



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

An den Grossen Rat

13.0847.02

Basel, 13. November 2013

Kommissionsbeschluss
vom 13. November 2013

Bericht der Justiz, Sicherheits- und Sportkommission

zum

**Ratschlag betreffend Beitritt zum revidierten Konkordat über
Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen**

1. Inhaltsverzeichnis

1. Inhaltsverzeichnis	2
2. Ausgangslage	3
3. Die Behandlung der Vorlage in der Kommission	3
3.1 Hearing und Beschlussfassung	3
3.2 Grundsätzliche Erwägungen der Kommission.....	4
3.2.1 Situation in Basel-Stadt: Sportveranstaltungen und Gewalt.....	4
3.2.2 Grundsätzliches zum Konkordat	4
3.2.3 Teilrevision des Konkordats.....	6
4. Fazit	9
5. Antrag der Kommission	10

Beilage:

Revidiertes Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 (mit Änderungen vom 2. Februar 2012)

2. Ausgangslage

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren (KKJPD) hat am 2. Februar 2013 die Revision des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen verabschiedet. Mit seinem Ratschlag Nr. 13.0847.01 beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, den Beitritt zum revidierten Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 (mit Änderungen vom 2. Februar 2012) zu genehmigen und den Regierungsrat zur entsprechenden Ratifikation zu ermächtigen. Für die näheren Ausführungen wird auf den Ratschlag verwiesen.

Der Grosse Rat hat die Vorlage mit Beschluss vom 26. Juni 2013 seiner Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission (JSSK) zur Vorberatung überwiesen.

3. Die Behandlung der Vorlage in der Kommission

3.1 Hearing und Beschlussfassung

Die JSSK hatte sich bereits in der Legislatur 2009 – 2013 im Rahmen der Begleitung von laufenden oder geplanten Staatsvertragsverhandlungen (§ 85 Abs. 2 der Kantonsverfassung) an zwei Sitzungen (7. Dezember 2011, 14. Dezember 2011) mit den Änderungen des Konkordats vom 15. November 2007 über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen befasst und die Gelegenheit, ihre Anliegen beim Regierungsrat zuhanden der Vernehmlassung anzubringen, wahrgenommen.

Den vorliegenden Ratschlag hat die Kommission an den Sitzungen vom 4. und 18. September 2013 beraten. Im Anschluss an die Einführung und Stellungnahme durch die Vertreter der Verwaltung, Regierungsrat Baschi Dürr, David Frey (Generalsekretär JSD) und Gerhard Lips (Polizeikommandant Basel-Stadt) anlässlich der ersten Sitzung hat sie zusätzlich Thomas Gander (Geschäftsführer Fanarbeit Schweiz), Dr. Bernhard Heusler (Präsident und Delegierter des Verwaltungsrates der FC Basel 1893 AG), Dominique Huber (Head of Safety & Security, Mitglied der Geschäftsleitung Swiss Football League (SFL)) sowie Prof. Dr. Markus Schefer (Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht Universität Basel), zu einem Hearing eingeladen. Prof. Markus Schefer gab in seiner Funktion als Grundrechtsexperte insbesondere eine kritische Einschätzung hinsichtlich einzelner ausgewählter Bestimmungen des revidierten Konkordates (Definition und Nachweis gewalttätigen Verhaltens (Art. 2 und 3), Durchsuchungen (Art. 3b), Rayonverbot (Art. 3b) und Meldeauflagen (Art. 6)). Die weiteren Gäste erhielten - anhand von Einstiegsfragen zur aktuellen Situation und Massnahmen - Gelegenheit zur Stellungnahme. In der Folge hat die JSSK von der Möglichkeit für Fragen und Diskussion intensiv Gebrauch gemacht. Die zweite Sitzung fand wiederum im Beisein der Vertreter der Verwaltung statt.

Die Kommission ist zusätzlich mit der Justiz- und Sicherheitskommission des Landrates des Kantons Basel-Landschaft in Kontakt getreten und hat den gegenseitigen vertraulichen Austausch der Protokolle zu den in beiden Kommissionen durchgeführten Hearings vereinbart.

Am 4. November 2013 hat die Justiz- und Sicherheitskommission des Landrates beschlossen, auf das revidierte Konkordat nicht einzutreten. Die JSSK zeigt sich erfreut über diesen Entscheid, weil sie aufgrund der engen (geografischen) Verknüpfung der beiden Kantone einen gleichlautenden Entscheid der beiden Kantone begrüssen würde.

In der Schlussabstimmung vom 13. November 2013 hat sich die JSSK mit 10 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen gegen den Beitritt zum revidierten Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen ausgesprochen und beantragt dem Grossen Rat deshalb auf die Vorlage nicht einzutreten.

