

Vorab per E-Mail

Herr Roger Schneeberger

Generalsekretariat KKJPD

Kramgasse 14

3000 Bern 8

Zürich 12. Januar 2012

Vernehmlassung zur Änderung des Konkordates über die Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

Sehr geehrter Herr Schneeberger

Sehr geehrte Damen und Herren

In Bezugnahme auf die oben erwähnte Vernehmlassung, zu welcher neben den von Ihnen angeschriebenen Behörden und Parteien auch weitere interessierte Kreise eingeladen wurden sich zu äussern, reichen wir hiermit innert Frist folgende Stellungnahme ein.

I. Allgemeine Überlegungen

Das im Januar 2007 in Kraft getretene revidierte BWIS, das später per Konkordat ins kantonale Recht überführt wurde, bietet den für die Sicherheit an Sportveranstaltungen verantwortlichen Polizei- und Sicherheitsbehörden schon heute eine Palette von präventiven Massnahmen, die teils stark in die Freiheitsrechte der betroffenen Personen eingreifen. Schon heute können nach Art. 2 Abs. 1 des Konkordats beispielsweise Rayonverbote, also beträchtliche Eingriffe in die verfassungsrechtlich verankerte Bewegungsfreiheit, ohne Gerichtsurteil und auf blosser polizeiliche Anzeige oder "glaubwürdige Aussagen" privater Sicherheitskräfte hin verhängt werden. Die verantwortlichen Behörden machen von diesen teils drastischen Massnahmen nicht nur im Zusammenhang mit Fällen schwerer Gewalt oder Gefährdungen der öffentlichen Ordnung Gebrauch, sondern reizen den ihnen vom Gesetz eingeräumten Spielraum voll aus, ja überschreiten ihn in nicht wenigen Fällen: So wurde beispielsweise ein Rayonverbot gegen eine Person ausgesprochen, die in Rage über den Spielverlauf einen Stuhl im Wert von Fr. 500.- zertrümmerte – dies obwohl er nur wenige Tage nach der Partie den Schaden gegenüber dem betroffenen Verein beglich und der Straf-

antrag zurückgezogen wurde.¹ In einem anderen Fall wertete die Stadtpolizei Zürich Vorfälle, die sich Stunden nach einem Spiel in einer anderen Stadt als dem Austragungsort abspielten und die nicht gerade den gängigen Vorstellungen von Gewalt im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen entsprechen, als "anlässlich einer Sportveranstaltung" im Sinne von Art. 2 Abs. 1 BWIS stattfindend und verhängte eine Vielzahl von Rayonverboten gegen Personen, die sich im Rahmen einer Massenverhaftung zur falschen Zeit am falschen Ort befanden.² In diesem wie in unzähligen weiteren Fällen wurden die Massnahmen von den Gerichten als rechtswidrig qualifiziert. Oft mussten die Betroffenen zur Durchsetzung ihrer Rechte den Instanzenzug durchschreiten, was stets mit entsprechenden Kosten verbunden war. Kosten, die im Endeffekt meist die öffentliche Hand belasteten. Von der Bildfläche verschwunden ist die Gewalt trotz dem im Vorfeld der Euro 2008 zum Allheilmittel erklärten BWIS bzw. dem Konkordat nicht, wie auch dem Bericht der KKJPD vom 14. Oktober 2011 zu entnehmen ist. Auch wenn der im erwähnten Bericht vermerkte Anstieg von Gewalttätigkeiten jeglicher fundierter Grundlage entbehrt (eine wissenschaftliche Studie, welche die entsprechenden Behauptungen stützen würde, liegt bis heute nicht vor. Auch taugt der im Bericht erwähnte Gradmesser der "registrierten Ereignisse" aufgrund seiner undefiniertheit wenig bis nichts, dasselbe gilt für den vermerkten Anstieg an Einträgen in der Datenbank HOOGAN). So stellt sich vor dem Hintergrund, dass sich die Fronten zwischen Fans und Vereinen einerseits und zwischen Behörden andererseits zunehmend zu verhärten scheinen, die Frage, ob mit vermehrtem gesetzgeberischem Aktivismus dem komplexen Phänomen der Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen beizukommen ist.

