

Herausgegeben im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich von G. Biaggini, O. Diggelmann, T. Gächter, A. Glaser,
A. Griffel, C. Kaufmann, H. Keller, R. Kiener, A. Kley, R. Matteotti,
D. Moeckli, M. Oesch, J. Reich, M. Simonek und F. Uhlmann

Florian Samuel Fleischmann

Polizeirechtliche Massnahmen zur Bekämpfung der Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

Eine systematische Darstellung der Rechtslage
im Kanton Zürich

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
Inhaltsverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XXV
Literaturverzeichnis	XXXVII
Verzeichnis der Materialien und übrigen Quellen	LV
1. Teil: Grundlagen	1
§ 1 Einleitung	1
I. Ausgangslage und Problemstellung	1
II. Zielsetzung und Forschungsgegenstand	2
III. Aufbau	3
§ 2 Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen	7
I. Sportveranstaltung	7
A. Begriff des Sports	7
1. Notwendigkeit einer Definition	7
2. Ursprung und Bedeutung im allgemeinen Sprachgebrauch	8
3. Begriffsbestimmung	9
B. Begriff der Sportveranstaltung	11
1. Notwendigkeit einer Definition	11
2. Begriffsbestimmung	12
II. Gewalt	14
A. Ursprung und Bedeutung im allgemeinen Sprachgebrauch	14
B. Strafrechtlicher Gewaltbegriff	15
C. Begriff der Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen	18
1. Allgemeines	18
2. Begriffliche Annäherung	20

3.	Inhaltliche Ausweitung	22
	a) Tötlichkeit als Gewalttätigkeit	23
	b) Hinderung einer Amtshandlung als Gewalttätigkeit	25
	c) Öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zu einer Gewalttätigkeit als Gewalttätigkeit	26
	d) Mitführen und Verwenden von Waffen, Sprengmitteln, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen als Gewalttätigkeit	27
	e) Stadionverbot als Gewalttätigkeit	28
4.	Grenze des Gewaltbegriffs	30
5.	Fazit	30
III.	Zusammenhang zwischen Gewalt und Sportveranstaltung	31
	A. Begriffliches	32
	B. Erforderlicher Zusammenhang	35
IV.	Urheber der Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen	39
	A. Zuschauerkategorien	40
	1. A-Fans (konsumorientierte Fans)	41
	2. B-Fans (sportzentrierte Fans)	41
	3. C-Fans (erlebnisorientierte Fans)	42
	4. Risiko- und Nicht-Risiko-Fans	43
	B. Hooligans und Ultras im Besonderen	43
	1. Hooligans	44
	2. Ultras	46
V.	Nachweis gewalttätigen Verhaltens	47
§ 3	Rechtsgrundlagen	51
	I. Supranationales Recht	51
	II. Bundesrecht	54
	A. Bundesverfassung	54
	1. Geschriebenes Verfassungsrecht	54
	2. Ungeschriebenes Verfassungsrecht	56
	B. Gesetze und Verordnungen	57
	1. Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)	57

2.	Verordnung über verwaltungspolizeiliche Massnahmen des Bundesamtes für Polizei und über das Informationssystem HOOGAN (VVMH)	60
	a) Ausführungsbestimmungen zum BWIS	60
	b) Regelungen betreffend das Informationssystem HOOGAN	61
3.	Weitere Bundesgesetze	62
	a) Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB)	62
	b) Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI) und RIPOL-Verordnung	63
C.	Reglemente und Richtlinien	63
	1. HOOGAN-Bearbeitungsreglement	64
	2. HOOGAN-Verwendungsrichtlinie	65
	3. HOOGAN-Übermittlungsrichtlinie	67
III.	Interkantonales Recht	68
IV.	Kantonales Recht	71
A.	Polizeiorganisationsgesetz (POG)	71
	1. Allgemeines	71
	2. Polizeiliche Aufgaben	72
	3. Zuständigkeiten	73
	a) Kantonspolizei	73
	b) Kommunale Polizei	75
	4. Weitere Regelungspunkte des POG	77
	5. Bekämpfung der Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen aus polizeiorganisationsrechtlicher Sicht	78
B.	Polizeigesetz (PolG)	78
	1. Allgemeines	78
	2. Aufgaben der Polizei	81
	3. Polizeiliche Aufgabenerfüllung	82
	a) Grundsätze polizeilichen Handelns	82
	b) Polizeilicher Zwang	83
	4. Polizeiliche Massnahmen	84
	a) Grundsätze	84
	b) Einzelne polizeiliche Massnahmen	85
	5. Angehörige der Polizei	88
	6. Private Alarmanlagen	88

