

Antrag des Regierungsrates vom 2. Mai 2012

4903

**Gesetz
über den Beitritt zum Konkordat
über Massnahmen gegen Gewalt
anlässlich von Sportveranstaltungen**

(Änderung vom; Bewilligungspflicht und Massnahmen)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 2. Mai 2012,

beschliesst:

I. Das Gesetz über den Beitritt zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 18. Mai 2009 wird wie folgt geändert:

§ 1. Abs. 1 unverändert.

Beitritt

² Es gilt die Fassung vom 2. Februar 2012.

§ 2. ¹ Der Regierungsrat bezeichnet die für den Vollzug des Konkordats zuständigen Behörden. Zuständigkeit

² Das Einzelgericht am Bezirksgericht Zürich (Hafttrichterin oder Hafttrichter) ist zuständig für die Überprüfung der Massnahmen nach Art. 4–9 des Konkordates. Der Entscheid kann mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden.

§ 3 wird aufgehoben

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

Anhang

Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

(Änderung vom 2. Februar 2012)

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren hat am 2. Februar 2012 folgende Änderung des Konkordatstextes verabschiedet:

Art. 2 Definition gewalttätigen Verhaltens

¹ Gewalttätiges Verhalten und Gewalttätigkeiten liegen namentlich vor, wenn eine Person im Vorfeld einer Sportveranstaltung, während der Veranstaltung oder im Nachgang dazu folgende Straftaten begangen oder dazu angestiftet hat:

a. Strafbare Handlungen gegen Leib und Leben nach den Art. 111–113, 117, 122, 123, 125 Abs. 2, 126 Abs. 1, 129, 133, 134 des Strafgesetzbuches (StGB);

Buchstaben b–e unverändert;

f. Gefährdung durch Sprengstoffe und giftige Gase in verbrecherischer Absicht nach Art. 224 StGB;

g. Öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit nach Art. 259 StGB;

h. Landfriedensbruch nach Art. 260 StGB;

i. Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte nach Art. 285 StGB;

j. Hinderung einer Amtshandlung nach Art. 286 StGB.
Abs. 2 unverändert.

Titel vor Art. 3 a

2. Kapitel: Bewilligungspflicht und Auflagen

Art. 3 a Bewilligungspflicht

¹ Fussball- und Eishockeyspiele mit Beteiligung der Klubs der jeweils obersten Spielklasse der Männer sind bewilligungspflichtig. Spiele der Klubs unterer Ligen oder anderer Sportarten können als

bewilligungspflichtig erklärt werden, wenn im Umfeld der Spiele eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zu befürchten ist.

² Zur Verhinderung gewalttätigen Verhaltens im Sinn von Art. 2 kann die zuständige Behörde eine Bewilligung mit Auflagen verbinden. Diese können insbesondere bauliche und technische Massnahmen, den Einsatz bestimmter personeller oder anderer Mittel durch den Veranstalter, die Regeln für den Verkauf der Eintrittskarten, den Verkauf alkoholischer Getränke oder die Abwicklung der Zutrittskontrollen umfassen. Die Behörde kann insbesondere bestimmen, wie die Anreise und Rückreise der Anhänger der Gastmannschaft abzuwickeln ist und unter welchen Voraussetzungen ihnen Zutritt zu den Sportstätten gewährt werden darf.

³ Die Behörde kann anordnen, dass Besucherinnen und Besucher beim Besteigen von Fantransporten oder beim Zutritt zu Sportstätten Identitätsausweise vorweisen müssen und dass mittels Abgleich mit dem Informationssystem HOOGAN sichergestellt wird, dass keine Personen eingelassen werden, die mit einem gültigen Stadionverbot oder Massnahmen nach diesem Konkordat belegt sind.

⁴ Werden Auflagen verletzt, können adäquate Massnahmen getroffen werden. Unter anderem kann eine Bewilligung entzogen werden, für künftige Spiele verweigert werden, oder eine künftige Bewilligung kann mit zusätzlichen Auflagen versehen werden. Vom Bewilligungsnahmer kann Kostenersatz für Schäden verlangt werden, die auf eine Verletzung von Auflagen zurückzuführen sind.

Titel vor Art. 3 b

3. Kapitel: Polizeiliche Massnahmen

Art. 3 b Durchsuchungen

¹ Die Polizei kann Besucherinnen und Besucher im Rahmen von Zutrittskontrollen zu Sportveranstaltungen oder beim Besteigen von Fantransporten bei einem konkreten Verdacht durch Personen gleichen Geschlechts auch unter den Kleidern am ganzen Körper nach verbotenen Gegenständen durchsuchen. Die Durchsuchungen müssen in nicht einsehbaren Räumen erfolgen. Eigentliche Untersuchungen des Intimbereichs erfolgen unter Beizug von medizinischem Personal.

