

KKJPD
Generalsekretariat
z. Hd. Regierungsrätin K. Keller-Sutter
Kramgasse 14
3000 Bern
Versand per Mail an: roger.schneeberger@kkjpd.ch

Zürich, 06.01.2012
27839/HOR/AM

Vernehmlassung KKJPD: Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin

Die KSPD bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und ersucht Sie um Berücksichtigung ihrer Position. Die KSPD hat ein grosses Interesse an der Verhinderung von Gewalt im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen und an einer einheitlichen Regelung von Massnahmen in der Schweiz.

Grundsätzliche Bemerkungen zu den Änderungen

Die KSPD befürwortet sämtliche Kernpunkte der vorliegenden Revision wie Bewilligungspflicht, Identitätskontrollen, Verschärfung von Rayonverboten und Meldeauflagen.

Es ist immer wieder festzustellen, dass Personen, welchen ein Stadion- bzw. Rayonverbot auferlegt wurde, gleichwohl im Rahmen organisierter Fanreisen an Auswärtsspiele ihrer Mannschaft mitreisen. Solche Personen beteiligen sich dann nicht selten während der Reise bzw. am Bestimmungsort (auch bei Enthaltung der auferlegten Verbote) an gewalttätigem „Fanverhalten“ im Sinne von Art. 2 des Konkordats. Die KSPD regt daher an, in den Massnahmenkatalog neben Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam eine zusätzliche Massnahme aufzunehmen, mit welcher die Teilnahme an organisierten Fanreisen an Auswärtsspiele untersagt werden kann.

Die KSPD regt des Weiteren an, die Pflicht zur Beteiligung der Clubs an den staatlichen Sicherheitskosten (vgl. Art. 12 ff. der Lex Arena, St. Gallen) ebenfalls ins Gesetz zu verankern bzw. eine Empfehlung abzugeben, in welcher Bandbreite sich eine solche Kostenbeteiligung an den Sicherheitsaufwendungen bewegen soll. Damit könnte gesamtschweizerisch eine gewisse Harmonisierung erzielt werden.

Anmerkungen zu den Begrifflichkeiten

Gewalttätiges Verhalten

Die KSPD begrüsst, dass mit der Revision des Konkordats der Begriff „gewalttätiges Verhalten“ präzisiert werden soll, sodass gewalttätiges Verhalten nicht nur während, sondern auch vor der Veranstaltung sowie hauptsächlich nach der Rückreise von einem Spiel berücksichtigt werden kann. Mit der Streichung des Begriffs „Gewalttätigkeiten“ in Art. 2 Abs. 1 entstehen aber Unklarheiten in zahlreichen weiteren Artikeln, weil in diesen weiterhin der Begriff „Gewalttätigkeiten“ verwendet wird (Art. 4 Abs. 1 und 3, Art. 5 Abs. 2 und 3, Art. 6 Abs. 1 lit. a, b und c, Art. 7 Abs. 1, Art. 8 Abs. 1 lit. a und b, Abs. 6, Art. 9 Abs. 2, Art. 10).

Um Klarheit zu schaffen schlagen wir vor, durchgehend den Begriff „gewalttätiges Verhalten“ zu verwenden und je nach Absicht mit „gewalttätiges Verhalten im Sinne von Art. 2 Abs. 1“ oder „schwerwiegendes gewalttätiges Verhalten“ zu präzisieren.

Sportstätten

Der Begriff „Sportstätten“ sollte durchgehend verwendet werden. In Art. 3b wird noch der Begriff „Stadien“ gebraucht.

Gemeinden

Der Begriff „Stadt“ sollte durchgehend durch „Gemeinde“ ersetzt werden. Die Stadt ist ein in der Schweiz rechtlich nicht definierter Begriff und Art. 50 Bundesverfassung definiert die Gemeindeautonomie unter dem Titel „Gemeinde“. Eine Einschränkung auf Städte hätte ferner auch praktische Auswirkungen, da beispielsweise Ambri-Piotta kaum unter Begriff „Stadt“ fallen würde. Dies betrifft insbesondere Art. 4 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2.

