

Das revidierte „Hooligan-Konkordat“ - Ein Angriff auf die Grundrechte ?

Roger Plattner

Grosse Masterarbeit

Betreuer: Prof. Dr. Mark Pieth

Beginn der Arbeit: 12.02.2013

Abgabe-Datum: 12.08.2013

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	1
II. Entstehungsgeschichte des verschärften Hooligan-Konkordats.....	4
1. Begriffserklärungen und Zahlen.....	4
2. Generelles zu Gewalt an Sportveranstaltungen	7
3. Das „Hooligan-Gesetz“: Änderung des Bundesgesetzes zur Wahrung der inneren Sicherheit.....	9
4. Das Hooligan-Konkordat von 2010.....	13
5. Revision des Hooligan-Konkordats	14
III. Vorfragen	20
1. Das Stadion als halböffentlicher Raum.....	21
2. Rechtsnatur der Massnahmen	24
3. Konkordat als hinreichende gesetzliche Grundlage.....	27
4. Öffentliches Interesse.....	32
IV. Grundrechtsvereinbarkeit der einzelnen Massnahmen	34
1.1. Art. 3a: Bewilligungspflicht für Spiele	34
1.1.1. Generelle Zulässigkeit einer Bewilligungspflicht	35
1.1.2. Mögliche „Auflagen“ an die Erteilung einer Bewilligung	37
1.1.2.1 Generelle Zulässigkeit von Auflagen	38
1.1.2.2 Bauliche und technische Massnahmen	38
1.1.2.3 Alkoholverkaufsverbot.....	39
1.1.2.4 An- und Rückreise der Gästefans („Kombiticket“).....	40
1.1.2.5 Fazit.....	41
1.1.3. Art. 3b: Durchsuchungen	42
1.1.4. Art. 4: Rayonverbote	48
1.1.5. Art. 6: Meldepflicht	55
V. Fazit.....	60

Literaturverzeichnis

Sofern in der Folge nicht abweichend angegeben, werden die Autoren in Fussnoten nach dem folgenden Muster zitiert: Name(n), Seitenzahl (z.B. Burger, Burger-Mittner, S.82)

- BURGER, Simon; BURGER-MITTNER, Nicole, Zulässigkeit von sicherheitsbezogenen Zutrittskontrollen in Sportstadien; Sicherheit & Recht 2/2010 S. 82-89
- ENGLER, Marc; Sicherheit an Sportveranstaltungen unter strafrechtlichen Gesichtspunkten; Sicherheit & Recht 3/2008; S. 162-178
- GÄTTELIN, Patrick; SCHEFER, Markus: BWIS I: Kompetenzen und Grundrechte; digma 2006, S. 60-65
- GRABENWATER, Christoph; PABEL, Katharina: Europäische Menschenrechtskonvention, 5. Auflage, Basel/Wien 2012
- HÄFELIN, Ulrich; MÜLLER, Georg; UHLMANN, Felix: Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/St. Gallen 2006; nachfolgend: Häfelin, Müller, Uhlmann, RN ...
- HAUSER, Robert; SCHWERI, Erhard; HARTMANN, Karl: Schweizerisches Strafprozessrecht, 6. Auflage, Basel 2005
- HENSLER, Beat: Strafe ohne Strafrecht - Die poenale Wirkung von verwaltungsrechtlichen Massnahmen, insbesondere am Beispiel der Präventivmassnahmen des Hooliganggesetzes (BWIS) bzw. Hooligankonkordats; Sicherheit & Recht 1/2011, S.37-44
- KÄLIN, Walter; LIENHARD, Andreas; WYTTENBACH, Judith: Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben, ZSR 126/ 2007 I, S. 35 ff.
- MOECKLI, Daniel; KELLER, Raphael: Wegweisungen und Rayonverbote - ein Überblick; Sicherheit & Recht 3/2012, S. 231-239
- MOHLER, Markus H.F.: Interview: „Das erachte ich als glatt verfassungswidrig“; Basler Zeitung vom 27.01.2012; nachfolgend: Mohler, Interview
- MOHLER, Markus H.F.: Referat: „Ausschreitungen und Überschreitungen. Das Recht als Schiedsrichter über Gewalt, Pyro, Schäden und deren Bekämpfung“ anlässlich des Nationalen Symposium des FC Basel 1893 zu Fanfragen und Fanarbeit 2012 am Donnerstag, 26. Januar 2012 (gefunden auf http://www.grundrechte.ch/2012/FCB-Symposium-Referat_120124.pdf; zuletzt besucht am 06.08.2013); nachfolgend: Mohler, Referat
- MOHLER, Markus H.F.: Sicherheitsbezogene Zutrittskontrollen zu Stadien; Sicherheit & Recht 2/2010; S.72-81; nachfolgend: Mohler, Zutrittskontrollen
- MOHLER, Markus H.F.: Sicherheitsrecht und Rechtssicherheit bei Sportveranstaltungen (staatliche Sicherheitsmassnahmen, Umfang und Grenzen); nachfolgend Mohler, Sicherheitsrecht
- MÜLLER, Joël Olivier: «Lassen sich als Massnahmen gegen die Gewalt an Sportveranstaltungen neben dem Strafrecht verwaltungsrechtliche Rayonverbote und Präventivhaft rechtfertigen?»; Masterarbeit, Bern 2012; nachfolgend: Müller, Masterarbeit

- MÜLLER, Joël Olivier: Das revidierte Konkordat über Massnahmen zur Bekämpfung der Gewalt an Sportveranstaltungen vom 2. Februar 2012; recht 2013 S. 109-121; nachfolgend: Müller, revidiertes Konkordat
- MÜLLER, Jörg Paul; SCHEFER, Markus: Grundrechte in der Schweiz; 4. Auflage; Bern 2008
- NIGGLI, Marcel Alexander /WIPRÄCHTIGER, Hans (Hrsg.): Basler Kommentar Strafrecht II Art. 111-392 StGB, 2. Aufl., Freiburg/Lausanne 2007; nachfolgend: Niggli. Wiprächtiger, Art. .. N. .. ff.
- RHINOW, René; SCHEFER, Markus: Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Auflage, Basel 2009.
- SCHERRER, Dorothe: Strafrechtliche Aspekte bei Sportveranstaltungen insbesondere nach Ausschreitungen; Scherrer Urs/Zölch Franz A. (Hrsg.), Sportveranstaltungen im Fokus von Recht und Wirtschaft, Zürich 2004, S.203-252.
- SOOS, Roberto; VÖGELI, Christoph: BWIS-Massnahmen gegen Gewalt an Sportveranstaltungen: Top oder Flop? - Das Rayonverbot und die Meldeauflage in der Praxis; Sicherheit & Recht 3/2008, S. 156-161
- SURBER, Markus: Die wilden Siebziger; Zwölf Sonderheft „Fankultur“; 2012
- TRUNZ, Mirjam; WOHLERS, Wolfgang: Hooliganismus-Bekämpfung: Kann die Schweiz von England lernen?; CaS 2011, 176-202
- UHLMANN, Felix; ZEHNDER, Vital; Rechtsetzung durch Konkordate in LEGES 2011/1, S.9-34
- VON DAENIKEN, Urs: Sicherheit bei Sportveranstaltungen: Die neuen gesetzlichen Bestimmungen betreffend die Bekämpfung von Gewaltdelikten bei Sportveranstaltungen; digma 2006, S.54-58
- WERDER, Gregori: Rechtsnatur und Charakter der Massnahmen des Hooligan-Konkordats; Sicherheit & Recht 3/2012, S. 249-252
- WOLFRAM Karl (Hrsg.), Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Köln u.a., 2. Lieferung 1992; nachfolgend: Wolfram, RN
- <http://www.baselunited.ch/?inc=park/index.asp> (zuletzt besucht am 06.08.2013)
- http://www.beobachter.ch/justiz-behoerde/gesetze-recht/artikel/hooligan-statistik_gewaltig-uebertrieben/ (zuletzt besucht am 01.08.2012)
- <http://www.duden.de/rechtschreibung/Hooligan> (zuletzt besucht am 06.08.2013)
- http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/themen/sicherheit/ref_sprengstoff_pyrotechnik/ref_handlichtfackeln.html (besucht am 06.08.2013)
- <http://www.fedpol.admin.ch/content/fedpol/de/home/dokumentation/medieninformationen/2013/2013-07-31.html> (zuletzt besucht am 06.08.2013)
- <http://www.kkjpd.ch/images/upload/130715%20Liste%20Inkrafttreten%20zu%20Konkordat%20vom%20120202-%C3%B6ffentlich.pdf> (Stand 15.07, zuletzt besucht am 06.08.2013)
- http://www.nationalleague.ch/NL/spiele/de/spectators_nla.php?season=2013 (zuletzt besucht am 06.08.2013)

- <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/beschwerde-gegen-verschaerftes-hooligan-konkor-dat-1.18001401> (zuletzt besucht am 06.08.2013)
- [http://www.sfl.ch/sfl/medienzone/officialle-mitteilungen/artikel/?tx_news_pi1\[news\]=95&tx_news_pi1\[controller\]=News&tx_news_pi1\[action\]=detail&cHash=d861f0cd8b1a907a33972e0c06610174](http://www.sfl.ch/sfl/medienzone/officialle-mitteilungen/artikel/?tx_news_pi1[news]=95&tx_news_pi1[controller]=News&tx_news_pi1[action]=detail&cHash=d861f0cd8b1a907a33972e0c06610174) (zuletzt besucht am 06.08.2013)
- http://www.statistik.zh.ch/internet/justiz_innere/statistik/de/wahlen_abstimmungen/abstimmungen_2013/abstimmungen_090613/resultate.html#a-content (zuletzt besucht am 06.08.2013)
- <http://www.tageswoche.ch/de/119/basel/533484/basler-regierung-will-beitreten.htm> (zuletzt besucht am 06.08.2013)
- http://www.tageswoche.ch/de/2013_16/basel/535453/die-vielen-lehrjahre-in-basel-duerfen-nicht-umsonst-gewesen-sein.htm (zuletzt besucht am 06.08.2013)

Materialien

- Bericht der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren vom 2. Februar 2012 zur Änderung des Konkordats vom 15. November 2007 über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen; nachfolgend: KKJPD-Bericht
- Bericht des Bundesrats zu den privaten Sicherheits- und Militärfirmen vom 2. Dezember 2005; Bbl 2005-2848; nachfolgend: Bericht Sicherheitsfirmen
- Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996; Bbl 1996-666; nachfolgend: Botschaft BV
- Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Massnahmen gegen Gewaltpropaganda und gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen), BBL 2005, 5614 ff.; nachfolgend: Botschaft BWIS
- Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG); 173.110
- Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit; SR 120 (Stand 1.1.2007)
- Bundesgesetz vom 25. März 1977 über explosionsgefährliche Stoffe (Sprengstoffgesetz, SprstG); SR 941.41
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand ...); SR 101
- Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz, 501.100, Version vom 01.05.2010)
- Gutachten des Bundesamts für Justiz betreffend Meldeauflagen; 12. August 2011; nachfolgend: Gutachten Meldeauflage
- Gutachten des Bundesamts für Justiz betreffend Zutrittskontrollen in Stadien: Durchsuchungen im Intimbereich vom 3.2.2011; nachfolgend: Gutachten Zutrittskontrollen
- Gutachten des Instituts für Föderalismus, Universität Freiburg; Bewilligungspflicht für Fussball- und Eishockeyspiele Rechtsvergleichende Übersicht im Auftrag des Generalsekretariats der KKJPD, Juli 2011; nachfolgend: Gutachten IFF
- Jahresbericht des Fedpol 2012
- Jahresbericht Fanarbeit Basel 2011
- Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 12.02.2012, nachfolgend: revidiertes Konkordat / Konkordat
- Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 nachfolgend: Konkordat 2007
- Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK); 0.101
- Medienmitteilung der KKJPD vom 20.11.2012 betreffend Bewilligungspflicht von Spielen; nachfolgend: Medienmitteilung Bewilligungspflicht

- Postulat 09.3860 – Norbert Hochreutener: Stürmen des Spielfeldes als Straftatbestand.
- Regierungsratsbeschluss des Regierungsrats des Kt. Basel-Stadt vom 21. Dezember 2011 zur Vernehmlassung des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, nachfolgend: Vernehmlassungsantwort Basel Stadt
- Richtlinien des Komitees SFL betr. den Erlass von Stadionverboten (revidierte Fassung vom 14.08.2009)
- Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937; SR 311.0
- Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung, StPO); SR 312.0
- Statuten der Swiss Football League (gefunden unter: http://www.sfl.ch/uploads/media/Statuten_SFL_02.pdf; zuletzt besucht am 06.08.2013)
- Statuten der Swiss Ice Hockey Federation (gefunden unter: http://www.sehv.ch/media/native/pdf/siha/d_-_statuten_sihf_per_18.09.2012.pdf; zuletzt besucht am 06.08.2013)
- Stellungnahme der Ostkurve Bern zur Vernehmlassung „Konkordat über die Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen“; nachfolgend: Vernehmlassungsantwort Ostkurve
- Vernehmlassungsantwort der Demokratischen Juristen Zürich vom 12.01.2012 zur Änderung des Konkordates über die Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen; nachfolgend Vernehmlassungsantwort DJZ
- Vernehmlassungsantwort des Vereins Referendum BWIS vom 12.01.2012 zur Änderung des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen; nachfolgend: Vernehmlassungsantwort Referendum BWIS
- Vernehmlassungsbericht der KKJPD vom 14.10.2011 zur der beabsichtigten Änderung des Konkordats vom 15. November 2007, nachfolgend: Vernehmlassungsbericht

Entscheide

- BGE 107 1a 138
- BGE 108 IV 33
- BGE 109 1a 146
- BGE 109 1a 273
- BGE 117 IV 17
- BGE 119 IV 26
- BGE 124 IV 269
- BGE 132 I 49
- BGE 134 I 125
- BGE 136 I 87
- BGE 137 I 31
- Urteil der 3. Kammer des Verwaltungsgerichts Zürich vom 8. September 2011; VB.2011.00465
- Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 26. Februar 2009; VB.2009.00019

Abkürzungen

Art.	Artikel
Abs.	Absatz
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BGG	Bundesgerichtsgesetz
BV	Bundesverfassung
BWIS	Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der Inneren Sicherheit
CVP	Christdemokratische Volkspartei
DJZ	Demokratische Juristen Zürich
EM	Europameisterschaft
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
FC	Fussballclub
ff.	fortfolgende
IFF	Institut für Föderalismus der Universität Freiburg
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren
SFL	Swiss Football League
SFV	Schweizerischer Fussball Verband
SprStG	Sprengstoffgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
UEFA	Union of European Football Associations
VIP	Very Important Person
WM	Weltmeisterschaft
Ziff.	Ziffer

I. Einleitung

Wochenende für Wochenende pilgern Tausende von Zuschauern und Zuschauerinnen an die Spiele der höchsten Fussball- und Eishockeyliga der Schweiz. Der Besuch von Sportveranstaltungen ist längst eine anerkannte Freizeitbeschäftigung geworden und das Stadion ein Ort des sozialen Austausches. In den meisten Fällen bleiben diese Veranstaltungen friedlich. Doch da der Spitzensport ein hoch emotionales Umfeld bietet, kann es je nach Spielverlauf und sportlicher Brisanz des Spieles (zum Beispiel bei einem Derby zwischen zwei Mannschaften aus der gleichen Stadt / dem gleichen Kanton) geschehen, dass sich fehlgeleitete Fans zu Gewalttätigkeiten gegen andere Personen oder auch Mobiliar hinreissen lassen. Trauriges Beispiel ist der 13. Mai 2006, welcher mit hin unter dem Namen die „Schande von Basel“ bekannt wurde. Nachdem der FC Basel in letzter Sekunde das abschliessende Direktduell und damit den Meistertitel an den FC Zürich verloren hatte, gab es für einige Hitzköpfe aus dem Basler Heimsektor kein Halten mehr. Der Rasen des St. Jakobs-Parks wurde gestürmt und auch im Nachgang des Spiels kam es vor dem Stadion zu Scharmützeln zwischen enttäuschten Matchbesuchern und Polizisten. Unter diesem Eindruck und angesichts der bevorstehenden Fussball-Europameisterschaft sah man sich auf politischer Ebene gezwungen, im Kampf gegen die Gewalt an Sportveranstaltungen zu handeln. Im Jahr 2005 wurden im Rahmen einer Revision des Bundesgesetzes zur Wahrung der Inneren Sicherheit (BWIS) verschiedene Massnahmen gegen Sportfans, welche im Rahmen von Sportveranstaltungen gewalttätig auffielen, festgelegt. Diese Massnahmen wurden zwei Jahre später von der Kantonalen Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) in ein „Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen“ überführt, dem sämtliche Kantone beitraten. Das Konkordat trat auf den 1. Januar 2010 in Kraft. Der lange und wenig einprägsame Name wurde im Volksmund rasch durch einen anderen ersetzt. Da die gewalttätigen Sportfans, im Volksmund als Hooligans¹ bekannt, die hauptsächliche Zielgruppe der Regelungen sind, wurde das Konkordat bald hauptsächlich als „Hooligan-Konkordat“ bezeichnet. Auch wenn, wie weiter unten beschrieben, diese Einordnung nicht mehr ganz zeitgemäss ist, wird im Rahmen der Arbeit,

¹ Begriffserklärung Hooligan weiter unten (Kapitel II. 1.)

der Einfachheit halber ebenfalls meist der bereits eingebürgerte Name des „Hooligan-Konkordats“ verwendet. Sofern es nicht explizit anders geschrieben steht, ist damit immer die neueste, revidierte Version des Konkordates gemeint. Bereits zwei Jahre nach dem Inkrafttreten des Konkordats entschloss sich die KKJPD, dieses zu revidieren. Die vorgesehenen Änderungen sollten den Behörden einerseits die Möglichkeit geben, die Vereine im Kampf gegen die Gewalt im Stadion stärker in die Pflicht zu nehmen, andererseits auch besser gegen die gewaltbereiten Fans vorgehen zu können. Bereits in der Vernehmlassung zum Revisionsprojekt, wurden Stimmen laut, welchen diese Änderungen zu weit gingen. Diese monierten, dass nicht nur die gewalttätigen Exponenten sondern auch die normalen, unbescholtenen Matchbesucher durch das neue Konkordat betroffen sind und sich weitreichende Eingriffe in ihre Grundrechte gefallen lassen müssten. Diese Befürchtungen bewogen eine Gruppe um den Basler Grossrat Tobit Schäfer, eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen den Konkordatsbeitritt eines Kantons beim Bundesgericht einzureichen.² Der kantonale Erlass soll so im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle auf seine Grundrechtskonformität und Verfassungsmässigkeit überprüft werden.

Eine solche Überprüfung soll nun, zu einem Zeitpunkt, in welchem das entsprechende Urteil des Bundesgerichts noch nicht absehbar ist, auch Thema dieser Arbeit sein. Im Laufe der Arbeit soll ergründet werden, ob den Vorwürfen der Beschwerdeführer und anderer Gegner des Konkordats zugestimmt werden kann und in welchen Punkten das Konkordat tatsächlich von der Bundesverfassung garantierte Grundrechte verletzt oder verletzen könnte.

Vorgehensweise:

In einem ersten Teil soll ein grober Überblick über das Phänomen der Gewalt an Sportveranstaltungen und die bisherigen Regelungen, die vom Gesetzgeber dazu erlassen wurden, verschafft werden. Dafür werden im ersten Abschnitt einige begriffliche Erklärungen sowie Zahlen zur Thematik präsentiert. Die Vorgeschichte des Konkordats soll danach die bisherigen Anstrengungen und Erfolge auf diesem Gebiet aufzeigen. Ebenso soll jedoch betrachtet werden, wo es in

² <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/beschwerde-gegen-verschaerftes-hooligan-konkordat-1.18001401>

früheren Regulierungsversuchen Probleme rechtlicher oder anderer Art gab. Dies soll dazu dienen, die Herkunft der dieser Arbeit zugrundeliegenden Konkordatsregelung besser zu verstehen.

In einem zweiten Teil werde ich einige generelle Aspekte behandeln, die im Zusammenhang mit der Problematik der Gewalt an Sportveranstaltungen im Allgemeinen und dem vorliegenden Konkordat im Speziellen genauere Betrachtung verdienen. Wie ist es etwa grundrechtlich zu beurteilen, dass sich im Sport meist private Parteien (Zuschauer, Vereine, private Sicherheitsfirmen) auf privatem Grund gegenüberstehen? Unter welches Rechtsgebiet fallen die Massnahmen des Konkordats und was sind die Konsequenzen, die sich daraus ergeben? Auch die Rechtsnatur des Konkordates und dessen Eignung als gesetzliche Grundlage für einen Grundrechtseingriff sind zu prüfen.

Der dritte und gewichtigste Teil der Arbeit befasst sich mit der Grundrechtskonformität der einzelnen Massnahmen, welche das Regelwerk vorsieht. Dabei soll, dem Schema von Art. 36 BV folgend, zuerst überprüft werden, ob überhaupt ein Eingriff in das jeweilige Grundrecht vorliegt. Dieser muss durch eine gesetzliche Grundlage und ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sein. Ein weiteres Hauptaugenmerk soll dann der Frage gelten, ob die jeweiligen Eingriffe für die Betroffenen verhältnismässig sind.

Im Rahmen der Arbeit stütze ich mich einerseits auf die Botschaften und Vernehmlassungsberichte zu den hier vorgestellten Gesetzestexten. Auch die bisher zu diesem Thema erschienen Artikel in Fachzeitschriften spielen in der Aufarbeitung eine Rolle. Für die Überprüfung der Grundrechtskonformität stütze ich mich zudem auf die einschlägigen Kommentare und Fachbücher.

