

Botschaft des Regierungsrats zum Beitritt zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

vom 19. August 2008

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen den Antrag zum Beitritt zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007. Die im Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS; SR 120) bis Ende 2009 befristeten Massnahmen, wie namentlich das Rayonverbot, die Meldeauflage und der Polizeigewahrsam für Hooligans, sollen damit nach Ablauf der Befristung unbefristet weitergeführt werden können, ohne die Kompetenzen des Bundes im Bereich der inneren Sicherheit auszudehnen. Wir beantragen Ihnen auf die Vorlage einzutreten.

Sarnen, 19. August 2008

Im Namen des Regierungsrats

Landammann: Niklaus Bleiker
Landschreiber: Urs Wallimann

1. Ausgangslage

1.1 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 haben in den letzten Jahren auch auf die Schweiz übergreifen. Gewalttätige Ausschreitungen sind zu regelmässigen Begleiterscheinungen bei Fussball- und Eishockeyspielen geworden¹. 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 aufgrund 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 Fussball- und Eishockeyspielen, die sich in die Stadien begeben, um dort ge-

¹ Vgl. z.B. die schweren Ausschreitungen anlässlich des Eishockey Playoff-Finalspiels 2001 im Eishockeystation Resega in Lugano, randalierende englische Fussballfans im Zürcher Niederdorf (31. März 2003) sowie die Krawalle am 13. Mai 2006 im Basler St. Jakob-Stadion, die Steinwürfe von Anhängern des BSC Young Boys gegen Fans des Grasshoppers-Club Zürich (31. März 2007) oder die Scharmützel zwischen Anhängern des FC Luzern und des FC Zürich anlässlich des Cup-Halbfinalspiels vom 26. April 2007.

meinsam 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 ausserhalb ihres Wohnortkantons an Ausschreitungen beteiligen. Da 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 Grossanlässe vorzusehen bzw. weiterzuführen.

1.2 Kompetenz zum Erlass von Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

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 fundamentaler Ausdruck ihrer Staatlichkeit.

Der Bund verfügt nach geltendem Verfassungsrecht im Bereich der inneren Sicherheit nur über einige 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. So verleiht unter anderem Art. 123 der Bundesverfassung (BV; SR 101) dem Bund im Bereich des Strafrechts eine umfassende Rechtsetzungsbefugnis. Hingegen stellt Art. 123 BV keine Verfassungsgrundlage für den Bund dar, um individualpräventive Massnahmen gegen potenzielle Täter zu erlassen. Auch Art. 57 Abs. 2 BV (Koordinationspflicht im Bereich der inneren Sicherheit) kann in der Regel nicht als Verfassungsgrundlage für Massnahmen gegen Gewalt an Sportveranstaltungen herangezogen werden. Ebenso wenig können die beiden als Organkompetenzen ausgestalteten Art. 173 Abs. 1 Bst. b BV (Massnahmen der Bundesversammlung zur Wahrung der inneren Sicherheit) und Art. 185 Abs. 2 BV (Massnahmen des Bundesrats zur Wahrung der inneren Sicherheit) zum Tragen kommen.

1.3 Befristete Massnahmen des Bundes

Um der Gewalt im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen in der Schweiz Einhalt zu gebieten und den Behörden insbesondere im Hinblick auf die EURO 08 die notwendigen Handlungsinstrumente in die Hand zu geben, haben die Eidgenössischen Räte am 24. März 2006 eine Teilrevision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS; SR 120) verabschiedet.

Die mit der Vorlage am 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Neuerungen betreffen einerseits die Gewaltpropaganda, wobei die Möglichkeit zur Sicherstellung, Beschlagnahme und Einziehung von zu Gewalt aufrufender Propaganda geregelt wurde. Andererseits 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. Diese Massnahmen gegen Hooliganismus sind nicht nur für die Durchführung der Fussball-Europameisterschaft 2008 und der Eishockey-Weltmeisterschaft 2009 in der Schweiz, sondern auch für den Meisterschaftsbetrieb in den grossen Publikumssportarten notwendig.

