

**Erläuternder BERICHT
zum Vorentwurf des Gesetzes über den Beitritt des Kantons
Freiburg zu den Änderungen des Konkordats vom
15. November 2007 über Massnahmen gegen Gewalt anläss-
lich von Sportveranstaltungen (Änderungen vom 2. Februar
2012)**

Dieser erläuternde Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. KONTEXT

- 1.1. *Konkordat vom 15. November 2007 über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen*
- 1.2. *Gesetz über den Beitritt vom 11. September 2009*
- 1.3. *Vollzugsmassnahmen des Staatsrats*

2. ÄNDERUNGEN VOM 2. FEBRUAR 2012 DES KONKORDATS VON 2007

- 2.1. *Entwicklung der Gewalt im Sport auf nationaler Ebene*
- 2.2. *Revision des Konkordats vom 2. Februar 2012*
- 2.3. *Stand der Ratifizierungen durch die Kantone*
- 2.4. *Wichtigste Änderungen*
- 2.5. *Bewilligungspflicht*
- 2.6. *Empfehlungen der KKJPD vom 20. November 2012*

**3. VORENTWURF DES GESETZES ÜBER DEN BEITRITT ZU DEN ÄNDERUNGEN
DES KONKORDATS**

- 3.1. *Entwicklung im Kanton Freiburg*
- 3.2. *Enge Zusammenarbeit der Partner*
- 3.3. *Haltung des Staatsrats*

4. KOMMENTAR ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN DES VORENTWURFS

5. AUSWIRKUNGEN DER REVISION DES KONKORDATS

1. KONTEXT

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

Das Phänomen der Gewalt bei Sportveranstaltungen beschäftigt die Öffentlichkeit und die Behörden seit vielen Jahren. Im Hinblick auf die Durchführung der Fussball-Europameisterschaft 2008 und der Eishockey-Weltmeisterschaft 2009 in der Schweiz wurden im Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS, SR 120) verschiedene präventive Massnahmen eingeführt, um einen optimalen Ablauf dieser grossen Meisterschaften sicherzustellen.

Da die Verfassungsgrundlage auf Bundesebene ungenügend war, wurden die meisten dieser Massnahmen – Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam – zeitlich beschränkt und anschliessend im Konkordat vom 15. November 2007 über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (SGF 559.71; das Konkordat) wieder aufgenommen. Die Schaffung einer Datenbank über den Hooliganismus wurde hingegen als bundesrechtliche Massnahme eingestuft.¹

Das Konkordat wurde am 15. November 2007 von der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) verabschiedet. Es sieht vor, dass die zuständige Behörde den Organisatoren von Sportveranstaltungen empfehlen kann, Stadionverbote auch gegen Personen auszusprechen, die ausserhalb des Stadions gewalttätig wurden (Art. 10).

1.2. Gesetz über den Beitritt vom 11. September 2009

Am 11. September 2009 verabschiedete der Grosse Rat mit 80 Stimmen ohne Gegenstimme das Gesetz über den Beitritt zum Konkordat vom 15. November 2007 (SGF 559.7; das Beitrittsgesetz von 2009). Darin übertrug er dem Staatsrat die Kompetenz, den Eigentümern oder den Benutzern der Orte, an denen Sportveranstaltungen stattfinden, besondere Verpflichtungen aufzuerlegen (Art. 2 Abs. 2 Bst. *a* bis *c* des Beitrittsgesetzes von 2009). So kann der Staatsrat sie verpflichten, Verbote von Sportveranstaltungen auszusprechen (Bst. *a*), ausreichende Sicherheitsmassnahmen zu treffen (Bst. *b*) und Gewalttätigkeiten anzuzeigen (Bst. *c*).

Das Beitrittsgesetz von 2009 erteilt den Oberamtspersonen die Befugnis, vorbeugende Verbote einer risikoreichen Sportveranstaltung zu verfügen (Art. 2 Abs. 4), und ermächtigt die Kantonspolizei, gefährliches Material sicherzustellen (Art. 2 Abs. 3). Artikel 3 ändert auch Artikel 42 Abs. 2 Bst. *c* des Gesetzes vom 15. November 1990 über die Kantonspolizei, indem die Organisatoren verpflichtet werden, die gesamten oder einen Teil der Kosten des Ordnungs- und Schutzdienstes zu übernehmen, falls diese ihre Pflichten im Bereich der Sicherheit in schwerwiegender Weise verletzt haben.