² Die Behörden können private Sicherheitsunternehmen, die vom Veranstalter mit den Zutrittskontrollen zu den Sportstätten und zu den Fantransporten beauftragt sind, ermächtigen, Personen unabhängig von einem konkreten Verdacht über den Kleidern durch Personen gleichen Geschlechts am ganzen Körper nach verbotenen Gegenständen abzutasten.

³ Der Veranstalter informiert die Besucherinnen und Besucher seiner Sportveranstaltung über die Möglichkeit von Durchsuchungen.

Art. 4 Rayonverbot

¹ Einer Person, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt hat, kann der Aufenthalt in einem genau umschriebenen Gebiet im Umfeld von Sportveranstaltungen (Rayon) zu bestimmten Zeiten verboten werden. Die zuständige Behörde bestimmt, für welche Rayons das Verbot gilt.

² Das Rayonverbot wird für eine Dauer von einem bis zu drei Jahren verfügt. Es kann Rayons in der ganzen Schweiz umfassen.

³ Das Verbot kann von den folgenden Behörden verfügt werden:

- a. von der zuständigen Behörde im Kanton, in dem die Gewalttätigkeit erfolgte;
- b. von der zuständigen Behörde im Kanton, in dem die betroffene Person wohnt;
- c. von der zuständigen Behörde im Kanton, in dem der Klub seinen Sitz hat, zu dem die betroffene Person in Beziehung steht.

Der Vorrang bei sich konkurrenzierenden Zuständigkeiten folgt der Reihenfolge der Aufzählung in diesem Absatz.

⁴ Die Schweizerische Zentralstelle Hooliganismus (Zentralstelle) und das Bundesamt für Polizei fedpol können den Erlass von Rayonverboten beantragen.

Art. 5 Verfügung über ein Rayonverbot

¹ In der Verfügung über ein Rayonverbot sind die Geltungsdauer und der räumliche Geltungsbereich festzulegen. Der Verfügung sind Angaben beizufügen, die es der betroffenen Person erlauben, genaue Kenntnis über die vom Verbot erfassten Rayons zu erhalten.

² Die verfügende Behörde informiert umgehend die übrigen in Art. 4 Abs. 3 und 4 erwähnten Behörden.

Abs. 3 unverändert.

Art. 6 Meldeauflage

¹ Eine Person kann verpflichtet werden, sich für eine Dauer von bis zu drei Jahren zu bestimmten Zeiten bei einer von der zuständigen Behörde bezeichneten Amtsstelle zu melden, wenn:

- a. sie sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Buchstaben a und c–j beteiligt hat. Ausgenommen sind Tötlichkeiten nach Art. 126 Abs. 1 StGB;

- b. sie Sachbeschädigungen im Sinne von Art. 144 Abs. 2 und 3 StGB begangen hat;
- c. sie Waffen, Sprengstoff, Schiesspulver oder pyrotechnische Gegenstände in der Absicht verwendet hat, Dritte zu gefährden oder zu schädigen oder wenn sie dies in Kauf genommen hat;
- d. gegen sie in den letzten zwei Jahren bereits eine Massnahme nach diesem Konkordat oder eine Ausreisebeschränkung nach Art. 24 c BWIS verfügt wurde und sie erneut gegen Art. 2 dieses Konkordats verstossen hat;
- e. aufgrund konkreter und aktueller Tatsachen anzunehmen ist, dass sie sich durch andere Massnahmen nicht von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen abhalten lässt; oder
- f. die Meldeauflage im Verhältnis zu anderen Massnahmen im Einzelfall als milder erscheint.

² Die betroffene Person hat sich bei der in der Verfügung genannten Amtsstelle zu den bezeichneten Stellen zu melden. Nach Möglichkeit ist dies eine Amtsstelle am Wohnort der betroffenen Person. Die verfügende Behörde berücksichtigt bei der Bestimmung von Meldeort und Meldezeiten die persönlichen Umstände der betroffenen Person.

³ Die für den Wohnort der betroffenen Person zuständige Behörde verfügt die Meldeauflage. Die Zentralstelle und fedpol können den Erlass von Meldeauflagen beantragen.

Art. 7 Handhabung der Meldeauflage

¹ Dass eine Person sich durch andere Massnahmen als eine Meldeauflage nicht von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen abhalten lässt (Art. 6 Abs. 1 Bst. e), ist namentlich anzunehmen, wenn:

Buchstaben a und b unverändert.