Unbestritten ist, dass es auch in den vergangenen Jahren zu teils schweren Fällen gewalttätiger Ausschreitungen im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen kam. In diesem Zusammenhang von einem Anstieg der Gewalt zu sprechen wäre indes verfehlt. Geändert hat sich vor allem das mediale Interesse an ebensolchen Vorfällen, was dazu führte, dass bestimmte Ereignisse tage- oder wochenlang in der Öffentlichkeit diskutiert wurden und so das allgemeine Gefühl entstand, in schweizerischen Sportstadien würden regelmässig kriegsähnliche Zustände herrschen. Zu einem ähnlichen Schluss kam auch Christoph Vögeli, der Leiter der Zentralstelle Hooliganismus. „Die Aufmerksamkeit der Medien führt dazu, dass man das Gefühl hat, die Gewalt steige. Tatsächlich nimmt sie nicht zu“, so Vögeli in einem Interview mit dem Tagesanzeiger.³ Fernab von gravierenden und aufsehenerregenden Vorfällen ist der Alltag in den höchsten schweizerischen Fussball- und Eishockeyligen ein gänzlich anderer als der von den Medien und auch dem KKJPD-Bericht vom 14. Oktober 2011 kolportierte: Die allermeisten von mehreren hundert Spielen in den höchsten Ligen verlaufen ohne nennenswerte Zwischenfälle. Und dies obwohl Wochenende für Wochenende mehrere Hunderte, ja Tausende jugendliche Personen in Gruppen durch die ganze Schweiz reisen. Auch streitet kaum jemand ab, dass die Fans mittlerweile für viele Sportvereine zu einem unverzichtbaren Faktor geworden sind. Viele der finanziell nicht eben auf Rosen gebetteten Clubs dürften ohne Fans nur schwerlich überleben. Dies nicht nur, weil die Anhänger den Vereinskassen jährliche Einnahmen in Millionenhöhe bescheren, sondern auch, weil sie

¹ VB.2009.00019

² VB 2011.00465

³ <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Hooliganengesetz-radikalisiert-Fans/story/20352099>

im Organisationsgefüge wichtige Aufgaben, wie zum Beispiel das Ticketing oder die Durchführung von Auswärtsreisen übernehmen. An der Basis prägen diese Tatsachen denn auch längst das Verhältnis zwischen Fans und Vereinen: Die grössten und bekanntesten schweizerischen Sportvereine, der FC Zürich und der FC Basel, haben erkannt, dass im Umgang mit den Fans Pragmatik und ein Diskurs auf Augenhöhe auf Dauer zielführender und sachgerechter sind, als eine kurzfristig auf öffentlichen Goodwill ausgerichtete law-and-order-Rhetorik. Dies im Wissen, dass es sich bei den Fans um eine nicht immer pflegeleichte Klientel handelt und es neben den vielen positiven Effekten der Zusammenarbeit auch immer wieder zu unerwünschten Ereignissen und Rückschlägen kommen kann. Diese werden von den Beteiligten indes nicht einfach fatalistisch hingenommen, sondern haben schon heute neben strafrechtlichen Konsequenzen auch Stadionverbote und mögliche Massnahmen gemäss Konkordat zur Folge, die von den verantwortlichen Behörden wie erwähnt nicht eben zurückhaltend angewendet werden.

Das abgeänderte Konkordat soll den für die Sicherheit an Sportveranstaltungen verantwortlichen Polizei- und Sicherheitsbehörden nun noch mehr Möglichkeiten eröffnen. Möglichkeiten, die mit den Grundsätzen eines liberalen Rechtsstaates nicht vereinbar sind. Wenn es künftig Praxis sein sollte, dass sich eine Person wöchentlich bei einer von der Polizei bezeichneten Stelle zu melden hat, weil sie eine Tötlichkeit verübt hat, so kann das Prinzip der Verhältnismässigkeit für Besucher einer Sportveranstaltung als aufgehoben bezeichnet werden. Dasselbe gilt im Zusammenhang mit der Möglichkeit der Verhängung von Rayonverboten für die Dauer von zwei Jahren oder der Ausweitung der Definition gewalttätigen Verhaltens im Sinne von Art. 2 Abs. 1 des Konkordats, die den Behörden einen Zugriff auf die Besucher von Sportveranstaltungen weit über den Veranstaltungsrahmen hinaus erlauben. So wenig hinnehmbar Gewalttätigkeiten im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen sind und so sehr es sie zu verhindern gilt, so wenig rechtfertigen generalpräventive Überlegungen im Zusammenhang mit im Vergleich doch niederschweligen Delikten das Überbordwerfen rechtsstaatlicher Grundprinzipien wie z.B. des Verhältnismässigkeitsprinzips.