Schweizerische Zentralstelle Hooliganismus

Des Weiteren ist im Text des Konkordates die Schweizerische Zentralstelle Hooliganismus SZH zu korrigieren (im Text heisst es *für* Hooliganismus, was nicht korrekt ist).

Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu den einzelnen Bestimmungen erlaubt sich die KSPD folgende Hinweise:

Artikel 2 Abs. 1: Die KSPD begrüsst den Änderungsvorschlag, dass auch im Vorfeld oder im Nachgang an eine Sportveranstaltung gewalttätiges Verhalten geahndet wird. Sie begrüsst zudem die Aufnahme von Art. 126 StGB (Tätlichkeit) sowie Art. 286 StGB (Hinderung einer Amtshandlung) in die Definition gewalttätiges Verhalten.

Artikel 2 Abs. 2: Das Vermummen sollte unter die Definition des gewalttätigen Verhaltens gemäss Art. 2 Abs. 2 fallen.

Die systematische Vermummung im Rahmen von gewalttätigem Verhalten an Sportveranstaltungen ist ein häufig verwendetes Mittel zur Anonymisierung des Verhaltens und damit zur Verhinderung der Verfolgung und Bestrafung dieses Verhaltens. Mit Vermummung ist

nicht die Verkleidung im Sinne einer Zelebrierung der Fankultur gemeint. Die jüngsten Ereignisse rund um Sportveranstaltungen zeigen klar auf, dass die Täterschaft während ihrer Gewaltakte innerhalb sowie ausserhalb der Stadien permanent verumumt auftritt und somit ihre mehrheitlich unberechenbaren, aggressiven und hinterhältigen Gewaltakte anonym und ungehindert begehen kann. Verummungen anlässlich von Sportveranstaltungen sind daher als gewalttätiges Verhalten zu deklarieren und zwar unabhängig davon, ob die Verummung strafbar ist oder nicht. Der Nachweis der Verummung soll in jedem Fall genügen. Art. 2 Abs. 2 könnte wie folgt ergänzt werden: „Als gewalttätiges Verhalten gilt ferner die Verummung, die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit...“.

Artikel 3a Abs. 1: Die KSPD begrüsst die Einführung einer Bewilligungspflicht im Rahmen des Konkordates. Mit der Bewilligung hat die Behörde die Möglichkeit, Auflagen zur Gewährleistung der Sicherheit im und um das Stadion zu erlassen. Sie übernimmt damit aber auch eine gewisse Verantwortung. Zu begrüssen ist auch die Möglichkeit, neben den Fussball- und Eishockeyspielen der obersten Spielklassen, weitere Sportarten einer Bewilligungspflicht zu unterstellen. Damit kann situativ auf Verlagerungen reagiert werden.

Artikel 3a Abs. 2: Die vorgesehene neue Konkordatsregelung ist wenig konkret. Eine Regelung, wie sie hier vorgesehen ist, schafft zwar eine Bewilligungspflicht, verhindert aber nicht, dass alle betroffenen Kantone und Gemeinden jede Einzelheit je autonom regeln müssen. Anzustreben ist eine Bewilligungsregelung, die zumindest gewisse Vorgaben macht und im Gesetz deutlicher ausformuliert ist (so wie z.B. Art. 4 ff. der Lex Arena). Insbesondere ist es auch angezeigt, sich vorab über den konkreten „Vollzugsmechanismus“ im Klaren zu sein. Auch die Ausführungen im Bericht der KKJPD vom 14. Oktober 2011 werfen gerade in Bezug auf die konkrete Inpflichtnahme per Auflage diverse (Umsetzungs-)Fragen auf. So ist beispielsweise unklar, wie es möglich sein soll, einem Veranstalter Einschränkungen betreffend den Verkauf alkoholischer Getränke auch für das Umfeld des Stadions bzw. der Reisewege der Fans aufzuerlegen (vgl. Bericht der KKJPD vom 14. Oktober 2011, S. 18).

