



**Grossratsbeschluss
betreffend die Genehmigung der Änderung
des Konkordats über Massnahmen gegen
Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen
(Änderung vom 2. Februar 2012)**

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	1
2. Ausgangslage.....	1
2.1 Entwicklungen der letzten Jahre.....	1
2.2 „Policy“ der KKJPD und „Nationaler Runder Tisch gegen Gewalt im Sport“	2
2.3 Mängel der heutigen Regelung	3
2.4 Bedarf nach einer Konkordaterweiterung.....	3
3. Inhalt der einzelnen Konkordatsänderungen und -ergänzungen	4
3.1 Zuständigkeiten.....	4
3.2 Definition gewalttätigen Verhaltens (Artikel 2)	5
3.3 Bewilligungspflicht und Auflagen (Artikel 3a)	5
3.4 Durchsuchungen (Artikel 3b).....	7
3.5 Rayonverbot (Artikel 4).....	7
3.6 Verfügung über ein Rayonverbot (Artikel 5).....	7
3.7 Meldeauflage (Artikel 6)	7
3.8 Handhabung der Meldeauflage (Artikel 7)	8
3.9 Empfehlung Stadionverbot (Artikel 10)	8
3.10 Aufschiebende Wirkung (Artikel 12)	8
3.11 Zuständigkeit und Verfahren (Artikel 13)	8
4. Beitrittsbeschluss oder Beitrittsgesetz?	8
4.1 Beitritt zum ursprünglichen Konkordat.....	8
4.2 Beitritt zur Konkordaterweiterung.....	9
5. Erläuterungen zu den Bestimmungen des Beitrittsbeschlusses	11
6. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen.....	11
7. Finanzielle Auswirkungen	11
8. Personelle und organisatorische Auswirkungen.....	11
9. Auswirkungen auf die Gemeinden	12
10. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.....	12
11. Ergebnis der Konsultation.....	12
12. Antrag	13

**Vortrag
des Regierungsrates an den Grossen Rat
zum Grossratsbeschluss betreffend die Genehmigung der Änderung des Konkordats vom 15. November 2007 über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen
Änderung vom 2. Februar 2012**

1. Zusammenfassung

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 (BWIS; SR 120) verabschiedet. Diese Teilrevision trat am 1. Januar 2007 in Kraft. Eingeführt wurden fünf kaskadenhaft aufeinander abgestimmte Massnahmen. 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 für Hooligans als polizeiliche präventive Massnahmen vor dem Hintergrund der Polizeihochheit 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 Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) vom 15. November 2007 über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (fortan Konkordat) überführt. Der Kanton Bern ist diesem Konkordat mit Grossratsbeschluss vom 4. Juni 2008 beigetreten. Mittlerweile gehören dem Konkordat sämtliche 26 Kantone an.

Die mitunter beängstigende Gewaltentwicklung bei sportlichen Grossanlässen der in Frage stehenden Art rief leider nur zu schnell nach weiterführenden Massnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt im Sport (sog. „Policy gegen Gewalt im Sport“). Vor diesem Hintergrund wurden auf verschiedenen Ebenen weitere Massnahmen geprüft und getroffen. Im Interesse einer möglichst einheitlichen schweizweiten Regelung beschloss die KKJPD an ihrer Versammlung vom 2. Februar 2012, das bestehende Konkordat in einigen Punkten zu ergänzen und, als Kernstück, insbesondere neu eine Bewilligungspflicht für Fussball- und Eishockeyspiele der obersten Ligen einzuführen. Mit dem vorliegenden Beschluss soll der Kanton Bern auch der erweiterten Fassung des Konkordats beitreten.

2. Ausgangslage

Die Gründe, welche 2007 zum Erlass des Konkordats geführt haben, sind in der vorstehenden Ziffer 1 dargelegt worden; es kann darauf verwiesen werden. Die Gründe, welche zur vorliegenden Ergänzung des Konkordats geführt haben, werden in den Ausführungen der KKJPD in ihrem Bericht zur Konkordatsergänzung vom 2. Februar 2012 (www.kkjpd.ch, Verträge und Vernehmlassungen, Revision Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, Bericht zur Änderung) einlässlich dargelegt und können wie folgt zusammengefasst werden:

2.1 Entwicklungen der letzten Jahre

Die Entwicklungen der letzten Jahre in Bezug auf Gewaltereignisse, die im Zusammenhang mit dem Sport stehen, lassen sich aufgrund der Einträge im Informationssystem "HOOGAN" nachvollziehen. In diesem vom Bundesamt für Polizei (fedpol) betriebenen System werden seit dem 1. August 2007 Daten über Personen aufgenommen, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen gewalttätig verhalten haben und gegen die Massnahmen wie Stadionverbote,

Rayonverbote, Meldeauflagen, Polizeigewahrsam oder Ausreisebeschränkungen verhängt wurden.

Die bisher weit über 1'000 HOOGAN-Einträge zeigen, dass sich das Risikopotenzial im Fussball und im Eishockey zu Beginn des Jahres 2008 zu verringern schien, nachdem den Behörden mit der Teilrevision des BWIS neue Instrumente im Kampf gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zur Verfügung gestellt wurden. Nach der EURO 2008 kam es aber wieder vermehrt zu gewalttätigen Ausschreitungen anlässlich von Meisterschaftsspielen im Fussball und Eishockey. In der Saison 2008/2009 wurden 148 Ereignisse registriert, an denen es zu Gewalttätigkeiten kam. In der Saison 2009/2010 nahmen sie auf 181 zu und in der Saison 2010/2011 war eine weitere Steigerung auf 248 zu verzeichnen. Von dieser Entwicklung blieb auch der Kanton Bern nicht verschont.

Eine Umfrage der Koordinationsstelle Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen bei Fachleuten von Polizei, privaten Sicherheitsdiensten, Sportverbänden, Fanorganisationen und Transportbetrieben ergab im Sommer 2011 ebenfalls mehrheitlich die Einschätzung, dass eine Zunahme der Gewalt festzustellen ist. Diese Entwicklung ist in erster Linie auf das Umfeld der Fussballspiele zurückzuführen. Im Eishockey war der Trend in der Saison 2010/2011 dagegen positiv, indem nur noch halb so viele Massnahmen ausgesprochen werden mussten wie in der Saison 2009/2010.

Als negativer Höhepunkt müssen die Ausschreitungen vom 2. Oktober 2011 zwischen Anhängern der Grasshoppers und des FC Zürich im Stadion Letzigrund gewertet werden. Nachdem Anhänger des FC Zürich Handlicht-Fackeln in den gegnerischen Fansektor geworfen hatten, kam es zu massiven Zuschauer-Ausschreitungen und zu ernststen Bedrohungen für Leib und Leben. Das Spiel musste durch den Schiedsrichter in der 77. Minute abgebrochen werden, weil die Sicherheit der Zuschauerinnen und Zuschauer und auch jene der Spieler nicht mehr gewährleistet war.