Fussball und Eishockey bescheren in der Schweiz Hundertausenden Personen Freude und überwiegend positive Emotionen. So steigen die Zuschauerzahlen der höchsten schweizerischen Fussballiga, trotz der immer wieder behaupteten Zunahme der Gewalt, Jahr für Jahr an. Zahlreiche Jugendliche betätigen sich sportlich aktiv in den Vereinen oder pilgern an den Wochenenden in die Stadien der höchsten Ligen. Die Tatsache, dass dabei nicht wenige von ihnen Grenzerfahrungen machen, stellt für Staat und Öffentlichkeit eine Herausforderung dar, der entschieden, aber doch mit Augenmass zu begegnen ist. Das geänderte Konkordat wird zur Folge haben, dass wöchentlich Hunderte, ja Tausende Jugendliche Erfahrungen mit Polizei- und Ordnungskräften machen werden, die bei ihnen ein tiefes Misstrauen gegenüber staatlichen Autoritäten und rechtsstaatlichen Prinzipien hervorrufen werden. Auch räumt das geänderte Konkordat den Behörden die Möglichkeiten ein, den Sportvereinen Auflagen aufzuerlegen, die diese nur schwerlich und/oder unter der Aufwendung beträchtlicher finanzieller Mittel werden erfüllen können. Die ohnehin schon mit begrenzten finanziellen Mittel ausgestatteten Vereine, bei denen trotz professionellen Strukturen ein Grossteil über ehrenamtliche Arbeit abgewickelt wird, werden diese Entwicklungen in ihren Kassen zu spüren

bekommen und für Sponsoren und Gönner unweigerlich an Attraktivität verlieren. Nicht nur die Fankultur und die Individualrechte betroffener Fans und Zuschauer werden durch das abgeänderte Konkordat gefährdet. Es ist der Spitzensport als solches.

II. Zu den einzelnen Bestimmungen

A. Zu Art. 2

Durch die Erweiterung der zeitlichen und thematischen Nähe im Sinne von Art. 2 Abs. 1 des Konkordates wird einer schrankenlosen Anwendung Tür und Tor geöffnet. Wo beginnt das erwähnte „Vorfeld“, wo endet der „Nachgang“ zu einer Sportveranstaltung? Der in Art. 2 Abs. 1 des Konkordates enthaltene Definition könnte eine Zeitspanne von Stunden, Tagen, ja gar Wochen entnommen werden. Der Spielraum, der den Behörden durch den Wortlaut der erwähnten Bestimmung eingeräumt wird, ist nahezu unbegrenzt: Ist eine Körperverletzung, die eine Person mit Fanschal Stunden nach einem Spiel im nächtlichen Ausgang begeht anders zu werten, als dasselbe Delikt, begangen durch eine Person in neutraler Kleidung? Die Praxis zeigt, dass die Polizeibehörden bereit sind, den ihnen vom Gesetz eingeräumten Handlungsspielraum auszunutzen, weshalb das eben erwähnte Beispiel einer Differenzierung nicht als realitätsfern erscheint. Es droht eine weit über das erforderliche Mass hinausgehende Ungleichbehandlung von delinquierenden Fans und Delinquenten ohne Fanhintergrund und die Gefahr des Zugriffs der Szenekenner auf ihnen bekannte Personen weit über den eigentlichen Spielbetrieb hinaus. Die Grenze ist da zu ziehen, wo Personen über die Gestaltung ihrer Freizeit frei verfügen können und nicht mehr auf die Benutzung bestimmter Transportmittel bzw. das Zurücklegen bestimmter Distanzen etc. gebunden sind. Dieser Zeitpunkt ist vor Antritt der Hin- bzw. mit dem Abschluss der Heimreise der Fans von einer Sportveranstaltung erreicht. Dies hat auch das Verwaltungsgericht Zürich im Urteil VB.2011.00465 vom 8. September 2011 so entschieden.

Es ist an dieser Stelle auch in aller Deutlichkeit darauf hinzuweisen, dass durch die Verhängung eines Rayonverbotes in die verfassungsrechtlich geschützte Bewegungsfreiheit (Art. 10 BV) eingegriffen wird. Ein Eingriff bedarf damit unter anderem einer *eindeutigen* gesetzlichen Grundlage. Eine solche wird auch durch die in Art. 2 Abs. 1 des Konkordates erweiterte zeitliche und thematische Nähe nicht geschaffen. Dem Erfordernis der Eindeutigkeit ist nicht Genüge getan. Erforderlich ist vielmehr eine Bestimmung, welche Anfang und Ende des relevanten Zeitraums eindeutig definiert.

