

# Bericht zu ausgewählten Fragen zum Hooligan-Konkordat

zuhanden der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)

***Schlussbericht vom 3. August 2021***

Dr. Alain Brechbühl  
Dr. Jann Schaub  
Prof. Dr. Jonas Weber  
Tim Willmann

Universität Bern, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Institut für Strafrecht und Kriminologie (ISK)  
Schanzeneckstrasse 1, Postfach, 3001 Bern  
Kontaktperson: Jann Schaub, [jann.schaub@krim.unibe.ch](mailto:jann.schaub@krim.unibe.ch)

Zitiervorschlag: Brechbühl Alain/Schaub Jann/Weber Jonas/Willmann Tim, Universität Bern, Institut für Strafrecht und Kriminologie, Bericht zu ausgewählten Fragen zum Hooligan-Konkordat zuhanden der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), Schlussbericht vom 3. August 2021, Bern.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Ausgangslage</b> .....	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Vorbemerkungen</b> .....	<b>4</b>
2.1	Rechtliche Qualifikation .....	4
2.2	Anordnungs- und Bemessungskriterien .....	5
<b>3.</b>	<b>Beantwortung der vorgelegten Fragen</b> .....	<b>8</b>
3.1	Zusammentreffen mehrerer gewalttätiger Verhaltensweisen .....	8
3.2	Kombination von Massnahmen .....	11
3.3	Verjährung .....	13
3.4	Verbot der Mitfahrt in einem spezifischen Zug .....	15
3.5	Elektronische Kontrolle von Meldeauflagen .....	17
<b>4.</b>	<b>Literatur</b> .....	<b>19</b>

## 1. Ausgangslage

Die im Jahr 2020 abgeschlossene Evaluation des Hooligan-Konkordats<sup>1</sup>, die von der Forschungsstelle Gewalt bei Sportveranstaltungen der Universität Bern durchgeführt wurde, zeigte eine unterschiedliche Praxis der Kantone beim Verfügen von Massnahmen des Hooligan-Konkordats. Im Rahmen weiterer Nachforschungen konnten verschiedene offene Fragen der kantonalen Behörden identifiziert werden, die in der Evaluation nicht beantwortet werden konnten. Diese betrafen die folgenden Punkte:

**(1) Welche Massnahmen mit welcher Massnahmendauer werden verfügt, wenn eine Person (im Rahmen eines Zwischenfalls) durch mehrere gewalttätige Verhaltensweisen des Hooligan-Konkordats auffällt?**

Im Rahmen der Evaluation fanden sich hier unterschiedliche Vorgehensweisen der Kantone. So wurde teils kumuliert, während andere Kantone sich bei der Festlegung der Massnahme und deren Dauer nur am schwersten gewalttätigen Verhalten orientierten.

**(2) Ist die Kombination von verschiedenen Massnahmen des Hooligan-Konkordats zulässig? Inwiefern dürfen Meldeauflagen und Rayonverbote des Hooligan-Konkordats miteinander kombiniert werden?**

In den vom Bundesamt für Polizei (fedpol) erhaltenen Daten zu den verfügten Massnahmen im Betrachtungszeitraum und den dazu stattgefundenen Gruppendiskussionen zeigte sich, dass in manchen Kantonen Meldeauflagen kombiniert mit einem Rayonverbot verfügt werden (beide Massnahmen gleichzeitig aktiv), während dies in anderen Kantonen nicht so praktiziert wird. Eine klare Regelung dieser Thematik konnte nicht identifiziert werden.

**(3) Inwiefern wären «Verjährungsfristen» (Verfolgungs- und Vollstreckungsverjährung) bei der Verfügung von polizeilichen Massnahmen des Konkordats zweckmässig?**

Betreffend die Zeitspanne zwischen dem konkreten Ereignis und der dazugehörigen Verfügung zeigte sich eine beträchtliche Bandbreite. Die Maximalspanne lag bei 1165 Tagen. In den Gruppendiskussionen zur Evaluation äusserten sich verschiedene Teilnehmende dahingehend, dass die Verfügung einer Massnahme nach einer derart langen Frist nicht mehr dem Sinn und Zweck der Massnahme entsprechen würde. Das Festlegen von Verjährungsfristen wurde als Option erwähnt.

**(4) Ist es zulässig, die Mitfahrt in einem spezifischen Zug zu verbieten? Wie wäre ein derartiges Verbot auszugestalten? Inwiefern wäre eine Integration des Verbots der Fahrt mit dem Fanextrazug bei einem Rayonverbot zulässig?**

---

<sup>1</sup> BRECHBÜHL/SCHWERY/PFISTER.

Es besteht in den Kantonen Unklarheit, ob die Zufahrt in irgendeiner Art und Weise in ein Rayonverbot integriert werden könnte. Gemäss den in der Evaluation erhobenen Daten werden in einzelnen Kantonen derartige Rayonverbote verfügt, wobei aber in mehreren Kantonen das Verfügen von Rayonverboten mitsamt dem Extrazug nicht als zulässig befunden werden.

**(5) Welche Möglichkeiten für eine elektronische Kontrolle von Meldeauflagen gäbe es?**

Die Evaluation wies auf Probleme bei der Umsetzung von herkömmlichen Meldeauflagen hin. Konkret ging es dabei insbesondere um den grossen Aufwand für die betroffenen Personen und die relevanten Polizeikorps, aber auch um die Nähe gewisser Meldeorte (Polizeiposten) zum betreffenden Stadion. Es wurde die Frage aufgeworfen, ob eine elektronisch kontrollierte Meldeauflage möglich wäre, um derartige Probleme zu beheben.

Auch in der als Ergänzung zum Konkordat zu verstehenden Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten/innen (KKPKS; Stand: 07.06.2016) werden diese Punkte offengelassen. Im Evaluationsbericht wurde angeregt, diese offenen Fragen im Rahmen eines Gutachtens abklären zu lassen, um so zu einer einheitlicheren Praxis im Umgang mit den Massnahmen des Hooligan-Konkordats beizutragen. Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren/innen (KKJPD) entschied an der Plenarversammlung im Herbst 2020, dass diese Punkte im Rahmen weiterer Abklärungen beantwortet werden sollen. Der Auftrag ging im Rahmen des bereits bestehenden Mandats an die Forschungsstelle Gewalt bei Sportveranstaltungen. Das Vorgehen wurde so festgelegt, dass zur Beantwortung der Fragen die aktuelle Rechtsprechung der verschiedenen Instanzen analysiert werden soll. Konkret betraf dies

- öffentlich zugängliche Urteile bzw. Beschlüsse der Kantone,
- nicht veröffentlichte Entscheide der Kantone, die der Forschungsstelle zugänglich gemacht worden sind
- und einschlägige Urteile des Bundesgerichts.

Um die nicht veröffentlichten Entscheide zu erhalten, wurden alle Beschwerde- bzw. Rekursinstanzen der Kantone via E-Mail oder auf dem Postweg angeschrieben und gebeten, alle einschlägigen Entscheide in anonymisierter Form an die Forschungsstelle zu schicken. Von allen Kantonen ging eine Rückmeldung ein. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Anzahl erhaltener Entscheide.

*Tabelle 1: Im Rahmen der Studie analysierte unveröffentlichte Entscheide.*

<b>Kanton</b>	<b>Anzahl Entscheide</b>
AG	3
AI	0
AR	0
BE	14
BL	1
BS	2
FR	1
GE	1
GL	0
GR	1
JU	0
LU	2
NE	3
NW	0
OW	0
SG	13
SH	1
SO	12
SZ	0
TG	0
TI	20
UR	0
VD	0
VS	3
ZG	1
ZH	21
<b>Total</b>	<b>99</b>

Des Weiteren wurde eine Literatur- und Materialienanalyse durchgeführt, um zur Beantwortung der Fragestellungen beizutragen. Dazu wurde der Blick auch auf die Rechtsprechung in ähnlichen Gebieten gelegt.

