



Bericht an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Bericht der: Justiz- und Sicherheitskommission
vom: 27. November 2013
zur Vorlage Nr.: [2013-228](#)
Titel: **Änderung des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt
anlässlich von Sportveranstaltungen sowie Anpassung des
Polizeigesetzes**
Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



2013/228

Kanton Basel-Landschaft

Landrat

Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission an den Landrat

Betreffend die Vorlage [2013/228](#): Änderung des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen sowie Anpassung des Polizeigesetzes

Vom 27. November 2013

1. Ausgangslage

Das gesamtschweizerische Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, kurz Hooligan-Konkordat, wurde per 1. Januar 2010 in Kraft gesetzt. Alle Kantone sind diesem Konkordat beigetreten, auch der Kanton Basel-Landschaft, bei dem der Souverän am 29. November 2009 mit einem Ja-Stimmenanteil von 92 Prozent seine deutliche Zustimmung gab.

Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) erkannte sehr früh schon einen gewissen Revisionsbedarf: In der Praxis entfalten die Massnahmen zwar ihre Wirkung, die Gewalttätigkeiten an Sportveranstaltungen können aber aus Sicht der KKJPD nicht im gewünschten Ausmass eingedämmt werden. Die KKJPD hat deshalb eine Revision des Konkordates mit einem erweiterten Sanktionskatalog in die Wege geleitet.

Die Baselbieter Regierung hat das überarbeitete Konkordat als „massvoll und ausgewogen“ bezeichnet und mit Vorlage vom 25. Juni 2013 an den Landrat weitergeleitet. Hauptpunkte im geänderten Konkordat sind beispielsweise die mit Auflagen verbundene Bewilligungspflicht für Fussball- und Eishockeyspiele in der obersten Liga oder zeitlich und räumlich erweiterte Rayonverbote für renitente Sportfans; für die Details sei auf die ausführlichen Erläuterungen in der regierungsrätlichen [Vorlage](#) verwiesen.

Das Büro des Landrats hat diese Vorlage am 27. Juni 2013 an die Justiz- und Sicherheitskommission (JSK) überwiesen.

2. Beratungen in der Justiz- und Sicherheitskommission

2.1. Organisatorisches

Die JSK hat in Vorbereitung dieses Geschäftes bereits im August 2012 eine erste Vorbereitungs- und Anhörungsrunde mit dem damaligen Polizeikommandanten Daniel Blumer und anderen Fachpersonen durchgeführt. Zudem ist seitens der JSK BL im August 2013 sowie September 2013 eine zweite Anhörungsrunde vorgenommen worden.

Die Vorlage ist von der JSK BL an ihren Sitzungen vom 26. August, 9. und 23. September sowie am 4. und 18. November 2013 im Beisein von Regierungsrat Isaac Reber, Stephan Mathis, Generalsekretär der Sicherheitsdirektion und Christoph Naef, Polizeikommandant ad interim (bis

30.9.13) und anschliessend stellvertretender Polizeikommandant (ab 1.10.13), behandelt sowie beraten worden. An der abschliessenden Sitzung vom 18. November 2013 war auch der neue Polizeikommandant Mark Burkhard für die Beratung zugegen. Pascal Steinemann, stellvertretender Leiter Rechtssetzung der Sicherheitsdirektion, präsentierte diese Vorlage über die gesamte Beratungszeit.

Zudem ist aufgrund der Wichtigkeit dieses Geschäftes für die zeitliche Koordination in der Behandlung dieser Sicherheits-Vorlage mit der im Nachbarkanton Basel-Stadt zuständigen Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission (JSSK BS) des Grossen Rates eine gegenseitige Orientierung zwischen den beiden Präsidien jeweils erfolgt. Es ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen, dass die inhaltlichen Entscheide sowie Anträge der beiden kantonalen Kommissionen völlig losgelöst und unabhängig voneinander gefällt worden sind.