7.	Information, Datenbearbeitung und Datenschutz	88
8.	Haftung und Kostenersatz	89
9.	Private Sicherheitsdienstleistungen	90
10.	Bekämpfung der Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen aus polizeigesetzlicher Sicht	90
C.	POLIS-Verordnung	91
D.	Verordnung zum Vollzug der Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen	93
§ 4	Ausgewählte Fragen rund um das Hooligan-Konkordat	95
I.	Entstehungsgeschichte des Hooligan-Konkordats	95
A.	Vom BWIS ...	95
B.	... zum Hooligan-Konkordat	98
II.	Rechtsform des Hooligan-Konkordats	106
A.	Begriff des Konkordats	106
1.	Definition und Verfassungsgrundlage	106
2.	Schranken der Rechtsetzung durch Konkordate und ihre Durchsetzung	107
3.	Arten von Konkordaten	111
B.	Stellung der Konkordate in der Rechtsordnung	112
2. Teil:	Grundzüge des schweizerischen Polizeirechts	117
§ 5	Polizei und polizeiliche Schutzgüter	117
I.	Begriff der Polizei	117
A.	Materieller Polizeibegriff	118
B.	Institutioneller Polizeibegriff	118
C.	Formeller Polizeibegriff	119
D.	Weitere Polizeibegriffe	119
E.	Bekämpfung der Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen als polizeiliche Tätigkeit	120
II.	Polizeiliche Schutzgüter	121
A.	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	121
B.	Öffentliche Gesundheit	122
C.	Öffentliche Ruhe	123
D.	Öffentliche Sittlichkeit	123
E.	Treu und Glauben im Geschäftsverkehr	124

§ 6	Kompetenzverteilung im Polizeiwesen	125
	I. Vorbemerkung: innere und äussere Sicherheit	125
	II. Grundsätze der Kompetenzverteilung	126
	A. System der Einzelermächtigung des Bundes	126
	B. Polizeihöhe der Kantone	127
	III. Bundeskompetenzen	128
	A. Vorbemerkung: Bedeutung von Art. 57 BV	128
	B. Sicherheitsrechtliche Letztverantwortung	130
	C. Landesverteidigung und Zivilschutz	132
	D. Staatsschutz	132
	E. Polizeiliche Kompetenzen des Bundes im Besonderen	134
	1. Vorbemerkung	134
	2. Sicherheitspolizeiliche Kompetenzen	134
	3. Kriminal- und gerichtspolizeiliche Kompetenzen	136
	4. Verwaltungspolizeiliche Kompetenzen	136
	5. Internationale Sicherheitskooperation	138
	IV. Zusammenfassung	139
§ 7	Grundsätze polizeilichen Handelns	141
	I. Gesetzmässigkeit	141
	A. Allgemeines	141
	B. Polizeiliche Generalklausel	142
	II. Öffentliches Interesse	143
	III. Verhältnismässigkeit	144
	IV. Störerprinzip	146
	A. Allgemeines	146
	B. Arten von Störern	147
	1. Verhaltensstörer	147
	2. Zustandsstörer	147
	3. Zweckveranlasser	148
	4. Stellung unbeteiligter Dritter	150
	C. Mehrzahl von Störern	150
	V. Verursacherprinzip	151
	A. Allgemeines	151
	B. Mehrzahl von Verursachern	152
§ 8	Polizeiliche Schutzpflicht und Opportunitätsprinzip	153
	I. Polizeiliche Schutzpflicht	153
	A. Grundrechtliche Leistungspflicht	153

