

Erläuternder BERICHT
zum Vorentwurf des Gesetzes über den Beitritt des
Kantons Freiburg zum Konkordat über Massnahmen
gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

16. Dezember 2008

Dieser erläuternde Bericht ist wie folgt strukturiert :

1. Ausgangslage
 - 1.1 Hooliganismus
 - 1.2 Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit
 - 1.3 Kantonale Vollzugsverordnung über Massnahmen gegen Gewalt bei Sportveranstaltungen
2. Entwurf des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, vom 15. November 2007
 - 2.1 Vorarbeiten
 - 2.2 Die wichtigsten Bestimmungen des Konkordatsentwurfs
 - 2.3 Erläuterungen der Konkordatsbestimmungen
3. Vorentwurf des Gesetzes über den Beitritt des Kantons Freiburg zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen
 - 1.1 Im Allgemeinen
 - 1.2 Delegation der Kompetenzen an den Staatsrat
 - 1.3 Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei
4. Auswirkungen

1. AUSGANGSLAGE¹

1.1 Hooliganismus

Das Phänomen Hooliganismus – aggressives, gewaltbereites oder gewalttätiges Verhalten von Gruppen oder Einzelpersonen im Rahmen von Sportereignissen – hat sich in den letzten Jahren von England aus über den europäischen Kontinent ausgebreitet. Ins Bewusstsein einer breiteren Öffentlichkeit getreten ist das Wesen und die Auswirkungen des Hooliganismus namentlich in Zusammenhang mit den tragischen Ereignissen am Europapokal-Endspiel im Brüsseler Heysel-Stadion im Jahre 1985, bei denen 39 Menschen starben, oder in Zusammenhang mit einem französischen Gendarmen, dem bei den Strassenschlachten zwischen Hooligans und den Ordnungskräften schwerste Verletzungen zugefügt worden sind und der seither schwer behindert ist. Mittlerweile ist der Hooliganismus auch in der Schweiz, insbesondere bei nationalen Fussball- oder Eishockeyspielen, zu einer fast konstanten bedrohlichen Begleiterscheinung für sportinteressierte Personen geworden.

Den verschiedenen Bestrebungen in europäischen Ländern, die Gewaltakte und Ausschreitungen an Sportanlässen in den Griff zu bekommen, hat sich auch die Schweiz Schritt für Schritt

¹ Auszug aus dem erläuternden Bericht zur Verfassungsbestimmung über Massnahmen gegen Gewalt an Sportveranstaltungen, von Dezember 2006, des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements

angeschlossen. Dies dokumentiert sich beispielsweise in der Ratifikation der Europaratskonvention „Europäisches Übereinkommen über Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen von Zuschauern bei Sportanlässen, insbesondere bei Fussballspielen“ durch das Parlament im Jahre 1990. Acht Jahre später wurde auf Initiative der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten die Schweizerische Zentralstelle für Hooliganismus ins Leben gerufen, die sich seither um die Koordination der Anstrengungen im Kampf gegen den Hooliganismus zwischen den kantonalen Polizeieinheiten, den Sicherheitsbehörden des Bundes, den Stadionbetreibern und den Sportorganisationen kümmert. Es hat sich indessen gezeigt, dass die bestehenden polizeilichen Möglichkeiten auf kantonaler Ebene sowie die strafrechtlichen Sanktionen nicht oder nur in beschränktem Mass ausreichen, um das Problem des Hooliganismus in den Griff zu bekommen.