Zu lit. a: Neu fällt auch die Tötlichkeit i.S.v. Art. 126 StGB unter den Katalog nach Art. 2 Abs. 1 des Konkordats. Das Gesetz liefert somit die Grundlage, dass wer in Verdacht steht (zur Problematik der niederschweligen Nachweiserfordernisse siehe die Ausführungen zu Art. 3) eine Tötlichkeit begangen zu haben, mit einer Meldeauflage belegt werden kann. Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass es sich bei dem Tatbestand der Tötlichkeit um eine blosser Übertretung und ein Antragsdelikt handelt, deren Folgen dem Willen des Gesetzgebers entsprechend primär zwischen Täter und Opfer ausgemacht werden sollten. Ebenso hat der Gesetzgeber als Wiedergutmachung für das begangene Unrecht die Bezahlung einer Busse als ausreichend erachtet. Es ist daher nicht einzusehen, weshalb im Konkordat von

der gesetzgeberischen Wertung abgewichen werden soll. Wenn einer Person keine andere Handlung aus dem ohnehin sehr umfassenden Katalog zur Last gelegt werden kann (ausser die eben erwähnte Tötlichkeit), so ist nur schwer vorstellbar, dass der Täter ein für die Öffentlichkeit relevantes Sicherheitsrisiko darstellt. Es ist nicht Zweck des Konkordats, den Behörden die Möglichkeit einzuräumen, durch einen übermässig breiten Deliktskatalog gegen unliebsame, für die Veranstaltungssicherheit jedoch ungefährliche Personen, drastische Massnahmen wie Rayonverbote oder Meldeauflagen aussprechen zu können.

Zu lit. i: Die Problematik der Niederschwelligkeit stellt sich ebenfalls, wenn neu auch der Tatbestand der Hinderung einer Amtshandlung als Rechtfertigung für Konkordatsmassnahmen herangezogen werden kann. Speziell im Eingangsbereich sowie vor und in den Gästesektoren herrscht bei grösserem Zuschauerandrang eine räumliche Enge, welche es unbescholtenen Zuschauern oft verunmöglicht, sich bei Bedarf überhaupt zu entfernen und in Sicherheit zu bringen. In derartigen Fällen steht der Vorwurf der Hinderung einer Amtshandlung schnell im Raum. Kann einer Person kein schwereres rechtswidriges Verhalten vorgeworfen werden, gibt auch der Tatbestand der Hinderung einer Amtshandlung den zuständigen Behörden ein Mittel in die Hand, um gegen unliebsame, nicht aber die öffentliche Sicherheit gefährdende Personen vorzugehen. In derartigen Fällen Rayonverbote zu verfügen widerspricht jedoch dem Zweck des Konkordats, stellen doch Personen, denen kein sicherheitsgefährdendes Verhalten vorgeworfen werden kann, auch kein Sicherheitsrisiko dar.

Beide neu aufgenommenen Tatbestände stellen somit keine taugliche Kriterien dar für die Beurteilung der Gewalttätigkeit und die Verhängung von Massnahmen im Sinne dieses Konkordates.

B. Zu Art. 3

Aus Gründen der Dringlichkeit bedarf das Verhängen einer Konkordatsmassnahme keiner förmlichen strafrechtlichen Verurteilung, sondern es reichen bereits polizeiliche Anzeigen oder glaubwürdige Aussagen des Sicherheitspersonals aus⁴. Diese niedrigen Anforderungen an den Nachweis hat in den vergangenen Jahren dazu geführt, dass zahlreiche Rayonverbote wieder aufgehoben werden mussten, weil sich im ordentlichen Strafverfahren die Unschuld der Betroffenen herausstellte⁵.

Diese Praxis führt für alle Beteiligten zu unbefriedigenden Ergebnissen: Nachweislich unschuldige Personen wurden mit Rayonverboten belegt, was teils erhebliche Einschränkungen ihrer Bewegungsfreiheit zur Folge hatte. Der Staat (und damit der Steuerzahler) hat demgegenüber für erhebliche Verfahrens- und Rechtsvertretungskosten aufzukommen.

Umso stossender ist sodann, dass die Angelegenheit für den Betroffenen mit dem Abschluss des Strafverfahrens noch nicht erledigt ist. Während bei der Einleitung des Strafverfahrens automatisch und unverzüglich Rayon- und Stadionverbot ausgesprochen werden, geht deren Aufhebung auch bei erwiesener Unschuld ungleich langsamer von statten. Die Person hat

⁴ Zur Widerrechtlichkeit dieser Praxis: Prof. Alex Tschentscher in ZBJV 147/2011, S. 747 ff, S. 776.

