



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

09.0693.01

JSD/P090693
Basel, 6. Mai 2009

Regierungsratsbeschluss
vom 5. Mai 2009

Ratschlag

Beitritt zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt zugestellt am 8. Mai 2009.

Inhaltsverzeichnis

1. Begehren	3
2. Einleitung	3
3. Ausgangslage	4
3.1 Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen.....	4
3.2 Befristete Massnahmen des Bundes.....	5
4. Weiteres Vorgehen auf Bundes- und Kantonsebene	6
4.1 Notwendigkeit einer unbefristeten Regelung.....	6
4.2 Neuregelung auf Kantonsebene (Konkordatslösung)	6
4.3 Einstellung der Regelung auf Bundesebene (Verzicht auf Verfassungslösung)	6
5. Konkordat.....	7
5.1 Grundzüge des Konkordats.....	7
5.2 Einzelne Bestimmungen.....	7
6. Finanzielle Auswirkungen der Vorlage.....	8
7. Stellungnahmen Finanz- und Justiz- und Sicherheitsdepartement.....	8
8. Antrag	9

1. Begehren

Mit diesem Ratschlag beantragen wir Ihnen, den Beitritt zum vorliegenden Konkordat zu genehmigen und den Regierungsrat entsprechend zu dessen Ratifikation zu ermächtigen.

2. Einleitung

Gewaltbereitschaft und Gewaltausübung im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen haben in den letzten Jahren sowohl auf internationaler Ebene als auch in der Schweiz zugenommen. Im Frühjahr 2006 haben die eidgenössischen Räte im Hinblick auf künftige sportliche Veranstaltungen im Inland und internationale Anlässe Vorschriften für die Bekämpfung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen in das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS; SR 120) eingefügt. Damit wurden den Behörden die notwendigen Handlungsinstrumente in die Hand gegeben, um der negativen Entwicklung betreffend Gewalttätigkeit in der Schweiz zu begegnen. Diese beinhalten unter anderem fünf kaskadenartig aufeinander abgestimmte präventive Massnahmen gegen Gewalt. Zudem ist es möglich, zu Gewalt aufrufende Propaganda sicherzustellen, zu beschlagnahmen oder einzuziehen.

Die Verfassungskonformität von drei der fünf vorgesehenen Massnahmen, nämlich des Rayonverbots, der Meldeauflage und des Polizeigewahrsams für Hooligans, war jedoch umstritten. Diese drei Massnahmen wurden deshalb im BWIS bis Ende 2009 befristet. Das Parlament hat in der Folge den Bundesrat mit einer Motion der Rechtskommission des Ständerates beauftragt, dafür zu sorgen, dass die beschlossenen Massnahmen auch nach Ablauf der Befristung gestützt auf eine genügende Rechtsgrundlage in Form einer Verfassungsänderung (Verfassungslösung) oder eines Konkordats (Konkordatslösung) weitergeführt werden können.

Der Bund begann in Absprache mit den Kantonen bereits im Verlauf des Sommers 2006 eine neue Verfassungsbestimmung auszuarbeiten, um in jedem Fall eine Auffanglösung zur Hand zu haben, falls die Konkordatslösung nicht oder nicht rechtzeitig realisiert werden könnte.

Die Konkordatslösung wurde von der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren und -direktoren (KKJPD) weiterverfolgt und an deren Herbstversammlung 2007 nach durchgeführter Vernehmlassung der nun zur Ratifikation aufliegende Text verabschiedet. Gelingt es den Kantonen, das Konkordat zu ratifizieren und rechtzeitig vor dem 1. Januar 2010 in Kraft zu setzen, kann auf die Verfassungslösung verzichtet werden. Das Konkordat sieht vor, dass es per 1. Januar 2010 in Kraft tritt, sobald zwei Kantone es ratifiziert haben. Die Kantone Aargau, Appenzell Innerrhoden, Bern, Graubünden, St. Gallen und Zug sind dem Konkordat bereits beigetreten, sodass dieses am 1. Januar 2010 definitiv in Kraft tritt. Das erklärte Ziel ist es jedoch, eine gesamtschweizerische Lösung zu schaffen, weshalb individuelle Änderungen durch den kantonalen Gesetzgeber nicht mehr angebracht werden können. Der Vorstand der KKJPD ist aufgrund des aktuellen Standes der Ratifikati-

on davon überzeugt, dass bis Ende 2009 der weit überwiegende Teil der Kantone dem Konkordat beigetreten sein wird (nebst den bereits beigetretenen sechs Kantonen stehen in 16 weiteren Kantonen entsprechende Entscheidfindungen an). Gestützt auf diese Entwicklung haben denn auch die eidgenössischen Räte in der Herbstsession 2008 beschlossen, der Konkordatslösung den Vorzug vor einem entsprechenden Verfassungsartikel zu geben.

Das Konzept des Konkordats beruht darauf, die befristeten Bestimmungen des BWIS möglichst unverändert in eine neue Form zu überführen und lediglich dort neue Regelungen zu erlassen, wo sich dies als unbedingt nötig erwiesen hat. Ausser den Art. 2 und 10 enthält das Konkordat denn auch keine neuen Regeln, sondern vereint lediglich die Bestimmungen, die heute bereits im BWIS und in der eidgenössischen Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (VWIS; SR 120.2) enthalten sind. Art. 2 und 10 des Konkordats sehen vor, dass auch gegen Personen Stadionverbote ausgesprochen werden können, welche im Zusammenhang mit einer Sportveranstaltung ausserhalb des Stadions gewalttätig wurden.

3. Ausgangslage

3.1 Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

Mit dem Drama im Heysel-Stadion von Brüssel am 29. Mai 1985 ist allgemein ins Bewusstsein gerückt, welche Gefahren von randalierenden Fans bei sportlichen Grossanlässen ausgehen können. Gewaltbereitschaft und Gewaltausübung im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen sind auch vermehrt in der Schweiz zu verzeichnen. Gewalttätige Ausschreitungen sind zu regelmässigen Begleiterscheinungen bei Fussball- und Eishockeyspielen geworden. Beispiele sind die schweren Ausschreitungen anlässlich des Eishockey Playoff-Finalspiels 2001 im Eishockeystadion Resega in Lugano, randalierende englische Fussballfans im Zürcher Niederdorf (31. März 2003), die Krawalle am 13. Mai 2006 im Basler St. Jakob-Stadion, die Steinwürfe von Anhängern des BSC Young Boys gegen Fans des Grasshopper-Clubs Zürich (31. März 2007) oder die Scharmützel zwischen Anhängern des FC Luzern und des FC Zürich anlässlich des Cup-Halbfinalspiels vom 26. April 2007. Während zunächst die Ausschreitungen von Zuschauern ausgingen, hat sich dies inzwischen deutlich verändert: Gewaltbereite Hooligans interessieren sich nicht oder nur nebensächlich für den Sport, sondern suchen die gewalttätige Auseinandersetzung. Die Häufung der gewalttätigen Ausschreitungen in diesem Zusammenhang zeigt, dass auf Grund der aktuellen Entwicklung und den Potentialen in verschiedenen Ländern – je nach teilnehmenden Mannschaften – mit einem mittleren bis grösseren Gefahrenrisiko für Gewaltaktionen gerechnet werden muss. Die Besucher von Eishockey- und Fussballspielen, die sich in die Stadien begeben, um dort gemeinsam ein sportliches Ereignis zu erleben, sehen sich zunehmend mit gewaltbereiten Gruppen konfrontiert. Hooligans nutzen den Schutz der Masse, agieren mit Vorliebe bei Auswärtsspielen und bleiben so oft anonym.

Die Bekämpfung des Gewaltphänomens mit den Mitteln der kantonalen Polizeierlasse und des Strafrechts hat sich in der Praxis als unzureichend erwiesen. Gewalt anlässlich von Sportereignissen ist ein kantonsübergreifendes Problem, da sich Hooligans bevorzugt aus-

serhalb ihres Wohnkantons an Ausschreitungen beteiligen. Gerade weil sich die Ausschreitungen zudem nicht auf die Stadien beschränken, sondern rund um die Sportanlässe sowie in den Innenstädten der Austragungsorte stattfinden, sind auch die privatrechtlichen Stadionverbote nur beschränkt wirksam. Zudem können diese Stadionverbote ohne zusätzliche polizeiliche Massnahmen kaum durchgesetzt werden. Vor diesem Hintergrund drängt es sich auf, wirksame Instrumente zur Verhinderung von Gewalt rund um sportliche Anlässe vorzusehen bzw. weiterzuführen.

3.2 Befristete Massnahmen des Bundes

Gewalttätige Ausschreitungen, wie sie an sportlichen Anlässen vorkommen, stellen eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dar. Gefährdet sind klassische Polizeigüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit und Eigentum. Massnahmen zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung an Sportanlässen beschlagen damit den Sachbereich der inneren Sicherheit. Diese Staatsaufgabe ist im Wesentlichen eine originäre Aufgabe der Kantone und Ausdruck ihrer Staatlichkeit. Der Bund verfügt nach geltendem Verfassungsrecht im Bereich der inneren Sicherheit nur über fragmentarische Kompetenzen, die ihn nur bedingt zum Erlass von Vorschriften zur Verhinderung und Bekämpfung der Gewalt in Zusammenhang mit Sportanlässen ermächtigen. Insbesondere ist der Bund nur in einem engen Rahmen befugt, auf diesem Gebiet Präventivmassnahmen zu erlassen. Auch Art. 57 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. Dezember 1998, der die Koordinationspflicht im Bereich der inneren Sicherheit regelt, kann nicht als Verfassungsgrundlage für dauernde Massnahmen gegen Gewalt an Sportveranstaltungen herangezogen werden, da diese in den Kompetenzbereich der Kantone fällt.

Um der Gewalt im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen in der Schweiz Einhalt zu gebieten und den Behörden auch im Hinblick auf internationale Anlässe die notwendigen Handlungsinstrumente in die Hand zu geben, haben die Eidgenössischen Räte am 24. März 2006 trotz der Bedenken bezüglich der Verfassungsmässigkeit eine Teilrevision des BWIS verabschiedet. Die mit der Vorlage am 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Neuerungen betreffen einerseits die Gewaltpropaganda, wobei die Möglichkeit zur Sicherstellung, Beschlagnahmen und Einziehung von zu Gewalt aufrufender Propaganda geregelt wurde. Anderseits sieht das revidierte BWIS zur Bekämpfung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen insgesamt fünf kaskadenartig aufeinander abgestimmte präventive Massnahmen vor, nämlich die Registrierung gewalttätig gewordener Hooligans in einem nationalen Informationssystem («HOOGAN») sowie die Anordnung einer Ausreisebeschränkung, eines Rayonverbots, einer Meldeauflage oder des Polizeigewahrsams. Während sich die Einführung eines Hooligan-Informationssystems sowie das Ausreiseverbot auf die bestehenden verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundes abstützen liessen, war die Verfassungskonformität des im BWIS enthaltenen Rayonverbots, der Meldeauflage und des Polizeigewahrsams umstritten. Aus diesem Grund wurden diese drei Massnahmen im BWIS bis Ende 2009 befristet.

4. Weiteres Vorgehen auf Bundes- und Kantonsebene

4.1 Notwendigkeit einer unbefristeten Regelung

Die Massnahmen gegen Hooliganismus sind nicht nur für die Durchführung von Sport-Grossanlässen in der Schweiz, wie z.B. die EURO 08 oder die Eishockey-Weltmeisterschaft 2009, sondern auch für den Meisterschaftsbetrieb in den grossen Publikumssportarten notwendig. Die bis Ende 2009 befristeten Massnahmen zur Bekämpfung und Vermeidung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam) müssen deshalb auch nach Ablauf der Befristung zur Verfügung stehen. Dazu ist eine unbefristete Rechtsgrundlage nötig. Bis zum Ablauf der Befristung soll deshalb entweder eine einwandfreie bundesrechtliche Verfassungsgrundlage geschaffen oder durch die Kantone ein entsprechendes Konkordat erarbeitet und in Kraft gesetzt werden.

4.2 Neuregelung auf Kantonsebene (Konkordatslösung)

Die Frühjahrsversammlung 2007 der KKJPD beschloss einstimmig, die Konkordatslösung weiterzuverfolgen, weil damit das geltende Gefüge der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der inneren Sicherheit nicht tangiert wird. Der Konkordatstext wurde an der Herbstversammlung der KKJPD verabschiedet und zur Ratifikation durch die Kantone freigegeben. Das Konkordat tritt in Kraft, sobald ihm mindestens zwei Kantone beigetreten sind, frühestens jedoch auf den 1. Januar 2010. Wenn die Kantone dem Konkordat rechtzeitig beitreten, können die Massnahmen nach dem 31. Dezember 2009 somit nahtlos auf unbefristete Zeit weitergeführt werden.

4.3 Einstellung der Regelung auf Bundesebene (Verzicht auf Verfassungslösung)

Der Bund nahm in Absprache mit der KKJPD parallel zur Ausarbeitung der Konkordatslösung bereits im Sommer 2006 die Arbeiten für eine neue Verfassungsbestimmung (Verfassungslösung) an die Hand, um in jedem Fall eine Auffanglösung vorbereitet zu haben, sollte die Konkordatslösung nicht oder nicht rechtzeitig realisiert werden können. Es ist vorgesehen, diese Arbeiten auf Bundesebene einzustellen, sobald feststeht, dass die Realisierung einer kantonalen Regelung unmittelbar bevorsteht. Da der Konkordatstext nunmehr durch die KKJPD verabschiedet und zur Ratifikation freigegeben wurde, ist davon auszugehen, dass es den Kantonen gelingt, das Konkordat zu ratifizieren und rechtzeitig vor dem 1. Januar 2010 in Kraft zu setzen. Das Konkordat sieht vor, dass es per 1. Januar 2010 in Kraft tritt, sobald zwei Kantone es ratifiziert haben. Bis Mitte April 2009 haben die Kantone Aargau, Appenzell-Innerroden, Bern, Graubünden, St. Gallen und Zug ratifiziert; in den übrigen Kantonen ist der Prozess im Gange (Auskunft KKJPD). Gestützt auf diese Entwicklung haben die eidgenössischen Räte in der Herbstsession 2008 beschlossen, der Konkordatslösung vor einem Verfassungsartikel den Vorrang zu geben.

5. Konkordat

5.1 Grundzüge des Konkordats

Nachdem die Frühjahrsversammlung 2007 der KKJPD, wie bereits erwähnt, beschlossen hatte, die Konkordatslösung weiterzuverfolgen und somit die geltende Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der inneren Sicherheit beizubehalten, wurde im August/September 2007 eine Vernehmlassung zum Konkordatsentwurf bei den Kantonen und interessierten Kreisen durchgeführt. Es nahmen daran alle Kantone, das Bundesamt für Polizei, das Bundesamt für Justiz, die Schweizerische Zentralstelle Hooliganismus, die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz sowie die Konferenz Städtischer Polizeidirektorinnen und -direktoren teil. Die Befragten (so auch die Regierung des Kantons Basel-Stadt) stimmten den Konkordatsregeln im Allgemeinen zu.

An der Sitzung vom 4. Oktober 2007 nahm der Vorstand der KKJPD von der Vernehmlassungsauswertung Kenntnis und verabschiedete den Konkordatsentwurf zuhanden der Herbstversammlung 2007. Dabei wurde berücksichtigt, dass das Konzept des Konkordats darauf beruht, die befristeten Bestimmungen des BWIS möglichst unverändert in eine neue Form zu überführen und nur dort neue Regelungen zu erlassen, wo dies unbedingt nötig erscheint. Anlässlich der Herbstversammlung der KKJPD vom 15./16. November 2007 wurde das Konkordat in der Fassung vom 4. Oktober 2007 genehmigt. Der Vorstand wurde damit beauftragt, den Kantonen das Konkordat zum Beitritt zu unterbreiten.