2.2. Anhörungen

Im August 2012 hielt der damalige Polizeikommandant Daniel Blumer ein Referat zu dieser Thematik. Dabei hat er unter anderem auch auf die Empfehlungen der Arbeitsgruppe Einsatztaktik Fussball vom 7. Januar 2010 bzw. 8. März 2010 an die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) hingewiesen. Darin sind von der KKPKS konkrete Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheit an Sportveranstaltungen empfohlen worden.

Im weiteren hörte die JSK BL im Rahmen der Vorbereitung des Geschäftes im August 2012 den damaligen Sicherheitsbeauftragten der Basel United AG, Lucien Schibli, an. Dieser hat auf die verschiedenen Massnahmen der Basel United AG als Stadionbetreiberin hingewiesen. Es wurde in diesem Rahmen auch eine Zweierdelegation des Nordwestschweizerischen Fussballverbandes (FVNWS), bestehend aus Roland Paolucci, Präsident, und Jürg Leuthardt, Vize-Präsident, angehört, welche im Fussball für die Spiele der Aktiven in den unteren Amateurligen (2. Liga bis 5. Liga) zuständig sind. Es gibt bei Cup- oder Testspielen mit Mannschaften der Super League und Mannschaften aus der Amateurliga im Sicherheitsbereich gewisse Schnittpunkte, die bei der Behandlung des Hooligan-Konkordates zu beachten sind.

Die Kommission hörte im August 2013 Landrat Balz Stückelberger (Mitglied Überparteiliches Komitee gegen die Verschärfung des Konkordates gegen Gewalt an Sportveranstaltungen) an. Gemäss seinen Angaben sind zum damaligen Zeitpunkt 57 Grossräte und 25 Landräte Mitglieder dieses Komitees gewesen. Von Seiten des FC Basel 1893 wurden Thomas Gander (Geschäftsleiter Fanarbeit Schweiz, Mitarbeiter Fanarbeit Basel, getragen von Baselland, Basel-Stadt und FC Basel 1893) und auch Gerold Dünki (Sicherheitsbeauftragter FC Basel 1893) angehört. Zudem wurde Michael Bischof (KMU-Forum Baselland) zur Anhörung eingeladen. Schliesslich konnten wir den interessanten Ausführungen von Claudius Schäfer (CEO Swiss Football League) zuhören.

Die Voten aus der zweiten Anhörungsrunde zeigten aus verschiedenen Gründen eine kritische bis ablehnende Haltung gegenüber den geplanten Verschärfungen im Konkordat. Juristische Erwägungen - namentlich betreffend Verhältnismässigkeit und Grundrechtswahrung - spielten dabei ebenso eine Rolle wie der Wunsch, den nicht immer einfachen Dialog mit den Fans ohne neue Belastungen weiterführen zu können. Angesprochen wurden aber auch allfällige wirtschaftliche Folgen, die für die bei Sportveranstaltungen involvierten Personen und Firmen von einem erheblichen Nachteil sein könnten. Zudem wurde auch aufgezeigt, welche Massnahmen seitens der Swiss Football League im Sicherheitsbereich bereits vorgenommen worden sind.

Es ist zur Vollständigkeit zu erwähnen, dass die beiden kantonalen Kommissionen von Basel-Stadt und Basel-Landschaft zur Vermeidung von unnötigen Doppelspurigkeiten bei den Befragungen der

Experten sowie der beteiligten Stadionbetreiberin und der Vereine bzw. Verbände nach erfolgter vorgängiger Rücksprache die Protokolle zu den jeweiligen Anhörungen von August 2013 und September 2013 in vertraulicher Weise gegenseitig ausgetauscht haben. Damit konnten sich beide Kommissionen ein gutes übersichtliches Gesamtbild der von beiden Seiten durchgeführten Anhörungen sowie dargelegten Standpunkte machen.

2.3. Eintreten

Das Eintreten auf diese Vorlage war in der Kommission sehr umstritten. Es hat sich dabei gezeigt, dass aufgrund des nötigen Grundsatzentscheides für einen Beitritt zum strengeren Hooligan-Konkordat ja oder nein eine differenzierte Behandlung des Geschäftes sehr schwierig ist. Es sind einzelne Anpassungsvarianten durch die JSK betrachtet worden, wobei diese, falls überhaupt, einzig im Rahmen des kantonalen Rechtes vorgenommen werden könnten.