## 2. Vorbemerkungen

Die rechtliche Qualifikation der Massnahmen gemäss Hooligan-Konkordat<sup>2</sup> ist umstritten. Unterschiedliche rechtliche Qualifikationen ziehen verschiedene Konsequenzen nach sich. Unter anderem wird in diesem Zusammenhang zuweilen die Grundsatzfrage nach der Gesetzgebungskompetenz aufgeworfen. Für die Beantwortung der vorgelegten Fragen muss diese Lage nicht grundlegend und umfassend geklärt werden. Eine kurze Darstellung der Problematik scheint indes unerlässlich, um die anschliessenden Überlegungen anschaulich aufzeigen zu können.

### 2.1 Rechtliche Qualifikation

Gemäss Wortlaut von Art. 1 sind im Hooligan-Konkordat «vorbeugende polizeiliche Massnahmen» vorgesehen. Auch in den Materialien werden die Massnahmen als präventive, verwaltungsrechtliche Massnahmen qualifiziert.<sup>3</sup> Das Bundesgericht schliesst sich der Einschätzung des Gesetzgebers weitgehend an: Das Konkordat bezwecke, mittels spezieller Massnahmen (insb. Rayonverbote, Meldeauflage und Polizeigewahrsam), Gewalttätigkeiten im Umfeld von Sportveranstaltungen zu verhindern und auf diese Weise eine friedliche Durchführung von Sportanlässen zu ermöglichen. Im Vordergrund stehe die Prävention, d.h. die Verhinderung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Die Massnahmen seien dabei auf Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit durch Gewalttaten unterschiedlicher Art ausgerichtet.<sup>4</sup> Das Bundesgericht qualifiziert die Massnahmen daher als präventiv-verwaltungsrechtlicher Natur, die *grundsätzlich* keinen pönalen Charakter aufweisen, die nicht als Bestrafung wegen der Erfüllung von Straftatbeständen ausgesprochen werden und die nicht die Besserung der betroffenen Person bezwecken.<sup>5</sup>

Die Literatur steht der gesetzgeberischen Qualifikation und der entsprechenden bundesgerichtlichen Rechtsprechung hingegen überwiegend kritisch gegenüber.<sup>6</sup> So wird insbesondere eingewendet, dass mindestens einzelne Massnahmen des Hooligan-Konkordats pönale Elemente aufwiesen.<sup>7</sup> Als weitere Sichtweise schlägt etwa CONINX vor, die individuelle Rechtsposition der betroffenen Person

---

<sup>2</sup> Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 in der Fassung vom 10. Januar 2014 (im Folgenden: Hooligan-Konkordat).

<sup>3</sup> Bericht der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren vom 2. Februar 2012 zur Änderung des Konkordats vom 15. November 2007 über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, S. 4 f. Vgl. bereits hinsichtlich der Massnahmen nach dem Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS; SR 120): BBI 2005 5613 5625 f.

<sup>4</sup> BGE 140 I 2 E. 5.1 S. 14 f.; 137 I 31 E. 3 S. 40; Urteil des Bundesgerichts 1C\_462/2020 vom 12. Januar 2021, E. 2.

<sup>5</sup> BGE 140 I 2 E. 6.1 S. 16. Noch ohne Relativierung «grundsätzlich»: BGE 137 I 31 E. 4.2 f. S. 41 f.; BGE 134 I 125 E. 4.1 S. 136. Vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-560/2011 vom 15. April 2012, E. 4.3.

<sup>6</sup> Etwa CONINX, S. 183 f.; FLEISCHMANN, Rz. 844 ff.; MEIER, S. 673 und 676 ff.; MÜLLER, S. 112 f.; SCHAUB, S. 159 f.; WERDER, S. 251 f. A.a. hingegen etwa: MOECKLI/KELLER, S. 241; HENSLER, S. 40 ff.; NUSSBAUMER, S. 147.

<sup>7</sup> MEIER, S. 676 ff.; MÜLLER, S. 112 f.; WERDER, S. 252.

im Bereich der Gefahrenabwehr zu lösen von der Frage nach der Zuordnung von Massnahmen zum Strafrecht oder Verwaltungsrecht sowie von der Frage, ob diese Massnahmen einen strafenden Charakter aufweisen. Vielmehr soll zur Beurteilung (direkt) an die Schwere des Eingriffs angeknüpft werden. Es sei in erster Linie relevant, dass wirksame Instrumente gefunden würden, um die Massnahmen zu begrenzen. Das Verhältnismässigkeitsprinzip (alleine) sei dafür zu konturlos.<sup>8</sup>

## 2.2 Anordnungs- und Bemessungskriterien

Der Begriff des gewalttätigen Verhaltens (Art. 2 Hooligan-Konkordat) wird mittelbar über einen nicht abschliessenden Katalog von Straftaten (Abs. 1) und eine Beschreibung weiteren, die öffentliche Sicherheit gefährdenden Verhaltens (Abs. 2) umschrieben.<sup>9</sup> Damit wird ein Anknüpfungspunkt für die Massnahmen des Hooligan-Konkordats gesetzt: Wird das Verhalten als gewalttätig eingeschätzt und sind alle anderen Voraussetzungen erfüllt, ist grundsätzlich der Anwendungsbereich des Hooligan-Konkordats und damit mittelbar dessen Massnahmen eröffnet, wobei für die Meldeauflage weitere Einschränkungen gelten. Bei den beispielhaft aufgezählten Straftaten handelt es sich um Indizien, über die ein bestimmtes Verhalten als gewalttätig zugeordnet werden kann. Dies bedeutet einerseits, dass eine betroffene Person weder (durch eine gerichtliche Behörde) schuldig befunden noch mit Schuld gehandelt haben muss<sup>10</sup>, damit eine Massnahme angeordnet werden kann, und andererseits, dass etwa ein bestehendes Strafurteil, in dem die betroffene Person einer Straftat für schuldig befunden wurde, nicht automatisch eine Massnahme gemäss Hooligan-Konkordat nach sich ziehen muss bzw. darf.

Die Beurteilung des gewalttätigen Verhaltens kann in diesem Sinne nicht direkt bzw. ausschliesslich von einer Zuordnung des Verhaltens zu einem Straftatbestand abhängen. So bestimmt sich die Anordnung von konkreten Massnahmen gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung denn auch nach der Art und Schwere des gewalttätigen Verhaltens, nicht per se danach, ob eine oder mehrere der in Art. 2 Hooligan-Konkordat aufgeführten Straftaten begangen wurden. Die Anordnung von konkreten Massnahmen nach Hooligan-Konkordat muss gemäss dieser Rechtsprechung konkret bezogen auf das betreffende Verhalten und den Zweck der Bestimmung als verhältnismässig erachtet werden.<sup>11</sup>

Versteht man die Massnahmen im Einklang mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung als rein **präventiv-verwaltungsrechtlicher** Natur ohne pönale Elemente, dienen die Massnahmen des

---

<sup>8</sup> CONINX, S. 193.

<sup>9</sup> Vgl. dazu auch FLEISCHMANN, Rz. 44.

<sup>10</sup> Diesbezüglich unzutreffend bzw. begrifflich ungenau MEIER, S. 113.

<sup>11</sup> BGE 140 I 2 E. 8 S. 21 f.

Hooligan-Konkordats ausschliesslich der Gefahrenabwehr. Da die Massnahmen des Hooligan-Konkordats retrospektiv und jeweils gegen eine bestimmte Person verfügt werden, muss sich die Anordnung auf zukünftige, drohende Gefährdungen durch diese Person beziehen. Konsequenterweise kann es bei der Anordnung daher ausschliesslich darum gehen, inwiefern das zu beurteilende gewalttätige Verhalten einer Person darüber Aufschluss gibt, ob sich durch diese Person zukünftig weitere Gefährdungen anlässlich von Sportveranstaltungen ergeben. Relevant ist insofern die Frage nach der Art und Schwere des von dieser Person *künftig zu erwartenden* Verhaltens, die Frage, ob daraus eine Gefährdung entsteht und die Frage, wie dieser Gefährdung erfolgversprechend entgegengewirkt werden kann. Die Art und Schwere des aktuellen gewalttätigen Verhaltens kann dabei lediglich *ein* Kriterium für diese prognostische Beurteilung sein. Auch aus einer schweren begangenen Straftat zeigt sich eben nicht zwingend, dass die betroffene Person rückfallgefährdet ist bzw. von ihr künftig an einer Sportveranstaltung eine (erhöhte) Gefahr ausgeht. Weitere Kriterien – wie bspw. bestehende einschlägige Vorstrafen, die Persönlichkeit der betroffenen Person, die Rolle, welche die Person anlässlich von Sportveranstaltungen üblicherweise einnimmt etc. – können mindestens ebenso relevant sein.