Mit dem Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen sollen die bereits heute in diesem Bereich geltenden Regeln über das Jahr 2009 hinaus weitergeführt werden. Ausser den Art. 2 und 10 (siehe dazu die Bemerkungen unter Ziffer 5.2) enthält das Konkordat denn auch keine neuen Regeln. Vielmehr vereint es in den Art. 1 bis 9 und 11 bis 13 Bestimmungen, die heute im BWIS und in der Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit enthalten sind. In den Art. 14 bis 17 enthält das Konkordat Schlussbestimmungen zum Inkrafttreten und zur Kündigung.

5.2 Einzelne Bestimmungen

Da das Konkordat ausser in den Art. 2 und 10 keine neuen Regelungen enthält, kann zu den einzelnen Massnahmen auf die Ausführungen in der Botschaft zur Vorlage BWIS verwiesen werden. Im Folgenden wird deshalb lediglich auf die zwei Neuerungen, welche im Konkordat eingeführt werden, eingegangen.

Gemäss Art. 2 Abs. 2 des Konkordats gelten im Gegensatz zum BWIS nicht nur Handlungen *in Stadien oder Hallen* als gewalttäiges Verhalten, sondern solche *an Sportstätten, in deren Umgebung sowie auf dem An- und Rückreiseweg*. Mit dieser Ausdehnung der Definition des gewalttägigen Verhaltens kann die unbefriedigende Situation gelöst werden, dass bei Kontrollen im Umfeld von Sportveranstaltungen gegen das Mitführen oder Verwenden gefährlicher Gegenstände nicht oder nicht wirksam eingeschritten und dagegen erst beim oder nach Betreten der Sportstätten vorgegangen werden kann.

In Art. 10 wird ebenfalls eine inhaltliche Ausdehnung der bisherigen BWIS-Bestimmungen vorgenommen, die sich in der Praxis als nötig erwiesen hat: Da sich oftmals Personen zwar

innerhalb der Stadien friedlich verhalten, ausserhalb davon jedoch Gewalttätigkeiten verüben, sollen auch in diesen Fällen Stadionverbote verhängt werden, um eine nachhaltige präventive Wirkung zu erzielen. Den zuständigen Behörden muss es deshalb möglich sein, den Stadionbetreibern in solchen Fällen Stadionverbote zu empfehlen.

Der Übergang zur Konkordatslösung führt auch zu einem Anpassungsbedarf der kantonalen „Verordnung betreffend Einführung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit“ vom 12. Dezember 2006 (SG 123.200); die Verordnung ist durch den Regierungsrat aufzuheben und durch eine neue Verordnung betreffend die Umsetzung des Konkordats zu ersetzen, damit die Zuständigkeiten weiterhin geregelt sind. Dabei werden die bestehenden Regelungen übernommen.

6. Finanzielle Auswirkungen der Vorlage

Die im BWIS verankerten Massnahmen gegen den Hooliganismus, für die mit dem Konkordat eine dauerhafte Grundlage geschaffen werden soll, werden bereits seit dem 1. Januar 2007 angewendet. Der behördliche Aufwand, der dem Kanton Basel-Stadt durch den Vollzug der neuen Massnahmen entsteht, ist im Verhältnis zu jenem Aufwand zu beurteilen, der bei den Sportveranstaltungen bis anhin verursacht wurde (Polizeieinsätze, Personen- und Sachschäden usw.). Es ist davon auszugehen, dass die neuen gesetzlichen Instrumente zur Bekämpfung der Gewalt an Sportveranstaltungen präventiv wirken und längerfristig gar zu einer Entlastung beim polizeilichen Aufwand führen können. Dem Kanton Basel-Stadt entstehen deshalb aus dem Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen voraussichtlich keine Mehrkosten. Eine diesbezüglich verlässlichere Beurteilung ist erst nach einer gewissen Umsetzungsdauer möglich.

7. Stellungnahmen Finanz- und Justiz- und Sicherheitsdepartement

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss §55 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 16. April 1997 und das Justiz- und Sicherheitsdepartement gemäss der Publikationsverordnung vom 3. Januar 1984 formell überprüft.

8. Antrag

Der Regierungsrat stellt dem Grossen Rat folgenden Antrag:

Das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen wird genehmigt und der Regierungsrat wird ermächtigt dem Konkordat beizutreten.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilagen:

- Konkordatstext
- Bericht der KKJPD zum Konkordat
- Botschaft des Bundesrates zur Änderung des BWIS vom 17. August 2005

Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

vom 15. November 2007

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren verabschiedet folgenden Konkordatstext:

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Die Kantone treffen in Zusammenarbeit mit dem Bund zur Verhinderung gewalttätigen Verhaltens vorbeugende polizeiliche Massnahmen nach diesem Konkordat, um frühzeitig Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zu erkennen und zu bekämpfen.

Art. 2 Definition gewalttätigen Verhaltens

¹ Gewalttägliches Verhalten und Gewalttätigkeiten liegen namentlich vor, wenn eine Person folgende Straftaten begangen oder dazu angestiftet hat:

- a. Strafbare Handlungen gegen Leib und Leben nach den Artikeln 111–113, 117, 122, 123, 125 Absatz 2, 129, 133, 134 des Strafgesetzbuches (StGB)¹;
- b. Sachbeschädigungen nach Artikel 144 StGB;
- c. Nötigung nach Artikel 181 StGB;
- d. Brandstiftung nach Artikel 221 StGB;
- e. Verursachung einer Explosion nach Artikel 223 StGB;
- f. Öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit nach Art. 259 StGB;
- g. Landfriedensbruch nach Artikel 260 StGB;
- h. Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte nach Artikel 285 StGB.

² Als gewalttägliches Verhalten gilt ferner die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch das Mitführen oder Verwenden von Waffen, Sprengmitteln, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen an Sportstätten, in deren Umgebung sowie auf dem An- und Rückreiseweg.

Art. 3 Nachweis gewalttätigen Verhaltens

¹ Als Nachweis für gewalttägliches Verhalten nach Artikel 2 gelten:

- a. entsprechende Gerichtsurteile oder polizeiliche Anzeigen;
- b. glaubwürdige Aussagen oder Bildaufnahmen der Polizei, der Zollverwaltung, des Sicherheitspersonals oder der Sportverbände und -vereine;
- c. Stadionverbote der Sportverbände oder -vereine;
- d. Meldungen einer zuständigen ausländischen Behörde.

¹ SR 311.0

² Aussagen nach Absatz 1 Buchstabe b sind schriftlich festzuhalten und zu unterzeichnen.

2. Kapitel: Polizeiliche Massnahmen

Art. 4 Rayonverbot

¹ Einer Person, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt hat, kann der Aufenthalt in einem genau umschriebenen Gebiet im Umfeld von Sportveranstaltungen (Rayon) zu bestimmten Zeiten verboten werden. Die zuständige kantonale Behörde bestimmt den Umfang der einzelnen Rayons.

² Das Rayonverbot kann längstens für die Dauer eines Jahres verfügt werden.

³ Das Verbot kann von den Behörden des Kantons verfügt werden, in dem die betroffene Person wohnt oder in dem sie an der Gewalttätigkeit beteiligt war. Die Behörde des Kantons, in dem die Gewalttätigkeit geschah, hat dabei Vorrang. Die Schweizerische Zentralstelle für Hooliganismus (Zentralstelle) kann den Erlass von Rayonverboten beantragen.

Art. 5 Verfügung über ein Rayonverbot

¹ In der Verfügung über ein Rayonverbot sind die Geltungsdauer und der Geltungsbereich des Rayonverbots festzulegen. Der Verfügung ist ein Plan beizulegen, der die vom Verbot erfassten Orte und die zugehörigen Rayons genau bezeichnet.

² Wird das Verbot von der Behörde des Kantons verfügt, in dem die Gewalttätigkeit geschah, ist die zuständige Behörde des Wohnsitzkantons der betroffenen Person umgehend zu informieren.

³ Für den Nachweis der Beteiligung an Gewalttätigkeiten gilt Artikel 3.

Art. 6 Meldeauflage

¹ Eine Person kann verpflichtet werden, sich zu bestimmten Zeiten bei einer Polizeistelle zu melden, wenn:

- a. sie in den letzten zwei Jahren gegen ein Rayonverbot nach Artikel 4 oder gegen eine Ausreisebeschränkung nach Artikel 24c BWIS² verstossen hat;
- b. aufgrund konkreter und aktueller Tatsachen anzunehmen ist, dass sie sich durch andere Massnahmen nicht von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen abhalten lässt; oder
- c. die Meldeauflage im Verhältnis zu anderen Massnahmen im Einzelfall als milder erscheint.

² Die betroffene Person hat sich bei der in der Verfügung genannten Polizeistelle zu den bezeichneten Zeiten zu melden. Grundsätzlich ist dies eine Polizeistelle am Wohnort. Die verfügende Behörde berücksichtigt bei der Bestimmung von Meldeort und Meldezeiten die persönlichen Umstände der betroffenen Person.

³ Die Behörde des Kantons, in dem die betroffene Person wohnt, verfügt die Meldeauflage. Die Zentralstelle kann den Erlass von Meldeauflagen beantragen.

² SR 120

Art. 7 Handhabung der Meldeauflage

¹ Dass eine Person sich durch andere Massnahmen als eine Meldeauflage nicht von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen abhalten lässt (Art. 6 Abs. 1 Bst. b), ist namentlich anzunehmen, wenn:

- a. aufgrund von aktuellen Aussagen oder Handlungen der betreffenden Person behördlich bekannt ist, dass sie mildere Massnahmen umgehen würde; oder
- b. die betreffende Person aufgrund ihrer persönlichen Verhältnisse, wie Wohnlage oder Arbeitsplatz in unmittelbarer Umgebung eines Stadions, durch mildere Massnahmen nicht von künftigen Gewalttaten abgehalten werden kann.

² Kann sich die meldepflichtige Person aus wichtigen und belegbaren Gründen nicht nach Artikel 6 Absatz 2 bei der zuständigen Stelle (Meldestelle) melden, so hat sie die Meldestelle unverzüglich und unter Bekanntgabe des Aufenthaltsortes zu informieren. Die zuständige Polizeibehörde überprüft den Aufenthaltsort und die Angaben der betreffenden Person.

³ Die Meldestelle informiert die Behörde, die die Meldeauflage verfügt hat, unverzüglich über erfolgte oder ausgebliebene Meldungen.

Art. 8 Polizeigewahrsam

¹ Gegen eine Person kann der Polizeigewahrsam verfügt werden, wenn:

- a. konkrete und aktuelle Hinweise dafür vorliegen, dass sie sich anlässlich einer nationalen oder internationalen Sportveranstaltung an schwerwiegenden Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligen wird; und
- b. dies die einzige Möglichkeit ist, sie an solchen Gewalttätigkeiten zu hindern.

² Der Polizeigewahrsam ist zu beenden, wenn seine Voraussetzungen weggefallen sind, in jedem Fall nach 24 Stunden.

³ Die betroffene Person hat sich zum bezeichneten Zeitpunkt bei der Polizeistelle ihres Wohnortes oder bei einer anderen in der Verfügung genannten Polizeistelle einzufinden und hat für die Dauer des Gewahrsams dort zu bleiben.

⁴ Erscheint die betreffende Person nicht bei der bezeichneten Polizeistelle, so kann sie polizeilich zugeführt werden.

⁵ Die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzuges ist auf Antrag der betroffenen Person richterlich zu überprüfen.

⁶ Der Polizeigewahrsam kann von den Behörden des Kantons verfügt werden, in dem die betroffene Person wohnt, oder von den Behörden des Kantons, in dem die Gewalttätigkeit befürchtet wird. Die Behörde des Kantons, in dem die Gewalttätigkeit befürchtet wird, hat dabei Vorrang.

Art. 9 Handhabung des Polizeigewahrsams

¹ Nationale Sportveranstaltungen nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a sind Veranstaltungen, die von den nationalen Sportverbänden oder den nationalen Ligen organisiert werden, oder an denen Vereine dieser Organisationen beteiligt sind.

² Schwerwiegende Gewalttätigkeiten im Sinne von Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a sind namentlich strafbare Handlungen nach den Artikeln 111–113, 122, 123 Ziffer 2, 129, 144 Absatz 3, 221, 223 oder nach Artikel 224 StGB³.

³ Die zuständige Behörde am Wohnort der betreffenden Person bezeichnet die Polizeistelle, bei der sich die betreffende Person einzufinden hat und bestimmt den Beginn und die Dauer des Gewahrsams.

⁴ Die Kantone bezeichnen die richterliche Instanz, die für die Überprüfung der Rechtmässigkeit des Polizeigewahrsams zuständig ist.

⁵ In der Verfügung ist die betreffende Person auf ihr Recht, den Freiheitsentzug richterlich überprüfen zu lassen, hinzuweisen (Art. 8 Abs. 5).

⁶ Die für den Vollzug des Gewahrsams bezeichnete Polizeistelle benachrichtigt die verfügende Behörde über die Durchführung des Gewahrsams. Bei Fernbleiben der betroffenen Person erfolgt die Benachrichtigung umgehend.

Art. 10 Empfehlung Stadionverbot

Die zuständige Behörde für die Massnahmen nach den Artikeln 4–9 und die Zentralstelle können den Organisatoren von Sportveranstaltungen empfehlen, gegen Personen Stadionverbote auszusprechen, welche in Zusammenhang mit einer Sportveranstaltung ausserhalb des Stadions gewalttätig wurden. Die Empfehlung erfolgt unter Angabe der notwendigen Daten gemäss Art. 24a Abs. 3 BWIS.

Art. 11 Untere Altersgrenze

Massnahmen nach den Artikeln 4–7 können nur gegen Personen verfügt werden, die das 12. Altersjahr vollendet haben. Der Polizeigewahrsam nach den Artikeln 8–9 kann nur gegen Personen verfügt werden, die das 15. Altersjahr vollendet haben.

3. Kapitel: Verfahrensbestimmungen

Art. 12 Aufschiebende Wirkung

Einer Beschwerde gegen eine Verfügung über Massnahmen nach den Artikeln 4–9 kommt aufschiebende Wirkung zu, wenn dadurch der Zweck der Massnahme nicht gefährdet wird und wenn die Beschwerdeinstanz oder das Gericht diese in einem Zwischenentscheid ausdrücklich gewährt.

Art. 13 Zuständigkeit und Verfahren

¹ Die Kantone bezeichnen die zuständige Behörde für die Massnahmen nach den Artikeln 4–9.

² Die zuständige Behörde weist zum Zwecke der Vollstreckung der Massnahmen nach Kapitel 2 auf die Strafdrohung von Artikel 292 StGB⁴ hin.

³ SR 311.0

⁴ SR 311.0

³ Die Kantone melden dem Bundesamt für Polizei (fedpol) gestützt auf Art. 24a Abs. 4 BWIS⁵:

- a. Verfügungen und Aufhebungen von Massnahmen nach den Artikeln 4–9 und 12;
- b. Verstöße gegen Massnahmen nach den Artikeln 4–9 sowie die entsprechenden Strafentscheide;
- c. die von ihnen festgelegten Rayons unter Beilage der entsprechenden Pläne.

4. Kapitel: Schlussbestimmungen

Art. 14 Information des Bundes

Das Generalsekretariat der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) informiert die Bundeskanzlei über das vorliegende Konkordat. Das Verfahren richtet sich nach Artikel 27o RVOV⁶.

Art. 15 Inkrafttreten

Dieses Konkordat tritt in Kraft, sobald ihm mindestens zwei Kantone beigetreten sind, frühestens jedoch auf den 1. Januar 2010.

Art. 16 Kündigung

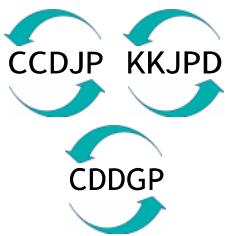
Ein Mitgliedkanton kann das Konkordat mittels einjähriger Vorankündigung auf Ende eines Jahres kündigen. Die anderen Kantone entscheiden, ob das Konkordat in Kraft zu lassen ist.

