

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

Bern, 24. Juni 2005

**Vernehmlassung zum Bundesgesetz über Massnahmen gegen Gewaltpropaganda und Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen
(Entwurf vom 01.03.2005)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Anwaltsverband (SAV) nimmt die Gelegenheit wahr, sich zum Entwurf zu einem Bundesgesetz über Massnahmen gegen Gewaltpropaganda und Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vernehmen zu lassen.

I. Allgemeiner Teil

1. Anlass und Gesetzgebungskonzept

Dem Phänomen Hooliganismus muss wirksam entgegengetreten werden. Der SAV begrüsst deshalb die wirkungsvollere Bekämpfung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen in der Schweiz, gerade auch im Hinblick auf die EURO 08.

Dass zu diesem Zwecke das Bundesgesetz zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) mit verwaltungsrechtlichen Massnahmen ergänzt werden soll, ist sinnvoll.

2. Notwendigkeit und Ziele des Gesetzesprojekts

Die Häufung der gewalttätigen Ausschreitungen insbesondere im Zusammenhang mit Fussball- und Eishockeyspielen stellt in zunehmendem Masse ein Sicherheitsproblem dar, das auf nationaler Ebene bekämpft werden muss. Es ist leider so, dass die privatrechtlichen Stadionverbote und die Möglichkeiten des geltenden Strafrechts nicht genügen, das Gewaltphänomen des Hooliganismus bei Sportanlässen einzudämmen. Der Gesetzesentwurf sieht Präventivmassnahmen zusammen mit einer nationalen Hooligan-Datenbank vor. Dieser sich auch im europäischen Ausland bewährende individualpräventive Ansatz ist geboten, um die „friedlichen“ Sportfans zu schützen und die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu wahren. Die entsprechende Ausweitung der Staatsschutzaufgabe muss in Kauf genommen werden. Allerdings müssen die geplanten Massnahmen in einem gesamtgesellschaftspolitischen Zusammenhang gesehen werden. Das Gewaltphänomen, an dem primär Gruppen von Jugendlichen beteiligt sind, kann nicht allein mit repressiven und präventiven Mitteln bekämpft werden. Die Gesellschaft ist zusätzlich mit geeigneten Kampagnen zu sensibilisieren. Wir können uns deshalb vorstellen, dass im Gesetz entsprechende Projekte thematisiert werden.

3. Verfassungsgrundlagen und internationale Verpflichtungen

Der kantonsübergreifende Koordinationsbedarf sowie auch die Bundesinteressen sind unseres Erachtens derart, dass Art. 57 Abs. 2 BV eine hinreichende Verfassungsgrundlage für die ins Auge gefassten Massnahmen darstellt.

4. Verhältnis zum internationalen Recht

Für die schweizerische Anwaltschaft ist es wichtig, dass das geplante Gesetz vereinbar ist mit der EMRK, und die Grundrechte, insbesondere die Bewegungs-, Versammlungs-, Meinungs- und Informationsfreiheit, nicht unverhältnismässig eingeschränkt werden.

II. Besonderer Teil

1. Konzept der Massnahmen

Das Konzept, Präventivmassnahmen gezielt gegen Personen zu ergreifen, die den Behörden als Gewalttäter bekannt sind, und diese von den Sportanlässen fernzuhalten, ist unseres Erachtens richtig. Im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips ist darauf zu achten, dass einschränkendere Massnahmen erst dann getroffen werden, wenn sich die mildereren als unwirksam erwiesen haben. Aus Gründen des Vollzugs dürfte es geboten sein, sich mit verwaltungsrechtlichen Massnahmen zu „begnügen“ und auf Strafrechtsbestimmungen zu verzichten. Dies ermöglicht, dass die kantonalen Polizeibehörden die vorgesehenen Massnahmen verfügen können.

Der SAV legt Wert darauf, dass den von den Massnahmen betroffenen Personen die ordentlichen kantonalen Rechtsmittel oder jene des Bundes uneingeschränkt offen stehen und ihnen insbesondere ermöglicht wird, zu den behördlichen Begründungen für die Anordnung der Massnahmen Stellung zu nehmen. Rechtmässigkeit und Angemessenheit einer Massnahme müssen im Einzelfall richterlich überprüft werden können.

2. Titel

Der Titel liesse sich unseres Erachtens prägnanter formulieren.

3. Artikel 2 Abs. 4 Bst. f

Man muss sich bewusst sein, dass die Umschreibung „anlässlich von Sportveranstaltungen“ für die allermeisten Gewaltsvorkommnisse klar ist, aber ausnahmsweise der Interpretation bedarf. Das Wort „anlässlich“ gibt grossen Interpretationsspielraum genauso wie die Wörter „Sport“ und „Veranstaltung“ in der Wortzusammensetzung Sportveranstaltungen.

4. Artikel 24a Informationen über Gewalttätigkeiten

Die nationale Hooligan-Datenbank wird grundsätzlich begrüsst. Ein spezielles Augenmerk ist jedoch auf die Anforderungen des Datenschutzes zu richten. Diese Gesetzesbestimmung hat einen engen sachlichen Bezug zu den anschliessend vorgeschlagenen Massnahmen, die primär Gegenstand dieser Vorlage sind.

5. Artikel 24b Rayonverbot

Entscheidend ist der Nachweis der „Beteiligung an Gewaltakten“ als Voraussetzung für die Aussprechung eines Rayonverbots. In der Praxis dürfte in der Regel klar sein, dass Gewalt gegen Personen oder Sachen angewendet wird. Ermessensfrage wird immer sein, wann bei Massenveranstaltungen eine „Beteiligung“ gegeben ist und wann eine solche nicht mehr bejaht werden kann. Der sichereren Rechtsanwendung könnte unseres Erachtens dienlich sein, wenn dafür eine örtliche und zeitliche Konnexität erforderlich wäre, um nicht unbeteiligte Veranstaltungsbesucher oder auch Passanten ausserhalb der Sportstätten zu erfassen.