Unvergessen bleiben auch die Bilder der schweren Ausschreitungen vor dem Meisterschaftsspiel der Super League zwischen dem FC Zürich und dem FC Basel im Zürcher Letzigrund vom 11. Mai 2011, als rund 1'500 Anhänger des FC Basel den Eingangsbereich des Gästesektors stürmten. Bei den Gewalttätigkeiten wurden zehn Personen leicht verletzt, darunter auch private Sicherheitsangestellte, welche die gewalttätigen Personen zurückdrängen wollten. Durch die Stürmung wurden ausserhalb des Stadions zahlreiche elektronische Geräte zerstört. Im Innern des Stadions plünderten die Fans Essensstände und richteten an den Toilettenanlagen massive Sachbeschädigungen an.

Die gewalttätigen Ausschreitungen im Rahmen von Fussball- und Eishockeyspielen stellen für die Kantonspolizei Bern eine grosse Belastung dar. Sie muss bei vielen Spielen mit Grossaufgeboten präsent sein, wodurch die polizeilichen Kapazitäten für die übrigen Aufgaben entsprechend vermindert werden.

2.2 „Policy“ der KKJPD und „Nationaler Runder Tisch gegen Gewalt im Sport“

Mit dem Ziel, die Gewalt im Umfeld von Fussball- und Eishockeyspielen nicht mehr länger als gesellschaftliche Tatsache hinzunehmen, und gestützt auf die Erkenntnisse aus mehreren besuchten europäischen Ländern entwickelte die KKJPD im Herbst 2009 in Zusammenarbeit mit fedpol eine Policy (Konzept) gegen Gewalt im Sport.¹ Diese basiert auf dem Ansatz, dass alle Beteiligten von Sportveranstaltungen in die Pflicht genommen werden müssen, individuell einen Beitrag zur Lösung der Gewaltproblematik in ihrem Zuständigkeitsbereich zu leisten. Die in der Policy beschlossenen Massnahmen betreffen hauptsächlich die Bereiche der Identifizierung von Gewalttätern, der Strafverfolgung, der Stadionsicherheit und der An- und Rückreise von Gästefans.

¹ Vollständiger Bericht unter:

<http://www.kkjpd.ch/images/upload/091112%20Bericht%20Policy%20Gewalt%20im%20Sport%20d.pdf>

Um die Umsetzung der in der Policy enthaltenen Massnahmen weiter voranzutreiben, genehmigte die KKJPD am 9. April 2010 zudem eine Mustervereinbarung im Fussballbereich. Die Policy und die Mustervereinbarung der KKJPD sind als (blosse) Empfehlungen ausgestaltet und legen unter anderem die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und den Klubs sowie die entsprechenden Verantwortlichkeiten fest.

Im Kanton Bern haben alle betroffenen Gemeinden Vereinbarungen mit den ansässigen Klubs der obersten Ligen im Fussball und Eishockey abgeschlossen. Diese Vereinbarungen stützen sich im Wesentlichen auf die Mustervereinbarung der KKJPD oder sind mit dieser vergleichbar.

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 Schweiz“ verabschiedet.

2.3 Mängel der heutigen Regelung

Angesichts der steigenden, teils massiven Gewalttätigkeiten rund um die Fussballspiele musste die KKJPD feststellen, dass nur wenige der in der Policy beabsichtigten Ziele erreicht werden konnten. Ein wesentlicher Mangel liegt darin, dass die Massnahmen teilweise von den Behörden nicht gegen den Willen der Klubs durchgesetzt werden können, weil es hierfür an griffigen Rechtsgrundlagen fehlt.

Erfolgreich umgesetzt wurde, dass die Eintragungen im HOOGAN heute systematisch mit Fotos erfolgen, die Sanktionen für Verstösse im Umfeld des Sports von der Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (KSBS) mit der Verabschiedung von Richtlinien vereinheitlicht wurden und die Verfügungen von Massnahmen wie Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam, weitgehend nach denselben Kriterien erfolgen.

Wichtige Massnahmen der Policy, insbesondere soweit diese nicht verbindlich sind, sondern nur empfehlenden Charakter haben (z.B. Mustervereinbarung), wurden bislang nicht bzw. nur teilweise oder nur im Umfeld einzelner Klubs umgesetzt. Teilerfolge sind festzustellen hinsichtlich der Erhöhung der Zahl von Szenekennern und Sicherheitsbegleitern, der Verstärkung der Ressourcen zur Identifikation von Gewalttätern, des Betriebs hoch auflösender Videokameras in den Stadien, der engeren Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaften, der Genehmigung von Stadionordnungen und Sicherheitskonzepten, der Einführung einer Bewilligungspflicht mit der möglichen Anordnung von Auflagen sowie der Einschränkungen beim Alkoholverkauf.

Keine Fortschritte wurden erreicht bei der Einführung der Fancard, bei der Abwicklung der An- und Rückreise der Gästefans mittels Charterzügen oder unter Einsatz des Kombitickets sowie bei der Eindämmung des Alkoholkonsums auf den Reisewegen und im Umfeld der Stadien.

2.4 Bedarf nach einer Konkordaterweiterung

Nachdem die Ziele der Policy in den letzten zweieinhalb Jahren somit weder umfassend noch einheitlich umgesetzt worden sind und sich der negative Trend der Gewalt insbesondere im Umfeld von Fussballspielen weiter fortsetzt, müssen zur Gewährleistung einer gewaltfreien Durchführung von Sportveranstaltungen auch jene Klubs und deren Umfeld eingebunden werden, welche die Massnahmen der Policy nicht oder nur in Teilbereichen befolgen. Um dies zu erreichen, sind Änderungen des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen erforderlich.

Die Änderungen umfassen im Wesentlichen:

- § die Einführung einer Bewilligungspflicht für Fussball- und Eishockeyspiele mit Beteiligung von Klubs der obersten Ligen (Super League und National League). Damit werden die Behörden in die Lage versetzt, den Klubs bzw. den Veranstaltern mittels Auflagen Vorgaben namentlich zur Stadionordnung, den Sicherheitsvorkehrungen und über die An- und Abreise der Fans zu machen;

- § die Identitätskontrolle der Fanggruppen, die gleichzeitig eine Überprüfung der Besucherinnen und Besucher bezüglich aktiver Massnahmen wie Rayonverbot und Meldeauflage gewährleistet;
- § die Rechtsgrundlagen für Personendurchsuchungen bei den Zutrittskontrollen in den Stadien;
- § die Erweiterung des Katalogs von Straftaten, welche gemäss vorliegendem Konkordat als gewalttätiges Verhalten gelten (u.a. Tötlichkeiten, Hinderung einer Amtshandlung);
- § die Erweiterung und Verschärfung des Rayonverbots und der Meldeauflage.

Auf eine Regelung der finanziellen Beteiligung der Klubs an den Kosten für polizeiliche Aufwendungen anlässlich von Sportveranstaltungen wurde verzichtet. Es sei dazu auch auf Ziffer 9 verwiesen.