Art. 17 Benachrichtigung Generalsekretariat KKJPD

Die Kantone informieren das Generalsekretariat KKJPD über ihren Beitritt, die zuständigen Behörden nach Artikel 13 Absatz 1 und ihre Kündigung. Das Generalsekretariat KKJPD führt eine Liste über den Geltungsstand des Konkordats.

⁵ SR 120

⁶ SR 172.010.1



Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen Erläuterungen

Die mit der Vorlage BWIS I am 1. Januar 2007 eingeführten Neuerungen¹ betreffen einerseits die Gewaltpropaganda und andererseits die Gewalt bei Sportveranstaltungen. Zur Bekämpfung der Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen wurden folgende Massnahmen eingeführt:

- Hooligan-Datenbank;
- Rayonverbot;
- Ausreisebeschränkung;
- Meldeauflage;
- Polizeigewahrsam.

Das Eidgenössische Parlament ist der Auffassung, dass das Rayonverbot, die Meldeauflage und der Polizeigewahrsam in den Kompetenzbereich der Kantone fallen. Diese Massnahmen müssen deshalb per 1.1.2010 gesetzgeberisch neu geregelt werden. Die Ausreisebeschränkung und der Betrieb der Hooligan-Datenbank fallen in die Zuständigkeit des Bundes und sind im BWIS bereits – ohne Beschränkung der Gültigkeitsdauer – geregelt.

Mit dem Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen sollen die gelten Regeln über das Jahr 2009 hinaus weitergeführt werden. Da das Konkordat ausser in den Artikeln 2 und 10 keine neuen Regeln enthält, kann weitgehend auf den Kommentar in der Botschaft zur Vorlage BWIS I² und VWIS I³ verwiesen werden.⁴

Das Konkordat vereint in den Artikeln 1–9 und 11–13 Bestimmungen, welche heute im BWIS⁵ und in der VWIS⁶ enthalten sind. Die beiliegende Konkordanztabelle gibt Aufschluss darüber, welche Bestimmungen einander entsprechen. Das Konkordat enthält in den Artikeln 14–17 Schlussbestimmungen, welche sich heute weder im BWIS noch in der VWIS finden.

Gemäss Artikel 2 Absatz 2 des Konkordats gelten im Gegensatz zur ursprünglichen Fassung nicht nur Handlungen *in Stadien oder Hallen* als gewalttäiges Verhalten, sondern solche *an Sportstätten, in deren Umgebung sowie auf dem An- und Rückreiseweg*. Mit dieser Ausdehnung der Definition des gewalttäigen Verhaltens kann die unbefriedigende Situation gelöst werden, dass bei Kontrollen im Umfeld von Sportveranstaltungen das Mitführen oder Verwenden gefährlicher Gegenstände toleriert werden muss und gegen die Gewalttäter erst beim oder nach Betreten der Sportstätten vorgegangen werden kann.

In Artikel 10 wird eine inhaltliche Ausdehnung der bisherigen BWIS-Bestimmungen vorgenommen, die sich in der Praxis als nötig erwiesen hat: Häufig verüben Personen, welche sich innerhalb der Stadien friedlich verhalten, ausserhalb der Sportarenen Gewalttätigkeiten. Eine nachhaltige präventive Wirkung kann erzielt werden, wenn auch in diesen Fällen Stadionverbote verhängt werden. Deshalb muss es den zuständigen Behörden möglich sein, den Betreibern Stadionverbote zu empfehlen. Artikel 10 bildet gleichzeitig die gesetzliche Grundlage zur Weitergabe der entsprechenden Personendaten.

¹ Deutsch: AS **2006** 3703; Français: RO **2006** 3703; Italiano: RU **2006** 3703

² Deutsch: BBI **2005** 5613; Français: FF **2005** 5285; Italiano: FF **2005** 5009

³ Deutsch: <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2006/2006-03-29.html>
Français: <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/dokumentation/mi/2006/2006-03-29.html>
Italiano: <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/it/home/dokumentation/mi/2006/2006-03-29.html>

⁴ Die Artikelnummerierung des Konkordats stimmt mit jener des geltenden Rechts überein.

⁵ SR **120**

⁶ SR **120.2**

Durch die Vereinigung des heutigen Gesetzes- und Verordnungstextes im Konkordatstext erübrigt sich die Schaffung eines Konkordatsorgans, welches Ausführungsbestimmungen erlässt. Die im Konkordat formulierten Massnahmen (Rayonverbot, Meldeaufage und Polizeigewahrsam) haben unmittelbar rechtsetzenden Charakter und ergänzen die polizeilichen Mittel der Kantone. Alle gestützt auf das Konkordat ergriffenen Massnahmen werden mittels kantonaler Verfügung erlassen. Somit erfolgt die Rechtspflege gemäss jeweiligem kantonalem Recht.

Werden die befristeten Bestimmungen des BWIS und der VWIS durch das Konkordat abgelöst, müssen gleichzeitig mit dem Inkrafttreten des Konkordats mehrere Bestimmungen des BWIS und der VWIS angepasst werden. Das bisherige kohärente System soll auch bei einem Wechsel der Rechtsgrundlagen weiter gelten. Bund und Kantone sind bestrebt, keine Lücken entstehen zu lassen. Die Rechtsänderungen sollen per 1. Januar 2010 in Kraft treten.

049804
sl, 14.1.08

**Botschaft
zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen
zur Wahrung der inneren Sicherheit**

**(Massnahmen gegen Gewaltpropaganda und gegen Gewalt anlässlich
von Sportveranstaltungen)**

vom 17. August 2005

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf des Bundesgesetzes über
Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr
geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

17. August 2005

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Samuel Schmid

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Ziel der Vorlage ist es, Grundlagen zu schaffen, damit Gewalt und insbesondere Gewalt an Sportveranstaltungen vorbeugend besser bekämpft werden kann. Gestützt auf die vorgeschlagenen Normen soll zu Gewalt aufrufende Propaganda künftig beschlagnahmt werden können. Zudem sollen zur Bekämpfung von Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen gewalttätige Personen registriert und mit kaskadenartig abgestimmten präventiven Massnahmen an der Gewaltausübung gehindert werden.

Das Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) soll mit Massnahmen gegen Gewaltpropaganda und gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen ergänzt werden.

Mit den neuen gesetzlichen Massnahmen sollen folgende Ziele erreicht werden:

- Unterstützung der Kantone im Kampf gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen;*
- Ergänzung des Sicherheitsdispositivs für die Durchführung der Fussball-europameisterschaft EURO 2008;*
- Schliessung von Lücken im Kampf gegen Gewaltpropaganda und Gewalt schlechthin;*
- Erfüllung der Anforderungen des «Europäischen Übereinkommens über Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen von Zuschauern bei Sportanlässen, insbesondere bei Fussballspielen» (Europaratskonvention; SR 0.415.3).*

In der Schweiz wie auch international, nehmen die Gewaltbereitschaft und Gewaltausübung anlässlich von Sportveranstaltungen zu. Gewalttätige Ausschreitungen sind in den letzten Jahren zu regelmässigen Begleiterscheinungen bei nationalen Fussball- und Eishockeyspielen geworden. Die Bekämpfung des Gewaltphänomens mit den Mitteln der kantonalen Polizeierlasse und des Strafrechts hat sich in der Praxis als unzureichend erwiesen. Gewalt anlässlich von Sportereignissen ist ein kantonsübergreifendes Problem, da sich Hooligans bevorzugt ausserhalb ihres Wohnortkantons an Ausschreitungen beteiligen. Eine national wirksame Grundlage zur Bekämpfung der Gewalt an Sportveranstaltungen fehlt jedoch bisher.

Als Grundlage für die Bekämpfung der Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen sieht die Vorlage eine nationale Datenbank zur Erfassung von Hooligans vor. Eine zentrale Erfassung und Speicherung von Daten notorisch gewalttätiger Personen bei Sportveranstaltungen ermöglicht eine gesamtschweizerische Sicht und ist auch mit Blick auf die internationale Zusammenarbeit notwendig. Personelle und organisatorische Zusammenhänge in der Hooligan-Szene sollen rasch erkannt werden können. Eine wirksame Bekämpfung des gewalttätigen Hooliganismus ist nur möglich, wenn potenzielle Gewaltaktivisten rechtzeitig identifiziert, aus der Anonymität herausgeholt und konsequent von Sportanlässen ferngehalten werden. Die in der zentralen Datenbank gespeicherten Informationen stehen den zuständigen Polizeibehörden gesamtschweizerisch zur Verfügung.

Zur Eindämmung der Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen sieht die Vorlage weitere verwaltungsrechtliche Massnahmen vor, mit denen die Teilnahme von bekannten Hooligans an Sportveranstaltungen verhindert wird.

In ihrer Eingriffsintensität sind die Massnahmen individuell zumessbar, womit eine im Einzelfall verhältnismässige Anwendung erreicht wird. So wird erst dann eine einschneidendere Massnahme, wie eine Meldeaufage ergriffen, wenn milder Massnahmen, etwa ein Rayonverbot, missachtet worden sind. Für die wenigen renitenten Gewalttäterinnen und Gewalttäter kann schliesslich ein vorsorglicher Gewahrsam verfügt werden, wenn auch die Meldeaufage ihren Zweck nicht erfüllt. Die Massnahmen haben sich im europäischen Ausland in ähnlicher Form bewährt.

Seit einigen Jahren werden Konfrontationen zwischen rechten und linken Gruppierungen und Einzelpersonen vermehrt auch gewaltsam ausgetragen. Diese Entwicklung wurde durch die Verbreitung von Gewalt propagierenden Ideologien gefördert.

Das Revisionsprojekt soll die Sicherstellung, Beschlagnahme und Einziehung von zu Gewalt aufrufendem Propagandamaterial regeln. Erfasst werden dabei Aufrufe zu allen Formen von physischer Gewaltanwendung. Dabei soll nicht an einzelne Erscheinungsformen von Gewalt bzw. an ein spezifisches Gewaltphänomen angeknüpft werden. Links- und rechtsextremistisch motivierte Gewalt ist gleichermaßen verwerflich. Propagierung und Anwendung von Gewalt rechtfertigen sich im demokratischen Staat grundsätzlich nicht. Gewalt muss ungeachtet der politischen Ausrichtung oder Begründung verpönt sein.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	5614
1 Grundzüge der Vorlage	5617
1.1 Ausgangslage	5617
1.1.1 Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen	5617
1.1.2 Bekämpfung der Gewaltpropaganda	5618
1.1.3 Vorarbeiten zum Gesetzesentwurf	5618
1.2 Die beantragten Neuerungen	5619
1.2.1 Zur Beschlagnahme und Einziehung von Propagandamaterial	5619
1.2.2 Hooligandatenbank	5619
1.2.3 Die einzelnen Massnahmen zur Bekämpfung der Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen	5620
1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung; Vernehmlassungen	5620
1.3.1 Vernehmlassung zur Datenbank und Gewaltpropaganda (2003)	5620
1.3.2 Vernehmlassung zu den weiteren Massnahmen zur Bekämpfung der Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (2005)	5622
1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	5623
1.5 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht	5624
1.6 Umsetzung	5625
1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	5625
2 Die Neuerungen	5625
2.1 Konzept der Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen	5625
2.2 Erläuterung der einzelnen Artikel	5626
3 Auswirkungen	5635
3.1 Auswirkungen auf den Bund	5636
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	5636
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	5637
4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zum Finanzplan	5637
5 Rechtliche Aspekte	5637
5.1 Verfassungsgrundlage	5637
5.2 Vereinbarkeit mit den Grundrechten	5639
5.2.1 Einschränkung der Grundrechte durch die Massnahmen gegen Gewaltpropaganda	5640
5.2.2 Einschränkung der Grundrechte durch die Präventivmassnahmen nach Artikel 24b bis 24e	5640
5.3 Internationale Verpflichtungen	5640
Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Entwurf)	5643

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf will der Bundesrat erkannte Lücken bei der Gewaltprävention schliessen. Die Vorlage schafft im Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) die Grundlagen für die Bekämpfung von Gewalt im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen und verbessert die Möglichkeiten zur Beschlagnahme von Propaganda, die zur Gewalt aufruft.

1.1.1 Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

Kantone und Sportverbände fordern seit längerer Zeit ein Engagement des Bundes und namentlich die Schaffung einer nationalen Datenbank zur Registrierung von gewalttätigen Personen aus dem Umfeld von Sportveranstaltungen. Ein einheitliches Vorgehen der Kantone und eine nationale Bekämpfung der Gewalt im Sport, wie dies aufgrund des EU-Rechts verlangt wird, ist in der Schweiz zur Zeit nicht möglich. Es fehlt eine Informationsstelle auf Bundesebene.

Die Häufung der gewalttätigen Ausschreitungen im Zusammenhang mit Fussball- und Eishockeyspielen zeigt, dass auf Grund der aktuellen Entwicklung und den Potenzialen in verschiedenen Ländern – je nach teilnehmenden Mannschaften – mit einem mittleren bis grösseren Gefahrenrisiko für Gewaltaktionen gerechnet werden muss. Die Besucher von Eishockey- und Fussballspielen, die sich in die Stadien begeben, um dort gemeinsam ein sportliches Erlebnis zu feiern, sehen sich zunehmend mit gewaltbereiten Gruppen konfrontiert.

Hooligans nutzen den Schutz der Masse, agieren mit Vorliebe bei Auswärtsspielen und bleiben so oft anonym. Die bestehenden gesetzlichen Lücken werden von den gewalttätigen Personen gezielt genutzt. Da sich die Ausschreitungen nicht auf die Stadien beschränken, sondern rund um die Sportanlässe sowie in den Innenstädten der Austragungsorte stattfinden, sind die privatrechtlichen Stadionverbote nur beschränkt wirksam. Zudem können diese Stadionverbote ohne zusätzliche polizeiliche Massnahmen kaum durchgesetzt werden. Nur selten können einzelne Täter identifiziert, festgenommen und der Strafverfolgung zugeführt werden. Die Mittel des Strafrechts genügen nicht, um dem Gewaltphänomen beizukommen.

Parallel zu den gesetzgeberischen Massnahmen sind bereits jetzt verschiedene Projekte zur Bekämpfung des Hooliganismus im Gange, für deren Realisierung eine internationale Zusammenarbeit der Polizei wichtig ist. Trotz der hohen Beträge, die Stadionbetreiber und Kantone wöchentlich in die Sicherheit von Sportveranstaltungen investieren, bleibt das zunehmende Gewaltproblem ungelöst.

Die in der Gesetzesvorlage enthaltenen Massnahmen zur Bekämpfung der Gewalt bei Sportveranstaltungen sollen nicht zuletzt die Sicherheit an zukünftigen sportlichen Grossanlässen wie der Fussballeuropameisterschaft EURO 2008 in der Schweiz und in Österreich verbessern.

Auf kantonaler Ebene schuf die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz bereits 1998 die Schweizerische Zentralstelle Hooliganismus (SZH) und siedelte sie bei der Stadtpolizei Zürich an. Sie arbeitet eng mit den Fachstellen der kantonalen Polizeikorps, den Stadionbetreibern, den Sportvereinen und deren Dachorganisationen zusammen. Ziel der SZH ist es, die Bekämpfung der Gewalt anlässlich von Sportanlässen zu koordinieren. Dies macht auch eine enge Zusammenarbeit mit den Sicherheitsbehörden des Bundes notwendig.

1.1.2 Bekämpfung der Gewaltpropaganda

Bis 1998 konnten – nebst rechtsextremen Materialien – regelmässig grössere Mengen von Propagandamaterial aus dem In- und Ausland mit gewaltorientierten Inhalten sichergestellt und vernichtet werden. Seit dem Inkrafttreten des BWIS und der Aufhebung des so genannten «Propagandabeschlusses»¹ wurde ein Ansteigen der Importe von zu Gewalt aufrufendem Material festgestellt.