II. Entstehungsgeschichte des verschärften Hooligan-Konkordats

1. Begriffserklärungen und Zahlen

Begriffserklärungen:

Für die Fussballfans, die sich im Zuge einer Sportveranstaltung gewalttätig verhalten, hat sich im Volksmund der Begriff Hooligan eingebürgert. Ein Hooligan ist per Definition „ein meist im Gruppenverband auftretender Jugendlicher, dessen Verhalten von Randalen und gewalttätigen Übergriffen bei öffentlichen Veranstaltungen (z. B. Fussballspielen) gekennzeichnet ist.“³ Zwar werden die Hooligans auch heute noch durch ihr Auftreten in Gruppen und ihre Gewaltbereitschaft identifiziert, doch haben sie sich zunehmend aus dem Umkreis von öffentlichen Veranstaltungen entfernt. Die „modernen“ Hooligans verfügen über einen Ehrenkodex und üben Gewalt hauptsächlich noch gegen Gleichgesinnte aus. Zu diesem Zweck treffen sie sich meist in Gruppen abseits der Öffentlichkeit, etwa in Wäldern oder auf Wiesen, um sich miteinander zu messen.⁴ Mit Sportveranstaltungen und auch Sportvereinen haben sie, ausser ihrer Herkunft aus dem Umfeld einer Clubmannschaft, meist nicht mehr viel zu tun.

Der Platz der klassischen Hooligans an Sportveranstaltungen wurde gegen Ende des letzten Jahrhunderts immer mehr von den sogenannten „Ultras“ eingenommen. Die aus Italien stammende Ultrabewegung zeichnet sich durch ihre starke Hingabe zum eigenen Verein aus, den sie mit Choreografien und Fangesängen unterstützt. Der Sport steht hierbei, nicht wie bei den Hooligans, immer an erster Stelle.⁵ Die Ultrabewegung ist nicht per se als gewaltbereit anzusehen. Oft finden sich in den heterogenen Ultra-Gruppierungen indes sogenannte „erlebnisorientierte Fans“, welche die Fussballspiele weniger um des Sportes willen besuchen. Zudem befindet sich unter diesen Fans eine relativ hohe Anzahl an Mitläufern, welche situativ zu Gewalt bereit sind (je nach Spielverlauf, Alkoholpegel, Provokation).⁶

³ <http://www.duden.de/rechtschreibung/Hooligan>

⁴ Müller, Masterarbeit, S.2

⁵ Trunz, Wohlers, S.177

⁶ KKJPD-Bericht, Seite 7

Ein wichtiges Ausdrucksmittel für die Ultrabewegung, aber ein Ausdruck der Gewalt an Sportveranstaltungen für die Behörden, sind die so genannten „Pyros“. Dabei handelt es sich um das pyrotechnische Material, welches an Fussball und Eishockeymatches oft abgebrannt und teils als Wurfgegenstand missbraucht wird.

Diese pyrotechnischen Gegenstände sind meist Handlichtfackeln, welche etwa in der Schifffahrt verwendet werden, um bei Seenot Aufmerksamkeit zu erregen. Deren Benutzung ist gemäss Sprengstoffgesetzgebung des Bundes an bestimmte Vorschriften gebunden und das Abbrennen zu Vergnügungszwecken nach diesem Gesetz unter Umständen strafbar.⁷ Mohler merkt indes an, dass noch nicht zweifelsfrei geklärt ist, ob die im Stadion verwendeten pyrotechnischen Geräten als „nicht zum Sprengen, sondern zu anderen Zwecken bestimmt“ (Art. 7 lit. a SprstG) gelten oder „lediglich Vergnügungszwecken dienen“ (Art. 7 lit. b SprstG, etwa 1. August-Raketen). Diese Grenze verläuft fließend und ist deshalb wichtig, da bei letzterer Kategorie der private Gebrauch generell nicht unter das Sprengstoffgesetz fällt.⁸ In privatrechtlicher Hinsicht ist durch die Stadionbetreiber das Mitbringen und Abbrennen pyrotechnischer Gegenstände in den Stadien verboten.

Zahlen

Pro Saison besuchen insgesamt fast 4 Millionen Zuschauer und Zuschauerinnen die Spiele der höchsten Fussball- bzw. Eishockeyligen der Schweiz. Zweifellos ist zu beachten, dass dies über die Saison hinweg meist die gleichen Personen sind. Der Zuschauerdurchschnitt aller Super-League-Clubs (Fussball) liegt bei ca. 12'000 Personen.⁹ Der Zuschauerschnitt der National-League-A-Clubs (Eishockey) bei ca. 6'000 Personen.¹⁰ Bei 5 (Fussball) resp. 6 Spielen (Eishockey) pro Spieltag pilgern also ca. 100'000 Menschen regelmässig an Spiele in den Stadien der höchsten Ligen.

⁷ http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/themen/sicherheit/ref_sprengstoff_pyrotechnik/ref_handlichtfackeln.html

⁸ Mohler, Referat, S. 8

⁹ [http://www.sfl.ch/sfl/medienzone/offizielle-mitteilungen/artikel/?tx_news_pi1\[news\]=95&tx_news_pi1\[controller\]=News&tx_news_pi1\[action\]=detail&cHash=d861f0cd8b1a907a33972e0c06610174](http://www.sfl.ch/sfl/medienzone/offizielle-mitteilungen/artikel/?tx_news_pi1[news]=95&tx_news_pi1[controller]=News&tx_news_pi1[action]=detail&cHash=d861f0cd8b1a907a33972e0c06610174)

¹⁰ http://www.nationalleague.ch/NL/spiele/de/spectators_nla.php?season=2013

Gemäss dem Jahresbericht des Bundesamtes für Polizei von 2012 sind unter diesen Besuchern etwa 300 bis 400 Personen vorhanden, die über eine hohe Gewaltbereitschaft verfügen. Der Bericht weist zudem weitere 1'500 bis 2'000 Personen aus, die situativ gewalttätig werden können (zum Beispiel durch überhöhten Alkoholkonsum und/oder einen ernüchternden Spielverlauf). Der Löwenanteil dieser sogenannten Risikofans ist dabei zwischen 15 und 35 Jahre alt und männlich.¹¹ Die gewaltbereiten Fans machen nach diesen Zahlen also einen Anteil von circa 2 % aller regelmässigen Besucher von Fussball- und Eishockeyspielen aus.

Die KKJPD vermerkt, dass es pro Jahr im Rahmen von Sportveranstaltungen zu circa 200 gewalttätigen Ereignissen kommt, wobei die Tendenz weiter steigend ist.¹² Im Zusammenhang mit diesen Zahlen wird jedoch nirgends erwähnt, welche Handlungen Eingang in diese Statistik finden und welcher zeitliche Rahmen noch als „im Rahmen einer Sportveranstaltung“ gilt.

Wie später noch genauer erläutert wird, werden Fans, die sich im Rahmen einer Sportveranstaltung gewalttätig benehmen, mit einer Massnahme nach dem Hooligan-Konkordat belegt. Dies führt, ebenso wie ein privatrechtliches Stadionverbot, automatisch zu einem Eintrag in der Hooligan-Datenbank HOOGAN. Gemäss den neuesten Zahlen von Ende Juli 2013 sind aktuell 1368 Personen in dieser Datenbank eingetragen. Hierzu ist zu bemerken, dass ein solcher HOOGAN-Eintrag drei Jahre lang besteht, während die Massnahmen nach der alten Version des Konkordates höchstens über ein Jahr verfügt werden können. Es kann also sein, dass eine dem Eintrag zugrundeliegende Massnahme schon lange zuvor abgelaufen ist. Dies zeigt auch die Tatsache, dass per Ende Juli nur 792 Massnahmen gegen gewalttätige Personen in Kraft waren (bei fast doppelt so vielen Personen in der Datenbank).¹³

Im Zusammenhang mit den Sportveranstaltungen ist auch die Polizei, welche für die öffentliche Sicherheit sorgen muss, stark gefordert. Laut KKJPD sollen pro Wochenende rund 900 Polizisten im Einsatz stehen, was für den Steuerzahler wiederkehrende Kosten von einer Million Franken verursacht.¹⁴

¹¹ Jahresbericht fedpol 2012, S.37

¹² KKJPD-Bericht, S. 5

¹³ <http://www.fedpol.admin.ch/content/fedpol/de/home/dokumentation/medieninformationen/2013/2013-07-31.html>

¹⁴ KKJPD-Bericht, S. 2

Auch wenn die obigen Zahlen den Eindruck aufkommen lassen, dass der Besuch einer Sportveranstaltung nicht sicher ist, so widerspricht dies dem subjektiven Sicherheitsempfinden vieler Stadionbesucher. In einer nicht-repräsentativen Umfrage unter Fans des FC Basel und der Young Boys Bern gaben über 90% der Teilnehmenden an, sich im Stadion sicher zu fühlen.¹⁵

2. Generelles zu Gewalt an Sportveranstaltungen

Auch wenn gewisse Stimmen die Gewalt an Sportanlässen als neues Phänomen sehen, so existiert diese bereits seit es Sportanlässe gibt. Folgende Zeitungsheadlines aus den 70er-Jahren sollen dies illustrieren: „Invasion des Spielfelds nach Spielschluss durch mehrere hundert Zuschauer mit Tätlichkeiten an Schieds- und Linienrichter (31.08.1979)“, „Die Servette-Spieler ... wurden durch Steinwürfe am Kopf getroffen (27.08.1979)“.¹⁶ In den Fokus der Politik rückte das Phänomen allerdings erst mit der fortschreitenden Kommerzialisierung und Medialisierung des Fussballes im Laufe der letzten Jahrzehnte.

Die Stadien waren indes bereits früher kein rechtsfreier Raum. Auch für im Stadion begangene Delikte konnte der Täter strafrechtlich belangt werden. Als einschlägige Tatbestände kommen in erster Linie sämtliche strafbaren Handlungen gegen Leib und Leben (vor allem Körperverletzungen nach Art. 122 ff. StGB) und Sachbeschädigungen (Art. 144 StGB) in Frage, wenn Gewalt gegen Personen oder Sachen verübt wird.

Auch der Tatbestand des Raufhandels (Art. 133 StGB) kann einschlägig sein, wenn es im Rahmen einer Auseinandersetzung zweier Gruppen (z.B. Verfeindeter Fangruppierungen) zu einer Körperverletzung oder einem Tötungsdelikt kommt. In diesem Falle sind sämtliche an der Auseinandersetzung Beteiligten strafbar.¹⁷ Ebenfalls denkbar ist der Landfriedensbruch (Art. 260 StGB), worunter die Teilnahme an einer öffentlichen Zusammenrottung, in deren Verlauf es zu Gewalttätigkeiten gegen Personen und Sachen kommt, zu verstehen ist. Auch hier ist gemäss Bundesgericht nicht erforderlich, eine Tathandlung eigenhändig zu begehen. Es reicht bereits, dass man „sich nicht als bloss passiver, von der Ansammlung distanzierter Zuschauer gebärdet“.¹⁸

¹⁵ Jahresbericht Fanarbeit Basel 2011, S.7

¹⁶ Surber, S. 50 ff.

¹⁷ Wohler, Trunz, S. 181

¹⁸ BGE 108 IV 33; BGE 124 IV 269

Kommt es im Rahmen der Veranstaltung zu Auseinandersetzungen mit der Polizei, so sind auch die Tatbestände der Gewalt gegen Behörden und Beamte bzw. Hinderung einer Amtshandlung (Art. 285 bzw. 286 StGB) in Betracht zu ziehen. Ein qualifizierter Fall der Gewalt gegen Behörden liegt gemäss Art. 285 Abs. 2 StGB vor, wenn die Gewalt im Rahmen einer Zusammenrottung begangen wird. Bestraft werden soll auch hier jeder aktive Teilnehmer der Zusammenrottung unabhängig davon, wer die Tathandlung begeht. Damit soll verhindert werden, dass sich Personen im Schutz der Masse zur Gewalt gegen Beamte hinreissen lassen.¹⁹

Im Zusammenhang mit der Verwendung von pyrotechnischen Materialien ist zudem an die Delikte von Art. 221-225 StGB beziehungsweise Verstösse gegen das Sprengstoffgesetz zu denken.

Durch die im Strafrecht vorhandenen Tatbestände ist das Gewaltspektrum an Sportveranstaltungen zur Genüge abgedeckt, wie auch der Bundesrat befindet.²⁰ Problematisch ist indes meist nicht das strafbare Verhalten zu entdecken, sondern es der Täterschaft nachzuweisen. In den Fankurven wird oft die Anonymität in der Masse ausgenutzt. Die vorübergehende Vermummung oder der Blendeffekt von pyrotechnischen Gegenständen werden als Hilfsmittel genutzt, um unerkant zu bleiben und so den Nachweis einer Straftat zu erschweren oder zu verunmöglichen.²¹ Auch kann ein Übeltäter meist nicht sofort überführt werden, da ein direktes Eingreifen in der Fankurve durch die Polizei zu einer gefährlichen Eskalation führen könnte. Diese Schwierigkeiten in der Beweisführung und die im Strafverfahren geltende Unschuldsvermutung stehen einer strafrechtlichen Verfolgung in vielen Fällen im Wege.

Aus diesem Grund war vor dem Erlass eines spezifischen Hooligan-Gesetzeswerkes die Sanktionierung von Gewalttätigkeiten an Sportanlässen in erster Linie Sache des Privatrechts. Der Stadionbetreiberin oder auch der Organisatorin einer Sportveranstaltung (bzw. dem jeweiligen Sportdachverband) steht es im Rahmen ihrer privatrechtlichen Verfügungsmacht frei, ein Benutzungsreglement zu erlassen und Personen, welche dagegen verstossen, mit einem Stadionver-

¹⁹ Engler, S. 176 f.

²⁰ Siehe Postulat Norbert Hochreutener: Stürmen des Spielfeldes als Straftatbestand. Der Bundesrat lehnt einen eigenständigen Straftatbestand ab, da dieser keine zusätzliche präventive Wirkung hat.

²¹ Hensler, S.43

bot zu belegen. Dadurch ist es der betroffenen Person für eine gewisse Zeit (in der Regel zwei Jahre) verboten, das Stadion zu betreten.²²

3. Das „Hooligan-Gesetz“: Änderung des Bundesgesetzes zur Wahrung der inneren Sicherheit

Der Auslöser einer gesetzlichen Regelung zur Bekämpfung von Gewalt an Sportveranstaltungen war die Vergabe der Fussball-Europameisterschaft 2008 an die Schweiz und Österreich. Die Schweiz verpflichtete sich dadurch, als Austragungsland für die Sicherheit während des Anlasses zu sorgen und unter anderem auch Zuschauerunruhen vorzubeugen.²³ In diesem Bereich waren die eidgenössischen Bestrebungen allerdings noch in ihren Kinderschuhen. Erst seit 1998 bestand eine Schweizerische Zentralstelle Hooliganismus mit Sitz in Zürich. Diese arbeitete mit den kantonalen Polizei-Fachstellen, dem Bundesamt für Polizei sowie den Vereinen und Verbänden und den Stadionbetreibern zusammen und diente hauptsächlich der Koordination der Gewaltbekämpfung.²⁴ Sie konnte zwar Daten über gewalttätige Fans sammeln, diese Daten aber aufgrund der Datenschutzbestimmungen nicht über längere Zeit aufbewahren.²⁵ Somit fehlte ein zentrales Informationssystem über „Hooligans“ ebenso wie ein einheitliches Vorgehen oder eine national wirksame gesetzliche Grundlage in diesem Bereich. Auch existierten keine griffigen Präventionsmassnahmen.²⁶ Um diese gesetzlichen Lücken zu schliessen und das Sicherheitsdispositiv im Hinblick auf die EM 2008 zu vervollständigen, wurde beschlossen, das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit um ein Kapitel zu ergänzen, welches die Gewalt an Sportveranstaltungen eindämmen sollte. Die Revision des BWIS wurde im August 2005 von den Räten angenommen und trat per 1. Januar 2007 rechtzeitig vor der EURO 2008 in Kraft.

²² Siehe etwa Richtlinien des Komitees SFL betr. den Erlass von Stadionverboten (revidierte Fassung vom 14.08.2009)

²³ Mohler, Sicherheitsrecht, S.76

²⁴ Von Daeniken, S.54

²⁵ Botschaft BWIS, S.7

²⁶ Botschaft BWIS, S.2

Massnahmen im Rahmen des BWIS

Der neue Abschnitt 5a des BWIS sah folgende spezifische Regelungen zum Thema Gewalt an Sportveranstaltungen vor:

Durch Art 24a BWIS wurde die gesetzliche Grundlage für eine bundesweite Datenbank geschaffen, die Personen beinhaltet, welche sich bei Sportanlässen im In- und Ausland gewalttätig verhielten. In der Datenbank erfasst werden sollten einerseits Personen, gegen welche im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen eine der durch die nachfolgenden Artikel des BWIS vorgesehenen Massnahmen vonseiten des Bundes und der Kantone verhängt wurde. Andererseits sollten auch zivilrechtliche Stadionverbote der Sportvereine und -verbände vermerkt werden.²⁷

Art. 24b BWIS sieht als mildeste Massnahme gegen Personen, die sich im Rahmen einer Sportveranstaltung an Gewalttätigkeiten beteiligt haben, ein sogenanntes Rayonverbot vor. Dieses verbietet der Person, sich während der Dauer einer Sportveranstaltung auf einem gewissen Gebiet (vom verfügenden Kanton definiertes Rayon) aufzuhalten. Der Nachweis für das gewalttätige Verhalten erfolgt dabei einerseits durch Aussagen der Polizei, des Sicherheitsdienstes im Stadion oder von Angestellten der Vereine. Auch von den Vereinen oder Verbänden verfügte Stadionverbote können von den Behörden überprüft werden und ein Rayonverbot nach sich ziehen. Die Maximaldauer, für die ein Rayonverbot gemäss BWIS verfügt werden kann, beträgt ein Jahr.²⁸ Zum Erlass eines Rayonverbots ist in erster Linie die Behörde am Handlungsort zuständig, subsidiär können es aber auch die Behörden am Wohnsitz der gewalttätigen Person oder am Sitz des Klubs, zu dem sie in Beziehung steht, verfügen.

Durch Art. 24c sollen im Inland an Sportveranstaltungen auffällig gewordene Besucher mit einer temporären Ausreisebeschränkung belegt werden können, um zu verhindern, dass sie an einer Sportveranstaltung im Ausland gewalttätig werden. Zum Erlass einer Ausreisebeschränkung muss gegen die betroffene Person kumulativ bereits ein Rayonverbot bestehen und zwingend anzunehmen sein, dass sie im Ausland im Rahmen der betreffenden Sportveranstaltung an Gewalttätigkeiten teilnehmen wird.²⁹

²⁷ Botschaft BWIS, S.16

²⁸ Botschaft BWIS, S.17

²⁹ Botschaft BWIS, S.19

Als nächste Massnahme sieht Art. 24d BWIS die Meldeauflage vor, welche generell nur dann zum Einsatz kommt, wenn ein Rayonverbot bei einer Person nicht den gewünschten Erfolg bringt. Dies ist der Fall, wenn gegen die Massnahme verstossen wurde oder abzusehen ist, dass die Person das Rayonverbot nicht beachten wird. Die mit einer Meldeauflage belegte Person muss sich jeweils zu bestimmten, von der verfügenden Behörde festgelegten Zeiten bei einer Polizeibehörde melden. Diese Zeitpunkte sollen so gewählt werden, dass sie eine Teilnahme an der Sportveranstaltung verunmöglichen (etwa kurz vor und nach der Veranstaltung)³⁰. Ein Unterlassen der Meldepflicht steht unter Strafe.

Als „ultima ratio“ sieht Art. 24e BWIS vor, dass eine Person für eine bestimmte Zeit in Polizeigewahrsam genommen werden kann, wenn mildere Massnahmen im Sinne dieses Gesetzes keinen Erfolg zeigten und konkrete Indizien vorliegen, dass die Person sich an schwerwiegenden Gewaltakten im Rahmen einer Sportveranstaltung beteiligen will. Ein Polizeigewahrsam ist nur bei nationalen oder internationalen Sportveranstaltungen zulässig, also solchen die von nationalen Verbänden oder Ligen organisiert werden.³¹ Wann genau die Schwelle zur schwerwiegenden Gewalttätigkeit erreicht ist, lässt der Gesetzgeber zu diesem Zeitpunkt für die Abwägung im Einzelfall offen. Erst im Rahmen des Konkordates wird später in Art. 9 festgelegt, dass darunter die Artikel 111-113, 122, 123 Ziffer 2, 129, 144 Abs. 3, 221, 223 und Artikel 224 StGB zu subsumieren sind.

Bei Nichtbefolgung der Massnahme kann die Person gemäss Absatz 4 der bezeichneten Behörde polizeilich zugeführt werden. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit ist der Gewahrsam auf die Dauer der Gefahr der Gewalttätigkeit zu beschränken, spätestens aber nach 24 Stunden auf jeden Fall aufzuheben.³²

Der Aufbau der Bestimmungen lässt erkennen, dass diese aufeinander abgestimmt sind. Eine schwerere Einschränkung kann nur verfügt werden, wenn die leichtere nicht befolgt wurde oder aussichtslos ist. Dieses Kaskadenprinzip soll zur Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips im Falle von Grundrechtsein-

³⁰ Botschaft BWIS, S.21

³¹ Botschaft BWIS, S.22

³² Botschaft BWIS, S.22

griffen dienen und wird auch in den späteren Erlassen zu dieser Thematik beibehalten.³³

Mängel der BWIS-Regelung:

Die Massnahmen von Art. 24 b, d und e BWIS wurden von Anfang an nur befristet in das Gesetz aufgenommen. Grund dafür war, dass die Kompetenz des Bundes zum Erlass von Regelungen auf diesem Gebiet auf äusserst wackligen Beinen steht. Generell sind die Kantone primär zuständig zur Wahrung der inneren Sicherheit auf ihrem Gebiet, wozu auch die Gewalt an Sportveranstaltungen zu zählen ist.³⁴ Der Bund kann im Bereich der inneren Sicherheit nur dort zuständig werden, wo „eine Gefahr für die Ordnung des Bundes insgesamt besteht oder droht, sofern ihr die Kantone nicht angemessen begegnen können“.³⁵ Dies ist im vorliegenden Themenbereich kaum anzunehmen. Dennoch erachtete der Gesetzgeber die befristete Regelung auf Bundesebene als zulässig, da sie von fast allen Kantonen ausdrücklich gewünscht wurde und zudem ein gewisser Zeitdruck im Hinblick auf die EURO 08 bestand.³⁶

Zur Schaffung der Hooligan-Datenbank berief sich der Bund auf die Koordinationskompetenz des Bundes im Rahmen von Artikel 57 Abs. 2 BV im Bereich der inneren Sicherheit.³⁷ Es ist jedoch in der Lehre höchst umstritten, ob dieser Artikel eine selbstständige Kompetenz zu schaffen vermag.³⁸ Der Betrieb einer Datenbank ist gemäss Schefer eine Aufgabe, die der Staat nur kompetenzgemäss durchführen kann, wenn er dazu auch sachlich zuständig ist, also nur „im Hinblick auf Gefährdungen der Sicherheit des Bundes überhaupt ...“.³⁹ Dies ist im vorliegenden Bereich auszuschliessen. Trotz diesen Bedenken fungiert indes auch heute noch Art. 24a BWIS als Grundlage für die Hooligan-Datenbank.

