

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 1. April 2014

266

EINGANG GR			
23. April 2014			
GRG Nr.	12	BS 23	242

Botschaft betreffend Änderung des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 / Änderungen vom 2. Februar 2012

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft für eine Änderung des Konkordats vom 15. November 2007 über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (RB 541.1).

Nachdem die Behörden in den letzten Jahren eine Zunahme von gewalttätigen Ausschreitungen im Rahmen von Fussball- und Eishockeyspielen feststellten, hat die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) am 2. Februar 2012 zahlreiche Änderungen des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 beschlossen. Kernpunkte der Konkordatsänderung sind die Einführung einer Bewilligungspflicht für Fussball- und Eishockeyspiele der obersten Spielklassen, die Regelung der Identitätskontrollen und Personendurchsuchungen durch die Polizei und private Sicherheitsdienste sowie Verschärfungen bei Rayonverboten und Meldeauflagen.

I. Ausgangslage

1.1 Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007

Um Gewalt und Ausschreitungen anlässlich von Sportveranstaltungen entgegenzutreten und den Behörden insbesondere im Hinblick auf die EURO 2008 die dafür notwendigen Handlungsinstrumente in die Hand zu geben, führten die eidgenössischen Räte per 1. Januar 2007 neue Massnahmen ein. Mit einer Teilrevision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) wurden präventive und kaskadenartig ausgestaltete Massnahmen gegen gewalttätige Personen wie

Rayonverbot, Meldeauflage, Polizeigewahrsam und Ausreisebeschränkung, geschaffen. Im Weiteren wurde beim Bundesamt für Polizei (fedpol) die Datenbank HOOGAN eingerichtet, in die Daten über Personen aufgenommen werden, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen gewalttätig verhalten haben. Die Geltung der Massnahmen Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam wurde von den eidgenössischen Räten bis Ende 2009 befristet, weil sie für die Folgezeit die Kantone als zuständig erachteten, Regelungen in diesem Bereich zu erlassen. Die KKJPD war sich in der Folge einig, die befristeten Massnahmen des BWIS in Form eines Konkordats per 1. Januar 2010 schweizweit praktisch unverändert ins kantonale Recht zu überführen. Sie verabschiedete daher an ihrer Herbstversammlung vom 15./16. November 2007 das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, welches die lückenlose Weiterführung der Massnahmen ermöglichte. Es ist seit dem 1. September 2010 in allen 26 Kantonen in Kraft. Der Kanton Thurgau ist dem Konkordat bereits mit Vollzugsbeginn per 1. Januar 2010 beigetreten.

1.2 Weitere Entwicklung der Gewaltproblematik

Unter dem Einfluss der EURO 2008 schien sich die Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen mit den befristeten Massnahmen des BWIS anfänglich zu verringern. So nahm die Zahl der im HOOGAN im Verlauf der Fussball- und Eishockeysaisons 2007/2008 und 2008/2009 neu erfassten Personen von 233 auf 195 ab. Bereits in der darauffolgenden Saison 2009/2010 stiegen die Neueintragungen im HOOGAN jedoch wieder erheblich – von 131 auf 326 Personen – an.

Im Bestreben, die herrschende Gewalt vor allem im Umfeld von Fussball- und Eishockeyspielen wirksam zu bekämpfen, verabschiedete die KKJPD an der Herbstversammlung vom 12./13. November 2009 weiterführende Massnahmen in Form einer Policy (<http://www.kkjpd.ch/images/upload/091112%20Bericht%20Policy%20Gewalt%20im%20Sport%20d.pdf>) gegen Gewalt im Sport. Diese basiert auf dem Ansatz, dass alle Beteiligten von Sportveranstaltungen in die Pflicht genommen werden müssen, individuell einen Beitrag zur Lösung der Gewaltproblematik in ihrem Zuständigkeitsbereich zu leisten. Die in der Policy beschlossenen Massnahmen betreffen hauptsächlich die Bereiche der Identifizierung von Gewalttäterinnen und -täter, der Strafverfolgung, der Stadionsicherheit und der An- und Rückreise von Gästefans. Um die Umsetzung der in der Policy enthaltenen Massnahmen weiter voranzutreiben, genehmigte die KKJPD am 9. April 2010 sodann eine Mustervereinbarung. Diese stellt im Sinn einer Empfehlung ein Modell für die konkrete Umsetzung der Policy im Sicherheitsbereich bei Fussballspielen dar und legt unter anderem die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und den Klubs sowie die entsprechenden Pflichten und Verantwortlichkeiten fest. Eine entsprechende Mustervereinbarung wurde auch für Eishockeyspiele ausgehandelt, jedoch von der KKJPD nicht formell verabschiedet.

Der Kanton Thurgau war mangels Fussball- und Eishockeymannschaften in der obersten Liga bisher nur am Rande betroffen, weshalb noch keine direkten Auswirkungen verzeichnet bzw. die Massnahmen der Policy und die Mustervereinbarung noch nicht umgesetzt werden mussten.

1.3 Umsetzungsdefizite

Die Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen liess sich mit den bisherigen Massnahmen – insbesondere im Umfeld von Fussballspielen – schweizweit leider nicht nachhaltig eindämmen. Vielmehr nahm die Gewalt weiter zu. Bei den im HOOGAN im Verlauf der Saison 2010/2011 neu erfassten Personen musste im Vergleich zur Saison 2009/2010 ein Anstieg von rund 12 Prozent festgestellt werden. Aus der Saison 2010/2011 besonders erwähnenswert sind die Bilder der schweren Ausschreitungen vor dem Meisterschaftsspiel der Super League zwischen dem FC Zürich und dem FC Basel im Zürcher Letzigrund vom 11. Mai 2011, als rund 1'500 Anhänger des FC Basel den Eingangsbereich des Gästesektors stürmten. Dabei erlitten zehn Personen leichte Verletzungen, darunter auch private Sicherheitsangestellte. Durch die Stürmung wurden ausserhalb des Stadions zahlreiche elektronische Geräte zerstört, und im Inneren des Stadions plünderten die Fans Essensstände und richteten an den Toilettenanlagen teils massive Sachbeschädigungen an.