Die KKJPD hat am 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 unterstützt². Er bemängelte die zu offen abgefasste Bestimmung über die Bewilligungspflicht. Gemäss Antrag des Regierungsrates hat die KKJPD in der Folge bei der Bewilligungspflicht wesentliche Anpassungen vorgenommen. Bei den anderen Kantonen, den grossen Gemeinden und den involvierten Bundesstellen ebenso wie den SBB, den Vereinigungen der Polizeikommandanten sowie beim Verband Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen stiess die Vorlage auf vollständige oder doch weitestgehende Zustimmung. Seitens der betroffenen Sportverbände stiess die vorgeschlagene generelle Bewilligungspflicht auf wenig bis zum Teil keine Gegenliebe. Abgelehnt wurde die Vorlage etwa von den Demokratischen Juristinnen und Juristen Zürich, der Fanarbeit Schweiz und den Fanorganisationen Ostkurve Bern/Gäubschwarzsüchtig. Für Einzelheiten sei auf die vorne unter 2. erwähnte Fundstelle verwiesen.

An der ausserordentlichen Plenarversammlung vom 2. Februar 2012 beschloss die KKJPD einstimmig die Änderungen des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen.

Um sicherzustellen, dass im Rahmen der Bewilligungspflicht die Auflagen nach Massgabe der jeweiligen Gefährdung möglichst einheitlich angewendet werden, hat die KKJPD eine Musterrahmenbewilligung ausgearbeitet und Empfehlungen für das Anordnen von Sanktionen nach besonderen Vorfällen in Aussicht gestellt.

3. Inhalt der einzelnen Konkordatsänderungen und -ergänzungen

3.1 Zuständigkeiten

Im Zusammenhang mit den geänderten Bestimmungen soll der Regierungsrat auf Verordnungsstufe weitere zuständige Behörden bezeichnen. Vorgesehen ist, dass die Massnahmen (Rayonverbot, Meldeauflage, Polizeigewahrsam) gemäss bisherigem Konkordat weiter durch die Kantonspolizei Bern angeordnet werden (Art. 13 Abs. 1 Konkordat). Ihr obliegt auch weiterhin die Meldung im Zusammenhang mit dem Verfügen der Massnahmen (u.a. Rayonverbot) an das Bundesamt für Polizei (fedpol) gemäss Artikel 13 Absatz 3 des Konkordates. Die entsprechenden Strafsentscheide sind von der zuständigen Strafbehörde mitzuteilen.

Die neu eingeführte Bewilligungspflicht für Fussball- und Eishockeyspiele soll durch die jeweilige Standortgemeinde wahrgenommen werden. Diese Regelung bietet sich aufgrund der gesetzlich vorgesehenen Befugnisse an, wonach die Gemeinden im Kanton Bern 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 10a Polizeigesetz [PolG] vom 8. Juni 1997³). Die Bestimmungen über die Bewilligungspflicht haben keine neuen Aufgaben oder Befugnisse für

² RRB 0025/2012

³ BSG 551.1

die Kantonspolizei Bern zur Folge. Erfahrungsgemäss wird die Kantonspolizei im Vorfeld einer Bewilligungserteilung von den Gemeinden in beratender Funktion beigezogen werden. Als dann bestimmen sich die Aufgaben der Kantonspolizei am Spieltag wie bisher grundsätzlich nach den Bestimmungen des kantonalen Polizeigesetzes bzw. nach der bestehenden konkreten Gefährdungslage.

Die vom Veranstalter eingesetzten privaten Sicherheitsunternehmen erhalten keine zusätzlichen Durchsuchungsbefugnisse. Ihre Aufgaben ergeben sich im Kanton Bern weiterhin gestützt auf das Hausrecht und die Stadionordnung (s. dazu Ziffer 3.4).

3.2 Definition gewalttätigen Verhaltens (Artikel 2)

In Absatz 1 wird in zeitlicher, thematischer 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 durch die Tötlichkeit (Art. 126 Schweizerisches Strafgesetzbuch [StGB] vom 21. Dezember 1937⁴), die Gefährdung durch Sprengstoffe und giftige Gase in verbrecherischer Absicht (Art. 224 StGB), die öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit (Art. 259 StGB) und durch die Hinderung einer Amtshandlung (Art. 286 StGB) ergänzt.

3.3 Bewilligungspflicht und Auflagen (Artikel 3a)

Die Einführung der Bewilligungspflicht für Fussball- und Eishockeyspiele der jeweils obersten Ligen und die Möglichkeit der Gemeinden, die Bewilligungen mit Auflagen zu verbinden, stellen die hauptsächlichen Änderungen des Konkordats dar. Sinn und Zweck dieser Bewilligungspflicht ist es, die Gemeinden über das Instrument von Auflagen zu berechtigen, Einfluss auf diejenigen Bereiche zu nehmen, die in der Verantwortung der Klubs bzw. der Veranstalter von Fussball- und Eishockeyspiele liegen. Die Gemeinden sollen damit die erforderlichen Massnahmen durchsetzen können, um die Gewalt von den Stadien fernzuhalten. Damit die von der Gemeinde erteilte Bewilligung und die damit einhergehenden Auflagen ihre Wirkungen nicht verfehlen, wird die Gemeinde vor Bewilligungserteilung dafür besorgt sein, (wie bisher) den Dialog mit den Veranstaltern und möglichen Dritten (z.B. Polizei, Transportunternehmen) zu suchen.

Unter die Bewilligungspflicht nach Absatz 1 fallen sämtliche Fussball- und Eishockeyspiele der Super League im Fussball und der National League im Eishockey. Im Kanton Bern fallen vor allem die Fussball- und/oder Eishockeyspiele in Bern, Biel, Thun und Langnau (Fussball: BSC Young Boys, FC Thun; Eishockey: SC Bern, EHC Biel, SCL Tigers) unter die Bewilligungspflicht. Bei Beteiligung einer Mannschaft der Super League oder National League bedürfen nicht nur Meisterschaftsspiele, sondern auch Cup-, Turnier- und Freundschaftsspiele sowie Spiele in internationalen Wettbewerben, unabhängig vom jeweiligen Austragungsort, einer Bewilligung durch die Austragungsgemeinde (z.B. Bewilligung der Gemeinde Interlaken für das Cupspiel FC Interlaken gegen FC Thun). Für solche Spiele, bei welchen im Vorfeld keine Gefährdung zu erkennen ist, ist es aber möglich, eine Bewilligung ohne Auflagen zu erteilen. Von der Anzahl her stehen die Meisterschaftsspiele der obersten Liga im Fussball und Eishockey klar im Vordergrund.

Für die Spiele von Fussball- und Eishockeyklubs unterer Spielklassen (also ohne Beteiligung einer Mannschaft aus der Super League oder National League) und von Klubs anderer Sportarten, besteht demgegenüber keine Bewilligungspflicht, aber die Möglichkeit der betreffenden Gemeinde, eine solche bei Gefährdung der Sicherheit situationsgerecht vorzusehen. Im Kanton Bern kann in Bezug auf die Sicherheit an Sportveranstaltungen erfahrungsgemäss davon

⁴ SR 311.0

ausgegangen werden, dass es kaum einen Bedarf an einer erweiterten Bewilligungspflicht für untere Fussball- und Eishockeyligen oder für andere Sportarten geben wird.