3.2 Grundsätzliche Erwägungen der Kommission

3.2.1 Situation in Basel-Stadt: Sportveranstaltungen und Gewalt

Die letzten schweren Vorkommnisse in Basel im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen liegen nun schon einige Jahre zurück und ereigneten sich in Zusammenhang mit dem **Fussballsport**: Tumulte nach dem Spiel FC Basel gegen den FC Zürich am 13. Mai 2006. Auch wenn es in der nachfolgenden Zeit immer wieder zu gewalttätigen Ereignissen kam, so sind diese "Scharmützel" kein Beweis für eine "Spirale der Gewalt", zumal eine Bewältigung mittels normaler Polizeimittel durchaus möglich ist. Dies wird auch von der Verwaltung bestätigt (Ratschlag S. 6 f.).

Für Basel-Stadt besteht gemäss Ratschlag und mündlicher Auskunft der Verwaltung die letzten drei Jahre hinweg eine **abnehmende Tendenz** betreffend Gewalt. Es besteht zwar keine spezielle Statistik für Sportgewalt, aber gemäss Ratschlag der Regierung fehlt ein klarer Nachweis für eine Tendenz der Zunahme der Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Zugenommen hat hingegen die Regelverschärfung. Der Ratschlag vom Juni 2013 steht insofern im Gegensatz zum Bericht der KKJPD vom Februar 2012 (Ratschlag Anhang).

Hierzu muss bemerkt werden, dass Basel-Stadt nach den Ereignissen vom 13. Mai 2006 verschiedene Massnahmen ergriffen hat. Diese Massnahmen scheinen in den letzten Jahren, die Situation spürbar verbessert zu haben. Die spezielle Situation in Basel-Stadt beruht insbesondere auf dem **Basler Modell** (vgl. Ratschlag, S. 7 f.). Das Basler Modell basiert nebst der Gesetzes-, Präventions- und Repressionsebene vor allem auch auf der Kooperation aller beteiligten Parteien (Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft, FC Basel, Stadionbetreiberin Basel United AG, Fanarbeit Basel (Träger = Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft, Fussballverein sowie Christoph Merian Stiftung). Diese neue **Fanpolitik** ab 2006, die auf dem Zusammenwirken mit den verschiedenen Beteiligten beruht, ist die Basis einer gut funktionierenden Zusammenarbeit.

Basel-Stadt steht mit dem bedeutendsten Fussballclub und der grössten Fangruppierung der Schweiz im besonderen Fokus der Öffentlichkeit. Daher hat sich die Kommission intensiv mit der vorliegenden Vorlage auseinandergesetzt und ihren Entscheid nicht leichtfertig getroffen.

3.2.2 Grundsätzliches zum Konkordat

Die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, auch durch Prävention, gehört zur originären Aufgabe der Kantone. Die Massnahmen im Bereich des Strafrechts sind im Gegensatz dazu Aufgabe des Bundes. Daher rechtfertigt es sich nicht nur, sondern ist es

sogar geboten, dass jeder Kanton eigene präventive Massnahmen trifft, die speziell auf seine Gegebenheiten angepasst sind.

Ein Konkordat ist ein Staatsvertrag unter den Kantonen. Bei einer Ratifikation durch alle Kantone kommt dem Konkordat de facto nationale Gesetzesbedeutung zu. Das hier zu behandelnde Konkordat hat keinen verfassungsändernden Inhalt, untersteht daher nicht dem obligatorischen Referendum gemäss § 51 Abs. 1 lit. e KV, hat aber den Rang eines kantonalen Gesetzes, das in unserem Kanton vom Grosse Rat zu genehmigen ist (unter Vorbehalt des fakultativen Referendums gemäss § 52 Abs. 1 lit. c KV). Parlamente können nur Ja oder Nein zum Gesamtpaket „Konkordat“ sagen, diese „Ohnmacht“ wird durch das Begleitungsrecht von § 85 Abs. 2 KV nur leicht gemildert. Inhaltliche Änderungen einzelner Bestimmungen sind nicht möglich. Problematisch ist dies unter dem Aspekt der **Demokratie und des Rechtsstaates**, da die Mitsprache des Parlamentes auf ein Minimum beschränkt wird. Es ist zudem nicht transparent, wer die Konkordatsbestimmungen entwirft und mit welchem Hintergrund. Die Diskussionen in der KKJPD sind geheim und daher gibt es keine Möglichkeit der öffentlichen Kontrolle. Wie die Entscheide zustande kommen, wird nicht offen gelegt und ist teilweise auch nicht nachvollziehbar. Diese Ausgangslage führt dazu, dass Konkordate tendenziell von den Parlamenten besonders kritisch beleuchtet werden. Dies muss auf dem Hintergrund der kantonalen Kompetenz und des Föderalismus gesehen werden. Daher erscheint es zunehmend verständlich, wenn Kantone Konkordate ablehnen, selbst dann, wenn nur einzelne Bestimmungen als fragwürdig betrachtet werden. Ausserdem ist es jedem Kanton unbenommen, als positiv bewertete Bestimmungen eines Konkordats in die eigene Gesetzgebung aufzunehmen.

