



**Kantonsratsbeschluss
betreffend den Beitritt zum Konkordat vom 15. November 2007 über
Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 25. März 2008

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat unterbreitet Ihnen den Kantonsratsbeschluss betreffend den Beitritt des Kantons Zug zum Konkordat vom 15. November 2007 über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Dazu erstatten wir Ihnen den nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. In Kürze
2. Handlungsbedarf
3. Konkordat
4. Rechtliches
5. Finanzielle Auswirkungen des Konkordatsbeitritts auf den Kanton Zug
6. Antrag

1. In Kürze

Gewaltbereitschaft und Gewaltausübung in Zusammenhang mit Sportveranstaltungen (Hooliganismus) haben in den letzten Jahren zugenommen. Im Jahre 2006 schuf deshalb der Bund neue Instrumente im Kampf gegen den Hooliganismus. Drei der neuen Massnahmen sind mangels Verfassungskonformität bis Ende 2009 befristet. Das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt an Sportveranstaltungen soll nun die Rechtsgrundlage schaffen, um diese befristeten Massnahmen gegen den Hooliganismus auch über das Jahr 2009 hinaus weiterführen zu können.

Die ins Bundesgesetz zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) und in die dazugehörige Verordnung eingefügten Massnahmen umfassen die Registrierung gewalttätiger Hooligans in einem nationalen Informationssystem sowie vier kaskadentypisch aufeinander abgestimmte präventive Massnahmen gegen Gewalt, nämlich das Rayonverbot, die Ausreisebeschränkung, die Meldeauflage und den maximal 24-stündigen Polizeigewahrsam. Zudem kann Propaganda, die zu Gewalt aufruft, sichergestellt, beschlagnahmt oder eingezogen werden.

Zweifel an der Verfassungskonformität bestimmter Massnahmen

Im Bundesparlament war die Verfassungskonformität von drei dieser Massnahmen umstritten, nämlich jene des Rayonverbots, der Meldeauflage und des Polizeigewahrsams. Die eidgenössischen Räte beschliessen deshalb deren Befristung bis Ende 2009, also über die EURO 08 und die Eishockey-WM 09 hinaus. Gleichzeitig beauftragten sie den Bundesrat dafür zu sorgen, dass diese Massnahmen ohne Unterbruch über das Jahr 2009 hinaus weitergeführt werden können.

Ergänzung der Bundesverfassung oder Schaffung eines Konkordats?

Es stehen zwei Optionen im Vordergrund: die Schaffung einer Verfassungsgrundlage durch den Bund oder die Erarbeitung eines Konkordats durch die Kantone. Der Bund begann in Absprache mit den Kantonen bereits im Verlauf des Sommers 2006 mit der Ausarbeitung einer neuen Verfassungsbestimmung, um in jedem Fall eine Auffanglösung zur Hand zu haben, falls das Konkordat nicht oder nicht rechtzeitig realisiert würde. Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) beschloss in der Folge, die Konkordatslösung weiter zu verfolgen, weil damit das geltende Gefüge der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der inneren Sicherheit nicht tangiert wird. Gelingt es den Kantonen, das Konkordat zu ratifizieren und rechtzeitig vor dem 1. Januar 2010 in Kraft zu setzen, wird der Bund auf die Verfassungslösung verzichten.

Konzept des Konkordats

Das Konkordat soll die befristeten Bestimmungen des BWIS möglichst unverändert übernehmen und nur dort neue Regelungen vorsehen, wo dies unbedingt nötig ist. Ausser den Artikeln 2 und 10 enthält das Konkordat denn auch keine neuen Regeln, sondern vereint lediglich die Bestimmungen, die heute bereits im BWIS und in der eidgenössischen Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (VWIS) enthalten sind.

Beitritt des Kantons Zug zum Konkordat

Rechtsgrundlage für die Bekämpfung des Hooliganismus ist heute ein Bundesgesetz. Sobald das Konkordat zustande kommt - wovon aus heutiger Sicht auszugehen ist -, fällt die auf Bundesebene vorhandene Rechtsgrundlage für die Bekämpfung des Hooliganismus weg. Hooliganismus muss jedoch schweizweit flächendeckend mit den gleichen Massnahmen bekämpft werden können, denn Gewalt an und im Umfeld von Sportveranstaltungen ist ein kantonsübergreifendes Problem. Deshalb ist der Beitritt des Kantons Zug zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zwingend.