Abs. 2 und 3 unverändert.

⁴ Wird eine Meldeauflage ohne entschuld bare Gründe nach Abs. 2 verletzt, wird ihre Dauer verdoppelt.

Art. 10 Empfehlung Stadionverbot

Die zuständige Behörde für die Massnahmen nach den Art. 4–9, die Zentralstelle und fedpol können den Organisatoren von Sportveranstaltungen empfehlen, gegen Personen Stadionverbote auszusprechen, welche in Zusammenhang mit einer Sportveranstaltung innerhalb oder ausserhalb des Stadions gewalttätig wurden. Die Empfehlung erfolgt unter den Angaben der notwendigen Daten gemäss Art. 24a Abs. 3 BWIS.

Titel vor Art. 12

4. Kapitel: Verfahrensbestimmungen

Art. 12 Aufschiebende Wirkung

¹ Beschwerden gegen Verfügungen der Behörden, die in Anwendung von Art. 3 a ergehen, haben keine aufschiebende Wirkung. Die Beschwerdeinstanz kann die aufschiebende Wirkung auf Antrag der Beschwerdeführer gewähren.

Abs. 1 wird zu Abs. 2.

Art. 13 Zuständigkeit und Verfahren

¹ Die Kantone bezeichnen die zuständigen Behörden für die Bewilligungen nach Art. 3 Abs. 1 und die Massnahmen nach den Art. 3 a Abs. 2–4, 3 b und 4–9.

² Die zuständige Behörde weist zum Zwecke der Vollstreckung der Massnahmen nach Kapitel 3 auf die Strafdrohung von Art. 292 StGB hin.

³ Die zuständigen Behörden melden dem Bundesamt für Polizei (fedpol) gestützt auf Art. 24a Abs. 4 BWIS:

- Buchstaben a und b unverändert;
c. die von ihnen festgelegten Rayons.

Titel vor Art. 14

5. Kapitel: Schlussbestimmungen

Art. 15 Inkrafttreten

Abs. 1 unverändert.

² Die Änderungen vom 2. Februar 2012 treten für Kantone, die ihnen zustimmen, an jenem Datum in Kraft, an dem ihr Beitrittsbeschluss rechtskräftig wird.

Weisung

1. Einleitung

Dem Sport kommt eine grosse gesellschaftliche Bedeutung zu. Sichtbarer Ausdruck im Kanton Zürich ist zunächst Art. 121 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005, der die Sportförderung als Aufgabe von Kanton und Gemeinden bezeichnet. Am 5. April 2006 hat der Regierungsrat das Sportpolitische Konzept des Kantons Zürich festgesetzt, dies verbunden mit der Leitlinie, dass die kantonale Sportförderung die sportliche Betätigung möglichst vieler Menschen im Kanton fördern soll. In den Richtlinien der Regierungspolitik 2011–2015 findet sich dazu das langfristige Ziel: «Die Bevölkerung treibt in jedem Alter Sport und bewegt sich regelmässig».

Sport bewegt Körper und Geist. Er leistet einen wichtigen Beitrag zur Gesundheitsprävention. Für Jugendliche bietet er zudem ein wichtiges Feld in der persönlichen Entwicklung beim anspruchsvollen Übergang ins Erwachsenenalter. Sport integriert Jugendliche aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Schichten, unterschiedlicher Herkunft und Lebensweisen zugunsten eines gemeinsamen Interesses. Im Kanton Zürich sind die Fussballvereine führend in der Jugendarbeit. Anlässe mit Spitzensportlerinnen und -sportlern sowie Spiele mit Spitzenvereinen üben eine grosse Ausstrahlung auf den Jugend- und Breitensport aus. Sie regen an und motivieren zum Sporttreiben.

Sport ist aber auch ein bedeutender wirtschaftlicher Faktor. Sportliche Grossanlässe nehmen eine wichtige Rolle im Standortmarketing ein.