Die Auflagen in der Bewilligung sollte zusätzlich die Option enthalten, auch präventive Massnahmen einzufordern. Die Ausarbeitung der präventiven Massnahmen sollte nicht alleine durch die Vereine erfolgen, sondern sie sollten gemeinsam mit Präventionsfachleuten vor Ort erarbeitet werden. Dies vor allem, wenn sogenannte „Saisonbewilligungen“ ausgesprochen werden.

Die KSPD ist zudem der Ansicht, dass der Eingangskontrolle eine spezielle Beachtung zukommt. Da die Frage der Eintrittskontrolle sinnvollerweise schweizweit geregelt werden sollte, müsste im Konkordat die Auflage „Regeln für den Verkauf der Eintrittskarten“ präziser formuliert werden. Mit der Auflage „Verknüpfung der Eintrittskarte mit einer Identifizierungsmöglichkeit“ würden verschiedene technische Möglichkeiten bestehen, die Eintrittskarte einer Person zuzuordnen (z.B. Fancard, Kombiticket, Identitätskarte).

In Art. 3a Abs. 2 ist im letzten Satz zudem auf die Heimfans zu verweisen („... der Anhänger der Heim- und der Gastmannschaft...“). Die Beschränkung auf die Gastfans erscheint nicht sinnvoll. Auch die Steuerung der Heimfans bzw. bestimmter Heimfans sollte aufgrund des Konkordats möglich sein.

Artikel 3b Abs. 1: Die KSPD ist der Auffassung, dass die Zuständigkeitsabgrenzungen präziser definiert werden sollten. So besteht ein nicht unerheblicher Unterschied zwischen einer Durchsuchung analog dem Frisking an Flughäfen, welche das oberflächliche Abtasten über den

KSPD
KONFERENZ DER STÄDTISCHEN
POLIZEIDIREKTORINNEN UND POLIZEIDIREKTOREN

Kleidern, einschliesslich des nicht gezielten Abtastens im Intimbereich umfasst, und einer (weitergehenden) Durchsuchung mit gezieltem Abtasten über den Kleidern, auch im Intimbereich. Ersteres soll ohne Weiteres durch private Sicherheitsdienst erfolgen können, während die zweite Art einer Durchsuchung der Polizei vorbehalten bleibt, aber an die privaten Sicherheitskräfte delegiert werden kann. Fraglich ist, ob die verdachtslose Durchsuchung tatsächlich verhältnismässig ist.

Des Weiteren macht eine Beschränkung auf Fussball- und Eishockeyspiele in dieser Bestimmung wenig Sinn. Art. 3b Abs. 1 sollte deshalb folgendermassen formuliert werden: „Die Polizei kann Besucherinnen und Besucher im Rahmen der Zutrittskontrollen bei Sportveranstaltungen bei einem konkreten Verdacht durch Personen gleichen Geschlechts auch im Intimbereich nach verbotenen Gegenständen durchsuchen.“

Artikel 3b Abs. 2: Es kommt immer wieder vor, dass z.B. pyrotechnische Gegenstände auch im Intimbereich versteckt werden. Das Abtasten durch die Angehörigen eines privaten Sicherheitsunternehmens über den Kleidern, auch im Intimbereich, ist heikel, aber nicht zu beanstanden und aus Praktikabilitätsgründen auch sinnvoll. Es ist aber kein Auftrag der Behörde notwendig. Die für die Sicherheitskontrollen zuständigen Sicherheitsdienste werden vom Stadionbetreiber oder Club beauftragt. Zudem sollte anstelle des Begriffs „Stadien“ der Terminus „Sportstätten“ verwendet werden. Der Satz sollte dementsprechend wie folgt formuliert sein: „Die Angehörigen der privaten Sicherheitsunternehmen, die für die Zutrittskontrollen in den Stadien verantwortlich sind, können Personen gleichen Geschlechts unabhängig von einem konkreten Verdacht über den Kleidern am ganzen Körper, auch im Intimbereich, nach verbotenen Gegenständen abtasten.“

Des Weiteren regt die KSPD an, die Regelung in Art. 3b Abs.1 und 2 mit einem Abs. 3 zu ergänzen, der eine Informationspflicht zu den Durchsuchungen gemäss Abs. 1 und 2 (z.B. Ankündigungen auf der Eintrittskarte) stipuliert. Eine solche obligatorische Information sollte nicht nur wie bisher im Bereich der KKJPD vom 14. Oktober 2011 (S. 20) erwähnt, sondern ausdrücklich im Konkordat selbst verankert werden.

