



Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 59 17
Telefax 041 228 67 27
justiz@lu.ch
www.lu.ch

Generalsekretariat KKJPD
Herr Roger Schneeberger
Kramgasse 14
3000 Bern 8

Luzern, 10. Januar 2012 / Protokoll-Nr. 31

Revision des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen; Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Schneeberger

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme im oben erwähnten Vernehmlassungsverfahren. Im Namen und Auftrag des Regierungsrates haben wir zur Vernehmlassungsvorlage folgende Bemerkungen anzubringen:

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Wir sind im Grundsatz mit den vorgeschlagenen Änderungen des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (nachfolgend: Konkordat) einverstanden. Wir hoffen, dass es damit gelingen wird, die Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen einzudämmen und damit auch den Aufwand für die Polizeiarbeit sowie die damit verbundenen Kosten zu senken.

Offene Fragen haben wir bezüglich der Bewilligungspflicht und bezüglich der Beitrittsmodalitäten zum abgeänderten Konkordat. Wir verweisen dazu auf unsere Bemerkungen zu den Artikeln 3a und 15 des Konkordats.

2. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

zu Artikel 2

Wir regen an, den Katalog in Absatz 1 mit dem Verstoss gegen Artikel 37 des Bundesgesetzes über explosionsartige Stoffe (Sprengstoffgesetz, SprstG; SR 941.31) zu ergänzen. In der Praxis sind Verstösse gegen das Sprengstoffgesetz häufig und sollten deshalb auch spezielle Beachtung erhalten.

zu Artikel 3a

Wir regen an, die lediglich im erläuternden Bericht vom 14. Oktober 2011 aufgeführten Sanktionsmöglichkeiten auch in den Konkordatstext aufzunehmen.

Unklar sind für uns die Modalitäten der Bewilligungserteilung: Gemäss dem erläuternden Bericht umfasst die Bewilligungspflicht alle Spiele der jeweiligen Klubs, unabhängig davon, wo sie ausgetragen werden und ob es sich um Meisterschaftsspiele, Cupspiele, Turnierspiele, Freundschaftsspiele oder internationale Spiele handelt, wobei die Behörden das Mittel der Bewilligungspflicht dabei auch situativ anwenden und beispielsweise nur jene Spiele ihres Klubs als bewilligungspflichtig erklären, die sie aufgrund der Konstellation bezüglich Anhän-

gerschaft oder sportlicher Brisanz als problematisch einstufen. Für uns stellen sich Fragen, so beispielsweise unter welchen Kriterien und in welchem Zeitpunkt die Bewilligung erteilt wird. Sobald der Spielplan vorliegt oder erst einige Wochen oder gar Tage vor dem entsprechenden Spiel? Soll sich eine gemeinsame Praxis herausbilden oder entscheidet jeder betroffene Kanton nach eigenem Gutdünken? Wer ist bei einer nichterteilten Bewilligung oder einer Bewilligung mit Auflagen beschwerdelegitimiert? Nur die Klubs oder jeder (auch potentielle) Zuschauer? In der Praxis wird es wohl dazu führen, dass die Bewilligungen bzw. die Auflagen angefochten werden und die Rechtsmittelinstanzen trotz der Regelung gemäss Artikel 12 Absatz 1, wonach die Beschwerden keine aufschiebende Wirkung haben, unter grossem zeitlichen Druck die Anträge, die aufschiebende Wirkung wiederherzustellen, zu beurteilen haben werden. Angesichts des doch sehr hohen Risikos, dass eine nicht erteilte bzw. nur mit Auflagen erteilte Bewilligung angefochten wird, erachten wir vertiefte Ausführungen und Abklärungen der KKJPD zu diesem Thema als zwingend, bevor die Kantone über die geänderten Bestimmungen befinden können.

Des Weiteren vermissen wir genauere Ausführungen in Bezug auf die in Absatz 2 erwähnten Zutrittskontrollen mittels Identitätsfeststellung. In zeitlicher Hinsicht erscheint eine solche Kontrolle schwierig, da von den Matchbesuchern kaum verlangt werden kann, dass diese sich bereits Stunden vor dem Spielbeginn ins Stadion begeben. Auch müsste hier unseres Erachtens die Kostenfolge sowie die Aufwandfrage genauer betrachtet werden. Bevor eine solche Auflage überhaupt in Aussicht genommen wird, sollten die angekündigten Testläufe des Bundesamtes für Polizei (fedpol) ausgewertet worden sein. Es macht wenig Sinn, eine Auflage im Konkordat aufzuführen, welche entweder gar nicht oder nur mit hohen Kosten verbunden durchsetzbar ist.

zu Artikel 3b

Wir schlagen eine erweiterte Regelung vor: Die Polizei soll die Durchsuchungen nicht nur bei Fussball- und Eishockeyspielen, sondern generell bei Sportveranstaltungen vornehmen dürfen.

