



**Einführungsverordnung zum Konkordat
über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich
von Sportveranstaltungen
(Änderung)**

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung.....	3
2.	Ausgangslage	3
3.	Grundzüge der Neu- bzw. Ergänzungsregelung	4
4.	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen.....	5
5.	Finanzielle Auswirkungen	7
6.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	7
7.	Auswirkungen auf die Gemeinden	7
8.	Ergebnis der Konsultation	7
9.	Antrag	9

Vortrag

der

Polizei- und Militärdirektion

an den

Regierungsrat

betreffend

**Einführungsverordnung vom 14. Oktober 2009 zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen;
Änderung****1. Zusammenfassung**

Mit Grossratsbeschluss vom 4. Juni 2008 ist der Kanton Bern dem Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen beigetreten. In der Einführungsverordnung vom 14. Oktober 2009 zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen galt es in organisatorischer Hinsicht festzulegen, wer im Kanton Bern für die Verhängung der im Konkordat vorgesehenen Rayonverbote, Meldeauflagen und des Polizeigewahrsams zuständig sein soll. Geregelt wurde auch die richterliche Zuständigkeit zur Überprüfung des freiheitsentziehenden Gewahrsams. Mit Grossratsbeschluss vom 20. März 2013 hat der Kanton Bern der Änderung vom 2. Februar 2012 des in Frage stehenden Konkordats zugestimmt. Während sich daraus bei den bisherigen Zuständigkeiten kein Handlungsbedarf ergibt, gilt es innerkantonal die Zuständigkeit für die Umsetzung der neu eingeführten Bewilligungspflicht sowie für die neu eingeführten Durchsuchungen festzulegen. Zudem soll eine ausdrückliche Rechtsgrundlage dafür geschaffen werden, dass die Strafbehörden ihre Entscheide im Sinne von Artikel 13 Absatz 3 Buchstabe b des Konkordats direkt dem Bundesamt für Polizei (fedpol) zu melden haben.

2. Ausgangslage

Um Gewalt und Ausschreitungen anlässlich von Sportveranstaltungen entgegenzutreten und den Behörden im Hinblick auf damals in der Schweiz anstehende sportliche Grossanlässe (Fussball-EM 2008, Eishockey-WM 2009) die erforderlichen Handlungsinstrumente in die Hand zu geben, haben die Eidgenössischen Räte im Rahmen einer Teilrevision des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) verabschiedet. Es werden fünf kaskadenhaft aufeinander abgestimmte Massnahmen eingeführt. Während sich die Einführung des Hooligan-Informationssystems „HOOGAN“ sowie das Ausreiseverbot auf die bestehenden verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundes abstützen liessen, waren die Verfassungskonformität des Rayonverbots, der Meldeauflage und des Polizeigewahrsams als polizeiliche präventive Massnahmen vor dem Hintergrund der Polizeihochheit der Kantone umstritten. Diese drei Massnahmen wurden daher mit Wirkung ab 1. Januar 2010 in das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen überführt, dem alle 26 Kantone beigetreten sind. Die Zunahme von gewaltsamen Ausschreitungen bei sportlichen Grossanlässen führte, nachdem verschiedene andere Massnahmen nicht zielführend waren oder nicht umgesetzt werden

konnten dazu, dass die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und – direktoren an ihrer Versammlung vom 2. Februar 2012 beschloss, das bestehende Konkordat in einigen Punkten zu ergänzen und, als Kernstück, neu eine Bewilligungspflicht für Fussball- und Eishockeyspiele der obersten Ligen einzuführen. Der Kanton Bern ist dieser erweiterten Fassung des Konkordats, unter Vorbehalt einer allfälligen Referendumsabstimmung, mit Grossratsbeschluss vom 20. März 2013 beigetreten. Die Einführungsverordnung vom 14. Oktober 2009 zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen regelt die behördlichen Zuständigkeiten für den Vollzug des Konkordats. Demnach ist die Kantonspolizei zuständig für die Verhängung von Rayonverboten, von Meldeauflagen und des Polizeigewahrsams, und für die gerichtliche Überprüfung der Gewahrsamsanordnung als freiheitsentziehende Massnahme wird auf die analoge Regelung für den Polizeigewahrsam nach dem Polizeigesetz vom 8. Juni 1997 (PolG; BSG 551.1) verwiesen.