Per 1. Januar 2007 schuf das Eidgenössische Parlament insbesondere im Hinblick auf die Durchführung der Fussball-Europameisterschaft 2008 und der Eishockey-Weltmeisterschaft 2009 mit einer Revision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der Inneren Sicherheit (**BWIS**) neue Mittel (HOOGAN, Rayonverbote, Meldeauflagen, Polizeigewahrsam etc.) gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Weil ein Teil dieser Massnahmen bis Ende 2009 befristet war, schlossen die Kantone für die Zeit ab 2010 ein Konkordat ab, in welches die BWIS-Bestimmungen praktisch unverändert übernommen wurden.

Der Grosse Rat hat am 11. November 2009 mit 40 gegen 37 Stimmen das **Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen** genehmigt und den Regierungsrat ermächtigt, dem Konkordat beizutreten. In der Debatte wurde durch die Befürworter des Beitritts die Ansicht vertreten, dass die vom Konkordat vorgesehenen Möglichkeiten zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit, gerade für eine Sportstadt wie Basel berechtigt und notwendig seien. Der Polizei müssten deshalb die nötigen Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt werden. Seitens der Gegner des Beitritts wurden Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmässigkeit einzelner Bestimmungen geäussert und insbesondere auch die Konkordatslösung an sich kritisiert. Des Weiteren wurden auch erhebliche Zweifel über die Wirksamkeit und Verhältnismässigkeit der durch das Konkordat geschaffenen Massnahmemöglichkeiten angemeldet und die durch das Polizeigesetz zur Verfügung stehenden Möglichkeiten für genügend erachtet.

Seit dem 1. September 2010 ist das Konkordat in allen Kantonen in Kraft. Im Ratschlag hat die Regierung dargelegt, welche polizeilichen Massnahmen bisher verfügt wurden (S. 7). Dabei ist auffallend, dass die ausgesprochenen Rayonverbote von 28 im Jahre 2010 auf 10

im Jahr 2012 zurückgegangen sind. Meldeauflagen und Polizeigewahrsam wurden bisher nie angewendet. Angesichts dieser Zahlen liegt der Schluss nahe, dass die Massnahmen, die unter dem geltenden Konkordat möglich sind, genügen.

Die wichtigste präventive Massnahme in unserer Region stellt die **regionale Vereinbarung** (Ratschlag S. 7) mit Beteiligung des FC Basel, den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft sowie der Stadionbetreiberin Basel United AG, welche im Juni 2010 unterzeichnet wurde, dar. Dank dieser Vereinbarung erfolgt ein regelmässiger Austausch am regionalen runden Tisch. Zudem wurde die Fanarbeit und Fanbetreuung intensiviert, welche unter der Trägerschaft der Kantone der beiden Basel, des Fussballvereins sowie der Christoph Merian Stiftung stehen. Die Kommission ist überzeugt davon, dass diese Massnahmen einen wesentlichen Einfluss auf die Abnahme der Gewalt an Sportveranstaltungen haben.

3.2.3 Teilrevision des Konkordats

Die vorliegende Teilrevision des Konkordates, welche eine deutliche **Verschärfung** des geltenden Konkordates vorsieht, wurde bereits im November 2009 angedacht. Am 14. Oktober 2011 wurde eine erste Vorlage in die Vernehmlassung gegeben, obwohl das geltende Konkordat erst seit Januar 2010 in Kraft war. Der Bericht der KKJPD mit der vorliegenden Teilrevision des Konkordates wurde in der Folge am 2. Februar 2012 verabschiedet. Die Verschärfung des bestehenden Konkordates wurde folglich bereits zwei Jahre nach dessen Inkraftsetzung – ohne Evaluation des bestehenden Konkordates – beschlossen. Dieser Zeitplan lässt doch einige Fragen in Bezug auf eine seriöse und nachhaltige Gesetzgebungsarbeit offen.

Bis zum 24. Oktober 2013 sind die Kantone Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Luzern, Neuenburg, Obwalden, St. Gallen, Tessin, Uri, Zug und Zürich dem revidierten Konkordat beigetreten.

Das revidierte Konkordat umfasst folgende **wesentliche Verschärfungen**, die vorwiegend als "Kann-Bestimmungen" formuliert sind:

Ausweitung des Geltungsbereichs (Art. 2)

Neu ist eine Ausweitung des Geltungsbereichs auch auf Gewalttaten im Vorfeld und im Nachgang von Spielen vorgesehen (Art. 2 Abs. 1).

Die Kommission hat anlässlich der Beratung festgestellt, dass der Geltungsbereich auch mit der ergänzenden Formulierung nicht sehr klar ist, so dass die praktische Umsetzung wohl weiterhin problematisch und die Auslegung auch in Zukunft der Rechtsprechung überlassen bleibt. Zudem möchte die Kommission betonen, dass es nur um gewalttätiges Verhalten gehen kann, welches im **Zusammenhang mit einer Sportveranstaltung** steht. Es besteht die Gefahr einer Ausweitung des Geltungsbereichs, welche nichts mehr mit Prävention anlässlich von Sportveranstaltungen zu tun hat.