1.2 Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit

Auf Bundesebene wurden deshalb verschiedene Vorarbeiten an die Hand genommen und Lösungsvorschläge erarbeitet. Die Arbeiten mündeten schliesslich im Frühjahr 2003 in eine Vernehmlassung, die namentlich auch eine Gesetzesgrundlage für ein Hooligan-Informationssystem betraf. Nicht zuletzt in Anbetracht der bevorstehenden EURO 08 (und der Eishockey-WM 09) kam seitens der Kantone die Forderung nach einer Bundesregelung auf: Es müsse auf Bundesebene rasch ein taugliches Instrumentarium geschaffen und die vorhandenen Lücken bei der Bekämpfung der Gewalt an Sportanlässen geschlossen werden. Der Bundesrat beschloss daher im Dezember 2004, die Vorschläge für eine neue Hooligan-Datenbank mit zusätzlichen Massnahmen gegen Gewalt in Zusammenhang mit Sportveranstaltungen zu ergänzen. Im August 2005 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament einen entsprechenden Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; vgl. die Botschaft des Bundesrates vom 17. August 2005 zur Änderung des BWIS; BBl 2005 S. 5613). Für den Bereich der Gewaltbekämpfung an Sportveranstaltungen schlug er ein insgesamt fünf Massnahmen umfassendes Paket vor, die untereinander kaskadenartig abgestimmt sind. Im Einzelnen sind dies die Schaffung eines Hooligan-Informationssystems sowie die Einführung einer Ausreisebeschränkung, eines Rayonverbots, einer Meldeauflage und des Polizeigewahrsams.

Während die Verfassungsmässigkeit der beiden erst genannten Massnahmen in den Eidgenössischen Räten grundsätzlich unbestritten war, gingen die Meinungen zur Verfassungskonformität beim Rayonverbot, bei der Meldeauflage sowie beim Polizeigewahrsam auseinander. Bei den Debatten setzte sich aber schliesslich die Linie des Ständerats durch, welche die Befristung der drei umstrittenen Massnahmen bis Ende 2009 vorsah. Gleichzeitig reichte die Rechtskommission des Ständerats (RK-S) eine Motion mit dem Auftrag an den Bundesrat ein, dafür zu sorgen, dass die befristeten Massnahmen auch nach 2009 weitergeführt werden können. Während die Motion der RK-S offen lässt, ob dieses Ziel über den Weg des Konkordats oder mittels einer Änderung der Bundesverfassung erreicht werden soll, fordert die Motion Joder unmittelbar die Schaffung einer neuen Verfassungsgrundlage. Zu erwähnen ist schliesslich auch die Parlamentarische Initiative Berset, welche eine dauerhafte gesetzliche Bundesregelung mit einem Gleichgewicht zwischen Präventions- und Repressionsmassnahmen fordert.

Die Revision des Bundesgesetzes wurde vom Parlament am 24. März 2006 verabschiedet (vgl. AS 2006 S. 3703). Anhängerinnen und Anhänger verschiedener Fussball- und Eishockeyvereine ergriffen in der Folge das Referendum gegen die Teilrevision des Gesetzes; dieses Unterfangen scheiterte jedoch an der ungenügenden Zahl der gesammelten Unterschriften.

In Bezug auf das weitere Vorgehen standen somit zwei Optionen im Vordergrund: die Schaffung einer Verfassungsgrundlage durch den Bund oder das Ausarbeiten eines Konkordats durch die Kantone. Nachdem der Bund aufgrund der erwähnten Motion der RK-S die rechtzeitige Schaffung

einer genügenden Rechtsgrundlage sicherzustellen hatte, nahm der Bund seinerseits – in Absprache mit den Kantonen – im Verlaufe des Sommers 2006 die Arbeiten für eine neue Verfassungsgrundlage an die Hand. Die Kantone planten, im Frühjahr 2007 definitiv zu entscheiden, ob sie der Option „Verfassungsgrundlage“ oder der Option „Konkordatslösung“ den Vorzug geben wollen. Derweilen hat der Bundesrat im Einvernehmen mit den Kantonen die Arbeiten zur Schaffung einer neuen Verfassungsbestimmung ab Sommer 2006 an die Hand genommen, damit die im Frühjahr 2006 verabschiedeten, zeitlich befristeten Massnahmen ab ihrem Verfall auf einer genügenden rechtlichen Grundlage weitergeführt werden konnten. Auch wenn die Kantone sich für eine Konkordatslösung entscheiden sollten, würden die Arbeiten auf Stufe Bund fortgeführt, solange nicht sicher wäre, ob die kantonalen Regelungen rechtzeitig in Kraft treten können.