3. Grundzüge der Neu- bzw. Ergänzungsregelung

An der Regelung des Polizeigewahrsams gemäss Konkordat ändert sich mit dessen Ergänzung nichts, so dass diesbezüglich auch in der Einführungsverordnung kein zusätzlicher Handlungsbedarf besteht. Dasselbe gilt hinsichtlich des Rayonverbots und der Meldeauflage. Für ersteres wurden im Wesentlichen die Maximaldauer erhöht und die Möglichkeit geschaffen ein Rayonverbot schweizweit verhängen zu können. An der Zuständigkeit der Kantonspolizei zur Verhängung der Massnahme ändert dies nichts. Dasselbe gilt für die Meldeauflage. Auch hier ist die Maximaldauer erhöht worden und der Katalog der für den Erlass einer Meldeauflage möglichen Gründe wurde erweitert und angepasst.

Was die neu eingeführten Durchsuchungen im Rahmen von Zutrittskontrollen anbelangt (Artikel 3b), so deckt sich die Regelung mit den bereits heute gültigen Vorgaben des Polizeigesetzes. Die Durchsuchungen werden durch die Polizei bei einem konkreten Verdacht vorgenommen. Artikel 36 PolG sieht bereits die Durchsuchung von Personen durch die Kantonspolizei bei begründetem Verdacht vor; Artikel 3b Absatz 1 des ergänzten Konkordats räumt der Polizei keine weitergehenden Befugnisse ein. Anders nehmen sich die Dinge hinsichtlich Artikel 3b Absatz 2 aus, gemäss welcher verdachtslose Abtastungen über den Kleidern am ganzen Körper, einschliesslich gezieltes Abtasten des Intimbereichs, an private Sicherheitsfirmen sollen übertragen werden können. Wie dem Vortag zum grossrätlichen Beitrittsbeschluss zur Konkordaterweiterung klar und unmissverständlich zu entnehmen ist, wird davon im Kanton Bern nicht Gebrauch gemacht werden. Es erscheint daher folgerichtig, die Zuständigkeiten der Kantonspolizei gemäss Artikel 2 der Einführungsverordnung der Vollständigkeit halber mit der Vornahme von Durchsuchungen im Sinne von Artikel 3b Absatz 1 des Konkordats zu ergänzen. Da der materielle Inhalt der neuen Massnahme, der sehr wohl in geschützte Grundrechtspositionen eingreift, vollumfänglich in der Konkordatergänzung selber geregelt wird und sich im Übrigen, wie dargelegt, mit den bereits heute gültigen Vorgaben des PolG deckt, kann auch die vorliegende Zuständigkeitsregelung auf Verordnungsebene erfolgen.

Was die neu erforderliche Zuständigkeitsfestlegung für die Bewilligungsentscheide anbelangt, sei auf die nachfolgenden Ausführungen zum neuen Artikel 2b der Einführungsverordnung verwiesen.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Zum Ingress

Dieser ist in zweierlei Hinsicht zu ergänzen: Zum einen stützt sich die Einführungsverordnung nun auch auf den Beitrittsbeschluss des Grossen Rates zu den ergänzten und neuen Bestimmungen; dies gilt es im Ingress nachzuführen. Zum anderen sind mit Blick auf den neuen Artikel 2b die Artikel 9 und 10a PolG aufzunehmen, worauf in den nachfolgenden Bemerkungen zur neuen Verordnungsbestimmung näher einzugehen sein wird.

Zu Artikel 2

Der Vollständigkeit halber werden unter den Zuständigkeiten der Kantonspolizei die Vornahme von Durchsuchungen im Sinne des neuen Artikel 3b Absatz 1 des Konkordats sowie die Meldungen über getroffene Massnahmen an das Bundesamt für Polizei (fedpol) aufgenommen; letztere hat die Kantonspolizei sinnvoller- und logischerweise bereits bisher besorgt. Schliesslich folgt im Hinblick auf die neuen Artikel 2a und 2b eine Anpassung des Randtitels.

Zu Artikel 2a

Während die Kantonspolizei das fedpol über von ihr getroffene Massnahmen sehr wohl informieren kann, kann sie indessen nicht für die Meldung von Strafentscheiden verantwortlich sein, ganz abgesehen davon, dass sie von diesen nach geltendem Recht auch gar keine Kenntnis erhält. Im neuen Artikel 2a wird nun ausdrücklich festgehalten, dass die Strafbehörden ihre Entscheide direkt dem fedpol zu melden haben. Die Einführung einer zusätzlichen Mitteilung der Strafentscheide an die Kantonspolizei müsste dereinst auf formeller Gesetzesstufe geprüft werden.