Die KKJPD hat eine Musterrahmenbewilligung mit entsprechenden Auflagen erarbeitet, welche den Klubs für die Dauer von einigen Spielen, für eine halbe oder gar für die ganze Saison erteilt werden kann. Diese stützt sich aber nicht bloss auf das Konkordat, sondern sie enthält auch Regelungen, welche nur durch das jeweilige kantonale Recht abgedeckt werden kann (z.B. Beteiligung der Klubs an den Sicherheitskosten). Die Musterrahmenbewilligung ist daher nur im Sinne einer Festlegung der groben Leitplanken für eine schweizweite Umsetzung der Bewilligungspraxis zu verstehen. Sie bedarf der konkreten Anpassung an die bestehenden kantonalbernischen Gesetze (z.B. PolG) und dem Sicherheitsbedürfnis der einzelnen Gemeinde. Es wird deshalb primär Sache der oben erwähnten Gemeinden mit Klubs aus der Super League und National League sein, die konkrete Ausgestaltung ihrer künftigen (Rahmen)Bewilligungen gestützt auf das Konkordat zu bestimmen.

Zudem stellt die KKJPD im Hinblick auf eine einheitliche Praxis der Bewilligungsbehörden Empfehlungen bereit, wie auf besondere Vorfälle wie die Stürmung eines Stadionsektors, unerlaubte Fanmärsche und Abbrennen von pyrotechnischen Gegenständen reagiert werden soll. Der hier zu erwähnende allfällige Abbruch eines laufenden Spiels kann jedoch nur bei einer sehr starken Gefährdung der Sicherheit in Frage kommen. Ein solcher Entscheid wäre heute bereits gestützt auf den allgemeinen Polizeiauftrag der Gefahrenabwehr gemäss den einschlägigen Bestimmungen des PolG denkbar.

Mit den Bewilligungen können Auflagen einhergehen. In Absatz 2 werden hierzu beispielhaft einige Auflage erwähnt, die Gegenstand einer Bewilligung sein können. Bei der Auswahl möglicher Auflagen werden sich die Bewilligungsbehörden von einer pflichtgemässen Ermessensausübung leiten lassen. Auflagen sind dabei auch flexibel zu handhaben und bei Bedarf relativ einfach anpassbar. Zu den *baulichen Massnahmen* gehören z.B. die Anordnung der Sitzplatzpflicht in den Stadien und der Einbau von Wellenbrechern, die eine systematische Eingangskontrolle sicherstellen und die Stürmung von Stadioneingängen kurz vor Spielbeginn verhindern. Unter *technischen Massnahmen* fällt unter anderem die Installation oder das Nachrüsten hoch auflösender Videokameras an neuralgischen Standorten. Der *Einsatz bestimmter personeller oder anderer Mittel* durch den Veranstalter kann im Bereich der Stadion-sicherheit darin bestehen, dass einerseits die Stadionordnung, in der allfällige Auflagen und Verbote für die Verwendung von pyrotechnischen Gegenständen, Fahnen und Transparenten erlassen sind, und dass andererseits das Sicherheitskonzept von der Gemeinde genehmigt werden muss. Den Gemeinden steht es offen, festzulegen, wie viele Stewards oder Angehörige privater Sicherheitsdienste der Veranstalter für ein Spiel zum Dienst aufzubieten hat. Sie kann auch die Anspielzeiten der Sportveranstaltung dahingehend ansetzen, dass sich Sicherheitsrisiken mit gleichentags oder gleichzeitig stattfindenden Ereignissen verhindern lassen.

Mit Auflagen in Bezug auf den *Verkauf der Eintrittskarten* für die Sportveranstaltung kann z.B. verhindert werden, dass sich die Anhänger von Heim- und Gastmannschaft auf ihren An- und Rückreisewegen ausser- wie innerhalb der Stadien begegnen. Bei Sportveranstaltungen wird Alkohol zuweilen in grossen Mengen konsumiert. Dieser wirkt enthemmend und führt mitunter zu Gewalttätigkeiten. Den Gemeinden soll es auch in dieser Hinsicht ermöglicht werden, den *Verkauf von Alkohol* inner- und ausserhalb der Stadien zu reglementieren.

Die Fernhaltung von gewalttätigen Fans ist nur möglich, wenn die *Zutrittskontrollen* der Besucherinnen und Besucher von Sportveranstaltungen an den Stadioneingängen oder beim Besteigen von Fantransporten nicht nur visuell erfolgt. Die Gemeinden können daher vorschreiben, dass sich die Besucherinnen und Besucher einer Identitätskontrolle und/oder einem Abgleich mit Einträgen (z.B. Stadionverbot, Rayonverbot) im Informationssystem HOOGAN unterziehen lassen müssen (Absatz 3). Um die *An- und Rückreise der Gästefans* besser zu bestimmen, soll die Gemeinde den Verkauf von Kombitickets anordnen können. Diese sehen vor, dass nur jene Gästefans in den Gästesektor des Stadions gelangen, welche mit dem von der Gemeinde bestimmten Transportmittel anreisen. Dabei wird nach Rücksprache mit dem Transportunternehmen die An- und Rückreise so festgelegt, dass eine Trennung der Gäste- und Heimfans in räumlicher und zeitlicher Hinsicht unterstützt wird. Mit der vorge-

sehenen Änderung des Personenbeförderungsgesetzes des Bundes (PBG)⁵ sollen ergänzende Regelungen für Fantransporte (inkl. Kombiticket) geschaffen werden.

Wird gegen verfügte Auflagen verstossen, hält Absatz 4 die entsprechenden Sanktionsmassnahmen (v.a. Bewilligung für künftige Spiele verweigern; zusätzliche Auflagen für künftige Spiele anordnen) und den möglichen Kostenersatz für die dadurch entstandenen Schäden fest.

3.4 Durchsuchungen (Artikel 3b)

Durchsuchungen beim Besteigen von Fantransporten oder beim Zutritt zum Stadion können nicht nur im Rahmen von Fussball- und Eishockeyspielen, sondern bei allen Sportveranstaltungen durchgeführt werden. Sie werden durch die Polizei bei einem konkreten Verdacht vorgenommen und können auch unter den Kleidern erfolgen (Absatz 1). Artikel 36 PolG sieht bereits die Durchsuchung von Personen durch die Kantonspolizei bei begründetem Verdacht vor. Artikel 3b des Konkordats räumt der Kantonspolizei Bern deshalb keine weitergehenden Befugnisse ein.

Auf die in Absatz 2 vorgesehene Delegation zur Vornahme von verdachtslosen Durchsuchungen von Besucherinnen und Besucher über den Kleidern am *ganzen* Körper, wovon auch ein gezieltes Abtasten des Intimbereiches erfasst würde, an private Sicherheitsunternehmen wird im Kanton Bern verzichtet. Die bisherige Praxis für das Abtasten bei den Stadioneingängen durch private Sicherheitsdienste (über den Kleidern, ohne Intimbereich), welche sich auf das Hausrecht und die Stadionordnung stützt, bleibt davon unberührt.

Absatz 3 legt die Pflicht des Veranstalters fest, die Besucherinnen und Besucher über mögliche Durchsuchungen im Voraus zu informieren.