Am 29. August 2007 hat der Bundesrat eine Botschaft einerseits zu einer Verfassungsbestimmung über die Bekämpfung von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen (Hooliganismus) und andererseits zu einer Änderung des BWIS verabschiedet und dem Eidgenössischen Parlament unterbreitet. Bezüglich des Bundesgesetzes sind zwei Änderungen vorgesehen worden, die eine zugeschnitten auf die neue Verfassungsbestimmung, die andere auf das anstehende Konkordat (BBl 2007 S. 6465 – 6480). Das Geschäft ist zurzeit hängig vor den Bundeskammern. Diese haben schliesslich Ende 2008 beschlossen, in Anbetracht des Standes der laufenden Konkordatsarbeiten einzig die Änderung des BWIS (Anpassung des BWIS an das Konkordat) zu behandeln.

1.3 Kantonale Vollzugsverordnung über Massnahmen gegen Gewalt bei Sportveranstaltungen (SGF 550.13)

Im Anschluss an die Änderung des BWIS vom 24. März 2006 hat der Staatsrat am 19. Dezember 2006 eine Verordnung über Massnahmen gegen Gewalt bei Sportveranstaltungen (SGF 550.13) erlassen. Er bestimmte hauptsächlich die zuständigen Behörden und übertrug der Kantonspolizei die wichtigsten Befugnisse (Zuständigkeit zur Anordnung des Rayonverbotes und der Meldeauflage). Hingegen wurde die Zuständigkeit zur Verfügung des Polizeigewahrsams dem Oberamtmann, und somit einer allgemeinen Polizeiinstanz und zugleich einem gewählten Magistraten, anvertraut. In seiner Verordnung hat der Staatsrat hervorgehoben, dass die Entscheide der Kantonspolizei (bzw. eines Polizei-Offiziers) gemäss dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege mit Beschwerde angefochten werden können. Der polizeiliche Entscheid unterläge somit hierarchisch der Beschwerde an die Sicherheits- und Justizdirektion. Hingegen ist der Entscheid des Oberamtmannes über den Polizeigewahrsam im Rahmen einer Beschwerde direkt vom Kantonsgericht (verwaltungsrechtliche Abteilung) zu überprüfen. Dieses Verfahren entspricht den Anforderungen von Artikel 24e Abs. 5 BWIS; in der Tat kann der Oberamtmann nach freiburgischem Recht als ein vom Volk gewählter Magistrat betrachtet werden (vgl. auch BGE 1C 158/2007 vom 31. März 2008; BGE 1C 312/2007 vom 31. März 2008). Zu betonen ist ausserdem, dass das Bundesrecht der Beschwerde ausdrücklich aufschiebende Wirkung verleiht, sofern gewisse Bedingungen erfüllt sind (vgl. Art. 24g BWIS).

2. ENTWURF DES KONKORDATS ÜBER MASSNAHMEN GEGEN GEWALT ANLÄSSLICH VON SPORTVERANSTALTUNGEN, VOM 15. NOVEMBER 2007

2.1 Vorbereitungsarbeiten

Die Frühjahresversammlung 2007 (29. März 2007) der KKJPD beschloss einstimmig, die Konkordatslösung weiterzuverfolgen, weil damit das geltende Gefüge der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der inneren Sicherheit nicht tangiert wird. Zwischen dem 22. August und dem 18. September 2007 wurde bei den Kantonen und den interessierten Kreisen

eine Vernehmlassung durchgeführt. Es haben sämtliche Kantone, das Bundesamt für Polizei (fedpol), das Bundesamt für Justiz (BJ), die Schweizerische Zentralstelle für Hooliganismus (die Zentralstelle), die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) sowie die Konferenz städtischer Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren (KSPD) daran teilgenommen. Die befragten Behörden haben (dem Sekretariat der KKJPD zufolge) den Vorschlag, die zeitlich beschränkten Bestimmungen des BWIS unverändert in die kantonalen Gesetzgebungen zu integrieren und lediglich einen Artikel hinzuzufügen, der erlauben soll, Stadionverbote auch dann auszusprechen, wenn Gewalttätigkeiten ausserhalb des Stadions stattgefunden haben, grossmehrheitlich befürwortet.