1.3. Vollzugsmassnahmen des Staatsrats

Am 30. März 2010 erliess der Staatsrat in Anwendung von Art. 2 Abs. 2 Bst. *b* des Beitrittsgesetzes von 2009 eine Verordnung zur Organisation der Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (SGF 559.72).

Diese Verordnung regelt die Zuständigkeiten der Oberamtspersonen und der Kantonspolizei. Die Oberamtspersonen sorgen für den ordentlichen Ablauf der Sportveranstaltungen und planen in Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei die angebrachten Massnahmen (Art. 2 Abs. 1 und 2). Zudem überprüfen sie die Rechtmässigkeit des von der Polizei angeordneten Polizeigewahrsams (Art. 2 Abs. 3 Bst. *b*). Die Kantonspolizei ist ihrerseits zuständig für Rayonverbote (Art. 3 Abs. 2 Bst. *b*), Meldeauflagen (Bst. *c*) und Polizeigewahrsam (Bst. *d*).

Da eine Revision des Konkordats geplant war, wurde die Spezialverordnung² zur Umsetzung der zwei spezifischen Verpflichtungen der Organisatoren, die im Beitrittsgesetz von 2009 vorgesehen

¹ Diese Massnahme ist in Artikel 24a BWIS verankert und wurde in zwei Bundesverordnungen geregelt: in der Verordnung vom 4. Dezember 2009 über verwaltungspolizeiliche Massnahmen des Bundesamtes für Polizei und über das Informationssystem HOOGAN (SR 120.52) und in der Verordnung des EJPD vom 14. März 2009 über die Zugriffsberechtigungen für das Informationssystem HOOGAN (SR 120.253).

² Artikel 1 Abs. 2 der Verordnung vom 30. März 2010 zur Organisation der Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen legt fest, dass diese besonderen Verpflichtungen in einer Spezialverordnung geregelt werden sollen.

sind, d. h. die Verpflichtung, Verbote von Sportveranstaltungen auszusprechen (Art. 2 Abs. 2 Bst. a des Beitrittsgesetzes von 2009) und die Anzeigepflicht (Bst. c), noch nicht ausgearbeitet.

2. ÄNDERUNGEN VOM 2. FEBRUAR 2012 DES KONKORDATS VON 2007

2.1. Entwicklung der Gewalt im Sport auf nationaler Ebene

Obwohl die im BWIS eingeführten Massnahmen eine zufriedenstellende Durchführung der internationalen Meisterschaften von 2008 und 2009 in unserem Land erlaubten, flammte die Gewalt bei den nationalen Fussball- und Eishockeymeisterschaften anschliessend wieder auf. Der negative Höhepunkt dieser Entwicklung wurde beim Spiel vom 2. Oktober 2011 zwischen den Grasshoppers und dem FC Zürich erreicht, das wegen Zuschauer-Ausschreitungen unterbrochen werden musste.

Im Eishockey verbessert sich die Situation seit zwei bis drei Jahren. Zu Gewalttätigkeiten kommt es heute vor allem bei Fussballspielen. Die KKJPD schätzt die Kosten der Polizeieinsätze zur Gewährleistung der Sicherheit an Fussball- und Eishockeyspielen in der ganzen Schweiz auf jährlich 25 Millionen Franken.

Ende Januar 2013 waren 1294 Personen im Informationssystem HOOGAN registriert. Davon haben 71 % einen Bezug zum Fussball und 29 % zum Eishockey. 50 % der Personen sind zwischen 19 und 24, 28 % zwischen 25 und 29 und 14 % zwischen 30 und 39 Jahre alt. Die häufigsten Tatbestände betreffen Verstösse gegen das Sprengstoffgesetz (259 aktive Massnahmen), Landfriedensbruch (211) sowie Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte (118).

2.2. Revision des Konkordats vom 2. Februar 2012

Die KKJPD will die Gewalt im Sport nicht als unausweichliche gesellschaftliche Tatsache ansehen und änderte deshalb am 2. Februar 2012 das Konkordat vom 15. November 2007 mit 31 Stimmen ohne Gegenstimmen oder Enthaltungen, um die bestehenden Präventionsmassnahmen zu verstärken und Hooligans dauerhaft von Sportveranstaltungen fernzuhalten.

Für die ausführliche Darstellung der Gründe, welche die kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren zur Revision des Konkordats bewegt haben, verweisen wir auf den Bericht der KKJPD zur Änderung des Konkordats vom 15. November 2007 im Anhang dieses Berichts.