Angesichts der steigenden, teils massiven Gewalttätigkeiten rund um Fussballspiele musste die KKJPD feststellen, dass nur wenige der in der Policy beabsichtigten Ziele erreicht werden konnten. Erfolgreich umgesetzt wurde, dass die Eintragungen im HOOGAN systematisch mit Fotos erfolgen, die Sanktionen für Verstösse im Zusammenhang mit dem Besuch von Sportveranstaltungen von der Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (KSBS) mittels Richtlinien vereinheitlicht wurden und die Verfügungen von Massnahmen wie Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam weitgehend nach denselben Kriterien erfolgen. Wichtige Massnahmen der Policy, insbesondere soweit diese nicht verbindlich sind, sondern nur empfehlenden Charakter haben wie beispielsweise die Mustervereinbarung, wurden indessen nicht oder nur teilweise umgesetzt. Teilerfolge sind hinsichtlich der Entsendung von Sicherheitsbegleiterinnen und -begleitern und Szenekennerinnen und -kennern, der Verstärkung der Ressourcen zur Identifizierung von Gewalttätern, des Betriebs hoch auflösender Videokameras rund um die Stadien, der engeren Zusammenarbeit zwischen Polizei und Strafverfolgungsbehörden, der Prüfung und Genehmigung von Stadionordnungen und Sicherheitskonzepten und der Einführung einer Bewilligungspflicht mit der möglichen Anordnung von Auflagen sowie der Einschränkungen beim Alkoholverkauf zu sehen. Bei der Einführung der Fancard, von Charterzügen oder Kombitickets für Gästefans und der Eindämmung des Alkoholkonsums auf den Reisewegen der Fans und in der Umgebung der Stadien ergaben sich hingegen keine nennenswerten Fortschritte.

II. Änderungen des Konkordats

2.1 Vorbemerkungen

Nachdem die Ziele der Policy in den letzten Jahren somit weder umfassend noch einheitlich umgesetzt worden sind und sich der negative Trend der Gewalt insbesondere im Umfeld von Fussballspielen weiter fortsetzt, müssen zur Gewährleistung einer gewaltfreien Durchführung von Sportveranstaltungen auch jene Klubs und deren Umfeld

eingebunden werden, welche die Massnahmen der Policy nicht oder nur in Teilbereichen befolgen. Um dies zu erreichen, waren Änderungen des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen erforderlich.

Die KKJPD führte bei den Kantonen und den interessierten Kreisen vom 14. Oktober 2011 bis 12. Januar 2012 eine breite Vernehmlassung zu den entsprechenden Änderungen durch. Alle 26 Kantonsregierungen, neun Stadtregierungen mit Fussball- oder Eishockeyklubs der obersten Liga, alle grossen Parteien und die überwiegende Mehrheit der konsultierten Organisationen stimmten der Vorlage vollumfänglich zu oder begrüsst sie weitestgehend. Auch der Kanton Thurgau unterstützte in seiner Stellungnahme vom 13. Dezember 2011 die Absicht und das Vorgehen, die Gewalt an Sportveranstaltungen mit verschärften Regelungen zu bekämpfen.

Die Vertreter des Fussballs und des Eishockeys hiessen die meisten Punkte der Revision gut, insbesondere die Verschärfung der Rayonverbote und Meldeauflagen, zeigten sich aber skeptisch in Bezug auf die Einführung der Bewilligungspflicht. Die Demokratischen Juristinnen und Juristen Zürich (DJZ), Fanorganisationen und die Christlich-soziale Partei (CSP) lehnten die Vorlage ab.

Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens wurden am 2. Februar 2012 im Rahmen einer ausserordentlichen Plenarversammlung der KKJPD diskutiert, zu der auch Vertreterinnen und Vertreter der öffentlichen Hand eingeladen waren. Sie führten zu verschiedenen Anpassungen der Vorlage, unter anderem in jenen Bereichen, in denen grundrechtliche Bedenken geäussert wurden. Das angepasste Konkordat wurde schliesslich im Rahmen der Schlussabstimmung von der KKJPD-Plenarversammlung mit 31:0 Stimmen, ohne Enthaltungen, zuhanden der Ratifikation in den Kantonen verabschiedet.

2.2 Änderungen

Die Änderungen des Konkordats vom 15. November 2007 über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 2. Februar 2012 betreffen hauptsächlich die Einführung der Bewilligungspflicht für Fussball- und Eishockeyspiele der jeweils obersten Ligen und die Möglichkeit der Behörden, die Bewilligungen mit Auflagen zu verbinden. Dadurch sollen die Behörden Einfluss auf diejenigen Bereiche nehmen können, die in der Verantwortung der Klubs bzw. der Veranstalter von Fussball- und Eishockeyspielen liegen. Die Behörden sollen damit die in der Policy enthaltenen Massnahmen durchsetzen können, um die Gewalt von den Stadien fernzuhalten.

Da es die Gewalt vornehmlich in denjenigen Fussball- und Eishockeyspielen zu bekämpfen gilt, bei denen Klubs der jeweils obersten Spielklasse der Männer beteiligt sind, fallen sämtliche dieser Spiele zwingend unter die Bewilligungspflicht. Für Spiele von Klubs unterer Spielklassen und anderer Sportveranstaltungen, die in Bezug auf die Ausübung von Gewalt bisher grundsätzlich zu keinen Problemen führten, besteht demgegenüber zwar keine Bewilligungspflicht, aber die Möglichkeit der zuständigen Behörde, eine solche bei Gefährdung der Sicherheit situationsgerecht vorzusehen.

Die Fernhaltung von gewalttätigen Fans ist nur möglich, wenn die Zutrittskontrollen der Besucherinnen und Besucher von Sportveranstaltungen an den Stadioneingängen oder beim Besteigen von Fantransporten nicht nur visuell erfolgt. Die Behörden können daher vorschreiben, dass sich die Besucherinnen und Besucher einer Identitätskontrolle und/oder einem Abgleich mit Einträgen im HOOGAN unterziehen lassen müssen. Die Behörde ordnet nötigenfalls auch Durchsuchungen an. Wie in England, Belgien und Holland sollen die zuständigen Behörden insbesondere bei Risikospielen sogenannte „Kombitickets“ verfügen können.