Neben der positiven Ausstrahlung von Sportanlässen weisen sie auch negative Begleiterscheinungen auf. Dazu gehören gewalttätige Ereignisse anlässlich von Sportveranstaltungen. Diese sind eingebettet in die allgemeine gesellschaftliche Gewaltthematik mit dem Ausleben von Gewalt und dem Infragestellen von Autoritäten als Event. Im Vordergrund bei diesen Gewalterscheinungen stehen Fussball- und Eishockeyspiele. Ein einfaches Patentrezept zu ihrer Verhinderung und Bekämpfung besteht nicht. Erforderlich ist vielmehr ein sich ergänzendes Paket von Massnahmen. Diese reichen von präventiven Massnahmen wie Fanarbeit und Fanbetreuung über Stadion- und Rayonverbote bis zu repressiven Massnahmen von Polizei und Justiz. Die verschiedenen Instrumente des am 1. Januar 2010 in Kraft getretenen Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen bilden dabei einen wichtigen Eckpfeiler. Gestützt auf die bisherigen Erfahrungen sollen die bestehenden Instrumente des Konkordats wie folgt ergänzt und angepasst werden:

- Bewilligungspflicht für Spiele mit der Möglichkeit, diese mit Auflagen zu verbinden, unter anderem betreffend bauliche und technische Massnahmen, An- und Rückreise der Anhängerinnen und Anhänger sowie Zutrittskontrollen.
- Regelung der Durchsuchungen im Rahmen der Zutrittskontrollen zu den Sportveranstaltungen sowie beim Besteigen von Fantransporten.
- Einzelne bestehende Massnahmen sollen erweitert bzw. verschärft werden. Dazu gehören beispielsweise Höchstdauer und Geltungsbereich des Rayonverbots.

Der Regierungsrat hat in seiner Vernehmlassung die Anpassungen des Konkordats begrüsst und sich gleichzeitig erfolgreich eingesetzt für eine grundrechtskonforme Regelung der Durchsuchungen.

Das angepasste Konkordat wurde an der Plenarversammlung der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) vom 2. Februar 2012 einstimmig verabschiedet.

2. Ausgangslage

2.1. Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

Um Gewalt und Ausschreitungen anlässlich von Sportveranstaltungen entgegenzutreten und den Behörden im Hinblick auf damals anstehende sportliche Grossanlässe in der Schweiz (Fussball-Europameisterschaft 2008, Eishockey-Weltmeisterschaft 2009) die erforderlichen Handlungsinstrumente in die Hand zu geben, haben die eidgenössischen Räte am 24. März 2006 eine Teilrevision des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit verabschiedet. Diese Teilrevision trat am 1. Januar 2007 in Kraft. Eingegeführt wurden fünf kaskadenartig aufeinander abgestimmte Massnahmen. Während sich die Einführung des Hooligan-Informationssystems sowie das Ausreiseverbot auf die bestehenden verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundes abstützen liessen, waren die Verfassungskonformität des Rayonverbots, der Meldeauflage und des Polizeigewahrsams für Hooligans als polizeiliche präventive Massnahmen vor dem Hintergrund der Polizeihöhe der Kantone umstritten. Diese drei Massnahmen, welche die von den Kantonen bezeichneten Behörden anordnen können, wurden deshalb bis Ende 2009 befristet und in das Konkordat der KKJPD über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen übergeführt. An seiner Sitzung vom 18. Mai 2009 hat der Kantonsrat das Gesetz über den Beitritt zu diesem Konkordat

verabschiedet, das der Regierungsrat auf den 1. Januar 2010 in Kraft setzte (LS 551.19). Damit erfolgte der Beitritt des Kantons Zürich zum Konkordat. Gegen das Beitrittsgesetz wurde eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht eingereicht. Am 13. Oktober 2010 hat das Bundesgericht die Beschwerde vollumfänglich abgewiesen.

Gemäss der Regelung in der Verordnung zum Vollzug der Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 2. Dezember 2009 (LS 551.119) sind im Kanton Zürich die Kantonspolizei sowie die Stadtpolizeien Zürich und Winterthur für die Anordnung der im Konkordat vorgesehenen Massnahmen zuständig.

2.2. Weiterer Handlungsbedarf

An ihrer Herbstversammlung vom 12./13. November 2009 verabschiedete die KKJPD ein Konzept mit weiterführenden Massnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt im Sport (sog. «Policy gegen Gewalt im Sport»). Diese Massnahmen gründen auf dem Ansatz, dass alle an Sportveranstaltungen Beteiligten stärker in die Pflicht zu nehmen sind und einen Beitrag zur Lösung der Gewaltproblematik zu leisten haben. Zudem wurde am mittlerweile aufgelösten «Nationalen Runden Tisch zur Bekämpfung von Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen», der unter Leitung des Chefs des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) stand, am 2. September 2010 das «Nationale Rahmenkonzept Fanarbeit in der Schweiz» verabschiedet.