3.5 Rayonverbot (Artikel 4)

Die Dauer des Rayonverbotes wird derjenigen für Stadionverbote angepasst und kann neu für ein bis längstens drei Jahre verfügt werden. Zudem kann ein Rayonverbot neu Rayons in der ganzen Schweiz umfassen (Absatz 2). Zu beachten ist jedoch, dass nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit das Rayonverbot die betroffene Person nur einschränken soll, sich in Rayons aufzuhalten, in denen sich die Anhänger ihres Vereins bewegen. Der geltende Absatz 3 wurde dahingehend ergänzt, dass auch die Behörde im Kanton, in dem der Klub seinen Sitz hat, zu dem die betroffene Person in Beziehung steht, ein Rayonverbot verfügen kann. Die Vorrangregelung für die Kantone, welche aus demselben Vorfall ein Rayonverbot erlassen könnten, wurde entsprechend angepasst.

3.6 Verfügung über ein Rayonverbot (Artikel 5)

Bei Rayonverboten, die neu Rayons in der ganzen Schweiz umfassen können, ist es aus praktischen Gründen nicht möglich, Pläne sämtlicher Rayons auszuhändigen, die vom Rayonverbot erfasst sind. Daher werden die betroffenen Personen in der Verfügung auf eine Internetseite hingewiesen, auf der sie sich über den räumlichen Geltungsbereich informieren können. Sollte die betroffene Person über keinen Internetzugriff verfügen, gibt ihr die verfügende Behörde (Kantonspolizei Bern) die Möglichkeit, sich bei einer in der Verfügung bezeichneten Behörde über den räumlichen Geltungsbereich in Kenntnis zu setzen.

3.7 Meldeauflage (Artikel 6)

Der Begriff „Polizeistelle“ in den Absätzen 1 und 2 wurde durch „Amtsstelle“ ersetzt und Absatz 1 insofern präzisiert, als diese von der Kantonspolizei Bern ausdrücklich zu bezeichnen ist. Letztere kann Meldeauflagen neu für die Dauer von längstens drei Jahren verfügen. Auf die Festlegung einer Mindestdauer wird weiterhin verzichtet (Absatz 1). Sodann wurde der Katalog der für den Erlass einer Meldeauflage möglichen Gründe (Absatz 1 Buchstaben a bis c) erheblich erweitert und angepasst. Neu können Gewalttätigkeiten gegen Personen, Sach-

⁵ SR 745.1

beschädigungen 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 direkt zu einer Meldeauflage führen, ohne dass zuvor ein Rayonverbot verfügt werden muss. Indem für weniger schwerwiegende Gewaltakte (z.B. Tötlichkeiten) bei einer Ersttäterin oder einem Ersttäter nach wie vor nur ein Rayonverbot verfügt wird, wird das Kaskadensystem beibehalten.

3.8 Handhabung der Meldeauflage (Artikel 7)

Absatz 4 sieht mit der Verdoppelung der Dauer neu eine Sanktion bei einem Verstoss gegen die Meldeauflage ohne entschuldbare Gründe vor.

3.9 Empfehlung Stadionverbot (Artikel 10)

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.

3.10 Aufschiebende Wirkung (Artikel 12)

Beschwerden gegen Verfügungen, die im Zusammenhang mit der Bewilligungspflicht nach Artikel 3a erfolgen, 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.

3.11 Zuständigkeit und Verfahren (Artikel 13)

Nach Absatz 1 bezeichnen die Kantone die Behörden, die für die Bewilligung und die anderen Massnahmen zuständig sind (vgl. Ziffer 3.1).

Änderung der Bezeichnung und Nummerierung von Kapiteln:

Aufgrund der neu eingeführten Bestimmungen von Artikel 3a und 3b wird die Bezeichnung des zweiten Kapitels (neu: „Bewilligungspflicht und Auflagen“) geändert und ein neues Kapitel 3 („Polizeiliche Massnahmen“) geschaffen. Die Nummerierung der übrigen Kapitel verschiebt sich entsprechend.

4. Beitrittsbeschluss oder Beitrittsgesetz?

Nach Artikel 74 Absatz 2 der Kantonsverfassung (KV; BSG 101) genehmigt der Grosse Rat interkantonale Verträge, soweit sie nicht in die alleinige Zuständigkeit des Regierungsrates fallen. In die alleinige Zuständigkeit des Regierungsrates fallen interkantonale Verträge, falls sie kurzfristig kündbar sind und gleichzeitig entweder einen Gegenstand zum Inhalt haben, dessen Regelung in der Verordnungskompetenz des Regierungsrates liegt, oder von untergeordneter Bedeutung sind. Interkantonale Verträge, welche vom Grosse Rat genehmigt werden, unterliegen der fakultativen Volksabstimmung, wenn sie einen Gegenstand zum Inhalt haben, der im kantonalen Recht der fakultativen Volksabstimmung unterliegt, also beispielsweise auf Gesetzesstufe geregelt werden muss. Ausnahmsweise erfolgt der Beitritt zu interkantonalen Verträgen durch Gesetz. Dies ist dann der Fall, wenn der Beitritt ergänzende Regelungen im kantonalen Recht auf der Gesetzesstufe oder die Anpassung von Gesetzen erfordert (s. zum Ganzen auch „Rechtsetzungstechnische Richtlinien [RTL], Modul 3, Ziff. 3.1).

4.1 Beitritt zum ursprünglichen Konkordat

Mit dem Konkordat in der ursprünglichen Fassung wurden insbesondere eine unbefristete Rechtsgrundlage für die Bekämpfung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen mittels Registrierung gewalttätig gewordener Hooligans in einem nationalen Informationssystem und die Möglichkeit der Anordnung einer Ausreisebeschränkung, eines Rayonverbots, einer Mel-

deauflage oder des Polizeigewahrsams geschaffen sowie die entsprechenden Zuständigkeiten und das Verfahren geregelt. Das Konkordat hatte damit unbestritten Gesetzesrang. Der materielle Inhalt der in Frage stehenden Massnahmen, welche sehr wohl in geschützte Grundrechtspositionen eingreifen, wurde dabei im Konkordat selber in genügender Schärfe geregelt, so dass es nicht mehr um die gesetzliche Verankerung der „Grundzüge der Rechtsstellung der einzelnen“ im Sinne von Artikel 69 Absatz 4 Buchstabe a KV ging. Ebensovienig standen Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Behörden im Sinne von Buchstabe d der erwähnten Verfassungsbestimmung in Frage, deren Regelung ebenfalls auf Gesetzesstufe hätte erfolgen müssen. Soweit Rechtssetzungsbedarf auf Stufe Kanton bestand, genügte daher der Erlass der Einführungsverordnung vom 14. Oktober 2009 zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (fortan Einführungsverordnung; (BSG 551.212). Darin wird die Kantonspolizei als zuständig für die Verhängung von Rayonverboten, Meldeauflagen und Polizeigewahrsam erklärt, und für die gerichtliche Überprüfung der Rechtmässigkeit des Freiheitsentzugs beim Polizeigewahrsam wird auf die einschlägige Bestimmung im Polizeigesetz verwiesen.

4.2 Beitritt zur Konkordaterweiterung

Es handelt sich bei der vorliegenden Konkordaterweiterung keineswegs um eine völlig neue interkantonale Vereinbarung, sondern das geltende Konkordat wird in seinen Grundzügen beibehalten. Die bisherigen Massnahmen werden präzisiert und teilweise verschärft. Der materielle Inhalt der in Frage stehenden Massnahmen, die, wie erwähnt, durchaus in geschützte Grundrechtspositionen eingreifen, wird aber weiterhin im Konkordat selber in genügender Schärfe geregelt. Ein Widerspruch zu Artikel 69 Absatz 4 Buchstabe a KV ist damit weiterhin nicht auszumachen.