Eine deutliche Mehrheit der Kommission hat grosse Bedenken bei einem Beitritt des Kantons Basler-Landschaft zu diesem verschärften Hooligan-Konkordat und vertritt die Auffassung, dass die bisher geleistete Arbeit der beteiligten Personen sowie Stellen, Vereine und Behörden auf einem guten, konstruktiven Wege sei und die weiteren Entwicklungen auf allen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden, Verbände, Vereine, Stadionbetreiber) abzuwarten seien. Insbesondere das vielseitige Engagement der Clubleitung des FC Basel 1893 und die sehr engagierte Fanarbeit im Club (Basler Modell) sowie auf gesamtschweizerischer Ebene sind positiv gewürdigt worden. In diesem Punkt sind die Aussagen von Grossrat BS und Fanarbeiter Thomas Gander gut aufgenommen worden. Es ist auf die zahlreichen kritischen Vernehmlassungen der Parteien und Verbände zu dieser Vorlage hingewiesen worden, die aus Sicht der JSK nicht ausreichend berücksichtigt worden sind. Im weiteren wird ausgeführt, dass mit den vorgeschlagenen Neuerungen im Konkordat zentrale Grundrechtsfragen und der Verhältnismässigkeitsgrundsatz sowie rechtsstaatliche Prinzipien verletzt werden. Zudem ist auf die laufenden Rechtsmittelverfahren in den einzelnen Kantonen hingewiesen worden. Die Ausgänge der Verfahren müssten auf jeden Fall abgewartet werden, da diese gerichtlichen Beurteilungen von grundlegender Bedeutung sein können.

Eine Minderheit der Kommission ist der Auffassung, dass mit diesen vorgeschlagenen verstärkten Konkordatsmassnahmen die Sicherheit bei den Sportveranstaltungen erhöht werden und die Zusammenarbeit mit den anderen Kantonen dadurch optimiert werden könnte. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass mit einem Antrag auf Nichtbeitritt zum Konkordat nach aussen ein falsches Signal gesetzt würde.

Die JSK BL ist sich der Tragweite einer Ablehnung des Konkordates bewusst. Es ist der Kommission vielmehr wichtig, dass die einzelnen Gefässe, welche sich mit dieser Problematik befassen, die ganze Sache pragmatisch angehen und auf einem präventiven Weg alle Möglichkeiten ausschöpfen, bevor repressive Massnahmen notwendig werden. Es wird der Standpunkt vertreten, dass das bisher geltende Konkordat diesbezüglich genügend Möglichkeiten gewährt.

Mit Bezug auf die Bewilligungspflicht bei Grossveranstaltungen ist die JSK BL zum Schluss gekommen, dass im kantonalen Recht (Polizeigesetz und andere Erlasse) ein entsprechender Handlungsbedarf besteht, damit den Veranstaltern die nötigen Vorgaben zur Wahrung der Sicherheit auferlegt werden können. Diesbezüglich wird auf den nächsten Abschnitt in diesem Bericht verwiesen, in welchem die Kommission einstimmig beschlossen hat, einen Motionsvorstoss einzureichen, wonach die Regierung für die Bewilligungspflicht bei Grossanlässen eine Regelung in der kantonalen Gesetzgebung ausarbeiten soll (siehe Ziffer 3.).