⁵ Z.B. BGer 1C.88/2011 ; VB.2010.00734 ; VB.2009.00368.

selbst um Aufhebung von Rayon- und Stadionverboten zu ersuchen und ist dabei erst noch auf das Wohlwollen der Behörden, Verbände und Vereine angewiesen. Zudem verlaufen die Aufhebungsverfahren oft nur schleppend. Dabei hat das Zürcher Verwaltungsgericht ausdrücklich festgehalten, dass bei einem eingestellten Strafverfahren auch die Konkordatsmassnahme aufgehoben werden muss, andernfalls ein unlösbarer Widerspruch zwischen strafrechtlicher Untersuchung und polizeirechtlicher Massnahme entstehe⁶.

In Anbetracht dessen sollte es den Behörden nicht möglich sein, leichtfertig Konkordatsmassnahmen zu verfügen. Aus Gründen der Zweckmässigkeit, Effizienz und Gerechtigkeit sollten die Massnahmen nur dann verhängt werden dürfen, wenn genügend Anhaltspunkte und Beweise (z.B. belastendes Bildmaterial) für eine strafbare Handlung vorliegen, sodass eine strafrechtliche Verurteilung als wahrscheinlich erscheint.

Weiter wäre eine Regelung zur Aufhebung von Konkordatsmassnahmen, namentlich bei Einstellung des Strafverfahrens oder bei einem Freispruch, ebenfalls ins Gesetz aufzunehmen. Da eine Verlängerung der Rayonverbotsdauer vorgesehen ist, wird es in Zukunft vermehrt zur Situation kommen, dass nachweislich unschuldige Personen zum Zeitpunkt der strafrechtlichen Verfahrenseinstellung mit einem Rayonverbot belegt sein werden

C. ZU Art. 3a

Die Einführung einer Bewilligungspflicht für Spiele ist abzulehnen, da bereits heute die Möglichkeit besteht den Klubs Auflagen zu machen. Dies über den Weg der Lizenzerteilung durch den Verband. Dieses Instrument funktioniert in der Praxis und es ist hier, wie in allen Bereichen staatlichen Handelns, darauf zu achten, dass es zu keiner Überregulierung kommt. Des weiteren ist dem Artikel kein Hinweis darauf zu entnehmen wie sich die Klubs zu verhalten haben, wenn etwa der Verband und „die zuständige Behörde“ einander widersprechende Auflagen erlassen. Des weiteren ist am Artikel zu kritisieren, dass unklar bleibt, welche staatlichen Stellen derartige Auflagen werden erlassen können. Letztlich ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass die Klubs durch eine derartige Bewilligungspflicht auch schnell zum Opfer vorschneller Entscheidungen staatlicher Behörden werden können, sollten die Emotionen in Presse und Bevölkerung nach etwaigen Ausschreitungen wiederum einmal hochkochen.

D. Zu Art. 3b

Zu Abs. 1 ist zunächst zu bemerken, dass hier ausdrücklich der Polizei neue Kompetenzen im Bereich der Eingangskontrollen eingeräumt werden sollen. Die Eingangskontrollen werden aber, wie auch aus dem Bericht zum Konkordat hervorgeht, auch in Zukunft durch die Angehörigen privater Sicherheitsunternehmen durchgeführt. Da sich der Wortlaut von Abs. 1 also nur auf die Situation dieser Zutrittskontrollen beschränkt welche eben nicht von der Polizei vorgenommen werden und vor dem Hintergrund, dass die Polizei auch nicht für die Sicherheit im Stadion zuständig ist, erschliesst es sich nicht, welchen Zweck Absatz 1 dieser Bestimmung überhaupt erfüllt. Mit anderen Worten: wo die Polizei weder zuständig noch

⁶ Urteil VB.2010.00734 des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 24. Februar 2011, E. 3.3.

verantwortlich ist, ist sie nicht tätig und folglich sind entsprechende Regeln obsolet. Diese Bestimmung des Konkordates verstösst aber auch gegen das Willkürverbot gem. Art. 9 BV. Denn: „das Bundesgericht erachtet einen Erlass dann als qualifiziert ungerecht und damit als im Widerspruch zum Willkürverbot, wenn er (...) als sinn- und zwecklos erscheint.“⁷ Da diese Bestimmung des Konkordates gemäss den obigen Ausführungen offensichtlich sinn- und zwecklos ist, liegt auch ein Verstoß gegen das Willkürverbot vor.

Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass sich die Regelungen für eine polizeiliche Durchsuchung im jeweiligen kantonalen Polizeirecht (etwa § 35 PolG ZH) bzw. in der Strafprozessordnung finden. In diese Regelwerke sind diese Bestimmungen auch systematisch einzuordnen. Neue oder andere Kompetenzen der Polizeiorgane können auch nur über diese Regelwerke erlassen werden und nicht über den Weg eines Konkordates. Dies anerkennt auch der Bericht zum Konkordat, wenn er Bezug nimmt auf das geltende kantonale Polizeirecht und einräumt dass die Bestimmungen dieses Artikels nur zum Zuge kommen können, wenn das kantonale Polizeirecht eine genügende Rechtsgrundlage für eine verdachtsunabhängige Durchsuchung darstellt (vgl. Bericht S. 20).

Gerade das zürcherische Polizeirecht kennt aber beispielsweise keine solche verdachtsunabhängige Durchsuchung.⁸ Damit wäre die Bestimmung im Kanton Zürich mit seinen je zwei Fussball- und Eishockeyklubs in der obersten Spielklasse nicht anwendbar.

Die Kritik der DJZ an dieser Bestimmung ist aber auch von weiteren grundrechtlichen Überlegungen geprägt. Denn eine polizeiliche Durchsuchung stellt in jedem Fall einen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der Besucherinnen und Besucher von Sportveranstaltungen dar. Eine Durchsuchung des Intimbereiches ist wohl gar als schwerer Eingriff zu werten, weshalb die Anforderungen an die Verhältnismässigkeit der Durchsuchung hoch anzusetzen sind. Dieser Auffassung folgend wurde etwa auch in Art. 249 der Strafprozessordnung festgehalten, dass Personen überhaupt nur dann durchsucht werden können, wenn eine konkrete Vermutung vorliegt, dass bei einer Person tatrelevante Objekte sichergestellt werden können. Ein anderer Weg soll mit dem Konkordat besprochen werden, denn hier soll kein Verdacht erforderlich sein um gegen beliebige Personen Durchsuchungen bis in den Intimbereich durchzuführen. Damit stellt sich das Konkordat in Widerspruch zur Strafprozessordnung, öffnet der Willkür Tür und Tor und ist unverhältnismässig.

Im Übrigen sei in diesem Zusammenhang auf BGE 109 Ia 146 verwiesen in welchem das Bundesgericht ausführt, die Freiheit der Bürger, sich nach Belieben, ohne vorgängige Bewilligung und ohne Einschränkungen, soweit diese nicht für die öffentliche Ordnung und allgemeine Sicherheit unabdingbar unbedingt notwendig sind, im Land frei bewegen zu können, sei ohne Zweifel das Element, das am besten den Rechtsstaat im Unterschied zum Polizeistaat charakterisiere. Dies schliesst zweifellos auch die Freiheit der Bürger ein nicht Opfer beliebiger Polizeikontrollen zu werden.

Zu Abs. 2 dieser Bestimmung ist im Wesentlichen auf die obigen Ausführungen zu verwei-

⁷ Müller; Grundrechte in der Schweiz; S. 8 mit Verweis auf BGE 133 I 259 E4.3 und weiteren Hinweisen.

⁸ BGE 136 I 87

sen. Wie im KKJPD-Bericht zutreffend ausgeführt, sind die Kontrollen welche von den privaten Sicherheitsangestellten bei den Eingängen der Spielstätten durchgeführt werden mit dem sogenannten „Frisking“ an Flughäfen vergleichbar. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass es durchaus befremdlich scheint, dass was zur Abwehr terroristischer Bedrohungen am Flughafen taugt, zu wenig sein soll, um den Ablauf von Fussballspielen zu sichern.

E. Zu Art. 4

Der neuen Formulierung zufolge können Rayonverbote nun auch Rayons in der gesamten Schweiz umfassen. Im Bericht der KKJPD wird dieser weite Spielraum dahingehend eingegrenzt, dass damit einerseits die Heimspiele des Clubs, welchem die Person zuzuordnen ist, abgedeckt werden können und andererseits bei Auswärtsspielen am jeweiligen Spieltag und Austragungsort ebenfalls Rayons vom Verbot erfasst sein sollen. Diese Präzisierung sollte dringend Eingang in den Gesetzestext finden, andernfalls dem Ermessen der verfügenden Behörde keine Schranken gesetzt sind.