Im Hooligan-Konkordat sind keine Kriterien zur Festsetzung der Dauer der Massnahme normiert. Je nach Qualifikation der Natur der Massnahmen sind zur Bemessung der Dauer unterschiedliche sachgerechte Kriterien denkbar: Handelt es sich um rein präventiv-verwaltungsrechtliche Massnahmen, können auch zur Bemessung der Dauer ausschliesslich Gesichtspunkte berücksichtigt werden, welche die (zukünftige) Abwehr von Gefahren bezwecken. Es geht darum, eine Gefährlichkeitsprognose zu erstellen und die von der betroffenen Person ausgehende Gefährdung quantitativ und qualitativ einzuschätzen. Anhand des Verhältnismässigkeitsprinzips wird danach beurteilt, ob die erstellte Prognose eine Massnahme rechtfertigt und wie die Dauer zu bemessen ist, damit der drohenden Gefährdung angemessen begegnet werden kann. Relevant ist also, welche Dauer erforderlich, geeignet und (gerade noch) zumutbar ist, um den Zweck der Massnahme zu erfüllen, d.h. die bestehende Gefahr abzuwehren bzw. die betroffene Person zu «sichern». Die Schwere des Fehlverhaltens bzw. der Gewalttätigkeit kann wiederum nur relevant sein, insofern diese das Mass der Gefährlichkeit der beurteilten Person ausdrückt. Bei einer Massnahme ohne Strafcharakter bzw. ohne pönale Elemente kann das (Einzeltat-)Verschulden nur insofern einen Einfluss auf die Anordnung und Bemessung einer Massnahme haben, als das Verschulden Ausdruck bzw. Element einer Prognose ist. Abgesehen davon kann das Verschulden höchstens eine Begrenzungsfunktion im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips bieten.

Versteht man die Massnahmen im Gegensatz dazu als Massnahmen mit **Strafcharakter bzw. pönalen Elementen**, kann die Art und Schwere des aktuellen gewalttätigen Verhaltens im Sinne einer Beurteilung des (Einzeltat-)Verschuldens der Person als direkter Anknüpfungspunkt für die Anordnung dienen. Auch in diesem Fall wäre zu verlangen, dass der Schwerpunkt der Überlegungen nicht



auf dem Verschulden beruht, sondern auf einer Gefährlichkeitsprognose. Es wäre aber fraglich, ob für die Bemessung der Dauer zusätzlich absolute und/oder relative Strafzwecke (bspw. Vergeltung, Abschreckung etc.) berücksichtigt werden könnten bzw. müssten. Auch die Dauer der Massnahme könnte diesfalls etwa nach der Schwere des Verschuldens<sup>12</sup> und/oder spezial- sowie generalpräventiven Gesichtspunkten bestimmt werden. Wäre dies der Fall, müsste wohl das Verschulden auch in seiner strafbegrenzenden Funktion beachtet werden.<sup>13</sup> Es stellten sich jedoch abgesehen davon mehrere praktische Probleme: Für die Bemessung der Dauer müsste man das Verschulden – wie im Strafverfahren zur Bemessung des Strafmasses – relativ exakt feststellen und quantifizieren können. Aber auch bereits bei weniger komplexen Fällen sind für eine angemessen sorgfältige Feststellung des Verschuldens Verfahren mit entsprechenden Garantien (bspw. Unschuldsvermutung, durchgreifende Rechtsmittel etc.) unerlässlich. Es ist in diesem Kontext zu betonen, dass bereits für die Zuordnung eines gewalttätigen Verhaltens zu einem Straftatbestand des StGB, nicht etwa nur ein bestimmter Taterfolg fest- und auf diesen abgestellt werden kann, sondern bspw. auch subjektive Tatbestandselemente zu würdigen sind. Um das Mass an Verschulden festzusetzen, müssten viele weitere Faktoren gewürdigt werden, die sich in der Regel nicht offensichtlich präsentieren bzw. nicht direkt aus der Zuordnung zu einer (vermutungsweise) begangenen Straftat ableiten, sondern erst nach vertieften weiteren Abklärungen festgestellt werden können (bspw. Motive, Tatumstände etc.). Unabhängig davon müssten wohl insbesondere das Doppelbestrafungsverbot und (gewisse) Strafzumessungsgrundsätze berücksichtigt werden.

Aus dem Gesagten kann als Ausgangslage für die weiteren Überlegungen gefolgert werden, dass die Begründung der Anordnung und der Bemessung der Dauer der konkreten Massnahme kongruent sein muss mit der vertretenen Grundposition hinsichtlich der Natur der Massnahmen. Vermischungen führen zu Widersprüchlichkeiten und systematischen Problemen. Will man die Massnahmen als rein präventiv-verwaltungsrechtlich verstehen, dann kann eine Anordnung und eine Bemessung der Dauer systematisch nur mittels Gefährlichkeitsüberlegungen bzw. prognostischer Kriterien begründet werden. Die massgebende Frage muss sein: Mit welcher Massnahme lässt sich die durch das zu erwartende Verhalten einer Person verursachte konkrete Gefahr bzw. Gefährdung (zukünftig) in verhältnismässiger Art und Weise verhindern bzw. vermindern? Massgebend ist mithin eine Gesamtwürdigung des Gefährdungspotenzials der betroffenen Person anlässlich (künftiger) Sportveranstaltungen. An den Straftatbeständen des StGB bzw. am Verschulden orientierte Empfehlungen hingegen deuten auf einen Strafcharakter bzw. pönale Elemente der Massnahmen hin.

In diesem Sinne ist die Orientierung an Straftatbeständen im Hooligan-Konkordat als Anknüpfungspunkt, aber auch in den Empfehlungen der KKPKS betreffend die Bemessung der Dauer, unglücklich

---

<sup>12</sup> So etwa FLEISCHMANN, Rz. 847.

<sup>13</sup> Wobei diese strafbegrenzende Funktion des Verschuldens bei strafrechtlichen Massnahmen nach StGB zuweilen auch durchbrochen wird.

gewählt. Damit wird nicht nur das Argument gestützt, die Massnahmen wiesen einen Strafcharakter auf, sondern auch keine grosse Hilfe bei der Bemessung der Dauer geleistet: Zum einen sind die Strafrahmen bei den aufgeführten Straftatbeständen teilweise sehr gross. Sie sind noch grösser, wenn Strafmilderungsgründe (bspw. Versuch) einfliessen. Zum anderen kann das «Verschulden» aus der Zuordnung eines Verhaltens zu einem Straftatbestand, ohne vertiefte weitere Abklärungen abzuleiten, kaum eine angemessene Grundlage für die Bemessung bieten, abgesehen davon, dass (schwere) Straftaten auch mit nur geringer oder ohne jegliche Schuld begangen werden können (bspw. im Fall einer im Tatzeitpunkt bestehenden [verminderten] Schuldunfähigkeit). Noch weniger kann daraus direkt eine Gefährdungsprognose abgeleitet werden. Diese kann sich nicht per se aus der Verwirklichung eines Straftatbestands ergeben.<sup>14</sup>

### 3. Beantwortung der vorgelegten Fragen

#### 3.1 Zusammentreffen mehrerer gewalttätiger Verhaltensweisen

Welche Massnahmen mit welcher Massnahmendauer werden verfügt, wenn eine Person (im Rahmen eines Zwischenfalls) durch mehrere gewalttätige Verhaltensweisen des Hooligan-Konkordats auffällt?