Einer näheren Betrachtung bedürfen unter diesem Gesichtswinkel lediglich die beiden neuen Artikel 3a (Bewilligungspflicht) und Art. 3b (Durchsuchung).

Absatz 1 der letztgenannten Bestimmung räumt der Kantonspolizei keine weitergehenden Befugnisse ein als sie sie gestützt auf Artikel 36 PolG bereits heute hat; einer ergänzenden Regelung auf Gesetzesstufe bedarf es daher nicht. Etwas heikler könnte sich die Situation hinsichtlich Absatz 2 von Artikel 3b ausnehmen, steht doch die Auslagerung von hoheitlichen Aufgaben an Dritte in Frage, die auch in das staatliche Gewaltmonopol eingreifen. Zwar kann der Kanton gemäss Artikel 95 Absatz 1 KV öffentliche Aufgaben an Private und Institutionen ausserhalb der Verwaltung übertragen. Gemäss Absatz 2 Buchstabe d sind indessen Art und Umfang der Übertragung einer öffentlichen Aufgabe, sofern diese eine bedeutende Leistung zum Gegenstand hat oder zur Einschränkung von Grundrechten oder zur Erhebung von Abgaben ermächtigt, im Gesetz zu regeln. Auch die KKJPD hat sich bei Erlass der vorliegenden neuen Konkordatsbestimmung Überlegungen rechtlicher Art gemacht und dabei auch Experten beigezogen. Diese gelangten zum Schluss, bereits ein gezieltes (anstatt ein bloss nicht gezieltes, welches gestützt auf das Hausrecht und die Stadionordnung eher zulässig erscheint) Abtasten über den Kleidern im Intimbereich ohne konkreten Verdacht müsse Polizeiangehörigen vorbehalten werden, wobei eine Delegation an private Sicherheitsunternehmen zulässig erscheine, wenn diese im Rahmen eines Gesetzes im formellen Sinne erfolge. Voraussetzung sei aber, dass die Polizei selbst im kantonalen Polizeirecht über eine genügende Rechtsgrundlage für verdachtsunabhängige Durchsuchungen von Matchbesucherinnen und Matchbesuchern verfüge, könne sie doch nicht mehr delegieren als sie selber habe. Ob der geltende Artikel 36 PolG als genügende gesetzliche Grundlage hinzuhalten vermöchte, erscheint zumindest fraglich, kann aber offen bleiben, da der Kanton Bern, wie vorne unter Ziffer 3.4 dargelegt, auf die in der fraglichen Konkordatsbestimmung vorgesehene Möglichkeit einer Delegation verzichten wird.

Somit kann auch der Beitritt zum neuen Artikel 3b des Konkordats auf dem Beschlussweg erfolgen.

In Artikel 3a des Konkordats wird neu eine Bewilligungspflicht für Fussball- und Eishockeyspiele mit Beteiligung der Klubs der jeweils obersten Spielklasse der Männer eingeführt. 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. In den Absätzen 2 bis 4 werden mögliche Auflagen erwähnt, und es werden dabei insbe-

sondere die nötigen Rechtsgrundlagen für die Identitätskontrolle von Fangruppen, bauliche und technische Vorgaben inner- und ausserhalb des Stadions sowie die Einführung eines Kombitickets für Gästefans bei Risikospielen geschaffen. Ebenso werden Sanktionen für den Fall der Verletzung von Auflagen statuiert. Bewusst werden kann-Formulierungen gewählt, sollen doch einerseits alle sinnvollen Möglichkeiten geschaffen werden, andererseits können und sollen die Auflagen aber nicht für jedes Spiel die gleichen sein. Vielmehr sind sie auf die spezifischen Sicherheitsbedürfnisse im Zusammenhang mit einem bestimmten Spiel und einer bestimmten Stadionumgebung abzustimmen. Die Auflagen sollen aber nach Massgabe der jeweiligen Gefährdung schweizweit möglichst einheitlich angewendet werden. Die Koordinationsgruppe Gewalt im Umfeld des Sports (GiUS), die aus Vertretern der öffentlichen Hand, der Sportverbände und –ligen sowie der Fanarbeit Schweiz besteht, ist denn auch daran, einschlägige Empfehlungen auszuarbeiten, wobei bei Spielen mit geringem, mittlerem und hohem Risiko je unterschiedliche Auflagen empfohlen werden. Wenn derartigen Empfehlungen oder allenfalls auch Musterbewilligungen auch nicht Rechtssatzcharakter zukommt und Artikel 3a selber durchaus Raum für Interpretationen offen lässt, so kann doch nicht verkannt werden, dass angesichts der von Ort zu Ort und Spiel zu Spiel mitunter sehr grossen Unterschiede ein einheitliches Über-einen-Leisten-Schlagen von vornherein nicht zielführend wäre und insbesondere auch in Kreisen, die einer Bewilligungspflicht gegenüber generell eine eher ablehnende Haltung einnehmen, keinerlei Akzeptanz fänden. Im Lichte dieser Ausführungen erscheint die Regelungsdichte im ergänzten Konkordat in diesem Bereich auch in Würdigung der tangierten Freiheitsrechte der Betroffenen ausreichend klar und präzise, und es drängen sich dazu zumindest im heutigen Zeitpunkt keine ergänzenden materiellen Bestimmungen im kantonalen Gesetzesrecht auf. Auch wenn direkte Vergleiche mit anderen Kantonen angesichts der unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Begebenheiten nur bedingt angestellt werden können, scheint sich in jenem halben Dutzend Kantonen, in welchen das Beitrittsverfahren bereits weit fortgeschritten oder doch terminiert ist, ebenfalls kein zusätzlicher materieller Regelungsbedarf auf Stufe Gesetz abzuzeichnen.

Nicht unerwähnt soll und darf an dieser Stelle schliesslich bleiben, dass sich der Grosse Rat in der Januarsession 2012 im Rahmen der Beratung einer ganzen Reihe von einschlägigen parlamentarischen Vorstössen sehr intensiv mit der Problematik Gewalt bei Sport (und auch anderen grossen) Veranstaltungen auseinandergesetzt hat (M 148-2011, Müller [Bern, FDP], M 223-2011, Kast [Bern, CVP], M 209-2011, Häsler [Burglauenen, Grüne] / Siegenthaler [Thun, SP] und M 240-2011, Müller [Bowil, SVP]). Dabei sind sämtliche Motionspunkte, die eine zwingende Bewilligungspflicht für sportliche Grossveranstaltungen verlangt haben, mit klaren Mehrheiten überwiesen worden. Dabei ging aus der gemeinsamen regierungsrätlichen Antwort zu den Vorstössen sehr wohl auch hervor, dass und wie die zwischenzeitlich nun beschlossene Konkordatsergänzung in etwa aussehen dürfte.

Es kann daher zusammenfassend festgestellt werden, dass der Beitritt zum erweiterten Konkordat wiederum, wie bereits derjenige zur ursprünglichen Fassung, auf dem grossrätlichen Beschlusseswege mit Referendumsvorbehalt erfolgen kann.