2. Handlungsbedarf

2.1. Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

Hooliganismus, das ist aggressives, gewaltbereites oder gewalttätiges Verhalten von Gruppen oder Einzelpersonen an und rund um Sportveranstaltungen. Dieses Phänomen hat sich über England und den europäischen Kontinent verbreitet und ist inzwischen oft auch in der Schweiz eine Begleiterscheinung von Sportveranstaltungen. Mit dem Drama im Heysel-Stadion in Brüssel vom 29. Mai 1985 mit 39 Todesopfern ist offenkundig geworden, welche Gefahren von randalierenden Fans bei sportlichen Grossanlässen ausgehen können. Gingen früher jedoch Ausschreitungen vor allem von Zuschauenden aus, hat sich dies inzwischen verändert: Gewaltbereite Hooligans interessieren sich nicht oder nur nebensächlich für den Sport, sondern suchen gezielt die gewalttätige Auseinandersetzung. Die Häufung gewalttätiger Ausschreitungen in diesem Zusammenhang 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. Hooligans nutzen dabei den Schutz der Masse, agieren mit Vorliebe bei Auswärtsspielen und bleiben so oft anonym.

Die Bekämpfung dieses 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, um weitgehend anonym zu bleiben. Da sich die Ausschreitungen zudem nicht auf die Stadien beschränken, sondern rund um die

Sportanlässe sowie in den Innenstädten der Austragungsorte stattfinden, sind auch die privatrechtlichen Stadionverbote nur beschränkt wirksam. Kommt dazu, dass diese Stadionverbote ohne zusätzliche polizeiliche Massnahmen kaum durchgesetzt werden können.

Vor diesem Hintergrund sah sich der Gesetzgeber veranlasst, im Interesse der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung wirksame Instrumente zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt während und rund um sportliche Anlässe vorzusehen. Am 24. März 2006 haben die eidgenössischen Räte den Abschnitt 5a ins Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997¹ eingefügt. Dieser Abschnitt ist mit "Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen" überschrieben und seit Anfang 2007 in Kraft.

Auf kantonaler Ebene hat der Regierungsrat am 22. Mai 2007 das entsprechende Ausführungsrecht verabschiedet².

2.2. Kompetenz zum Erlass von Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

Gewalttätige Ausschreitungen, wie sie an und im Zusammenhang mit sportlichen Anlässen vorkommen, stellen eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dar. Gefährdet sind Polizeigüter wie etwa Leben, Gesundheit, Freiheit und Eigentum. Massnahmen zur Aufrechterhaltung der Ruhe, Sicherheit und Ordnung an Sportanlässen gehören zum Sachbereich der inneren Sicherheit. Gemäss der bundesstaatlichen Kompetenzordnung liegt die Polizeihohheit bei den Kantonen und ist grundlegender Ausdruck ihrer Staatlichkeit.

Der Bund verfügt nach geltendem Verfassungsrecht im Bereich der inneren Sicherheit nur über wenige Kompetenzen, die ihn nur bedingt zum Erlass von Vorschriften zur Verhinderung und Bekämpfung der Gewalt in Zusammenhang mit Sportanlässen ermächtigen. Insbesondere ist der Bund nur in engem Rahmen befugt, auf diesem Gebiet Präventivmassnahmen zu erlassen. So verleiht unter anderem Art. 123 der Bundesverfassung (BV)³ dem Bund im Bereich des Strafrechts eine umfassende Rechtssetzungsbefugnis. Dies stellt für den Bund jedoch keine Verfassungsgrundlage dar, um präventive Massnahmen gegen potenzielle Täterinnen und Täter zu erlassen. Auch können die beiden als Organkompetenzen ausgestalteten Art. 173 Abs. 1 Bst. b BV (Massnahmen der Bundesversammlung zur Wahrung der inneren Sicherheit) und Art. 185 Abs. 2 BV (Massnahmen des Bundesrats zur Wahrung der inneren Sicherheit) nicht herangezogen werden.

2.3. Befristete Massnahmen des Bundes

Die insbesondere auch im Hinblick auf die EURO 08 und die Eishockey-WM 09 beschlossenen und Anfang 2007 in Kraft getretenen Massnahmen betreffen einerseits die Gewaltpropaganda mit der Möglichkeit, zu Gewalt aufrufende Propaganda sicherzustellen, zu beschlagnahmen und einzuziehen. Andererseits sieht das revidierte BWIS zur Bekämpfung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vor, gewalttätige Störer durch Erfassung in einer nationalen Datenbank aus der Anonymität zu führen und sie mittels Rayonverbot, Meldeauflage und längstens 24-stündigem Polizeigewahrsam von Stadien und deren Umfeld fernzuhalten. Diese

¹ BWIS; SR 120

² BGS 512.25

³ SR 101

Massnahmen gegen Hooliganismus sind aber nicht nur für die sichere Durchführung der EURO 08 und der Eishockey-WM 09 notwendig, sondern auch für den Meisterschaftsbetrieb in den grossen Publikumssportarten.