1.	Sportveranstaltungen und ihr grundrechtlicher Schutz	153
2.	Grundrechtsarten	155
3.	Grundrechtliche Schutzpflicht	158
4.	Anspruch aus den betroffenen Grundrechten	159
a)	Versammlungsfreiheit	159
b)	Wirtschaftsfreiheit	160
5.	Fazit	160
B.	Leistungspflicht aufgrund des staatlichen Gewaltmonopols	161
1.	Staatliches Gewaltmonopol	161
a)	Definition des Gewaltmonopols	161
b)	Ausnahmen vom Gewaltmonopol	162
c)	Ausserordentliche Gewaltbefugnis der Privaten im Rahmen des Gewaltmonopols	164
2.	Leistungspflicht	164
3.	Fazit	165
II.	Opportunitätsprinzip	166
§ 9	Tragung der Polizeieinsatzkosten	169
I.	Mögliche Kostenträger	169
II.	Abgaberechtliche Grundlagen	170
III.	Zulässigkeit der Gebührenfinanzierung	172
IV.	Kriterien zur Bestimmung der Kostentragungspflicht	175
A.	Grundrechtlicher Leistungsanspruch	175
1.	Versammlungsfreiheit	175
2.	Wirtschaftsfreiheit	177
B.	Nutzniesser des Polizeieinsatzes	179
1.	Nutzen des Veranstalters	179
2.	Nutzen der Zuschauer	179
3.	Nutzen des Staates	180
C.	Störerprinzip	180
1.	Störungsbeseitigung durch den Störer	180
2.	Störungsbeseitigung durch den Staat	180
D.	Verursacherprinzip	183
E.	Fazit	183
V.	Regelung im Kanton und in der Stadt Zürich	184
A.	§ 58 PolG	185
B.	Verordnung zum Kostenersatz von polizeilichen Leistungen	188

C.	Vereinbarungen der Stadt Zürich mit den Klubs FCZ, GCZ und ZSC Lions	189
D.	Fazit	190
3. Teil:	Allgemeine polizeiliche Massnahmen	193
§ 10	Einführung	193
§ 11	Bewilligungspflicht und Auflagen	195
I.	Allgemeines	195
II.	Bewilligungspflicht	196
III.	Auflagen	197
A.	Allgemein	197
B.	Bauliche Massnahmen	199
C.	Technische Massnahmen respektive Videoüberwachung	200
1.	Offene Videoüberwachung	201
2.	Verdeckte Videoüberwachung	204
D.	Einsatz personeller oder anderer Mittel durch den Veranstalter	205
E.	Verkauf der Eintrittskarten	206
1.	Schliessung von Stadionsektoren	206
2.	Kombitickets	207
F.	Verkauf alkoholischer Getränke	209
G.	Abwicklung der Zutrittskontrollen	210
1.	Identitätskontrollen	210
2.	Durchsuchung	211
H.	Weitere Auflagen	214
§ 12	Polizeiliches Aufgebot und Polizeipräsenz	217
I.	Aufgebot	217
II.	Polizeipräsenz	217
A.	Allgemeines	217
B.	Wirkung der Polizeipräsenz	218
C.	3-D-Strategie	219
D.	Szenekenner	220
§ 13	Begleitung von Fangruppen	221
I.	Allgemeines	221
II.	Offene Begleitung	222
III.	Begleitung mit Gewahrsamscharakter	222
A.	Allgemeines	222