Die Revision enthält folgende Hauptpunkte:

- Neu sollen auch Tötlichkeiten und die Hinderung einer Amtshandlung als gewalttätiges Verhalten gelten.
- Rayonverbote, für die heute eine Maximaldauer von einem Jahr gilt, sollen künftig für eine Dauer bis zu drei Jahren erlassen werden können. Die Verfügungen können zudem Rayons in der ganzen Schweiz umfassen.
- Bei Gewalt gegen Personen (Ausnahme: Tötlichkeiten), 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 in der jeweils höchsten Liga ein Instrument in die Hand gegeben, um den privaten Veranstaltern von Sportanlässen Auflagen machen zu können. Diese können bauliche und technische Massnahmen in den Stadien, die Zahl der einzusetzenden privaten Sicherheitskräfte, die Stadionordnung, den Verkauf alkoholischer Getränke, die Abwicklung der Zutrittskontrollen, die An- und Rückreise der Gästefans und andere sicherheitsrelevante Bereiche betreffen, auf welche die Behörden heute keinen Einfluss nehmen können, die aber grossen Einfluss auf die Arbeit von Polizei und Gerichten haben. Dieses Vorgehen ist in den anderen europäischen Ländern längst Standard.

2.3 Urteil des Bundesgerichts zum geänderten Hooligan-Konkordat

Im Zusammenhang mit dem Ratifikationsverfahren zum geänderten Konkordat hatte sich das Bundesgericht mit Beschwerden gegen die Beitritte der Kantone Luzern und Aargau zum revidierten Hooligan-Konkordat in der Fassung vom 2. Februar 2012 zu befassen. Die Beschwerdeführer rügten, alle mit der Revision des Konkordats vom 2. Februar 2012 neu eingefügten Bestimmungen seien grundrechtswidrig und deshalb aufzuheben. Mit Urteil vom 7. Januar 2014 (1C_176/2013, 1C_684/2013) kam das Bundesgericht zum Schluss, dass die meisten Bestimmungen des geänderten Konkordats mit den Grundrechten vereinbar seien. Es hat sämtliche Massnahmen wie die Ausdehnung des gewalttätigen Verhaltens in inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht, die Einführung einer Bewilligungspflicht für die Spiele, das Kombiticket, die Identitätskontrollen, die Durchsuchungen, die längeren und schweizweiten Rayonverbote oder die direkte Anordnung von Meldeauflagen als grundrechtskonform beurteilt.

Lediglich in Bezug auf zwei Bestimmungen wurde die Beschwerde gegen den Kanton Luzern teilweise gutgeheissen. Korrigiert wurde die Minimaldauer von Rayonverboten, welche nun auch weniger als ein Jahr betragen kann (Art. 4 Abs. 2). Statt dass die Rayonverbote 1-3 Jahre betragen, sollen sie gemäss Bundesgericht 0-3 Jahre betragen. Das bedeutet, dass auch geringfügigere Verstösse als von der KKJPD beabsichtigt, mit Rayonverboten geahndet werden können. Zudem hob das Bundesgericht eine Bestimmung auf, die bei unentschuldbarer Verletzung einer Meldeauflage zwingend eine Verdoppelung der Dauer dieser Massnahme vorsah (Art. 7 Abs. 4). Beim Umgang mit Personen, die gegen Meldeauflagen verstossen – hier geht es um ein bis zwei Einzelfälle pro Jahr –, können die Behörden statt die Dauer der Meldeauflage zu verdoppeln, einfach eine neue, längere Verfügung erlassen oder einen Polizeigewahrsam verfügen.

In einem weiteren Urteil (1C_570/2013) weist das Bundesgericht eine Beschwerde gegen die Abstimmungserläuterungen des Kantons Zürich zur Referendumsabstimmung über das Konkordat ab.

2.4 Anpassung des Konkordats an das Urteil des Bundesgerichts

Das bereits durch 19 Kantonsparlamente verabschiedete Konkordat bleibt ungeachtet der erwähnten Schlussfolgerungen des Bundesgerichts in Kraft, wobei die vom Bundesgericht beanstandeten beiden Passagen (Art. 4 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 4) ab sofort nicht mehr anzuwenden bzw. anzupassen sind. Die KKJPD wird eine Fassung des Konkordats erstellen, die dies in Fussnoten festhält. Neue Parlamentsentscheide müssen in den bereits beigetretenen Kantonen nicht getroffen werden. Der Vorstand der KKJPD hat in seiner Sitzung vom 31. Januar 2014 eine angepasste Fassung des Hooligan-Konkordats verabschiedet und die Empfehlungen zum Konkordat angepasst.

2.5 Zuständigkeit zur Bewilligungserteilung

Für den Vollzug auch des geänderten Konkordats wird im Sinne der geltenden Ausführungsbestimmungen vom 17. November 2009 (RB 541.11) weiterhin grundsätzlich die Kantonspolizei zuständig sein. Allerdings wird nun eine Bestimmung zur Bewilligungserteilung im Sinne des neuen Art. 3a aufzunehmen sein. Solche Bewilligungen sollen künftig durch das Departement für Justiz und Sicherheit (DJS) erteilt werden. Die Vorbereitung solcher Entscheide wird jedoch der Polizei obliegen.

III. Vernehmlassungsverfahren

Wie unter Ziff. II./2.1 erwähnt, hat die KKJPD am 12. Oktober 2011 zu den Änderungen des Konkordats vor allem bei den Kantonen ein Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Bereits vorgängig am 6. September 2011 orientierte der Regierungsrat das Büro des Grossen Rats über dieses Vorhaben. Mit Brief vom 21. Oktober 2011 wurde das Büro schliesslich vom DJS eingeladen, sich zu den Konkordatsänderungen zu äussern. Die hierfür ernannte Kommission des Grossen Rats behandelte das Geschäft an seiner Sitzung vom 7. November 2011 und verfasste am 28. November 2011 einen entsprechenden Mitbericht. Gestützt auf denselben verabschiedete der Regierungsrat am 13. Dezember 2011 zuhanden der KKJPD seine Stellungnahme und unterstützte darin grund-

sätzlich das Änderungsvorhaben, brachte zu einzelnen Bestimmungen aber auch Anpassungsvorschläge an.