2.3. Stand der Ratifizierungen durch die Kantone

Per 1. März 2013 hatten die Kantone AG, AI, LU, NE, SG und UR dem Beitritt zum revidierten Konkordat zugestimmt. Der Grosse Rat des Kantons Bern hat am 20. März 2013 mit 108 zu 39 Stimmen den Beitritt zum revidierten Konkordat beschlossen. In all diesen Kantonen treten die Änderungen an jenem Datum in Kraft, an dem ihr Beitrittsbeschluss rechtskräftig wird (s. Art. 15 Abs. 2 des revidierten Konkordats).

Im Kanton ZH ist ein Referendum gegen das Gesetz zustande gekommen: Die Volksabstimmung findet am 9. Juni 2013 statt. Zudem hat eine Gruppe von Fussballfans beim Bundesgericht Rekurs gegen das vom Kanton Luzern verabschiedete Beitrittsgesetz eingereicht.

2.4. Wichtigste Änderungen

Mit der Revision des Konkordats soll Gewalt bei Sportveranstaltungen effizienter bekämpft werden. Sie verschärft die Rayonverbote und die Meldeauflagen, um gewaltbereite Personen gezielt und dauerhaft von den Stadien und ihrer Umgebung fernzuhalten. Für Fussball- und Eishockeyspiele mit Beteiligung der Klubs der jeweils obersten Spielklasse wird eine Bewilligungspflicht einge-

führt. Spiele der Klubs unterer Ligen oder anderer Sportarten können punktuell als bewilligungspflichtig erklärt werden, wenn sie eine starke Gefährdung der öffentlichen Sicherheit darstellen.

Im Folgenden werden die wichtigsten Änderungen des Konkordats zusammengefasst:

- Es wird ein Bewilligungssystem für Risikospiele eingeführt (Art. 3a Abs. 1).
- Die Definition von gewalttätigem Verhalten umfasst neu auch Tötlichkeiten und Hinderung einer Amtshandlung (s. Art. 2 Abs. 1 Bst. a und j).
- Rayonverbote können auf die ganze Schweiz ausgedehnt werden und ihre Höchstdauer beträgt neu 3 Jahre (vorher: 1 Jahr; Art. 4 Abs. 2).
- In gewissen Fällen kann eine Meldeauflage gemacht werden, ohne dass ein Rayonverbot ausgesprochen wurde. Die Höchstdauer dieser Auflage wurde auf 3 Jahre festgelegt (Art. 6).
- Die Behörden können eine Identitätskontrolle der Matchbesucherinnen und -besucher beim Besteigen von Fanzügen und -bussen sowie an den Stadioneingängen anordnen, um die im Informationssystem HOOGAN erfassten Stadionverbote durchzusetzen (s. Art. 3a Abs. 3 wie vorgeschlagen).

Die KKJPD hat auf eine einheitliche, interkantonale Regelung zur Übernahme der Polizeikosten durch die Organisatoren (Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung ausserhalb von Sportveranstaltungen) verzichtet, weil sie der Ansicht ist, dass dies auf kantonaler Ebene geregelt werden sollte. Tatsächlich sind die Risiken je nach Sportklubs sehr verschieden und einige Kantone haben mit gewissen Klubs schon Vereinbarungen getroffen, die diesen finanziellen Aspekt regeln.

2.5. Bewilligungspflicht

Gemäss Artikel 3a des revidierten Konkordats sind *«Fussball- und Eishockeyspiele mit Beteiligung der Klubs der jeweils obersten Spielklasse der Männer 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.»*

Der Vorteil eines Bewilligungssystems besteht darin, dass die Behörden bei Bedarf gewisse Auflagen machen können. Dieses System ist international zur Regel geworden. In der Praxis müssen die bewilligungspflichtigen Klubs in Zukunft für jede Saison eine Rahmenbewilligung beantragen und dabei den Spielplan und ein Sicherheitskonzept vorlegen.

Die Rahmenbewilligung enthält die Auflagen, die je nach Risikostufe der Spiele erfüllt werden müssen. Die Risikoeinstufung erfolgt bei der Erteilung der Rahmenbewilligung (grün = tiefes Risiko; gelb = mittleres Risiko; rot = hohes Risiko). Bei einer erheblichen Veränderung der Situation nach Erteilung der Rahmenbewilligung kann die zuständige Behörde in Absprache mit dem Klub die Risikoeinstufung und die Auflagen anpassen.