Auf verschiedenen Ebenen (Bund, Kanton, Gemeinden, Verbände und Vereine) wurden vor diesem Hintergrund Massnahmen getroffen, um der Gewalt an Sportveranstaltungen entgegenzuwirken. Für den Kanton Zürich ist auf folgende Handlungsfelder hinzuweisen:

- Die Massnahmen gemäss Konkordat werden konsequent angewendet. 2011 wurden durch die Kantonspolizei und die Stadtpolizei Zürich 72 Rayonverbote und zwei Meldeauflagen ausgesprochen.
- Von grosser Bedeutung ist das Zusammenwirken aller Beteiligten. Die Stadt Zürich kennt den Runden Tisch unter Leitung des Vorstehers des Polizeidepartements, an dem die Fussball- und Eishockeyvereine der höchsten Spielklasse (FCZ, GC, ZSC Lions) teilnehmen. Seit einiger Zeit ist der Kanton an den Rundtischgesprächen der Stadt mit der Kantonspolizei und der Staatsanwaltschaft vertreten. Bei Fussball-Risikospielen ist die Staatsanwaltschaft vor Ort im Stadion Letzigrund. In Kloten findet ein regelmässiger Austausch zwi-

schen Kantonspolizei sowie der Stadt Kloten und dem Eishockeyklub Kloten Flyers statt.

- Wichtig ist, dass die Polizei (ausserhalb des Stadions) und das Sicherheitspersonal (innerhalb des Stadions) über eine ausreichende personelle Kapazität und die Mittel verfügen, um die erforderliche Abschreckung von gewalttätigen Personen und den gezielten, raschen Einsatz bei Vorfällen gewährleisten zu können. Die Kantonspolizei unterstützt die Stadtpolizeien Zürich und Winterthur bei Bedarf, namentlich bei Risikospielen. Die Kantonspolizei ist bei Risikospielen der Kloten Flyers operativ für die Sicherheit verantwortlich, wobei sie durch die Stadtpolizei Kloten und durch die Transportpolizei unterstützt wird. Ansatz für den Polizeieinsatz bildet die 3-D-Strategie (Dialog, Deeskalation, Durchgreifen). Zum Konfliktmanagement gehört das Ansprechen und nahe Begleiten der Fans. Dabei erfolgt der Dienst seit einigen Jahren grundsätzlich in Arbeitsuniform. Fanggruppierungen werden angesprochen und auf dem An- und Wegmarsch sehr eng begleitet. Dabei wird wenn immer möglich versucht, aufkeimender Gewalt niederschwellig zu begegnen.
- Die Stadt Zürich hat mit den drei Fussball- und Eishockeyspitzenklubs FCZ, GC und ZSC eine Vereinbarung über die Abgeltung der Sicherheitskosten abgeschlossen. Die Höhe der Kostenabgeltung wird mit der Erfüllung von Sicherheitsanforderungen, dem Stand der präventiven Massnahmen und dem Grad der Zusammenarbeit mit den Behörden verknüpft. Bezüglich der Eishockeyspiele der Kloten Flyers hat der Kanton (Kantonspolizei) mit der Stadt Kloten eine entsprechende Vereinbarung abgeschlossen.
- Die Fanarbeit wurde in vergangenen Jahren im Fussball und im Eishockey vorangetrieben. Der Kanton ist im Verein Fanarbeit Zürich, dem die beiden Fussballklubs FCZ und GC angehören, durch den Leiter der Fachstelle Sport vertreten und beteiligt sich finanziell.
- Wichtig für die Gewährleistung der Sicherheit sind zweckmässig gebaute und eingerichtete Stadien. Das für die Leichtathletik konzipierte Stadion Letzigrund erfüllt die entsprechenden Voraussetzungen nicht und musste nach verschiedenen Vorfällen im Sinne von Übergangsmassnahmen baulich und technisch aufgerüstet werden. Auch vor dem Hintergrund der Erhöhung der Sicherheit will sich der Kanton am vorgesehenen Bau eines neuen Fussballstadions auf dem Hardturm-Areal mit der Zusicherung eines Beitrags von 8 Mio. Franken beteiligen. Beim Eishockeystadion Kloten wurden auf Empfehlung der Kantonspolizei durch die Stadt

Kloten erhebliche Investitionen im Sicherheitsbereich getätigt (unter anderem erfolgte eine klare Abtrennung der Fanblocks).

Die verschiedenen bereits getroffenen Massnahmen zeigen grundsätzlich Wirkung. Es finden aber immer wieder Gewalttätigkeiten im Rahmen von Fussball- und Eishockeyspielen – auf dem An- und Rückweg oder im Stadion – statt. Die im Konkordat vorgesehenen Massnahmen sind vor diesem Hintergrund zu ergänzen und zu erweitern bzw. zu verschärfen.

2.3. Änderung des Konkordats

Die KKJPD hat mit Schreiben vom 14. Oktober 2011 die vorgesehene Änderung des Konkordats in eine breite Vernehmlassung gegeben. In seiner Vernehmlassung vom 11. Januar 2012 hat der Regierungsrat die Vorlage grundsätzlich unterstützt. Abgelehnt hat er unter Hinweis auf den Grundrechtsschutz die zunächst vorgesehene verdachtlose Durchsuchung unter den Kleidern bis in den Intimbereich. Gemäss Antrag des Regierungsrates hat die KKJPD in der Folge von einer entsprechenden Regelung Abstand genommen.

In seiner Vernehmlassung hat der Regierungsrat zudem darauf hingewiesen, dass die im Konkordat vorgesehenen Massnahmen Teil eines Gesamtkontexts mit weiteren erforderlichen Massnahmen bilden müssen.

Die Städte Zürich und Winterthur, deren Stadtpolizeien Massnahmen gemäss Konkordat verfügen, wurden von der KKJPD direkt zur Stellungnahme eingeladen und haben der Änderung des Konkordats zugestimmt (Vernehmlassungsauswertung gemäss Bericht der KKJPD zur Änderung des Konkordats vom 2. Februar 2012).

Die KKJPD hat das geänderte Konkordat gestützt auf das Vernehmlassungsergebnis überarbeitet und an der Plenarversammlung vom 2. Februar 2012 einstimmig zuhanden des Beitrittsverfahrens in den Kantonen verabschiedet.

Um die Gewalt an Sportveranstaltungen im Verbund mit anderen Kantonen weiter wirkungsvoll bekämpfen zu können, ist der Kanton Zürich auf einen Beitritt zum geänderten Konkordat angewiesen.

3. Änderung des Gesetzes über den Beitritt zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

3.1. Vorbemerkungen

Mit dem Gesetz vom 18. Mai 2009 ist der Kanton Zürich dem Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen beigetreten. Für die Zustimmung zu den Änderungen des Konkordats ist dieses Beitrittsgesetz entsprechend anzupassen. Der Kanton Zürich kann den Änderungen des Konkordats (Erläuterungen siehe hinten Ziffer 4.) entweder zustimmen oder sie ablehnen. Am Text des Konkordats kann er hingegen keine Änderungen vornehmen.

3.2. Zu den geänderten Bestimmungen des Gesetzes

§ 1. Beitritt

Mit einem neuen Abs. 2 wird die Fassung des Konkordats mit den Änderungen vom 2. Februar 2012 für anwendbar erklärt.

§ 2. Zuständigkeit

Im Zusammenhang mit den geänderten Bestimmungen sind weitere zuständige Behörden zu bezeichnen. Abs. 1 wird entsprechend angepasst und allgemeiner gefasst. Wie bisher soll der Regierungsrat auf Verordnungsstufe die zuständigen Behörden bezeichnen. Vorgesehen ist, dass die Massnahmen gemäss bisherigem Konkordat (Rayonverbot, Meldeauflage, Polizeigewahrsam) weiter durch die Kantonspolizei sowie die Stadtpolizeien Zürich und Winterthur angeordnet werden. Die neu eingeführte Bewilligungspflicht für Fussball- und Eishockeyspiele soll grundsätzlich durch die jeweilige Standortgemeinde wahrgenommen werden.

In Abs. 2 erfolgt eine terminologische Anpassung an das Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 (GOG, LS 211.1; in Kraft seit 1. Januar 2011).

§ 3. Änderung bisherigen Rechts

Diese Bestimmung, die ursprünglich die Regelung in einem mittlerweile aufgehobenen Gesetz geändert hatte, kann anlässlich der vorliegenden Gesetzesrevision aufgehoben werden.

4. Zu den geänderten Bestimmungen des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

Art. 2 Zweck

In Abs. 1 wird in zeitlicher und räumlicher Hinsicht präzisiert, dass gewalttätiges Verhalten und Gewalttätigkeiten erfasst werden, welche die betroffene Person im Vorfeld oder während einer Sportveranstaltung oder im Nachgang dazu verübt hat. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Gewalttätigkeiten nicht nur anlässlich der Spiele, sondern nach einer frühen Anreise in den Innenstädten der Spielorte oder nach der Rückkehr von den Spielen begangen werden. Zudem werden die in der Bestimmung unter dem Titel des gewalttätigen Verhaltens und der Gewalttätigkeiten aufgeführten Straftaten ergänzt (durch die Tötlichkeit, durch die Gefährdung durch Sprengstoffe und giftige Gase in verbrecherischer Absicht sowie durch die Hinderung einer Amtshandlung).