Das Hooliganinformationssystem sowie das Ausreiseverbot lassen sich auf die bestehenden verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Bundes abstützen. Die Verfassungskonformität ist hingegen nicht gegeben oder zumindest umstritten hinsichtlich des im BWIS enthaltenen Rayonverbots, der Meldeauflage und des präventiven Polizeigewahrsams. Aus diesem Grunde befristeten die eidgenössischen Räte diese drei Massnahmen bis Ende 2009.

2.4. Notwendigkeit einer unbefristeten Regelung

Die Problematik der Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen endet nicht nach der durchgeführten EURO 08 und der Eishockey-Weltmeisterschaft 09; sie bleibt vielmehr weiter bestehen. Die bis Ende 2009 befristeten Massnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam) müssen deshalb auch nach Ablauf der Befristung zur Verfügung stehen. Dazu ist eine unbefristete Rechtsgrundlage nötig. Bis zum Ablauf der Befristung soll deshalb entweder eine einwandfreie bundesrechtliche Verfassungsgrundlage geschaffen oder durch die Kantone ein entsprechendes Konkordat erarbeitet und in Kraft gesetzt werden.

2.5. Verfassungsbestimmung Hooliganismus

Im Januar 2007 schickte der Bundesrat den Entwurf einer Verfassungsbestimmung als Rechtsgrundlage für die Bekämpfung des Hooliganismus in die Vernehmlassung. Da in diesem Zeitpunkt noch keine Konkordatslösung in Sicht und es somit noch ungewiss war, ob überhaupt ein Konkordat zustande kommen und wie es ausgestaltet sein würde, es andererseits dem Regierungsrat ein Anliegen war, die Massnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen rechtzeitig auf eine genügende und dauerhafte Rechtsgrundlage zu stellen, sprach er sich in seiner Vernehmlassung vom 20. März 2007 für die Option "Verfassungsgrundlage" aus.

2.6. Konkordatslösung

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

2.7. Einstellung der Arbeiten zur Regelung auf Bundesebene und Verzicht auf die Verfassungslösung

Für den Bund war es immer klar, dass die Arbeiten an der Verfassungsgrundlage nur so lange weitergeführt würden, bis die unmittelbare Verwirklichung eines Konkordats noch vor Ablauf der befristeten Massnahmen, also noch vor Ende 2009, definitiv feststeht. Nachdem der Konkordatstext zwischenzeitlich durch die KKJPD verabschiedet und zur Ratifikation freigegeben wurde, ist davon auszugehen, dass es den Kantonen gelingt, das Konkordat zu ratifizieren und rechtzeitig auf den 1. Januar 2010 in Kraft zu setzen. Damit würde die Arbeit an einer Regelung auf Bundesebene eingestellt und auf die Verfassungslösung verzichtet.

3. Konkordat

3.1. Entstehung und Grundzüge des Konkordats

Nachdem, wie erwähnt, die Frühjahresversammlung 2007 der KKJPD beschlossen hatte, die Konkordatslösung weiterzuverfolgen und somit die geltende Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der inneren Sicherheit beizubehalten, wurde im August/September 2007 bei den Kantonen und den interessierten Kreisen eine Vernehmlassung zum Konkordatsentwurf durchgeführt. Die Befragten stimmten den Konkordatsregeln im Allgemeinen zu, so auch der Kanton Zug. Allerdings schlug der Kanton Zug in Absprache mit der kantonsrätlichen Konkordatskommission, die ins kantonsinterne Mitberichtsverfahren einbezogen wurde, in seiner Vernehmlassung vom 18. September 2007 verschiedene Präzisierungen im vorgeschlagenen Konkordatstext vor. Diese Vorschläge übernahm die KKJPD indes nicht. Ihr Konkordatskonzept geht nämlich dahin, die bis Ende 2009 befristeten BWIS-Bestimmungen unverändert ins kantonale Recht zu überführen und nur dort neue Regelungen zu erlassen, wo dies unbedingt nötig ist. Anlässlich der Herbstversammlung 2007 genehmigte die KKJPD das Konkordat und beauftragte den Vorstand, das Konkordat den Kantonen zum Beitritt zu unterbreiten.