Eine allgemeine Kritik geht auf die neuen Kann-Formulierungen im vorgelegten Konkordatsentwurf vom 2. Februar 2012. Die Ausweitung des gewalttätigen Verhaltens in Art. 2 Abs. 1 des Konkordatsentwurfes auf den Straftatbestand der Tötlichkeit (Art. 126 Abs. 1 StGB) wird in der konkreten Anwendung als problematisch eingestuft. Zudem sind die erweiterten Durchsuchungen unter anderem mit der Möglichkeit der Intimkontrollen in Art. 3b Konkordatsentwurf aufgrund der bestehenden Grundrechte und der Wahrung der Verhältnismässigkeit bei den Eingriffen als rechtlich heikel beurteilt worden. Auch die verstärkten Regelungen zum Rayonverbot in Art. 4 und 5 Konkordatsentwurf werden mehrheitlich abgelehnt, da diese ohne Verdacht und damit flächendeckend möglich wären. Es ist auch zu beachten, welche Personen solche Kontrollen überhaupt durchführen dürfen, da beim Einsatz von privaten Sicherheitsleuten in diesem Bereich gewisse Bedenken bestehen. Bei diesem Aspekt wird auch auf die kritischen rechtlichen Ausführungen des Bundesamtes für Justiz vom 3. Februar 2011 zu den Durchsuchungen im Intimbereich bei Sportveranstaltungen hingewiesen. Letztlich sind auch die Meldeauflagen (inkl. Handhabung) in Art. 6 und 7 Konkordatsentwurf gleich wie beim Rayonverbot mit den vorgeschlagenen Verschärfungen unter anderem auch in zeitlicher Hinsicht in Frage gestellt worden.

Die JSK ist sich bewusst, dass es aufgrund der möglichen Ablehnung des Konkordates durch den Kanton Basel-Landschaft und auch von anderen Kantonen neu zwei Kategorien von Konkordatsmitgliedern geben wird. Zum einen haben wir die Kantone mit der Anwendung des ersten alten Konkordates von 2007 mit Wirkung ab dem Jahre 2010 und zum anderen diejenigen Kantone, die dem zweiten neuen Hooligan-Konkordat von 2012 beitreten. Es ist somit auch eine koordinierende Aufgabe der Regierungen bzw. der Sicherheitsdirektionen (KKJPD) sowie der KKPKS für die Zusammenarbeit unter allen Kantonen einen effizienten, pragmatischen Weg zu finden, welcher dem gemeinsamen Ziel für eine optimale Sicherheit bei Sportveranstaltungen dienen soll.

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass in der Kommission eine deutliche Mehrheit zum Schluss gekommen ist, dass die Argumente für ein Nichteintreten auf die regierungsrätliche Vorlage vom 25. Juni 2013 bzw. eine Ablehnung des abgeänderten Hooligan-Konkordates überwiegen. Aus diesem Grunde ist ein Nichteintreten auf die regierungsrätliche Vorlage beschlossen worden. Dieser Entscheid ist mit 9 Ja-Stimmen zu 3 Nein-Stimmen und bei einer Enthaltung gefällt worden. Aufgrund dieses klaren Nichteintretensentscheides wurde zu den einzelnen Konkordatsbestimmungen keine weitere Detailberatung bzw. erste Lesung durchgeführt. Mit Bezug auf die Bewilligungspflicht bei Grossanlässen wird wie erwähnt von der JSK eine kantonale Regelung angestrebt (siehe Ziffer 3.)

3. Motionsvorstoss der JSK BL zur Regelung einer Bewilligungspflicht bei Grossanlässen im kantonalen Recht

Im Rahmen der früheren sowie abschliessenden Beratung der Vorlage hat die Kommission den Standpunkt vertreten, dass eine generelle Bewilligungspflicht bei Grossveranstaltungen, insbesondere im Sport (Fussball, Eishockey), in das kantonale Recht aufzunehmen ist. Es geht darum, dass den Veranstaltern bzw. Veranstalterinnen zur Wahrung der Sicherheit für die Erteilung einer Bewilligung entsprechende Auflagen gemacht werden können. Diese Lücke in der kantonalen Gesetzgebung sollte aus Sicht der JSK BL geschlossen werden. Es darf erwähnt werden, dass der Kanton Basel-Stadt für Bewilligungen von Veranstaltungen auf Privatreal bereits eine solche Regelung im Polizeigesetz kennt (§ 66 PolG BS).

Im Kanton Basel-Landschaft sind im Moment primär die Sporthalle St. Jakob (St. Jakobshalle) für diverse Sportarten und die Sportarena (St. Jakob-Arena) für Eishockeyspiele davon betroffen, da sich diese beide Gebäude auf Baselbieter Boden befinden. Es sind aber durchaus auch andere Sportanlagen sowie Sporthallen im Kanton davon tangiert, in welchen grössere Sportveranstaltungen durchgeführt werden.