Art. 3a Bewilligungspflicht

Unter die Bewilligungspflicht nach Abs. 1 fallen sämtliche Fussball- und Eishockeyspiele, an denen Klubs der jeweils obersten Spielklasse der Männer beteiligt sind. Damit bedürfen nicht nur die Meisterschaftsspiele, sondern auch Cup-, Turnier- und Freundschaftsspiele sowie Spiele in internationalen Wettbewerben einer Bewilligung. Dies bedeutet auch, dass Gemeinden mit Klubs unterer Spielklassen beispielsweise bei einem Cup- oder Freundschaftsspiel in die Lage kommen können, eine entsprechende Bewilligung zu erteilen. Abs. 2 nennt im Sinne von richtungsweisenden Beispielen die Bereiche, in denen von der zuständigen Behörde Auflagen gemacht werden können.

Abs. 3 schafft die Grundlage für die Anordnung einer Ausweisungspflicht. Der damit verbundene Abgleich mit der Hooligan-Datenbank erleichtert die Kontrolle, dass keine Personen, die mit Stadionverboten oder sonstigen Massnahmen gemäss Konkordat belegt sind, Zutritt zum Fantransport oder ins Stadion erhalten. Es handelt sich dabei gegenwärtig um rund 1200 Personen. Daten aus der Hooligan-Datenbank, die privaten Sicherheitsunternehmen für die jeweilige Kontrolle zur Verfügung gestellt werden, werden nach dem Spiel wieder gelöscht. Für den Fall, dass gegen verfügte Auflagen verstossen wird, hält Abs. 4 die entsprechenden Sanktionen und den möglichen Kostenersatz für die dadurch entstandenen Schäden fest.

Art. 3b Durchsuchungen

Durchsuchungen beim Besteigen von Fantransporten oder beim Zutritt zum Stadion können nicht nur im Rahmen von Fussball- und Eishockeyspielen, sondern bei allen Sportveranstaltungen durchge-

führt werden. Sie werden durch die Polizei bei einem konkreten Verdacht vorgenommen und können auch unter den Kleidern erfolgen (Abs. 1). § 35 des Polizeigesetzes vom 23. April 2007 (LS 550.1) regelt die Durchsuchung von Personen. Art. 3b des Konkordats gibt den Polizeien im Kanton Zürich keine weitergehenden Befugnisse.

Die zuständige Behörde kann zudem private Sicherheitsunternehmen, die vom Veranstalter mit Aufgaben der Zutrittskontrolle beauftragt worden sind, ermächtigen, Durchsuchungen – unabhängig von einem konkreten Verdacht – über den Kleidern durchzuführen (Abs. 2).

Abs. 3 legt die Pflicht des Veranstalters fest, über mögliche Durchsuchungen zu informieren.

Art. 4 Rayonverbot

Stadionverbote der Klubs und Verbände können für zwei Jahre verhängt werden. Im Sinne des Kaskadensystems der Massnahmen kann das Rayonverbot nach Abs. 2 gegenüber der bisherigen Höchstdauer von einem Jahr neu für eine Dauer von bis zu längstens drei Jahren verfügt werden. Zudem kann ein Rayonverbot neu Rayons in der ganzen Schweiz umfassen. Zu beachten ist allerdings, dass das Rayonverbot die betroffene Person nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nur für den Aufenthalt in Rayons einschränken soll, in denen sich die Anhängerinnen und Anhänger ihres Vereins bewegen. Der geltende Abs. 3 wurde dahingehend ergänzt, dass auch die Behörde des Kantons, in dem der Klub, zu dem die betroffene Person in Beziehung steht, seinen Sitz hat (Bst. c), ein Rayonverbot verfügen kann. Die Vorrangregelung wurde entsprechend angepasst.

Art. 5 Verfügung über ein Rayonverbot

Bei Rayonverboten, die neu Rayons in der ganzen Schweiz umfassen können, ist es aus praktischen Gründen nicht möglich, Pläne sämtlicher von den Verboten erfassten Rayons auszuhändigen. Daher wird in der Verfügung angegeben, wie sich die betroffene Person informieren kann (Internet, Einsichtnahme bei einer bezeichneten Behörde).

Art. 6 Meldeauflage

Der Begriff «Polizeistelle» in den Abs. 1 und 2 wurde durch «Amtsstelle» ersetzt. Betreffend Dauer der Meldeauflage ist neu festgehalten, dass diese für die Dauer von längstens drei Jahren verfügt werden kann.