Während sich die Einführung eines Hooligan-Informationssystems sowie das Ausreiseverbot auf die bestehenden verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundes abstützen lassen, 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.

2. Handlungsbedarf

2.1 Notwendigkeit einer unbefristeten Regelung

Es muss davon ausgegangen werden, dass die Problematik der Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen auch nach Durchführung der EURO 08 und der Eishockey-Weltmeisterschaft 2009 weiter bestehen wird. 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.

2.2 Neuregelung auf Kantonsebene (Konkordatslösung)

Die Frühjahrsversammlung 2007 der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (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 vom 15./16. November 2007 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 und auf unbefristete Zeit weitergeführt werden.

2.3 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 möglich und davon auszugehen, dass es den Kantonen gelingt, das Konkordat zu ratifizieren und rechtzeitig vor dem 1. Januar 2010 in Kraft zu setzen. Damit könnte die Arbeit an einer Regelung auf Bundesebene eingestellt und auf die Verfassungslösung verzichtet werden.

3. Konkordat

3.1 Entstehung und Grundzüge des Konkordats

Die Frühjahrsversammlung 2007 der KKJPD beschloss, die Konkordatslösung weiterzuverfolgen und somit die geltende Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der inneren Sicherheit beizubehalten. Im August/September 2007 wurde eine Vernehmlassung zum Konkordatsentwurf bei den Kantonen und den 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 stimmten den Konkordatsregeln im Allgemeinen zu.

An seiner 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 in St. Gallen wurde das Konkordat genehmigt. Der Vorstand wurde 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 in den Art. 2 und 10 (siehe dazu die Bemerkungen unter 3.2) 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 (VWIS; SR 120.2) enthalten sind. In den Art. 14 bis 17 enthält das Konkordat Schlussbestimmungen zum Inkrafttreten und zur Kündigung.

3.2 Einzelne Bestimmungen

Da das Konkordat ausser in den Art. 2 und 10 keine neuen Regelungen enthält, entsprechen die Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln den Ausführungen in der Botschaft vom 17. August 2005 zur Änderung des BWIS und den Erläuterungen vom 28. Februar 2006 zu den Änderungen der VWIS.

Art. 1 *Zweck*

Art. 1 des Konkordats entspricht Art. 2 Abs. 1 BWIS.

Mit dem Konkordat soll eine unbefristete Rechtsgrundlage geschaffen werden, um Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vorbeugend besser bekämpfen zu können. Die Kantone treffen in Zusammenarbeit mit dem Bund entsprechende polizeiliche Massnahmen.

Art. 2 *Definition gewalttätigen Verhaltens*

Art. 2 des Konkordats entspricht Art. 21a VWIS.

Abs. 1 enthält eine nicht abschliessende Aufzählung, welche Verhaltensweisen als gewalttätig einzustufen sind. Es kommt einerseits der Begriff des gewalttätigen Verhaltens, andererseits der Begriff der Gewalttätigkeit vor. Inhaltlich sind diese gleichbedeutend, d.h., die in Art. 2 aufgezählten Verhaltensweisen umschreiben auch den Begriff der Gewalttätigkeit.

Um den Begriffen möglichst präzise Konturen zu geben, wird in den Bst. a bis e auf Tatbestände des Strafgesetzbuchs (StGB) verwiesen. Bei allen aufgezählten Strafbestimmungen ist die Anwendung oder die Androhung von Gewalt das zentrale Tatbestandsmerkmal. Aus dem sachlichen Zusammenhang ergibt sich, dass Gewalt hier als der Einsatz physischer Kraft gegen Personen oder Sachen zu verstehen ist.