Gewalttätige Aktivitäten extremistischer Organisationen müssen frühzeitig erkannt und verhindert werden. Extremistische Gruppierungen nutzen die Möglichkeiten der neuen Informationstechnologien für Propagandazwecke. Das Internet ist auch für sie eine vielfältige Plattform mit schneller, weltweiter Ausstrahlung. Nahezu alle bekannten gewaltextremistischen Gruppierungen im In- und Ausland verfügen über eigene Websites.

1.1.3 Vorarbeiten zum Gesetzesentwurf

Gruppierung der Vorlagen

Ausgehend von den Berichten zweier Arbeitsgruppen, «Rechtsextremismus» (Oktober 2000) und «Koordination und Umsetzung im Bereich des Rechtsextremismus» (Oktober 2001), und der «Lage- und Gefährdungsanalyse Schweiz nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001» vom 26. Juni 2002 beschloss der Bundesrat am 26. Juni 2002, der Gewalt mit neuen Massnahmen zu begegnen. Die Rechtssetzungsvorhaben im Bereich der inneren Sicherheit wurden thematisch in zwei Pakete aufgeteilt. Dabei sollte ein erstes Paket die Rechtssetzungarbeiten im Bereich Rassismus/Hooliganismus/Gewaltpropaganda umfassen.

Die Überarbeitung des BWIS im Hinblick auf Massnahmen im Bereich Extremismus/Terrorismus erfolgt im Rahmen eines zweiten Pakets.

Internationale Verpflichtungen

Aufgrund der Verpflichtungen, die sich aus der Europaratskonvention ergeben, und gestützt auf das Konzept des Bundesrates für eine Sportpolitik in der Schweiz, welches vorsieht, Auswüchse wie Gewalt, die dem Ansehen des Sportes schaden, zu bekämpfen, wurde im Auftrag des Chefs des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) im Dezember 2001 ein Bericht erstellt. Der Bericht analysiert die Gründe, die zu Gewalt im Sport führen und schlägt sowohl Präven-

¹ Bundesratsbeschluss vom 29. Dezember 1948 betreffend staatsgefährliches Propagandamaterial; AS 1948 1282.

tivmassnahmen als auch Sanktionen zur Gewaltbekämpfung vor. Die betroffenen Verbände (Fussball und Eishockey) haben sehr rasch Massnahmen ergriffen, namentlich in der Ausbildung ihres Sicherheitspersonals. Swiss Olympic setzte eine Fachgruppe ein, die als Ansprechstelle für alle Verbände damit beauftragt ist, Massnahmen zu ergreifen und Weisungen zur Bekämpfung der Auswüchse zu erlassen. Der Bund berücksichtigt durch die Schaffung einer rechtlichen Grundlage auf nationaler Ebene für eine Datenbank «Hooliganismus», wie sie das vorliegende Revisionsprojekt vorsieht, einen wichtigen Vorschlag des genannten Berichts.

Erste Vernehmlassung

Im Frühjahr 2003 wurde die Vernehmlassung zur gesetzlichen Grundlage für die Hooligandatenbank und die Massnahmen gegen Gewaltpropaganda durchgeführt. Am 22. Dezember 2004 nahm der Bundesrat vom Vernehmlassungsergebnis Kenntnis und beschloss, die neue Datenbank mit zusätzlichen Massnahmen gegen Gewalt im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen zu ergänzen.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die in seiner Kompetenz liegenden repressiven Massnahmen für sich alleine nicht genügen, um der Gewalt in den Stadien ein Ende zu setzen. Der Bundesrat erwartet deshalb, dass namentlich die Verbände und Clubs die in ihrer Verantwortung stehenden Schritte ergreifen, um ein den sportlichen Anlässen angemessenes friedliches Klima zu schaffen. Er lädt deshalb alle Interessierten ein, die Programme zur Fanbetreuung zu intensivieren.

1.2 Die beantragten Neuerungen

1.2.1 Zur Beschlagnahme und Einziehung von Propagandamaterial

Die vorgeschlagene Norm (Art. 13a neu) führt zu einer Verbesserung des Schutzes der Bevölkerung vor Gewalt generell. Neu wird es möglich, Propagandamaterial auch ohne Strafurteil zu beschlagnahmen. Die Norm ergänzt damit Artikel 259 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0), der die öffentliche Aufforderung zu Gewalt unter Strafe stellt. Gewalt darf in keiner Form toleriert werden, dies gilt auch für Gewalt gegen Sachen. Dabei sollen aber keinesfalls Gesinnungen kriminalisiert werden.

1.2.2 Hooligandatenbank

Die Präventivmassnahmen bieten gemeinsam mit der nationalen Hooligandatenbank (Art. 24a neu) einen neuen, individualpräventiven Ansatz, der sich im europäischen Ausland – das früher als die Schweiz mit dem Gewaltphänomen konfrontiert war – bewährt hat. Mit den vorgeschlagenen Massnahmen soll verhindert werden, dass behördlich bekannte Gewalttäterinnen und Gewalttäter an Sportanlässen im In- und Ausland (Gewalttourismus) teilnehmen, um dort Tätilichkeiten, Körperverletzungen oder Sachbeschädigungen zu begehen. Die Massnahmen dienen allgemein dem Schutz von Sportveranstaltungen vor Gewalt und im Besonderen dem Schutz individueller Rechtsgüter wie Leib und Leben, Gesundheit, Freiheit und Eigentum. Friedliche Sportfans sowie die öffentliche Sicherheit und Ordnung sollen geschützt werden.

1.2.3

Die einzelnen Massnahmen zur Bekämpfung der Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

Art. 24a (Informationen über Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen) dient neu als gesetzliche Basis für eine *Datenbank* auf Bundesebene, mit deren Hilfe personelle und organisatorische Zusammenhänge in der Hooligan-Szene rasch erkannt und den betroffenen Stellen Informationen vermittelt werden sollen.

Rayonverbot (Art. 24b neu): Das Verbot untersagt der betroffenen Person, sich für eine bestimmte Zeitspanne, während der eine bestimmte Sportveranstaltung stattfindet, innerhalb eines bestimmten Gebietes (Rayon) im Umfeld des Veranstaltungsortes aufzuhalten. Die einzelnen Rayons werden von den Kantonen festgelegt.

Ausreisebeschränkung (Art. 24c neu): Mit der Ausreisebeschränkung soll verhindert werden, dass Personen, die im Inland aus Sicherheitsgründen von den Stadien ferngehalten werden, bei Sportanlässen im Ausland Gewalt ausüben können. In der Praxis sind Sportfans bekannt, die zuhause nie, im Ausland aber regelmässig gewalttätig werden. Die Massnahme wird als schriftliche Verfügung durch das Bundesamt für Polizei erlassen.

Meldeauflage (Art. 24d neu): Im Unterschied zum Rayonverbot und der Ausreisebeschränkung, mit denen ein Verbot verhängt wird, ist die Meldeauflage ein Verhaltensgebot. Die davon betroffene Person wird bei Strafe im Unterlassungsfall dazu verpflichtet, sich an genau bestimmten Zeitpunkten bei einer bestimmten Polizeistelle zu melden. Meldeauflagen richten sich gegen Personen, bei denen milder Massnahmen keine Wirkung zeigten.

Polizeigewahrsam (Art. 24e neu): Der Polizeigewahrsam ist die «ultima ratio» gegen besonders renitente Gewalttäter. Die Massnahme ist nur dann zulässig, wenn konkrete Indizien vorliegen, dass sich die betreffende Person an Ausschreitungen im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen beteiligen will und es keine andere Möglichkeit gibt, bevorstehende Gewaltakte zu verhindern. Die Dauer des Gewahrsams ist darauf beschränkt, die Person von der Teilnahme an Ausschreitungen im Rahmen von bestimmten Sportveranstaltungen abzuhalten und ist auf längstens 24 Stunden begrenzt.

1.3

Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung; Vernehmlassungen

Die Vorschläge sind insgesamt ausgewogen und geeignet, der zunehmenden Gewalt im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen sowie der Verbreitung von zu Gewalt aufrufender Propaganda entgegenzuwirken.

1.3.1

Vernehmlassung zur Datenbank und Gewaltpropaganda (2003)

Die vorgeschlagene Massnahme zur Bekämpfung von Gewaltpropaganda und die gesetzliche Grundlage für eine Hooligandatenbank fanden in der Vernehmlassung 2003 fast einhellige Unterstützung durch die Kantone. Die Vorlage wird als taugliches Mittel bezeichnet, um die formulierten Anliegen zu erreichen. Die Stellung-

nahmen der Parteien waren jedoch kontrovers. Zwei Parteien (CVP und CSP) unterstützten den Vorentwurf, während die übrigen Parteien die Massnahmen zwar für nötig hielten, aber die Ausgestaltung unterschiedlich beurteilten. Drei Parteien (Grüne Partei, Schweizer Demokraten und SVP) äusserten sich grundsätzlich ablehnend.

Gewaltpropaganda

Vereinzelte Vernehmlassungsteilnehmer lehnten eine verwaltungsrechtliche Massnahme gegen Propagandamaterial ab. Die Einziehung habe gegebenenfalls durch den Richter zu erfolgen. Diese Kritik verkennt, dass entsprechend den Vorschriften des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) eine Verfügung erlassen wird, die einer Begründung bedarf und der Beschwerde unterliegt. Zudem greift diese Norm nur dort, wo keine strafrechtliche Beschlagnahme des Materials möglich ist. Für die verwaltungsrechtliche Lösung spricht, dass bereits im präventiven Bereich wirksam gehandelt werden kann.

Aufgrund der Anpassungen infolge des Vernehmlassungsverfahrens soll nur Propaganda erfasst werden, welche zu Gewalttätigkeiten gegen Menschen und Sachen aufruft – unabhängig davon, ob diese Propaganda aus rassistischen, politischen oder anderen Gründen erfolgt.

Hooligandatenbank

Eine gesetzliche Grundlage auf Bundesebene für einen nationalen und internationalen Austausch von Informationen über gewalttätige Personen bei Sportveranstaltungen wird in der Vernehmlassung weitgehend befürwortet. Die Verhältnismässigkeit ist auch dadurch gegeben, dass schwergewichtig auf die überkantonalen und nationalen Ereignisse abgezielt wird. Mangels Rechtsgrundlage gibt es bisher keine nationale Sammlung und Speicherung von Daten notorisch gewalttätige Personen bei Sportveranstaltungen. Die bestehenden Datensammlungen, die die Stadtpolizei Zürich im Rahmen der Zentralstelle Hooliganismus führt, müssen aufgrund der kantonalen Datenschutzvorschriften vorzeitig gelöscht werden. Hier ist zudem gerade mit Blick auf die internationale Zusammenarbeit eine nationale Sicht und eine zentrale Aufbewahrung notwendig.

Auf Grund der Auswertung der Vernehmlassung sollen in die Datenbank lediglich Daten über gewalttätige Personen an Sportveranstaltungen Eingang finden. Die vorgesehene Datenbank auf Bundesebene sieht keine Registrierung oder gar «Kriminalisierung» friedlicher Sportfans vor. Eine Ausweitung der Bestimmung für die Aufnahme der Daten von Personen, die an gewalttätigen Demonstrationen teilnehmen oder an Publikumsveranstaltungen gewalttätig werden, wie es in einigen Stellungnahmen gewünscht wurde ist nicht nötig, da hierfür bereits entsprechende Datenbanken bestehen.

1.3.2

Vernehmlassung zu den weiteren Massnahmen zur Bekämpfung der Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (2005)

Die weiteren Massnahmen wurden in der Vernehmlassung, die am 24. Juni 2005 endete, grossmehrheitlich begrüßt. Die Vorlage wird als griffiges und notwendiges Mittel bezeichnet, um die formulierten Ziele zu erreichen.

Dem Entwurf stehen grundsätzlich positiv gegenüber: Fünf politische Parteien (CVP, CSP, EVP, FDP, SVP), alle Kantone, das Polizeikommando Basel-Stadt sowie 22 interessierte Organisationen (Centre Patronal, Chambre Vaudoise des Arts et Métiers, Eidg. Kommission für Kinder- und Jugendfragen, Fédération Internationale des Fan's-Clubs sportifs, Institut de police scientifique et de criminologie, Konsultative Sicherheitskommission, KSBS, Pro Sportstadt Zürich, Schweizerischer Anwaltsverband, Schweizerische Datenschutzbeauftragte, Schweizerischer Eishockeyverband, Schweizerische Eishockey Nationalliga GmbH, Schweizerische Eishockey Amateurliga, Schweizerischer Fussballverband, Schweizerischer Städteverband, SGV, KKPKS/SKK, Swiss Football League, Swiss Olympic Association, Verband Schweizerischer Polizei-Beamter, VSSU, Zentralstelle Hooliganismus).

Diese Vernehmlasser äussern ihre Zustimmung zum Vorentwurf, bringen aber vereinzelt Änderungs- und Ergänzungsvorschläge an. Ohne materielle Änderungen zu bewirken, wurden einige davon berücksichtigt.

Die SP spricht sich nicht grundsätzlich gegen die Vorlage aus, äussert jedoch Vorbehalte zu drei Bestimmungen. Eine Partei (Die Grüne Partei) und vier interessierte Organisationen (Fanarbeit Schweiz, Fanprojekt Basel, Demokratische Juristinnen und Juristen, WOZ) stehen dem Entwurf eher negativ gegenüber.

Sofern Änderungsvorschläge gemacht wurden, bezogen sich diese meist auf den Ausbau oder die Verschärfung der Massnahmen. Vorgeschlagen wurden etwa die Ausweitung der Massnahmen und die Verschärfung der vorgeschlagenen Rechtsfolgen. Häufig wurde bedauert, dass die Massnahmen allein für das Umfeld von Sportveranstaltungen konzipiert wurden und nicht generell bei Gewaltausschreitungen an Publikumsveranstaltungen anwendbar sind.

Viele Vernehmlassungsteilnehmer äusserten sich zur Verfassungsmässigkeit der Legiferierung von sicherheitspolizeilichen Massnahmen durch den Bund. Während einige die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf Grund von Artikel 57 Absatz 2 BV ausdrücklich befürworteten, verlangten andere eine Prüfung der Frage. In einzelnen Stellungnahmen weist man auf die Polizeihöheit der Kantone bezüglich solcher sicherheitspolizeilicher Massnahmen hin und schlägt eine Konkordatslösung vor.

Im Rahmen des Vorverfahrens wurde die Frage der Gesetzgebungskompetenz ausführlich diskutiert. Die in der Datenbank gespeicherten Fälle sollten von den Vollzugsbehörden systematisch miteinander verglichen und die Massnahmen nach einheitlichen Kriterien erlassen werden. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) ging davon aus, dass der nationale Koordinationsbedarf und die auf dem Spiel stehenden nationalen Interessen ausreichen, um die Kompetenz des Bundes im Sinne von Artikel 57 Absatz 2 BV zu begründen. Während des Vernehmlassungverfahrens wurde diese Frage erneut geprüft.

In Bezug auf die Hooligandatenbank und die Ausreisesperre wurde eine Legifierungskompetenz des Bundes bestätigt (siehe dazu hinten Ziff. 5.1). Die Rechtsetzungskompetenz des Bundes für die Einführung des Rayonverbots, der Meldeauflage und des Polizeigewahrsams ist hingegen umstritten. Nach der herrschenden Lehre ist wohl anzunehmen, dass Artikel 57 BV dafür als Kompetenzgrundlage nicht in Frage kommt. Andere Verfassungsgrundlagen sind nicht gegeben. Die Kantone ihrerseits wünschen ausdrücklich eine Bundesregelung und vertreten zum Teil die Auffassung, dass Artikel 57 BV eine ausreichende Grundlage für eine bundesrechtliche Regelung dieser Massnahmen bietet. Unter diesen Umständen und auch ange- sichts des zeitlichen Drucks erachtet der Bundesrat eine solche Regelung als vertret- bar. Weil nicht alle Zweifel an der Kompetenz des Bundes ausgeräumt werden können, schlägt er aber vor, die fraglichen Massnahmen zumindest vorläufig nur befristet einzuführen. Diese Massnahmen sollen lediglich bis Ende 2008 gelten. Damit wird die besondere Situation im Zusammenhang mit der EURO 2008 berück- sichtigt, was auch dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz Rechnung trägt.