B.	Zulässigkeit	224
1.	Grundrechtsverträglichkeit	224
2.	Verhältnis zum Störerprinzip	226
§ 14	Abmarschverzögerung	231
I.	Allgemeines	231
II.	Zulässigkeit	232
A.	Grundrechtsverträglichkeit	232
B.	Verhältnis zum Störerprinzip	234
§ 15	Personenkontrolle und erkennungsdienstliche Massnahmen	237
I.	Personenkontrolle und Identitätsfeststellung	237
A.	Gesetzliche Regelung	238
B.	Begriff und Zweck	238
C.	Zulässigkeit	240
1.	Notwendigkeit	240
2.	Dauer	241
3.	Grundrechtsverträglichkeit	243
II.	Erkennungsdienstliche Massnahmen	244
A.	Gesetzliche Regelung	245
B.	Begriff und Zweck	245
C.	Zulässigkeit	246
1.	Notwendigkeit	246
2.	Grundrechtsverträglichkeit	247
§ 16	Polizeiliche Vorladung und Befragung	251
I.	Polizeiliche Vorladung	251
A.	Gesetzliche Regelung	251
B.	Begriff und Zweck	251
C.	Zulässigkeit	252
II.	Befragung	253
A.	Gesetzliche Regelung	253
B.	Begriff und Zweck	254
C.	Zulässigkeit	254
1.	Notwendigkeit	254
2.	Beachtung der Bestimmungen der StPO	255
§ 17	Polizeilicher Gewahrsam	257
I.	Gesetzliche Regelung	257
II.	Begriff, Zweck und Arten	258
III.	Durchführung, Dauer und gerichtliche Überprüfung	260
IV.	Zulässigkeit	262

A.	Allgemeines	262
B.	Grundrechtsverträglichkeit	263
C.	Verfassungsmässigkeit des Freiheitsentzugs gemäss Art. 31 BV	264
D.	Menschenrechtskonformität des Freiheitsentzugs gemäss Art. 5 EMRK	266
1.	Verhältnis zu Art. 31 BV und Inhalt	266
2.	Zulässige Haftgründe nach Art. 5 Abs. 1 EMRK	266
3.	Weitere Regelungspunkte von Art. 5 EMRK	269
§ 18	Videoüberwachung	271
I.	Vorbemerkung	271
II.	Gesetzliche Regelung	271
III.	Begriff, Zweck und Arten	272
IV.	Zulässigkeit	275
A.	Allgemeines	275
B.	Gesetzliche Voraussetzungen	275
1.	§ 32a PolG	275
2.	§ 32b PolG	276
3.	§ 32c PolG	278
C.	Grundrechtsverträglichkeit	281
1.	Gesetzliche Grundlage	281
2.	Öffentliches Interesse	283
3.	Verhältnismässigkeit	284
a)	Eignung	284
b)	Erforderlichkeit	285
c)	Zumutbarkeit	286
4.	Fazit	287
D.	Datenschutzrechtliche Vorgaben	287
1.	Allgemeines	287
2.	Konkrete datenschutzrechtliche Anforderungen	288
§ 19	Wegweisung und Fernhaltung	291
I.	Gesetzliche Regelung	291
II.	Begriff und Zweck	292
III.	Zulässigkeit	293
A.	Allgemeines	293
B.	Grundrechtsverträglichkeit	294
C.	Einhaltung der Kaskadenordnung	295
D.	Begründungs- und Beweisanforderungen	297

§ 20	Personendurchsuchung	299
	I. Allgemeines	299
	II. Gesetzliche Regelung	300
	III. Begriff und Zweck	300
	IV. Zulässigkeit	302
§ 21	Sicherstellung	305
	I. Gesetzliche Regelung	305
	II. Begriff und Zweck	305
	III. Zulässigkeit	306
4. Teil:	Hooliganspezifische Zwangsmassnahmen	309
§ 22	Einführung	309
§ 23	Rechtliche Qualifikation	311
	I. Ausgangspunkt	311
	II. Prävention und Repression	313
	III. Verwaltungsrechtliche Massnahmen	314
	A. Klassische Unterteilung	315
	B. Alternative Unterteilung	317
	C. Fazit in Bezug auf die hooliganspezifischen Zwangsmassnahmen	319
	IV. Abgrenzung zwischen Verwaltungsrecht und Strafrecht	320
	A. Zeitliche Perspektive	321
	B. Merkmale einer Strafe	324
	C. Merkmale eines Strafverfahrens respektive wahre Natur der Norm	326
	V. Zusammenfassung und Würdigung	329
§ 24	Rayonverbot	337
	I. Gesetzliche Regelung	337
	II. Begriff und Zweck	338
	III. Zulässigkeit	340
	A. Allgemeines	340
	B. Gesetzliche Voraussetzungen	340
	C. Grundrechtsverträglichkeit	342
	1. Allgemeines	342
	2. Verhältnismässigkeit	343
	a) Allgemeines	343
	b) Festlegung der Ausdehnung und Gesamtdauer	345