IV. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Konkordats

Art. 2 Abs. 1

Art. 2 Abs. 1 wird in zeitlicher, thematischer und räumlicher Hinsicht insofern präzisiert, als nunmehr festgehalten wird, dass gewalttätiges Verhalten und Gewalttätigkeiten namentlich vorliegen, wenn die betroffene Person die Straftaten im Vorfeld, während einer Sportveranstaltung oder im Nachgang dazu verübt hat, sofern die Tat einen Zusammenhang mit der Anhängerschaft der betreffenden Person zu einer entsprechenden Mannschaft 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.

Die Auflistung in Abs. 1 lit. a, f und i erfasst zudem neu ausdrücklich auch die drei Tatbestände der Tötlichkeit (Art. 126 Abs. 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuches [SR 311.0; StGB]), Gefährdung durch Sprengstoffe und giftige Gase in verbrecherischer Absicht (Art. 224 StGB) und Hinderung einer Amtshandlung (Art. 286 StGB).

Neu sollen die strafbaren Handlungen gegen Leib und Leben, die zu Massnahmen nach dem Konkordat führen, mit dem Tatbestand der Tötlichkeit 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 Tötlichkeiten begehen. Dies drängt sich auch aufgrund der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts auf. Es subsumiert neben Ohrfeigen, Fusstritten und Faustschlägen auch Handlungen, die zu Schrammen, Schürfungen, Quetschungen oder Hämatomen führen, unter die Tötlichkeiten. Somit fallen neu Tatbestände darunter, die früher als einfache Körperverletzung galten. Damit ist die heutige Schwelle mit der einfachen Körperverletzung als leichtestes der erfassten Delikte zu hoch angesetzt.

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 Polizistinnen und Polizisten 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.

Die Aufzählung des gewalttätigen Verhaltens in Abs. 1 ist im Übrigen nicht abschliessend, wie der Begriff „namentlich“ im Einleitungssatz verdeutlicht.

Art. 2 Abs. 2

Art. 2 Abs. 2 erfährt keine Änderungen gegenüber der bisherigen Fassung. Mit Blick auf die Rechtsanwendung soll aber im Sinne einer Auslegungshilfe festgehalten werden,

dass auch Rauchpetarden zu den pyrotechnischen Gegenständen im Sinne dieses Absatzes zählen.

Art. 3a (neu)

Art. 3a Abs. 1

Es erscheint sinnvoll, im Konkordat eine Bewilligungspflicht für gewisse Sportveranstaltungen vorzusehen und so zu verhindern, dass alle Kantone und Städte, die heute oder in Zukunft vom Problem betroffen sind, je autonom eine Bewilligungspflicht 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 und der National League im Eishockey. 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.

Ziel der Einführung einer Bewilligungspflicht ist es, den Behörden ein adäquates Mittel in die Hand zu geben, um die Bewilligung für die Durchführung eines Spiels davon abhängig zu machen, dass der Klub, der als privater Ausrichter wie jeder Veranstalter eines Konzerts oder einer Messe 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. Die Koordinationsgruppe Gewalt im Umfeld des Sports (GiUS), der Mitglieder von Behörden, Sportverbänden und Fanarbeit angehören, erarbeitete zuhanden der KKJPD für Spiele mit geringem, mittlerem oder hohem Risiko je eine Musterbewilligung mit entsprechenden Auflagen. Zudem werden Empfehlungen dazu formuliert, wie auf besondere Vorfälle wie die Stürmung eines Stadion-Sektors, unerlaubte Fanmärsche, Vorfälle mit pyrotechnischen Gegenständen, etc. reagiert werden soll. Die Auflagen sollen so gewählt werden, dass sie gewaltfreien Fangruppierungen sowie Zuschauerinnen und

Zuschauern die grösstmöglichen Freiheiten belassen, dass aber wirksame Massnahmen getroffen werden können, wenn die Sicherheit gefährdet ist.

Wer Bewilligungsbehörde ist, entscheidet der Kanton. Wie unter Ziff. II./2.5 dargelegt, soll im Kanton Thurgau das DJS auf Vorbereitung der Kantonspolizei für die Bewilligungserteilung zuständig sein. Den Kantonen steht es frei, für die Erteilung von Bewilligungen nach diesem Konkordat Gebühren zu erheben.

Unter die Bewilligungspflicht nach Abs. 1 fallen somit sämtliche Fussball- und Eishockeyspiele, an denen Klubs der jeweils obersten Spielklasse der Männer beteiligt sind. Dabei bedürfen nicht nur die Meisterschaftsspiele, sondern auch Cup-, Turnier- und Freundschaftsspiele sowie Spiele in internationalen Wettbewerben einer Bewilligung. Selbst wenn also der Kanton Thurgau derzeit keine Mannschaften der erwähnten Sportarten in der obersten Liga aufweist, kann es im Rahmen von Cup- oder Freundschaftsspielen gleichwohl zu einem Bewilligungsverfahren kommen.

Art. 3a Abs. 2

Abs. 2 bestimmt, dass eine Bewilligung mit Auflagen verbunden werden kann. In erster Linie ist dabei an Massnahmen zu denken, welche in der Policy gegen Gewalt im Sport enthalten sind. In Art. 3a Abs. 2 werden beispielhaft einige Auflagen erwähnt, die Gegenstand einer Bewilligung sein können.

Zu den *baulichen Massnahmen* gehört beispielsweise die Anordnung der Sitzplatzpflicht in den Stadien. Die Behörden sollen die Möglichkeit haben, den Zuschauerinnen und Zuschauern eine Sitzplatzpflicht aufzuerlegen. Erfahrungen im Ausland zeigen, dass die Stadionsicherheit mit dieser Massnahme entscheidend verbessert werden kann, insbesondere dann, wenn der Stadionbetreiber die Tickets für die Sitzplätze nur an Personen verkauft, die sich identifizieren. In Sitzplatzsektoren fällt es dem Sicherheitspersonal auch leichter, gegen Personen zu intervenieren, die pyrotechnische Gegenstände verwenden oder handgreiflich werden.