1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

Sicherheit ist ein wesentlicher Bestandteil unserer Lebensqualität. Es ist eine primä- re Aufgabe des Staates, die notwendigen Massnahmen zu treffen, um die Sicherheit zu gewährleisten. Im Zusammenhang mit Sportereignissen bestehen diesbezüglich Defizite.

Bei den teilweise massiven Ausschreitungen entstehen Sach- und Personenschäden, für die einerseits die Kantone, andererseits die Privatwirtschaft aufkommen müssen. Bei nationalen Sportanlässen, bei denen es regelmäßig zu Gewalttätigkeiten kommt, müssen kostspielige Sicherheitsvorkehrungen getroffen werden, um ein Minimum an Sicherheit zu gewährleisten. Bei Fussballspielen der Super League sind Sicherheitsbudgets von mehr als 50 000.– Fr. pro Spiel keine Ausnahme. Die vorgeschlagenen Massnahmen tragen dazu bei, dass Ausschreitungen gar nicht erst stattfinden können. Die Sportveranstaltungen werden folglich friedlicher. Dies ermöglicht mittelfristig auch eine Senkung der Sicherheitskosten.

Die Mehrkosten, die den Kantonen durch den Vollzug der Massnahmen entstehen, können durch Einsparungen dank schlankerer Sicherheitsdispositive und geringerer Sach- und Personenschäden mindestens ausgeglichen werden.

Die notwendigen Ausgaben zur Umsetzung der Neuerungen sind relativ geringfügig und stehen in einem vertretbaren Verhältnis zur Bedeutung der Vorlage.

Internationale Bemühungen*Internationale Polizeizusammenarbeit*

Auf Grund der internationalen Polizeiabkommen und verschiedener Absprachen wurde die polizeiliche Zusammenarbeit auch bei der Bekämpfung des Hooliganismus, namentlich durch die Schaffung gemeinsamer Ermittlungsgruppen, durch gemeinsame Fahndungen und Observationen sowie durch den Einsatz «szenekundiger» Verbindungsbeamter, verbessert.

Europaratskonvention

Die Schweiz nimmt an den Versammlungen des ständigen Komitees des Europarates teil, das damit betraut ist, über die Anwendung des Europäischen Übereinkommens über Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen von Zuschauern bei Sportanlässen, insbesondere bei Fussballspielen, zu wachen. Dieses von der Schweiz am 24. September 1990 ratifizierte Übereinkommen zielt auf die Harmonisierung der Sicherheitsstandards innerhalb von Europa ab. Es verpflichtet die Vertragsstaaten, Gesetze zu schaffen, welche die Verhängung von Massnahmen zur Verhinderung von Gewaltakten bei Fussballspielen ermöglichen (Art. 1 Ziff. 1 i.V.m. Art. 3 Ziff. 1 Bst. c der Konvention). Die Vertragsstaaten sind zudem nach Artikel 3 Ziffer 4 Buchstabe d dazu verpflichtet, Präventivmassnahmen zu treffen, die es ermöglichen, bekannte Unruhestifter von Fussballspielen auszuschliessen. In Artikel 1 Absatz 2 der Konvention wird schliesslich klargestellt, dass sich diese Verpflichtungen nicht nur auf Fussballspiele, sondern auf alle Sportveranstaltungen beziehen. Mit dieser Vorlage werden Teile der Europaratskonvention umgesetzt.

Ausländische Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

In Ländern wie England und Deutschland, die bereits in den Sechziger- bzw. Siebzigerjahren mit dem Phänomen Hooliganismus konfrontiert wurden, werden Präventivmassnahmen wie das Rayonverbot, die Meldepflicht und die Ausreisebeschränkung seit längerer Zeit erfolgreich angewendet. Gemäss den Angaben deutscher Behörden sind in den Ländern der Europäischen Union rund 8000 nationale Stadionverbote in Kraft, 2000 davon in Deutschland. In den meisten Staaten, die über ein System nationaler Stadionverbote verfügen, werden diese von Behörden oder Privaten (Vereine, Verbände) verhängt und verwaltet².

Die Rechtsgrundlagen ausländischer Massnahmen sind in sehr unterschiedlichen Gesetzeserlassen zu finden. In Deutschland werden Ausreisesperren gestützt auf das Passgesetz verfügt, Meldeauflagen hingegen mangels spezialgesetzlicher Regelung auf die polizeiliche Generalbefugnis³ abgestützt. England hat für Präventivmassnahmen eine Reihe von eigenständigen Rechtsgrundlagen (Public Order Act 1986 u.a.) geschaffen. Das englische Modell sieht für durch Massnahmen betroffene Personen scharfe Sanktionen vor (in gewissen Fällen Rayonverbot während zehn Jahren, bei Auslandspielen Passentzug kombiniert mit Meldeauflagen).

² «Rahmenkonzeption zur Bewältigung von polizeilichen Einsätzen anlässlich der Fussball-WM 2006 in Deutschland», Ziff. 6.1.5.

³ Breucker, NJW 2004, 1632.

Ausländische Massnahmen gegen Gewaltpropaganda

In vielen europäischen Ländern steht ein verwaltungsrechtliches oder strafrechtliches Dispositiv zur Beschlagnahme von Gewaltpropaganda zur Verfügung. Die meisten Regelungen gehen dabei materiell weiter als die heute in der Schweiz geltenden Bestimmungen (Art. 135, 261^{bis} und 259 StGB).

In Grossbritannien und Frankreich können Massnahmen ausserhalb von Strafverfahren ergriffen werden, wobei keine Möglichkeit der Überprüfung durch eine unabhängige richterliche Instanz besteht. Spanien und Portugal kennen Interventionsmöglichkeiten ausserhalb von Strafverfahren, wobei gerichtliche Überprüfungen möglich sind. In Deutschland, Österreich, Italien, den Niederlanden, Dänemark, Schweden sowie den osteuropäischen Ländern kann Propagandamaterial im Rahmen von Strafverfahren von den zuständigen Strafbehörden beschlagnahmt werden.

1.6 Umsetzung

Bei der Ausarbeitung der Gesetzesgrundlagen zu den Präventivmassnahmen war ein Vertreter der Schweizerischen Zentralstelle Hooliganismus zugegen, der die Vorschläge auf ihre Praxistauglichkeit prüfte. Von Seiten der Kantone wurde die Vollzugstauglichkeit im Rahmen der Vernehmlassung nicht in Frage gestellt.

Hinweise auf die Umsetzung der Massnahmen auf Verordnungsstufe und auf der Stufe der kantonalen Gesetzgebung ergeben sich aus den Artikeln zu den einzelnen Massnahmen bzw. aus den zugehörigen Erläuterungen.

1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit den Regelungen wird den Forderungen folgender Vorstösse ganz oder teilweise entsprochen:

Die Interpellationen Heim (01 3451), Stahl (04 3513) und Gysin (04 3782) und die Anfrage Leutenegger (04.1163) fordern vom Bundesrat eine Stellungnahme, was dieser gegen die Zunahme von Gewalt im Zusammenhang mit Sportereignissen zu tun gedenke. In den Vorstösse werden nach den geplanten Präventivmassnahmen gegen gewalttätige Personen gefragt und danach, ob diese Massnahmen bis zur Durchführung der EURO 2008 in Kraft seien.

2 Die Neuerungen

2.1 Konzept der Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

Die vorgeschlagenen präventiven Massnahmen richten sich gezielt gegen Personen, die den Behörden als gewalttätig bekannt sind. Diesen Personen soll die Gelegenheit zur Ausübung von Gewalt genommen werden, indem sie von Sportanlässen ferngehalten werden.

Der Bezug der Gewalttätigkeit zu einer bestimmten Sportveranstaltung wird durch die zeitliche und thematische Nähe zum Ereignis hergestellt. Die Fanverantwortlichen der Sportclubs und die lokalen Polizeiorganisationen kennen die militärtanten Personen und sind bei den Spielen, die als risikoreich eingeschätzt werden, vor Ort präsent. Ihnen kommt bei der Beurteilung von Ausschreitungen und der Identifizierung der Beteiligten eine Schlüsselrolle zu. Die Zuordnung von Gewaltakten zu einer bestimmten Sportveranstaltung bot in der Praxis bislang keine Probleme.

Die Massnahmen sollen, da sie dem Schutz der öffentlichen Ordnung dienen, mit Ausnahme der Ausreisebeschränkung (Art. 24c *neu*) von den primär verantwortlichen Kantonen vollzogen werden.

Die Massnahmen sind als verwaltungsrechtliche-, nicht als strafrechtliche Massnahmen konzipiert. Als verfügende Behörde kommen deshalb, ausser für die Ausreisebeschränkung, die kantonalen Polizeibehörden in Frage. Als Regelungsort wurde das BWIS, das für alle präventiven Massnahmen im Bereich der inneren Sicherheit konzipiert ist, anderen Gesetzen vorgezogen.

Einschränkendere Massnahmen sollen erst dann getroffen werden, wenn sich die mildernden als unwirksam erwiesen haben. Im Zweifelsfall ist immer die mildere Massnahme zu wählen. Das kaskadenartige Konzept soll dazu beitragen, dass die Massnahmen im Sinne von Artikel 36 BV verhältnismässig angewendet werden. So kann etwa eine Meldeauflage (Art. 24d *neu*) grundsätzlich nur verfügt werden, wenn eine Person bereits gegen ein Rayonverbot (Art. 24b *neu*) oder gegen eine Ausreisebeschränkung (Art. 24c *neu*) verstossen hat. Der Eingriff in die Grundrechte der von einer Massnahme betroffenen Person bleibt dadurch auf das notwendige Minimum beschränkt. Ausländische Hooligans werden schon seit langem mittels Einreisesperren vom schweizerischen Hoheitsgebiet ferngehalten, wenn Hinweise bestehen, dass sie in die Schweiz einreisen wollen.

Die Sanktionierung von Widerhandlungen gegen die vorgeschlagenen Massnahmen richtet sich nach Artikel 292 StGB (vgl. Ausführungen zu Art. 24h Abs. 2 unter Ziff. 2.2).

Den von den Massnahmen betroffenen Personen stehen die ordentlichen kantonalen Rechtsmittel oder jene des Bundes offen. Dadurch wird der betroffenen Person ermöglicht, zu den Gründen, welche die Behörde für den Erlass der Massnahme angibt, Stellung zu nehmen. Die Rechtmässigkeit und Angemessenheit einer Massnahme können im konkreten Fall überprüft werden.

2.2 Erläuterung der einzelnen Artikel

Artikel 2 Absatz 4 Buchstabe f

Die Aufzählung der vorbeugenden Massnahmen des BWIS wird mit Massnahmen zur Verhinderung von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen ergänzt.

Artikel 13a (neu)

In *Absatz 1* wird der Begriff des Propagandamaterials umschrieben.

Um Umgehungsmöglichkeiten weitgehend auszuschliessen, wird von «Material» gesprochen, das Propagandazwecken dienen kann. Erfasst sind Schriften, Ton- oder Bildaufnahmen, Abbildungen und andere Gegenstände oder Darstellungen.

Die vorgeschlagene Bestimmung umfasst alle Formen von Propaganda, die zu Gewalt gegen Personen oder zu einer Vermögens- oder Sachbeschädigung aufruft («Morgen fackeln wir ... ab»).

Es soll auch Material unter die Norm subsumiert werden, das nicht auf den ersten Blick als Propagandamaterial zu erkennen ist (z.B. Dokumente, die zur Tarnung als «persönliche Gedanken» o.ä. überschrieben sind). In der Norm sollen, nach dem Vorbild von Artikel 46 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafverfahren (VStR; SR 313.0), alle behördlichen Massnahmen, wie Sicherstellung, Beschlagnahme und Einziehung enthalten sein. Mit dem Tatbestandsmerkmal «ungeachtet der Menge» wird den Zollorganen ermöglicht, jegliches zur Gewalt aufhetzende Propagandamaterial zu beschlagnahmen. Das Material wird zuhanden der Behörde (Bundesamt für Polizei) behändigt (siehe auch Abs. 2).

Propaganda im weiteren Sinne ist die Einwirkung auf eine unbestimmte Zahl von Personen mit dem Ziel, diese gegen andere Personen oder Gruppen von Personen einzunehmen. Die Propaganda im engeren Sinne ist in der schweizerischen Lehre und Rechtsprechung im Zusammenhang mit Artikel 275^{bis} StGB objektiv als ein «Kommunikationsverhalten» definiert worden (BGE 68 IV 147 ff). Gemeint ist etwa das Halten von Vorträgen, das Ausleihen oder Verteilen von Schriften oder das Ausstellen von Bildern. Subjektiv erfordert sie nicht nur das Bewusstsein, dass eine bestimmte Handlung von Menschen wahrgenommen wird, sondern auch die Absicht, durch sie zu werben, d.h. auf Menschen einzuwirken, um sie für die geäusserten Gedanken zu gewinnen oder in ihrer Überzeugung zu festigen. Es spielt dabei keine Rolle, ob sich die Propaganda an eine oder mehrere Personen richtet. Ein Inverkehrbringen erfolgt immer mit Wirkung auf die Öffentlichkeit.

Gemäss *Absatz 2* entscheidet das Bundesamt für Polizei mittels Verfügung über die Beschlagnahme bzw. Freigabe, dadurch wird ein landesweit einheitlicher Vollzug sichergestellt.

Gegen eine Sicherstellung ist die Beschwerde an das Departement möglich. Die Beschwerden werden nach den allgemeinen Bestimmungen der Bundesrechtspflege behandelt. Die Ausnahme nach Artikel 100 Absatz 1 Buchstabe a des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG; SR 173.110) wird mit Inkrafttreten von Artikel 29a BV (Justizreform) restriktiver ausgelegt. Zuständig ist ab 1. 1. 2007 das Bundesverwaltungsgericht.

Eine Änderung des Zollgesetzes ist nicht notwendig, da für das Tätigwerden der Zoll- und Grenzwachtorgane der neue Artikel 13a ausreicht.

Erkennt man bereits bei der Sicherstellung, dass eine strafbare Handlung vorliegt, so wird gemäss *Absatz 4* der Fall an den Strafrichter überwiesen. Das Strafverfahren hat demnach Vorrang vor der verwaltungsrechtlichen Einziehung.

In *Absatz 5* sind die Handlungsmöglichkeiten des zuständigen Bundesamtes bei Verbreitung von Propagandamaterial über das Internet umschrieben. Besteht die Möglichkeit einer rechtlichen Belangbarkeit in der Schweiz (Serverstandort in der Schweiz, Sitz des Hosting- oder Contentprovider in der Schweiz), so kann eine Löschverfügung ausgesprochen werden. Existiert keine rechtliche Belangbarkeit in

der Schweiz, so besteht lediglich die Möglichkeit, eine Sperrempfehlung bezüglich des entsprechenden Internetinhaltes an die inländischen Accessprovider zu erlassen.

Abschnitt 5a: Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

Im Interesse der Systematik werden die Massnahmen zum Schutz der Sportveranstaltungen in einem neuen Abschnitt zusammengefasst.

Artikel 24a

Zu *Absatz 1*: Der Begriff «sich gewalttätig verhalten» umfasst sowohl das gewalttätige Verhalten von Einzelnen als auch Gewalt, die von einer Mehrzahl von Personen ausgeht. Im Vordergrund stehen organisierte Gewalttätigkeiten und solche, die von Gruppen begangen werden. Das Nähere wird in der Verordnung geregelt.

Die Datenbank soll vom Bundesamt für Polizei geführt werden, damit eine national koordinierende Wirkung erzielt wird. Sie wird getrennt vom Staatsschutz-Informationssystem ISIS geführt.