Hervorzuheben ist, dass die KKJPD die Vorschläge des Staatsrats des Kantons Freiburg, namentlich jenen, die Stadion- oder Eishalleneigentümer zu verpflichten, Stadionverbote auszusprechen, nicht berücksichtigt hat. Der Staatsrat erachtete in diesem Rahmen auch notwendig, diese Eigentümer zu verpflichten, Eingangskontrollen durchzuführen, die Sicherheit von Personen und Sachen mit Hilfe von Sicherheitspersonal von bewilligten Sicherheitsunternehmen zu gewährleisten und gewalttätiges Verhalten bei den Verwaltungsbehörden anzuzeigen.

Die Plenarversammlung der KKJPD hat das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen am 15. November 2007 mit 39 Stimmen, bei einer Enthaltung, angenommen.

Der Konkordatsentwurf ist den kantonalen Regierungen am 18. Januar 2008 zwecks Ratifikation zugestellt worden.

Am 14. März 2008 hat die Konferenz der Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren der lateinischen Schweiz (LKJPD) beschlossen, beim Forum der Präsidenten der Kommissionen für Aussenbeziehungen gemäss Artikel 5 der Vereinbarung vom 9. März 2001 über die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung der interkantonalen Verträge und der Vereinbarungen der Kantone mit dem Ausland (Vereinbarung über Vereinbarungen) eine Stellungnahme hinsichtlich der allfälligen Schaffung einer interparlamentarischen Kommission (IK) einzuholen. Mit Beschluss vom 17. Juni 2008 hat dieses Forum auf die Zusammenstellung einer solchen Kommission verzichtet, der LKJPD jedoch die Stellungnahme der Kommission für Aussenbeziehungen des Kantons Waadt übermittelt. Diesem Gremium zufolge muss einer Evaluation des Konkordats zunächst eine Evaluation der Situation in der Praxis im Anschluss an die EURO 2008 vorangehen. Die Kommission beanstandet ausserdem, dass im Konkordat keine spezifischen Normen für Minderjährige vorgesehen wurden (Rayonverbote und Meldeauflagen können nur gegen Personen, die das 12. Altersjahr vollendet haben, und ein Polizeigewahrsam nur gegen Personen, die das 15. Altersjahr vollendet haben, verfügt werden). Sie weist zudem auf verschiedene Lücken im Text hin und macht konkrete Vorschläge (der Begriff der Sportveranstaltung ist nicht genügend klar, es fehlt die Information der gesetzlichen Vertreter der betroffenen Minderjährigen, stellt das Tragen einer Kaputzenmütze bereits ein gewalttätiges Verhalten dar?, Erweiterung des Begriffs eines Rayons auf alle Zonen, die mit den Sportveranstaltungen zusammenhängen, Überprüfung der Rechtmässigkeit des Polizeigewahrsams von Amtes wegen, Zuständigkeit des Präsidenten des Jugendgerichts, wenn eine solche Massnahme hinsichtlich eines Minderjährigen überprüft werden muss, Information der Betroffenen über Beschwerdemöglichkeiten und –fristen von Amtes wegen). Schliesslich wünscht das Forum der Präsidenten, über die Folgen, die diesen Bemerkungen gegeben werden, informiert zu werden.

2.2 Die wichtigsten Bestimmungen des Konkordatsentwurfs

Der Konkordatsentwurf übernimmt in den Artikeln 4 - 9 und 11 – 13 die im Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120) und in der Verordnung über

Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (VWIS; SR 120.2) bereits enthaltenen Bestimmungen. Bei diesen handelt es sich im Grunde hauptsächlich um Folgende :

- a) Art. 24b BWIS und Art. 21c VWIS : Rayonverbot (vgl. Art. 4 und 5 des Entwurfs);
- b) Art. 24d BWIS und Art. 21f VWIS : Meldeauflage (vgl. Art. 6 und 7 des Entwurfs);
- c) Art. 24e BWIS und 21g VWIS : Polizeigewahrsam (vgl. Art. 8 und 9 des Entwurfs).

Der Entwurf übernimmt ferner in den Artikeln 2, 3 und 11 logischerweise auch die Bestimmungen des Bundesrechts, in denen gewalttätiges Verhalten definiert wird (vgl. Art. 21a VWIS), die den Nachweis gewalttätigen Verhaltens betreffen (vgl. 21b VWIS) und die eine untere Altersgrenze vorsehen (vgl. Art. 24f BWIS). Ebenfalls werden in den Artikeln 12 und 13 des Konkordatsentwurfs die Verfahrensbestimmungen des Bundesrechts (vgl. Art. 24g und 24f BWIS) übernommen.

2.3 Erläuterung der Konkordatsbestimmungen

Für die Erläuterung der Bestimmungen des Konkordatsentwurfs wird allgemein auf die Botschaft des Bundesrats vom 17. August 2005 ad BWIS (BB1 2005 S. 5613 ff.) sowie auf den erläuternden Bericht des Bundesrats ad VWIS Bezug genommen. Der grösste Teil der nachfolgenden Erläuterungen ist demnach ein Auszug aus der Botschaft des Bundesrates.

Artikel 2

Artikel 2 übernimmt die in den Artikeln 24a – 24e BWIS vorgesehene Definition von gewalttätigem Verhalten und von Gewalttätigkeiten, wie sie in Artikel 21a VWIS präzisiert ist.

Der Entwurf erweitert mithin in Artikel 2 Abs. 2 den geografischen Geltungsbereich der im Bundesrecht vorgesehenen Regelung. Zusätzlich zu den ordentlichen Sportstätten, in denen Sportveranstaltungen stattfinden (Stadien, Hallen) soll auch die Umgebung dieser Orte oder der An- und Rückreiseweg der Fans miteinbezogen werden. Diese Erweiterung erlaubt es, namentlich gegen Personen einzuschreiten, die gefährliche Gegenstände ausserhalb der Stadien mitführen oder verwenden. Diese Erweiterung erfolgte auf ausdrücklichen Wunsch der Kantone im Rahmen der durch das Sekretariat der KKJPD durchgeführten Vernehmlassung zum Konkordatsentwurf.

Artikel 3

Artikel 3 zählt die Merkmale auf, die nachweisen, dass die fragliche Person sich gewalttätig verhält. Er übernimmt den Wortlaut von Artikel 21b VWIS.

Artikel 4 und 5

Artikel 4 betrifft die Bedingungen für ein Rayonverbot (vgl. Art. 24b BWIS), während Artikel 5 den Inhalt der Verfügung und die Information der Behörden des Wohnsitzkantons der betroffenen Person präzisiert (vgl. Art. 21c VWIS).

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.

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 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 Artikel 4 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 für Hooliganismus bestehen unter den Kantonen grosse Unterschiede beim Vorgehen gegen Personen, die bei Auswärtsspielen der lokalen Sportteams randalieren. Deshalb sollen nach Artikel 4 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. Die Orientierung des Wohnortkantons über Massnahmen eines anderen Kantons ist durch den Eintrag in der Datenbank automatisch sichergestellt.

Artikel 6 und 7

Artikel 6 legt die Bedingungen für die Pflicht, sich auf einer Polizeistelle zu melden, fest (vgl. Art. 24d BWIS), und Artikel 7 liefert die notwendigen Präzisierungen für diese Massnahme (vgl. Art. 21f VWIS).

Im Unterschied zum Rayonverbot (vgl. Art. 4), mit dem 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.

Zu betonen ist, dass diese Massnahme im europäischen Ausland (Deutschland, England, Belgien, Polen, Italien) mit Erfolg angewendet wird.

Meldeauflagen richten sich gegen Personen, bei denen mildere Massnahmen nachweislich wirkungslos waren (vgl. Art. 6 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 Artikel 6 Abs. 1 Bst. a - 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 der Massnahme nach Artikel 4 verfügt werden (vgl. Art. 6 Abs. 1 Bst. b).

Ausnahmen von der in Artikel 6 Abs. 1 Bst. 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 (vgl. Art. 6 Abs. 1 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 (vgl. Art. 6 Abs. 2).