	c) Sperrzeit und räumliche Ausgestaltung des Rayonverbots	347
	d) Berücksichtigung zusätzlicher Beeinträchtigungen im Einzelfall	350
	3. Fazit	351
	D. Begründung	352
§ 25	Meldeauflage	355
	I. Gesetzliche Regelung	355
	II. Begriff und Zweck	356
	III. Zulässigkeit	358
	A. Allgemeines	358
	B. Gesetzliche Voraussetzungen	359
	C. Grundrechtsverträglichkeit	361
	1. Allgemeines	361
	2. Verhältnismässigkeit	361
	a) Allgemeines	361
	b) Einhaltung der Kaskadenordnung	363
	c) Zeitliche Ausgestaltung	367
	3. Fazit	368
§ 26	Polizeigewahrsam	369
	I. Gesetzliche Regelung	369
	II. Begriff und Zweck	370
	III. Durchführung, Dauer und gerichtliche Überprüfung	372
	IV. Zulässigkeit	373
	A. Allgemeines	373
	B. Gesetzliche Voraussetzungen	374
	C. Grundrechtsverträglichkeit	376
	D. Verfassungsmässigkeit des Freiheitsentzugs gemäss Art. 31 BV	379
	E. Menschenrechtskonformität des Freiheitsentzugs gemäss Art. 5 EMRK	380
§ 27	Ausreisebeschränkung	385
	I. Gesetzliche Regelung	385
	II. Begriff und Zweck	387
	III. Zulässigkeit	389
	A. Allgemeines	389
	B. Gesetzliche Voraussetzungen	390

1.	Ausreisebeschränkung gemäss Art. 24c Abs. 1 BWIS	390
a)	Art. 24c Abs. 1 lit. a BWIS	390
b)	Art. 24c Abs. 1 lit. b BWIS	392
2.	Ausreisebeschränkung gemäss Art. 24c Abs. 2 BWIS	394
C.	Grundrechtsverträglichkeit	396
§ 28	Stadionverbot	399
I.	Vorbemerkung	399
II.	Gesetzliche Regelung	399
A.	Staatliches Recht	399
B.	Verbandsrecht	400
1.	SFV-Stadionverbotsrichtlinien	400
2.	SIHF-Sicherheitsreglement	401
III.	Begriff und Grundlage	401
A.	Begriff	401
B.	Grundlage	401
IV.	Geltungsbereich und Dauer	403
A.	Geltungsbereich	403
B.	Dauer	405
V.	Verhältnis zum Polizeirecht	407
VI.	Würdigung	410
§ 29	Informationssystem HOOGAN	413
I.	Vorbemerkung	413
II.	Gesetzliche Regelung	413
III.	Begriff und Zweck	415
IV.	Zulässigkeit	416
A.	Allgemeines	416
B.	Einhaltung der polizeirechtlichen Kompetenzordnung	416
C.	Gesetzliche Voraussetzungen	417
1.	Voraussetzungen der Aufnahme in HOOGAN	417
2.	In HOOGAN enthaltene Daten	420
3.	Richtigkeit der Daten	421
4.	Zugriffsberechtigung auf die in HOOGAN gespeicherten Daten	422
5.	Aufbewahrungsdauer und Löschung der Daten	423
D.	Grundrechtsverträglichkeit	424

5. Teil: Zusammenfassung und Würdigung	429
§ 30 Zusammenfassung	429
I. Grundlagen (1. Teil)	429
II. Grundzüge des Polizeirechts (2. Teil)	430
III. Polizeiliche Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (3. und 4. Teil)	431
A. Allgemeine polizeiliche Massnahmen (3. Teil)	432
B. Hooliganspezifische Zwangsmassnahmen (4. Teil)	434
§ 31 Würdigung	437