Neben der fragwürdigen Erlasskompetenz stellt sich in der Lehre die Frage nach der Grundrechtsvereinbarkeit der Massnahmen, auch wenn der Gesetzgeber diese in der Botschaft als grundsätzlich gegeben erachtet.⁴⁰

³³ Botschaft BWIS, S.14

³⁴ Botschaft BV, S.236

³⁵ Gättelin, Schefer, S.60

³⁶ Botschaft BWIS, S.27

³⁷ Botschaft BWIS, S.26; Von Daeniken, S.56;

³⁸ Gättelin, Schefer, S.61

³⁹ Gättelin, Schefer, S.61

⁴⁰ Botschaft BWIS, S.27

Die Massnahmen nach Art. 24 b, d und e schränken die Bewegungsfreiheit und gegebenenfalls auch die Versammlungsfreiheit des Betroffenen ein. Da diese Massnahmen praktisch unverändert in das spätere Konkordat überführt wurden, sollen sie an späterer Stelle eingehend thematisiert werden.

Durch die Hooligandatenbank HOOGAN nach Art. 24a BWIS könnte das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gemäss Art. 13 Abs. 2 BV verletzt sein. Dieses Grundrecht schützt jede Person vor dem Missbrauch ihrer privaten Daten und umfasst vor allem das Erheben, Sammeln und Verwenden derselben von staatlicher Seite.⁴¹ Kritisiert wird in der Lehre hierbei vor allem die Unbestimmtheit der Regelung, was den Umfang der zu erfassenden Daten und deren Weitergabe an Private (vor allem Organisatoren von Anlässen oder Sportverbände) angeht. Ebenfalls als problematisch wird erachtet, dass bereits Aussagen von Sicherheitspersonal oder Sportvereinen als Nachweis für Gewalt dienen und so einen Eintrag in die Datenbank mit sich ziehen können.⁴²

4. Das Hooligan-Konkordat von 2010

Als Folge der umstrittenen Kompetenz des Bundes, Massnahmen gegen Gewalt an Sportveranstaltungen zu regeln, wurden die Artikel 24 b, d und e BWIS schliesslich bis 31.12.2009 befristet (da nach der Euro im darauffolgenden Jahr auch noch die Eishockey-WM in der Schweiz stattfand). Alle Kantone waren sich einig, dass man den eingeschlagenen Weg gegen die Gewalt an Sportveranstaltungen auch nach der Befristung weiterführen wollte. Noch vor der Europameisterschaft 2008 beschloss die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren indes, die Materie im Rahmen eines Konkordates zu regeln.

Die Kantone sind gemäss Art. 48 BV ermächtigt, untereinander solche interkantonalen Verträge im Rahmen ihrer Kompetenzen zu schliessen, zu welchen wie im letzten Kapitel ausgeführt auch die Bekämpfung von Gewalt an Sportveranstaltungen gehört.⁴³ Der Vorteil dieser Lösung war, dass es nicht nötig wurde in diesem Bereich eine Bundeskompetenz zu schaffen. Das Konkordat musste nur vom kantonalen Parlament (oder dem Stimmvolk) angenommen werden, um im jeweiligen Kanton als kantonales Recht zur Anwendung gelangen zu können.

⁴¹ Müller, Schefer, S.167

⁴² Mohler, Sicherheitsrecht, S. 86; Gättelin, Schefer, S.63

⁴³ Uhlmann, Zehnder, S.10

Das „Konkordat über Massnahmen zur Bekämpfung von Gewalt an Sportveranstaltungen“ wurde im November 2007 veröffentlicht. In der Folge traten alle Kantone bis Ende 2009 dem Konkordat bei, welches per 1. Januar 2010 in Kraft trat und in den meisten Kantonen bis heute noch gilt.⁴⁴

Materiell wurden dabei im Vergleich zu den einschlägigen Artikeln des BWIS fast keine Änderungen getätigt, und dessen Massnahmen wurden praktisch deckungsgleich übernommen.

Inhalt des Hooligan-Konkordats

In Art. 2 des Konkordats wird festgelegt, welche Straftaten namentlich als gewalttätiges Verhalten zu definieren sind. Die Voraussetzungen an diesen Nachweis, welche in Art. 3 geregelt sind, wurden unverändert aus dem BWIS übernommen.

In den darauffolgenden Artikeln werden diejenigen Massnahmen, welche im BWIS nur befristet geregelt waren, in das Konkordat überführt (Rayonverbot, Meldeauflage, Polizeigewahrsam). Dabei wurde der kaskadenartige Aufbau der Massnahmen beibehalten, demzufolge die jeweils schwerere Massnahme generell nur verfügt werden kann, wenn gegen die vorherige, mildere Massnahme verstossen wurde oder sich diese von Anfang an als aussichtslos erweist.

Gegen das Konkordat wurden verschiedene Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht, wobei die Verletzung der Unschuldsvermutung und verschiedener Grundrechte gerügt wurde. Das Bundesgericht lehnte jedoch sämtliche Beschwerden der jeweiligen Kläger ab, sofern es darauf eintrat.⁴⁵ Da die Grundrechtsprüfung ein zentraler Teil meiner Arbeit ist und einige Aspekte dieser Urteile weiter hinten auftauchen werden, soll an dieser Stelle nicht vertieft auf diese Urteile eingegangen werden.

5. Revision des Hooligan-Konkordats

Am 2. Februar 2012, also knapp zwei Jahre nach dem Inkrafttreten des Konkordats, veröffentlichte die KKJPD eine überarbeitete Version des „Konkordates über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen“. Den Überarbeitungsbedarf begründete die Konferenz mit der Zunahme der Gewalt,

⁴⁴ Art. 15 Hooligan-Konkordat (Version vom 15. November 2007)

⁴⁵ Siehe etwa BGE 137 I 31

welche sie unter anderem aus den steigenden Zahlen der in der Hooligan-Datenbank HOOGAN registrierten Personen ableitete. Per März 2012 waren in dieser Datenbank über 1200 Personen registriert, wobei alleine im Jahr 2011 über 200 neue hinzu kamen.⁴⁶ Auch bei der Anzahl gewalttätiger Ereignisse an den beobachteten Sportanlässen erkannte die Konferenz eine Zunahme. Waren 2008 noch 148 Ereignisse registriert worden, so waren es in der Saison 2011/12 bereits 248.⁴⁷ Tiefpunkt dieser Entwicklung war dabei der Abbruch des Zürcher Derby vom 2. Oktober 2011 aufgrund von Fackelwürfen von Anhängern des Grasshoppers Clubs Zürich in den Sektor der FC Zürich-Fans.

Aus den steigenden Zahlen leitete die KKJPD ab, dass die Massnahmen gegen Gewalt an Sportveranstaltungen vor allem in denjenigen Bereichen zu wenig griffen, in denen die Sportvereine die Verantwortung übernehmen sollten. Der Anstieg der verhängten Massnahmen liess sie zudem zum Schluss kommen, dass deren präventive Wirkung zu schwach und deswegen eine Verschärfung nötig sei.⁴⁸ Die überarbeitete Version sieht aus diesem Grund eine Vielzahl an Klarstellungen, neuen Vorgaben für die Vereine und überarbeiten Massnahmen gegen gewalttätige Fans vor.

Änderungen im Rahmen der Konkordats-Revision

In Art. 2 Abs. 1 des Konkordates wurde zur Klarstellung ergänzt, dass auch Straftaten im Vor- oder Nachgang einer Sportveranstaltung als gewalttätiges Verhalten unter dieses Konkordat subsumiert werden, sofern sie in einem Zusammenhang mit dem Besuch der Sportveranstaltung stehen.⁴⁹ Dadurch sollen etwa auch auf der Rückreise von einem Spiel begangene Delikte mit Massnahmen belegt werden können, was die kantonale Rechtsprechung nach der bisherigen Formulierung noch ablehnte.⁵⁰

Der Katalog der strafbaren Handlungen in Art. 2 Absatz 1 des Konkordats wurde um die Tatbestände der Tötlichkeit nach Art. 126 StGB, der Gefährdung durch Sprengstoffe und Gase in verbrecherischer Absicht nach Art. 224 StGB

⁴⁶ KKJPD-Bericht, S.6

⁴⁷ KKJPD-Bericht, S.5; Wie weiter oben (unter Kapitel I.1.) ausgeführt, sind diese Zahlen indes kritisch zu betrachten.

⁴⁸ KKJPD-Bericht, S.13

⁴⁹ KKJPD-Bericht, S.17

⁵⁰ VB.2011.00465; Urteil der 3. Kammer des Verwaltungsgerichts Zürich vom 8. September 2011

(im Hinblick auf pyrotechnische Materialien) und der Hinderung einer Amtshandlung nach Art. 286 StGB ergänzt.

Die wohl am meisten Aufsehen erregende Neuerung des revidierten Hooligan-Konkordats ist Artikel 3a, welcher die Einführung einer Bewilligungspflicht für sämtliche Spiele der höchsten Eishockey- und Fussballligen vorschreibt. Auch Spiele in anderen Sportarten oder in unteren Ligen können von den Behörden als bewilligungspflichtig erklärt werden, wenn Sicherheitsrisiken zu erwarten sind (sportliche Brisanz, Rivalität).⁵¹ Rechtsgrundlagen für eine Bewilligungspflicht existieren zwar bereits in einigen Kantonen und Städten, werden allerdings nur in Basel, Lausanne und St. Gallen auch bereits angewandt.⁵² Mit dem Hooligan-Konkordat soll hier eine einheitliche, obligatorische, gesetzliche Grundlage für alle Kantone geschaffen werden. Die Absicht dahinter ist, dass die Behörden diese Bewilligungspflicht mit Auflagen verbinden können, um die Vereine stärker in die Pflicht zu nehmen. Denkbar ist zum Beispiel die Verpflichtung, bauliche und technische Massnahmen am Stadion vorzunehmen. Auch die Regelung von Anreise und Ticketverkauf an Gästefans oder des Ausschanks von Alkohol soll den Behörden überlassen werden. Die Nichterfüllung einer Auflage kann gemäss Absatz 4 zu zusätzlichen Auflagen oder dem Entzug der Bewilligung für diesen oder spätere Anlässe führen.

Der ebenfalls neu eingeführte Artikel 3b soll das Prozedere der Eingangskontrollen vor den Stadien vereinheitlichen, um das Einführen gefährlicher Gegenstände (vor allem pyrotechnischer Natur) ins Stadion wirksamer verhindern zu können. Den privaten Sicherheitsdiensten, welche die Eingangskontrollen in den Stadien in der Praxis übernehmen, soll es zukünftig ohne konkreten Verdacht erlaubt sein, auch den Intimbereich oberhalb der Kleidung nach verbotenen Gegenständen abzutasten. Weitergehende Durchsuchungen (Entkleiden und Kontrolle der Körperöffnungen) sind durch Mitglieder der Polizei bei konkretem Verdacht in nicht einsehbaren Räumen und unter Beizug von medizinischem Personal zulässig.

Rayonverbote gemäss Art. 4 des Hooligan-Konkordats sollen zukünftig zwischen einem und maximal drei Jahren ausgesprochen werden können, um die

⁵¹ KKJPD-Bericht, S.18

⁵² Als Beispiel sei hier auf Art. 66 des Polizeigesetz des Kantons Basel-Stadt verwiesen, der eine derartige Bewilligungspflicht grundsätzlich bei einer Veranstaltung mit über 20000 Besuchern vorschreibt.

präventive Wirkung zu erhöhen. Zudem soll nun eine Behörde im Sinne der Verfahrensvereinfachung ein Verbot für Rayons in der ganzen Schweiz erlassen können. Bisher konnte jeder Kanton nur Verbote auf seinem eigenen Gebiet aussprechen, welche dann von den anderen Kantonen übernommen werden mussten.

Auch für die Meldeauflage gemäss Art. 6 wird vorgesehen, die Maximaldauer auf bis zu drei Jahre zu erhöhen. Zudem sollen die Voraussetzungen für diese Massnahme herabgesetzt werden. In Zukunft soll über den bisherigen Anwendungsbereich hinaus mit einer Meldeauflage belegt werden können, wer sich anlässlich einer Sportveranstaltung nachweislich an einer Straftat gegen eine Person im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. a und c-j (ausgenommen Tötlichkeit) des Konkordats oder an einer qualifizierten Sachbeschädigung im Sinne von Art. 144 Abs. 2 oder 3 StGB beteiligt hat. Ebenfalls soll direkt mit einer Meldeauflage bestraft werden können, wer gemäss Art. 6 lit. c des Konkordats Waffen, Sprengstoff, Schiesspulver oder pyrotechnische Gegenstände in der Absicht verwendet hat, Dritte zu gefährden oder eine derartige Gefährdung in Kauf nahm.

Aktueller Ratifikationsstand:

Gemäss Art. 15 Abs. 2 treten die Änderungen des Konkordates im jeweiligen Kanton in Kraft, sobald dessen Beitrittsbeschluss rechtskräftig ist. Generell muss das Konkordat dazu von der kantonalen Legislative bewilligt werden. Im Falle des positiven Ratsbeschlusses zum Beitritt kann das Volk diesen mithilfe eines Referendums nach den jeweiligen kantonalen Regelungen einer Volksabstimmung unterstellen. Verstreicht die Referendumsfrist ungenutzt, so treten die Änderungen auf den vom Rat festgelegten Zeitpunkt in Kraft.

In den Kantonen St. Gallen und Appenzell Innerrhoden ist das neue Konkordat bereits 2012 in Kraft getreten. Weitere folgten nach, so dass die revidierte Version zum Zeitpunkt der Abgabe dieser Arbeit bereits in 10 Kantonen in Kraft ist.⁵³ Zuletzt hat die Bevölkerung des Kantons Zürich, im Rahmen einer Referendumsabstimmung dem Beitritt zum Konkordat am 9.6.2013 mit 85 % Ja-

⁵³ Sämtliche Angaben zur Ratifikation aus der Ratifikationsliste der KKJPD; entnommen von <http://www.kkjpd.ch/images/upload/130715%20Liste%20Inkrafttreten%20zu%20Konkordat%20vom%20120202-%C3%B6ffentlich.pdf>

Stimmen deutlich zugestimmt.⁵⁴ Dies war eine Ohrfeige für die Konkordatsgegner, die sich in diesem Kanton aufgrund der vielen Sportclubs auf nationalem Niveau gewisse Chancen ausrechneten. In den Kantonen Zug und Bern wurde ebenfalls das Referendum ergriffen, ein Erfolg der Konkordatsgegner scheint aber im Lichte des Resultats in Zürich eher unwahrscheinlich. Die restlichen Kantone, welche sich noch nicht zum Konkordat geäußert haben, beherbergen kaum betroffene Sportclubs beherbergen. Aufgrund dieser Tatsache ist dort kaum mit Widerstand gegen den Konkordatsbeitritt zu rechnen.

Anders präsentiert sich die Situation in den beiden Basel. In Basel-Stadt stimmte die Regierung dem Beitritt zum Konkordat zwar zu, vermerkte jedoch auch, dass dieses viele unnötige Veränderungen mit sich bringe. Gewisse Errungenschaften des Konkordats (wie die Bewilligungspflicht) seien im Kanton Basel-Stadt bereits jetzt Tatsache und der Basler Weg, welcher einen runden Tisch aller involvierten Parteien darstellt, bewähre sich bisher gut.⁵⁵ Das Geschäft wird im Herbst dem Grossen Rat (Legislative) vorgelegt. Eine Mehrheit für den Beitritt zum Konkordat scheint kaum erreichbar, zumal sich ein grosser Teil der 100 Ratsmitglieder einem überparteilichen Komitee gegen den Konkordatsbeitritt angeschlossen hat.⁵⁶

Der Kanton Basel-Landschaft beherbergt zwar keinen Sportclub in der höchsten Eishockey- oder Fussballliga, ist jedoch aufgrund des direkt an der Kantongrenze gelegenen St.Jakobs-Parks sowie der Tatsache, dass viele Fans des FC Basel aus diesem Kanton kommen, ebenfalls betroffen. Auch so ist es zu erklären, dass sich in der Vernehmlassung, mit Ausnahme der CVP, alle grossen Parteien gegen einen Beitritt zum Konkordat aussprachen.⁵⁷ Die Regierung stimmte dem Konkordat Ende Juni zu, so dass dieses wohl ebenfalls im Herbst oder Winter zur Abstimmung im Parlament gelangen wird. Eine Ablehnung des Konkordats ist aufgrund der Haltung der Parteien und des Umstands, dass sich viele Landräte dem Basler Komitee gegen das Konkordat angeschlossen haben, eine durchaus mögliche Option.

⁵⁴ http://www.statistik.zh.ch/internet/justiz_inneres/statistik/de/wahlen_abstimmungen/abstimmungen_2013/abstimmungen_090613/resultate.html#a-content

⁵⁵ <http://www.tageswoche.ch/de/119/basel/533484/basler-regierung-will-beitreten.htm>

⁵⁶ http://www.tageswoche.ch/de/2013_16/basel/535453/die-vielen-lehrjahre-in-basel-duerfen-nicht-umsonst-gewesen-sein.htm

⁵⁷ http://www.tageswoche.ch/de/2013_16/basel/535453/die-vielen-lehrjahre-in-basel-duerfen-nicht-umsonst-gewesen-sein.htm

Konsequenzen eines Nicht-Beitritts

Was würde nun passieren, wenn einer oder beide Kantone dem Konkordatsbeitritt nicht zustimmen? Auf die Gültigkeit des Konkordates in den anderen Kantonen hätte dies keinen Einfluss. In dem Kanton, welcher das revidierte Konkordat abgelehnt hat, besteht es in seiner bisherigen Form weiter. In Basel-Stadt ist wie bereits erwähnt, die Bewilligungspflicht bereits im Polizeigesetz verankert, so dass die Konkordatsregelung dafür gar nicht nötig wäre. Die verdachtslosen Kontrollen im Intimbereich am Stadioneingang wären jedoch in diesem Kanton nicht gestützt auf das Hooligan-Konkordat zulässig. Ebenso könnten die Massnahmen gegen Gewalttäter von den Behörden immer noch für höchstens ein Jahr verfügt werden.

Dies würde allerdings nur für Sportveranstaltungen im jeweiligen Kanton gelten, der das Konkordat abgelehnt hat. Fahren Fans zu Auswärtsspielen in Kantone, in welchen die revidierte Version des Konkordats gilt, so müssen sie sich dort die Massnahmen nach dem revidierten Konkordat (Eingangskontrollen, Einschränkungen bei Anreise) gefallen lassen. Ebenso können die Behörden dieser Kantone Massnahmen nach dem revidierten Konkordat (also mit höherer Maximaldauer) verfügen, sollten einer Person am Austragungsort Gewalttätigkeiten im Sinne des Konkordats nachgewiesen werden können. Dies ist auch dann möglich, wenn die Person in einem Kanton wohnhaft ist, der dem Konkordat nicht zugestimmt hat.

III. Vorfragen

Wie im bisherigen Verlauf der Arbeit angedeutet, besteht bei vielen Massnahmen des Hooligan-Konkordats die Gefahr, dass diese von der Bundesverfassung garantierte Grundrechte verletzen könnten. Bevor im Rahmen dieser Arbeit die Massnahmen des Konkordates auf ihre Grundrechtskonformität überprüft werden, macht es indes Sinn gewisse Aspekte zu klären, welche sich aus dem Umfeld, in dem wir uns thematisch bewegen, ergeben und spezielle Beachtung verdienen.

Die Stadien der vom Konkordat betroffenen Sportvereine sind meist privates Eigentum der Clubs selbst oder einer Betreibergesellschaft, stehen aber aufgrund ihrer Zweckwidmung und des hohen Zuschaueraufmarschs dennoch im öffentlichen Interesse. Aus diesem Grund ist zu klären, ob der Betreiber oder die öffentliche Hand für die Sicherheit im Stadion verantwortlich ist. Oft werden in den Stadien zur Wahrung der Sicherheit auch private Sicherheitsdienste eingesetzt. Es stellt sich die Frage, über welche Kompetenzen diesen bei ihren Handlungen im Stadion verfügen und ob sie dabei ebenfalls an die Grundrechte gebunden sind.

Es gilt sich ebenfalls vorab kritisch mit der Rechtsnatur der Massnahmen des Hooligan-Konkordats auseinanderzusetzen. In der Lehre herrscht Uneinigkeit darüber, ob die vorgesehenen Massnahmen eher repressiven, strafrechtlichen oder präventiven, verwaltungsrechtlichen Charakter haben. Diese Kategorisierung hat weitreichende Konsequenzen, da zum Beispiel nur im strafrechtlichen Bereich die Unschuldsvermutung anwendbar ist.