Es sind verschiedene Konstellationen denkbar, in denen mehrere gewalttätige Verhaltensweisen durch eine Person zusammentreffen und gleichzeitig zu beurteilen sind.

##### Beispiele:

- Eine Person verhält sich an einem Ereignis in unterschiedlicher Art und Weise gewalttätig: Sie zündet beispielsweise einen pyrotechnischen Gegenstand und ist gleich darauf an einem Handgemenge mit anderen Fans beteiligt.
- Eine Person verhält sich über eine längere Zeit bzw. an mehreren verschiedenen Ereignissen gewalttätig und kann erst spät identifiziert werden.

Die Frage, wie beim Zusammentreffen mehrerer einschlägiger Verhaltensweisen bei der Anordnung der Art und die Bemessung der Dauer der Massnahme vorzugehen ist, kann direkt anknüpfend an die in den Vorbemerkungen dargelegten Überlegungen beantwortet werden.

Grundsätzlich stehen verschiedene Ansätze im Raum: So könnte erstens für jedes gewalttätige Verhalten separat eine Massnahme mit bestimmter Dauer verfügt werden und diese verfügten Massnahmen addiert werden. Zweitens könnte für das als schwerstes eingeschätzte gewalttätige Verhalten eine Massnahme verfügt werden. Die Dauer könnte dabei wahlweise analog des strafrechtlichen

---

<sup>14</sup> Analog wird aktuell rege diskutiert, nach welchen Kriterien die Dauer von strafrechtlichen Landesverweisungen (Art. 66a ff. StGB) bemessen werden soll, dazu etwa GERMANIER, Rz. 15 f.

Asperationsprinzips (Art. 49 Abs. 1 StGB) festgelegt werden, d.h. die für das schwerste Verhalten festgelegte Dauer für jedes weitere Verhalten angemessen verschärft werden. Drittens könnte das Gefährdungspotenzial des Gesamtverhaltens prospektiv beurteilt und jene Massnahmen mit jener Dauer angeordnet werden, welche diesem Gefährdungspotenzial entsprechen.

Geht man davon aus, dass es sich bei den Massnahmen um (rein) präventiv verwaltungsrechtliche Massnahmen handelt, wird diejenige Massnahme gewählt, welche als verhältnismässige – d.h. geeignete, erforderliche und angemessene – Antwort auf die in einer Gesamtwürdigung festgestellten, von der Person ausgehenden Gefahr anlässlich (zukünftiger) Sportveranstaltungen erachtet wird. Ebenso ist für die Bemessung der Dauer einzig relevant, mit welcher verhältnismässigen Dauer der Massnahmenzweck erreicht wird. Soll eine rein präventive Sichtweise ausschlaggebend sein, spielt einzig die Überlegung eine Rolle, welche Massnahmen notwendig sind, um zukünftige gewalttätige Verhaltensweisen anlässlich von Sportveranstaltungen zu unterbinden bzw. (möglichst) einzudämmen.

Dieses Vorgehen entspricht dem dargestellten dritten, **prospektiven Ansatz**. Würde hingegen dem ersten oder zweiten Ansatz gefolgt, würde der pönale Charakter der Massnahmen betont, da diesfalls ein rückwärts gerichteter, verschuldensorientierter Fokus gesetzt würde.

#### **Empfehlung:**

Es wird allgemein empfohlen, dass die KKPKS ihre Richtlinien bzw. Empfehlungen zum Hooligan-Konkordat kongruent zum präventiv-verwaltungsrechtlichen Charakter der Massnahmen formulieren und entsprechend die Empfehlungen zur Bemessung der Dauer der Massnahmen anpassen soll.

Es ist auf eine Gesamtwürdigung der Gefährdungslage bzw. der Gefährlichkeit durch das erwartete Verhalten der betroffenen Person hinzuwirken. Im Sinne der Beurteilung der Gefährdung und der Orientierung der Dauer der Massnahme an dieser Beurteilung scheint es somit zweckmässiger, die Empfehlungen zur Auswahl der angemessenen Massnahme und der Dauer der gewählten Massnahme über Fallbeispiele bzw. Mustersachverhalte vorzunehmen, anstatt dafür direkt an Straftatbestände des StGB anzuknüpfen.<sup>15</sup> Diese Muster könnten etwa als «Lebenssachverhalte», also Umschreibungen, häufig vorkommender Situationen gewalttätigen Verhaltens formuliert werden, die betreffend die Dauer nach daraus zu erwartender zukünftiger Gefährlichkeit abgestuft werden. Rechtliche Qualifikationen sollten dabei möglichst nicht benutzt werden.

---

<sup>15</sup> Vgl. etwa ähnlich die «Referenzsachverhalte» in den Richtlinien für die Strafzumessung des Verbands Bernischer Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (VBRS), Stand 8. November 2019, abrufbar unter: [https://www.justice.be.ch/justice/de/index/strafverfahren/strafverfahren/formulare\\_merkblaetter.assetref/dam/documents/Justice/OG/de/Formulare/Strafabteilung/5-2%20VBRS-Richtlinien%2001-07-2017.pdf](https://www.justice.be.ch/justice/de/index/strafverfahren/strafverfahren/formulare_merkblaetter.assetref/dam/documents/Justice/OG/de/Formulare/Strafabteilung/5-2%20VBRS-Richtlinien%2001-07-2017.pdf), S. 46.

### **Empfehlung:**

Es wird konkret empfohlen, dass die Polizeiliche Koordinationsplattform Sport (PKPS) und die dazugehörigen dezentralen Fachstellen Hooliganismus der jeweiligen Polizeikorps zusammen mit dem Institut für Strafrecht und Kriminologie der Universität Bern Mustersachverhalte erarbeiten, an denen sich die Empfehlungen zur Bemessung der Dauer von Massnahmen orientieren können.

### **Beispiele:**

«Die Person beteiligte sich im Stadion mit Drohrufen und Rempelen an einem Krawall, ohne dabei Verletzungen zu verursachen.»

«Die Person setzte physische Gewalt in Form von Schlägen und/oder Wurfgeschossen gegen andere Personen ein und verursachte dabei Verletzungen»

«Die Person zündete pyrotechnische Materialien, ohne dabei andere zu verletzen oder konkret zu gefährden»

Diese Lösung hat mehrere Vorteile:

- Der präventiv-verwaltungsrechtliche Natur der Massnahmen wird betont und nicht im Gegenteil ein Strafcharakter insinuiert. Die Straftatbestände rücken so stärker in den Hintergrund und werden, wenn überhaupt, nur noch herangezogen, um den Anwendungsbereich des Hooligan-Konkordats zu eröffnen bzw. den Anwendungsbereich der Meldeauflage, im Sinne einer gesetzgeberischen Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsprinzips, einzuschränken.
- Fallbeispiele bzw. Mustersachverhalte sind für die verfügenden Behörden plastischer. Damit würde diesen eine besser nachvollziehbare Beurteilungshilfe geboten. Mustersachverhalte scheinen leichter abzustufen und vergleichbar. Dies dürfte zu einer einheitlicheren Praxis führen und damit auch zusätzliche Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit schaffen.
- Diese Lösung scheint zudem dem Zweckgedanken hinter Art. 2 Hooligan-Konkordat deutlich besser zu entsprechen. Auch in diesem wird die Definition des gewalttätigen Verhaltens, wie bereits festgehalten, nicht unmittelbar, sondern tendenziell mittels «kasuistischer Normierung»<sup>16</sup> vorgenommen.
- Mittels dieses Vorgehens können mehrere gewalttätige Verhaltensweisen in (typischen) Musterkonstellationen zusammengefasst werden. Auch damit würde betont, dass eine Gesamtwürdigung vorzunehmen ist.