Ferner kann – insbesondere vor den Sektoren, die für die Heim- und Gästekurven bestimmt sind – die Installation von Wellenbrechern vorgeschrieben werden. Dies sind Metallbogen, die im Boden eingelassen werden und dafür sorgen, dass die Besucherinnen und Besucher in einer Schlangenlinie zur Zutrittskontrolle gelangen. Damit kann verhindert werden, dass Fangruppen absichtlich erst kurz vor dem Anpfiff Einlass begehren und dabei absichtlich ein Gedränge verursachen. In dieser Situation sind die Sicherheitskräfte häufig gezwungen, die Stadiontore zu öffnen, um Verletzungen zu vermeiden. So gelangen Risikofans unkontrolliert ins Stadion und schmuggeln dabei häufig auch Fackeln ins Stadion. Mit den Wellenbrechern, mannshohen Gittern und anderen geeigneten Massnahmen beim Einlass ist zu gewährleisten, dass die Zutrittskontrollen systematisch stattfinden können.

Unter *technische Massnahmen* fällt u.a. die Installation oder das Nachrüsten hoch auflösender Videokameras an neuralgischen Standorten.

Der *Einsatz bestimmter personeller oder anderer Mittel durch den Veranstalter* kann im Bereich der Stadionsicherheit darin bestehen, dass einerseits die Stadionordnung, in der allfällige Auflagen und Verbote für die Verwendung von pyrotechnischen Gegenständen, Megafonen, Transparenten und Fahnen erlassen werden, und dass andererseits das Sicherheitskonzept von der Behörde genehmigt werden muss. Die Behörden können dem Veranstalter insbesondere vorschreiben, wie viele Angehörige privater Sicherheitsunternehmen für ein Spiel aufzubieten und welche Anzahl an Sicherheitsangestellten die Gastmannschaft zur Begleitung ihrer Anhänger zu stellen sind. Auch wenn die Sicherheit in den Stadien Sache der privaten Ausrichterinnen und Ausrichter ist, sind Stadien rechtlich als halböffentliche Räume zu qualifizieren. Die Behörden sollen deshalb mittels Auflagen dafür sorgen, dass die Sicherheit in den Stadien gewährleistet ist.

Nur wenn die privaten Sicherheitskräfte überfordert sind oder wenn es aus ermittlungstechnischen Gründen notwendig erscheint, greift die Polizei in den Stadien selbst ein. Die Polizei bestimmt die Ausnahmen. Eine solche kann dann angezeigt sein, wenn es in einem bestimmten Stadionsektor zu Ausschreitungen oder massiven Verstössen gegen die Stadionordnung kommt. Die Polizei kann vom Veranstalter in dieser Situation verlangen, dass er die Personen im entsprechenden Sektor zurückbehält, damit sie identifiziert und sanktioniert werden können.

Regeln für den Verkauf der Eintrittskarten

Mit Auflagen in Bezug auf den Verkauf von Eintrittskarten für Sportveranstaltungen kann beispielsweise verhindert werden, dass sich die Anhänger von Heim- und Gastmannschaft auf ihren An- und Rückreisewegen ausser- wie innerhalb der Stadien begegnen. Den Behörden soll es auch ermöglicht werden, den Verkauf von Alkohol inner- und ausserhalb der Stadien sowie auf den An- und Rückreisewegen der Fans durch Auflagen zu reglementieren. Zudem ist die Einflussnahme auf den Ticketverkauf Voraussetzung für die Einführung des Kombitickets.

Verkauf alkoholischer Getränke

In ihrer Policy gegen Gewalt im Sport empfiehlt die KKJPD, in den Gästesektoren der Stadien keine alkoholischen Getränke zu verkaufen, in den übrigen Sektoren nur Leichtbier auszuschenken und bei Risikospielen ein generelles Alkoholverbot zu verfügen. Weil Alkohol enthemmend wirkt und viele Gewalttaten unter Alkoholeinfluss begangen werden, sollen die Behörden in Zukunft festlegen können, ob während eines Spiels normal Alkohol ausgeschenkt werden darf oder ob diesbezüglich – allenfalls nach Sektoren unterschiedliche – Einschränkungen gelten. Die Einschränkungen können auch das Umfeld des Stadions und die Reisewege der Fans betreffen.

Abwicklung der Zutrittskontrollen

Weitere Auflagen der Behörden können die Art der Kontrollen bei den Stadioneingängen betreffen. Mit dem neuen Art. 3b Abs. 3 werden klare rechtliche Grundlagen für die Durchsuchung der Matchbesucherinnen und -besucher durch die Polizei oder Angehörige privater Sicherheitsunternehmen geschaffen. Es gilt unter anderem zu verhindern,

dass Waffen und pyrotechnische Gegenstände ins Stadion gelangen. Sinnvoll ist auch, dass allen offensichtlich alkoholisierten Personen der Zutritt ins Stadion verweigert wird. Die Behörden können entsprechende Anweisungen erteilen.

Anreise und Rückreise der Anhänger der Gästemannschaft und Voraussetzungen für den Einlass ins Stadion

Immer häufiger finden Tötlichkeiten und Sachbeschädigungen auch auf den Reise- und Anmarschwegen der Gästefans statt. Wiederholt kommt es auch vor, dass sich grössere Fangruppen weigern, Extrazüge an den von den Transportunternehmen und der Polizei bezeichneten Haltestellen zu verlassen und auf den vorgegebenen Routen zum Stadion zu gelangen. Da die Fangruppen mehrere 100 bis zu 2'000 Personen umfassen, würden sich die behördlichen Anordnungen nur mit einem polizeilichen Grossaufgebot und massiver Gewaltanwendung durchsetzen lassen. Unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit hat die Polizei bisher davon Abstand genommen. Es kann aber nicht angehen, dass Fangruppen bestimmen, wo und wann sie Fanmärsche durchführen, obwohl diese eine Bedrohung für die öffentliche Sicherheit, eine Störung des öffentlichen wie des privaten Verkehrs sowie eine massive Mehrbelastung für die Polizei darstellen. Dies auch deshalb, weil sich feindliche Fanggruppierungen regelmässig während solcher Fanmärsche anzugreifen versuchen. Die Polizei muss jeweils mit hohem personellen Einsatz in den Bahnhöfen, auf den sogenannten „Fanwalks“ und im Umfeld der Stadien versuchen, die Fanggruppierungen voneinander fernzuhalten.