Die Bewilligungspflicht für Grossanlässe ist in der Kommission unbestritten gewesen. Aus diesem Grunde wird die JSK BL als Gesamtkommission an der bevorstehenden Landratssitzung vom 28. November 2013 eine entsprechende Motion einreichen, wonach die Regierung eingeladen bzw. beauftragt wird, die Möglichkeit einer Bewilligungspflicht für Grossanlässe in der kantonalen Gesetzgebung auszuarbeiten.

Die Kommission hat einstimmig mit 12:0 Stimmen bei einer Abwesenheit diesen Antrag für die gemeinsame Motion zur Ausarbeitung einer kantonalen Regelung durch die Regierung für die Bewilligungspflicht bei Grossanlässen genehmigt. Der entsprechende Kommissions-Vorstoss wird dem vorliegenden Bericht beigelegt und im Landrat entsprechend eingereicht.

4. Chance für eine einheitliche Regelung für den Raum Basel und den Kanton Basel-Landschaft

Die JSK BL begrüsst es deshalb, dass die JSSK BS in ihrem Bericht vom 13.11.2013 auch beantragt, auf die Hooligan-Konkordatsvorlage nicht einzutreten. Somit könnten die beiden Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft in gleicher Weise in diesem „partnerschaftlichen Geschäft“ einen gemeinsamen Weg gehen. Eine unterschiedliche Beurteilung des Geschäftes durch die beiden Kantonsparlamente würde zu erheblichen praktischen Schwierigkeiten führen, die soweit möglich vermieden werden sollten.

Dieser eingeschlagene Weg stellt aus Sicht der JSK BL nun eine gute Chance für eine künftige Zusammenarbeit mit der JSSK BS bzw. zwischen den beiden Regierungen dar. Es wird eine einheitliche Regelung für den ganzen Raum Basel und auch für den Kanton Basel-Landschaft bringen. Dabei sollte unter anderem mit Fokus auf die Spiele des FC Basel 1893 im St. Jakob Park der wichtige Einbezug der beiden Nachbarkantone Aargau und Solothurn trotz anderen Haltungen zur neuen Konkordats-Vorlage in Betracht gezogen werden.

Es steht im sensiblen Sicherheitsbereich bei Sportveranstaltungen noch viel Arbeit an. Mit dem gefällten Entscheid setzen wir als JSK BL auch für die „Baselbieter“ bzw. Muttenzer Kurve ein positives Signal zur konstruktiven Fortsetzung der wichtigen Fanarbeit zusammen mit den verantwortlichen Personen des FC Basel 1893 als Sportverein sowie von Basel United AG als Stadionbetreiberin.

5. Anträge:

://: Die Justiz- und Sicherheitskommission beantragt dem Landrat

1. mit 9:3 Stimmen bei einer Enthaltung, nicht auf die regierungsrätliche Vorlage vom 25. Juni 2013 einzutreten;
2. einstimmig mit 12:0 Stimmen bei einer Abwesenheit, die beiliegende Kommissions-Motion vom 28.11.2013 zur Regelung einer Bewilligungspflicht bei Grossanlässen im kantonalen Recht an die Regierung zu überweisen.

Oberwil, 27. November 2013

Für die Justiz- und Sicherheitskommission:

Werner Ruff-Märki, Präsident

Beilagen:

- Entwurf LRB / von der JSK beantragte Fassung
- Kommissions-Motion [GEFHE CH](#) der JSK BL v. 28.11.2013

Landratsbeschluss

Änderung des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen sowie Anpassung des Polizeigesetzes

://: Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Auf die Vorlage [2013/228](#) wird nicht eingetreten.
2. Die Motion [GEFHE GH](#) der JSK vom 28.11.2013 zur Bewilligungspflicht von Grossveranstaltungen wird überwiesen.

Liestal, den

Im Namen des Landrates

Die Präsidentin:

Die 2. Landschreiberin: