

05.0xx

**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.

... 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 Bundesgesetz 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 Fussballeuropameisterschaft 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» (Europaratkonvention; 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 Meldeauflage ergriffen, wenn mildere Massnahmen, etwa ein Rayonverbot, missachtet worden sind. Für die wenigen renitenten Gewalttäterinnen und Gewalttäter kann schliesslich ein vorsorglicher Gewahrsam verfügt werden, wenn auch die Meldeauflage 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	2
1 Grundzüge der Vorlage	5
1.1 Ausgangslage	5
1.2 Die beantragten Neuerungen	7
1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung; Vernehmlassungen	9
1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	11
1.5 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht	12
1.6 Umsetzung	13
1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	14
2 Die Neuerungen	14
2.1 Konzept der Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen	14
2.2 Erläuterung der einzelnen Artikel	15
3 Auswirkungen	25
3.1 Auswirkungen auf den Bund	25
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	26
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	27
4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zum Finanzplan	27
5 Rechtliche Aspekte	27
5.1 Verfassungsgrundlage	27
5.2 Vereinbarkeit mit den Grundrechten	29
5.2.1 Einschränkung der Grundrechte durch die Massnahmen gegen Gewaltpropaganda	30
5.2.2 Einschränkung der Grundrechte durch die Präventivmassnahmen nach Artikel 24b bis 24e	30
5.3 Internationale Verpflichtungen	31

Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit,
Entwurf

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 Polizeikörpers, 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 Rechtsetzungsvorhaben im Bereich der inneren Sicherheit wurden thematisch in zwei Pakete aufgeteilt. Dabei sollte ein erstes Paket die Rechtsetzungsarbeiten im Bereiche Rassismus/Hooliganismus/Gewaltpropaganda umfassen.

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

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

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 Präventivmassnahmen 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 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 Tötlichkeiten, 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 Zeitdauer, 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.

Meldeaufgabe (Art. 24d neu): Im Unterschied zum Rayonverbot und der Ausreisebeschränkung, mit denen 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. Meldeaufgaben richten sich gegen Personen, bei denen mildere 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 Stellungnahmen 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 gewalttätiger Personen bei Sportveranstaltungen. Die bestehenden Datensammlungen, die die Stadtpolizei Zürich im Rahmen der Zentralstelle Hooliganismus führt, müssen auf Grund der kantonalen Datenschutzvorschriften vorzeitig gelöscht werden. Hier sind 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 Polizeihochheit 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 Vernehmlassungsverfahrens wurde diese Frage erneut geprüft.

In Bezug auf die Hooligandendatenbank und die Ausreiseperrre wurde eine Legiferierungskompetenz 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 angesichts des zeitlichen Drucks erachtet der Bundesrat eine solche Regelung als vertretbar. 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 berücksichtigt, 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 primäre 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 schlankerem 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.

1.5 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht

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 Auslandsspielen Passentzug kombiniert mit Meldeauflagen).

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.

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

³ Breucker, NJW 2004, 1632.

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 Vorstössen wird 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 militanten 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 milderen 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 275⁶⁵ 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 Abs. 1 Bst. 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 Grenzwachorgane 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 Löschoption 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 Organisatoren 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 Quellenschutzes 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 DSGVO.

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. Mit der flexiblen Ausgestaltung des räumlichen und zeitlichen Geltungsbereichs 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 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 Messeanlässen 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, 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 „Mitläuferinnen“ 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 Rücksichtnahmegebot 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, geeignete 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 ANAGi.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

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

einer Fanorganisation, die nach den Angaben von Szenenkennerinnen und Szenenkennern der Polizei beabsichtigt, an eine im Ausland stattfindende Sportveranstaltung 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.

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 Grenzübertritt verhindert werden (*Abs. 4*). Die Massnahme erfasst demnach nicht nur den direkten Grenzübertritt, 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 Geltungsdauer 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 Ripol (*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 Grenzwaiche 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 Grenzübertritt 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 Strafdrohung 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 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.

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 Challenge 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 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 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 (frühestens am 1. Januar 2007) wird hingegen die Höchstbusse von bisher 5'000 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 verfügbaren 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.

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

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

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 (BB1 2004 1187, Ziff. 6.3.2). Im Legislaturfürfinanzplan 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 gesamtschweizerische 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 Rücksichtnahmegebot, 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 aussenpolitischem 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 gesamtschweizerische 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 Grundrechtes 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, abzuwägen.

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 Massnahmenpakets 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 betroffenen 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 - "*Rutili*"; 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*"