Die in Absatz 2 enthaltene "kann"-Formulierung bedarf einer ergänzenden Regelung (Definition der zuständigen Behörde) im kantonalen Recht. So wird auch im Bericht vom 14. Oktober 2011 festgehalten, dass ein gezieltes Abtasten über den Kleidern im Intimbereich nach Auffassung der Experten Polizeiangehörigen vorbehalten ist. Jedoch sei eine Delegation an Angehörige von privaten Sicherheitsunternehmen zulässig, wenn diese im Rahmen eines Gesetzes im formellen Sinn erfolge. Dies bedingt aber wiederum, dass die Polizei selbst im kantonalen Polizeirecht über eine genügende Rechtsgrundlage für verdachtsunabhängige Durchsuchungen von Matchbesuchern verfügt, da keine Aufgaben delegiert werden können, welche sie nicht selber besitzt.

Sportstadien sind halb-öffentliche Räume. Eine Delegation ist zwar grundsätzlich möglich, jedoch übernimmt die delegierende Behörde auch einen Teil der Verantwortung, nämlich die, dass die privaten Sicherheitsdienste den Auftrag richtig, namentlich rechtmässig, ausüben. Mit der Auftragserteilung müsste somit auch die Haftung wegbedungen werden können, so dass die privaten Sicherheitsunternehmen in eigener Verantwortung handeln. Ist eine Haftungswegbedingung nicht möglich, entsteht eine Aufsichtspflicht der Behörden über die privaten Sicherheitsdienste, was wir als nicht unproblematisch erachten. Die polizeilichen Ressourcen sollten nicht zusätzlich belastet werden, denn prinzipiell arbeiten die privaten Sicherheitsunternehmen im Auftrag des Veranstalters, welcher auch dafür zu sorgen hat, dass die Kontrollen gesetzes- und konkordatskonform durchgeführt werden. Da es sich beim Abtasten im Intimbereich aber um eine polizeiliche Aufgabe handelt, kann der Auftrag nicht durch den Veranstalter erfolgen, da ihm diese Kompetenzen nicht zukommen. Folgt man diesen Ausführungen, ist zwar die Delegation möglich, die Aufsichtspflicht bleibt jedoch stets bei der Polizei. Eine solche Lösung lehnen wir ab.

zu Artikel 4

Die Regelung der Zuständigkeit muss den einzelnen Kantonen überlassen werden. Kantone mit Stadtpolizeien sollen allenfalls in ihrer Einführungsgesetzgebung ihre Städte legitimieren. Ansonsten könnten – was weder sinnvoll noch systemkonform ist – auch Städte, welche über keine eigene Stadtpolizei verfügen, Rayonverbote aussprechen.

Wir begrüssen den Vorschlag, dass Rayonverbote neu schweizweit und für die Dauer von bis zu zwei Jahren ausgesprochen werden können. Da die zuständige Behörde die Dauer der zu verfügenden Rayonverbote jeweils im Einzelfall festlegt, wird auch dem Erfordernis der Verhältnismässigkeit Rechnung getragen.

zu Artikel 5

Die Idee einer Internetseite, auf welcher alle Rayons aufgeschaltet werden, erscheint grundsätzlich plausibel. Den Mehrwert einer solchen Internetplattform sehen wir insbesondere in einer Kosteneinsparung, da der umfangreiche Druck von Karten wegfällt. Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass die Seite laufend angepasst werden kann (z.B. für Cupspiele).

Es stellt sich allerdings die Frage, ob eine solche Regelung verfassungskonform ist. Im erläuternden Bericht vom 14. Oktober 2011 vermissen wir entsprechende Ausführungen. Grundsätzlich muss eine Verfügung schriftlich und so präzise formuliert sein, dass der Empfänger nicht noch besondere Anstrengungen unternehmen muss (wie eben beispielsweise das Konsultieren einer Homepage oder das Einsehen der Einträge bei einer Behörde).

Wir regen zudem an, im erläuternden Bericht zu ergänzen, dass bei der Einsichtnahme bei der Behörde die Gelegenheit geboten werden sollte, die Karten gegen Entgelt zu kopieren. Es wäre unverhältnismässig, von den Betroffenen zu verlangen, dass sie alle Karten im Gedächtnis behalten oder diese vor jedem Spiel bei der Behörde einsehen.

zu Artikel 6

Die Regelung, wonach ausdrücklich die Polizei die Meldestelle zu bezeichnen hat, erachten wir als ungeeignet. Sollte nämlich nicht die Polizei, sondern eine andere Behörde die Verfügung erlassen, so wird mit der Bezeichnung der Meldestelle eine neue Verfügung notwendig. Dies birgt das Risiko einer erneuten Anfechtbarkeit und einer zeitlichen Verzögerung. Sinnvoller wäre, wenn die verfügende Behörde auch die Stelle bezeichnet, bei welcher sich der Störer zu melden hat. Hinzu kommt, dass in Absatz 2 wiederum die verfügende Behörde erwähnt wird, was nicht nachvollziehbar ist, wenn – gemäss Absatz 1 – die Polizei die Meldestelle zu bezeichnen hat. Im Sinne einer einheitlichen und sachgerechten Lösung regen wir an, die verfügende Behörde als zuständig zu erklären.

Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a des Konkordats verweist unter anderem auf Gewalttätigkeiten gegen Personen im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a und c–i. Da unter die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a aufgeführten strafbaren Handlungen neu auch Tötlichkeiten (Art. 126 StGB) fallen, könnte aufgrund einer einzelnen, erstmals begangenen Tötlichkeit eine Meldeauflage verfügt werden. Hingegen verweist Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a ausdrücklich nicht auf Sachbeschädigungen im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b. Somit kann bei einer erstmals begangenen Sachbeschädigung selbst dann nicht direkt eine Meldeauflage verfügt werden, wenn die Beschädigung ein grosses Ausmass aufweist. Wir erachten diese Lösung als inkonsequent und regen an, entweder die Sachbeschädigung in den Verweis gemäss Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a aufzunehmen oder aber die Tötlichkeiten von diesem Verweis auszuschliessen. Weiter regen wir an, nicht nur das Werfen, sondern auch das Zünden von pyrotechnischen Gegenständen in Absatz 1 Buchstabe a aufzunehmen.

zu Artikel 13

Die Anonymität der Zuschaueremasse führte in der Vergangenheit verschiedentlich dazu, dass pyrotechnisches Material unerkannt abgebrannt werden könnte. Würde das vom fedpol geführte HOOGAN Informationssystem partiell öffentlich zugänglich gemacht, so könnte die bis anhin genossene Anonymität verhindert werden. Die entsprechende gesetzliche Grundlage für eine solche Einschränkung des Datenschutzes könnte mit einer Ergänzung des

Konkordats geschaffen werden. Um nicht zu stark in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen einzugreifen, müsste der öffentliche Zugang des Registers auf die aktiven Massnahmen beschränkt werden. Alle weiteren Informationen würden wie bis anhin nur den Behörden zur Verfügung stehen, welche für die Bearbeitung der Daten zuständig sind. Entsprechend müsste auch die Verordnung über verwaltungspolizeiliche Massnahmen und über Informationssysteme des Bundesamtes für Polizei vom 4. Dezember 2009 (SR 120.52) geändert werden.

zu Artikel 13 Absatz 3 Buchstabe c

Wir verweisen vorab auf unsere Bemerkungen zu Artikel 5. Werden die Pläne des Rayonverbots nur noch über einen Internet-Link abgegeben, ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Pläne dennoch beim fedpol eingereicht werden müssen. Es erscheint unverhältnismässig, das fedpol mit Plänen zu bedienen, den Betroffenen jedoch nur auf einen Link im Internet hinzuweisen. Anders wäre es, wenn der Verfügungsadressat die Möglichkeit erhält, die Karten zu kopieren. In jenem Fall müsste im Sinne einer Gleichbehandlung wohl auch das fedpol mit einer Kopie bedient werden.

zu Artikel 15

Wir sind uns bewusst, dass die Problematik der Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen nach sofortigen Lösungen ruft. Allerdings rechtfertigt dies unseres Erachtens kein Vorgehen, welches Fragen in rechtlicher und/oder praktischer Hinsicht offen lässt. Wie die Erfahrungen im Zusammenhang mit der Schaffung des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zeigen, sind allfällige Referenden gegen Beitrittsbeschlüsse der Kantone beziehungsweise Beschwerden beim Bundesgericht nicht auszuschliessen. Es kann und darf nicht sein, dass dann wiederum die betroffenen Kantone in den Verfahren vor Bundesgericht selber die rechtlichen Ausführungen zu heiklen Punkten des Konkordats erarbeiten müssen. Vielmehr erachten wir es als absolut notwendig, dass sämtliche heiklen Punkte durch die KKJPD vor der Ratifizierung vertieft abgeklärt werden.

In diesem Zusammenhang weisen wir auch auf offene Fragen in Bezug auf die Beitrittsmodalitäten hin. Gemäss dem erläuternden Bericht sind die mit der vorliegenden Revision des Konkordats vorgeschlagenen Änderungen als Ergänzungen zum bisherigen Konkordat aufzufassen. Bedeutet dies nun, dass die Kantone, die den Änderungen zustimmen, nur diesen Änderungen beitreten oder aber dem geänderten Konkordat als Ganzes? Trifft Letzteres zu, so besteht das Risiko, dass diejenigen Bestimmungen des Konkordats, welche bereits vom Bundesgericht überprüft worden sind, mit ungewissem Ausgang erneut angefochten werden können. Und was passiert, falls einzelne Kantone die Änderungen ablehnen? Gibt es dann zwei gleichzeitig in Kraft stehende Konkordate?

3. Weitere Bemerkungen

Der Rechtsmittelweg richtet sich nach kantonalem Recht. Unseres Erachtens wäre die Revision des Konkordats auch eine Gelegenheit zu überlegen, ob es nicht sinnvoll wäre, ein einheitliches Verfahren analog dem Ordnungsbussenverfahren oder analog dem Strafbefehlsverfahren gemäss Artikel 352 ff. StPO mit jeweiliger Einsprachemöglichkeit einzuführen. Mit einem solchen Verfahren könnte die – teilweise sehr lange – Verfahrensdauer bis zur Rechtskraft einer verhängten Massnahme allenfalls erheblich verkürzt werden.

Freundliche Grüsse



Yvonne Schärli-Gerig
Regierungsrätin