Der Katalog der relevanten gewalttätigen Handlungen wird durch die Straftatbestände der Tötlichkeiten (Art. 126. Abs. 1 StGB), Hinderung einer Amtshandlung (Art. 286 StGB) sowie die Gefährdung durch Sprengstoffe und giftige Gase in verbrecherischer Absicht (Art. 224 StGB) ergänzt (Art. 2 Abs. 1 lit. a, f und j).

Dabei ist insbesondere die Ausweitung auf die **Tötlichkeiten** problematisch. Denn entgegen dem Bericht der KKJPD (Ratschlag S. 17), ist eine Tötlichkeit gemäss Bundesgericht gege-

ben, „wenn das allgemein übliche und gesellschaftlich geduldete Mass einer Einwirkung auf den Körper eines andern überschritten wird“, ohne dass schon eine Schädigung bewirkt wird (BSK StGB-ROTH/KESHLAVA, Art. 126 N 3). Die Tötlichkeit ist ein geringfügiger und folgenloser Angriff auf den Körper oder die Gesundheit eines anderen Menschen (BSK StGB-ROTH/KESHLAVA, Art. 126 N 2 ff.). Dazu gehören etwa auch das Begiessen mit Flüssigkeit, das Zersaunen einer kunstvoll aufgebauten Frisur und das Bespucken.

Die Kommissionsmehrheit erachtet die Senkung der Schwelle für den Beginn gewalttätigen Verhaltens für problematisch, insbesondere wenn für den Eintrag in das Dateninformationssystem HOOGAN oder auch für die Anordnung von Zwangsmassnahmen bereits derart niederschwellige Handlungen genügen sollen.

Einführung einer Bewilligungspflicht (Art. 3a)

Gemäss Art. 3a Abs. 1 werden sämtliche Fussball- und Eishockeyspiele der obersten Spielklasse der Männer zwingend einer Bewilligungspflicht durch eine kantonale Behörde unterstellt. In Basel-Stadt ist die Bewilligungspflicht bereits im Polizeigesetz (Art. 66) geregelt. Die Zusammenarbeit mit den Bewilligungsnehmern funktioniert nach Auskunft der Verwaltung sehr gut.

Die Bewilligungspflicht kann zudem mit Auflagen verbunden werden. Nebst diversen Massnahmen baulicher, technischer, personeller und organisatorischer Art kann die Behörde insbesondere bestimmen, "wie die Anreise und Rückreise der Anhänger der Gastmannschaft abzuwickeln ist" (Art. 3a Abs. 2). Anlässlich des Hearings und der weiteren Beratung wurden erhebliche Zweifel sowohl an der rechtlichen als auch praktischen Umsetzbarkeit geäussert. Bei einem Match YB gegen FC Basel könnte beispielsweise die Stadt Bern als bewilligende Behörde YB Auflagen für die Anreise der Fans der Gastmannschaft erteilen, die aber wiederum durch die Behörden von Basel-Stadt anlässlich der Hinfahrt der Basler Fans durchgesetzt werden müssten. Auch wenn die Anordnung solcher Auflagen laut Hinweis der Verwaltung schon heute möglich sei, blieben die Fragen aus der Kommission nach der praktischer Umsetzbarkeit oder den Konsequenzen, sollte sich Basel-Stadt im Falle des Beitritts aufgrund des Festhaltens am Basler Modell solchen Auflagen widersetzen und damit vertragsbrüchig werden, offen. Aus Sicht der JSSK wird zudem auch dem Umstand, dass die Behörden und Vereine am Ort der Anhänger besser über die Situation informiert sind, zu wenig Rechnung getragen. Zudem sollen unzulässige Massnahmen seitens eines Sportvereines gegenüber den Anhängern der Gastmannschaft verhindert werden.

Die Kommission äussert sich auch hinsichtlich des Art. 3a Abs. 2, wonach die Behörde anordnen kann, "dass Besucherinnen und Besucher beim Besteigen von Fantransporten [...] Identitätsausweise vorweisen müssen" kritisch, weil es unklar ist, ob es sich bei dieser Bestimmung um eine weitere Auflage handelt oder eine direkte Anordnungscompetenz zu Lasten anderer Kantone darstellt.

Ausweitung der polizeilichen Massnahmen (Art. 3b bis 7)

Durchsuchungen (Art. 3b)

Art. 3b Abs. 2 ermöglicht, die Kompetenz zum Abtasten über den Kleidern an private Sicherheitsunternehmen zu delegieren.