Zu Artikel 2b

Es stellt sich die Frage, wer zuständige Bewilligungsbehörde sein soll, zumal das Konkordat richtigerweise nicht unnötig in die Organisationsautonomie der Kantone eingreift. Zu denken ist an eine kantonale Behörde oder an die jeweilige Standortgemeinde. Mit Blick auf die Zuständigkeit des Regierungsstatthalters oder der Regierungsstatthalterin für gastgewerbliche Bewilligungen wurde im Rahmen des Konsultationsverfahren zur Konkordatsergänzung mitunter angeregt, allenfalls diese Behörde als Bewilligungsbehörde gemäss Konkordat zu bezeichnen. Vereinzelt wurde auch im Hinblick auf eine rechtsgleiche Behandlung aller Klubs und im Interesse einer einheitlichen Anwendung der Bewilligungskriterien eine kantonale Bewilligungsstelle angeregt. Demgegenüber gilt es festzuhalten – und dies ist im Vortrag zum grossrätlichen Beitrittsbeschluss klar dargelegt worden – dass gemäss den gesetzlich vorgesehenen Befugnissen im Kanton Bern die Gemeinden für die Erfüllung der Aufgaben der Sicherheitspolizei sorgen und sie auch für die Erteilung von kommunalen Bewilligungen aller Art, insbesondere für Kundgebungen und Veranstaltungen ausschliesslich zuständig sind (Artikel 9 und Artikel 10a PolG). Aufgrund dieser im bernischen Gesetzesrecht verankerten Verantwortung der Gemeinden im Bereich Sicherheit erscheint deren Aufteilung weder sinnvoll noch ist sie eben gesetzlich vorgesehen. Im Lichte der erwähnten Bestimmungen des geltenden PolG erscheint die Gemeindezuständigkeit für die Bewilligungen der in Frage stehenden Art, wenn auch nicht explizit einzeln erwähnt, als auf Gesetzesstufe genügend

geregelt. Es reicht daher, die in Frage stehende Bewilligungszuständigkeit zusammen mit den anderen innerkantonalen Zuständigkeiten zum Vollzug des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen in der vorliegenden Einführungsverordnung zu regeln. Ob diese spezifische Bewilligungszuständigkeit der Gemeinden, allenfalls zusammen mit anderen, dereinst explizit im zu revidierenden PoLG zu erwähnen wäre, wird dannzumal näher zu prüfen sein. Wiederum mit Blick gerade auf die politische Verantwortung der Gemeinden für die Sicherheit ist auch eine Bewilligungszuständigkeit der Kantonspolizei zu verwerfen, ganz abgesehen davon, dass dabei eine gewisse Befangenheit im Hinblick auf spätere mögliche polizeiliche Zwangsmassnahmen nicht gänzlich geleugnet werden könnte.

Die Gemeinden können ihre Zuständigkeiten grundsätzlich selber bestimmen. Die Frage, ob eine Einschränkung etwa des Inhalts, dass ausdrücklich der Gemeinderat oder ein ihm untergeordnetes Organ zuständig sein soll, ist aus zwei Gründen zu verneinen: Zum einen ist nicht anzunehmen, dass eine Gemeinde für eine klassische (Polizei-)bewilligungspflicht ein Legislativorgan einsetzen wird; es soll vor diesem Hintergrund nicht ohne Not in die Organisationsautonomie der Gemeinden eingegriffen werden. Zum anderen dürfte es aus rechtlichen Gründen kaum angehen, eine solche für die Gemeinden einschränkende Vorschrift auf Stufe Verordnung zu erlassen.

Im Bereich Gastgewerbe sind die Regierungsstatthalterämter zuständige Bewilligungsbehörde. Daran soll sich – was auf Verordnungsstufe ohnehin nicht möglich wäre – nichts ändern. Vielmehr wird in Absatz 2 dieser Bestimmung festgehalten, Auflagen in der kommunalen Bewilligung bezüglich Verkauf alkoholischer Getränke erfolgten gestützt auf einen Fachbericht der zuständigen Regierungsstatthalterin oder des zuständigen Regierungsstatthalters nach Absprache mit der Gemeinde. Könnte ausnahmsweise – wenig wahrscheinlich – keine Einigung zwischen Gemeinde und Regierungsstatthalter gefunden werden, käme die verbindliche Wirkung des Fachberichts zum Zuge, so dass die Gemeinde dessen Inhalt als Auflage in die Bewilligung aufnehmen oder aber die Bewilligung verweigern müsste. unter Öffnung des Rechtsweges für die Gesuchstellerschaft.