Artikel 4 Abs.1: Der erste Satz sollte folgendermassen formuliert werden: „Einer Person, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen gewalttätig im Sinne von Art. 2 Abs. 1 verhalten hat, kann...“. Der letzte Satz sollte ergänzt werden mit „... und den Zeitraum.“

Artikel 4 Abs. 2: Die KSPD begrüsst die Erhöhung der Maximaldauer des Rayonverbotes des Konkordates auf zwei Jahre. Sie schlägt zusätzlich vor, eine Minimaldauer des Rayonverbotes im Konkordat aufzunehmen und Art. 4 Abs. 2 wie folgt zu ergänzen: „Das Rayonverbot kann längstens für die Dauer von zwei Jahren, mindestens aber für 1 Jahr, verfügt werden.“ Eine sechs- oder neunmonatige Dauer des Rayonverbots ist klar zu kurz, insbesondere wenn man bedenkt, dass die ausgesprochene Massnahme mehrheitlich noch in die zweimonatige Winter- oder Saisonpause fällt. Zudem ist es fragwürdig, wenn ein Rayonverbot nur für kurze Zeit verhängt wird und die Klubs aufgrund eines verhängten Rayonverbots – was die Regel darstellt – ein gesamtschweizerisches Stadionverbot für zwei Jahre aussprechen.

Artikel 4 Abs. 3: Es zeigt sich, dass bei einer Vielzahl von erlebnisorientierten und Gewalt suchenden Personen der Wohn- sowie Ereignisort nicht mit dem Domizil seines Bezugsclubs identisch ist. Beispielsweise sollte eine im Kanton Obwalden wohnhafte Person, welche in Zürich anlässlich eines Spiels FC Zürich gegen FC Basel in den Reihen der Baslerfans wegen

KSPD
KONFERENZ DER STÄDTISCHEN
POLIZEIDIREKTORINNEN UND POLIZEIDIREKTOREN

Landfriedensbruch verhaftet wird, sowohl im Stadion Letzigrund als auch im Stadion St. Jakobpark ein Rayonverbot erhalten.

Die KSPD begrüsst es, dass ein Rayonverbot neu Rayons in der ganzen Schweiz umfassen können soll. Allerdings erscheint die Bestimmung in der gegenwärtigen Form zu wenig präzise formuliert. Es ist sinnvoll, ein Rayonverbot nicht so weit zu fassen, dass sich eine davon betroffene Person an einem Spieltag in keinem Gebiet der Schweiz aufhalten dürfte, das dem Rayon eines Fussball- oder Eishockeystadions zugerechnet wird. Dies ist im Bericht der KKJPD vom 14. Oktober 2011 (S. 21) auch so festgehalten; dem Konkordat selbst ist die Beschränkung allerdings nicht zu entnehmen.

Anstelle des Begriffs „Stadt“ sollte demzufolge (politische) „Gemeinde“ verwendet werden (siehe hierzu auch die Ausführungen unter dem Abschnitt „Anmerkungen zu den Begrifflichkeiten“). Somit ist der erste Satz folgendermassen zu formulieren: „Das Verbot kann von den Behörden der Kantone und Gemeinden verfügt werden, in dem die betroffene Person wohnt, in dem sie sich gewalttätig Verhalten hat sowie durch den Kanton bzw. die Gemeinde, in denen der Klub seinen Sitz hat, zu dem die betroffene Person in Beziehung steht.“

Die KSPD regt an, konsequent von den „Behörden des Kantons bzw. der Gemeinde“ zu sprechen.