Liegt ein Eingriff in den Schutzbereich eines Grundrechts vor, so kann dieser gemäss Art. 36 BV nur gerechtfertigt werden, wenn folgende Voraussetzungen gegeben sind:

- eine genügend bestimmte, gesetzliche Grundlage,
- ein öffentliches Interesse an der Grundrechtseinschränkung
- die Verhältnismässigkeit zwischen dem Grundrechtseingriff und dem öffentlichen Interesse. Dazu muss der Eingriff einerseits geeignet sein, das öffentliche Interesse zu wahren. Desweiteren muss er erforderlich sein. Es darf also kein milderer Mittel zum selben Ziel führen. Zuletzt muss

der Eingriff auch zumutbar sein, also das öffentliche Interesse am Eingriff höher gewichtet werden als das Interesse des Einzelnen an der Wahrung seiner betroffenen Grundrechte.

- die Respektierung des unantastbaren Kerngehalts des jeweiligen Grundrechts.

Während der Eingriff in den Schutzbereich und die Verhältnismässigkeit nur jeweils im Rahmen der jeweiligen Konkordatsregelung überprüft werden können, bleibt die gesetzliche Grundlage für alle in dieser Arbeit behandelten Grundrechtseingriffe dieselbe, nämlich das Hooligan-Konkordat selber. Es ist deshalb angezeigt, dass dessen Eignung als gesetzliche Grundlage bereits quasi vor der Klammer überprüft wird. Die Frage stellt sich hierbei, ob ein Konkordat generell als gesetzliche Grundlage für den Eingriff in Grundrechtspositionen dienen kann. Zudem muss die jeweilige Grundlage auch genügend bestimmt sein, damit die daraus abgeleiteten Massnahmen für den Einzelnen voraussehbar sind.

Auch das öffentliche Interesse, das einen Grundrechtseingriff rechtfertigen kann, ist in allen behandelten Fällen ähnlich. Deswegen wird dies ebenfalls in kurzer Form vor der eigentlichen Grundrechtsprüfung abgehandelt.

1. Das Stadion als halböffentlicher Raum

Die Einflussnahme staatlicher Organe auf den Wettbewerbssport ist in der Regel sehr gering. Wie folgendes Beispiel illustrieren soll, sind die Hauptakteure in diesem Bereich natürliche oder juristische Personen des Privatrechts: Ein Zuschauer möchte ein Fussballspiel seines Lieblingsclubs besuchen. Dieses findet im Stadion statt, welches zumindest im professionellen Sport entweder im Eigentum des Verein selbst steht, oder wie im Falle des FC Basel einer Betreibergesellschaft (Basel United) gehört, welche dasselbe an den Verein vermietet⁵⁸. Die Fussball- und Eishockeyclubs in der Schweiz müssen entweder als Verein gemäss Art. 60 ZGB oder als Aktiengesellschaft gemäss Art. 620 ff. OR organisiert sein und unterstehen somit dem Privatrecht.⁵⁹ Um das Stadion betreten zu können, benötigt der Fan ein Ticket, welches er durch einen privatrechtlichen Vertragsschluss mit dem Club erlangt.

⁵⁸ <http://www.baselunited.ch/?inc=park/index.asp>

⁵⁹ Siehe etwa Art. 10 der Statuten der SFL oder Art. 9 der Statuten der Swiss Ice Hockey Federation

Wenn der Zuschauer das Stadion betritt, so wird am Eingang kontrolliert, ob er ein gültiges Ticket hat oder gefährliche Gegenstände bei sich trägt. Hierbei kommen meist Angestellte von privaten Sicherheitsdiensten zum Einsatz.

Durch den soeben geschilderten Hintergrund stellt sich die Frage, inwiefern die Grundrechte in diesem Umfeld, das eigentlich ohne staatliche Interventionen auszukommen scheint, überhaupt eine Rolle spielen und wirken. Dazu ist zunächst die Frage zu klären, wer überhaupt für die Sicherheit an Sportveranstaltungen verantwortlich ist.

Wer ist für die Sicherheit verantwortlich ?

Die Stadien stehen zwar in der privatrechtlichen Verfügungsgewalt Privater (als Eigentümer oder Mieter), sind indes durch ihren Zweck dazu bestimmt, dass sie einer grossen Menge an Menschen zugänglich sind. Die Lehre kategorisiert sie deswegen als sogenannten halböffentlichen Raum.⁶⁰ Während im rein öffentlichen beziehungsweise privaten Raum klar ist, wer für die Sicherheit verantwortlich ist, stellen sich hier aufgrund dieser Charakteristik gewisse Abgrenzungsfragen.

Generell ist die betreibende private Organisation rechtlich verantwortlich für den geordneten Ablauf von Veranstaltungen und somit die Sicherheit der Besucher auf ihrem Grund. Mangelhafte Organisation kann im Schadensfall eine zivilrechtliche Schadenersatzhaftung nach sich ziehen.⁶¹ Um die Sicherheit an der Veranstaltung gewährleisten zu können, steht dem Stadionbetreiber einerseits die Ausübung des Hausrechts, andererseits das strafrechtliche Notstands- und Notwehrrecht zu.⁶²

Die Ausübung des Hausrechts kann von dessen Inhaber auch auf Dritte übertragen werden, was im hier bearbeiteten Themenfeld meist durch die Abtretung an private Sicherheitsfirmen geschieht. Auch deren Tätigkeit ist, sofern sie im Auftrag des Stadionbetreibers handeln, durch das Hausrecht und die strafrechtlichen Jedermannsrechte beschränkt.⁶³ Sie können etwa für oberflächliche Eingangskontrollen eingesetzt werden, verfügen aber über keinerlei polizeiliche Befugnisse.

⁶⁰ Mohler, Zutrittskontrollen, S.74

⁶¹ Bericht Sicherheitsfirmen, S.26

⁶² Gutachten Zutrittskontrollen, S.7

⁶³ Gutachten Zutrittskontrollen, S.7

Die Benutzung des halb-öffentlichen Raums kann wesensgemäss grosse Menschenmassen mit sich ziehen. Überall, wo es zu grösseren Menschenansammlungen kommt, besteht auch ein potentielles Risiko für die Besucher, durch unvorhergesehene Ereignisse wie Massenpaniken oder Feuer zu Schaden zu kommen. Die öffentliche Sicherheit ist ein öffentliches Interesse, „welches einerseits eine Voraussetzung für polizeiliches Handeln darstellt, aber andererseits auch eine entsprechende Handlungspflicht begründet“.⁶⁴ Da der Schutz der öffentlichen Sicherheit eine typische Polizeiaufgabe darstellt, reicht es also nicht, wenn die Sicherheit im Stadion alleine dem Veranstalter überlassen bzw. aufgebürdet wird.⁶⁵ Aus diesem Grund muss auch die Polizei ihren Teil zur Sicherheit an Sportveranstaltungen beitragen.

Die Rolle privater Sicherheitsdienste

Da eine flächendeckende Abdeckung aller sich aus dieser Aufgabe ergebenden Möglichkeiten für die Polizei neben der Erledigung ihrer anderen Aufgaben resourcentechnisch nicht möglich ist, ist man bestrebt, Teile der Polizeiaufgabe in diesem Bereich an private Sicherheitsdienste zu delegieren. Gemäss Art. 3b des Konkordats soll es den Sicherheitsdiensten etwa zukünftig möglich sein, auch Leibesvisitationen im Intimbereich durchzuführen. Eine Delegation von Verwaltungsaufgaben an Private ist gemäss Art. 178 Abs. 3 BV ausdrücklich erlaubt. Sie ist aber nach der herrschenden Lehre nicht in allen Bereichen des Verwaltungsrechts zulässig. Ein gewisser Kernbestand an Verwaltungsaufgaben ist nicht delegierbar. Diese sogenannten genuinen Staatsaufgaben muss „der Staat um seiner Staatlichkeit willen selbst wahrnehmen (muss), um seine Existenzberechtigung nicht in Frage zu stellen.“⁶⁶ Für den Polizeibereich beschränkt sich die rechtlich mögliche Delegation gemäss der Lehre auf Randbereiche und sollte zurückhaltend vorgenommen werden.⁶⁷ Gemäss herrschender Lehre ist es zulässig, dass die Durchsuchung im halb-öffentlichen Raum (auch im Intimbereich wie es Art. 3b des Konkordats vorsieht) an private Sicherheitsfirmen delegiert werden kann. Die Grundlage dafür muss jedoch durch ein Ge-

⁶⁴ Markus H.F. Mohler, Zutrittskontrollen, S.74

⁶⁵ Gutachten Zutrittskontrollen, S.7

⁶⁶ Bericht Sicherheitsfirmen, S.650

⁶⁷ Kälin, Lienhard, Wyttenbach, S.73

setz im formellen Sinn gegeben sein. Desweiteren muss die Delegation durch ein öffentliches Interesse gedeckt und verhältnismässig sein.⁶⁸

Die Polizei muss dazu in erster Linie über die Kompetenz zur Leibesvisitation im Rahmen eines Polizeigesetzes verfügen, da sie nichts delegieren kann, zu dem sie nicht selbst kompetent ist.⁶⁹ Das öffentliche Interesse an der Delegation ergibt sich aus der Gewährleistung der Sicherheit an der Veranstaltung. Im Bezug auf die Verhältnismässigkeit sind aufgrund der Sensibilität des Polizeirechts strenge Anforderungen zu stellen.⁷⁰

Grundrechtsbindung der privaten Sicherheitsdienste

De facto werden mittlerweile viele sicherheitsrelevanten Handlungen im Stadion (z.B. Durchsuchungen) durch private Sicherheitsdienste vorgenommen. Die Frage stellt sich hierbei, ob diese in der Ausübung ihrer Aufgaben an die Grundrechte gebunden sind.

Art. 35 Abs. 2 BV ist zu entnehmen, dass die Grundrechte auch für Private anwendbar sind, welche staatliche Aufgaben übernehmen. Die Grundrechtsbindung der privaten Sicherheitsdienste, welche polizeiliche Befugnisse übernehmen, bleibt somit bestehen.⁷¹

Auch wenn die Sicherheitsdienste über keinerlei polizeiliche Befugnisse verfügen, so schreibt Art. 35 Abs. 3 BV vor, dass die Behörden dafür sorgen müssen, dass die Grundrechte unter Privaten wirksam werden. Ein unmittelbarer Rechtsanspruch der Privaten untereinander kann auf diese Weise indes nicht begründet werden.⁷²

2. Rechtsnatur der Massnahmen

Wie weiter oben (Kapitel II.2.) bereits beschrieben, erweist sich die strafrechtliche Verfolgung im Stadion begangener Delikten aufgrund der Unschuldsvermutung und der Beweisschwierigkeiten als sehr umständlich. Um diese Schwierigkeiten zu umgehen, betonte der Bundesrat bereits bei der Revision des BWIS, dass die Massnahmen im Kampf gegen Gewalttätigkeiten an Sportveranstaltungen

⁶⁸ Burger, Burger-Mittner, S.4; Bericht Sicherheitsfirmen, S.648

⁶⁹ KKJPD-Bericht, S.24

⁷⁰ Gutachten Zutrittskontrollen, S.10

⁷¹ Gutachten Zutrittskontrollen, S.10

⁷² Rhinow, Schefer, RN 1171; Mohler, Zutrittskontrollen, S.77

gen verwaltungs- und nicht strafrechtlicher Natur sind.⁷³ Im folgenden Kapitel soll aufgezeigt werden, welche Konsequenzen die jeweilige Charakterisierung für die Betroffenen haben kann und wieso die verwaltungsrechtliche Charakterisierung nicht leichthin anzunehmen ist. Daraufhin soll die Rechtsprechung des Bundesgericht betrachtet und kritisch gewürdigt werden.

Konsequenzen der Charakterisierung

Die Charakterisierung als Normen des Strafrechts hätte weitreichende Konsequenzen für die Massnahmen des Konkordates. Einerseits ist gemäss Art. 123 BV nur der Bund zum Erlass von gesetzlichen Anordnungen mit strafrechtlichem Charakter befugt. Falls die Anordnungen des Konkordats als kantonaler Erlass (siehe nächstes Kapitel) tatsächlich strafrechtlicher Natur wären, hätten die Kantone diese gar nicht kompetenzgemäss erlassen dürfen, ohne dadurch den Vorrang von Bundesrecht gemäss Art. 49 BV i.V.m. Art. 123 BV zu missachten.⁷⁴

Bei einer Qualifikation als strafrechtliche Bestimmungen müsste auch den strafrechtlichen Verfahrensgarantien nach Art. 32 BV Beachtung geschenkt werden, wobei in diesem Zusammenhang vor allem die Unschuldsvermutung gemäss Art. 32 Abs. 1 der BV und Art. 6 Ziff. 2 EMRK relevant sein könnte. Diese besagt, dass jede Person bis zu ihrer rechtskräftigen Verurteilung als unschuldig gilt. In casu könnte die Unschuldsvermutung dadurch verletzt sein, dass sich die Massnahmen „nach Art. 3 auf strafrechtlich relevante Grundlagen abstützen und damit ohne gerichtliche Vorverurteilung einen Schuldvorwurf enthalten. Ein solcher bliebe auch enthalten, wenn im Strafverfahren die Unschuld nachgewiesen wird.“⁷⁵

Durch eine Charakterisierung als Verwaltungsrecht können die oben genannten Problem umgangen werden. Ebenfalls von Vorteil wäre dabei, dass kein langwieriges Strafverfahren im Rahmen der Strafprozessordnung geführt werden müsste. Die berechnigte Behörde wäre in der Lage, direkt gestützt auf den Nachweis gewalttätigen Verhaltens gemäss Art. 3 des Konkordates eine Massnahme zu verfügen.

⁷³ Botschaft BWIS, S. 14

⁷⁴ Werder, S.249

⁷⁵ BGE 137 I 31, E.5

Rechtsprechung des Bundesgerichts

Das Bundesgericht musste sich mehrmals mit der Charakterisierung der Massnahmen nach Abschnitt 5a des BWIS beziehungsweise des Hooligan-Konkordats befassen und bestätigte die Auffassung des Gesetzgeber bezüglich der verwaltungsrechtlichen Qualifikation in seiner Jurisprudenz.⁷⁶ In einem Entscheid zum Zürcher Polizeigesetz, welches teils ähnliche Massnahmen aufwies, hielt das Bundesgericht zudem fest, dass polizeiliche Massnahmen grundsätzlich auch dann öffentlich-rechtlicher Natur seien, wenn sie Bezüge zum Straf- und Strafprozessrecht aufweisen.⁷⁷

In den Augen des Bundesgerichts weisen die fraglichen Massnahmen keinen repressiven Charakter auf und sollen auch nicht der Besserung des Täters dienen. Das Ziel besteht einzig und allein darin, der Gewalt an Sportveranstaltungen dadurch vorzubeugen, dass man die gewaltbereiten Personen von den Veranstaltungen fernhält.⁷⁸

Zur Unschuldsvermutung äussert sich das Bundesgericht, dass durch die Massnahmen nicht zum Ausdruck gebracht wird, dass sich die Person einer strafbaren Handlung schuldig gemacht hätte.⁷⁹ Zur Verfügung einer Massnahme müssen jeweils konkrete und aktuelle Tatsachen (Art. 6) beziehungsweise Hinweise (Art. 8) vorliegen, die es wahrscheinlich erscheinen lassen, dass eine Beteiligung an Gewalttaten anzunehmen ist. Somit kommt auch durch die Verfügung einer Massnahme bloss ein Verdacht zum Ausdruck, welchem erst im Laufe eines allfälligen Verfahrens nachgegangen wird. Dies sei etwa zu vergleichen mit strafprozessualen Zwangsmassnahmen.⁸⁰

Würdigung der Rechtsprechung

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu dieser Thematik ist kritisch betrachtet worden. Ausser Acht gelassen wird dabei vom Bundesgericht vor allem, dass die strafrechtlichen Garantien nicht nur im Rahmen des Strafverfahrens gelten, sondern auch wenn das Verfahren in der Natur der Zuwiderhandlung oder in der Natur und Schwere der Sanktion mit einem strafrechtlichen Verfah-

⁷⁶ BGE 134 I 125, BGE 137 I 31

⁷⁷ BGE 136 I 87 E. 3.4

⁷⁸ BGE 137 I 31 E. 5.2

⁷⁹ BGE 137 I 31, E.5.2

⁸⁰ BGE 137 I 31 E.5.2, BGE 107 1a 138, E.4c

ren gleichzustellen ist.⁸¹ Das Bundesgericht unterlässt es dies vertieft zu prüfen und bemerkt lediglich, dass keine Anklage i.S. Von Art. 6 EMRK vorliegt. Dies schliesst indes nicht aus, dass die Massnahme dennoch einen strafrechtlichen Charakter aufweisen kann.⁸² Dies vor allem, da die Massnahmen im Gegensatz zu jenen des oben erwähnten Zürcher Polizeigesetz von viel längerer Dauer sind (24 Stunden resp. 14 Tage anstatt ein beziehungsweise bald drei Jahre) und deswegen aufgrund der Schwere der Sanktion dennoch mit einem strafrechtlichen Verfahren gleichgestellt werden könnten.⁸³ Dies würde auch zur Geltung der strafrechtlichen Verfahrensgarantien führen.

Das Ziel des Konkordates ist es, die Gewalttäter so schnell wie möglich aus dem Stadionumfeld zu verbannen, damit diese keine weiteren Gewalttaten mehr verüben können. Dies ist nur indes möglich, wenn dafür kein langes Verfahren nötig ist. Unter dieser Prämisse ist auch zu verstehen, dass Art. 12 des Hooligan-Konkordats Beschwerden generell die aufschiebende Wirkung entzieht.

Die Qualifikation als verwaltungsrechtliche Massnahme mag meines Erachtens im Hinblick auf die Zielsetzung des Konkordats darum zwar stimmen, dennoch ist der Wegfall der strafrechtlichen Verfahrensgarantien bedenklich. Dies umso mehr, da die Massnahmen des Hooligan-Konkordats aufgrund ihres Ausmasses von den Betroffenen und auch von der Gesellschaft sehr häufig als Strafen wahrgenommen werden.⁸⁴

3. Konkordat als hinreichende gesetzliche Grundlage

Jeder Grundrechtseingriff bedingt gemäss Art. 36 BV Abs. 1 einer Grundlage im Gesetz. Aufgrund des Gesetzesmässigkeitsprinzips von Art. 5 Abs. 1 BV muss jegliches staatliche Handeln auf einem generell-abstrakten Erlass basieren, also einer Regelung, die eine unbestimmte Anzahl von Adressaten und Fällen anspricht und Rechte und Pflichten von Privaten begründen kann.⁸⁵ Dieser Rechtssatz muss zudem genügend bestimmt sein.

⁸¹ Wolfram, RN 418

⁸² Grabenwarter, Pabel, S. 398

⁸³ Werder, S.252

⁸⁴ Hensler, S.40

⁸⁵ Häfelin, Müller, Uhlmann, RN 320 ff.

Fraglich ist nun, ob ein Konkordat generell und das Hooligan-Konkordat im Speziellen diesen Vorgaben auch genügen kann. Da die gesetzliche Grundlage für alle auf dem Hooligan-Konkordat basierenden Massnahmen dieselbe ist, macht es Sinn, diese Frage vorweg für alle möglichen Grundrechtseingriffe zu klären, welche im nächsten Teil der Arbeit untersucht werden.

Konkordat als generell-abstrakter Rechtssatz

Konkordate sind innerstaatliche Vereinbarungen zwischen mehreren Kantonen über ein gewisses Themengebiet. Nach Art. 48 Abs. 1 BV können die Kantone generell frei miteinander im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen. Der Handlungsspielraum ist dabei sehr gross. Die Verträge sind lediglich durch die Eigenständigkeit der Kantone (Art. 47 BV) und deren Bestandesgarantie (Art. 53 BV) beschränkt. Zudem dürfen sie gemäss Art. 48 Abs. 3 BV den Interessen des Bundes oder anderer Kantone nicht zuwiderlaufen.⁸⁶

Bei den Konkordaten kann unterschieden werden, ob sie mittelbar oder unmittelbar rechtsetzend sind. Aus ersteren leiten sich mit der Publikation bloss Rechte und Pflichten für die Kantone ab, ihr kantonales Recht gemäss der Vereinbarung anzupassen. Die zweite Kategorie enthält hingegen auch Normen, welche direkt mit ihrer Publikation für Private rechtsverbindlich werden.⁸⁷ Sie sind sofort anwendbar (self-executing) und müssen nicht erst in kantonales Recht überführt werden. Durch die Schaffung von Konkordaten schaffen die Gesetzgeber suprakantonales Recht, welches von seiner Geltung her über dem übrigen kantonalen Recht steht.⁸⁸

Die Massnahmen des Hooligan-Konkordats richten sich teils an alle Besucher einer Sportveranstaltung (Durchsuchungen), zumindest jedoch an solche, die sich im Rahmen einer Veranstaltung gewalttätig verhalten haben (Rayonverbot etc.). Somit ist eine Vielzahl möglicher Adressaten gegeben. Auch wird eine Vielzahl von Fällen durch das Konkordat abgedeckt. Die Massnahmen, welche das Hooligan-Konkordat gegen gewalttätige Fans vorsieht, können direkt gestützt auf die jeweiligen Artikel verfügt werden. Auch für die Bewilligungspflicht

⁸⁶ Uhlmann, Zehnder, S.10

⁸⁷ Häfelin, Müller, Uhlmann, RN 178 ff.

⁸⁸ Uhlmann, Zehnder, S.24

und die Durchsuchungen sollen Art. 3a und 3b des Konkordats direkt als gesetzliche Grundlage dienen. Damit liegen in diesem Fall eindeutig unmittelbar rechtsetzende Konkordatsbestimmungen vor, welche unmittelbare Pflichten für ihre Adressaten begründen. Aus diesem Grund sind sie als generell-abstrakte Normen zu kategorisieren, die dem Erfordernis des Rechtssatzes genügen.