Ausdrücklich vorbehalten werden schliesslich die Artikel 51a ff PoLG im Falle von Videoüberwachung als Auflage.

Zu Artikel 3

Der bisherige Wortlaut der Bestimmung wird neu in einem Absatz 1 wiedergegeben. Der in Absatz 2 neu aufgenommene Verweis auf das Verwaltungsrechtspflegegesetz hat lediglich vervollständigende, präzisierende Wirkung. De facto ändert sich überhaupt nichts.

Zum Inkrafttreten

Die Ordnungsänderung soll zeitgleich mit dem Beitritt des Kantons Bern zu den ergänzenden Konkordatsbestimmungen erfolgen. Im einschlägigen Grossratsbeschluss war dafür der 1. September 2013 vorgesehen. Dagegen ist nun aber erfolgreich ein Referendum zustande gekommen, so dass der Souverän voraussichtlich Anfang Februar des nächsten Jahres darüber wird bestimmen können. Abklärungen mit der Staatskanzlei haben ergeben, dass das im Grossratsbeschluss enthaltene Inkrafttrittsdatum eo ipso und ohne weitere formelle Akte auf den Tag der Volksabstimmung, so das Referendum verworfen wird, hi-

nausgeschoben sein dürfte. Es erscheint daher angezeigt, die Inkraftsetzungsformel für die vorliegende Verordnungsänderung entsprechend zu formulieren und damit ausnahmsweise vom Grundsatz, wonach bei Verordnungen und Verordnungsänderungen ein fixes Inkraftsetzungsdatum festzulegen ist, abzuweichen. Die Staatskanzlei und die Koordinationsstelle für Gesetzgebung haben der vorgeschlagenen Lösung informell zugestimmt. Die Formulierung hat im Übrigen den Vorteil, dass im Falle eines Scheiterns der Konkordaterweiterung in der Volksabstimmung die Verordnungsänderung, die ja dann auch obsolet würde, zwar beschlossen, aber automatisch gar nie in Kraft gesetzt würde.

5. Finanzielle Auswirkungen

Die Verordnungsänderung hat für den Kanton vorerst keine finanziellen Auswirkungen. Es bleibt aber zu hoffen, dass mit einer ebenso konsequenten wie situativ angepassten Umsetzung der verschärften Massnahmen des Konkordats längerfristig ein spürbarer Rückgang der Einsätze der Ordnungsdienststeinheiten der Kantonspolizei einhergehen wird.

6. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Auch hier sind (vorerst) keine spürbaren Auswirkungen zu erwarten. Die bereits bisher erfolgte, enge Zusammenarbeit der Kantonspolizei mit allen übrigen beteiligten Stellen und Organisationen wird fortgesetzt werden.

7. Auswirkungen auf die Gemeinden

Da die Gemeinden eine neue formelle Zuständigkeit erhalten, wird dadurch ein gewisser Mehraufwand nicht zu vermeiden sein. Die Gemeinden werden indessen keineswegs „allein gelassen“. Vielmehr wird wie bisher eine tatkräftige Unterstützung und Mitarbeit der Kantonspolizei erfolgen; sie wird weiterhin mithelfen, die nötigen Auflagen festzulegen. Diese sind dann als neues Element noch in einer schriftlichen Bewilligung festzuhalten. Schliesslich möge nicht unerwähnt bleiben, dass sich kantonsweit nur sehr wenige Gemeinden mit der Wahrnehmung der neuen Bewilligungspflicht werden befassen müssen, und dass es sich auch für die betroffenen Gemeinden keineswegs um die Behandlung einer grossen Anzahl solcher Bewilligungen handeln dürfte.

8. Ergebnis der Konsultation

Im Hinblick auf die Zuständigkeit für die zukünftige Bewilligungserteilung hat die Polizei- und Militärdirektion von Anfang an eine enge Zusammenarbeit mit dem VBG, den Regierungsstatthaltern sowie den vier vorwiegend betroffenen Gemeinden Bern, Biel, Thun und Langnau gepflegt. Es konnte dabei ein weitgehender Konsens dahingehend gefunden werden, dass die Gemeinden Bewilligungsbehörden sein sollen. Gewisse Bedenken wurden einzig von der Stadt Bern vorgebracht, und die Regierungsstatthalter wiesen auf den Umstand hin, dass sie Gastgewerbe-Bewilligungsbehörde seien.