2.6. Empfehlungen der KKJPD vom 20. November 2012

Die KKJPD hat an ihrer Hauptversammlung im November 2012 Empfehlungen zur Umsetzung der Bewilligungspflicht verabschiedet. Die flexiblen Richtlinien erlauben es den Kantonen, die Bestimmungen an die Verhältnisse der lokalen Sportszene anzupassen. Bei Spielen mit höherem Risiko empfiehlt die KKJPD ein Alkoholverbot, die Einführung eines Kombitickets für den Eintritt und den Transport mit Sonderzügen oder -bussen sowie elektronische Zutrittskontrollen.

3. VORENTWURF DES GESETZES ÜBER DEN BEITRITT ZU DEN ÄNDERUNGEN DES KONKORDATS

3.1. Entwicklung im Kanton Freiburg

Seit der Saison 2009/2010 hat sich die Situation bei den Freiburger Fans gemäss den Beobachtungen der Kantonspolizei beruhigt. Die Zahl der Stadion- und Rayonverbote blieb jedoch stabil. Die Situation in den unteren Ligen hat sich nicht verschlechtert.

Rund um die Spiele des HC Fribourg-Gottéron, der als einziger Klub des Kantons eine Bewilligung für alle Spiele braucht, hat sich die Stimmung insbesondere dank einer sichtbaren Polizeipräsenz verbessert. Ungefähr zwei Drittel der Einsätze der Kantonspolizei gegen Gewalt im Sport fallen bei den Spielen von Gottéron an.

Aktuell werden die meisten Probleme von Anhängerinnen und Anhängern der Gastmannschaften verursacht. Bei gewissen Spielen, insbesondere bei den Derbys gegen den SC Bern und den HC Genève, bleibt die Lage angespannt und die Situation könnte sich rasch verschlechtern.

3.2. Enge Zusammenarbeit der Partner

In den letzten Jahren hat sich eine intensive Zusammenarbeit zwischen dem Oberamtmann, der Kantonspolizei, den Verantwortlichen der Klubs und den Fanvertreterinnen und -vertretern etabliert. Es wurden konkrete Massnahmen wie die vollständige Abtrennung des Gästesektors mit Plexiglas ergriffen. Das Bewilligungssystem wird die bereits bestehende, enge Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren formalisieren. Ausserdem gibt es den Behörden zusätzliche Mittel in die Hand für den Fall, dass sich die Situation wieder verschlechtern sollte.

Seit 2007 hat die Kantonspolizei 15 Beschlagnahmungen angeordnet, die vor allem pyrotechnische Gegenstände, aber in drei Fällen auch Stichwaffen betrafen. Im Februar 2008 galt für 38 Freiburger Fans ein Stadionverbot und es gab 30 aktive Rayonverbote im Kanton. Seit der Einführung des ersten Konkordats 2010 wurden 106 dieser Verbote sowie eine Meldeauflage ausgesprochen. Schliesslich ereigneten sich seit Beginn der Saison 2012/2013 4 schwerwiegende Vorfälle, davon 3 an Spielen des HC Fribourg-Gottéron.

Die Stadionverbote werden von den Freiburger Klubs verhängt oder von Verbänden, namentlich vom Schweizerischen Fussballverband (SFV), im Namen eines Freiburger Klubs ausgesprochen. Seit 2007 wurden 103 Stadionverbote gegen Personen aus dem Kanton Freiburg erlassen, davon 28 durch den SFV auf Antrag der Kantonspolizei. Die Verantwortlichen des HC Fribourg-Gottéron verhängen die Stadionverbote auf Empfehlung der Kantonspolizei.

3.3. Haltung des Staatsrats

Aus den bisher genannten Gründen legen wir Ihnen nahe, dem revidierten Konkordat beizutreten, um die bestehende Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Partnern zu systematisieren und um die Präventivmassnahmen gegen den Hooliganismus wenn nötig verschärfen zu können.

Damit die nötige Flexibilität gewährleistet ist, muss dem Staatsrat die Umsetzung des revidierten Konkordats und insbesondere des Bewilligungssystems übertragen werden. So kann die aktuelle Praxis weitergeführt werden, nach der der Oberamtmann für allgemeine Bewilligungen zuständig ist, während die konkreten Massnahmen in der Kompetenz der Kantonspolizei liegen.

4. KOMMENTAR ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN DES VORENTWURFS

Ad Art. 1

Dieser Artikel sieht den Beitritt des Kantons zu den Änderungen des Konkordats vor.

Ad Art. 2 Abs. 1 und 2

Nach Absatz 1 von Artikel 2 des Gesetzesentwurfs ist der Staatsrat dafür zuständig, die nötigen Ausführungsbestimmungen zu erlassen und insbesondere die Verordnung vom 30. März 2010 zur Organisation der Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (SGF 559.72) anzupassen.