Die Möglichkeit der flexiblen Ausgestaltung des räumlichen und zeitlichen Geltungsbereichs eines Rayonverbots ist sinnvoll und kann der Verhältnismässigkeit der Massnahme im Einzelfall entsprechen.

6. Artikel 24c Ausreisebeschränkung

Das Ziel der Massnahme, die Ausreise von Hooligans zu Sportveranstaltungen im Auslande zu verhindern, ist richtig und entspricht dem zwischenstaatlichen Rücksichtnahmegebot.

Der Entwurf sieht in Abs. 1 als Voraussetzungen kumulativ vor, dass gegen die Person bereits ein Rayonverbot und zudem die zwingende Annahme besteht, dass sich diese anlässlich einer Sportveranstaltung im Auslande an Gewaltakten beteiligen würde, wenn man sie in das fragliche Land ausreisen liesse. Weil die zweite Voraussetzung Ermessenssache ist und im Ergebnis eine schlechte Prognose für ein gewaltloses Verhalten erfordert, ist zu überlegen, ob man das Bestehen eines Rayonverbots und die Vermutung der Gewaltbeteiligung nicht **alternativ** als Voraussetzungen der Ausreisebeschränkung stipulieren soll. Es dürfte in der Praxis häufig sein, dass gegen eine bestimmte Person konkrete Anzeichen der Gewalt-

beteiligung bestehen, ohne dass gegen sie ein Rayonverbot vorliegt. Rayonverbote betreffen ja stets Inland-„Täter“, und unseres Wissens gibt es unter den Hooligans Gruppen, die „auslandspezialisiert“ sind und deshalb inländische Sportveranstaltungen grundsätzlich meiden und sich nur im Ausland gewalttätig „engagieren“.

Die zeitliche Begrenzung der Ausreisebeschränkung entspricht dem Gebot der Verhältnismässigkeit einer Massnahme. Die Ausschreibung der Ausreisebeschränkung im Fahndungssystem RIPOL drängt sich auf als Ergänzung zur Hooligan-Datenbank. Aus Datenschutzgründen ist aber die Weitergabe der Daten an Grenzwaache und ausländische Behörden in die schriftliche Verfügung aufzunehmen. Auch ist so die präventive Wirkung für die betroffene Person grösser.

7. Artikel 24d Meldeauflage

Dieses Verhaltens**gebot** bei Strafe im Unterlassungsfalle kann unseres Erachtens effizient eingesetzt werden und ist deshalb zu begrüssen. Weil die behördlich befohlene Massnahme örtlich und zeitlich klar definiert ist, ist deren Missachtung auch leicht überprüf- bzw. beweisbar, womit unnötiger Aufwand und administrativer Leerlauf vermieden werden kann. Dem Verfassungsgrundsatz, wonach Einschränkungen von Grundrechten verhältnismässig sein müssen, wird unseres Erachtens in angemessener Weise Rechnung getragen. Als „Knacknuss“ dieser Massnahme könnten sich von den betroffenen Personen kurzfristig geltend gemachte Verhinderungsgründe erweisen. Um in dieser Frage der Praxis nicht freien Lauf lassen zu wollen, empfehlen wir die Aufnahme einer zusätzlichen Bestimmung, wonach die Bezeichnete Polizeistelle umgehend unter Angabe des Verhinderungsgrunds zu benachrichtigen ist.

8. Artikel 24e Polizeigewahrsam

Diese „ultima ratio“-Massnahme zur Verhinderung von Gewalt bei grösseren Sportveranstaltung und zum Schutz der hochwertigen Rechtsgüter von Leib, Leben und Eigentum ist EMRK-konform und berücksichtigt auch das Verhältnismässigkeitsprinzip, indem sie nur anwendbar ist, wenn mildere Massnahmen erfolglos geblieben und konkrete Hinweise für die **Begehung** schwerwiegender Gewaltakte vorliegen. Auch reicht gemäss dem Wortlaut der Bestimmung für diese Massnahme das Indiz für eine **Beteiligung** nicht. Die Massnahme

dürfte deshalb primär bei Rädelsführern oder notorischen Hooligans Anwendung finden. Die zeitliche Limitierung des Polizeigewahrsams trägt dem Verhältnismässigkeitsprinzip bei der Einschränkung des Grundrechts der Bewegungsfreiheit Rechnung.

9. Artikel 24f Untere Altersgrenze

Die Beschränkung der Massnahmen auf Personen, die das 15. Altersjahr vollendet haben, ist vertretbar.

10. Artikel 24g Aufschiebende Wirkung

Das eine Massnahme grundsätzlich auch **nach** Ergreifung des Rechtsmittels vollzogen werden kann, ist für die Effizienz des Gesetzes zwingend. Einem rechtsstaatlichen Erfordernis entspricht es aber, wenn einer Beschwerde gegen eine verfügte Massnahme dann aufschiebende Wirkung zukommt, wenn die Beschwerdeinstanz oder das Gericht diese in einem Zwischenentscheid ausdrücklich gewähren.

11. Artikel 24h Kantone

Die zentrale Erfassung und Speicherung der Verfügungen und Aufhebungen von Massnahmen ist unumgänglich, um Anhaltspunkte für die künftige individuelle Risikobeurteilung von potenziellen Gewalttätern zu haben.

Wir dürfen Sie bitten, die Bemerkungen und Anregungen des Schweizerischen Anwaltsverbandes im Entwurf zu berücksichtigen, danken Ihnen und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

Schweizerischer Anwaltsverband

Eva Saluz
Präsidentin

René Rall
Generalsekretär