In Belgien, Holland und England wird dem Polizeiaufwand mit dem Einsatz von Kombitickets entgegengewirkt. Bei Risikospielen gelangen nur jene Fans in den Gästesektor, die mit dem von den Behörden bestimmten und von den Klubs bestellten und betreuten Transportmittel anreisen. Dabei wird das Transportmittel so gewählt, dass es möglichst in einen absperrbaren Bereich vor dem Gästesektor des Stadions oder zumindest in die unmittelbare Nähe des Stadions führt, sodass die Fantrennung mit mobilen Zäunen und einem Minimum an Polizeikräften durchgesetzt werden kann. Die Erfahrungen zeigen, dass sich dieses Regime durchsetzen lässt, auch wenn es bei den Fans deshalb unbeliebt ist, weil sie auf ihre Fanwalks und damit auf ihre Machtdemonstration verzichten müssen.

Gästefans bleibt es auch bei Anwendung des Kombitickets unbenommen, individuell anzureisen. Sie können sich aber in diesem Fall nicht im Gästesektor aufhalten, sondern nur Tickets für die übrigen Stadionsektoren erwerben. Damit diese Möglichkeit von Fanggruppierungen nicht dazu benützt wird, um das Kombiticket zu umgehen, wird es sich für die Behörden empfehlen, den Veranstaltern Auflagen für den Ticketverkauf zu machen, die verhindern, dass sich Fangruppen in anderen Stadionsektoren sammeln können.

In der Schweiz soll die zuständige Behörde in Zukunft mittels Auflagen ebenfalls festlegen können, dass bei Risikospielen ein Kombiticket eingesetzt wird. Je nach Situation sind für den Einsatz des Kombitickets Charterzüge oder Busse vorzusehen. Idealerweise gestaltet sich der Ablauf eines Spiels mit Kombiticket so, dass die Gästefans beim Besteigen des Transports von Angehörigen ihres eigenen Klubs auf ihre Identität

und allfällige HOOGAN-Massnahmen überprüft werden. Gleichzeitig wird mit einer Durchsuchung der Effekten und mit Abtasten sichergestellt, dass keine alkoholischen Getränke, keine Waffen und keine pyrotechnischen Gegenstände in die Busse oder Züge gelangen. Während der Zug- oder Busfahrt sind Sicherheitsbegleiterinnen und -begleiter des eigenen Klubs anwesend. Nach der Ankunft des Transports im abgesperrten Bereich vor dem Stadion gelangen die Fans unter Überwachung der Sicherheitsbegleiterinnen und -begleiter auf ihre Plätze. Nach dem Spiel wird der ganze Transport in umgekehrter Reihenfolge wieder abgewickelt. Mit dieser Massnahme lassen sich jedes Wochenende hunderte von Polizeikräften einsparen, die heute damit beschäftigt sind, Fangruppen zu trennen. In Zukunft soll sich die Polizei bei Risikospielen auf die Kontrolle der Heimfans und auf die Überwachung des Besteigens und Aussteigens der Gästefans aus den Charterzügen oder -bussen beschränken können. Der geschilderte Ablauf kann von der zuständigen Behörde situativ abweichend geregelt werden. Sie kann insbesondere festlegen, dass für Gästefans, die nicht in der Nähe des Abfahrtsorts der Charterzüge oder Busse wohnen, weitere Zusteigeorte angeboten werden.

Art. 3a Abs. 3

Abs. 3 i.V.m. Abs. 2 ermöglicht insbesondere die obligatorische Verwendung von Kombitickets.

Für eine nachhaltige Verbesserung der Sicherheit im Umfeld von Sportveranstaltungen ist es von zentraler Bedeutung, dass Gewalttäterinnen und Gewalttäter von den Stadien und vom Umfeld von Fangruppen ferngehalten werden können. Dazu dienen in erster Linie Stadionverbote, Rayonverbote und Meldeauflagen. Da 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 (ID, Schweizer Pass, Schweizer Führerausweis, durch Schweizer Behörden ausgestellte Ausländerausweise, sowie weitere amtliche Ausweisdokumente mit maschinenlesbaren Zonen) 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.

Art. 3a Abs. 4

Wird gegen verfügte Auflagen verstossen, hält Abs. 4 die entsprechenden Sanktionsmassnahmen und den möglichen Kostenersatz für die dadurch entstandenen Schäden fest.

Werden Auflagen nicht erfüllt, erlangt die Bewilligung grundsätzlich gar keine Gültigkeit. 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. Es sind daher auch weitere Massnahmen möglich, die im Konkordatstext nicht explizit erwähnt werden. Wenn beispielsweise bereits im Vorfeld eines Spiels ersichtlich ist, dass der Veranstalter die Auflagen nicht oder nur teilweise erfüllen wird, wird es in vielen Fällen unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit sinnvoll sein, nicht gleich die Bewilligung zu entziehen, sondern mit zusätzlichen Auflagen zu reagieren. Wenn für einen bestimmten Sektor des Stadions eine Sitzplatzpflicht angeordnet wird, der Veranstalter es aber unterlässt, den Sektor mit Sitzen auszurüsten, könnte beispielsweise die Zuschauerzahl beschränkt oder die Auflage gemacht werden, dass der Sektor während des Spiels geschlossen bleibt.

Zudem kann vom Veranstalter Kostenersatz verlangt werden, wenn ein Schaden auf das Nichterfüllen von Auflagen zurückzuführen ist.