Der Einleitungssatz weist darauf hin, dass die Präventivmassnahmen auch in Bezug auf Personen angewendet werden können, die andere zur Gewalt anstiften. Die Praxis zeigt, dass gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen Fangruppen z.T. von Personen ausgelöst werden, die andere zur Gewalt anstacheln, sich jedoch im Hintergrund halten, wenn die physische Auseinandersetzung beginnt. Als Auslöser der Gewalttätigkeiten müssen solche Personen auch dann von Sportveranstaltungen fern gehalten werden können, wenn sie selber nicht direkt an einer physischen Auseinandersetzung oder an Sachbeschädigungen teilgenommen haben.

Die Verwendung von Feuerwerkskörpern, Rauchpetarden und ähnlichen pyrotechnischen Gegenständen in Stadien und Hallen kann fatale Folgen haben. In den geschlossenen Räumen stehen oder sitzen die Zuschauer dicht gedrängt und haben keine unmittelbaren Fluchtmöglichkeiten, um den z.T. mehreren tausend Grad Celsius heissen Objekten aus-

zuweichen. Einige der pyrotechnischen Mischungen brennen unter starker Rauchentwicklung ab und können bei den in der Nähe befindlichen Personen Atemprobleme und Panik auslösen. Es ist zweckmässig, dass der Begriff des gewalttätigen Verhaltens in Abs. 2 neben dem Mitführen und der Verwendung von Waffen auch das Mitführen und die Verwendung von pyrotechnischen Gegenständen umfasst.

Gemäss Art. 2 Abs. 2 des Konkordats gelten im Gegensatz zur bisherigen Regelung im BWIS bzw. VWIS nicht nur Handlungen in Stadien oder Hallen als gewalttätiges Verhalten, sondern solche an Sportstätten, in deren Umgebung sowie auf dem An- und Rückreiseweg. Mit dieser Ausdehnung der Definition des gewalttätigen 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.

Art. 3 *Nachweis gewalttätigen Verhaltens*

Art. 3 des Konkordats entspricht Art. 21b VWIS.

Die Massnahmen nach Art. 4, 6 und 8 sollen unabhängig von Strafverfahren eingesetzt werden, um Gewalt im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen zu verhindern. Auch Personen, die als Gewalttäter erkannt wurden, deswegen jedoch (noch) nicht strafrechtlich verurteilt wurden, sollen von Sportveranstaltungen fern gehalten werden können. In Abs. 1 wird deshalb ausgeführt, dass nicht nur gerichtliche Urteile, sondern auch polizeiliche Anzeigen (Bst. a), glaubwürdige Aussagen und Bildmaterial (Bst. b), von den Sportverbänden oder Sportvereinen erlassene Stadionverbote (Bst. c) sowie Meldungen ausländischer Behörden (Bst. d) ausreichen, um gestützt darauf eine Massnahme zu verfügen. Polizeiliche Anzeigen sind nicht zu verwechseln mit den Anträgen, mit denen Bürger ein Delikt zur Anzeige bringen. Eine polizeiliche Anzeige erfolgt von Seiten der Polizeibehörde und erst dann, wenn bereits Abklärungen über den Tathergang erfolgt sind und ein Strafdelikt als wahrscheinlich gilt.

Mündliche Aussagen der Polizei, des Sicherheitspersonals der Sportveranstalter oder der Sportverbände und -vereine sind nach Abs. 2 schriftlich zu dokumentieren, um sie besser überprüfbar zu machen. Dies ist sowohl bezüglich des Eintrags in das elektronische Informationssystem HOOGAN (Art. 21f ff. VWIS), als auch bezüglich einer Beschwerde gegen eine Massnahme von Bedeutung.

Art. 4 *Rayonverbot*

Art. 4 des Konkordats entspricht Art. 24b BWIS.

Voraussetzung für die Verfügung eines Rayonverbots 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).

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 Fussball- oder Eishockeyspiele ausgetragen werden können, oder zusätzlich auf Lokalitäten, in denen andere Sportveranstaltungen stattfinden, erstrecken. Mit der flexiblen Ausgestaltung des räumlichen und zeitlichen Geltungsbereichs wird die Verhält-

nismässigkeit der Massnahme im Einzelfall gewährleistet. Ausserdem wird dadurch berücksichtigt, dass sich das Gewaltphänomen auch auf andere Sportarten als Eishockey und Fussball ausweiten kann. Entsprechende Tendenzen 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 Messeeinlässen in multifunktionalen Stadien etwa steht der mit einem Rayonverbot 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, miteingefasst 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.