Artikel 5 Abs 1: Zum Rayonverbot wird im Bericht der KKJPD vom 14. Oktober 2011 (S. 21) ferner ausgeführt, dass es nicht praktikabel sei, einer Person mit Rayonverbot zusammen mit der Verfügung Pläne für alle Rayons in der Schweiz auszuhändigen, weshalb für die ganze Schweiz eine Internetseite eingerichtet werden soll, auf der sich die Betroffenen über den Umfang des bzw. der jeweiligen Rayons informieren können. Eine solche Regelung setzt indes voraus, dass zum Verfügungszeitpunkt für die ganze Schweiz die in Frage kommenden Rayons vorliegen. Dies zumal ein „dynamisches“ System, bei dem eine Internetseite fortlaufend Updates erfährt, mit dem Charakter einer Verfügung kaum vereinbar ist. Es scheint fraglich, wie ein solcher Anspruch gewährt werden kann. Der Bericht der KKJPD selbst weist etwa darauf hin, dass „bei Cupspielen, die jeweils ausgelost werden und zum Zeitpunkt der Verfügung nicht bekannt sind, [...] auch die Sportanlagen von 2.- oder 3.-Ligaclubs betroffen sein [können]“ (FN 24, S. 21). Allerdings wäre es doch gerade zweckmässig, dass ein Rayonverbot nicht nur für die Heimspiele des eigenen Vereins, sondern auch für sämtliche Auswärtsspiele – sei es in der Meisterschaft, im Cup oder im Rahmen von Freundschaftsspielen – gilt. Die Staatsanwaltschaft St. Gallen arbeitet im strafrechtlichen Bereich seit geraumer Zeit mit Weisungen, welche der betroffenen Person anlässlich einer Sportveranstaltung ein allgemeines Annäherungsverbot („...wird untersagt, sich auf weniger als ... Meter anzunähern“) auferlegten Rayons, welche von den örtlich zuständigen Behörden bezeichnet werden, haben gegenüber dieser Pauschalregelung den nicht unwesentlichen Vorteil, dass sie den lokalen Verhältnissen eher gerecht werden. Hingegen scheint uns die Regelung der Staatsanwaltschaft St. Gallen als zusätzliche Subsidiärregelung im Konkordat durchaus geeignet: Liegt zum Verfügungszeitpunkt kein Rayon vor, findet ein allgemeines Annäherungsverbot im genannten Sinn Anwendung.

Artikel 5 Abs. 2: Damit auch die Wohnsitzgemeinden über die Rayonverbote orientiert sind schlägt die KSPD vor, Art. 5 Abs. 2 wie folgt neu zu formulieren: „Wird ein Verbot von einer Behörde ausserhalb des Wohnsitzkantons einer Person verfügt, in dem das gewalttätige Verhalten im Sinne von Art. 2 Abs. 1 geschah, dann ist die zuständige Behörde des Wohnsitzkantons und der –gemeinde umgehend zu informieren.“

Artikel 6 Abs.1 lit. a: Es ist nicht einzusehen, weshalb die Sachbeschädigung nach Artikel 2 Abs. 1 lit. b ausgenommen werden soll. Wenn neu auch Tötlichkeiten und Hinderungen von Amtshandlungen zu Meldeauflagen führen sollen, macht es wenig Sinn, die Sachbeschädigung auszunehmen. Es kann durchaus vorkommen, dass im Rahmen von Ausschreitungen im und um die Sportstätte grosse Sachbeschädigungen mit mehreren tausend Franken Sachschäden begangen werden.

Die KSPD hält die angestrebte Verschärfung grundsätzlich für richtig. Zu überdenken ist allerdings die Formulierung, wonach (direkt) eine Meldeauflage verfügt werden kann gegenüber einer Person, welche pyrotechnische Gegenstände *geworfen* hat. Die gezielte Verwendung von Pyrotechnik gegen Personen kann auch anders als mittels Wurf erfolgen. Es ist daher angezeigt, die betreffende Formulierung entsprechend weiter zu fassen – etwa in der Richtung, dass eine Meldeauflage gegenüber Personen verfügt werden kann, die anlässlich von Sportveranstaltungen „pyrotechnische Gegenstände in der Absicht verwendet haben, Dritte zu gefährden oder zu schädigen, oder dies dabei zumindest in Kauf genommen haben“.