Mit dem Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen sollen die bereits heute in diesem Bereich im BWIS festgeschriebenen Regeln über das Jahr 2009 hinaus weitergeführt werden. Ausser Absatz 2 von Artikel 2 und ausser Artikel 10 enthält das Konkordat denn auch keine neuen Bestimmungen. Vielmehr vereint es in den Artikeln 1 - 9 und 11 - 13 Bestimmungen, die heute im BWIS und in der Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit enthalten sind. In den Artikeln 14 - 17 enthält das Konkordat Schlussbestimmungen zum Inkrafttreten und zur Kündigung.

3.2. Einzelne Bestimmungen

Da, wie erwähnt, das Konkordat ausser in Artikel 2 Abs. 2 und ausser in Artikel 10 keine neuen Regelungen enthält, kann auf die Ausführungen in der Botschaft zur Vorlage BWIS I verwiesen werden⁴.

Gemäss Art. 2 Abs. 2 des Konkordats gelten im Gegensatz zum BWIS nicht nur Handlungen in Stadien oder Hallen als gewalttätiges Verhalten, sondern auch solche an Sportstätten, in deren Umgebung sowie auf dem An- und Rückreiseweg. Mit dieser Ausdehnung der Definition des gewalttätigen Verhaltens kann die unbefriedigende Situation gelöst werden, dass bei Kontrollen im Umfeld von Sportveranstaltungen gegen das Mitführen oder Verwenden von gefährlichen

⁴ BBl 2005 5613 ff.

Gegenständen nicht oder nicht wirksam eingeschritten und dagegen erst beim oder nach Betreten der Sportstätten vorgegangen werden kann.

In Art. 10 wird ebenfalls eine inhaltliche Ausdehnung der BWIS-Bestimmungen vorgenommen, die sich in der Praxis als nötig erwiesen hat: Da sich oftmals Personen zwar innerhalb der Stadien friedlich verhalten, ausserhalb davon jedoch Gewalttätigkeiten verüben, sollen auch in diesen Fällen Stadionverbote verhängt werden, um eine nachhaltige präventive Wirkung zu erzielen. Den zuständigen Behörden muss es deshalb möglich sein, in solchen Fällen den Stadionbetreibern Stadionverbote zu empfehlen. Die Bestimmung bildet gleichzeitig die gesetzliche Grundlage zur Weitergabe der entsprechenden Personendaten.

4. Rechtliches

Nach § 41 Bst. i der Kantonsverfassung⁵ hat der Kantonsrat alle Verträge mit anderen Kantonen zu genehmigen. Beim Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen handelt es sich um ein rechtsetzendes Konkordat. Das heisst, für die Umsetzung der Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen muss zuerst eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Diese gesetzliche Grundlage ist das Konkordat. Das Konkordat wird mit dem Konkordatsbeitritt zum Gesetzesrecht unseres Kantons.

Mit dem Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen werden insbesondere eine unbefristete Rechtsgrundlage für die Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen mit der Möglichkeit der Anordnung eines Rayonverbots, einer Meldeauflage oder des Polizeigewahrsams geschaffen sowie die entsprechenden Zuständigkeiten und das Verfahren geregelt. Insofern tangiert das Konkordat die Behördenorganisation und das Verfahren und es betrifft eine unbestimmte Anzahl von Personen. Das Konkordat hat Gesetzesrang und unterliegt deshalb der Genehmigung des Kantonsrats.

5. Finanzielle Auswirkungen des Konkordatsbeitritts auf den Kanton Zug

Die im BWIS verankerten Massnahmen gegen den Hooliganismus, für die mit dem Konkordat eine dauerhafte Rechtsgrundlage geschaffen werden soll, werden bereits seit 1. Januar 2007 angewendet. Der zusätzliche neue Aufwand, der durch den Vollzug dieser Massnahmen entsteht, ist im Verhältnis zu jenem Aufwand zu beurteilen, der bei Sportveranstaltungen bis anhin verursacht wurde (Zunahme Polizeieinsätze, Personen- und Sachschäden usw.). Diese gesetzlichen Instrumente zur Bekämpfung der Gewalt an Sportveranstaltungen entfalten nachhaltige Wirkung und wirken daher präventiv. Dem Kanton Zug entstehen aus dem Konkordatsbeitritt gegenüber heute keine Mehrkosten, nachdem die im Konkordat vorgeschlagenen Bestimmungen bereits heute anwendbar sind, und zwar gestützt auf befristetes Bundesrecht.

⁵ BGS 111.1

6. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen stellen wir Ihnen den Antrag:

Es sei auf die Vorlage Nr. 1658.2 - 12681 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 25. März 2008

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Joachim Eder

Der Landschreiber: Tino Jorio

Beilage:
Konkordanztafel