Art. 3b (neu)

Durchsuchungen beim Zutritt oder beim Besteigen von Fantransporten können nicht nur im Rahmen von Fussball- und Eishockeyspielen, sondern bei allen Sportveranstaltungen durchgeführt werden. Sie werden durch die Polizei bei einem konkreten Verdacht vorgenommen und können auch unter den Kleidern erfolgen (Abs. 1). Die zuständige Behörde, also die Bewilligungsinstanz für die jeweilige Sportveranstaltung, kann privaten Sicherheitsunternehmen, die vom Veranstalter mit Aufgaben der Zutrittskontrolle beauftragt worden sind, ermächtigen, Durchsuchungen, unabhängig von einem konkreten Verdacht, über den Kleidern durchzuführen (Abs. 2). Die Durchsuchungen erfolgen durch Personen gleichen Geschlechts. Abs. 3 statuiert die Pflicht des Veranstalters, über mögliche Durchsuchungen zu informieren.

Die Durchsuchungen sind notwendig, um zu verhindern, dass Waffen oder pyrotechnische Gegenstände in die Stadien geschmuggelt werden. Sie werden heute in allen Sta-

dien durch Angehörige privater Sicherheitsunternehmen vorgenommen. Diese sind gestützt auf das Hausrecht und die Stadionordnung befugt, Ticket- und Effektenkontrollen vorzunehmen, Personen visuell zu kontrollieren und sie ausserhalb des Intimbereichs abzutasten. Oberflächlich über den Kleidern wird auch ein nicht gezieltes Abtasten im Intimbereich, analog dem sogenannten „Frisking“ (Abtasten) an den Flughäfen, als statthaft erachtet. Wenn von Personen dagegen verlangt wird, dass sie sich entkleiden, um sie auch im Intimbereich abzutasten, oder wenn gar eine Untersuchung des Intimbereichs erfolgen soll, muss dies zwingend durch Polizeiangehörige gleichen Geschlechts und in nicht einsehbaren Räumen geschehen – im letztgenannten Fall unter Beizug von medizinischem Personal. Das Bundesamt für Justiz (BJ) und die Staatsanwaltschaft St. Gallen klärten im Auftrag des Runden Tisches gegen Gewalt im Sport die rechtliche Situation zu den Durchsuchungen der Matchbesucherinnen und -besucher an den Stadioneingängen ab. Auch bereits ein gezieltes Abtasten über den Kleidern im Intimbereich ist nach Auffassung der Experten Polizeiangehörigen vorbehalten. In diesem Punkt erachten die Experten aber eine Delegation an Angehörige von privaten Sicherheitsunternehmen als zulässig, wenn diese im Rahmen eines Gesetzes im formellen Sinn erfolgt. Voraussetzung ist aber, dass die Polizei selbst im kantonalen Polizeirecht über eine genügende Rechtsgrundlage für verdachtsunabhängige Durchsuchungen von Matchbesucherinnen und -besuchern verfügt.

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 – wiederum durch Personen gleichen Geschlechts – über den Kleidern auch im Intimbereich auf Waffen und pyrotechnische Gegenstände abzutasten. 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 Sicherheitsagentinnen und -agenten 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

Im letzten Satz von Abs. 1 wird berücksichtigt, dass in gewissen Kantonen 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.

Stadionverbote der Klubs und Verbände wurden heute bis zu drei Jahren verhängt. Im Sinn des Kaskadensystems der Massnahmen soll das Rayonverbot nach Abs. 2 nunmehr ebenfalls für eine Dauer von bis zu maximal drei Jahren verfügt werden können. Nachdem es den kantonalen Behörden bislang nur möglich war, Verbote für ihre eigenen Rayons zu verfügen, kann ein Rayonverbot nun neu Rayons in der ganzen Schweiz umfassen. Zu beachten ist jedoch, dass nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit das Rayonverbot die betroffene Person nur einschränken soll, sich in Rayons aufzuhalten, in denen sich die Anhängerinnen und Anhänger ihres Vereins bewegen. Der geltende Abs. 3 wurde dahingehend ergänzt, dass auch die Behörde im Kanton, in dem der Klub seinen Sitz hat, zu dem die betroffene Person in Beziehung steht (lit. c), ein Rayonverbot verfügen kann. 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 betroffene Person zählt. Neu soll auch fedpol, bei dem die Spielrapporte der dezentralen Fachstellen Hooliganismus der kantonalen und städtischen Polizeikörper und weitere HOOGAN-Meldungen zusammenlaufen, ein Stadion- und Rayonverbot oder eine Meldeauflage beantragen können.

Das Bundesgericht hat festgestellt, dass das Rayonverbot grundrechtskonform ist, ebenso die Maximaldauer von bis zu drei Jahren und die Ausdehnung auf Rayons in der ganzen Schweiz. Die in der ursprünglichen Textfassung vorgesehene Mindestdauer von einem Jahr, würde es den Behörden aber verunmöglichen, ein grundsätzlich angezeigtes Rayonverbot in jenen Fällen anzuordnen, in welchen nur ein kürzeres Rayonverbot mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip vereinbar wäre. Auf die Minimaldauer ist somit zu verzichten. Die Bestimmung hat somit neu zu lauten: „Das Rayonverbot wird für eine Dauer bis zu drei Jahren verfügt.“

Art. 5

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 (Abs. 1). Abs. 2 wurde dem geänderten Art. 4 Abs. 3 angepasst.

Art. 6

Der Begriff „Polizeistelle“ in den Abs. 1 und 2 wurde durch „Amtsstelle“ ersetzt und Abs. 1 insofern präzisiert, als diese von der zuständigen Behörde (im Kanton Thurgau die Kantonspolizei; vgl. § 5 der Ausführungsverordnung in RB 541.11) ausdrücklich zu bezeichnen ist. Letztere kann Meldeauflagen für die Dauer von einem Jahr bis maximal drei Jahre verfügen. Sodann wurde der Katalog der für den Erlass einer Meldeauflage möglichen Gründe (Abs. 1 lit. a - f) erheblich erweitert und angepasst. Neu können

schwere Gewalttätigkeiten gegen Personen, Sachbeschädigungen aus Anlass einer öffentlichen Zusammenrottung oder mit einem grossen Schaden per se zu einer Meldeauflage führen. Erweitert wurde auch die Möglichkeit, gegen Wiederholungstäterinnen und -täter eine Meldeauflage zu verfügen (bisher lit. a, neu lit. d).