Für die praktische Anwendung wäre auch denkbar, sich an bestehenden Kriterienkatalogen für die Beurteilung der Gefährlichkeit von Personen bzw. von Gefährdungssituationen zu orientieren und

---

<sup>16</sup> FLEISCHMANN, Rz. 45; MÜLLER/UHLMANN, Rz. 286 ff.

eine Checkliste mit Punktesystem für die Gesamtwürdigung der zu erwartenden Gefährdung zu erarbeiten. Die Empfehlungen zur Bemessung der Dauer könnten sich diesfalls an der Höhe der erreichten Punktesumme ausrichten. Wie in Kapitel 2.2 bereits erwähnt, sollten hier weitere prognostische Kriterien (bspw. bestehende einschlägige Vorstrafen, die Persönlichkeit der betroffenen Person, die Rolle, welche die Person anlässlich von Sportveranstaltungen üblicherweise einnimmt, etc.) einbezogen werden.

### 3.2 Kombination von Massnahmen

Ist die Kombination von verschiedenen Massnahmen des Hooligan-Konkordats zulässig? Inwiefern dürfen Meldeauflagen und Rayonverbote des Hooligan-Konkordats miteinander kombiniert werden?

Der Massnahmenzweck ist bei Rayonverboten und Meldeauflagen identisch. Durch das Fernhalten einer Person von bestimmten Sportveranstaltungen, sollen Gefährdungslagen verhindert bzw. verringert werden. Durch diese Massnahmen muss ein gewalttätiges Verhalten der betroffenen Person nicht mit Sicherheit verhindert werden können, die Massnahmen müssen jedoch mindestens geeignet sein, das Risiko von gewalttätigem Verhalten durch die betroffene Person zu reduzieren.<sup>17</sup> Im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips stellt sich nicht primär die Frage nach der mildesten Variante, sondern nach der mildesten *geeigneten* Variante, mit welcher der Zweck erreicht werden kann. Diese kann unter Umständen auch aus einer Kombination beider Massnahmen bestehen, wenn der zu erwartenden Gefährdung nicht anders auf erfolversprechende Art und Weise begegnet werden kann.

Die beiden Massnahmenarten versuchen den Zweck mit unterschiedlichen Mitteln zu erreichen. Der Unterschied liegt dabei nicht zwingend in der Quantität der Eingriffsintensität, sondern insbesondere im verfolgten Ansatz. Daraus folgt zum einen, dass Meldeauflagen im Vergleich mit Rayonverboten, wenn auch üblicherweise, nicht in jedem Fall eingriffsintensivere Massnahme sein müssen.<sup>18</sup>

#### Beispiel:

Im Fall eines Heimspiels kann ein Rayonverbot bedeuten, dass sich eine betroffene Person für eine bestimmte Zeit nicht am Wohn- und/oder Arbeitsort aufhalten darf. Eine Meldeauflage könnte hingegen durch technische Mittel (siehe unten Kapitel 3.5) so ausgestaltet werden, dass sich die betroffene Person zwar am Wohn- und/oder Arbeitsort in der Nähe eines Austragungsorts einer Sportveranstaltung aufhalten darf, aber trotzdem davon abgehalten wird, sich daran zu beteiligen.

---

<sup>17</sup> Siehe etwa Urteil des Bundesgerichts 1C\_462/2020 vom 12. Januar 2021, E. 3.2.

<sup>18</sup> Dieser Auslegung nicht entgegenstehend BGE 140 I 2 E. 12.1. S. 42 («Die Meldeauflage nach Art. 6 des geänderten Konkordats stellt grundsätzlich einen stärkeren Eingriff in die Grundrechte, namentlich die Bewegungsfreiheit, dar als das Rayonverbot [...]») und E. 12.3.1. S. 45; ebenso bereits BGE 137 I 31 E. 7.5.2. S. 53; eventuell strenger das Urteil des Bundesgerichts 1C\_462/2020 vom 12. Januar 2021, E. 5.2, in welchem auf die Relativierung «grundsätzlich» verzichtet wurde.

Zum anderen sind durchaus Konstellationen denkbar, in denen ein Rayonverbot oder eine Meldeauflage alleine nicht geeignet ist, den angestrebten Zweck zu erreichen, sondern dazu vielmehr eine Kombination der Massnahmen nötig ist.

**Beispiel:**

Wenn sich ein Polizeiposten zu nahe an einem Stadion bzw. Anreisebahnhof befindet. Insbesondere in der kleinräumigen Schweiz sind Austragungsorte rasch zu erreichen.

Das Bundesgericht scheint Kombinationen der Massnahmen, soweit diese sachlich begründet und im konkreten Einzelfall betrachtet verhältnismässig sind, zuzulassen.<sup>19</sup> Die kantonale Rechtsprechung ist betreffend die Frage nach der Zulässigkeit einer Kombination hingegen uneinheitlich:

In den Kantonen St. Gallen und Bern wurden kombinierte Massnahmen verfügt. Diese Praxis wurde aber nach jeweils einem Beschwerde- bzw. Rekurs-Entscheid<sup>20</sup> geändert. Seither werden in Bern und St. Gallen Meldeauflagen und Rayonverboten nur kombiniert verfügt, wenn die Meldeauflage bloss für jene Spiele gilt, in welchen kein Rayon existiert (Kantone Basel-Stadt und Basel-Land sowie bei Cupspielen). In den anderen Spielen ist nur das Rayonverbot aktiv.

In den Kantonen Zürich, Luzern und Tessin hingegen wurden seit 2015 regelmässig kombinierte Massnahmen verfügt. Im Kanton Zürich wurden betreffende Beschwerden vom Zwangsmassnahmengericht abgewiesen.<sup>21</sup> Ein Entscheid<sup>22</sup> bezieht sich dabei zur Begründung auf die Nähe des Meldeorts zum jeweiligen Stadion:

*«Da sich der Beschwerdeführer von der Meldestelle in Winterthur aus aber relativ schnell zum Fussballstadion in Winterthur, aber auch nach Zürich begeben kann, ist die Meldeauflage weniger gut geeignet, den Beschwerdeführer daran zu hindern, in Winterthur und Zürich während Sportveranstaltungen negativ aufzufallen. Eine Kombination aus Meldeauflage und Rayonverbot, wobei die Meldeauflage vor allem bei Spielen an entfernteren Orten und das Rayonverbot vor allem bei Spielen in Zürich und Winterthur Wirkung entfaltet, erscheint daher insgesamt als am besten geeignet, den Beschwerdeführer von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen abzuhalten.»*

U.E. sind Kombinationen der Massnahmen des Hooligan-Konkordats zulässig, insofern diese Kombination im konkreten Einzelfall (nach Gesamtwürdigung der Gefährdungslage bzw. der Gefährlichkeit der betroffenen Person) verhältnismässig ist und sie die mildeste, erfolgversprechende Lösung darstellt. Mit anderen Worten muss die Kombination von Massnahmen u.E. zulässig sein, wenn im

---

<sup>19</sup> Siehe Urteil des Bundesgerichts 1C\_462/2020 vom 12. Januar 2021.

<sup>20</sup> Siehe Beschwerdeentscheid der Sicherheitsdirektion des Kanton Berns 2019.POMGS.700 Ma vom 13. Februar 2020 bzw. des Sicherheits- und Justizdepartements des Kantons St. Gallen RDRM.2018.119 vom 21. Januar 2019.

<sup>21</sup> Siehe bspw. Beschwerdeentscheid des Zwangsmassnahmengerichts des Kantons Zürich GT200012-L/U vom 15. Juli 2020.

<sup>22</sup> Beschwerdeentscheid des Zwangsmassnahmengericht des Kanton Zürich GT200015-L vom 24. Juni 2020.

konkreten Einzelfall nach Gesamtwürdigung der Gefährdung die Eignung, die Erforderlichkeit bzw. Subsidiarität und die Angemessenheit der Kombination der Massnahmen bejaht wird. Dies ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass das Bundesgericht die Meldeauflagen gemäss Hooligan-Konkordat nicht als schweren Grundrechtseingriff qualifiziert und kaum Konstellationen denkbar sind, in denen konkrete, zweckbezogene Kombinationen der beiden Massnahmen per se eine wesentliche Steigerung der Eingriffsintensität bedeuteten.