Die Dauer eines Rayonverbots 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 „Mitläuferinnen“ und „Mitläufer“ auftreten. Die Dauer des Verbots ist deshalb in Abs. 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 Abs. 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. Der Schweizerischen Zentralstelle Hooliganismus soll ein Antragsrecht für den Erlass von Rayonverboten zustehen.

Art. 5 *Verfügung über ein Rayonverbot*

Art. 5 des Konkordats entspricht Art. 21c VWIS.

Aus der Verfügung muss der zeitliche und räumliche Umfang des Verbots unmissverständlich hervorgehen. In räumlicher Hinsicht soll dies durch die Beilage eines Plans geschehen, in dem die Grenzen des oder der betroffenen Rayons ersichtlich sind (Abs. 1). Der Plan gibt der Adressatin oder dem Adressaten der Verfügung Aufschluss über die Gebiete, die sie oder er nicht betreten darf, wenn dort Sportveranstaltungen stattfinden.

Wurde das Rayonverbot nicht vom Wohnortkanton verfügt, ist dieser vom verfügenden Kanton über die Massnahme zu informieren.

Nach Art. 4 kann ein Rayonverbot gegen Personen verfügt werden, die sich nachweislich an Gewalttätigkeiten beteiligt haben. In Abs. 3 wird auf den Art. 3 verwiesen, der bestimmt, wie der Nachweis erbracht werden kann.

Art. 6 *Meldeaufgabe*

Art. 6 des Konkordats entspricht Art. 24d BWIS.

Im Unterschied zum Rayonverbot (Art. 4), mit dem ein Verbot verhängt wird, ist die Meldeaufgabe ein Verhaltensgebot. Die davon betroffene Person wird bei Strafe im Unterlassungsfall dazu verpflichtet, 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.

Meldeaufgaben richten sich gegen Personen, bei denen mildere Massnahmen nachweislich wirkungslos waren. 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 Meldeterminen, die kurz vor und kurz nach der betreffenden Sportveranstaltung anzusetzen sind.

Die Voraussetzungen in den Bst. a bis c tragen dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung, das bei Grundrechtseinschränkungen stets zu beachten ist. Meldeaufgaben 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 Meldeaufgabe auch als Erstmassnahme oder in Kombination mit Massnahmen nach Art. 4 verfügt werden.

Ausnahmen von der in Bst. a festgelegten Voraussetzung sind ferner möglich, wenn die Meldeaufgabe 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).

Art. 7 *Handhabung der Meldeaufgabe*

Art. 7 des Konkordats entspricht Art. 21f VWIS.

In Abs. 1 Bst. a wird gegenüber Art. 6 Abs. 1 Bst. b konkretisiert, dass die Annahme, dass eine mildere Massnahme (Rayonverbot, Ausreisebeschränkung) nicht befolgt würde, auf aktuelle Aussagen oder Handlungen (Kauf eines Eintrittsbillets für ein Stadion innerhalb des verbotenen Rayons) der betreffenden Person abgestützt sein muss. Die Befolgung einer Meldeaufgabe ist bedeutend einfacher zu überprüfen als die Befolgung eines Rayonverbots. Es ist deshalb wahrscheinlicher, dass eine Meldeaufgabe von der betreffenden Person eingehalten wird. Es soll nicht abgewartet werden müssen, ob ein Hooligan, der von vornherein bekräftigt, er werde ein Rayonverbot oder eine Ausreisebeschränkung umgehen, dies auch tut. In Bst. b wird bestimmt, dass gegen einen Hooligan, der z.B. innerhalb eines von einem Rayon erfassten Gebiets wohnt oder arbeitet, eine Meldeaufgabe verfügt werden kann. Ein Rayonverbot wäre in einem solchen Fall nicht praktikabel.