Anfechtbarkeit von Konkordaten

Die interkantonalen Vereinbarungen unterliegen zwar keiner Genehmigung durch den Bund, müssen diesem aber gemäss Art. 48 Abs. 3 Satz 2 BV zur Kenntnis gebracht werden.⁸⁹ Bundesorgane oder unbeteiligte Drittkantone können Einsprache gegen ein Konkordat erheben, falls es mangelbehaftet oder verfassungswidrig sein sollte, was zu einer Überprüfung und allfälligen Genehmigung durch die Bundesversammlung führen kann. Wird diese verweigert ist das Konkordat aufzuheben oder anzupassen. Aber auch wenn keine Einsprache erhoben wurde oder das Parlament ein Konkordat gewährleistete, kann dieses noch vom Bundesgericht auf Klage des Bundes oder eines Kantones auf seine Rechtmässigkeit überprüft werden.⁹⁰

Auch Private können Konkordate unter Umständen vor Bundesgericht anfechten, wenn diese unmittelbar rechtsetzend sind und dadurch Bundesrecht oder verfassungsmässige Rechte der Bundesverfassung verletzt werden können.⁹¹ Dementsprechend äusserte sich auch das Bundesgericht, welches im BGE 137 I 31 zum ersten Hooligan-Konkordat dessen generelle Anfechtbarkeit als kantonalen Erlass nach Art. 82 lit. b BGG bejahte.⁹²

Anforderungen an die Bestimmtheit des Rechtssatzes

Im Rahmen des Gesetzmässigkeitsprinzips ist neben der Form der Rechtsnorm auch auf die genügende Bestimmtheit des Erlasses zu achten. Gemäss dem Bundesgericht muss „das Gesetz so präzise formuliert sein, dass der Bürger sein Verhalten danach einrichten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens

⁸⁹ BGE 137 I 31, E 1.3

⁹⁰ Uhlmann, Zehnder, S.12

⁹¹ Uhlmann, Zehnder, S.12

⁹² BGE 137 I 31, E 1.3

mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen kann.“⁹³

Beim Hooligan-Konkordat wurde bereits im Vernehmlassungsverfahren auf die Unbestimmtheit gewisser Begriffe hingewiesen. Dies betrifft vor allem den Nachweis gewalttätigen Verhaltens gemäss Art. 2 des Hooligan-Konkordats. Einerseits ist hier unklar, wann Gewalttaten als „anlässlich einer Sportveranstaltung“ gelten. Gemäss Art. 2 des revidierten Konkordats sind Taten erfasst, welche sich im Vorfeld, während oder im Nachgang der Veranstaltung zutragen. Auch diese Definition lässt noch Raum für Missverständnisse, da sie keine klaren Abgrenzungen verwendet. So kann etwa unter diesen Wortlaut auch subsumiert werden, wer im nächtlichen Ausgang nach dem Spiel eine Tötlichkeit begeht. Diese Person würde dann nur aufgrund der Tatsache, dass sie Fan-Utensilien trägt, anders bestraft als eine andere.⁹⁴ Wie das Verwaltungsgericht Zürich entschieden hat, ist die Zeitspanne durch den Antritt der Hinreise und den Abschluss der Heimreise zu begrenzen.⁹⁵ Eine derartige Formulierung würde meines Erachtens hier zur Klarheit des zeitlichen Rahmens beitragen.

Auch der inhaltliche Umfang der Definition in Art. 2 bietet Diskussionsbedarf.

Problematisch ist in erster Linie, dass der Begriff des „gewalttätigen Verhaltens“ im Konkordat nicht näher umschrieben ist und somit die notwendige Intensität nicht genau festgelegt werden kann.⁹⁶ Auch das schweizerische Strafrecht bietet keinen allgemeingültigen Gewaltbegriff, auf den sich hier subsidiär abstützen liesse.⁹⁷

Auch aus dem Katalog an Straftaten, welche Art. 2 namentlich als gewalttätiges Verhalten subsumiert, lässt sich hierzu kein eindeutiger Schluss ziehen. Die einzelnen Straftaten wurden von der KKJPD so ausgewählt, dass möglichst alle Delikte, die im Rahmen einer Sportveranstaltung begangen werden können, auch erfasst sind.

Der Begriff „namentlich“ weist darauf hin, dass es sich hierbei nicht um eine vollständig Liste handelt und auch andere Handlungen im Rahmen von Sportveranstaltungen mit einer Massnahme nach dem Konkordat geahndet werden kön-

⁹³ BGE 109 1a 273, 283

⁹⁴ Vernehmlassungsantwort DJZ, S.4

⁹⁵ VB.2011.00465 vom 8. September 2011

⁹⁶ Müller, Revidiertes Konkordat, S.113

⁹⁷ Niggli, Wiprächtiger, Art. 140 N 13 ff.; Scherrer, S.212

nen. Nichtsdestotrotz wurde der Katalog im Rahmen der Revision um neue Tatbestände erweitert. Einerseits wurde dabei die Tötlichkeit nach Art. 126 StGB hinzugefügt. Aufgrund der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind nämlich Handlungen, welche z.B. zu Schürfungen, Schrammen oder Hämatomen führen nicht mehr als einfache Körperverletzung, sondern als Tötlichkeit zu qualifizieren. Diese Handlungen bleiben für die KKJPD in diesem Umfeld aber weiter bestrafenswert.⁹⁸ Die Aufnahme dieses Tatbestands könnte indes zu Problemen in der praktischen Umsetzung führen. Einerseits werden Tötlichkeiten als Antragsdelikt nur auf Antrag einer Privatperson verfolgt. Dies gilt aber gemäss Art. 3 nicht als Nachweis gewalttätigen Verhaltens.⁹⁹ Zudem ist die Schwelle zur Tötlichkeit dadurch, dass keine gesundheitliche oder körperliche Schädigung vorliegen muss, sehr niedrig,¹⁰⁰ womit sich die Frage stellt, ob die Bestrafung durch eine der Konkordatsmassnahmen hier wirklich verhältnismässig ist.¹⁰¹

Ähnliche Probleme könnten sich auch im Zusammenhang mit der ebenfalls neu aufgenommenen Hinderung einer Amtshandlung gemäss Art. 286 StGB ergeben. Hier wird vorgebracht, dass es vor allem in Eingangsbereichen und Gästesektoren kaum Möglichkeiten gibt, sich von einem Ort zu entfernen. Die Befürchtung wird laut, dass dieser Tatbestand als Auffangtatbestand gegen unliebsame Besucher missbraucht werden könnte.¹⁰²

Unter dem Blickwinkel des eben Erläuterten ist es interessant, statistisch zu untersuchen, für welche Delikte bisher überhaupt Konkordatsmassnahmen verhängt wurden. Per 31.07.2013 wurde über ein Drittel der 792 aktiven Massnahmen wegen Verstössen gegen das Sprengstoffgesetz verfügt (297 Massnahmen). Auf den weiteren Plätzen folgen Landfriedensbruch (274), Gewalt und Drohung gegen Beamte (180), sowie Sachbeschädigungen, Tötlichkeiten und Raufhandel. Alle anderen Straftatbestände sind nur vereinzelt anzutreffen.¹⁰³ Auffallend ist, dass die meisten dieser Tatbestände wie weiter oben (in Kapitel II.2.) erwähnt unabhängig davon erfüllt sind, ob man selbst die Tathandlung begangen hat. Es reicht bereits aus, sich nicht genügend von der Gruppierung zu

⁹⁸ KKJPD-Bericht, S.17

⁹⁹ Vernehmlassungsantwort BS, S.2

¹⁰⁰ BGE 117 IV 17; BGE 119 IV 26

¹⁰¹ Müller, Revidiertes Konkordat, S.114

¹⁰² Vernehmlassungsantwort DJZ, S.5

¹⁰³ www.fedpol.admin.ch/content/fedpol/de/home/dokumentation/medieninformationen/2013/2013-07-31.html

entfernen, in der jemand eine Gewalttätigkeit begeht. Bedenklich ist hierbei, dass man teils also für die Tat eines Anderen mit bestraft werden kann, ohne diese begangen oder gewollt zu haben. Auch die weiteren, häufig auftretenden Tatbestände wie Sachbeschädigungen und Tötlichkeiten, sind bereits bei einer niedrigen Intensität erfüllt.

Die Art, wie der Nachweis des gewalttätigen Verhaltens erbracht werden kann, beinhaltet ebenfalls eine gewisse Vagheit. Der Nachweis ist möglich durch Gerichtsurteile oder polizeiliche Anzeigen (lit.a.) sowie glaubwürdige Aussagen oder Bildaufnahmen der Polizei, der Zollverwaltung, des Sicherheitspersonals oder der Sportverbände und -vereine (lit.b.). Jedoch ist nirgendwo definiert, welche Anforderungen an die Aussagen der Privatpersonen und deren Glaubwürdigkeit zu stellen sind.¹⁰⁴ Desweiteren können Stadionverbote, die eine Massnahme begründen, ursprünglich für eine Verfehlung gegen die Stadionordnung ausgesprochen worden sein, die nicht als Gewalttätigkeit im Sinne des Konkordats zählen kann (z.B. öffentliches Urinieren im Stadion).¹⁰⁵ Diese Ausdehnung lässt sich mit dem Zweck des Konkordats schwer vereinen.

Es ist immerhin zu beachten, dass jede gesetzliche Regelung, da sie eine unbestimmte Anzahl an verschiedenen Fällen abdecken soll, einen gewissen Grad an Unbestimmtheit beinhalten muss.¹⁰⁶ Zudem sind gerade im polizeirechtlichen Bereich, in dem wir uns hier befinden, die Anforderungen an das Bestimmtheitsgebot etwas tiefer zu halten, da die Polizei oft ihr Handeln an die jeweilige Situation anpassen muss.¹⁰⁷ Betrachtet man die Regelungen des Hooligan-Konkordats in diesem Lichte, so lässt sich trotz gewisser Unklarheiten und Unbestimmtheiten in den meisten Fällen die Konsequenz des Verhaltens ermitteln, wodurch den Anforderungen an die Bestimmtheit Genüge getan ist.

4. Öffentliches Interesse

Als Grundprinzip des Verwaltungsrechts legt Art. 5 Abs. 2 BV fest, dass jedes staatliche Handeln durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sein muss. Art. 36 Abs. 2 BV gibt dies als Voraussetzung für jeden Grundrechtseingriff wieder.

¹⁰⁴ Müller, Masterarbeit, S.16

¹⁰⁵ Müller, Masterarbeit, S.17

¹⁰⁶ Häfelin, Müller, Uhlmann, FN 388 ff.

¹⁰⁷ BGE 136 I 87, E. 3.1.

Die Massnahmen, welche sich auf das Konkordat stützen, sind alle durch ähnliche öffentliche Interessen getragen. Daher macht es Sinn, deren Geeignetheit, Grundrechtseingriffe zu legitimieren, ebenfalls vor der detaillierten Prüfung der verschiedenen, allfälligen Grundrechtseingriffe vorzunehmen.

Die Lehre hält keine allgemeine Definition für das öffentliche Interesse bereit. Viel mehr ist von Fall zu Fall im Rahmen der jeweiligen Umstände abzuwägen, ob ein taugliches öffentliches Interesse vorliegt.¹⁰⁸

Der Zweck der einzelnen Massnahmen des Hooligan-Konkordates ist es, Gewalttaten anlässlich von Sportveranstaltungen zu verhindern und deren Akteure von eben diesen Sportveranstaltungen fernzuhalten.

Gemäss Bundesgericht soll durch diese Massnahmen einerseits die öffentliche Ordnung gewahrt werden, das heisst jene Regeln, die für das geordnete Zusammenleben von Privaten notwendig sind.¹⁰⁹ Durch Gewalttätigkeiten an Sportveranstaltungen können zudem auch andere Matchbesucher in ihren Grundrechten (insbesondere körperliche Unversehrtheit) betroffen sein. Dies erachtet das Bundesgericht ebenfalls als schützenswertes öffentliches Interesse.¹¹⁰

Somit ist ein genügendes öffentliches Interesse vorhanden. Es ist jedoch zu beachten, dass dies bei einem jeweiligen Grundrechtseingriff mit dem Interesse des Privaten im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips abzuwägen ist.

¹⁰⁸ Häfelin, Müller, Uhlmann, RN 536

¹⁰⁹ Häfelin, Müller, Uhlmann, RN 2433

¹¹⁰ BGE 137 I 31, E.6.4

IV. Grundrechtsvereinbarkeit der einzelnen Massnahmen

Im nachfolgenden Hauptteil der Arbeit werden die einzelnen vom Hooligan-Konkordat vorgesehenen Massnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit den Grundrechten überprüft. Dabei wird für jeden Artikel des Konkordats einzeln erläutert, in den Schutzbereich welcher Grundrechte allenfalls ein Eingriff vorliegen könnte oder ob allenfalls gar der Kerngehalt eines Grundrechts betroffen sein könnte. Danach wird gemäss dem bereits oben erwähnten Schema von Art. 36 BV überprüft, ob dieser Grundrechtseingriff gerechtfertigt sein könnte (gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit). Da die Eignung des Hooligan-Konkordats als gesetzliche Grundlage und das öffentliche Interesse an diesen Massnahmen bereits im letzten Kapitel abgehandelt wurden, wird auf diese Punkte nur noch eingegangen, wenn zusätzliche Erläuterungen erforderlich scheinen.

1.1. Art. 3a: Bewilligungspflicht für Spiele

Durch Art. 3a des revidierten Hooligan-Konkordats wird eine generelle Bewilligungspflicht für Sportveranstaltungen der obersten Fussball und Hockeyligen eingeführt.

In der Praxis soll dies so umgesetzt werden, dass die Klubs eine Rahmenbewilligung für eine Saison beantragen werden müssen. In dieser Rahmenbewilligung werden die Spiele je nach ihrem Risikograd in drei Kategorien unterteilt, welche mit verschiedenen schweren Auflagen belegt werden können.¹¹¹ Es wird zwischen folgenden Kategorien unterschieden:

- rot (hohes Risiko)
- gelb (mittleres Risiko)
- grün (geringes Risiko)

Folgende Auflagen sind gemäss dem Entwurf der KKJPD vor allem denkbar und werden darum an dieser Stelle kurz erläutert.

Gemäss Abs. 2 Satz 2 werden als mögliche Auflagen bauliche oder technische Massnahmen sowie Vorschriften betreffend den Einsatz persönlicher Mittel genannt. Als bauliche Massnahme kann beispielsweise gefordert werden, dass

¹¹¹ Medienmitteilung Bewilligungspflicht, S.2

alle Stehplätze in Sitzplätze umgewandelt werden oder an den Eingängen sogenannte Wellenbrecher eingerichtet werden, um den Besucherstrom zu kanalisieren. Als technische Massnahmen ist vor allem an die Installation von Videokameras an den Stadioneingängen zur Identifikation von Personen mit Stadionverboten oder einem HOOGAN-Eintrag zu denken. Personell kann die Behörde dem Stadionbetreiber vorschreiben, wie viele Sicherheitskräfte der Club im Stadion beziehungsweise als Zugbegleitung an einen Auswärtsmatch einzusetzen hat.¹¹²

Eine weitere mögliche Auflage betrifft ein Alkoholverkaufsverbot an den sogenannten Hochrisikospiele (rote Kategorie). Diese Verbote sollen nicht nur im Stadion selbst gelten, sondern im ganzen Perimeter, der zum Stadion gehört. Ausgenommen davon sind einzig die VIP-Logen der Stadien.

Desweiteren kann die zuständige Behörde vorsehen, dass die Clubs den Verkauf von Tickets und die An- und Rückreise der Gästefans ebenfalls verbindlich regeln sollen. Dadurch soll insbesondere das sogenannte Kombiticket eingeführt werden. Ein Ticket im Gästeblock soll nur erhalten, wer mit den von den Behörden bezeichneten und vom Verein betreuten Transportmitteln (zumeist Extra- oder Charterzüge) anreist. Wer nicht auf diese Weise anreisen will, darf den Match zwar auch besuchen, jedoch nicht im Block der Gästefans.

Zudem soll es gemäss Absatz 3 der Bestimmung zulässig sein, im Einlassverfahren die Identitätsausweise der Besucher zu überprüfen und mit der HOOGAN-Datenbank abzugleichen. Dies kann je nach Risikolage nur die Stehplatz- und Gästesektoren oder das ganze Stadion betreffen und lückenlos oder stichprobenartig erfolgen.

1.1.1. Generelle Zulässigkeit einer Bewilligungspflicht

Als erstes stellt sich die Frage, ob eine solche Bewilligungspflicht überhaupt zulässig ist.

Nicht einschlägig ist hier eine allfällige Bewilligungspflicht für gesteigerten Gemeingebrauch im öffentlichen Raum. Dies einerseits deshalb, weil es sich bei den Stadien generell um halböffentlichen Raum handelt, welcher in privatem Eigentum bzw. Besitz liegt, jedoch der Öffentlichkeit gegen Entgelt offensteht. Aber auch wenn das Stadion der öffentlichen Hand gehören würde, läge kein

¹¹² KKJPD-Bericht, S.19-20

gesteigerter Gemeingebrauch vor, da der Gebrauch als Sportstadion bestimmungsgemäss erfolgt.¹¹³

Vielmehr handelt es sich hierbei um eine Polizeibewilligung. Dies ist eine „Verfügung, welche auf Gesuch hin eine aus polizeilichen Gründen unter Bewilligungspflicht stehende Tätigkeit zulässt, weil die zum Schutz der Polizeigüter aufgestellten Voraussetzungen ... erfüllt sind.“¹¹⁴ In Bezug auf den Erlass der Bewilligung (das Ob), steht der jeweiligen Behörde dabei kein Ermessensspielraum zu, sofern die von ihr gestellten Voraussetzungen erfüllt sind.¹¹⁵ Die Zulässigkeit einer Polizeibewilligung beurteilt sich nach den allgemeinen Prinzipien des Verwaltungsrechts gemäss Art. 5 BV. Vorausgesetzt ist also eine gesetzliche Grundlage sowie ein öffentliches Interesse. Zudem muss die polizeiliche Bewilligungspflicht verhältnismässig sein.

Gesetzliche Grundlage

Das Konkordat soll eine für alle Kantone gültige Rechtsgrundlage zur Einführung dieser Bewilligungspflicht darstellen. Wie weiter oben dargelegt, kann es diese Voraussetzung generell erfüllen. In einzelnen Kantonen gibt es, wie weiter oben erwähnt, bereits jetzt eine gesetzliche Grundlage (z.B. im Polizeigesetz), welche öffentliche Veranstaltungen auf privatem Grund unter gewissen Voraussetzungen unter Bewilligungspflicht stellt.

Öffentliches Interesse

Das öffentliche Interesse liegt in der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit. Gerade bei Veranstaltungen mit einem derart grossen Zuschauerandrang ist es im Interesse der Zuschauer und des Staates, dass nichts Nachteiliges geschieht und zu diesem Zweck gewisse Auflagen betreffend die Sicherheit eingehalten werden. Dies rechtfertigt eine Bewilligungspflicht.

Verhältnismässigkeit

Die Massnahme muss in erster Linie geeignet sein, um das öffentliche Interesse zu wahren. Durch eine Bewilligungspflicht hat die Behörde die Möglichkeit,

¹¹³ Gutachten IFF, S.6

¹¹⁴ Häfelin, Müller, Uhlmann, RN 2523

¹¹⁵ Häfelin, Müller, Uhlmann, RN 2533

gewisse Auflagen an den Veranstalter zu stellen, die zur Wahrung der Sicherheit am Anlass beitragen. Eine Bewilligungspflicht für Sportanlässe einer gewissen Grösse kann also durchaus geeignet sein, das öffentliche Interesse zu wahren.

Die Massnahme muss ebenfalls erforderlich sein, das heisst es darf keine mildere Massnahme geben, die zum gleichen Ziel führt. Eine Bewilligungspflicht ist per se als milde Massnahme anzusehen, zumal wenn es bereits reicht, eine Rahmenbewilligung für ein Jahr einzuholen. Eine mildere Massnahme ist zudem nicht ersichtlich.

Zuletzt muss die die Massnahme dem Betroffenen im Verhältnis zum öffentlichen Interesse zumutbar sein. Auch dies ist unter den Umständen, dass nur die Spiele der höchsten Ligen der Bewilligungspflicht unterliegen und dass es reicht, eine Rahmenbewilligung einzuholen, als gegeben zu erachten.

Zwischenfazit

Eine Bewilligungspflicht für Sportveranstaltung im Sinne einer Polizeibewilligung ist zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit sinnvoll und aufgrund der obigen Ausführungen auch zulässig.

1.1.2. Mögliche „Auflagen“ an die Erteilung einer Bewilligung

Die zuständige Behörde kann die Erteilung einer Bewilligung gemäss Absatz 2 mit verschiedenen Auflagen verbinden. Eine Nichtbeachtung dieser kann zu weiteren Auflagen oder gar zum Entzug der Bewilligung für zukünftige Spiele führen.

Die in den Absätzen 2-4 des Artikels genannten und oben bereits vorgestellten Auflagen sind bloss Vorschläge der KKJPD. Den kantonalen, zuständigen Behörden steht es frei, ob sie diese den Klubs stellen wollen und wie sie diese an die lokalen Verhältnisse anpassen.¹¹⁶ Auch ist es ihnen aufgrund des Wortlauts der Bestimmung („insbesondere“) möglich, andere (hier nicht genannte) Auflagen zu stellen.

Bereits in den genannten Auflagen liegt ein Potential an Grundrechtsverletzungen, weswegen diese nun genauer betrachtet werden sollen.