### 3.3 Verjährung

Inwiefern wären «Verjährungsfristen» (Verfolgungs- und Vollstreckungsverjährung) bei der Verfügung von polizeilichen Massnahmen des Konkordats zweckmässig?

In der Evaluation hat sich gezeigt, dass zwischen gewalttätiger Verhaltensweise und Verfügung zuweilen bis zu 1165 Tage vergehen. Es sind verschiedene Konstellationen denkbar, in denen es zu einer zeitlichen Verzögerung zwischen einem gewalttätigen Verhalten einer Person und der Verfolgung dieses Verhaltens bzw. einer Vollstreckung einer betreffend dieses Verhalten ausgesprochenen Massnahme kommen kann.

#### Beispiele

- Ein Fehlverhalten oder die Identität der betroffenen Person wird erst mehrere Jahre nach dem Fehlverhalten festgestellt.
- Fehlverhalten und Identität der betroffenen Person sind zwar festgestellt, aber aufgrund anderer Verzögerungen wird eine Massnahme erst mehrere Jahre nach dem Fehlverhalten verfügt.
- Eine Massnahme wird zwar zeitlich nahe des Fehlverhaltens verfügt, aber während mehrerer Jahre nicht vollzogen (bspw. erhält die betroffene Person keine Aufgebote, sich auf einem bestimmten Polizeiposten zu melden).

Mit einer Verjährungsfrist könnten unbefriedigenden Situationen, die sich aus den zuweilen langen Zeiträumen zwischen gewalttätigem Verhalten und Verfügung einer Massnahme ergeben, begegnet werden und auch überflüssiger Aufwand aufseiten der Behörden eingespart werden. In diesem Sinne ergaben auch Gruppendiskussionen mit der Polizei, dass Verjährungsfristen befürwortet würden. Im Hooligan-Konkordat sind indes keine Verjährungsfristen vorgesehen.

Die Antworten lassen sich aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Verjährung bei anderen verwaltungsrechtlichen Massnahmen ableiten: Demgemäss sei in der Verjährung ein allgemeiner Rechtsgrundsatz des öffentlichen Rechts zu sehen. Folglich unterlägen öffentlich-rechtliche Ansprüche **selbst bei fehlender ausdrücklicher Gesetzesbestimmung** der Verjährung oder Verwirkung.

Dies müsse umso mehr für Verwaltungssanktionen mit pönalem Charakter gelten. Fehlten Vorschriften zur Verjährung, so sei sich an Regeln zu orientieren, die der Gesetzgeber im öffentlichen Recht für verwandte Tatbestände aufgestellt hat.<sup>23</sup> Das Bundesgericht hält bspw. auch den analogen Bezug von strafrechtlichen Verjährungsbestimmungen für vertretbar.<sup>24</sup>

Diese Rechtsprechung kann u.E. auf die Massnahmen nach Hooligan-Konkordat übertragen werden, auch wenn die Meinung vertreten wird, dass es sich dabei um rein präventiv-verwaltungsrechtliche Massnahmen handelt: Bereits aus dem Zweckgedanken des Hooligan-Konkordats kann abgeleitet werden, dass eine Verjährung deren Massnahmen zielführend ist. Mittels der Massnahmen sollen Gefahren abgewehrt bzw. das Risiko von Gefährdungen an Sportveranstaltungen verhindert oder zumindest verringert werden. Um diesem Zweck zu entsprechen, soll die Anordnung und der Vollzug der Massnahmen möglichst nahe am problematischen Ereignis liegen. Entstehen über den Zeitablauf keine weiteren Gefährdungen durch die zu beurteilende Person, dann scheint es auch nicht (mehr) erforderlich, eine Massnahme zu verfügen. Mithin lässt auch das öffentliche Interesse an der Ermittlung des gewalttätigen Verhaltens und der Anordnung einer präventiv-verwaltungsrechtlichen Massnahme durch Zeitablauf in aller Regel nach. Es scheint daher zweckmässig und angezeigt, Verjährungsregeln vorzusehen.

Die Massnahmen nach Hooligan-Konkordat sind, insbesondere verstanden als präventiv-verwaltungsrechtliche Massnahmen, im Wesentlichen durch das Verhältnismässigkeitsprinzip eingeschränkt. Verjährungsfristen können insofern eine weitere, notwendige Begrenzungsfunktion bieten.

#### **Empfehlung:**

Es wird empfohlen, sowohl eine Verfolgungs- als auch eine Vollstreckungsverjährung ausdrücklich vorzusehen, wobei im Sinne des Zweckgedankens der Massnahmen kürzere Fristen als diejenigen im StGB zweckmässig scheinen.

Auch hier könnten die Polizeiliche Koordinationsplattform Sport (PKPS) und die dazugehörigen dezentralen Fachstellen Hooliganismus der jeweiligen Polizeikorps in Zusammenarbeit mit dem Institut für Strafrecht und Kriminologie der Universität Bern bedarfsgerechte Empfehlungen zu den Fristen entwickeln, die an den Mustersachverhalten bzw. den Empfehlungen zur Bemessung der Dauer einer Massnahme anknüpfen.

Wie dargestellt gelten für die Massnahmen des Hooligan-Konkordats Verjährungsfristen als allgemeiner Rechtsgrundsatz des öffentlichen Rechts auch ohne, dass diese im Konkordat normiert wären. Eine ausdrückliche Regelung im Hooligan-Konkordat, bspw. analog derjenigen im StGB, wäre

---

<sup>23</sup> BGE 140 II 384 S. 396 E. 4.2. m.w.H.

<sup>24</sup> BGE 140 II 384 S. 397 E. 4.3.2.



sicherlich wünschenswert, es scheint, in Anlehnung an die dargestellte bundesgerichtliche Rechtsprechung, aber auch möglich, entsprechende Fristen in einer Empfehlung bzw. Richtlinie vorzuschlagen. Dadurch könnte unter anderem Rechtssicherheit geschaffen werden.

### 3.4 Verbot der Mitfahrt in einem spezifischen Zug

Ist es zulässig, die Mitfahrt in einem spezifischen Zug zu verbieten? Wie wäre ein derartiges Verbot auszugestalten? Inwiefern wäre eine Integration des Verbots der Fahrt mit dem Fanextrazug bei einem Rayonverbot zulässig?

Die Rechtslage betreffend diesen Fragenkomplex ist unklar. In der Literatur finden sich keine aussagekräftigen Stellen. Auch die kantonale Praxis ist uneinheitlich:

- In den Kantonen St. Gallen und Tessin wurden Rayonverbote für Extrazüge aufgehoben, da die erforderliche gesetzliche Grundlage gefehlt habe.<sup>25</sup> Gemäss Sicherheits- und Justizdepartement St. Gallen handelt es sich bei einem Fan-Extrazug nicht um ein genau umschriebenes Gebiet, sodass ein fahrender Zug ein unzulässiges dynamisches Rayonverbot darstellen würde. Weiter wird festgehalten, dass sich eine Person im Extrazug bis zur Einfahrt in entsprechende Rayons noch nicht im Umfeld einer Sportveranstaltung aufhalte. Folgte man dieser Ansicht, wäre ein Rayonverbot für Extrazüge gestützt auf Art. 4 Hooligan-Konkordat wohl per se unzulässig, da die erforderliche territoriale Nähe zur entsprechenden Sportveranstaltung fehlen würde. Jedoch wird auch eingeräumt, dass eine Sicherheitsproblematik bei Fantransporten durchaus besteht. Um zu verhindern, dass Personen mit aktiven Fernhaltmassnahmen im Extrazug mitfahren, verweist die Beschwerdeinstanz aber auf die Möglichkeit einer ID-Kontrolle (inkl. HOOGAN-Abgleich), welche gemäss Art. 3a Abs. 2 und 3 Hooligan-Konkordat beim Besteigen von Fantransporten durchgeführt werden könnte. Das Verwaltungsgericht Tessin folgt derselben Argumentation zur fehlenden gesetzlichen Grundlage und verweist ebenfalls auf Art. 3a Hooligan-Konkordat.
- Im Gegensatz dazu werden im Kanton Neuenburg Rayonverbote auch für Extrazüge verfügt. Drei entsprechende Rekurse<sup>26</sup> wurden abgewiesen, wobei die Beschwerdeinstanz in den jeweiligen Urteilen nicht näher auf das Rayonverbot für Fantransporte einging. Es wurde lediglich festgehalten, dass die Massnahme «nicht unverhältnismässig» sei.