Der Katalog der für den Erlass einer Meldeauflage möglichen Gründe (Abs. 1 Bst. a–f) wurde erweitert und angepasst. Neu können schwere Gewalttätigkeiten gegen Personen, Sachbeschädigungen aus Anlass einer öffentlichen Zusammenrottung oder mit einem grossen Schaden und die Verwendung von Waffen, Sprengstoff, Schiesspulver

oder pyrotechnischen Gegenständen in Gefährdungs- oder Schädigungsabsicht für sich zu einer Meldeauflage führen.

Indem für weniger schwerwiegende Gewaltakte bei einer Ersttäterin oder einem Ersttäter nach wie vor nur ein Rayonverbot verfügt wird, wird das Kaskadensystem beibehalten.

Art. 7 Handhabung der Meldeauflage

Abs. 4 sieht mit der Verdoppelung der Dauer neu eine Sanktion bei einem Verstoss gegen die Meldeauflage ohne entschuld bare Gründe vor.

Art. 10 Empfehlung Stadionverbot

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

Art. 12 Aufschiebende Wirkung

Beschwerden gegen Verfügungen, die im Zusammenhang mit der Bewilligungspflicht nach Art. 3a erhoben werden, haben keine aufschiebende Wirkung. Diese kann von der Beschwerdeinstanz auf Antrag der Beschwerdeführenden gewährt werden. Die Voraussetzungen dazu sind beispielsweise dann gegeben, wenn keine Anordnungen für einzelne Spiele betroffen sind, sondern längerfristige bauliche oder technische Massnahmen.

Art. 13 Zuständigkeit und Verfahren

Nach Abs. 1 bezeichnen die Kantone die für den Vollzug des Konkordats (Bewilligungen, Massnahmen) zuständigen Behörden.

Änderung der Bezeichnung und Nummerierung von Kapiteln:

Aufgrund der neu eingeführten Bestimmungen von Art. 3a und 3b wird die Bezeichnung des zweiten Kapitels geändert und ein neues Kapitel 3 geschaffen. Die Nummerierung der übrigen Kapitel verschiebt sich entsprechend.

5. Finanzielle Auswirkungen

Im Zusammenhang mit den Bewilligungen fallen Aufwendungen bei der zuständigen Bewilligungsbehörde an, wobei die Stadt Zürich hinsichtlich der Zahl der Bewilligungen im Vordergrund stehen dürfte. Es ist zu erwarten, dass die neuen Bewilligungen und Massnahmen mittel- oder langfristig zu einer Entlastung des Sicherheitsaufwandes, darunter

für den Einsatz der Polizei, führen werden. Diese dürften Mehrausgaben beim administrativen Aufwand kompensieren.

6. Regulierungsfolgeabschätzung

Als Unternehmen im Sinne des Gesetzes zur Unternehmensentlastung können die Klubs oberster Ligen bezeichnet werden. Ihre zusätzliche Belastung erfolgt nicht aus dem Beitrittsgesetz, sondern aus dem zugrunde liegenden Konkordat. An diesem Konkordat können keine Änderungen vorgenommen werden. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass die Klubs mit der Erfüllung der Auflagen zumindest mittel- und langfristig Einsparungen bei den Sicherheitskosten vornehmen können, welche die getätigten Investitionen kompensieren.

7. Beurteilung und Antrag

Die öffentliche Diskussion zu gewalttätigen Ereignissen an und um Sportveranstaltungen ist grösstenteils bestimmt von Einzelereignissen und löst regelmässig Rufe nach kurzfristig wirksamen Nulltoleranzstrategien aus. Mit diesen lässt sich aber die Gewaltproblematik an Sportveranstaltungen nicht beseitigen. Sie verlangt auf lange Frist angelegte und wirksame Massnahmen, die zudem unter den verschiedenen Akteuren und involvierten Behörden einer laufenden Überprüfung und Anpassung bedürfen. Die Anpassungen des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen bringen in diesem Umfeld wichtige neue Instrumente. Sie sind gesamtschweizerisch vernetzt anzuwenden. Dazu trägt die Übernahme der geänderten Konkordatsbestimmungen durch den Kanton Zürich massgeblich bei. Der Kanton Zürich wird sich weiter auf den verschiedensten Handlungsebenen und in den verschiedensten Gremien gegen Gewalt im Sport engagieren.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der Vorlage zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Kägi

Der Staatsschreiber:
Husi