¹¹⁶ Medienmitteilung Bewilligungspflicht, S.5

1.1.2.1 Generelle Zulässigkeit von Auflagen

Verfügungen, wie sie die Polizeibewilligung darstellt, können jederzeit mit Auflagen verknüpft werden, die der Adressat zu befolgen hat. Diese Auflagen können den Adressat zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen verpflichten und sind selbstständig erzwingbar. Im Gegensatz zu suspensiven oder resolutiven Bedingungen hat ihre Nichtbefolgung keinen Einfluss auf die Gültigkeit der Verfügung in dem Sinne, dass diese bei der Verletzung einer Auflage direkt unwirksam wird.¹¹⁷

Nebenbestimmungen zu einer Bewilligung benötigen zwar eine gesetzliche Grundlage, es genügt jedoch, wenn sich die Zulässigkeit aus dem verfolgten Zweck ergibt. Sie dürfen zudem nicht sachfremd sein. In casu dient als gesetzliche Grundlage für die hier erwähnten Massnahmen das Hooligan-Konkordat, in welchem sie geregelt sind. Auch im Konkordat nicht explizit erwähnte Auflagen lassen sich aus dessen Zweck rechtfertigen. Desweiteren müssen auch Nebenbestimmungen dem Verhältnismässigkeitsprinzip gerecht werden, also sowohl geeignet, als auch erforderlich und zumutbar zur Erreichung des gewünschten Ziels sein. Gerade zur Verhältnismässigkeit waren bereits in der Vernehmlassung zur Revision des Konkordats kritische Stimmen zu vernehmen, weswegen dieser Aspekt im nächsten Abschnitt genauer unter die Lupe genommen werden soll.

1.1.2.2 Bauliche und technische Massnahmen

Die Behörde kann einseitig entscheiden, ob der Stadionbetreiber bauliche oder technische Massnahmen treffen oder etwa zusätzliches Sicherheitspersonal für den Anlass stellen muss.

Die vorgesehenen baulichen und technischen Auflagen können aufgrund ihrer Beschaffenheit durchaus dazu dienen, Gewalt von Sportanlässen fernzuhalten. So kann etwa die Installation von Wellenbrechern am Stadioneingang das Einlassprozedere unter Umständen entschärfen. Auch die Beobachtung der Situation mithilfe von Videokameras ist grundsätzlich dazu geeignet, zur Erhöhung der Sicherheit beizutragen.

Die Regelung im Konkordat beschränkt jedoch in keiner Weise, welche technischen und baulichen Massnahmen den Vereinen in welchem Masse aufgebür-

¹¹⁷ Häfelin, Müller, Uhlmann, RN 913 ff.

det werden können. Dadurch wird den Behörden freie Hand gelassen, diese zu bestimmen. Dies weckt beim SFV/ der SFL die Befürchtung, dass Kantone aufgrund von Sparbemühungen und den beschränkten polizeilichen Mittel im Rahmen der Bewilligungserteilung unverhältnismässige Auflagen wie finanzielle Entschädigungen oder teure Umbauten aufbürden könnten. Die Klubs wären faktisch gezwungen, diese Auflagen zu erfüllen, wenn sie nicht eine Nichterteilung oder eine Entzug der Bewilligung und somit auch Forfaitniederlagen und weitere Sanktionen von Seiten des Dachverbandes riskieren wollen. Dadurch sieht der SFV/ die SFL die Wirtschaftsfreiheit der Klubs in unzumutbarer Weise gefährdet.¹¹⁸ Meines Erachtens wäre hier dem Vorschlag des SFV/ der SFL zu folgen, welcher eine Auflage nur als zulässig tolerieren will, wenn sie kumulativ zur Verhinderung gewalttätigen Verhaltens erforderlich ist, der Veranstalter aufgrund der Praxis und Doktrin rechtlich dazu verpflichtet werden kann und die Kosten nicht zu einer derart hohen finanziellen Belastung führen, dass die Veranstaltung aufgrund fehlender Rentabilität gefährdet wird.¹¹⁹

1.1.2.3 Alkoholverkaufsverbot

Die Auflage, welche den Verkauf von Alkohol im Stadion und in dessen Umfeld an Risikospielen betrifft, begründet die KKJPD mit der enthemmenden Wirkung des Alkohols. Darin erkennt sie bei gewissen Personen einen direkten Zusammenhang mit allfälligen Gewalttätigkeiten im Stadion.¹²⁰

Die Geeignetheit von Alkoholverkaufsverboten wird allerdings bezweifelt, da diese erfahrungsgemäss meist nur zu einer Verlagerung des Konsums führen. Statt Alkoholika vor Ort zu kaufen, werden sie stattdessen von zuhause oder unterwegs mitgebracht und vor dem Stadion konsumiert.

Zwar darf augenscheinlich betrunkenen Personen aufgrund der Stadionordnung der Zutritt zum Stadion verwehrt werden. Trunkenheit ist jedoch in der Praxis nicht immer leicht zu erkennen. Nicht zu unrecht wendet die KKJPD ein, dass durch die Nichtfortführung des Konsums im Stadion die Person ermüdet und ihr Gewaltpotential dadurch sinkt.¹²¹ Es stellt sich jedoch die Frage, ob es im engeren Sinne verhältnismässig ist, aufgrund einzelner, ausfälliger Besucher pro

¹¹⁸ Vernehmlassungsbericht, S.13

¹¹⁹ Vernehmlassungsbericht, S.13

¹²⁰ KKJPD-Bericht, S. 21

¹²¹ Medienmitteilung Bewilligungspflicht, S.2

Match, sämtlichen Zuschauern den Alkoholkonsum zu verbieten und sie dadurch in ihrer persönlichen Freiheit einzuschränken.

Ebenfalls ist fraglich, ob es sich angesichts des Rechtsgleichheitsgebots rechtfertigen lässt, dass das Alkoholverkaufsverbot jeweils für alle Sektoren eines Stadions ausser die VIP-Sektoren gilt. Auch wenn zu Recht argumentiert werden kann, dass es dort wohl kaum zu Gewalttätigkeiten kommen wird, ist eine derartige Unterscheidung der Zuschauer unter diesem Aspekt doch bedenklich.

1.1.2.4 An- und Rückreise der Gästefans („Kombiticket“)

Ziel der Auflagen zum Ticketverkauf und zur An- und Rückreise von Gästefans ist vor allem die Förderung des sogenannten Kombitickets. Dieses System soll zu einer besseren Kontrollierbarkeit der Auswärtsfans führen, welche möglichst gebündelt und nahe am Stadion „abgeliefert“ werden sollen. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass die Auswärtsfans vor und nach dem Match durch die Stadt marschieren können, wo es auch zu Gewalttätigkeiten und Sachbeschädigungen kommen kann (sogenannte Fanwalks). Auch können bereits vor dem Transport Abgleiche mit der Hooligan-Datenbank oder Kontrollen auf gefährliche Gegenstände und pyrotechnische Materialien durchgeführt werden, um gewissen Personen schon die Anreise zum Match verwehren zu können.¹²² Die Massnahme kann als geeignet im Kampf gegen Gewalt erachtet werden, da durch eine Ankunft der Fans direkt am Stadion die Möglichkeit zu Fanwalks durch die Stadt ausbleibt. Zudem ist die Massnahme generell betrachtet auch als mild zu erachten, da der grosse Teil der Fans bereits jetzt mit Extrazügen gemeinsam anreist.

Allerdings ergeben sich durch den Zwang das bezeichnete Verkehrsmittel zu nutzen, in gewissen Fällen Probleme bei der Verhältnismässigkeit im engeren Sinne und der Durchführbarkeit der Massnahme. Zur Erläuterung folgende, konkrete Beispiele:¹²³

- Um das Kombiticket zu umgehen, könnten Fans in Gruppen mit privaten Verkehrsmitteln anreisen und Tickets ausserhalb des Gästesektors, also unter Fans der gegnerischen Mannschaft, erwerben. Anstatt das Risiko

¹²² KKJPD-Bericht, S. 22

¹²³ Beispiele entnommen aus Vernehmlassungsantwort Ostkurve, S.5 bzw. Markus Mohler, Interview

von Gewalttätigkeiten zu minimieren, wäre auf diese Weise tendenziell für zusätzliches Konfliktpotenzial gesorgt.

- Ein Fan des FC Basel, welcher in St. Gallen wohnt, aber ein Auswärtsspiel seines Klubs an seinem Wohnort besuchen will, müsste zuerst den Umweg über Basel machen, um dort den Extrazug zurück nach St. Gallen zu besteigen, wenn er mit gleichgesinnten Fans im Auswärtssektor das Spiel geniessen möchte. Er kann zwar darauf verzichten, in den Gästesektor zu gehen, und das Spiel unter gegnerischen Fans verfolgen, was indes wiederum zu Konflikten führen kann.
- Eine Familie, welche mit ihren Kindern ein Auswärtsspiel unter Gleichgesinnten verfolgen will, ist gezwungen, im Extrazug mit den „Problemfans“ anzureisen, wo oft auch viel Bier getrunken, geraucht und unflätig gesprochen wird. Auch hier besteht die einzige Alternative, das Spiel unter gegnerischen Fans zu verfolgen.

Diese Beispiele illustrieren, dass die geplanten Einschränkungen durch Regelungen zum Verkauf von Tickets an und die Anreise von Auswärtfans einen Eingriff in die persönliche Freiheit unbescholtener Matchbesucher darstellen können.

1.1.2.5 Fazit

Eine generelle Bewilligungspflicht für Sportveranstaltungen einer gewissen Grösse in Form einer Polizeibewilligung erscheint unter dem Aspekt der öffentlichen Sicherheit sinnvoll und in der hier gegebenen Form als Rahmenbewilligung auch verhältnismässig. An die Erteilung der Bewilligung dürfen überdies gewisse Auflagen geknüpft werden, solange diese sachgemäss und verhältnismässig sind. Bei den im Konkordat genannten Auflagen ist vor allem letzteres als fraglich zu erachten. Die Auflagen zu baulichen, technischen und personellen Massnahmen lassen der Behörde einen grossen Ermessensspielraum in Bezug auf die Frage, was darunter fallen soll und somit die Möglichkeit, den Clubs hohe Kosten aufzubürden. Beim Alkoholverkaufsverbot ist bereits an der Geeignetheit der Massnahme zu zweifeln. Die Einführung des Kombitickets stellt in den oben beschriebenen Einzelfällen einen unverhältnismässigen Eingriff in die persönliche Freiheit der Betroffenen dar. Ebenfalls ist zu bedenken,

dass durch die offene Formulierung den Behörden auch in Zukunft ein weiter, kaum absehbarer Spielraum für neue Auflagen belassen wird.

1.1.3. Art. 3b: Durchsuchungen

Der neu hinzugefügte Artikel 3b des Hooligan-Konkordates bildet die Grundlage für zwei verschiedene Kompetenzen, für welche sich in grundrechtlicher Hinsicht unterschiedliche Fragen stellen. Einerseits können Besuchende von Sportveranstaltungen durch die Polizei bei einem konkreten Verdacht unter den Kleidern nach verbotenen Gegenständen durchsucht werden (Absatz 1).

Andererseits erlaubt es Absatz 2 dieses Artikels den Angehörigen privater Sicherheitsdienste, denen die Zutrittskontrollen von der zuständigen Behörde delegiert wurden, ohne Verdacht Kontrollen oberhalb der Kleider auch im Intimbereich durchzuführen.

Eingriff

Gemäss herrschender Lehre kann jede Art von körperlicher Durchsuchung als Eingriff in verschiedene Grundrechte betrachtet werden.

Jegliche Kontrolle sowohl unter als auch über den Kleidern kann einen Eingriff in die persönliche Freiheit nach Art. 10 Abs. 2 BV und Art. 13 Abs. 1 BV darstellen. Diese Artikel gewähren jedem Menschen das Recht, die elementaren Ausprägungen seines Lebens selbst zu bestimmen und in engeren Sinne von Art. 13 Abs. 1 BV einen von äusseren Eingriffen geschützten Bereich individueller Entfaltung zu haben.¹²⁴

Zudem könnte auch in die körperliche Unversehrtheit des Matchbesuchenden gemäss Art. 10 Abs. 2 BV eingegriffen werden. Durch diese Bestimmung ist der Mensch vor jeglichen Eingriffen in seine körperliche Integrität seitens des Staates geschützt. Dabei ist es nicht von Belang ob dieser Eingriff schmerzlos oder schmerzhaft bzw. gesundheitsgefährdend oder sogar heilend ist.¹²⁵ Durch Abtasten wird, wenn auch nur äusserlich, auf die körperliche Integrität eingewirkt.¹²⁶ Bei einer Durchsuchung unter den Kleidern oder gar einer Untersuchung der Körperöffnungen nach verbotenen Gegenständen, ist der Eingriff aufgrund der höheren Intensität erst recht anzunehmen. Der Kerngehalt der kör-

¹²⁴ Gutachten Zutrittskontrollen, S.11

¹²⁵ Müller, Schefer, S.71

¹²⁶ Hauser, Schweri, Hartmann, S.352

perlichen Unversehrtheit schützt vor Folter und unmenschlicher oder grausamer Behandlung.¹²⁷ Diese hohe Schwelle sollte im Rahmen der Durchsuchungen bei Einlasskontrollen ins Stadion nicht erreicht werden, weswegen der Kerngehalt des Grundrechts nicht berührt ist.

Laut Mohler müssen Körperdurchsuchungen zum Schutz vor Übergriffen und zur Beweismittelsicherung mit Video aufgezeichnet werden. Durch diesen Umstand kann auch die informationelle Selbstbestimmung gemäss Art. 13 Abs. 2 BV tangiert sein.¹²⁸ Dieses Grundrecht gesteht jedem Menschen zu, dass er selbst über seine personenbezogenen Daten und den Umgang damit durch den Staat bestimmen kann.¹²⁹

Wie bereits weiter oben dargelegt (in Kapitel III.1.), sind auch die privaten Sicherheitsdienste gemäss Art. 35 Abs. 2 BV an die Grundrechte gebunden, wenn sie wie hier delegierte, staatliche Aufgaben vornehmen.

Die beiden Eingriffsarten sind in ihrer Schwere zu unterscheiden. Zwar sind dazu in erster Linie die konkreten Umstände einer Durch- bzw. Untersuchung massgebend; dennoch haben sich in Rechtsprechung und Lehre gewisse Abgrenzungen ergeben. Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts gilt lediglich das Durchsuchen von Taschen und mitgeführten Kleidern, sowie das Abtasten über den Kleidern (sog. "frisking") als leichter Eingriff in die Grundrechte.¹³⁰ Beim Abtasten der Geschlechtsorgane - auch oberhalb der Kleider - wird hingegen je nach Umständen des Einzelfalls ein mittlerer oder gar schwerer Eingriff angenommen, „da es sich dabei um eine Beeinträchtigung der Intimsphäre handelt, die durchaus mit Schamgefühlen verbunden sein kann.“¹³¹ Die Durchsuchung am entkleideten Körper geht gar noch weiter und muss darum in jedem Falle als schwerer Eingriff qualifiziert werden. Die Untersuchung der Körperöffnungen ist in dieser Eskalation der schwerste Eingriff in die körperliche Integrität des Betroffenen und darf darum, wie das Bundesgericht festhält, auch nur im Beisein von medizinischem Personal durchgeführt werden.¹³² Einen entsprechenden Passus enthält auch Art. 3b Abs. 1 des Hooligan-Konkordats.

¹²⁷ Müller, Schefer, S.62

¹²⁸ Mohler, Zutrittskontrollen, S.80

¹²⁹ Mohler, Zutrittskontrollen, S.75

¹³⁰ Gutachten Zutrittskontrollen, S. 12, BGE 109 1a 146, 149

¹³¹ Gutachten Zutrittskontrollen, S. 12

¹³² BGE 109 1a 146, 159

Gesetzliche Grundlage

Je nach Schwere des Eingriffs sind unterschiedliche Anforderungen an die gesetzliche Grundlage zu stellen. Während für leichte Eingriffe ein Gesetz im materiellen Sinne, d.h. jede generell-abstrakte Regelung genügt, benötigen schwere Eingriffe eine formell-gesetzliche Grundlage, welche auf dem von der Verfassung vorgesehen Weg der Gesetzgebung zustande gekommen ist.

Durch den Kauf des Tickets willigen Zuschauer im Rahmen eines Vertrags oft schon in gewisse Massnahmen im Rahmen des Sicherheitsdispositivs des Veranstalters ein. Die Frage ob diese Einwilligung an die Stelle einer gesetzlichen Grundlage treten und allfällige Grundrechtseingriffe rechtfertigen kann, ist in der Lehre nicht ganz unumstritten. Die mehrheitliche Meinung lässt dies im Falle einer leichten Grundrechtsverletzung zu, verneint dies jedoch bei mittelschweren Eingriffen.¹³³ Bei schweren Grundrechtsverletzungen fällt eine Einwilligung von vornherein ausser Betracht, da diese eine formell-gesetzliche Grundlage benötigen. Auf die Massnahmen des Hooligan-Konkordats bezogen heisst dies, dass mit dem Kauf eines Tickets zwar wirksam in leichte Eingriffe, wie die Durchsuchung von Taschen und nicht am Körper getragenen Kleidern sowie das Abtasten oberhalb der Kleider eingewilligt werden kann. Eine Einwilligung in das Abtasten im Intimbereich und die Kontrolle unter den Kleidern, ist jedoch aufgrund der höheren Intensität dieser Eingriffe nicht vertraglich möglich. Die Grundlage dieser Durchsuchungen muss deswegen in einem Gesetz gesucht werden. Für die Polizei ergibt sich die Kompetenz, verschiedene Arten von Durchsuchungen durchzuführen aufgrund ihrer Aufgabe bereits aus dem jeweils einschlägigen Polizeigesetz. Wie weiter oben dargelegt (in Kapitel III.1) ist eine Delegation dieser Kompetenz an private Sicherheitsdienste im Rahmen des Konkordats unter den erwähnten Voraussetzungen zulässig.

Im Bereich der Personendurch- und -untersuchungen sind an die Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage zudem hohe Anforderungen gestellt. So muss gemäss Mohler „unter anderem mit hinreichender Bestimmtheit Voraussetzungen, Zweck, Zielpersonen, Durchführende sowie Art und Weise der Durchführung festgelegt sein“¹³⁴ Die Regelung in Art. 3b schreibt vor, dass die Sicherheitsdienste oder Polizei (Durchführende) an den Zuschauern einer Sportveranstal-

¹³³ Gutachten Zutrittskontrollen, S.13

¹³⁴ Mohler, Zutrittskontrollen, S.77

tung (Zielpersonen) zum Zweck der Verhinderung von Gewalttaten Untersuchungen vornehmen können. Auch die Voraussetzungen und die Art der Durchführung sind im Artikel geregelt. Den Anforderungen an die Bestimmtheit ist somit Genüge getan.

Öffentliches Interesse

Wie bereits im Vorfeld erwähnt ist das einschlägige, öffentliche Interesse der Konkordatsregelung, die Sicherheit der Besucherinnen und Besucher im Stadion zu gewährleisten. Dass dieses Interesse tauglich ist, wurde weiter oben schon festgestellt. Durch die Leibesvisitationen sollen die Zuschauer insbesondere daran gehindert werden, gefährliche Gegenstände ins Stadion zu bringen. In erster Linie geht es dabei um pyrotechnisches Material, welches oftmals am Körper zum Spielort gebracht wird. Die Gefährlichkeit dieses Materials liegt vor allem darin, dass es in missbräuchlicher Weise auf gegnerische Fans geworfen werden kann. Bei einer bestimmungsgemässen und umsichtigen Handlung dagegen ist die Gefahr für andere Personen limitiert.

Verhältnismässigkeit

Geeignetheit: Die Durchsuchung muss in erster Linie geeignet sein, dafür zu sorgen, dass keine gefährlichen oder pyrotechnischen Materialien ins Stadion gelangen oder deren Anzahl zumindest erheblich reduzieren. Auf den ersten Blick scheint dies gegeben, da mit einer systematischen Durchsuchung durch Abtasten des Körpers auch im Intimbereich mit hoher Wahrscheinlichkeit festgestellt werden kann, ob eine Person dort pyrotechnische Materialien transportiert.¹³⁵ Dabei wird allerdings ausser Acht gelassen, dass es neben dem Transport der Gegenstände unter den Kleidern zum Zeitpunkt des Veranstaltungsbesuchs in der Praxis auch andere Möglichkeiten gibt, um Gegenstände ins Stadion zu schmuggeln. Dies geschieht etwa über andere, weniger kontrollierte Sektoren oder durch das Verstecken im Stadion bereits Tage vor der Partie. Daher würden sogar bei einer lückenlosen Kontrolle möglicherweise nicht alle pyrotechnischen Gegenstände gefunden, weswegen an der Geeignetheit der Massnahme Zweifel zu hegen sind.¹³⁶

¹³⁵ Burger, Burger-Mittner, S.91

¹³⁶ Mohler, Zutrittskontrollen, S.79 und eigene Erfahrung

Jedoch ist kein anderes, milderer Mittel erkennbar, welches zum gleichen Erfolg führen könnte.