In *Absatz 2* sind sowohl zivilrechtliche Massnahmen wie Stadionverbote, aber auch öffentlichrechtlich abgestützte Massnahmen des Bundes und der Kantone gemeint. Daten werden dann registriert, wenn der Grund der Massnahme belegt werden kann, so zum Beispiel durch Videoaufnahmen oder Zeugenaussagen. Nach *Buchstabe c* sollen die Daten aber auch dann Eingang in die Datenbank finden, wenn der Grund der Massnahme im Nachhinein glaubhaft gemacht werden kann. Dazu kommen auch Informationen, die dem Bundesamt im Rahmen anderer Aufgaben des BWIS zugekommen sind, etwa durch Meldung aus dem Ausland, Haus- und Stadionverbote, über die noch keine Anzeige erstattet wurde oder die einer richterlichen Behörde noch nicht bekannt sind. Die Datenbearbeitung wird in der Vollzugsverordnung geregelt werden.

Absatz 3 umschreibt im Einzelnen die Daten, die erfasst werden sollen. Inwieweit die bis zum Inkrafttreten dieser Vorlage durch die Schweizerische Zentralstelle Hooliganismus erfassten Daten in die Hooligandatenbank übernommen werden können, wird in der Verordnung auszuführen sein. Die übergangsrechtliche Regelung für die Verwendung der Daten, die gestützt auf die befristeten Massnahmen erhobenen wurden, erfolgt in der Verordnung. Der «Workflow» der Datenbank wird in der Verordnung geregelt werden. Die SZH soll Zugriff auf die Datenbank erhalten. Registriert werden sollen nur Personen, die ursächlich mit Gewalttätigkeiten in Bezug stehen. Unter den Begriff «Organisationen» fallen gewaltorientierte Gruppen. «Ereignisse» bezeichnen den Ort und die Umstände der Gewaltanwendung.

Absatz 4 stellt sicher, dass die nötigen Daten zugestellt werden.

Zu *Absatz 5*: Für die gesetzliche Regelung der besonders schützenswerten Daten findet Artikel 15 Absatz 2 BWIS Anwendung. Auf Anregung des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten wurde in diesem Absatz jedoch explizit eine Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe a des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG; SR 235.1) entsprechende Formulierung aufgenommen.

Absatz 6 ist Artikel 15 Absatz 1 BWIS nachgebildet und ist analog den Bestimmungen der Verordnung über das Staatsschutz-Informationssystem (ISIS-Verordnung; SR 120.3) durch den Bundesrat näher zu konkretisieren. Unrichtige oder nicht mehr benötigte Informationen sind in der Datenbank zu löschen. Dazu gehören etwa auch

Strafanzeigen, die zu einem Freispruch geführt haben. Diese sind gestützt auf Absatz 4 dem Bundesamt zu melden. Die Verordnung wird das Nähere ausführen.

Absatz 7 ist Artikel 15 Absatz 3 BWIS nachgebildet. Das Verfahren für die Aufbewahrung, der Zugriff und die Löschung der Daten wird auf Verordnungsstufe näher zu konkretisieren sein.

Die in der Datenbank gespeicherten Personendaten können nach *Absatz 8* von den Veranstaltern nur weitergegeben werden, wenn die Weitergabe für den Vollzug von Sicherheitsmassnahmen notwendig ist. Zu denken ist hier beispielsweise an Sicherheitsdienste, die Eingangskontrollen durchführen. Die Daten dürfen den Organisationen nur für (im Voraus) bestimmte Sportveranstaltungen weitergegeben werden und müssen nach der Veranstaltung vernichtet werden.

Die Weitergabe von Personendaten an das Ausland soll auf Grund des Umstandes, dass ihre Herkunft teilweise von Einschätzungen und Entscheiden Privater abhängt, nur im Rahmen eines eng umschriebenen Zwecks möglich sein. *Absatz 9* regelt diese Zweckbindung. Mit der Regelung des Austausches der Daten wird der Europaratskonvention entsprochen (Art. 3 Ziff. 1 Bst. b i.V.m. Art. 3 Ziff. 4 Bst. d der Konvention). Die Wahrung des Quellschutzes bezieht sich auf Informationen, die im Inland beschafft wurden.

Daten über Personen, welche strafbar wurden oder dem gewalttätigen Extremismus zuzurechnen sind, können in Anwendung der Rechtshilfegesetzgebung (Bundesgesetz vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen; IRSG; SR 351.1) für den amtshilfeweisen polizeilichen Informationsaustausch bzw. in Anwendung von Artikel 17 Absatz 3 BWIS ans Ausland weitergegeben werden.

Absatz 10: Das Auskunftsrecht zu Daten der Datenbank richtet sich nach den Bestimmungen des DSG.

Artikel 24b Rayonverbot

Voraussetzung für die Verfügung eines Rayonverbotes ist, dass sich die betroffene Person nachweislich anlässlich von Sportveranstaltungen an Gewalttätigkeiten beteiligt hat. Der Nachweis erfolgt in der Praxis durch Aussagen der Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten, der Fanbeauftragten der Sportvereine oder des Sicherheitspersonals der Stadien sowie durch Foto- oder Filmaufnahmen. Ein förmlicher strafprozessualer Beweis ist dazu nicht nötig. Eine Beweisaufnahme nach einer Strafanzeige erfolgt unabhängig davon durch die Strafverfolgungsbehörden; ihre Resultate werden natürlich berücksichtigt (*Abs. 1*).

Bestehende Stadionverbote, die von den Stadionbetreibern, bzw. dem Fussball- oder Eishockeyverband ausgesprochen wurden, können von den kantonalen Behörden überprüft werden. Erst wenn der Nachweis erbracht wird, dass das Verbot aufgrund einer Gewalttätigkeit ausgesprochen wurde, kann gegen die betreffende Person ein Rayonverbot verfügt werden. Die Formulierung «Beteiligung an Gewalttätigkeiten» umfasst auch den Tatbestand des Landfriedensbruchs (Art. 260 StGB). Die näheren Voraussetzungen für die Erteilung eines Rayonverbotes sind in der Verordnung zu regeln.

Das Verbot kann sich im konkreten Fall beispielsweise auf Fussballstadien, in denen Spiele der Super- und der Challenge League ausgetragen werden, auf sämtliche Stadien, in denen Eishockey- oder Fussballspiele ausgetragen werden können, oder zusätzlich auf Lokalitäten, in denen andere Sportveranstaltungen stattfinden, erstrecken.

cken. Mit der flexiblen Ausgestaltung des räumlichen und zeitlichen Geltungsbe- reichs wird die Verhältnismässigkeit der Massnahme im Einzelfall gewährleistet. Ausserdem wird dadurch berücksichtigt, dass sich das Gewaltphänomen auch auf andere Sportarten als Eishockey und Fussball ausweiten kann. Entsprechende Ten- denzen zeichnen sich etwa bei Basketballveranstaltungen ab.

Aus dem Zweck der Massnahme ergibt sich, dass das Verbot nur dann gilt, wenn an den bezeichneten Orten Sportveranstaltungen stattfinden. Der Besuch von Musik- oder Messeanlässen in multifunktionalen Stadien etwa steht der mit einem Rayon- verbot belegten Person somit weiterhin offen.

Die kantonalen Behörden bestimmen den geografischen Raum des Verbots (Rayon) für jedes Stadion bzw. jeden Ort mit Sportveranstaltungen einzeln. Das Verbot umfasst in jedem Fall nur das öffentlich zugängliche Gebiet innerhalb des Rayons und sollte so festgelegt werden, dass etwa Lokale in der Nähe von Stadien, in denen sich die gewaltbereiten Fans versammeln, miterfasst werden. Andererseits sollten z.B. öffentliche Spitäler oder Schwimmbäder nicht Teil eines Rayons sein, da sonst die Gefahr besteht, dass die Einschränkung der Bewegungsfreiheit für die vom Verbot betroffenen Personen in Bezug auf den Zweck der Massnahme unverhältnismässig ist.

Der Verfügung, mit der das Rayonverbot erlassen wird, sollte ein Plan beiliegen, in dem die einzelnen Rayons eingezeichnet sind. Dieser Plan gibt der Adressatin oder dem Adressaten der Verfügung Aufschluss über die Gebiete, die sie oder er bei Sportveranstaltungen nicht betreten darf.

Die Dauer eines Rayonverbotes richtet sich nach der Schwere des Gewaltaktes und nach den konkreten Umständen. Wer etwa durch sein Verhalten als Rädelsführer eine Schlägerei auslöst, soll für längere Zeit von den Stadien ferngehalten werden als Personen, die als «Mitläufinnen» und «Mitläufer» auftreten. Die Dauer des Verbots ist deshalb in *Absatz 2* variabel ausgestaltet, längstens aber auf ein Jahr beschränkt. Damit wird in der Regel eine ganze Spielsaison erfasst.

Nach Aussagen von Experten der Schweizerischen Zentralstelle Hooliganismus bestehen unter den Kantonen grosse Unterschiede beim Vorgehen gegen Personen, die bei Auswärtsspielen der lokalen Sportteams randalieren. Deshalb sollen nach *Absatz 3* auch die von Gewalttätigkeiten durch Hooligans betroffenen Kantone die Möglichkeit haben, in anderen Kantonen wohnhafte Gewalttäterinnen und Gewalttäter mit Rayonverboten zu belegen. Um Kompetenzkonflikten vorzubeugen, ist der Vorrang der Behörde, deren Kanton von der Gewalttätigkeit betroffen war, gesetzlich festgelegt. Die Orientierung des Wohnortkantons über Massnahmen eines anderen Kantons ist durch den Eintrag in der Datenbank automatisch sichergestellt.

Die Ausgestaltung und Handhabung der Rayonverbote werden im Einzelnen in der Verordnung geregelt.

Artikel 24c Ausreisebeschränkung

Das völkerrechtliche zwischenstaatliche Rücksichtnahmegericht verpflichtet die einzelnen Staaten, grenzüberschreitende Emissionen zu verhindern. Als Emissionen gelten auch die für die Nachbarstaaten negativen Auswirkungen durch gewalttätige Handlungen von in der Schweiz wohnhaften Privatpersonen. In der Praxis sind Fälle von Hooligans bekannt, die zuhause nie, im Ausland aber regelmässig gewalttätig werden. Daraus ergibt sich eine völkerrechtliche Verpflichtung der Schweiz, geeig-

nete Massnahmen gegen die Ausreise von Hooligans zu erlassen, wenn diese an ausländischen Sportveranstaltungen teilnehmen und dort die öffentliche Sicherheit gefährden.

Umgekehrt gilt diese Verpflichtung auch für ausländische Staaten gegenüber der Schweiz. In Ländern mit einer grösseren Hooliganszene wie England oder Deutschland werden Ausreisebeschränkungen oder gar Ausreisesperren seit längerer Zeit erfolgreich angewendet. In der Praxis können die schweizerischen Behörden vor internationalen Sportereignissen Listen der bekannten ausländischen Hooligans anfordern. Gegen diese Hooligans kann das Bundesamt gestützt auf Artikel 13 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20) Einreisesperren verhängen. In der Schweiz aufgegriffene ausländische Hooligans ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz können formlos weggewiesen und deshalb rasch des Landes verwiesen werden (Art. 12 ANAG i.V.m Art. 17 Abs. 1 ANAV).

Die Massnahme ist auch auf Bürgerinnen und Bürger von Staaten der Europäischen Gemeinschaft (EU), die in der Schweiz aufenthaltsberechtigt sind, anwendbar. Nach Artikel 5 des Anhangs zum Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen; SR 0.142.112.681) kann die Personenfreizügigkeit zum Schutz der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit eingeschränkt werden. Nach der vom Europäischen Gerichtshof entwickelten Rechtsprechung⁴ fallen darunter auch Präventivmassnahmen gegen Hooligans und gewalttätige Demonstrantinnen und Demonstranten, selbst wenn sich diese noch nicht strafbar gemacht haben, aber eine hinreichende, aktuelle und ernsthafte Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit besteht (vgl. auch Ausführungen in Ziff. 5.3).

Absatz 1 regelt die Voraussetzungen und die Wirkung einer Ausreisebeschränkung. Sie wird im Hinblick auf Sportveranstaltungen, die im Ausland stattfinden, erlassen. Voraussetzung ist, dass gegen die Person bereits ein Rayonverbot besteht (*Bst. a*) und zudem die zwingende Annahme besteht, dass sich die Person anlässlich dieser Sportveranstaltung an Gewaltakten beteiligen würde, wenn man sie in das fragliche Land ausreisen liesse (*Bst. b*). Diese Annahme ist in der Regel dann zwingend, wenn keine günstige Prognose für ein friedliches Verhalten gestellt werden kann. Die Beteiligung an Gewaltakten im Inland und die Zugehörigkeit zu einer Fanorganisation, die nach den Angaben von Szenenkennerinnen und Szenenkennern der Polizei beabsichtigt, an eine im Ausland stattfindende Sportveranstaltungen zu reisen, muss genügen, wenn die Organisation mehrfach durch Gewaltakte aufgefallen ist.

Durch die Regelung in *Absatz 2* können ausnahmsweise auch Personen, die sich gezielt ausländische Sportveranstaltungen aussuchen, um Gewaltakte zu verüben, an der Ausreise gehindert werden, auch ohne dass gegen sie ein Rayonverbot besteht. Entsprechende Nachweise, die sich auf aktuelle und konkrete Hinweise stützen, können von ausländischen Stellen kommen oder durch Aussagen der polizeilichen Szenenkenner erbracht werden. Ferner wird vorausgesetzt, dass die betreffende Person bezüglich einer bestimmten Sportveranstaltung im Ausland Reiseabsichten äussert.

⁴ EuGH-Entscheide vom 4.12.1974 Rs 41/74, van Duyn und vom 27.10. 1977 Rs 30/77, Bouchereau.

Aus Gründen der Verhältnismässigkeit wird in *Absatz 3* die maximale Zeitdauer der Ausreisebeschränkung begrenzt. Die Einschränkung der Bewegungsfreiheit darf nur solange andauern, wie unbedingt notwendig ist, um eine Teilnahme der betreffenden Person an Gewaltakten im Rahmen einer bestimmten Sportveranstaltung zu verhindern. Für die Dauer der Sportveranstaltung sind nicht nur die Nettospielzeiten zu berücksichtigen sondern auch mit der Veranstaltung zusammenhängende Rahmenprogramme (Siegerehrungen, öffentliche Empfänge, ganze Turniere).

Ist etwa aus den Reisedokumenten ersichtlich, dass die mit einer Ausreisebeschränkung belegte Person über ein Drittland in das Land, in dem die Sportveranstaltung stattfindet, einreisen möchte, so kann die Ausreise in das Drittland beim Grenzübergang verhindert werden (*Abs. 4*). Die Massnahme erfasst demnach nicht nur den direkten Grenzübergang, sondern jede Ausreise aus der Schweiz in der Absicht, in das betreffende Land (Bestimmungsland) einzureisen.

Die Ausreisebeschränkung wird nicht im Reisepapier eingetragen. Dieses Vorgehen wäre zu aufwändig und es gäbe eine Vielzahl an Möglichkeiten, die Massnahme zu umgehen. Verzichtet wird auch auf den Einzug der Reisepapiere während der Gelungsdauer der Ausreisebeschränkung. Dadurch würde der betroffenen Person auch die Möglichkeit zur Ausreise in andere Länder genommen. Diese Einschränkung wäre in Bezug auf das angestrebte Ziel unverhältnismässig.

Die Massnahme wird daher in Form einer schriftlichen Verfügung durch das Bundesamt verhängt (*Abs. 5*). Die Ausreisebeschränkung wird den Grenzbehörden und den Behörden des Landes, in dem die Sportveranstaltung stattfindet, mitgeteilt. Die gesetzliche Grundlage für die Weitergabe der Daten findet sich in Artikel 17 Absatz 3 BWIS (vgl. Art. 24a Abs. 9).