Aus Gründen der Organisationsautonomie der Kantone werden die zuständigen Behörden für die Anordnung der konkordatlichen Massnahmen und auch für die neue Bewilligungspflicht im Konkordat nicht genannt und den Kantonen überlassen. Wie erwähnt, hat der Kanton Bern Ersterer in seiner Einführungsverordnung geregelt. Was nun die neue Bewilligungspflicht angeht, so macht es in mehrfacher Hinsicht Sinn, diese den betroffenen Gemeinden zu übertragen. In der Praxis dürfte es sich praktisch zur Hauptsache ohnehin bloss um die Gemeinden Bern, Biel, Thun und Langnau handeln. Entsprechende Sondierungsgespräche und eine Begrüssung der Geschäftsstelle der Regierungsstatthalterämter sowie des Verbands Bernischer Gemeinden hat denn auch gezeigt, dass dazu durchaus Verständnis und Bereitschaft besteht, auch wenn in der Konsultation (s. dazu Ziff. 11) bezüglich der vorgeschlagenen Zuständigkeit nicht ganz einhellige Zustimmung zum Ausdruck gebracht wurde. Nicht nur kennen die Gemeinden die örtlichen Verhältnisse am besten, sondern es wird damit auch keineswegs eine neue kommunale Zuständigkeit eingeführt, sondern diese ergibt sich, wie schon unter Ziffer 3.1 erwähnt, vielmehr bereits aus Gesetz und Verfassung, da die Verantwortlichkeit für die öffentliche Sicherheit bei den Gemeinden liegt. So wird etwa in Artikel 9 PolG festgehalten, die

Gemeinde Sorge für die Erfüllung der Aufgaben der Sicherheits- und der Verkehrspolizei, und in Artikel 10a wird die ausschliessliche Zuständigkeit der Gemeinden für die Erteilung von kommunalen Bewilligungen aller Art, insbesondere für Kundgebungen und Veranstaltungen sowie für sämtliche in die Kompetenz der Gemeinde fallenden verwaltungsrechtlichen Belange stipuliert. Es erscheint vor diesem Hintergrund ausreichend, aber auch nötig, dass die kommunale Zuständigkeit für die Bewilligungserteilung im Rahmen einer Teilrevision der Einführungsverordnung aufgenommen wird.

Wer formal Bewilligungsnehmer ist, kann aufgrund der höchst unterschiedlichen Besitzverhältnisse von Klubs und Stadien nicht generell-abstrakt geregelt werden. Dies ist vielmehr nach den lokalen Verhältnissen mit der Bewilligungsbehörde festzulegen.

5. Erläuterungen zu den Bestimmungen des Beitrittsbeschlusses

Eingehender Bemerkungen dazu bedarf es kaum. Da der Kanton Bern dem ursprünglichen Konkordat längst beigetreten ist, ist der Klarheit halber vorweg darauf hinzuweisen. Formell zu genehmigen sind dann folgerichtig nur noch die Änderungen bzw. Ergänzungen des Konkordats. Schliesslich ist festzulegen, wann die Änderungen in Kraft treten sollen, und Eingang in den Beschluss zu finden hat schliesslich auch der Hinweis auf die Möglichkeit des fakultativen Referendums, da es sich um ein rechtssetzendes Konkordat handelt und auch die vorliegende Änderung rechtsetzender Art ist, deren Inhalt, würde er statt inter- innerkantonal geregelt, auf Gesetzesstufe geregelt werden müsste.

6. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Der Regierungsrat hat sich für die laufende Legislatur der Grundmaxime der nachhaltigen Entwicklung verschrieben und will insbesondere in acht Schwerpunkten tätig werden. Einer davon bildet die Erhöhung der öffentlichen Sicherheit. Vor diesem Hintergrund erscheint es im Lichte der Tatsache, dass es in jüngerer und jüngster Zeit auch im Kanton Bern bei Grossanlässen der in Frage stehenden Art vermehrt zu inakzeptablen Gewaltausbrüchen, massiven Sachbeschädigungen und leichteren oder gar schwereren Körperverletzungen gekommen ist, absolut nötig und gerechtfertigt, das behördliche, insbesondere polizeiliche Instrumentarium zu optimieren und zu vervollständigen, damit unliebsamen Ereignissen der geschilderten Art in Zukunft besser und wirksamer begegnet werden kann, nachdem sich die Möglichkeiten gemäss der bisherigen Konkordatsfassung offensichtlich als ungenügend und unvollständig erwiesen haben. Dass der vorliegende Beitrittsbeschluss nicht ausdrücklich in die Legislaturplanung 2011 – 2014 aufgenommen worden ist, schadet dabei nicht, zumal bei deren Erlass die nunmehr erfolgte Konkordatsergänzung noch nicht absehbar war.

7. Finanzielle Auswirkungen

Der Beitritt zum geänderten Konkordat ändert für den Kanton Bern in der finanziellen Belastung nichts, da keine neuen polizeilichen Massnahmen in Betracht gezogen werden. Insbesondere soll bei einem allfälligen Verstoss eines Klubs gegen angeordnete Auflagen primär von einem Polizeieinsatz abgesehen werden. Vielmehr soll die Bewilligungsbehörde in solchen Fälle die Bewilligung entziehen, sie für künftige Spiele verweigern oder künftige Bewilligungen mit zusätzlichen Auflagen versehen (vgl. Art. 3a Abs. 4).

Die Konkordatsänderungen haben vor allem im Hinblick auf die Erarbeitung und Erteilung der Bewilligungen finanzielle Auswirkungen für die Gemeinden (vgl. unten Ziffer 9). Die Einführung der neuen Massnahmen kann zu einer Reduktion der Polizeieinsätze bzw. der Grösse der Polizeiaufgebote führen, was jedoch wiederum den Vertragsgemeinden zugute kommt.

8. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Personelle und organisatorische Auswirkungen sind keine auszumachen. Es kann einzig darauf hingewiesen werden, dass die Einführung der Bewilligungspflicht und die verschärften Massnahmen (Rayonverbot und Meldeaufgabe) in absehbarer Zeit zu geringeren Polizeiauf-

geboten und damit zu einer Entlastung der Mitarbeitenden der Kantonspolizei Bern führen dürfte.

9. Auswirkungen auf die Gemeinden

Durch die Änderungen des Konkordats fallen insbesondere im Zusammenhang mit dem Erlass von Bewilligungen für Fussball- und Eishockeyspiele Mehraufgaben für die betreffenden Gemeinden an, wobei die Stadt Bern mit zwei Klubs in den obersten Ligen hinsichtlich der Zahl der Bewilligungen im Vordergrund stehen dürfte. Wie sich diese vorwiegend administrativen Mehraufgaben kostenmässig niederschlagen werden, kann allerdings nur schwer abgeschätzt werden, denn es ist nicht absehbar, wie viele Bewilligungen bzw. Änderungen von Bewilligungen künftig erlassen werden müssen. Die Gemeinden können für ihre Bewilligungen Gebühren erheben, sofern solche in der entsprechenden Gebührenordnung der Gemeinde vorgesehen sind. 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 bei weitem kompensieren.