Zumutbarkeit: Fraglich ist zudem vor allem, ob die Massnahme dem einzelnen Zuschauer auch zumutbar ist. Zweifelsohne ist das öffentliche Interesse daran, dass niemand durch gefährliche Gegenstände im Stadion verletzt wird, hoch zu gewichten. Im Gegensatz dazu ist der Eingriff in die Grundrechte des Individuums bei einer Durchsuchung oberhalb der Kleider kurz gehalten und von mittlerer Intensität.¹³⁷

Jedoch ist es problematisch, dass die Kontrollen durch den Sicherheitsdienst ohne Anfangsverdacht durchgeführt werden können. Zwar muss der Sicherheitsdienst aufgrund eines konkreten allgemeinen Verdachts handeln, da eine „individuelle Prognose aufgrund des Auftretens der Fans ohnehin nicht möglich“¹³⁸ ist. Durch dieses Vorgehen werden die Zuschauer jedoch zufällig ausgewählt und müssen auch als rechtmässig handelnde Individuen eine Kontrolle über sich ergehen lassen. Diese willkürliche Auswahl einzelner Individuen kann gemäss Mohler auch als Verstoss gegen das Gleichbehandlungsgebot gesehen werden.¹³⁹

Ein leichter Grundrechtseingriff in Form der Kontrolle oberhalb der Kleider ohne den Intimbereich zu berühren, kann unter diesen Umständen wohl noch als zumutbar erachtet werden, das Abtasten des Intimbereichs wiegt für den unbescholtenen Matchbesucher ohne konkrete Verdachtsmomente allerdings deutlich schwerer und dürfte nicht mehr zumutbar sein.¹⁴⁰

Ein weiteres Problem ergibt sich in der Durchführbarkeit der Kontrollen. Gemäss gutachterlicher Meinung des Bundesamts für Justiz müssen stichprobenartige Kontrollen über den Kleidern im Intimbereich in einer genügend hohen Anzahl durchgeführt werden, um eine präventive, abschreckende Wirkung zu entfalten.¹⁴¹ Aufgrund der anfänglich präsentierten Zuschauerzahlen müssten schon nur stichprobenartig für eine genügende Wirkung Kontrollen im hohen dreistelligen bis vierstelligen Bereich durchgeführt werden. Dies würde für die

¹³⁷ Burger, Burger-Mittner, S.91

¹³⁸ Burger, Burger-Mittner, S.91

¹³⁹ Mohler, Zutrittskontrollen, S.79

¹⁴⁰ Gutachten Zutrittskontrollen, S.14

¹⁴¹ Gutachten Zutrittskontrollen, S.13

Zuschauer hohe Wartezeiten mit sich führen, was vor allem im Hochsommer oder Winter aufgrund der Witterung problematisch ist, erst recht wenn diese Kontrollen flächendeckend erfolgen würden.¹⁴²

Zudem wird auch vom Störerprinzip abgewichen. Dieser wichtige Grundsatz polizeilichen Handelns besagt, dass sich eine Massnahme generell nur gegen eine Person richten kann, welche auch für die jeweilige Störung verantwortlich ist. Abweichungen davon sind nur erlaubt, wenn Polizeigüter in derart hohem Masse gefährdet sind, dass die Gefährdung nicht mehr anders abwendbar ist.¹⁴³ Bei einer verdachtslosen Kontrolle im Vorfeld ist von einer derart hohen Gefährdung noch nicht auszugehen, da in diesem Moment nicht sicher ist, ob die kontrollierte Person überhaupt eine Fackel bei sich trägt und wenn ja, ob sie diese benutzen will. Da wohl nur ein verschwindend kleiner Prozentsatz die Absicht hat, pyrotechnisches Material ins Stadion zu schmuggeln, ist es für die restlichen, rechtmässig handelnden Zuschauer kaum zumutbar, dass sie ohne anfänglichen Verdacht diese Kontrollen über sich ergehen lassen müssen.¹⁴⁴ Dies auch aufgrund der Tatsache, dass schlussendlich die pyrotechnischen Gegenstände trotzdem auf anderem Weg ins Stadion gelangen und dort gezündet werden können, die Massnahme also keinen Erfolg garantiert.

Eine Durchsuchung durch Entkleiden beziehungsweise eine körperliche Untersuchung ist in diesem Licht verdachtslos auf jeden Fall unzumutbar. Die KKJPD sah dies im ersten Revisionsentwurf vor, strich den Passus aber aufgrund der kritischen Rückmeldungen.¹⁴⁵ Liegen hingegen konkrete Verdachtsmomente vor, verändert sich das Gefährdungspotential, das von dieser Person ausgeht. Durch diese Veränderung der Umstände ist es auch zu rechtfertigen, dass sogar schwerere Eingriffe (im Sinne eingehender Durchsuchungen) zulässig sind.¹⁴⁶

Der mögliche Einwand, dass der Besucher auf den Besuch der Veranstaltung ja auch verzichten könnte, um den Massnahmen zu entgehen, ändert gemäss herrschender Lehre nichts an deren Unzumutbarkeit.¹⁴⁷

¹⁴² Mohler, Zutrittskontrollen, S.79

¹⁴³ Häfelin, Müller, Uhlmann, RN 2488 ff.

¹⁴⁴ Mohler, Zutrittskontrollen, S.79

¹⁴⁵ Vernehmlassungsbericht, S.16

¹⁴⁶ Gutachten Zutrittskontrollen, S.15

¹⁴⁷ Gutachten Zutrittskontrollen, S.15

Fazit

Die Durchsuchungen nach gefährlichen und pyrotechnischen Gegenständen im Rahmen der Eingangskontrollen greifen in den Schutzbereich verschiedener Grundrechte ein und sind je nach der Art der Durchsuchung als mittelschwere oder schwere Eingriffe einzustufen.

Die Polizei kann sich zur Wahrnehmung der Durchsuchungen auf die jeweiligen Regelungen in einem formellen Polizeigesetz stützen und diese unter gewissen Voraussetzungen an private Sicherheitsdienste delegieren.

Verdachtslose Kontrollen in Intimbereich sind als nicht verhältnismässig zu beurteilen. Einerseits sind Zweifeln an deren Geeignetheit zu hegen, alle pyrotechnischen Gegenstände aus dem Stadion fernzuhalten, da diese auch auf anderen Wegen hineingelangen können. Andererseits ist auch an der Zumutbarkeit zu zweifeln, da ein grosser Anteil der Matchbesucher kein Interesse daran hat, pyrotechnische Gegenstände ins Stadion zu schmuggeln und man als rechtmässig handelnder Bürger dennoch einen Eingriff in seine Grundrechte dulden muss. Damit wird auch gegen das polizeiliche Störerprinzip verstossen.

Kontrollen unter den Kleidern und in den Körperöffnungen bei konkreten Verdachtsmomenten stellen zweifellos einen schwereren Eingriff in die einzelnen Grundrechte dar. Dennoch ist hier eher davon auszugehen, dass die Verhältnismässigkeit gewahrt bleibt, da durch den konkreten Verdacht ein höheres Gefahrenpotential vom jeweiligen Fan ausgeht. Die Kontrollen müssen der jeweiligen Einzelperson in diesem Fall zugemutet werden, sofern die entsprechenden Vorgaben an deren Durchführung erfüllt sind (Beizug von medizinischem Personal, nicht einsehbare Räumlichkeiten)

1.1.4. Art. 4: Rayonverbote

Laut Artikel 4 des Hooligankonkordats kann einem Fan, der nachweislich gewaltbereit im Sinne von Art. 2 des Konkordats ist, im Zeitraum um eine Sportveranstaltung herum das Betreten des Gebiets im Umfeld des Stadions verboten werden.

Das Rayonverbot ist bisher die mit Abstand am meisten verfügte Massnahme gestützt auf das Hooligankonkordat. So wurden im Laufe der Saison 2012/2013 in den höchsten Ligen 166 Rayonverbote verfügt, hingegen nur 4 Meldeauflagen und ein Polizeigewahrsam. Von den 792 aktiven Massnahmen per

31.07.2013 sind deren 264 Rayonverbote. Die restlichen 532 Massnahmen sind praktisch ausschliesslich privatrechtliche Stadionverbote, die jedoch keine Massnahmen des Konkordats darstellen; sie bleiben zudem bis zu drei Jahren (also länger als die einjährigen Rayonverbote) in der Datenbank registriert.¹⁴⁸

Mit dem Inkrafttreten des verschärften Konkordats müssen die Rayonverbote neu für mindestens ein Jahr verfügt werden und können bis zu drei Jahre dauern. Auf diese Weise ist es möglich Rayonverbote zu erlassen, welche gleich lang dauern, wie allfällige Stadionverbote, die ihnen zugrunde liegen. Damit will die KKJPD dem Kaskadenprinzip Rechnung tragen, welches die Stadionverbote als mildeste Massnahme gegen gewalttätige Besucher vorsieht.¹⁴⁹

Ein Verbot kann neu Rayons in der ganzen Schweiz umfassen. Bisher konnte es dem Territorialitätsprinzip folgend nur auf dem eigenen Kantonsgebiet verfügt werden. Das Problem dabei war, dass man so die Gewalttäter nur an jenem Ort von den Spielen fernhalten konnte, an dem sie die Tat begingen. Dies war vor allem dann unbefriedigend, wenn es sich um Fans der Gastmannschaft handelte. Diese betreten das jeweilige Rayon höchstens zweimal pro Jahr anlässlich der Auswärtsspiele ihres Klubs. Bisher behalf man sich damit, dass die Behörde am Ort der Gewalttat den Eintrag ins Hooligankonkordat vornahm, auf dessen Basis die anderen Kantone dann ebenfalls ein Rayonverbot verfügen konnten. Gestützt auf den Eintrag war es auch den Sportklubs und -verbänden möglich, Stadionverbote zu erlassen. Diese Vorgehensweise führt jedoch zu Unsicherheiten aus rechtsstaatlicher Sicht.¹⁵⁰ Die neue Regelung soll hier hauptsächlich zu einer Vereinfachung führen, wirft aber auch neue Fragen auf. Fraglich ist etwa, ob es mit dem Territorialitätsprinzip vereinbar ist, dass Kantone Rayonverbote auf dem Gebiet anderer Kantone verfügen können.¹⁵¹

Aus Gründen der Verhältnismässigkeit sollen diese Verbote nicht dauernd den Eintritt ins Rayon verbieten, sondern zeitlich und räumlich so zu definieren sein, dass „den betroffenen Personen nur (jeweils) verunmöglicht wird, sich in jenen Rayons aufzuhalten, in denen die Anhänger ihres Klubs sich bewegen“¹⁵² Die

¹⁴⁸ <http://www.fedpol.admin.ch/content/fedpol/de/home/dokumentation/medieninformationen/2013/2013-07-31.html>

¹⁴⁹ KKJPD-Bericht, S.25

¹⁵⁰ Hensler, S.44

¹⁵¹ Vernehmlassungsantwort Referendum BWIS, S.3

¹⁵² KKJPD-Bericht, S.25

verfügbaren Rayons umfassen meist einen relativ weitläufigen Bereich um das Stadion herum, sowie das Rayon des jeweiligen Bahnhofs. Das Bundesgericht prüfte im Entscheid 137 I 31 die Grundrechtsvereinbarkeit der Massnahmen im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle und stellte keine generelle Unvereinbarkeit fest. Aufgrund der Verschärfungen im revidierten Konkordat ist diese Beurteilung jedoch erneut anzustellen.

Eingriff

Dadurch, dass der Fan für einen gewissen Zeitraum die definierten Rayons nicht betreten darf, kann er sich nicht mehr frei bewegen, wohin er will. Dies bedeutet einen Eingriff in die Bewegungsfreiheit, welche Art. 10 Abs. 2 BV garantiert. Die Bewegungsfreiheit schützt in ihrem positiven Gehalt darin, sich frei zu bewegen zum Ausdruck der elementaren Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung.¹⁵³ Dazu zählt nach der Ansicht des Bundesgerichts etwa die Pflege sozialer Kontakte verbunden mit Alkoholkonsum.¹⁵⁴ Der Besuch einer Sportveranstaltung, welcher sich normalerweise neben dem Betrachten des Spiels auch zur Pflege sozialer Kontakte eignet, liegt somit im Schutzbereich der Bewegungsfreiheit. Der Kerngehalt der Bewegungsfreiheit besagt, dass bei schweren Eingriffen gewisse verfahrensrechtliche Sicherungen, wie etwa gerichtliche Überprüfungen vorzusehen sind. Dabei denkt der Gesetzgeber jedoch nur an Massnahmen wie Festnahmen oder Verwahrungen.¹⁵⁵ Ein Rayonverbot reicht nicht aus, um den Kerngehalt der Bewegungsfreiheit zu berühren.

Auch die Versammlungsfreiheit gemäss Art. 22 BV könnte betroffen sein. Dieses Grundrecht schützt „jedes Zusammenkommen mehrerer Menschen auf privatem oder öffentlichem Grund mit dem Zweck, untereinander oder gegen aussen Meinungen mitzuteilen oder ihnen symbolisch Ausdruck zu geben.“¹⁵⁶ Auch hier genügt bereits eine lose Gruppierung, ohne vertiefte Organisation. Diese muss jedoch über einen kommunikativen Zweck verfügen, auch wenn dieser nicht nach aussen treten muss und sich auf die Versammlung selbst beschränken kann.¹⁵⁷ Generell ist dieser Zweck gemäss der herrschenden Lehre beim

¹⁵³ Möckli, Keller, S.240

¹⁵⁴ BGE 132 I 49, E.5.2

¹⁵⁵ Müller, Schefer, S.88

¹⁵⁶ Müller, Schefer, S.378

¹⁵⁷ Müller, Schefer, S.379

einfachen Besuch eines Sportanlasses nicht gegeben.¹⁵⁸ Es ist jedoch anerkannt, dass sich der Schutz auf Gruppen ausdehnt, die „sich zum gemeinsamen Besuch von Sportveranstaltungen zusammenfinden, möglicherweise Hin- und Rückreise gemeinsam unternehmen und insoweit gewissermassen organisiert auftreten.“¹⁵⁹ Hierbei ist etwa an Fans zu denken, welche gemeinsam Fahrten zu Auswärtsspielen ihrer Mannschaft unternehmen.

In ihrem Kerngehalt garantiert die Versammlungsfreiheit, wie alle anderen Kommunikationsgrundrechte, das Verbot systematischer Zensur.¹⁶⁰ Dieser Kerngehalt ist hier jedoch augenscheinlich nicht berührt.

Nebenbei könnten je nach Einzelfall etwa noch die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) oder das Recht auf Privat- und Familienleben (Art. 13 Abs. 1 BV) tangiert sein, wenn die betroffene Person im jeweiligen Rayon arbeitet bzw. lebt.

Was die Schwere des Eingriffs angeht, so ist auf die konkreten Umstände des jeweils verfügten Rayonverbots abzustellen, wobei etwa die oben erwähnten Lebensumstände erschwerend wirken können.

Zwar sind die Auswirkungen der Massnahme zeitlich auf die Spieltage und vom Umfang her auf gewisse Gebiete beschränkt, wodurch die Ausübung der Bewegungsfreiheit nicht generell wesentlich erschwert oder verhindert wird. Dennoch kann das Rayonverbot nicht bloss als marginaler Eingriff beurteilt werden, was sich durch die Verschärfungen des revidierten Konkordats gar noch akzentuieren wird.¹⁶¹

Verhältnismässigkeit

Geeignetheit: Die verfügten Rayonverbote verbieten jeweils für eine gewisse Zeitdauer den Zutritt zu den Rayons, auf denen gerade eine Sportveranstaltung des Teams stattfindet, mit dem der Fan in Verbindung steht. Der Nachteil dabei ist, dass dadurch die betroffene Person nicht daran gehindert wird, an Spielen anderer Vereine derselben Liga, in unteren Ligen oder in anderen Sportarten gewalttätig zu werden.¹⁶² Das Bundesgericht gesteht diesem Argument zwar eine gewisse Geltung zu, erachtet die Massnahme aber dennoch als geeignet,

¹⁵⁸ Müller, Schefer, S.379

¹⁵⁹ BGE 137 I 31, E. 6.1.

¹⁶⁰ Müller, Schefer, S.351

¹⁶¹ Möckli, Keller, S.245

¹⁶² Möckli, Keller S.242

um zu verhindern, dass „die betroffenen Personen in jene Gebiete gelangen, wo es erfahrungsgemäss besonders häufig zu Gewalttätigkeiten kommt.“¹⁶³ Dass es indes nach wie vor, auch drei Jahre nach dem Inkrafttreten des ersten Hooligan-Konkordats, zu Ausschreitungen im Rahmen von Fussball- und Eishockeyspielen kommt, lässt bei gewissen Autoren sowie beim Schreibenden Zweifel an der wirklichen Geeignetheit der Massnahme aufkommen.¹⁶⁴ Dies unterstreicht ungewollt auch die KKJPD, welche sich im Rahmen der Revision bemüht, die Voraussetzungen für eine Meldeauflage tiefer anzusetzen, da die Rayonverbote nicht genügend wirksam seien. Der grösste Nachteil des Rayonverbotes gegenüber der Meldeauflage sieht sie dabei in der schwereren Überprüfbarkeit. Um sicherzugehen, dass die Person das Verbot einhält, muss das ganze Gebiet überwacht werden, damit sie sich nicht unbemerkt Zutritt verschafft. Bei der Meldeauflage ist stattdessen der Fan verpflichtet, sich bei einer Behörde zu melden.¹⁶⁵

Erforderlichkeit: Ein dauerhafter Ausschluss aus einem Rayon wäre gerade im Hinblick darauf, dass sich darin etwa auch andere für den Alltag der Person wichtige Gebäude befinden können, nicht verhältnismässig, wie dies auch die KKJPD erkennt.¹⁶⁶ Deswegen sollen Rayonverbote jeweils auf das jeweilige Rayon und die jeweilige Zeit, zu der das Spiel der unterstützten Mannschaft stattfindet, beschränkt sein.

Betreffend der Rayonverbote ist vor allem im konkreten Fall jeweils zu überprüfen, ob diese wirklich das mildeste Mittel darstellen, das in Frage kommt. Art. 6f des Konkordats legt etwa fest, dass auch eine Meldeauflage anstelle eines Rayonverbots verfügt werden kann, wenn sich diese als im Einzelfall mildere Massnahme entpuppen sollte.

Zumutbarkeit: Auch bei der Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse und dem Interesse des betroffenen Einzelnen sind vor allem die konkreten Umstände des jeweiligen Falls massgebend.

¹⁶³ BGE 137 I 31, E.6.5

¹⁶⁴ Möckli, Keller, S.242

¹⁶⁵ KKJPD-Bericht, S.26

¹⁶⁶ KKJPD-Bericht, S.25

Vor allem sollten sich die Rayonverbote auf das in sachlicher, zeitlicher und räumlicher Hinsicht Notwendige beschränken.¹⁶⁷ Räumlich sollten die Rayons nur die jeweiligen Stadien und deren Umgebung sowie die Bahnhöfe umfassen. Die einschlägigen Rayons sind dabei von den verfügenden Behörden genau zu umschreiben.¹⁶⁸ In zeitlicher Hinsicht muss einerseits beachtet werden, in welchem Zeitraum um die Sportveranstaltung das Rayon nicht betreten werden soll. Hierbei haben die Kantone einen wesentlichen Ermessensspielraum, weswegen sich keine eigentliche Praxis herausgebildet hat. Ein Verbot, welches das Betreten sechs Stunden vor und nach dem Spiel verbietet, scheint aber aufgrund der hohen Dauer nicht verhältnismässig.¹⁶⁹ Andererseits sollte sich auch die Dauer der Massnahme insgesamt nach der Schwere der vorgeworfenen Handlung richten. So stufen die Gerichte etwa im Kanton Zürich unter dem alten Konkordat die Dauer der Massnahme zwischen Mitläufern und Rädelsführern ab. Während erstere mit maximal neun Monaten Rayonverbot rechnen müssen, kann für letztere ein Verbot bis zur Maximaldauer von 12 Monaten verfügt werden.¹⁷⁰ Ein Problem erkennt ein Teil der Lehre darin, dass der Gewaltbegriff von Art. 2 sehr weit gefasst ist und beispielsweise geringe Sachbeschädigungen und neu auch Tötlichkeiten erfasst sind. Mit dem revidierten Konkordat können auch diese Handlungen bereits ein Rayonverbot mit der neuen Mindestdauer von einem Jahr nach sich ziehen. Dennoch kann nicht jede Bagatelle einen derart einschneidenden Grundrechtseingriff rechtfertigen. Es muss zumindest eine reelle Gefahr bestehen, dass die betroffene Person erneut gewalttätig an einer Sportveranstaltung in Erscheinung treten kann.¹⁷¹ Aus diesem Grund wurde etwa ein Rayonverbot aufgehoben, welches wegen der Beschädigung eines Klappstuhls ausgesprochen wurde.¹⁷²

Die Debatte ist vor allem unter dem Umstand zu betrachten, dass bereits jetzt ein nicht vernachlässigbarer Teil der Rayonverbote der gerichtlichen Überprüfung aufgrund fehlender Verhältnismässigkeit nicht standhält. So wurden etwa im Jahr 2008 von 83 von der Stadtpolizei Zürich ausgesprochenen Verboten,

¹⁶⁷ Möckli, Keller, S.243

¹⁶⁸ Möckli, Keller, S.244

¹⁶⁹ Müller, Revidiertes Konkordat, S.119

¹⁷⁰ Soos, Vögeli, S.160

¹⁷¹ Möckli, Keller, S.244

¹⁷² Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 26. Februar 2009, VB.2009.00019, E. 4.2.

deren 20 angefochten. Dabei wurde bloss in zwei Fällen die Beschwerden abgewiesen. Sechs Beschwerden wurden gutgeheissen und in zwölf Fällen erfolgte eine teilweise Gutheissung und eine Reduktion der Verbotsdauer.¹⁷³ Weiterhin sind auch die teils ungerechtfertigten Rayonverbote zu betrachten, welche dennoch in Kraft sind, da den Betroffenen die Mittel fehlen, einen kosten- und zeitintensiven Prozess zu führen.¹⁷⁴ Bis ein allfälliger Prozess beendet ist, ist die Massnahme zudem meist bereits abgelaufen, da der Beschwerde, wie weiter oben beschrieben, keine aufschiebende Wirkung zukommt. Desweiteren wird bemängelt, dass auch wenn ein allfälliges Strafverfahren eingestellt wird, der HOOGAN- Eintrag und die Massnahmen nicht von Amtes wegen, sondern erst auf Anfrage gelöscht werden.¹⁷⁵ Diese Probleme lassen Zweifel an der Verhältnismässigkeit aufkommen.

Fazit

Die Rayonverbote nach Art. 4 des revidierten Hooligankonkordats stellen einen Eingriff in die Bewegungsfreiheit und beim Besuch von Auswärtsspielen auch in die Versammlungsfreiheit dar.