Im Ratschlag und auch anlässlich der Beratungen wurde seitens der Verwaltung ausgeführt, "Die neu im Konkordat aufgenommenen Durchsuchungen von Personen durch die Polizei

und private Sicherheitsfirmen (Art. 3b) stellen für Basel-Stadt gegenüber den Bestimmungen gemäss § 45 des kantonalen Polizeigesetzes sowie aktueller Praxis keine Änderungen dar." Die Basler Polizei hat gemäss kantonalem Polizeigesetz kein Recht zur *verdachtsunabhängigen* Kontrolle, entsprechend kann sie diese Aufgabe auch nicht an private Sicherheitsunternehmen delegieren.

In der Kommission wurde die Frage, ob in das Abtasten über den Kleidern durch private Sicherheitsfirmen überhaupt eingewilligt werden könne, kontrovers diskutiert. Zum einen wurde die Meinung vertreten, dass in das Abtasten über den Kleidern privatrechtlich eingewilligt werden könne, weil durch den Verzicht auf den Ticketkauf (resp. den Zutritt ins Stadium) das Abtasten verhindert werden könne respektive durch den Erwerb des Tickets zu bekannten Bedingungen eine Einwilligung vorliegt. Andererseits wurde argumentiert, dass die Kompetenz zur Gewaltausübung durch eine Partei nicht aus einem Vertrag abgeleitet werden könne, wenn diese Kompetenz ausschliesslich bei der Polizei liege. Einig ist sich die Kommission dagegen, dass eine vertragliche Einwilligung in die Durchsuchung des Intimbereichs hin nicht zulässig wäre.

Rayonverbot (Art. 4)

Rayonverbote können neu für mindestens ein Jahr bis maximal drei Jahre verfügt werden.

Aus der Kommission wurde kritisiert, dass in leichteren Fällen das Minimum von einem Jahr gar nicht mehr unterschritten werden kann und deshalb diese Regelung für die Basler Praxis (3 Monate bis maximal 1 Jahr) eine massive Verschärfung bedeute. Entsprechend müsste bei einer verfassungskonformen Anwendung, die insbesondere den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten hat, die Verfügung eines Rayonverbotes nur noch in ziemlich schweren Fällen zulässig sein.

Neu können die Verfügungen Rayons in der ganzen Schweiz umfassen (Art. 4 Abs. 2) und auch von den Behörden jenes Kantons verfügt werden, in dem der Klub seinen Sitz hat, zu dessen Anhängerschaft der Gewalttäter zählt (Art. 4 Abs. 3 lit. c).

Zu intensiven Diskussionen hat die Anwendung des Rayonverbots im Falle des Nichtbeitritts von Basel-Stadt geführt, weil andere Kantone, in Anwendung des Territorialprinzipes, dann nach Auffassung der Kommission kein Rayonverbot über das Stadion St. Jakob verfügen dürfen. Dieses Szenario müsste nach Auskunft der Verwaltung im Rahmen der KKJPD gegebenenfalls noch diskutiert werden. Die Kommission ist der Ansicht, dass die vorhandenen Mittel und Kompetenzen ausreichen, um Problemen in und um das Stadion St. Jakob zu bewältigen.

Meldeauflage (Art. 6 und 7)

Bei Gewalt gegen Personen, bei schweren Sachbeschädigungen oder im Wiederholungsfalle soll direkt eine Meldeauflage angeordnet werden können, ohne dass zuvor die Verletzung einer Ausreisebeschränkung oder eines Rayonverbots nachgewiesen werden muss. Neu können Meldeauflagen bis zu drei Jahren verfügt werden und die Dauer einer Meldeauflage wird zudem zwingend verdoppelt, wenn sich jemand ohne entschuldbare Gründe nicht an eine Meldeauflage hält.

Seitens der Kommission wurde nebst der zeitlichen Dauer insbesondere auch der Automatismus bei Nichteinhaltung der Meldeauflage unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit kritisiert und gegebenenfalls eine weite Auslegung der entschuldbaren Gründe nahegelegt.

Generell erachtet die Mehrheit der Kommission die vage Formulierung der Bestimmungen als problematisch, weil den rechtsanwendenden Behörden ein grosser Beurteilungsspielraum eingeräumt wird. Die Vorbeurteilung sollte aber gerade in diesen Bereichen Aufgabe des Rechtes sein, um den polizeilichen Behörden klare Schranken zu setzen.

4. Fazit

Die grosse Mehrheit der Kommission ist der Ansicht, dass es fragwürdig sei, dass die Revision des Konkordats anhand genommen worden sei, noch bevor es in Kraft getreten sei. Eine eigentliche **Evaluation der Massnahmen** habe nicht stattgefunden. Zumindest was die Situation in Basel-Stadt anbelange, so hätten sich die Massnahmen des ersten Konkordats bewährt und eine Verschärfung sei deshalb nicht notwendig.

Die bestehenden Massnahmen des geltenden Konkordats und des Polizeigesetzes genügen bereits, die Verschärfungen sind **nicht notwendig** und teilweise **rechtsstaatlich fragwürdig** (Rayonverbot, Meldeauflage) oder in der Praxis gar nicht umsetzbar (Fantransporte, Kombi-ticket). Alternativ zum Beitritt besteht immer die Möglichkeit, einzelne neue Massnahmen in das Polizeigesetz aufzunehmen.