Neu sollen zudem Rayonverbote längstens für die Dauer von zwei Jahren verhängt werden können. Dies ist mit Zweck und Legitimation dieser Massnahme nicht mehr vereinbar. Ein Rayonverbot soll verhängt werden, um eine Person präventiv davon abhalten zu können, im Umfeld von Sportveranstaltungen Straftaten zu begehen. Es wurde stets betont, dass es sich beim Rayonverbot nicht um eine Strafe, sondern um eine präventive Massnahme handle und deshalb die Unschuldsvermutung nicht gelte. Aus Gründen der Dringlichkeit soll mit dem Rayonverbot nicht bis zur strafrechtlichen Verurteilung zugewartet werden müssen, sondern es soll bereits vor einer solchen verfügt werden können. Die überwiegende Mehrheit aller Strafverfahren wird allerdings innerhalb eines Jahres abgeschlossen und die verurteilte Person kann im Schuldfall zur Rechenschaft gezogen werden. Die Dringlichkeit für die Verhängung eines Rayonverbots ist dann jedoch nicht mehr gegeben, weshalb der Ausdehnung der Verbotsdauer eher Straf- denn Präventivcharakter zukommt.

Zu Abs. 3: Neu soll auch das fedpol den Erlass von Rayonverboten beantragen können. Der Entscheid, ein Rayonverbot zu verhängen, sollte von derjenigen Behörde gefällt werden, welche mit den tatsächlichen Gegebenheiten am besten vertraut ist. Dies sind in der Regel die Polizeikorps vor Ort. Wenn diese Behörde der Auffassung ist, dass keine Veranlassung zum Aussprechen eines Rayonverbots besteht, ist nicht ersichtlich, weshalb der davon abweichende Entscheid einer blossen Administrativinstanz der Sache dienlich sein soll.

F. Zu Art. 6

Bisher konnte eine Meldeauflage nur dann verhängt werden, wenn die betroffene Person zuvor gegen ein Rayonverbot verstossen hat, und aufgrund konkreter Tatsachen zu erwarten ist, dass sich die Person nicht an das Rayonverbot hält oder die Meldeauflage für die Person eine mildere Massnahme als das Rayonverbot darstellt. Dies war Ausdruck des Kaskadensystems, welches das Bundesamt für Justiz als zwingende Voraussetzung für das Konkordat erachtete.

Neu soll nun auch ohne Verstoss bzw. ohne konkrete Anhaltspunkte für einen bevorstehenden Verstoss gegen ein Rayonverbot eine Person mit einer Meldeauflage belegt werden. Die KKJPD begründet dies damit, dass Verstösse gegen Rayonverbote aufgrund der Unüberschaubarkeit der Rayons nur schwer festgestellt werden können und deshalb nur wenige Meldeauflagen verhängt werden können. Nach Absicht der KKJPD soll zudem in Zukunft bereits bei einer Tätlichkeit eine Meldeauflage verfügt werden⁹.

Es scheint, dass die Meldeauflage für die KKJPD eher Selbstzweck darstellt, als dass damit der Zweck des Konkordats verfolgt werden soll. Es sei daran erinnert: Ziel des Konkordats und des Rayonverbots ist, dass eine Person davon abgehalten werden soll, im Umfeld von Sportveranstaltungen gewalttätig zu werden. Nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip muss stets dasjenige Mittel gewählt werden, welches die Bewegungsfreiheit des Betroffenen am wenigsten beeinträchtigt. Wenn sich die betroffene Person an das ihr auferlegte Rayonverbot hält, ist der gesetzliche Zweck des Konkordats bereits erreicht und jede darüber hinausgehende Massnahme unverhältnismässig.

Konsequenterweise muss einer Person aber überhaupt erst die Möglichkeit eingeräumt werden, sich an ein Rayonverbot zu halten, bevor sie ohne Anlass mit darüber hinausgehenden Massnahmen belegt wird, was auch das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung bestätigt¹⁰. Dass die Polizei die Rayons nicht vollständig überwachen kann (welche sie *pro memoria* in dieser Weitläufigkeit selbst festgelegt hat), darf sich nicht in dem Sinne zum Nachteil der betroffenen Person auswirken, als dass ihr der Zugang zur mildereren Massnahme verweigert wird.