Der Schweizerischen Zentralstelle für Hooliganismus soll ein Antragsrecht zustehen, da sie den besten interkantonalen Überblick hat (vgl. Art. 6 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.

Artikel 8 und 9

Artikel 8 legt die Bedingungen für einen Polizeigewahrsam fest (vgl. Art. 24e BWIS), und Artikel 9 präzisiert den Vollzug dieser freiheitsentziehenden Massnahme (vgl. Art. 21g VWIS).

Die Gründe für einen Freiheitsentzug sind in der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1959 (EMRK; SR 0.101) 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 (vgl. Art. 8 Abs. 1 Bst. a) und die Massnahme zeitlich eng beschränkt wird (vgl. Art. 8 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 Artikel 8 Absatz 1 nur dann zulässig, wenn mildere Massnahmen ohne den gewünschten Erfolg geblieben sind (vgl. Art. 8 Abs. 1 Bst. b) und konkrete Indizien vorliegen, dass sich die Person an Ausschreitungen im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen beteiligen will (vgl. Art. 8 Abs. 1 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 (vgl. Art. 8 Abs. 2).

Der Polizeigewahrsam soll für die betreffende Person möglichst schonend und effizient vollzogen werden (vgl. Art. 8 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 (vgl. Art. 8 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 (vgl. Art. 8 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 10

Artikel 10 beinhaltet eine Ausdehnung der im Bundesrecht vorgesehenen Regelung, indem der zuständigen Behörde die Befugnis erteilt wird, den Organisatoren von Sportveranstaltungen die Empfehlung abzugeben, Stadionverbote gegen Personen auszusprechen, die ausserhalb des Stadions gewalttätig wurden. Es kommt in der Tat häufig vor, dass Personen, die sich innerhalb der Stadien friedlich verhalten, sich ausserhalb der Sportstätten zu Gewalttätigkeiten hinreissen lassen. Stadionverbote können in solchen Fällen eine nachhaltige präventive Wirkung haben. Artikel 10 bildet gleichzeitig die gesetzliche Grundlage zur Weitergabe der betreffenden Personendaten.

Der Staatsrat vertritt aber auch die Ansicht, dass eine solche Massnahme insoweit unzureichend ist, als sie einerseits nur das Verhalten ausserhalb von Stadien betrifft, und es sich andererseits nur um eine Empfehlung handelt. Er schlägt dem Gesetzgeber vor, ihm im Beitrittsgesetz die Befugnis zu delegieren, den Eigentümern oder Benutzern von Stadien oder Eishallen verschiedene Verpflichtungen aufzuerlegen; eine davon ist beispielsweise und eben gerade die Verpflichtung, gegen Personen Stadionverbote zu verhängen, die sich innerhalb der Orte, an denen Sport praktiziert wird, gewalttätig verhalten haben (vgl. Art. 2 Abs. 2 Bst. a der Entwurfs des Beitrittsgesetzes). Es ist darauf hinzuweisen, dass die von Sportverbänden oder -vereinen verhängten Stadionverbote und die Bildaufnahmen innerhalb der Stadien (Videoüberwachung) vom Bundesrecht als Nachweis gewalttätigen Verhaltens gelten (vgl. Art. 21b Abs. 1 Bst. c VWIS). Die Verpflichtungen sind in Artikel 2 Absatz 2 des Beitrittsgesetzes dargelegt (vgl. Ziff. 3.2 weiter unten).

Artikel 11

Dieser Artikel betrifft die untere Altersgrenze der Personen, gegen die Massnahmen nach den Artikeln 4 – 9 verhängt werden können (vgl. 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 Jahren alt sind. Die im Vernehmlassungsentwurf vorgesehene Altersgrenze ist deshalb von 15 Jahren auf 12 Jahre herabgesetzt worden. 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 12

Dieser Artikel legt die Bedingungen für eine aufschiebende Wirkung der Beschwerde fest (vgl. 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 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 13

Dieser Artikel betont, dass die Kantone zuständig sind, Massnahmen zu ergreifen, und sieht eine Meldung an das Bundesamt für Polizei vor (vgl. Art. 24h BWIS).