Auch wenn die Regierung - trotz der Verschärfung des Konkordates - die gesetzlichen Instrumentarien nicht anpassen möchte und gleich wie bisher vorgehen möchte, ist dies für die Kommission kein Grund die Verschärfungen anzunehmen, selbst wenn es angesichts der vorwiegenden Kann-Vorschriften im Konkordat möglich wäre, dass Basel-Stadt trotz Beitritt am **bewährten Basler Modell** festhalten könnte. Trotzdem sollen die bisherigen Bemühungen bekräftigt werden. Zumal auch Befürchtungen bestehen, dass ein Beitritt zu erneuten Verhärtungen und Eskalationen auf Seiten der Fans führen könnte, weil deren Anstrengungen nicht honoriert werden. Eine ungünstige Dynamik zwischen Fans und polizeilichen Behörden muss unbedingt verhindert werden, nicht zu Letzt auch, um noch längere Schichten und Einsätze der Polizeikräfte zu vermeiden. Die Gewalttätigkeiten sind, wie oben und im Ratschlag gezeigt, zurückgegangen, so dass eine Verschärfung der Regeln zurzeit nicht angezeigt ist und kontraproduktiv sein könnte.

Rechtsvereinheitlichung als Selbstzweck ist kein ausreichendes Argument für den Beitritt zu diesem Konkordat, das in der Praxis mit grosser Sicherheit sehr uneinheitlich umgesetzt werden wird. Das bisherige Konkordat schafft die notwendige Vereinheitlichung. Die jetzt diskutierte Teilrevision ist daher unnötig. Die kantonale Regelung des Polizeirechts ist eine tragende Säule des Schweizer Föderalismus: Dass dieses Grundprinzip für die offensichtlich aus rein politischen Gründen ausgewählte Materie einiger Sportveranstaltungen stark relativiert wird, wird von den Verfechtern des teilrevidierten Konkordats nicht hinreichend begründet.

Die Gefahr, dass bei einem Nichtbeitritt eine unklare Situation in Bezug auf die Umsetzung einzelner Massnahmen (Rayonverbot) und unterschiedlicher Konsequenzen für die betroffenen Personen (Mindestdauer Rayonverbot und Meldeauflage) entsteht, sieht die Mehrheit der Kommission nicht. Einerseits garantiert das Territorialitätsprinzip die Souveränität des Kantons und andererseits hat sich gerade auch die Geltung unterschiedlicher Gesetze in verschiedensten Bereichen schon oft bewährt. Da sich nun in Basel-Landschaft eine ableh-

nende Haltung abzeichnet, besteht für den ganzen Raum Basel die Chance einer einheitlichen Regelung, was die Kommission sehr begrüsst.

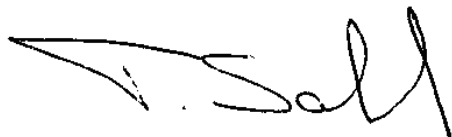
Mit einem Nein zum Beitritt soll Basel als Sportstadt ein Zeichen setzen gegen die zu weitgehenden Verschärfungen und pro erfolgreiche Fussballmannschaft und grösste Fankultur der Schweiz. Die Kommission ist aber der Meinung, dass Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen zu verurteilen bzw. wenn immer möglich zu verhindern sind. Die Kommission vertraut dabei auf die bewährten Mittel und die involvierten Behörden und Betroffenen. Fazit ist aber auch, dass es im Sport, insbesondere mit Blick auf den Fussballsport in Basel-Stadt immer wieder Ereignisse mit Gewalttaten geben kann und wird. Es werden auch immer wieder Polizeikräfte notwendig sein, um Personengruppen zu kontrollieren, Fanggruppierungen auseinanderzuhalten sowie einzelne Personen festzunehmen. Diese Mittel sollen aber wie bisher verhältnismässig eingesetzt werden. Dazu genügt die bestehende Gesetzeslage. Hierzu muss ebenso beachtet werden, dass sich mit dem zunehmenden internationalen Erfolg des FC Basel die Dimensionen geändert haben: die Anzahl der Spiele nehmen zu, die Fangemeinschaft vergrössert sich und die An- und Rückreisen müssen aufwendiger organisiert werden. Dennoch hat sich bisher gezeigt, dass die Behörden und alle involvierten Personen diesen Gegebenheiten gewachsen sind und auf eine kompetente und nachhaltige Art und Weise mit diesen Umständen umzugehen verstehen. Die Mehrheit der Kommission würdigt die Massnahmen und Arbeit der letzten Jahre und sieht daher keinen Bedarf für die vorliegenden Verschärfungen des Konkordates.

5. Antrag der Kommission

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt die Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission dem Grossen Rat, den Antrag des Regierungsrates gemäss seinem Ratschlag 13.0847.01 betreffend Beitritt zum revidierten Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen abzulehnen und auf die Vorlage nicht einzutreten.

