten Orte und die zugehörigen Rayons ———— zu erhalten.



Neu sollen sich von Rayonverboten Betroffene selbst darüber informieren, wie die Rayons ausgestaltet sind (z. B. im Internet). Dies hält der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht stand:

Die Tathandlung von Art. 292 StGB besteht darin, dass der Täter der Verfügung nicht Folge leistet. Die nähere Umschreibung der dem Adressaten auferlegten Pflichten ergibt sich aus dem Inhalt der Verfügung selbst. Somit muss die in der Verfügung getroffene Anweisung derart präzise gehalten sein, dass der Adressat sein Verhalten tatsächlich danach richten kann. Verschärfend kommt hinzu, dass Art. 1 StGB eine Bestrafung nur dann erlaubt, wenn die anwendbare Strafnorm dem Bestimmtheitsgebot genügt. Da nun Art. 292 StGB die Tathandlung selbst nicht direkt umschreibt, sondern diesbezüglich auf die Verfügung verweist, müssen die entsprechenden Anforderungen für diese letzte gelten. Das Legalitätsprinzip verlangt also, dass das dem Verfügungsadressaten auferlegte Verbot oder Gebot „hinreichend klar umschrieben“ ist. Der konkrete Inhalt (das hinreichend klar bestimmte Verbot) ist durch Auslegung der Verfügung nach Treu und Glauben zu ermitteln (BGE 105 IV 278 Erw. 2b).

² Wird das Verbot von der Behörde des Kantons verfügt, in dem die Gewalttätigkeit geschah, ist die zuständige Behörde des Wohnsitzkantons der betroffenen Person umgehend zu informieren.

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

Art. 6 Meldeauflage

¹ Eine Person kann verpflichtet werden, sich zu bestimmten Zeiten bei einer von der Polizei bezeichneten S- telle 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-i beteiligt oder pyrotechnische Gegenstände geworfen hat;

b. gegen sie in den letzten zwei Jahren bereits eine Massnahme nach diesem Konkordat _____ oder _____ eine Ausreisebeschränkung nach Artikel 24c BWIS² _____ verfügt wurde und sie erneut eine Gewalttätigkeit im Sinn von Artikel 2 begangen hat;

- c. aufgrund konkreter und aktueller Tatsachen anzunehmen ist, dass sie sich durch andere Massnahmen nicht von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen abhalten lässt; oder

- d. die Meldeauflage im Verhältnis zu anderen Massnahmen im Einzelfall als milder erscheint.

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

³ Die Behörde — der Stadt oder des Kantons am Wohnort der _____ betroffenen Person _____ verfügt die Meldeauflage. Die Zentralstelle und fedpol — können den Erlass von Meldeauflagen beantragen.



Durch diese Änderung wird das Kaskadeprinzip der Massnahmen ausgehöhlt. Es soll keine Rayonverbote mehr geben, sondern nur noch Meldeauflagen. Dies ist nicht verhältnismässig.

Art. 7 Handhabung der Meldeauflage

¹ Dass eine Person sich durch andere Massnahmen als eine Meldeauflage nicht von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen abhalten lässt (Art. 6 Abs. 1 Bst. - c), 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 Meldeauflage verfügt hat, unverzüglich über erfolgte oder ausgebliebene Meldungen.

Art. 8 Polizeigewahrsam

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

- a. 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
- b. 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 StGB³.

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 Art. 24a Abs. 3 BWIS.



Fedpol untersteht Bundesrecht und kann keine Kompetenzen gestützt auf kantonales Recht erhalten, insbesondere nicht, wenn Bundesrecht etwas anderes legiferiert. Art. 24a Abs. 8 BWIS lautet:

Die Vollzugsbehörden können Personendaten nach Absatz 1 an Organisatoren von Sportveranstaltungen in der Schweiz weitergeben, wenn die Daten für die Anordnung von Massnahmen zur Verhinderung von Gewalttätigkeiten anlässlich bestimmter Veranstaltungen nötig sind. Die Empfänger der Daten dürfen diese nur im Rahmen des Vollzuges der Massnahmen an Dritte weitergeben. Der Bundesrat regelt, wie die Daten durch die Empfänger und durch Dritte bearbeitet werden.

Der Bundesrat hat die Bearbeitung von Daten in der Verordnung über verwaltungspolizeiliche Massnahmen und über Informationssysteme des Bundesamtes für Polizei geregelt:

Art. 10 Abs. 3: Die Sicherheitsverantwortlichen und gegebenenfalls die Organisatoren von Sportveranstaltungen müssen die Daten nach der Sportveranstaltung umgehend vernichten. Sie haben die datenliefernde Behörde innert 24 Stunden über die Vernichtung zu

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.

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 zuständige Behörde für die Bewilligungen nach Artikel 3a und die Massnahmen nach den Artikeln 4–9.

² Die zuständige Behörde weist zum Zwecke der Vollstreckung der Massnahmen nach Kapitel 2 auf die Strafdrohung von Artikel 292 StGB⁴ hin.

³ Die Kantone melden dem Bundesamt für Polizei (fedpol) gestützt auf Art. 24a Abs. 4 BWIS⁵:

- 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 unter Beilage der entsprechenden Pläne.-

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 RVOV⁶.

4SR 311.0

5SR 120

6SR 172.010.1

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 XX. Januar 2012 treten für Kantone, die ihnen zustimmen, ab dem Datum des entsprechenden Beschlusses in Kraft.



Einen Beschluss muss das Kantonsparlament fassen, nach der Publikation im Amts- resp. Kantonsblatt beginnt die Referendumsfrist zu laufen. Diese Bestimmung würde bedeuten, dass die Änderung des Konkordats Notrecht wäre und eine qualifizierte Mehrheit benötigt.

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.



Referendum BWIS