Vorstehend ist zum neuen Artikel 2a einlässlich dargelegt worden, warum die Gründe für die Zuweisung der Bewilligungszuständigkeit an die Gemeinden gegenüber einer kantonalen Bewilligungsbehörde überwiegen, und auch in der grossrätlichen Debatte zum Beitritt zum erweiterten Konkordat sind keine Voten gefallen, die ultimativ eine Betrauung einer kantonalen Stelle mit dieser Aufgabe gefordert hätten. Gleichwohl ist den Direktbetroffenen nach

Ausarbeitung des Änderungsentwurfs zur Verordnung nochmals Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt worden.

Die Gemeinden Biel, Thun und Langnau stimmen den vorgeschlagenen Änderungen und Ergänzungen zu unter Hinweis darauf, dass eine möglichst einheitliche Praxis angestrebt werden und wie bisher die enge Zusammenarbeit mit allen involvierten Kreisen, vorab mit der Kantonspolizei (insbesondere aus Gründen der Koordination), funktionieren muss. Die Geschäftsleitung der Regierungsstatthalterämter weist ebenfalls auf den Koordinationsbedarf hin, dies insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die Kantonspolizei kaum gleichzeitig mehrere „heisse“ Spiele bewältigen könnte. Die Geschäftsleitung pocht aber auch auf die regierungsstatthalterliche Zuständigkeit im Bereich Gastgewerbebewilligungen und hält dafür, es sollte in der Verordnung zum Ausdruck kommen, dass über die Auflage bezüglich Einschränkung des Alkoholausschanks die Regierungsstatthalterämter in Absprache mit den kommunalen Bewilligungsbehörden entscheiden müssten. Dem Anliegen ist in Absatz 2 von Artikel 2b soweit möglich Rechnung getragen worden.

Der VBG kann der kommunalen Bewilligungszuständigkeit ebenfalls zustimmen und regt zu Artikel 2 Bst. d hinsichtlich Absatz 2 von Artikel 3b der Konkordatserweiterung eine klärende Präzisierung im Verordnungstext selber und nicht nur im Vortrag an. Diesem Anliegen ist dadurch entsprochen worden, dass Artikel 2 Buchstabe d in dem Sinne präzisiert worden ist, dass darin ausdrücklich von Absatz 1 des neuen Artikels 3b der Konkordatserweiterung gesprochen wird. Die innerkantonalen Zuständigkeitsregelungen sollen sich auf jene Bereiche beschränken, die im Kanton Bern auch zur Anwendung gelangen sollen. Für die Situation gemäss Absatz 2 von Artikel 3b der Konkordatserweiterung ist dies, wie erwähnt, gerade nicht der Fall.

Die Stadt Bern hält nach wie vor dafür, die zuständige Bewilligungsbehörde müsste zwingend auf kantonaler Ebene angesiedelt werden. Eine rechtsgleiche Behandlung aller Klubs und die einheitliche Anwendung der Bewilligungskriterien müssten durch übergeordnete Behörden erfolgen, wobei dafür schweizweit geltende Vorgaben festgelegt werden müssten. Die kantonale Zuständigkeit sei auch deshalb sachlogisch, weil allein die Kantonspolizei die Sicherheitslage mit den Polizeibehörden anderer Kantone absprechen und einschätzen könne. Diese Einwände vermögen gegenüber den einschlägigen Ausführungen vorne zu Artikel 2a nicht zu überwiegen. Erneut sei ergänzend betont, dass die Kantonspolizei im Vorfeld einer Bewilligungserteilung erfahrungsgemäss von den Gemeinden in beratender Funktion beigezogen werden wird und somit die nötige Koordination gewährleistet erscheint. Die Zusammenarbeit zwischen den involvierten Behörden, der Kantonspolizei, der Fanarbeit, dem Klub und dem Stadionbetreiber ist und bleibt der entscheidende Punkt. Daran soll und wird sich nichts ändern, ausser dass die Behörden der Gemeinden mit der neuen Bewilligungspflicht eine Handhabe erhalten, die sie bisher nicht hatten.

9. Antrag

Dem Regierungsrat wird beantragt, der vorliegenden Verordnungsänderung zuzustimmen.

Bern, 30. Oktober 2013

DER POLIZEI- UND
MILITÄRDIREKTOR

Käser