Die Kommission hat vorliegenden Bericht an ihrer Sitzung vom 13. November 2013 mit 9 Stimmen bei 2 Enthaltungen gutgeheissen und ihre Präsidentin zur Sprecherin bestimmt.

Im Namen der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission



Dr. Tanja Soland
Präsidentin

Beilage:

Revidiertes Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 (mit Änderungen vom 2. Februar 2012)

Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

vom 15. November 2007; Änderung vom 2. Februar 2012

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren verabschiedet folgenden Konkordatstext:

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Die Kantone treffen in Zusammenarbeit mit dem Bund zur Verhinderung gewalttätigen Verhaltens vorbeugende polizeiliche Massnahmen nach diesem Konkordat, um frühzeitig Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zu erkennen und zu bekämpfen.

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 Artikeln 111–113, 117, 122, 123, 125 Absatz 2, 126 Abs. 1, 129, 133, 134 des Strafgesetzbuches (StGB)¹;
- b. Sachbeschädigungen nach Artikel 144 StGB;
- c. Nötigung nach Artikel 181 StGB;
- d. Brandstiftung nach Artikel 221 StGB;
- e. Verursachung einer Explosion nach Artikel 223 StGB;
- f. Gefährdung durch Sprengstoffe und giftige Gase in verbrecherischer Absicht nach Artikel 224 StGB
- g. Öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit nach Art. 259 StGB;
- h. Landfriedensbruch nach Artikel 260 StGB;
- i. Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte nach Artikel 285 StGB;
- j. Hinderung einer Amtshandlung nach Artikel 286 StGB.

² Als gewalttätiges Verhalten gilt ferner die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch das Mitführen oder Verwenden von Waffen, Sprengmitteln, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen an Sportstätten, in deren Umgebung sowie auf dem An- und Rückreiseweg.

¹ SR 311.0

Art. 3 Nachweis gewalttätigen Verhaltens

¹ Als Nachweis für gewalttätiges Verhalten nach Artikel 2 gelten:

- a. entsprechende Gerichtsurteile oder polizeiliche Anzeigen;
- b. glaubwürdige Aussagen oder Bildaufnahmen der Polizei, der Zollverwaltung, des Sicherheitspersonals oder der Sportverbände und -vereine;
- c. Stadionverbote der Sportverbände oder -vereine;
- d. Meldungen einer zuständigen ausländischen Behörde.

² Aussagen nach Absatz 1 Buchstabe b sind schriftlich festzuhalten und zu unterzeichnen.

2. Kapitel: Bewilligungspflicht und Auflagen

Art. 3a 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 Artikel 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 Bewilligungsnehmer kann Kostenersatz für Schäden verlangt werden, die auf eine Verletzung von Auflagen zurückzuführen sind.

3. Kapitel: Polizeiliche Massnahmen

Art. 3b 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.

³ Für den Nachweis der Beteiligung an Gewalttätigkeiten gilt Artikel 3.

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 Artikel 2 Absatz 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 Artikel 24c BWIS² verfügt wurde und sie erneut gegen Artikel 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 Zeiten 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:

- a. aufgrund von aktuellen Aussagen oder Handlungen der betreffenden Person behördlich bekannt ist, dass sie mildere Massnahmen umgehen würde; oder
- b. die betreffende Person aufgrund ihrer persönlichen Verhältnisse, wie Wohnlage oder Arbeitsplatz in unmittelbarer Umgebung eines Stadions, durch mildere Massnahmen nicht von künftigen Gewalttaten abgehalten werden kann.

² Kann sich die meldepflichtige Person aus wichtigen und belegbaren Gründen nicht nach Artikel 6 Absatz 2 bei der zuständigen Stelle (Meldestelle) melden, so hat sie die Meldestelle unverzüglich und unter Bekanntgabe des Aufenthaltsortes zu informieren. Die zuständige Polizeibehörde überprüft den Aufenthaltsort und die Angaben der betreffenden Person.

³ Die Meldestelle informiert die Behörde, die die Meldeauflage verfügt hat, unverzüglich über erfolgte oder ausgebliebene Meldungen.

² SR 120

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

Art. 8 Polizeigewahrsam

¹ Gegen eine Person kann der Polizeigewahrsam verfügt werden, wenn:

- a. konkrete und aktuelle Hinweise dafür vorliegen, dass sie sich anlässlich einer nationalen oder internationalen Sportveranstaltung an schwerwiegenden Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligen wird; und
- b. dies die einzige Möglichkeit ist, sie an solchen Gewalttätigkeiten zu hindern.

² Der Polizeigewahrsam ist zu beenden, wenn seine Voraussetzungen weggefallen sind, in jedem Fall nach 24 Stunden.