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 und zu überprüfen. Bedeutend wirksamer ist das Instrument der Meldeauflage, mit der eine Person verpflichtet werden kann, sich zur Zeit eines Spiels bei einer Polizeistelle zu melden. Ende Juli 2011 waren nur 25 Personen mit einer Meldeauflage verzeichnet. Die Meldeauflage als wirksamstes Mittel zur Fernhaltung von gewalttätigen Personen aus dem Umfeld von Sportveranstaltungen gelangt somit selten zur Anwendung.

In Absprache mit dem BJ wird die Grenze mit den neuen Buchstaben a und b dort gezogen, wo eine schwere Sachbeschädigung im Sinne von Art. 144 Abs. 2 und 3 StGB oder Gewalt gegen Personen begangen wird. Ausgenommen werden die Tötlichkeiten als mildeste Form der Gewalt gegen Personen.

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

In Zukunft sollen damit folgende Sanktionen verfügt werden:

- Bei Sachbeschädigungen nach Art. 144 Abs. 1 StGB, die ein Antragsdelikt darstellen und beim Mitführen oder Verwenden von Waffen, Sprengmitteln, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen im Sinne von Art. 2 Abs. 2 des Konkordats, die aufgrund einer sorgfältigen Verwendung nicht mit einer erhöhten Gefährdung oder einer Schädigung von Personen verbunden sind (z. B. das blosse Abbrennen einer Handlichtfackel), wird ein Rayonverbot verfügt. Dasselbe gilt bei Tötlichkeiten im Sinne von Art. 126 Abs. 1 StGB.
- Gewalttätigkeiten gegen Personen im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Buchstaben a und c - i (mit Ausnahme von Tötlichkeiten) oder das Verwenden von Waffen, Sprengstoff, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen mit der Absicht oder unter Inkaufnahme einer Gefährdung Dritter (z. B. das Werfen pyrotechnischer Gegenstände) führen zu einer Meldeauflage. Dasselbe soll neu auch für Wiederholungstäterinnen und -täter gelten (lit. d) sowie bei einer qualifizierten Sachbeschädigung nach Art. 144 Abs. 2 und 3 StGB, die im Rahmen einer öffentlichen Zusammenrottung begangen wird und/oder einen grossen Schaden zur Folge hat.

Die heutigen Buchstaben b und c werden neu zu e und f.

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. 7

In Abs. 1 wird der Verweis auf Art. 6 Abs. 1 lit. e angepasst.

Abs. 4 der von der KKJPD am 2. Februar 2012 verabschiedeten Änderung des Konkordats wurde vom Bundesgericht aufgehoben. Nach Auffassung des Gerichts ist es zweifelhaft, ob eine Verdoppelung der Dauer der Meldeauflage im jeweiligen Einzelfall die mildeste mögliche Massnahme ist. Damit bleibt der anwendenden Behörde kein Spielraum. Sie kann im Einzelfall den konkreten Umständen nicht in einer dem Verhältnismässigkeitsprinzip genügenden Weise Rechnung tragen. Dies bedeutet aber nicht, dass bei einem Verstoss gegen eine Meldeauflage nach dem Kaskadenprinzip keine verschärften Massnahmen möglich sind. Die Behörde kann einen Polizeigewahrsam verfügen oder eine neue Verfügung mit einer längeren Geltungsdauer erlassen.

Art. 10

Auch das fedpol kann den Organisatoren künftig Stadionverbote empfehlen. Die Empfehlungen erfolgen dabei neu unabhängig davon, ob die Gewalttätigkeiten inner- oder ausserhalb des Stadions verübt wurden.

Art. 12

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. Die aufschiebende Wirkung kann aber gewährt werden, z. B. wenn keine Anordnungen für einzelne Spiele betroffen sind, sondern längerfristige bauliche oder technische Massnahmen.

Der bisherige Abs. 1 wird zu Abs. 2.

Art. 13

Nach Abs. 1 bezeichnen die Kantone die Behörden, die für die Bewilligungen und die anderen Massnahmen zuständig sind.

Art. 15 Abs. 2

Die mit der vorliegenden Revision des Konkordats vorgeschlagenen Änderungen sind als Ergänzungen zum bisherigen Konkordat aufzufassen. Sie sollten in jenen Kantonen,

die den Änderungen zustimmen, ab dem Datum des entsprechenden Beschlusses in Kraft treten.

V. Finanzielle Auswirkungen

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 organisatorische Massnahmen zu treffen, die eine Gewaltausübung möglichst verhindern. Die konkreten Kosten lassen sich nur schwierig beziffern, weil es sich bei den Auflagen im Zusammenhang mit der Einführung der Bewilligungspflicht, die 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.

Für den Kanton Thurgau dürfte die nun vorgesehene Bewilligungspflicht vorderhand vor allem bei Cup- oder Freundschaftsspielen aktuell werden, an denen Mannschaften aus den obersten Ligen beteiligt sind.

VI. Zuständigkeit des Grossen Rates

Nach § 36 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Thurgau (KV; RB 101) beschliesst der Grosse Rat über Konkordate mit rechtssetzendem Inhalt von grundlegender und wichtiger Bedeutung (Stähelin, Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung, 2. Auflage, Frauenfeld 2007, § 36 N 7). Nachdem die im Konkordat vorgesehenen Änderungen der Massnahmen die Rechte und Pflichten des Einzelnen im Sinne von § 36 Abs. 1 KV tangieren und die Zuständigkeit des Regierungsrates vorliegend nicht gegeben ist, bedarf

der Beitritt zum revidierten Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 der Zustimmung des Grossen Rates.

VII. Antrag

Wir ersuchen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Botschaft und den Beschlussentwurf betreffend Änderung des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 / Änderungen vom 2. Februar 2012, Ihrer Beratung zu unterziehen und uns über Ihre Beschlüsse in üblicher Weise zu benachrichtigen.

Der Präsident des Regierungsrates

Bernhard Koch

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach

Beilagen

- Beschlussesentwurf
- Konkordatstext
- Synopse der Konkordatsänderungen