Trotz einer Vielzahl an verhängten Rayonverboten, ist die Gewalt an Sportveranstaltungen immer noch präsent. Deswegen stellt sich die Frage, ob die Massnahme überhaupt geeignet ist, um ihr Ziel zu erreichen.

Im Sinne der Verhältnismässigkeit ist beim Erlass der Massnahme darauf zu achten, dass diese in zeitlicher, räumlicher und sachlicher Hinsicht nicht über das nötige Mass hinausschiesst. Angesichts des Umstands, dass bereits jetzt eine grosse Zahl an Rayonverboten einer gerichtlichen Prüfung nicht standhält, ist davon auszugehen, dass die verfügenden Behörden gerade was die Verhältnismässigkeit betrifft, oft nicht mit dem nötigen Augenmass zur Sache gehen. Da neu bereits eher geringe Verfehlungen gegen das Konkordat mit einem Rayonverbot von der Mindestdauer von einem Jahr sanktioniert werden können, könnte sich dieses Problem noch zuspitzen.

¹⁷³ Soos, Vögeli, S.158

¹⁷⁴ http://www.beobachter.ch/justiz-behoerde/gesetze-recht/artikel/hooligan-statistik_gewaltig-uebertrieben/

¹⁷⁵ http://www.beobachter.ch/justiz-behoerde/gesetze-recht/artikel/hooligan-statistik_gewaltig-uebertrieben/

Die generelle Unzulässigkeit der Massnahme kann im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle zwar nicht festgestellt werden, auf diese Problematik ist indes an dieser Stelle dennoch hinzuweisen.

1.1.5. Art. 6: Meldepflicht

Laut Artikel 6 des Hooligankonkordats kann ein „Fan“, der nachweislich gewaltbereit im Sinne von Art. 2 des Konkordats ist, verpflichtet werden, sich zu einer bestimmten Zeit während einer Sportveranstaltung, bei einer Behörde zu melden.

Auch bei der Meldeauflage soll die mögliche Maximaldauer im Rahmen des revidierten Konkordats von einem auf drei Jahre hinaufgesetzt werden. Nach dem geltenden Konkordat kann eine Meldeauflage nur verfügt werden, wenn die betroffene Person zuvor gegen ein Rayonverbot oder eine Ausreisebeschränkung (Art. 24c BWIS) verstossen hat, oder wenn eine solche Massnahme aussichtslos beziehungsweise eine Meldeauflage das im Einzelfall mildere Mittel ist. Der Vorteil der Meldeauflage gegenüber dem Rayonverbot ist, wie im letzten Kapitel ausgeführt, die einfachere Kontrollierbarkeit. Jedoch wurden bis Ende Juli 2011 erst in 25 Fällen überhaupt Meldeauflagen verfügt. In der abgelaufenen Saison 2012/2013 waren es deren drei. Gemäss den Zahlen ist per 31.07.2013 nur eine einzige davon noch aktiv.¹⁷⁶ Als Grund dafür wird genannt, dass die konkreten Tatsachen, die bereits im Vorfeld auf Gewalttätigkeiten hinweisen, schwer zu beweisen sind und auch selten dargelegt werden kann, dass die Meldeauflage die mildeste Massnahme ist. Es verbleibt also nur die Möglichkeit, den Verstoss gegen ein bestehendes Verbot zu sanktionieren, was aufgrund der schwierigen Kontrollierbarkeit des Rayonverbots ebenfalls nur selten möglich ist.¹⁷⁷

Deswegen soll nach der neuen Version des Konkordats die Massnahme direkt verfügt werden können, wo Gewalt gegen Personen (ausgenommen von Tötlichkeiten) oder schwere Gewalt gegen Sachen (qualifizierte Delikte von Art. 144 Abs. 2 und 3 StGB) vorliegt. Auch der Gebrauch von Waffen, Sprengstoff, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen in der Absicht oder unter Inkaufnahme Dritte zu gefährden oder zu schädigen, soll neu direkt zu einer

¹⁷⁶ <http://www.fedpol.admin.ch/content/fedpol/de/home/dokumentation/medieninformationen/2013/2013-07-31.html>

¹⁷⁷ KKJPD-Bericht, S.26

Meldeaufgabe führen. Bei einem unentschuldigten Verstoss gegen die Meldeaufgabe wird deren Dauer neu gemäss Art. 7 Abs. 4 des Konkordats verdoppelt.

Durch diese Verschärfung stellt sich die Frage, ob der kaskadenartige Aufbau der Konkordatsmassnahmen, als Ausdruck des Verhältnismässigkeitsprinzips, überhaupt noch gewahrt ist.

Eingriff

Die betroffene Person muss sich zu einem gewissen Zeitpunkt bei einer Behörde melden und kann sich zu diesem Zeitpunkt nicht mehr frei bewegen, wohin sie will. Dies könnte einen Eingriff in die Bewegungsfreiheit bedeuten, welche Art. 10 Abs. 2 BV garantiert. Deren negativer Gehalt schützt davor, von staatlichen Organen an der Fortbewegung gehindert zu werden. Da der Betroffene sich bei einer staatlichen Behörde melden muss, wird ihm die gewünschte Fortbewegung verunmöglicht. Wie beim Rayonverbot sind damit, dass die Person vom Spiel ferngehalten wird, auch Eingriffe in den positiven Gehalt der Bewegungsfreiheit und der Versammlungsfreiheit verbunden.¹⁷⁸ Im Gegensatz zum Rayonverbot, das nur verbietet, ein gewisses Gebiet zu betreten, wird man bei der Meldeaufgabe auf einem Gebiet festgehalten. Man verfügt also über einen wesentlich kleineren Aktionsradius. Dies und die Tatsache, dass die KKJPD die Meldeaufgabe als in der Kaskadenordnung dem Rayonverbot nachfolgende Massnahme angesehen hat, lässt ersichtlich werden, dass der Eingriff in die Grundrechte generell schwerer wiegt als beim Rayonverbot.¹⁷⁹ Für einen Eingriff in den beim Rayonverbot dargelegten Kerngehalt der Grundrechte ist jedoch auch die Meldeaufgabe noch zu wenig intensiv.

Verhältnismässigkeit

Geeignetheit: Als erstes muss die Meldeaufgabe geeignet sein, das angestrebte Ziel zu erreichen, also gewalttätige Personen von den Sportveranstaltungen fernzuhalten. Die betroffene Person muss sich zur Zeit eines Spieles bei der bezeichneten Behörde melden und kann somit das Spiel nicht besuchen. Dies ist wirksamer als ein schwer kontrollierbares Rayonverbot, womit die Massnahme

¹⁷⁸ Gutachten Meldeaufgabe, S.2

¹⁷⁹ Müller, Revidiertes Konkordat, S.117

geeignet scheint. Jedoch muss auch hier, wie beim Rayonverbot, angefügt werden, dass die Person sich nur zu der bezeichneten Zeit bei der Behörde melden muss. Wenn ein anderes Spiel zu einem anderen Zeitpunkt stattfindet, kann sie dieses trotzdem besuchen und dort Gewalttätigkeiten verüben.

Erforderlichkeit: Die Erforderlichkeit einer Meldeauflage ist im jeweils konkreten Einzelfall genauer zu betrachten. Aufgrund des zuvor Geschriebenen kann jedoch davon ausgegangen werden, dass wenn eine Meldeauflage in Konkurrenz zu einem Rayonverbot steht, grundsätzlich immer das Rayonverbot die mildere Massnahme darstellt und deswegen wenn möglich zuerst verfügt werden sollte.

Zumutbarkeit: Die Frage stellt sich vor allem, ob durch die einfachere Verhängung der Meldeauflage das Kaskadenprinzip, als Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips, noch genügend respektiert wird. Zu dieser Frage äusserte sich auch das Bundesamt für Justiz in einem Gutachten, welches im Auftrag der KKJPD erstellt wurde.

Nicht möglich soll gemäss dessen Argumentation sein, die Verletzung eines privatrechtlich verhängten Stadionverbots direkt mit einer Meldeauflage zu sanktionieren. Der Grund dafür ist, dass durch Stadionverbote auch wesentlich geringere Verfehlungen sanktioniert werden können (etwa öffentliches Urinieren im Stadion). Wenn ein solcher Verstoss direkt zu einer Meldeauflage führen sollte, so stünde dies nicht im richtigen Verhältnis zum Rayonverbot als schwerere Massnahme im Vergleich zum Stadionverbot.¹⁸⁰

Der Vorschlag, dass eine Meldeauflage bereits zu den Voraussetzungen möglich sein soll, nach denen bisher ein Rayonverbot verfügt wurde, verwirft das Bundesamt für Justiz, da damit das Kaskadenprinzip nicht mehr eingehalten wäre. Es muss zumindest eine Abstufung möglich sein zwischen den beiden Massnahmen, so dass etwa die leichteren Verstösse gegen Art. 2 weiterhin ein Rayonverbot, die schwereren jedoch direkt eine Meldeauflage nach sich ziehen.¹⁸¹ Als Möglichkeit schlägt das Gutachten vor, das ineffiziente Rayonverbot ganz zu streichen, was allerdings eine konsequente Revision des Konkordates voraussetzen würde.¹⁸²

¹⁸⁰ Gutachten Meldeauflage, S.5

¹⁸¹ Gutachten Meldeauflage, S.4

¹⁸² Gutachten Meldeauflage, S.4

Generell erachtet das Bundesamt für Justiz eine Herabsetzung der Kriterien als möglich, wenn die generellen Voraussetzungen von Art. 36 BV dadurch gewahrt bleiben.¹⁸³

Der revidierte Konkordatsentwurf lässt die Verfügung einer Meldeauflage bereits direkt zu, wenn eine Person gewalttätig im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. a und c-j (ausgenommen Tötlichkeiten) geworden ist oder eine qualifizierte Sachbeschädigung gemäss Art. 144 Abs. 2 und 3 StGB begangen hat. Dadurch wird eine gewisse Abstufung zwischen den Voraussetzungen der Massnahmen vorgenommen. Diese ist jedoch meines Erachtens nicht genügend gross. Eine genügende Abstufung wäre etwa vorhanden, wenn bloss qualifizierte Delikte direkt zu einer Meldeauflage führen könnten, wie dies bei der Sachbeschädigung gemäss Art. 6 Abs. 1 lit. b des Konkordats gelöst wurde.

Nach der jetzigen Regelung besteht bei der Mehrzahl der Delikte für die verfügende Behörde von vornherein ein Auswahlermessen zwischen Rayonverbot und Meldeauflage. Aufgrund der schwierigeren Überprüfbarkeit dürfte die Wahl hier kaum je auf das Rayonverbot fallen. Aufgrund des Kaskadenprinzips muss jedoch stets die mildeste mögliche Massnahme verfügt werden, reine Praktikabilitätsüberlegungen dürfen eine Abweichung davon nicht rechtfertigen.¹⁸⁴

Fazit

Wie das Rayonverbot stellt auch die Meldeauflage einen (gar wesentlich schwereren) Eingriff in die Bewegungs- und allenfalls Versammlungsfreiheit dar. Durch das revidierte Konkordat wurden die Voraussetzungen, unter denen eine Meldeauflage verfügt werden kann, aus Praktikabilitätsgründen tiefer angesetzt. Aufgrund des Kaskadenprinzips sollte eine Abstufung zwischen dem Rayonverbot und der Meldeauflage vorhanden sein. Dies ist jedoch nicht erfüllt, da der verfügenden Behörde bei den meisten Delikten, welche nach Art. 2 des Konkordates gewalttätiges Verhalten darstellen, faktisch die Wahl gelassen wird, welche Massnahme sie erlassen will. Dass sich die Behörden dabei gegen die mildeste Massnahme entscheiden könnten, ist mit dem Kaskadenprinzip nicht vereinbar.

¹⁸³ Gutachten Meldeauflage, S.5

¹⁸⁴ Müller, Revidiertes Konkordat, S.118

V. Fazit

Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren ist zur Eindämmung der Gewalt an Sportveranstaltungen zu allem entschlossen. Dies zeigt nicht zuletzt die Tatsache, dass bereits zwei Jahre nach dem Inkrafttreten des „Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen“, dieses in einer neuen, verschärften Form vorliegt, welche weitere Massnahmen gegen gewalttätige Fussballfans vorsieht. Im abschliessenden Fazit soll nun einerseits noch einmal auf die generellen (systematischen) Probleme aufmerksam gemacht werden, welche die Aktivitäten gegen die Gewalt an Sportveranstaltungen mit sich bringen und darauf, wie diese im Konkordat angegangen werden. Vor allem soll jedoch dargelegt werden, ob die Massnahmen des Konkordats wirklich einen Angriff auf die Grundrechte der Matchbesucher darstellen.

Eine erste Problematik von Sportveranstaltungen im Allgemeinen aus gesetzgeberischer Sicht liegt darin, dass diese im halböffentlichen Raum stattfinden. Dadurch sind in erster Linie die Privaten, denen dieser Raum gehört, für die Sicherheit an den Veranstaltungen verantwortlich (Klub, Betreibergesellschaft). Da aber durch das hohe Zuschaueraufkommen die öffentliche Sicherheit, deren Gewährleistung eine Aufgabe der Polizei ist, gefährdet sein kann, müssen dennoch staatliche Organe präsent sein. Aus Ressourcengründen können nicht alle geforderten Aufgaben durch die Polizei abgedeckt werden, weswegen in den Stadien viele Aufgaben durch private Sicherheitskräfte abgedeckt werden. Diese können polizeiliche Kompetenzen nur wahrnehmen, wenn sie ihnen gültig delegiert wurden. Das Konkordat sieht dies etwa in Art 3b für die Einlasskontrollen vor. In der Ausführung ihrer Aufgaben bleiben alle Akteure aufgrund von Art. 35 Abs. 2 BV indes ebenfalls an die Grundrechte gebunden.

Bei einer Sportveranstaltung, an welcher sich mehrere Tausend Zuschauer befinden, ist es meist schwierig, einen Gewalttäter oder Delinquenten zu identifizieren und seine Straftat auch noch stichhaltig zu beweisen. Delikte können im Schutz der Masse begangen und durch Vermummung und den Einsatz von Pyrotechnik verschleiert werden. Aus diesem Grund genügen etwa bereits glaub-

würdige Aussagen von Sicherheitskräften, damit eine Massnahme nach dem Hooligan-Konkordat verfügt werden kann. Weil diese Massnahmen als präventives Polizeirecht qualifiziert wurden, muss strafrechtlichen Garantien wie der Unschuldsvermutung des Betroffenen nicht Rechnung getragen werden. Im Hinblick auf die Zielsetzung des Konkordats, Gewalttäter so schnell wie möglich (und nicht erst nach einem langen Strafverfahren) von Veranstaltungen fernzuhalten, erscheint diese Qualifikation der einzig gangbare Weg. Dennoch sind die dadurch fehlenden Garantien bedenkenswert. Dies vor allem auch deshalb, weil die Massnahme von den Betroffenen aufgrund ihrer Intensität dennoch als Strafe empfunden wird.

Die Regelungen des Konkordates waren ursprünglich als Teil des Bundesgesetzes zur Wahrung der inneren Sicherheit erlassen worden. Aufgrund kompetenzrechtlicher Schwierigkeiten wurden sie später durch die Konkordatslösung in das kantonale Recht überführt. Das Konkordat als solches genügt den Anforderungen an eine gesetzliche Grundlage gemäss Art. 36 BV generell. Bedenklich ist jedoch die Unbestimmtheit vieler Begriffe, welche den verfügenden Behörden teils erhebliches Ermessen zugesteht. Problematisch ist etwa, dass nicht genau geregelt ist, in welchem Zeitraum eine Gewalttätigkeit noch als anlässlich einer Sportveranstaltung gelten kann. Auch die Intensität des gewalttätigen Verhaltens kann durch den Wortlaut in Art. 2 des Konkordats nicht genau abgegrenzt werden. Zudem werfen gewisse der neu im Katalog aufgenommenen Delikte (wie die Tötlichkeit) Fragen hinsichtlich der Umsetzung auf.

Bei den spezifischen Massnahmen des Konkordates kommen Zweifel an ihrer Grundrechtskonformität auf:

Die Bewilligungspflicht, welche Art. 3a des Konkordats für alle Spiele der obersten Fussball- und Eishockeyligen obligatorisch vorsieht, soll zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit dienen und die Klubs zur besseren Zusammenarbeit mit den Behörden bewegen. Dies scheint unter dem Gesichtspunkt der Sicherheit sinnvoll und ist in gewissen Städten und Kantonen auch bereits eingeführt worden. Jedoch kann die Bewilligung mit Auflagen seitens der Behörden verknüpft werden, welche betreffend ihrer Verhältnismässigkeit kritisch zu hinterfragen sind. Die Behörden können etwa bauliche oder technische Verbesserungen am

Stadion fordern. Dabei entsteht die Befürchtung, dass auf diese Weise aus Gründen der Einfachheit und Bequemlichkeit Kosten auf die Klubs abgewälzt werden könnten. Auch die Eignung des Alkoholausschankverbots an Risikospiele kann in Zweifel gezogen werden, da dieses relativ einfach umgangen werden kann. Das Kombiticket soll schliesslich die Fans bündeln und Fanmärsche verhindern. In Einzelfällen kann eine derartige Beschränkung für Fans jedoch zu einem nicht zumutbaren Eingriff in ihre persönliche Freiheit führen.

Die Durchsuchungen, welche Artikel 3b des Konkordats, vorsieht sind aus grundrechtlicher Sicht ebenfalls fragwürdig, vor allem da sie durch den privaten Sicherheitsdienst bereits ohne Verdacht auch im Intimbereich erfolgen können. Dies ist im Hinblick auf die Gefahrenlage nicht a priori verhältnismässig. Einerseits gibt es andere Möglichkeiten, pyrotechnische Gegenstände ins Stadion zu schmuggeln, was die Eignung der Massnahme in Frage stellt. Dem unbescholtenen Matchbesucher kann ein derartiger Grundrechtseingriff andererseits ohne Anfangsverdacht nicht zugemutet werden, da dies auch mit dem Störerprinzip nicht vereinbar ist. Weitergehende Kontrollen unter den Kleidern durch die Polizei bei konkretem Verdacht sind jedoch zumutbar, da sich das Gefahrenpotential, das von der Person ausgeht, hierbei zu deren Ungunsten verschiebt.

Die Rayonverbote nach Art. 4 Konkordat sind ebenfalls verschärft worden. Sie stellen einen Eingriff in die Bewegungsfreiheit dar, sind aber generell auch verhältnismässig anwendbar. Problematisch ist indes, dass bereits nach der alten Regelung viele Rayonverbote sich bei einer konkreten Überprüfung als unverhältnismässig herausstellten und vor Gericht nicht standhielten. Diese Situation könnte sich bei unverändert griffiger Rechtsanwendung noch zuspitzen. Deswegen ist beim Erlass eines konkreten Rayonverbots und in dessen Rechtsanwendung in hohem Masse auf die Verhältnismässigkeit zu achten.

Meldeauflagen nach Art. 6 des Konkordats können neu bereits veranlasst werden, wenn eine Person sich im Rahmen einer Sportveranstaltung nachweislich nach Art. 2 lit. a oder c-j gewalttätig verhalten hat. Dadurch wird den Behörden in vielen Fällen praktisch die Wahl gelassen, zwischen dem Rayonverbot und der Meldeauflage, was mit dem Kaskadenprinzip nicht vereinbar ist. Zwischen den beiden Massnahmen müsste eine wesentlichere Abstufung erkennbar sein.

Der zusammenfassenden Darstellung lässt sich entnehmen, dass bei vielen der Massnahmen die Verhältnissmässigkeit infrage zu stellen ist. Einerseits müssen die sich einwandfrei verhaltenden Personen sich aufgrund der wenigen, gewalttätigen Fans Eingriffe gefallen lassen (Alkoholverbot, Durchsuchungen). Andererseits kann durch die Unbestimmtheit gewisser Begriffe auch eine Person, die sich wirklich etwas zu Schulden hat kommen lassen, von den Massnahmen im Verhältnis zu seiner Tat unverhältnismässig hart getroffen werden.

Sämtliche Regelungen des Konkordats, ausser der obligatorischen Bewilligungspflicht gemäss Art. 3a des Konkordats, stellen indes „Kann-Regelungen“ dar. Damit lassen sie den verfügenden Behörden einen weiten Ermessensspielraum. Aufgrund dessen können sie auch verfassungskonform ausgelegt werden und werden darum im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle vor Bundesgericht wahrscheinlich Bestand haben. Konkret aus dem Konkordat erlassene Massnahmen werden jedoch auch in Zukunft, aufgrund der Verschärfungen vielleicht sogar in noch stärkerem Masse, der gerichtlichen Überprüfung nicht standhalten.

Generell lässt sich die Frage stellen, ob die potentiellen und realen Grundrechtseinschränkungen an so vielen Matchbesuchern sich gegenüber ein paar wenigen Gewalttätern und Ereignissen als verhältnismässig qualifizieren lassen. Wie würde es etwa im motorisierten Individualverkehr aussehen, wenn aufgrund der zahlreichen Verkehrsunfälle, welche jährlich geschehen, allen Auto und Motorradfahrern vergleichbar drakonische Massnahmen zugemutet würden ?

Wie bereits an der Podiumsdiskussion an der Universität Basel am 5.März zu diesem Thema bemerkt wurde, kann es die absolute Sicherheit im Stadion nicht geben. Es ist deswegen fraglich, wie sehr es gerechtfertigt ist, zum Zweck der Sicherheit in die Grundrechte unbescholtener Matchbesucher einzugreifen. Was diesen Punkt angeht, so gilt es sich meines Erachtens dem früheren, amerikanischen Staatsmann Benjamin Franklin anzuschliessen, welcher sagte: „Those who would give up essential liberty, to purchase a little temporary safety, deserve neither liberty nor safety.“