---

<sup>25</sup> Siehe Beschwerdeentscheid des Sicherheits- und Justizdepartement St. Gallen RDRM.2017.42 vom 7. September 2017, E. 3; Beschwerdeentscheid des Tribunale cantonale amministrativo Ticino 52.2020.295 vom 14. Dezember 2020, E. 6.4.

<sup>26</sup> Siehe Beschwerdeentscheide des Département de la justice, de la sécurité et de la culture REC.2017.125 vom 7. August 2018, REC.2017.126 vom 19. September 2018 und REC.2020.274 vom 8. Februar 2021.

U.E. überzeugt die Ansicht, bei einer Person in einem Fan-Extrazug sei der erforderliche Konnex mit einer Sportveranstaltung nicht gegeben, insbesondere vor dem Hintergrund des Zwecks des Konkordats, jedenfalls nicht a priori. Dagegen spricht auch bereits der Wortlaut von Art. 2 Abs. 1 und 2 Hooligan-Konkordat.<sup>27</sup> Jedoch spricht der Wortlaut in Art. 4 Abs. 2 Hooligan-Konkordat («genau umschriebenes Gebiet») u.E. gegen die Möglichkeit, ein Rayonverbot etwa für einen Extrazug zu verfügen. Der Wortlaut sollte nicht überdehnt und dementsprechend gestützt auf diese Bestimmung keine Rayonverbote für Züge ausgesprochen werden. Ein e maiore minus-Schluss zugunsten der mildereren Massnahme (Verbot der Mitfahrt in einem bestimmten Extrazug) wäre zwar denkbar, da das Bundesgericht grundsätzlich eingriffsintensivere Rayonverbote für den Abfahrts- und Zielbahnhof zuzulassen scheint,<sup>28</sup> würde u.E. aber auch zu weit gehen. Das Verfügen von Rayonverboten etwa für bestimmte Gleise bzw. Trassen schliesslich schiene u.E. grundsätzlich denkbar, aber potenziell eingriffsintensiv. Es stellt sich diesbezüglich die Frage, ob derartige Rayonverbote einer Verhältnismässigkeitsprüfung im Einzelfall standhielten. Erschwerend hinzu kommt, dass die genauen Reiserouten (genaues Gleis) von Extrazügen auch relativ kurzfristig geändert werden können.

Vielmehr scheint uns der Weg über Art. 3a Abs. 2 und 3 Hooligan-Konkordat (an die Spielbewilligung geknüpfte Auflagen) angezeigt. Damit könnte im Ergebnis das angestrebte Ziel erreicht werden. Es ist zwar zu bedenken, dass die Umsetzbarkeit dieses Wegs unklar ist bzw. schwierig sein könnte (Widerstand der Fankurven, Ausweichbewegungen etc.). Die betreffenden Personen können erfahrungsgemäss empfindlich auf derartige Einschränkungen reagieren und können auch kreativ sind, wenn es darum geht eine Auflage zu umgehen. Sehr ähnlich dürfte aber auch die Überprüfbarkeit von Rayonverboten für Extrazüge praktisch wohl nicht weniger schwierig umzusetzen zu sein. Es stellen sich hier die gleichen Probleme.

#### **Empfehlung:**

Es wird empfohlen, den Wortlaut der Bestimmung nicht so weit auszulegen, dass Rayonverbote auch für Extrazüge verfügt werden können. Als mögliche Alternative zur Fernhaltung von Extrazügen könnte sich unter Umständen die elektronische Meldeauflage anbieten (siehe dazu Kapitel 3.5).

Würde man Rayonverbote für Extrazüge dennoch für erforderlich erachten, sollte u.E. der Wortlaut der Bestimmung angepasst werden bzw. die Bestimmung durch eine Variante des Verbots erweitert werden. Man könnte sich hierbei etwa an strafrechtlichen bzw. zivilrechtlichen «Annäherungsverboten» orientieren.

---

<sup>27</sup> Dazu auch FLEISCHMANN, Rz. 72 ff. m.w.H.

<sup>28</sup> Siehe etwa BGE 137 I 31 E. 6.5 f. S. 47 ff.

### 3.5 Elektronische Kontrolle von Meldeauflagen

#### Welche Möglichkeiten für eine elektronische Kontrolle von Meldeauflagen gäbe es?

Zur elektronischen Kontrolle von Meldeauflagen fallen mehrere Möglichkeiten in Betracht. Der technische Fortschritt bei tragbaren elektronischen Geräten lässt viele denkbare Lösungen zu. Auch die technischen Mittel im Bereich des Electronic Monitoring wurden in den letzten Jahren fortentwickelt und können verschiedene Lösungen bieten. Insbesondere drei Ansätze, mit welchen die Identität und der Standort der betroffenen Person zu einem bestimmten Zeitpunkt festgestellt werden könnte, fallen näher in Betracht:

#### (1) Videoanruf bei einem Szenekenner der lokalen Polizeibehörde zum Meldezeitpunkt

Bereits heute werden punktuell elektronische Lösungen zur Kontrolle von Meldeauflagen eingesetzt. So nimmt das Zwangsmassnahmengericht des Kanton Zürichs in zwei Entscheiden Bezug auf eine elektronische Variante einer Meldeauflage. In einem Fall<sup>29</sup> sprach aus Sicht des Zwangsmassnahmengerichts nichts dagegen, dass die betroffene Person zum Meldezeitpunkt ein Foto von sich an den zuständigen Szenekenner der Stadtpolizei sendete, da sie mit diesem ein gutes Einvernehmen zu haben schien. In einem anderen Fall<sup>30</sup> wurde eine «Video-Mail-Meldung» der betroffenen Person hingegen als nicht ausreichend beurteilt.

#### (2) Verwendung einer Tracking-App auf dem Handy

Mittlerweile existieren Tracking-Apps, die auf dem Gerät der betroffenen Person installiert werden können. Auf Knopfdruck wird dabei der Standort des Geräts übermittelt und eine zusätzliche Identifizierungsabfrage (bspw. mit Bildübertragung, Gesichtserkennung oder Fingerabdruckerkennung) bestätigt dabei die Anwesenheit der relevanten Person. Eine derartige Lösung ist etwa mit der App «SCRAM Touchpoint» von SCRAM Systems<sup>31</sup> oder mit der «RePath-App» von eHawk Solutions<sup>32</sup> in den USA im Einsatz. Weiter wurde in den Niederlanden im Rahmen eines Pilotprojekts ein ähnlicher Versuch ausprobiert: Um ein Stadionverbot zu überprüfen, erhielt der betroffene Fan pro Spieltag vier Zufallsanrufe auf ein eigens dafür genutztes Mobiltelefon. Dabei wurde ein Alarm an die Behörden weitergeleitet, falls sich der betroffene Fan in einer Sperrzone befand. Der genaue Standort wurde jedoch nicht übermittelt. Um sicherzustellen, dass die Person das Mobiltelefon bei sich trägt, mussten die vier Anrufe mit einem Fingerabdruckscan quittiert werden. Während der Betreiber der App in seinem Schlussbericht das Pilotprojekt als durchwegs positiv bewertete, war der Versuch aus polizeilicher Sicht kein Erfolg, da gemäss der nationalen Fussballinformationsstelle Niederlande die Ausstattung des Fans mit

---

<sup>29</sup> Siehe Beschwerdeentscheid Zwangsmassnahmengericht Kanton Zürich GW160001-L vom 8. Juli 2016.