³ Die betroffene Person hat sich zum bezeichneten Zeitpunkt bei der Polizeistelle ihres Wohnortes oder bei einer anderen in der Verfügung genannten Polizeistelle einzufinden und hat für die Dauer des Gewahrsams dort zu bleiben.

⁴ Erscheint die betreffende Person nicht bei der bezeichneten Polizeistelle, so kann sie polizeilich zugeführt werden.

⁵ Die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzuges ist auf Antrag der betroffenen Person richterlich zu überprüfen.

⁶ Der Polizeigewahrsam kann von den Behörden des Kantons verfügt werden, in dem die betroffene Person wohnt, oder von den Behörden des Kantons, in dem die Gewalttätigkeit befürchtet wird. Die Behörde des Kantons, in dem die Gewalttätigkeit befürchtet wird, hat dabei Vorrang.

Art. 9 Handhabung des Polizeigewahrsams

¹ Nationale Sportveranstaltungen nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a sind Veranstaltungen, die von den nationalen Sportverbänden oder den nationalen Ligen organisiert werden, oder an denen Vereine dieser Organisationen beteiligt sind.

² Schwerwiegende Gewalttätigkeiten im Sinne von Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a sind namentlich strafbare Handlungen nach den Artikeln 111–113, 122, 123 Ziffer 2, 129, 144 Absatz 3, 221, 223 oder nach Artikel 224 StGB³.

³ Die zuständige Behörde am Wohnort der betreffenden Person bezeichnet die Polizeistelle, bei der sich die betreffende Person einzufinden hat und bestimmt den Beginn und die Dauer des Gewahrsams.

⁴ Die Kantone bezeichnen die richterliche Instanz, die für die Überprüfung der Rechtmässigkeit des Polizeigewahrsams zuständig ist.

⁵ In der Verfügung ist die betreffende Person auf ihr Recht, den Freiheitsentzug richterlich überprüfen zu lassen, hinzuweisen (Art. 8 Abs. 5).

⁶ Die für den Vollzug des Gewahrsams bezeichnete Polizeistelle benachrichtigt die verfügende Behörde über die Durchführung des Gewahrsams. Bei Fernbleiben der betroffenen Person erfolgt die Benachrichtigung umgehend.

³ SR 311.0

Art. 10 Empfehlung Stadionverbot

Die zuständige Behörde für die Massnahmen nach den Artikeln 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 Angabe der notwendigen Daten gemäss Art. 24a Abs. 3 BWIS.

Art. 11 Untere Altersgrenze

Massnahmen nach den Artikeln 4–7 können nur gegen Personen verfügt werden, die das 12. Altersjahr vollendet haben. Der Polizeigewahrsam nach den Artikeln 8–9 kann nur gegen Personen verfügt werden, die das 15. Altersjahr vollendet haben.

4. Kapitel: Verfahrensbestimmungen

Art. 12 Aufschiebende Wirkung

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

² Einer Beschwerde gegen eine Verfügung über Massnahmen nach den Artikeln 4–9 kommt aufschiebende Wirkung zu, wenn dadurch der Zweck der Massnahme nicht gefährdet wird und wenn die Beschwerdeinstanz oder das Gericht diese in einem Zwischenentscheid ausdrücklich gewährt.

Art. 13 Zuständigkeit und Verfahren

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

² Die zuständige Behörde weist zum Zwecke der Vollstreckung der Massnahmen nach Kapitel 3 auf die Strafdrohung von Artikel 292 StGB⁴ hin.

³ Die zuständigen Behörden melden dem Bundesamt für Polizei (fedpol) gestützt auf Art. 24a Abs. 4 BWIS⁵:

- a. Verfügungen und Aufhebungen von Massnahmen nach den Artikeln 4–9 und 12;
- b. Verstösse gegen Massnahmen nach den Artikeln 4–9 sowie die entsprechenden Strafentscheide;
- c. die von ihnen festgelegten Rayons.

⁴ SR 311.0

⁵ SR 120

5. Kapitel: Schlussbestimmungen

Art. 14 Information des Bundes

Das Generalsekretariat der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) informiert die Bundeskanzlei über das vorliegende Konkordat. Das Verfahren richtet sich nach Artikel 27o RVOV⁶.

Art. 15 Inkrafttreten

¹ Dieses Konkordat tritt in Kraft, sobald ihm mindestens zwei Kantone beigetreten sind, frühestens jedoch auf den 1. Januar 2010.

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

Art. 16 Kündigung

Ein Mitgliedkanton kann das Konkordat mittels einjähriger Vorankündigung auf Ende eines Jahres kündigen. Die anderen Kantone entscheiden, ob das Konkordat in Kraft zu lassen ist.

Art. 17 Benachrichtigung Generalsekretariat KKJPD

Die Kantone informieren das Generalsekretariat KKJPD über ihren Beitritt, die zuständigen Behörden nach Artikel 13 Absatz 1 und ihre Kündigung. Das Generalsekretariat KKJPD führt eine Liste über den Geltungsstand des Konkordats.

⁶ SR 172.010.1