Abs. 2 umschreibt, was die von einer Meldeaufgabe betroffene Person zu tun hat, wenn sie sich aus wichtigen Gründen nicht zu dem in der Verfügung genannten Zeitpunkt bei der Meldestelle einfinden kann. 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.

Wenn die verfügende Behörde am Wohnort der betreffenden Person nicht identisch ist mit der Meldestelle, muss letztere die verfügende Behörde über den (Miss)erfolg der Massnahme orientieren (Abs. 3). Wird die Massnahme nicht befolgt, kann die verfügende Behörde gestützt auf Art. 292 StGB eine Strafanzeige erlassen.

Art. 8 *Polizeigewahrsam*

Art. 8 des Konkordats entspricht Art. 24e BWIS.

Die Gründe für einen Freiheitsentzug sind in der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) abschliessend aufgezählt. Nach Art. 5 Abs. 1 Bst. 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 und die Massnahme zeitlich eng beschränkt wird. 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 Abs. 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.

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 hinausgehende 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 aufgeboden 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 Freiheitsentzugs 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.

Art. 9 *Handhabung des Polizeigewahrsams*

Art. 9 des Konkordats entspricht Art. 21g VWIS

Abs. 1 präzisiert Art. 8 Abs. 1 Bst. a bezüglich der nationalen und internationalen Sportveranstaltungen. Die Definition erfasst alle Anlässe, an denen an die nationalen Sportverbände angeschlossene Sportvereine teilnehmen oder die von nationalen Verbänden organisiert werden. Unter nationalen Veranstaltungen sind etwa im Fussball alle national organisierten Spiele subsumiert, wie namentlich die Super League, die Challenge League, die 1. Liga und die Cupspiele. Nicht erfasst werden demnach die Anlässe der regionalen Ligen.

Abs. 2 präzisiert Art. 8 Abs. 1 Bst. a bezüglich des Begriffs der schwerwiegenden Gewalttätigkeit. Darunter fallen etwa die vorsätzlichen Tötungsdelikte (Art. 111 bis 113 StGB), die schwere Körperverletzung (Art. 122 StGB), die Sachbeschädigung, die einen grossen Schaden zur Folge hat (Art. 144 Ziff. 1 und 2 StGB), oder die sogenannten gemeingefährlichen Delikte (Art. 221, 223f StGB).

Damit die betroffene Person ihr Recht auf richterliche Überprüfung nach Art. 8 Abs. 5 wahrnehmen kann, muss das Rechtsmittel, die Beschwerdefrist und die zuständige richterliche Instanz in der Verfügung genannt werden (Abs. 5).

Art. 10 *Empfehlung Stadionverbot*

In Art. 10 wird 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. Die Bestimmung bildet gleichzeitig die gesetzliche Grundlage zur Weitergabe der entsprechenden Personendaten.

Art. 11 *Untere Altersgrenze*

Art. 11 des Konkordats entspricht Art. 24f BWIS.

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 Jahre alt sind. 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.

Art. 12 *Aufschiebende Wirkung*

Art. 12 des Konkordats entspricht Art. 24g BWIS.

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 zugunsten 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.

Art. 13 *Zuständigkeit und Verfahren*

Art. 13 des Konkordats entspricht Art. 24h BWIS.

Die Kantone haben die zuständige Behörde zu bezeichnen, welche die Massnahmen gemäss den Art. 4 bis 9 umsetzt. Gemäss den heute geltenden Ausführungsbestimmungen zum BWIS vom 4. Juli 2007 (GDB 510.116) ist im Kanton die Kantonspolizei zuständig für die Massnahmen (Rayonverbot, Meldeauflagen, Polizeigewahrsam). Der Regierungsrat wird zum gegebenen Zeitpunkt dieselbe Zuständigkeit gestützt auf das Konkordat festlegen und entsprechende Ausführungsbestimmungen neu erlassen.