<sup>30</sup> Siehe Beschwerdeentscheid Zwangsmassnahmengericht Kanton Zürich GW190009-L vom 16. Januar 2020.

<sup>31</sup> Mehr Infos unter <https://www.scramsystems.com/monitoring/scram-touchpoint/>.

<sup>32</sup> Mehr Infos unter <https://ehawksolutions.com/repath/>.

einem zusätzlichen Smartphone zu umständlich und folglich nicht praxistauglich war.<sup>33</sup> Jedoch läuft momentan in Rotterdam eine Testphase mit einem neuen System, bei dem die betroffene Person das eigene Mobiltelefon benutzen kann. Gemäss Aussagen der nationalen Fussballinformationsstelle Niederlande wird auch im neuen System der genaue Standort des Fans nicht übermittelt, sondern wiederum nur, ob ein Betreten der Sperrzone vorliegt oder nicht.

### **(3) Verwendung eines spezifischen Tracking-Geräts**

In der Schweiz sind in anderen Bereichen portable Geräte im Einsatz, die auf Knopfdruck den aktuellen Standort des Geräts an eine spezifische Behörde übermitteln. Ein gängiges Beispiel stellt etwa der Notfallknopf dar, der im Bereich der häuslichen Gewalt vom Kanton Neuenburg eingesetzt wird.<sup>34</sup> Die Entwicklung eines Geräts, welches ebenfalls die Identität des Trägers/der Trägerin feststellt, wäre technisch sicherlich ohne weiteres möglich.

Es ist hier hervorzuheben, dass die oben aufgeführten Lösungen den Standort nur zum vorgegebenen Zeitpunkt (oder den vorgegebenen Zeitpunkten) übermitteln. Ansonsten bleibt die Ortung deaktiviert.

Massgebliche Gesichtspunkte für die Wahl des technischen Mittels dürften insbesondere in deren Zuverlässigkeit bzw. Manipulationssicherheit, deren Effektivität und im dafür nötigen Ressourcenaufwand seitens der Behörden liegen. Der Ressourcenaufwand könnte durch nutzbare Synergien etwa mit dem Verein Electronic Monitoring<sup>35</sup> verringert werden. Ist eine sofortige Überprüfung der Meldungen erwünscht, könnten die Standortüberprüfungen bzw. Meldepflichten zu bestimmten Zeiten von dessen schweizweiten Einsatzzentrale, anstatt von einzelnen Polizeiposten, entgegengenommen werden. Falls eine sofortige Überprüfung der Meldungen nicht erwünscht ist, könnten die eingegangenen Meldungen in einem spezifischen System gesammelt und danach zu den üblichen Bürozeiten überprüft werden.

Zudem scheint es anstrebenswert, die elektronische Kontrolle von Meldeauflagen möglichst wenig eingriffsintensiv für die betroffene Person, aber gleichzeitig möglichst effektiv im Sinne des Massnahmenzwecks auszugestalten. Führt der Einsatz von technischen Mitteln zum Zweck des Vollzugs einer Meldeauflage zu Erleichterungen für die betroffene Personen, was in der Regel der Fall sein dürfte, ist eine entsprechend ausgestaltete Massnahme eher verhältnismässig. Abgesehen davon dürfte die Massnahme von betroffenen Personen subjektiv weniger als Strafe empfunden werden.

---

<sup>33</sup> Roos, S. 17 ff.

<sup>34</sup> Dazu etwa Institut für Strafrecht und Kriminologie, Universität Bern, Electronic Monitoring im Kontext von häuslicher Gewalt. Untersuchung zuhanden des Bundesamts für Justiz (BJ), Schlussbericht vom 5. Februar 2021, S. 49 ff.

<sup>35</sup> Dazu etwa Institut für Strafrecht und Kriminologie, Universität Bern, Electronic Monitoring im Kontext von häuslicher Gewalt. Untersuchung zuhanden des Bundesamts für Justiz (BJ), Schlussbericht vom 5. Februar 2021, S. 19 f.

## Empfehlung

Es wird empfohlen, dass die KKJPD hinsichtlich einer elektronischen Kontrolle von Meldeauflagen die konkreten Bedürfnisse und entsprechende technische Möglichkeiten abklärt und Synergien mit bestehender bzw. im Aufbau befindlicher Infrastruktur sucht.

Abschliessend stellt sich die Frage, ob für die elektronische Kontrolle von Meldeauflagen eine Anpassung im Konkordatstext nötig wäre. Die Antwort auf diese Frage hängt u.E. insbesondere von der gewählten technischen Lösung ab und kann wohl erst beurteilt werden, wenn man die Bedürfnisse und technischen Möglichkeiten abgeklärt hat. Der Begriff «Amtsstelle»<sup>36</sup> scheint uns jedenfalls weit ausgelegt werden zu können. Damit scheint uns etwa auch nicht per se als Möglichkeit auszuschliessen zu sein, dass die Überprüfung von Meldeauflagen an private Dienstleister delegiert werden könnte.

## 4. Literatur

BRECHBÜHL ALAIN/SCHWERY CHRISTIAN/PFISTER GIAN RETO, Evaluation Hooligan Konkordat, Unveröffentlichter Arbeitsbericht, Universität Bern, Bern 2020.

CONINX ANNA, Zwangsmassnahmen zwischen Verwaltungsrecht und Strafrecht, Sicherheit & Recht 3/2014, S. 183–203.

FLEISCHMANN FLORIAN, Polizeirechtliche Massnahmen zur Bekämpfung der Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Eine systematische Darstellung der Rechtslage im Kanton Zürich, Diss., Zürich 2018.

GERMANIER FABIENNE, Einige Ungereimtheiten der Landesverweisung (Art. 66a ff. StGB), Jusletter vom 21. November 2016.

HENSLER BEAT, Strafe ohne Strafrecht. Die poenale Wirkung von verwaltungsrechtlichen Massnahmen, insbesondere am Beispiel der Präventivmassnahmen des Hooliganggesetzes (BWIS) bzw. Hooligankonkordats, Sicherheit & Recht 1/2011, S. 37–44.

MEIER BENJAMIN, Hooligankonkordat: präventive Verpackung, repressive Wirkung, AJP 5/2014, S. 668–678.

MOECKLI DANIEL/KELLER RAPHAEL, Wegweisung und Rayonverbote – ein Überblick, Sicherheit & Recht 3/2012, S. 231–245.

---

<sup>36</sup> Gemäss Art. 6 Hooligankonkordat hat die Meldung «bei einer von der zuständigen Behörde bezeichneten Amtsstelle» zu erfolgen.

Bern, 3. August 2021

Bericht zu ausgewählten Fragen des Hooligan-Konkordats  
zuhanden der KKJPD

Schlussbericht

**u<sup>b</sup>**

---

**UNIVERSITÄT  
BERN**

MÜLLER JOËL O., Das revidierte Konkordat über Massnahmen zur Bekämpfung der Gewalt an Sportveranstaltungen vom 2. Februar 2012 («Hooligan-Konkordat»), recht 3/2013, S. 109–121.

MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2013.

NUSSBAUMER DANIEL, Massnahmen gegen nicht fassbare Gewalt, Diss., Zürich 2008.

ROOS ERIK, Evaluationsbericht Pilot Elektronische Meldeauflage («Evaluatierapport Pilot Elektronische Meldpflicht»), Unveröffentlichter Arbeitsbericht zuhanden der Steuerungsgruppe Fussball und Sicherheit, 03. Dezember 2014, übersetzt durch Stefan Leutert, fedpol, Juli 2021.

SCHAUB JANN, Postmoderne Kriminalitätsbekämpfungstechnologien. Informationsverarbeitung, Registrierung und Überwachung als Instrumente des Vorgehens gegen Kriminalität, Diss., Bern 2015.

WERDER GREGORI, Rechtsnatur und Charakter der Massnahmen des Hooligan-Konkordats, Sicherheit & Recht 3/2012, S. 249–252.