Eine Voraussetzung für den Vollzug der Ausreisebeschränkungen ist ihr Eintrag im Fahndungssystem Rropol (*Abs. 6*). Da dieses System vom Grenzwachtkorps regelmäßig abgefragt wird, sind die Chancen, dass ausgeschriebene Hooligans bei der Aus- oder Einreise identifiziert werden, grösser, als wenn die Grenzbehörden lediglich ein Zugriffsrecht auf die Hooligan-Datenbank haben (vgl. Art. 24a Abs. 7).

Wird die Ausreisebeschränkung eröffnet, so muss die Weitergabe der Daten an die Grenzwache und an die ausländischen Behörden aus der Verfügung ersichtlich sein. Dies gebietet einerseits der Datenschutz. Andererseits kann die Massnahme ihre präventive Wirkung nur entfalten, wenn die davon betroffene Person weiß, dass sie sowohl beim Grenzübergang als auch im Bestimmungsland riskiert, identifiziert zu werden.

Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, dass die Massnahme die erwünschte präventive Wirkung in zweierlei Hinsicht zeitigt. Die mit einer Ausreisebeschränkung belegte Person sieht im Hinblick auf die Strafandrohung in der Regel von einer Ausreise ab. Entschliesst sie sich dennoch zur Ausreise, kann angenommen werden, dass sie sich im Ausland möglichst unauffällig verhalten wird, um die Konfrontation mit den dortigen Behörden zu vermeiden. Auf die Teilnahme an Ausschreitungen wird sie daher meist verzichten, womit das eigentliche Ziel der Massnahme erreicht wird.

Artikel 24d Meldeauflage

Im Unterschied zum Rayonverbot (Art. 24b) und der Ausreisebeschränkung (Art. 24c), mit denen ein Verbot verhängt wird, ist die Meldeauflage ein Verhaltensgebot. Die davon betroffene Person wird bei Strafe im Unterlassungsfall dazu ver-

pflichtet, sich an genau bestimmten Zeitpunkten bei einer bestimmten Polizeistelle zu melden. Damit soll ihr die Möglichkeit genommen werden, sich im Rahmen einer Sportveranstaltung an Ausschreitungen zu beteiligen.

Da die betroffene Person zu einer örtlich und zeitlich klar definierten Handlung verpflichtet wird, ist eine Einhaltung oder Missachtung der Meldepflicht leicht überprüf- bzw. beweisbar. Im europäischen Ausland (Deutschland, England, Belgien, Polen, Italien) wird diese Massnahme deshalb mit Erfolg angewendet.

Meldeauflagen richten sich gegen Personen, bei denen mildere Massnahmen nachweislich wirkungslos waren (*Abs. 1 Bst. a*). Diese Personen werden verpflichtet, sich am Tag, an dem die Sportveranstaltung stattfindet, zu bestimmten Zeitpunkten bei einer bestimmten Polizeibehörde zu melden. Die Meldezeiten sind so zu wählen, dass dadurch auch eine Beteiligung an vor- oder nach der Sportveranstaltung stattfindenden Ausschreitungen verhindert wird. Sinnvoll sind nach den Erfahrungen der deutschen Behörden zwei Meldetermine, die kurz vor und kurz nach der betreffenden Sportveranstaltung anzusetzen sind.

Die Voraussetzungen in den *Buchstaben a* bis *c* tragen dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung, das bei Grundrechtseinschränkungen stets zu beachten ist. Meldeauflagen sollen demnach nur dann verfügt werden, wenn eine Person sich durch ein Rayonverbot oder eine Ausreisebeschränkung nicht von Gewaltakten abhalten lässt. Nur wenn die mildere Massnahme zum vornherein als aussichtslos erscheint, etwa weil eine Person ankündigt, dass sie dieser keine Folge leisten wird, kann die Meldeauflage auch als Erstmassnahme oder in Kombination mit Massnahmen nach Artikel 24b und Artikel 24c verfügt werden (*Bst. b*).

Ausnahmen von der in *Buchstabe a* festgelegten Voraussetzung sind ferner möglich, wenn die Meldeauflage im Vergleich mit den dort genannten Massnahmen als geringerer Eingriff in die Bewegungsfreiheit der betreffenden Person erscheint (*Bst. c*). Dies ist z.B. dann der Fall, wenn sich der Arbeitsort der betreffenden Person im Ausland befindet und sie durch eine Ausreisebeschränkung daran gehindert würde, sich dort einzufinden.

Die Bewegungsfreiheit der betroffenen Person sollte durch die Meldepflicht nicht weiter eingeschränkt werden, als es der Zweck der Massnahme erfordert. Sofern der Erfolg der Massnahme dadurch nicht gefährdet wird, kann z.B. auch der Ort, an dem die Person arbeitet oder wo sie das Wochenende verbringt, als Meldestelle bestimmt werden (*Abs. 2*).

Der Schweizerischen Zentralstelle Hooliganismus soll ein Antragsrecht zustehen, da sie den besten interkantonalen Überblick hat (*Abs. 3*).

Macht die betroffene Person geltend, die Unterlassung einer Meldung sei ohne eigenes Verschulden erfolgt, muss sie diese Behauptung belegen können. In der Verfügung soll stets darauf hingewiesen werden, dass die betroffene Person die Meldestelle unverzüglich und unter allen zumutbaren Umständen zu benachrichtigen hat, wenn sie verhindert ist. Der Bundesrat regelt das Nähere so, dass der Erfolg der Massnahme nicht durch Umgehungsmöglichkeiten in Frage gestellt wird.

Artikel 24e Polizeigewahrsam

Die Gründe für einen Freiheitsentzug sind in der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) abschliessend aufgezählt. Nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b EMRK ist es zulässig, einer Person die Freiheit in

gesetzlich vorgeschriebener Weise zu entziehen, um die Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung zu erzwingen. Vorausgesetzt wird, dass konkrete Hinweise auf eine zu erwartende Delinquenz vorliegen (*Abs. 1 Bst. a*) und die Massnahme zeitlich eng beschränkt wird (*Abs. 2*). Die vorgeschlagene Norm erfüllt diese Voraussetzungen und ist daher im Lichte der EMRK nicht zu beanstanden.

Der Polizeigewahrsam stellt einen schweren Eingriff in das Recht auf persönliche Freiheit (*Art. 10 Abs. 2 und Art. 31 BV*) dar. Aus diesem Grund ist er als «ultima ratio» zur Verhinderung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen ausgestaltet. Die Massnahme ist nach *Absatz 1* nur dann zulässig, wenn mildere Massnahmen ohne den gewünschten Erfolg geblieben sind (*Bst. b*) und konkrete Indizien vorliegen, dass sich die Person an Ausschreitungen im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen beteiligen will (*Bst. a*). Voraussetzung für den Freiheitsentzug ist es, dass schwerwiegende Gewaltakte erwartet werden. Nicht jede zu erwartende Sachbeschädigung erfüllt die Voraussetzungen. Andererseits ist der Freiheitsentzug nicht nur bei zu erwartenden schweren Körperverletzungen möglich. In der Regel sind die einschlägigen Personen mit ihren Gewaltprofilen der Polizei bekannt. Zudem ist der Polizeigewahrsam nur für Sportveranstaltungen anwendbar, die eine grössere Zuschauerzahl anziehen, wie das bei nationalen und internationalen Anlässen der Fall ist. Im Vergleich mit regionalen Anlässen besteht hier ein erhöhtes Sicherheitsrisiko; das Bedürfnis an Gewaltprävention ist dementsprechend gesteigert. Unter nationalen Veranstaltungen sind etwa im Fussball alle national organisierten Spiele subsumiert, wie namentlich die Super League, die Challange League, die 1. Liga und die Cupspiele.

Die Dauer des Polizeigewahrsams ist stets so zu beschränken, dass renitente Gewalttäterinnen und Gewalttäter von der Teilnahme an Ausschreitungen im Rahmen von bestimmten Sportveranstaltungen abgehalten werden.

Eine darüber hinaus gehende Freiheitsbeschränkung wäre in jedem Fall unverhältnismässig (*Abs. 2*).

Der Polizeigewahrsam soll für die betreffende Person möglichst schonend und effizient vollzogen werden (*Abs. 3*). Besteht am Wohnort kein Polizeiposten, so muss die Person auf den nächsten verfügbaren Posten aufgeboten werden.

Leistet die betreffende Person der Verfügung keine Folge, so kann sie polizeilich zugeführt werden (*Abs. 4*). Diese Androhung soll die generalpräventive Wirkung der Massnahme erhöhen und ihren Vollzug erleichtern.

In allen Fällen kann die Person verlangen, dass die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzuges richterlich überprüft wird (*Abs. 5*). Die Ausgestaltung dieser Norm ist damit weniger restriktiv als vergleichbare kantonale Bestimmungen über den Polizeigewahrsam, in denen keine richterliche Überprüfung vorgesehen ist (z.B. § 16 des Luzerner Gesetzes über die Kantonspolizei; SRL Nr. 350).

Artikel 24f Untere Altersgrenze

Gewalttätige Hooligans sind nach Einschätzung der Experten der Schweizerischen Zentralstelle für Hooliganismus in der Regel älter als 15 Jahre. Die Polizeipraxis zeigt aber auch, dass unter den Personen, die im Rahmen von Ausschreitungen im Zusammenhang mit Sportereignissen Vandalenakte und Sachbeschädigungen begehen, etliche unter 15 Jahren alt sind. Der Bundesrat hat deshalb die im Vernehmlassungsentwurf vorgesehene Altersgrenze von 15 Jahren auf 12 Jahre herabgesetzt.

Einzig für den Polizeigewahrsam als die schärfste der Massnahmen wird die Altersgrenze auf 15 Jahre festgelegt. Auf die Strafmündigkeit von 18 Jahren wurde nicht abgestellt, weil dadurch jüngere Hooligans, die teilweise über ein massives Gewaltpotenzial verfügen, nicht von den Massnahmen erfasst würden.

Artikel 24g Aufschiebende Wirkung

Damit die Wirkung einer Massnahme nicht durch eine Beschwerde der davon betroffenen Person vereitelt werden kann, sind die Massnahmen grundsätzlich auch nach der Ergreifung des Rechtsmittels vollstreckbar. Damit die verfügte Schutzmassnahme zu Gunsten der friedlichen Veranstaltungsbesucher nicht unterlaufen werden kann, soll die aufschiebende Wirkung nur dann gewährt werden können, wenn sichergestellt ist, dass der Zweck der Massnahme dadurch nicht in Frage gestellt wird.

Artikel 24h Zuständigkeit und Verfahren

Absatz 2 enthält einen Hinweis auf die Strafdrohung nach Artikel 292 StGB. Die Strafsanktion muss beim Erlass einer Massnahme in der Verfügung selbst angedroht werden. Die Rechtsfolge bei Widerhandlungen ist für alle Massnahmen nach den Artikeln 24b–24e gleichermaßen Haft oder Busse. Da die kurzen Haftstrafen mit der Revision des StGB⁵ zurückgebunden werden, bleibt als Sanktion die Busse. Mit dem Inkrafttreten der Strafrechtsrevision (frühstens am 1. Januar 2007) wird hingegen die Höchstbusse von bisher 5000 Franken (Art. 106 Abs. 1 StGB) auf neu 10 000 Franken (Art. 106 Abs. 1 nStGB) erhöht. Nach neuem Recht spricht der Richter im Urteil für den Fall, dass die Busse nicht bezahlt wird, eine Ersatzfreiheitsstrafe von mindestens einem Tag und höchstens drei Monaten aus (Art. 106 Abs. 2 nStGB). Busse und Ersatzfreiheitsstrafe werden je nach den persönlichen Verhältnissen der Täterin oder des Täters so bemessen, dass diese oder dieser die Strafe erleidet, die ihrem oder seinem Verschulden angemessen ist (Art. 106 Abs. 3 nStGB).

Die Meldungen durch die Kantone (*Abs. 3*) sind die praktische Voraussetzung, damit die verfügten Massnahmen in der Datenbank nach Artikel 24a Eingang finden. Die für den Vollzug zuständigen Kantone haben Zugriff auf diese Daten (vgl. Art. 24a Abs. 7) und sind damit stets informiert, gegen welche Personen welche Massnahmen in Kraft sind. Auch Verstöße gegen Massnahmen müssen dem Bundesamt unmittelbar gemeldet werden. Diese Vorfälle werden in der Datenbank erfasst und bilden die Grundlage für die künftige individuelle Risikobeurteilung.

Das Bundesamt erstellt eine Übersicht der von den Kantonen festgelegten Rayons (*Bst. c*) und aktualisiert diese bei Bedarf.

3 Auswirkungen

Es bestehen heute schon etliche Institutionen auf kantonaler und auf Bundesebene, die im Bereich Prävention und Bekämpfung von Hooliganismus und Gewaltpropaganda tätig sind.

⁵ Änderung des Strafgesetzbuches vom 13. Dezember 2002, BBl 2002 8240.

Die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Präventivmassnahmen werden in erster Linie von den Kantonen vollzogen. Zur Verfügung von Ausreisebeschränkungen ist der Bund zuständig.

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Durch die Führung der Hooligandatenbank wird der Bund – mit einem bescheidenen Mehraufwand – die von den Kantonen unterhaltene Zentralstelle für Hooliganismus entlasten und unterstützen. Die Schaffung der Hooligandatenbank dient daher vor allem den Kantonen. Sie liegt allerdings auch im Interesse des Bundes, da sie ihm ermöglicht, der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Hooliganismusbekämpfung nachzukommen. Gerade mit Blick auf internationale Sportveranstaltungen, wie etwa der EURO 2008, ist dies von grosser Bedeutung.

Zur Realisierung einer Hooligandatenbank werden nach heutiger Schätzung einmalige Kosten von rund 2,4 Mio Franken anfallen. Die jährlich wiederkehrenden Kosten (ohne Abschreibung und Zinsen) werden heute auf rund 360 000 Franken veranschlagt. Diese Kosten wurden aufgrund von vergleichbaren bestehenden oder im Aufbau befindlichen Projekten geschätzt. Die verwaltungsrechtlichen Massnahmen im Rahmen des BWIS werden wenig zusätzliches Personal auf Bundesebene erfordern. An personellen Mitteln dürften dafür im Bund insgesamt vier polizeiliche und juristische Sachbearbeiter genügen. Das EJPD hat die nötigen Dispositionen bereits getroffen.

Dem Bund entsteht durch die Verfügung und den Vollzug der Ausreisebeschränkungen (Art. 24c) und durch die Erfassung der verfügbaren Massnahmen in der Datenbank nach Artikel 24a ein geringer Mehraufwand.

Die verwaltungsrechtlichen Massnahmen gegen Gewaltpropaganda im Rahmen des BWIS werden wenig zusätzliches Personal auf Bundesebene erfordern. Die Zollorgane führen heute schon Frachtkontrollen durch; die Auswirkungen sind deshalb marginal. Ein allfälliger Mehraufwand im EJPD kann intern kompensiert werden.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Bundeslösung wird die Kantone insgesamt vor allem mittel- bis längerfristig durch die geplanten präventiven Massnahmen entlasten. Diese Entlastung lässt sich jedoch nicht beziffern. Zudem wird sich langfristig auch die generalpräventive Wirkung der neuen Massnahmen gegen Gewalt nicht nur materiell, sondern auch und vor allem politisch auszahlen. Die kantonalen Strafverfolgungsbehörden erfahren deshalb voraussichtlich nur kurz- bis mittelfristig eine Mehrbelastung.

Das Bundesamt für Polizei schätzt die Anzahl der Personen, die an Fussball- und Eishockeyveranstaltungen gezielt Ausschreitungen provozieren, auf rund 400 – dies ist die Anzahl der gegenwärtig mit einem Stadionverbot belegten Personen. Die Zahl der Personen, die sich gelegentlich an Ausschreitungen beteiligen wird zusätzlich auf ca. 600 geschätzt. Die Anzahl der Massnahmen, welche die einzelnen Kantone voraussichtlich treffen müssen, ist demnach eher gering.

Der behördliche Aufwand, der den Kantonen durch den Vollzug der neuen Massnahmen entsteht, muss im Verhältnis zu jenem Aufwand beurteilt werden, der gegenwärtig bei Sportveranstaltungen durch die Aktionen von gewalttätigen Personen verursacht wird (Polizeieinsätze, Sach- und Personenschäden und deren Folgen usw.).