Es ist zu berücksichtigen, dass eine mit einer Meldeauflage belegte Person sich vor und nach der Sportveranstaltung bei der zuständigen Behörde zu melden hat. Da viele Polizeistellen am Sonntag geschlossen sind, bedeutet das für die Betroffenen oft das Zurücklegen derart langer Wege, dass sie die Zeit zwischen den Meldeterminen gleich auf der Polizeistelle verbringen müssen. Eine freie Wochenendgestaltung wird verunmöglicht, weshalb es sich um einen schweren Eingriff in die persönliche Freiheit handelt. Ein solcher sollte nicht leichtfertig angeordnet werden können, d.h. nicht ohne dass die Person mehrfach Gewalttätigkeiten begeht oder gegen eine zuvor verhängte Konkordatsmassnahme verstösst.

Schliesslich wird der Anwendungsbereich der Meldeauflage zu weit gefasst. Nach Absicht der KKJPD soll die Meldeauflage bei Gewalttätigkeiten gegen Personen und beim Werfen pyrotechnischer Gegenstände zur Anwendung kommen, bei Sachbeschädigungen hingegen das Rayonverbot¹¹. Im Entwurf ist das direkte Verhängen der Meldeauflage u.a. auch vorgesehen für den Landfriedensbruch (Art. 260 StGB) und die Hinderung einer Amtshandlung (Art. 286 StGB). Die KKJPD verkennt hierbei, dass es sich bei diesen Delikten nicht um Gewalttätigkeiten handelt, sondern die öffentliche Sicherheit und Ordnung das geschützte Rechtsgut ist. Auch können die eben genannten Delikte vollendet sein, ohne dass es über-

⁹ Vernehmlassung KKJPD, S. 22.

¹⁰ *Obiter dictum* BGer 1C.428/2009, E. 7.5.2.

¹¹ Vernehmlassung KKJPD, S. 22.

haupt zur Gewalt gegen Personen kommt. Infolgedessen sollte zumindest für diese Delikte sicherlich keine Meldeauflage verhängt werden dürfen.

G. Zu Art. 10

Wird eine Konkordatsmassnahme verhängt, kann die zuständige Behörde den Organisatoren von Sportveranstaltungen empfehlen, gegen die betroffene Person ein Stadionverbot auszusprechen.

Aus den in den Ausführungen zu Art. 3 erwähnten Gründen sollten die Behörden diesfalls auch verpflichtet sein, bei Einstellung des Strafverfahrens oder Freispruch den Organisatoren von Sportveranstaltungen die Unschuld des Betroffenen mitzuteilen und die Aufhebung des Stadionverbots zu empfehlen. Dies fliesst einerseits aus dem Gebot der Fairness und der Wiedergutmachung (schliesslich war die betroffene Person während längerer Dauer zu Unrecht mit einem Rayonverbot oder einer Meldeauflage belegt), andererseits gebietet dies auch das Datenschutzrecht, an welches sowohl Bundes- als auch kantonale Behörden gebunden sind.

Wer Daten bearbeitet und/oder weitergibt, hat gemäss Art. 5 DSG (§ 7 Abs. 2 lit. b IDG ZH) für deren Richtigkeit besorgt zu sein. Unzulässig ist, wenn an sich zwar korrekte Angaben übermittelt werden, dadurch jedoch ein falsches Gesamtbild einer Person vermittelt wird¹². Die Richtigkeit der Daten beurteilt sich nicht nur zum Zeitpunkt des Beschaffens, sondern muss bei jedem Bearbeitungsvorgang (namentlich der Weitergabe an Private) gegeben sein¹³. Durch die Empfehlung eines Stadionverbots, wird dem Organisator einer Sportveranstaltung der Eindruck vermittelt, dass sich der Betroffene strafbar gemacht habe. Konsequenterweise muss dem Empfänger bei einer allfälligen Einstellung eines Strafverfahrens oder im Falle eines Freispruchs auch die Unschuld des Betroffenen mitgeteilt und die Aufhebung des Stadionverbots empfohlen werden. Dies gebietet das Interesse der Datenrichtigkeit. Eine entsprechende Regelung sollte Eingang in den Konkordatstext finden.

H. Zu Art. 12

Allen Beschwerden grundsätzlich die aufschiebende Wirkung zu entziehen, steht in Widerspruch zum fundamentalen rechtsstaatlichen Prinzip der Verhältnismässigkeit. Da ein Entzug im Einzelfall heute bereits immer möglich ist aufgrund der jeweiligen Verwaltungspflegegesetze ist diese Bestimmung ersatzlos zu streichen.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme und bitten Sie, unsere Bemerkungen und unsere Haltung zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

Für den Vorstand DJZ

Francesca Caputo, Geschäftsführerin

¹² ROSENTHAL|JÖHRI, Art. 5 N. 1.

¹³ BSK DSG-MAURER|LAMBROU, Art. 5 N. 11.