Die Meldungen durch die Kantone (vgl. Art. 13 Abs. 3) sind die praktische Voraussetzung, damit die verfügbaren Massnahmen in der Datenbank nach Artikel 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.

3. VORENTWURF DES GESETZES ÜBER DEN BEITRITT DES KANTONS FREIBURG ZUM KONKORDAT ÜBER MASSNAHMEN GEGEN GEWALT ANLÄSSLICH VON SPORTVERANSTALTUNGEN (VORENTWURF)

3.1 Im Allgemeinen

Artikel 1 des Vorentwurfs regelt den Beitritt des Kantons zum Konkordat.

Artikel 2 Abs. 1 des Vorentwurfs betont, dass es dem Staatsrat obliegt, die notwendigen Vollzugsbestimmungen zu erlassen. Der Staatsrat wird die in der Verordnung vom 19. Dezember 2006 über Massnahmen gegen Gewalt bei Sportveranstaltungen (SGF 550.13) vorgesehene Regelung den Bestimmungen des Vorentwurfs anpassen.

3.2 Delegation der Kompetenzen an den Staatsrat

In Artikel 2 Abs. 2 überträgt der Vorentwurf dem Staatsrat die Möglichkeit, Eigentümern oder Benutzern von Stadien, Eis- und Sporthallen oder anderen Örtlichkeiten, in denen Sportveranstaltungen stattfinden, Verpflichtungen aufzuerlegen. Der Staatsrat wird von dieser Befugnis nur - und einzig in vorbeugender Hinsicht - Gebrauch machen, wenn sich eine entsprechende Notwendigkeit abzeichnet. Diese Massnahmen sind gedacht für sämtliche der Öffentlichkeit zugängliche private Orte, ob nun Eintritt bezahlt werden muss oder nicht; es besteht ein klares öffentliches Interesse daran, dass diese Orte, wo zahlreiche Personen sich versammeln können, den Zuschauern und den Sportlern eine gewisse Sicherheit bieten.

Die Delegationsnorm beinhaltet entsprechend dem Artikel 93 KV FR die notwendigen Präzisierungen bezüglich der geplanten Massnahmen (vgl. Art. 2 Abs. 2 Bst. a – c), nämlich deren Zweck, Inhalt und Tragweite. Diese Massnahmen betreffen drei verschiedene Bereiche (Verpflichtung zur Verhängung von Stadionverboten, Verpflichtung, ausreichende Sicherheitsmassnahmen zu treffen, und Anzeigepflicht). Die Verpflichtung zur Verhängung von Stadionverboten (vgl. Art. 2 Abs. 2 Bst. a des Vorentwurfs) geht weiter als die in Artikel 10 des Konkordats vorgesehene Empfehlung, die als unzureichend erachtet wird. Es besteht ein offenkundiges öffentliches Interesse daran, beispielsweise einen Stadionbenutzer zu verpflichten, einer Person, die sich innerhalb des Stadions gewalttätig verhalten hat, den Zutritt zu verbieten. Dieses Verbot hat eine gewisse präventive Wirkung; es wird verhindern, dass während der Sportveranstaltung strafbare Handlungen begangen werden. Zu bemerken ist, dass diese Hooligans ohne allzu grosse Schwierigkeiten von den Organisatoren der Veranstaltungen identifiziert werden können (z.B. mittels einer im Stadion installierten Videoüberwachung). Auch die Verpflichtung, ausreichende Sicherheitsmassnahmen zu treffen (vgl. Art. 2 Abs. 2 Bst. b des Vorentwurfs) wird eine gewisse vorbeugende Wirkung haben. Diese Massnahmen können verschieden ausgestaltet sein. In Frage kommen beispielsweise das Aufstellen von Videoüberwachungskameras, die

Anstellung von Sicherheitspersonal, das unter Vertrag steht, oder auch die Beauftragung von bewilligten Sicherheitsunternehmen, ...). Die in Artikel 2 Abs. 2 Bst. c des Vorentwurfs vorgesehene Anzeigepflicht schliesslich ist wichtig, damit die zuständige Behörde die im Konkordat enthaltenen vorbeugenden Massnahmen treffen kann. Diese Massnahme wird beispielsweise darin bestehen können, dass der Behörde die in Anwendung von Artikel 2 Abs. 2 Bst. a des Vorentwurfs verhängten Stadionverbote gemeldet werden müssen (vgl. auch Art. 3 Abs. 1 Bst. c des Konkordatsentwurfs).