Absatz 2 dieses Artikels ermächtigt den Staatsrat, die nötigen Bestimmungen für die Bewilligungen der Spiele zu erlassen.

Da das Beitrittsgesetz von 2009 in Kraft bleibt (mit Ausnahme von Art. 2 Abs. 2 Bst. *b*, der durch Art. 4 des Gesetzes über den Beitritt zum revidierten Konkordat ersetzt wird, s. Kommentar zu Art. 4 unten), bleibt der Staatsrat zudem zuständig für die besonderen Verpflichtungen, die in Artikel 2 Abs. 2 des Beitrittsgesetzes von 2009 vorgesehen sind, d. h. die Verpflichtung, Stadionverbote auszusprechen (Bst. *a*), und die Anzeigepflicht (Bst. *c*).

Ad Art. 2 Abs. 3 und 3

In Artikel 3 des Beitrittsgesetzes von 2009 ist vorgesehen, dass die Organisatoren von Veranstaltungen die gesamten oder einen Teil der Kosten des Ordnungs- und Schutzdienstes übernehmen, aber nur wenn diese ihre Pflichten im Bereich der Stadionsicherheit in schwerwiegender Weise verletzt haben.

Die Sicherheitsprobleme stellen sich jedoch – besonders bei Sportveranstaltungen – weniger innerhalb als ausserhalb der Stadien, beispielsweise auf dem Weg zur Veranstaltung, wo die Organisatoren eigentlich keine Verpflichtungen zu erfüllen haben. Deshalb schlägt der Staatsrat vor, die 2009 eingeführte Bestimmung zu ändern, indem mit Artikel 3 des Gesetzes über den Beitritt zu den Änderungen des Konkordats Artikel 42 Abs. 2 Bst. *c* des Gesetz über die Kantonspolizei (PolG) angepasst wird.

Es wird vorgeschlagen, den Bezug auf Sportveranstaltungen aus Artikel 42 Abs. 2 Bst. *c* PolG zu streichen, sodass er sich nur noch auf kulturelle Veranstaltungen bezieht, und stattdessen einen neuen Buchstaben *d* speziell für Sportveranstaltungen anzufügen.

Für Spiele von Fussball- und Eishockeyklubs der obersten Spielklasse sowie für Risikospiele von Klubs der unteren Ligen oder anderer Sportarten, d. h. für Spiele, die nach dem revidierten Konkordat einer Bewilligung bedürfen, wird eine Gebühr erhoben, um einen Teil der Kosten für die Aufrechterhaltung der Ordnung zu decken. Diese Gebühr, die vom Organisator geschuldet wird, soll direkt auf jeder Eintrittskarte erhoben werden. Der Staatsrat legt den entsprechenden Tarif fest.

Im Jahr 2012 zählte die Kantonspolizei insgesamt 31 Einsätze bei risikoreichen Sportveranstaltungen, davon 17 beim HC Fribourg-Gottéron. Die Summe der Einsatzstunden beläuft sich auf 7620 Stunden (6352 bei Gottéron). Bei einem Stundenansatz von 80 Franken betragen die Gesamtkosten für die Aufrechterhaltung der Ordnung 609'600 Franken, davon entfallen 522'000 Franken auf Gottéron.

Ad Art. 4

Artikel 4 hebt Artikel 2 Abs. 2 Bst. *b* des Beitrittsgesetzes von 2009 auf. Es sei daran erinnert, dass dieser Artikel den Staatsrat ermächtigt, die Eigentümer oder Benutzer von Stadien zu verpflichten, Sicherheitsmassnahmen zu treffen. Er wird durch Artikel 2 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs über den Beitritt zu den Änderungen des Konkordats ersetzt, der dem Staatsrat die Befugnis erteilt, Bestimmungen zu den Spielbewilligungen zu erlassen und somit die nötigen Sicherheitsmassnahmen zu verlangen.

5. AUSWIRKUNGEN DER REVISION DES KONKORDATS

Die Änderung des Konkordats und der Gesetzesentwurf über den Beitritt dazu haben keine Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden und auch keine personellen Auswirkungen.

Die Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung wurden in der «Kompass 21»-Beurteilung im Anhang analysiert. Mit einer potentiellen Verbesserung der öffentlichen Sicherheit betrifft der Entwurf vor allem die soziale Komponente der nachhaltigen Entwicklung.

Die Texte stehen ausserdem in Einklang mit Bundesrecht und europäischem Recht.