Abs. 2 enthält einen Hinweis auf die Strafdrohung nach Art. 292 StGB. Die Strafsanktion muss beim Erlass einer Massnahme in der Verfügung selbst angedroht werden. Die Rechtsfolge bei Widerhandlungen ist für alle Massnahmen Busse. Der Richter spricht 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 StGB). 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 StGB).

Die Meldungen durch die Kantone (Abs. 3) sind die praktische Voraussetzung, damit die verfügten Massnahmen in der Datenbank nach Art. 24a BWIS Eingang finden. Die für den Vollzug zuständigen Kantone haben Zugriff auf diese Daten (vgl. Art. 24a Abs. 7 BWIS) 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.

Art. 14 *Information des Bundes*

Die Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV; SR 172.010.1) sieht vor, dass der Bund über Verträge der Kantone unter sich zu informieren ist. Zuständig für die Information an die Bundeskanzlei ist das Generalsekretariat der KKJPD.

Art. 15 *Inkrafttreten*

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

Da die Bestimmungen des BWIS betreffend Rayonverbot (Art. 24b), Meldeauflage (Art. 24d) und Polizeigewahrsam (Art. 24e) bis zum 31. Dezember 2009 anwendbar sind, könnte mit einer Inkraftsetzung des Konkordats auf den 1. Januar 2010 eine Lücke vermieden werden.

Art. 16 *Kündigung*

Das Konkordat kann von einem Mitgliedkanton unter Einhaltung einer einjährigen Vorankündigung auf ein Jahresende gekündigt werden. Die verbleibenden Mitgliedkantone entscheiden darüber, ob das Konkordat in Kraft bleibt.

Art. 17 *Benachrichtigung Generalsekretariat KKJPD*

Die Kantone haben den Beitritt zum Konkordat und die Kündigung dem Generalsekretariat der KKJPD und den zuständigen Behörden nach Art. 13 Abs. 1 des Konkordats (i.d.R. wird das die Kantonspolizei sein) zu melden. Das Generalsekretariat der KKJPD führt eine Liste über den Geltungsstand des Konkordats.

4. Kostenfolgen

Die im BWIS verankerten Massnahmen gegen den Hooliganismus, für die mit dem Konkordat eine dauerhafte Grundlage geschaffen werden soll, werden bereits seit 1. Januar 2007 angewendet. Der behördliche Aufwand, der den Kantonen 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 bei bisher stark betroffenen Kantonen längerfristig der Anstieg des polizeilichen Aufwands allenfalls sogar gebremst werden kann.

Dem Kanton Obwalden entstehen aus dem Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen keine direkten Mehrkosten. Die Zunahme von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen führt aber ganz generell auch im Kanton Obwalden zu steigenden Polizeikosten, sei dies durch eine steigende Anzahl IKAPOL-Einsätze oder den Bedarf an Polizeikräften für Sportanlässen, welche im Kanton stattfinden (z.B. in Engelberg oder Sarnen).

5. Zuständigkeit und Referendum

Nach Art. 70 Ziff. 13 der Kantonsverfassung (GDB 101) fällt die Entscheidung über den Beitritt zu interkantonalen Vereinbarungen und Konkordaten, unter Vorbehalt des Finanzreferendums, in die Zuständigkeit des Kantonsrats. Da sich das vorliegende Konkordat auf

keine bisherige kantonale Rechtsgrundlage mit Ermächtigung an den Regierungsrat stützen kann, ist in jedem Fall der Kantonsrat für den Beitritt zuständig. Der Beitritt zum Konkordat hat grundsätzlich keine unmittelbaren finanziellen Folgen für den Kanton. Finanzielle Folgen können jeweils erst im Rahmen von konkreten Einsätzen abgeschätzt werden. Mit dem Beitrittsbeschluss fallen allfällige Ausgaben in die Ausgabenbefugnis des Regierungsrats.

- Vereinbarungstext
- Entwurf Kantonsratsbeschluss
- Gesetzestexte BWIS und VWIS