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen wie auch die Massnahmen gegen die Gewaltpropaganda haben keine nennenswerten Auswirkungen auf die Volkswirtschaft. Das lokale Gewerbe der Austragungsorte von nationalen Sportanlässen (Basel, Zürich, Bern, Luzern, Genf) kann aufgrund der Massnahmen mit weniger Sachbeschädigungen durch Hooligans und folglich mit Kosteneinsparungen rechnen.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zum Finanzplan

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 2003–2007 angekündigt (BBI 2004 1187, Ziff. 6.3.2). Im Legislaturfinanzplan wurde sie nicht speziell berücksichtigt. Die finanziellen Auswirkungen auf den Bund sind vergleichsweise gering.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsgrundlage

Mit der in dieser Botschaft unterbreiteten Vorlage wird ein bestehendes Gesetz, das BWIS, revidiert. Das BWIS stützt sich auf die Zuständigkeit des Bundes zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit. Der Bund hat die inhärente Kompetenz, im Innern und im Äussern die notwendigen Massnahmen zu seinem eigenen Schutz bzw. zum Schutz seiner Institutionen und Organe zu treffen. Diese Zuständigkeit des Bundes ist im Bestand des gesamtschweizerischen Gemeinwesens als solchem begründet.

Einige der hier vorgeschlagenen Änderungen gehen möglicherweise über den Bereich hinaus, für den die inhärente Zuständigkeit des Bundes zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit als verfassungsmässige Grundlage dienen kann. Die verfassungsrechtliche Grundlage für die Massnahmen ist daher im Einzelnen zu prüfen.

Artikel 13a regelt die Sicherstellung, Beschlagnahme und Einziehung von zu Gewalt aufrufender Propaganda. Diese verwaltungsrechtliche Massnahme ermöglicht es, derartiges Material auch ohne Strafurteil zu beschlagnahmen. Die Massnahme knüpft an Zweck und Aufgabe des geltenden BWIS an. Es werden vorbeugende Massnahmen ergriffen zur Sicherung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen der Schweiz sowie zum Schutz der Freiheitsrechte der Bevölkerung. Die verfassungsmässige Grundlage für diese Massnahme ist daher wie für die bereits

geltenden Regelungen des BWIS in der inhärenten Zuständigkeit des Bundes zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit zu erblicken.

In der in Artikel 24a vorgesehenen elektronischen Datenbank werden Daten von Personen gespeichert, die sich in der Vergangenheit anlässlich von Sportveranstaltungen gewalttätig verhalten haben und die aus diesem Grund ein Sicherheitsrisiko darstellen. Die Datenbank soll den Vollzugsbehörden bei der Umsetzung der Massnahmen zur Verhinderung von Gewalttaten an Sportveranstaltungen dienen. Eine zentrale, nach einheitlichen Kriterien erfolgende Erfassung der Daten ist dafür von entscheidender Bedeutung und erfordert einen hohen Koordinationsaufwand. Die dafür notwendige Bundeskompetenz kann aus Artikel 57 Absatz 2 BV abgeleitet werden. In dieser Bestimmung werden einerseits die Kantone angehalten, bei Bedarf ihre Aktivitäten zu koordinieren; andererseits wird dem Bund die Kompetenz zur Koordination zuerkannt, wenn sowohl Interessen des Bundes als auch solche der Kantone im Spiel sind. Stehen im Bereich der inneren Sicherheit spezifische Bundesinteressen oder koordinationsbedürftige gesamt-schweizerische Interessen in Frage, so besteht eine auf Artikel 57 Absatz 2 BV gestützte Koordinationskompetenz des Bundes. Für die Schaffung der nationalen Datenbank nach Artikel 24a kann somit Artikel 57 Absatz 2 BV herangezogen werden.

Artikel 24c sieht die Möglichkeit vor, einer Person für eine bestimmte Zeit die Ausreise in ein bestimmtes Land zu untersagen. Damit soll verhindert werden, dass Personen, die in der Schweiz aus Sicherheitsgründen von den Stadien ferngehalten werden, sich im Ausland an Sportveranstaltungen gewalttätig verhalten können. Diese Massnahme gründet auf dem völkerrechtlichen Rücksichtsnahmegebot, das die einzelnen Staaten verpflichtet, grenzüberschreitende negative Einwirkungen zu verhindern. Die Bundesverfassung weist in Artikel 54 die Verantwortung für die auswärtigen Angelegenheiten dem Bund zu. Diese Sicherheitsmassnahme mit ausenpolitischem Bezug kann daher auf Artikel 54 Absatz 1 BV abgestützt werden.

In den Artikeln 24b, 24d und 24e werden Rayonverbote, Meldeauflagen und Polizeigewahrsam als kaskadenartig zu verhängende, präventiv wirkende Massnahmen vorgesehen. Die Verfassungsgrundlage für diese drei Massnahmen ist umstritten.

Es steht ausser Zweifel, dass der Hooliganismus – der bisweilen auch eine politische Komponente aufweist – ein ernst zu nehmendes Phänomen darstellt, das zu gravierenden Störungen der öffentlichen Ordnung führen kann. Ob Randale, Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen – selbst an sportlichen Grossanlässen – den Staat geradezu in seiner Existenz bedrohen oder dessen Organe und Institutionen massiv gefährden können, ist jedoch fraglich. Ausgehend von der herrschenden Lehre verschafft die inhärente Kompetenz im Sicherheitsbereich dem Bund wohl nicht die Befugnis, Vorschriften über Präventivmassnahmen zu erlassen, die sich gegen gewalttätige Personen aus dem Hooligan-Umfeld richten. Ebenso ist umstritten, ob sich der Bund für die Regelung dieser Massnahmen auf die Koordinationskompetenz nach Artikel 57 Absatz 2 BV stützen kann. Diese Kompetenz kann nur angerufen werden, wenn spezifische Bundesinteressen oder koordinationsbedürftige gesamt-schweizerische Interessen berührt sind.

Zwar könnte der Ruf der Schweiz wegen Gewaltexzessen an medienwirksamen Anlässen beeinträchtigt werden, wobei sich diese Gefahr während der EURO 2008 vorübergehend zuspitzen könnte. Ein Handlungs- und Koordinationsbedarf ist in diesem Bereich somit nicht von der Hand zu weisen. Diesem Bedarf könnte aber grundsätzlich auch durch interkantonale Kooperation Rechnung getragen werden,

selbst wenn einzuräumen ist, dass Hooliganismus nicht an einer Kantonsgrenze Halt macht und eine die Kantonsgrenzen überschreitende Koordination erfordert. Es ist allerdings nicht völlig auszuschliessen, dass die Kantone bei einer Zunahme von sportlichen Veranstaltungen mit internationalem Charakter an denen viele Personen aus dem Ausland teilnehmen, selbst mit interkantonaler Unterstützung nicht immer in der Lage sind, für die notwendige Sicherheit zu sorgen und gewalttätige Ausschreitungen von Hooligans zu verhindern oder zumindest unter Kontrolle zu halten. Soweit an diesen Veranstaltungen auch Persönlichkeiten teilnehmen, denen gegenüber die Schweiz völkerrechtliche Schutzpflichten wahrzunehmen hat, ist im Übrigen eine Kompetenz des Bundes gegeben.

Im Vernehmlassungsverfahren haben fast alle Kantone ausdrücklich gewünscht, dass diese drei Massnahmen bundesrechtlich geregelt werden. Es besteht in zeitlicher Hinsicht ein Druck, da für die EURO 2008 Grundlagen für Präventivmassnahmen vorhanden sein sollten. Unter den gegebenen Umständen und angesichts des zeitlichen Drucks erachtet der Bundesrat die vorliegende Regelung auf Bundesebene als vertretbar. Um der kontroversen Beurteilung über das Vorliegen der Verfassungsgrundlagen Rechnung zu tragen, schlägt er aber vor, die Artikel 24b, 24d und 24e zeitlich bis Ende 2008 zu befristen.

5.2 Vereinbarkeit mit den Grundrechten

Die einzelnen Massnahmen der Vorlage sind verfassungskonform und vereinbar mit der EMRK.

Nach dem Wortlaut von Artikel 36 BV bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz der Grundrechte Dritter gerechtfertigt sein und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahren. Zudem darf der Kern der Grundrechte nicht verletzt werden. Einschränkungen eines Gundrechtes sind zulässig sofern konkrete Rechtsgüter Dritter oder der Allgemeinheit in schwerwiegender Weise gefährdet oder verletzt werden.

Die vorgeschlagenen Massnahmen basieren auf einem Gesetz im formellen Sinn, dem BWIS. Das öffentliche Interesse besteht im Schutz der Polizeigüter (Leib, Leben, Eigentum) und der öffentlichen Sicherheit im In- und Ausland sowie in der Verhinderung eines rufschädigenden Verhaltens bekannter schweizerischer Gewalttäterinnen und Gewalttäter im Ausland.

Der Schutz von Leib, Leben und Eigentum sowie der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und der Schutz des Ansehens der Schweiz im Ausland sind gegen die Beeinträchtigungen, die eine von einer Massnahme betroffene Person hinnehmen muss, abzuwagen. Der kaskadenartige Aufbau der Präventivmassnahmen abhängig von ihrer Eingriffsintensität in die Grundrechte der betroffenen Person soll gewährleisten, dass stets das mildeste Mittel ergriffen wird, um den Zweck der Massnahmen (Polizeigüterschutz, öffentliche Sicherheit) zu erreichen. Die Massnahmen sind zudem örtlich und zeitlich so begrenzt, dass die Grundrechtseingriffe auf das notwendige Minimum begrenzt sind. Die vorgeschlagenen Bestimmungen über die Präventivmassnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen sind darum verhältnismässig.

5.2.1

Einschränkung der Grundrechte durch die Massnahmen gegen Gewaltpropaganda

Die vorgeschlagenen Massnahmen gegen Gewaltpropaganda bewirken eine Einschränkung der Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit. Der Grund für die Einschränkung liegt nicht darin, dass der Einzelne eine sozial unerwünschte Überzeugung hat, sondern in den mit der Äußerung und Verbreitung dieser Überzeugung verbundenen konkreten Gefahren für Einzelne und für die öffentliche Sicherheit. Mit der vorgeschlagenen Norm zieht der Gesetzgeber zum Schutz der Rechtsgüter anderer dort eine Grenze, wo unter dem Deckmantel der Meinungs- und Informationsfreiheit gegen bestimmte Menschen oder Gruppen oder deren Eigentum mit Gewaltaufrufen aufgehetzt wird.

5.2.2

Einschränkung der Grundrechte durch die Präventivmassnahmen nach den Artikeln 24b bis 24e

Einschränkung der Bewegungsfreiheit

Durch den Erlass von Rayonverboten und Meldeauflagen wird die Bewegungsfreiheit der betroffenen Person eingeschränkt. Die Eingriffsintensität der Massnahmen hängt von den genauen Umständen des Einzelfalls ab und kann daher nur im konkreten Anwendungsfall abschliessend beurteilt werden. Sicher ist, dass der vorsorgliche Polizeigewahrsam (Art. 24e) als Freiheitsentzug einen schweren Eingriff in die Bewegungsfreiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) darstellt. Bei der Beurteilung der Zulässigkeit von Freiheitsentziehungen sind stets auch die Garantien von Artikel 5 EMRK zu berücksichtigen (vgl. Ausführungen in Ziff. 4 und zu Art. 24e).

Einschränkung der Niederlassungsfreiheit

Der Schutzbereich von Artikel 24 Absatz 2 BV garantiert den Schweizer Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern das Recht auf freie Aus- und Einreise. Die Einschränkung nach Artikel 24c dient dem Schutz von Polizeigütern im Ausland sowie dem Schutz des internationalen Ansehens der Schweiz und entspricht einem völkerrechtlichen Gebot (vgl. Erläuterungen in Ziff. 3 und zu Art. 24c). In der Regel stellt eine Ausreisebeschränkung einen leichten Eingriff in die Niederlassungsfreiheit dar, da sie zeitlich und bezüglich des Reiseziels stets eng begrenzt ist.

Keine Einschränkung der Versammlungsfreiheit

Eine Sportveranstaltung wird aufgesucht, um gemeinschaftlich ein sportliches Ereignis mitzuverfolgen. Zentral ist der Unterhaltungswert der Veranstaltung, ein meinungsbildender Zweck fehlt jedoch. Die Zusammenkunft des Publikums an Sportveranstaltungen wird folglich nicht vom Schutzbereich der Versammlungsfreiheit erfasst.

5.3

Internationale Verpflichtungen

Als Vertragspartei verschiedener internationaler Menschenrechtsverträge und Konventionen obliegt es der Schweiz, den internationalen Kontrollorganen regelmässig über die Umsetzung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen Bericht zu erstatten.

Auch unter diesem Aspekt leistet die Verabschiedung des hier vorgeschlagenen Massnahmenpaketes einen wichtigen Beitrag zum Kampf gegen Gewalt in allen ihren Erscheinungsformen, was dem Ansehen der Schweiz im internationalen Umfeld förderlich ist.

Massnahmen gegen Gewaltpropaganda

Für die Schweiz besteht mit Blick auf die Beziehungen mit dem Ausland, insbesondere mit Blick auf die internationale Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus und des Extremismus ein grosses Interesse, gegen offensichtliche Propagandatätigkeiten parastaatlicher Organisationen und ihrer Ableger vorzugehen.

Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

Der vorliegende Gesetzesentwurf steht sowohl in Bezug auf seine allgemeine Zielrichtung wie auch hinsichtlich der einzelnen Bestimmungen im Einklang mit der EMRK und dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Pakt II; SR 0.103.2). Die Eingriffe in das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK, Art. 17 Pakt II) können als verhältnismässig gelten; dies gilt ebenfalls für die vorgesehenen Einschränkungen der Bewegungsfreiheit (Art. 12 Pakt II). Ferner ist der Polizeigewahrsam so konzipiert, dass er auf einen der abschliessend aufgezählten Haftgründe nach Artikel 5 Absatz 1 EMRK abgestützt werden kann.

Im Hinblick auf den Erlass einer der vorgeschlagenen Massnahmen (Rayonverbot, Meldepflicht, Ausreisebeschränkung) sind schliesslich die Vorgaben des Freizügigkeitsabkommens vom 21. Juni 1999 (FZA; SR 0.142.112.681) zu beachten. Die genannten Massnahmen sind nämlich durchaus geeignet, die Freizügigkeitsrechte der vom Abkommen begünstigten Personen (insbesondere von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern mit Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz) einzuschränken; allerdings liegt ein Verstoss gegen das FZA nur vor, wenn die getroffenen Massnahmen durch übergeordnete Allgemeininteressen nicht gerechtfertigt werden können und unverhältnismässig sind. Namentlich können die Freizügigkeitsrechte gemäss Artikel 5 von Anhang I FZA eingeschränkt werden, wenn dies zum Schutze der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit notwendig ist.

Dies ist im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes⁶ der Fall, wenn die vorgeschlagenen Massnahmen gegen Hooligans und gewalttätige Demonstrantinnen und Demonstranten nichtdiskriminierend ausgestaltet sind, ausschliesslich auf das konkrete persönliche Verhalten der betroffenen Person abstellen und in jedem Einzelfall die Prüfung zulassen, ob eine gegenwärtige und hinreichend schwere Gefährdung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung besteht und die Massnahme auf das Notwendige beschränkt ist.

⁶ EuGH, Rs. 30/77, Slg. 1977, 1999 – «*Boucherau*»; EuGH, verb. Rs. 115/81 u. 116/81, Slg. 1981, 1665 – «*Rutilis*»; EuGH, Rs. C-101/01, Sgl. 2002, I-10981 – «*Olazabal*»; EuGH, verb. Rs. C-482/01 u. C-493/01, Slg. 2004, I-5257, – «*Orfanopoulos*»