Artikel 6 Abs.1 lit. c: Gemäss einheitlicher Verwendung der Begrifflichkeiten ist der Satz neu zu formulieren: „aufgrund konkreter und aktueller Tatsachen anzunehmen ist, dass sie sich durch andere Massnahmen nicht von gewalttätigem Verhalten im Sinne von Art. 2 Abs.1 anlässlich von Sportveranstaltungen abhalten lässt“.

Die KSPD schlägt des Weiteren vor, das Wort „grundsätzlich“ in Art. 6 Abs. 2, 2. Satz durch „nach Möglichkeit“ zu ersetzen.

Art. 6 Abs. 2: Der Begriff „Polizeistelle“ soll gemäss Konkordatsentwurf durch „Stelle“ ersetzt werden. Der Bericht der KKJPD vom 14. Oktober 2011 hält dazu fest, dass entscheidend sei, dass die Meldung bei einer Amtsperson erfolge. Immerhin sollte es möglich sein, auch eine andere geeignete Stelle (z.B. eine Poststelle) zu bezeichnen. Das grundsätzliche Problem bleibt aber auch so bestehen. Die in Rede stehenden Sportveranstaltungen finden in der Regel am Wochenende statt und damit zu einer Zeit, in der (neben der Polizei) kaum Amtspersonen oder andere geeignete Stellen zur Verfügung stehen. In nichtstädtischen Gebieten sind überdies auch Polizeidienststellen (sofern vorhanden) an den Wochenenden bzw. ausserhalb der Bürozeiten regelmässig nicht oder nur sehr eingeschränkt besetzt. Unter diesen Umständen ist es angezeigt, auf den gegenwärtig ausdrücklich verankerten Grundsatz der Meldung bei einer Stelle *am Wohnort* zu verzichten. Der in Art. 6 Abs. 2 nachfolgende Passus, wonach die persönlichen Umstände der betroffenen Person zu berücksichtigen sind, wie auch das Verhältnismässigkeitsprinzip geben bereits ausreichende Leitplanken. Immerhin kann es etwa durchaus zumutbar sein, dass sich eine in einer Agglomerationsgemeinde wohnhafte Person zwecks Erfüllung der Meldepflicht in die benachbarte Stadt, welche über einen ständig besetzten Polizeiposten verfügt, begeben muss.

Artikel 6 Abs. 3: Im Übrigen soll nach wie vor und lediglich die zuständige Wohnsitzbehörde eine Meldeauflage verfügen können. Eine solche Zuständigkeitsbeschränkung auf den Wohnort ist allerdings nicht zweckmässig, zumal die Vereine bisweilen ein sehr grosses „Fan-Einzugsgebiet“ aufweisen. Entsprechend sollte auch hier analog Art. 4 Abs. 3 die zuständige Behörde des Kantons bzw. der Gemeinde, in denen jener Klub seinen Sitz hat, zu welchem die betroffene Person in Beziehung steht, ebenfalls eine solche Massnahme verfügen können. Im Übrigen wäre es zu begrüssen, wenn wie beim Rayonverbot auch für die Meldeauflage eine Maximaldauer definiert würde (Vorschlag: 2 Jahre).

KSPD
KONFERENZ DER STÄDTISCHEN
POLIZEIDIREKTORINNEN UND POLIZEIDIREKTOREN

Artikel 8 und 9: Der Begriff „schwerwiegende Gewalttätigkeiten“ ist konsequenterweise durch „schwerwiegendes gewalttätiges Verhalten“ zu ersetzen.

Artikel 10: Die KSPD begrüsst die vorgesehene Ergänzung, wonach eine entsprechende Empfehlung neu explizit auch in Bezug auf Personen erfolgen kann, welche im Zusammenhang mit einer Sportveranstaltung *innerhalb* des Stadions gewalttätig wurden.

Freundliche Grüsse

Nino Cozzio
Präsident KSPD