Im Übrigen bleibt es den Gemeinden weiterhin unbenommen, von den Veranstaltern eine Gebühr für die polizeilichen Aufwendungen zu erheben bzw. diese anzupassen (vgl. Artikel 61 Absatz 2 PolG), sofern sie die dafür notwendigen ergänzenden Bestimmungen auf kommunaler Stufe geschaffen haben.

10. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Es ergeben sich keine speziellen, direkten Auswirkungen.

11. Ergebnis der Konsultation

Die Konsultation hat ergeben, dass die Änderungen des Konkordats grundsätzlich begrüsst werden. Die Einführung der Bewilligungspflicht stösst bei einigen betroffenen Sportvereinen und Fanorganisationen auf Skepsis oder Ablehnung.

Drei Vernehmlassungsteilnehmende äusserten sich kritisch zur vorgesehenen Zuständigkeit der Gemeinde als Bewilligungsbehörde. Während die Geschäftsleitung der Regierungsverwaltung die teilweise Zuständigkeit der Regierungsstatthalterämter (Alkoholausschank) begrüsst, neigt die Bernische Ortspolizeivereinigung dazu, dass die Regierungsstatthalterämter die Bewilligungsbehörden gemäss Konkordat sein sollten. Die Stadt Bern fordert die Ansiedlung der Bewilligungsbehörde auf kantonaler Ebene, weil nur dadurch eine rechtsgleiche Behandlung aller Klubs und eine einheitliche Anwendung der Bewilligungskriterien erfolgen könne. Damit die vorgesehenen Auflagen aufeinander abgestimmt werden können, müssen sie von einer einzigen Bewilligungsbehörde in einer einheitlichen Bewilligung angeordnet werden können. Eine Aufteilung der Verantwortung im Bereich der Sicherheit ist weder sinnvoll noch gesetzlich vorgesehen. Aufgrund der bisherigen gesetzlichen Verantwortung der Gemeinden im Bereich der Sicherheit und bei der Erteilung von Bewilligungen für Veranstaltungen, ist an der kommunalen Bewilligungsbehörde festzuhalten. Die Bedenken hinsichtlich der einheitlichen Anwendung der Bewilligungskriterien sind unberechtigt. Die vier betroffenen Gemeinden (Bern, Biel, Thun und Langnau), welche alle unterschiedlichen Regierungsverwaltungseinheiten angehören, werden sich bei der Erarbeitung der Rahmenbewilligungen absprechen können.

Die Vernehmlassungen zu den inhaltlichen Änderungen des Konkordates lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- a) Mehrfach wurde der Hinweis gemacht, dass die Bewilligungsbehörde von ihrem Ermessen beim Erlassen von Auflagen Gebrauch machen solle. Mit der Zuständigkeit der Gemeinde als Bewilligungsbehörde kann den lokalen Verhältnissen und den Verhältnissen und Möglichkeiten des betroffenen Klubs am besten Rechnung getragen werden. Es ist Aufgabe der Gemeinde, die erforderlichen Auflagen für den ansässigen Klub zu erarbeiten. Dabei wird vorgängig weiterhin ein Dialog mit den verschiedenen Partnern (u.a. Gemeinde, Klub,

Polizei) angezeigt sein. Die Rahmenbewilligung und die Empfehlungen der KKJPD lassen den nötigen Regelungsraum für die Gemeinden zu, um praktikable Auflagen, welche an die lokalen Verhältnisse angepasst sind und zu einer erhöhten Sicherheit bei bestimmten Risikospielen beitragen, festlegen zu können.

- b) Die Städte Bern und Langnau äussern ihre Bedenken hinsichtlich einer allfälligen Schadenersatzpflicht der Bewilligungsbehörde für den Fall, dass sie für ein bestimmtes Spiel keine Bewilligung erteilt bzw. eine solche entzieht. Staatliche Behörden haften nur, wenn sie widerrechtlich gehandelt haben. Da sich vorliegend das Handeln der Bewilligungsbehörde auf die Bestimmungen des Konkordates stützt, liegt keine Widerrechtlichkeit vor, weshalb eine Staatshaftung nicht zu befürchten ist.
- c) In verschiedenen Vernehmlassungen wurden die Auflagen, welche mit der Bewilligung erlassen werden können, insgesamt als unverhältnismässig erachtet (FC Thun, Fangruppe Thirty-Nine vom EHC Biel, Fanarbeit Bern). Dabei wird insbesondere bemängelt, dass die friedlichen Matchbesucherinnen und –besucher zu Unrecht von einem allfälligen Alkoholverbot in Stadien betroffen wären. Zudem stelle das Kombiticket eine Bevormundung der Matchbesucherinnen und –besucher dar. Diesen Einwänden muss entgegengehalten werden, dass der weit überwiegende Anteil an tätlichen Auseinandersetzungen oder Pyro-Würfen unter mehr oder minder starkem Alkoholeinfluss erfolgt. Die Polizei hat europaweit gute Erfahrungen mit Alkoholverboten gemacht und der Standard der UEFA (Europäischer Fussballverband) bei internationalen Spielen umfasst ein Alkoholverbot. Ein Alkoholverbot wird zudem von der KKJPD nur für Hochrisikospiele empfohlen, welche einen geringen Anteil sämtlicher Fussball- und Hockeyspiele mit Beteiligung der Klubs der obersten Ligen ausmachen. Das Kombiticket soll ebenfalls nur bei Hochrisikospielen vorgesehen werden können. Das Kombiticket bezweckt, dass sich verfeindete Fangruppierungen nicht begegnen und Gästefans an unbewilligten Fanmärschen gehindert werden können. Damit soll die persönliche Freiheit der Stadtbevölkerung und von Verkehrsteilnehmenden auf der Strasse besser geschützt werden.
- d) Die kantonale Datenschutzaufsichtsstelle erachtet einen Zuständigkeitskonflikt zwischen der Videoüberwachung der Kantonspolizei bei Massenveranstaltungen (vgl. Art. 51 PolG) und der Einflussnahme der Gemeinde auf die Videoüberwachung der Veranstalter von Sportveranstaltungen gemäss Konkordat (Art. 3a Abs. 2). Art. 51 PolG regelt ausschliesslich die Videoüberwachung durch die Kantonspolizei und sie betrifft grundsätzlich Videoüberwachungen im öffentlichen Raum (z.B. auf Anreiserouten der Fans). Diese ist klar von der Videoüberwachung durch den privaten Veranstalter im und rund ums Stadion, auf welche die Gemeinde gemäss Konkordat Einfluss nehmen kann, zu unterscheiden. Die Veranstalter stützen sich dabei auf das Hausrecht und sie setzen die Videoüberwachung zum Schutz der Besucherinnen und Besucher sowie des Stadions ein. Demzufolge besteht in Bezug auf die Videoüberwachung kein Zuständigkeitskonflikt zwischen der Gemeinde und der Kantonspolizei.

12. Antrag

Es wird dem Grossen Rat beantragt, dem vorliegenden Beschluss betreffend Änderung des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zuzustimmen.

Bern, 10. Januar 2013

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *Rickenbacher*

Der Staatsschreiber: *Nuspliger*