Der Vorentwurf führt, um eine offensichtliche Lücke des Konkordats zu füllen, in Artikel 2 Abs. 3 die vorbeugende Beschlagnahme von Gegenständen (z.B. pyrotechnische Gegenstände) ein; es geht um Gegenstände, die dazu dienen könnten, an Orten, wo Sportveranstaltungen stattfinden - wobei diese Orte weitläufig zu interpretieren sind (Stadien, Sporthallen, Umgebung, An- und Rückreiseweg) -, Gewalttaten gegen Personen oder Sachen zu begehen. Bei Verdacht auf eine strafbare Handlung ist der Richter zu verständigen (vgl. Art. 122 ff. StPO).

Schliesslich legt der Vorentwurf in Artikel 2 Abs. 4 klar die Zuständigkeit des Oberamtmanns für die Verfügung eines - vorbeugenden - Verbots von risikoreichen Sportveranstaltungen und für die Verfügung von Polizeigewahrsam, wenn eine solche Massnahme sich nach den Artikeln 8 und 9 des Konkordats angesichts der Umstände aufdrängt, fest. Als Variante kann hinsichtlich des Polizeigewahrsams ein anderes Zuständigkeitssystem in Betracht gezogen werden: Der Oberamtmann wäre demnach die zuständige Behörde für die Überprüfung der Rechtmässigkeit der Massnahme, die von der Kantonspolizei verhängt würde. Diese Variante ist in Artikel 2 Abs. 4 in fine des Vorentwurfs aufgeführt.

3.3 Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei

Artikel 3 des Vorentwurfs beinhaltet eine Änderung von Artikel 42 Abs. 1 Bst. c des Gesetzes über die Kantonspolizei. Es wird eine formelle gesetzliche Grundlage eingeführt, die es der Kantonspolizei erlaubt, für Einsätze bei bedeutenden sportlichen oder kulturellen Veranstaltungen Gebühren zu erheben. Gemeint sind grosse Veranstaltungen, beispielsweise Matches, anlässlich derer Gewalttätigkeiten oder gewalttätige Ausschreitungen zu befürchten sind (z.B. strafbare Handlungen gegen Leib und Leben, Sachbeschädigungen, Nötigung, Landfriedensbruch, Aufforderung zur Gewalttätigkeit; vgl. die Liste nach Art. 2 des Konkordats). Schuldner der festgelegten Gebühren wird in erster Linie der Hooligan (Verhaltensstörer), und subsidiär, wenn der Urheber der Gewalttätigkeit nicht identifiziert werden kann, der Organisator der Veranstaltung sein. Dieser zieht aus der Menschenansammlung mit Gewaltisiko einen Vorteil; er wird rechtlich in gewisser Weise als Zustandsstörer (Person, welche die rechtliche oder tatsächliche Herrschaft über Personen oder Sachen hat, die als solche direkt oder durch ihre Benutzung eine Gefahr für die öffentliche Ordnung schaffen könnten; vgl. BGE 114 I 650; Knapp, Précis de droit administratif, Nr. 122 ff.) definiert.

Der Staatsrat verweist diesbezüglich auch auf seine Antwort vom 14. Oktober 2008 auf die Anfrage von Grossrat Jean-Pierre Dorand betreffend die Kosten, die durch Sportveranstaltungen verursacht werden (QA 3144.08).

4. AUSWIRKUNGEN

Das Konkordat hat weder in finanzieller noch in personeller Hinsicht Auswirkungen auf die Verteilung der Aufgaben zwischen Staat und Gemeinden.

Es entspricht der Verfassung und betrifft eine Materie, die nicht mehr durch Bundesrecht, und auch nicht durch Europäisches Recht geregelt würde.