



Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

Vorlage an den Landrat

Beitritt zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

sowie

Anpassung des Dekrets zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Dekret BWIS)

Vom

Inhaltsverzeichnis

A.	Zusammenfassung	2
B.	Ausgangslage	3
	1. Konkordatsbeitritt	3
	2. Änderung des Dekrets zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit	5
C.	Kommentierung der Bestimmungen	6
	Titel	6
	§ 1 Richterliche Überprüfung	6
D.	Regulierungsfolgeabschätzung	7
E.	Vernehmlassungsverfahren	7
F.	Finanzielle Auswirkungen	8
G.	Antrag an den Landrat	8

A. Zusammenfassung

Gewaltbereitschaft und Gewaltausübung im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen haben in den letzten Jahren sowohl auf internationaler Ebene als auch in der Schweiz zugenommen. Um dieser negativen Entwicklung in der Schweiz zu begegnen und den Behörden im Hinblick auf künftige sportliche Grossanlässe wie die EURO 08 die notwendigen Handlungsinstrumente in die Hand zu geben, haben die Eidgenössischen Räte im Frühjahr 2006 Vorschriften für die Bekämpfung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen in das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) eingefügt. Diese beinhalten die Registrierung gewalttätiger Hooligans in einem nationalen Informationssystem sowie fünf kaskadenartig aufeinander abgestimmte präventive Massnahmen gegen Gewalt. Zudem ist es möglich, zu Gewalt aufrufende Propaganda sicherzustellen, zu beschlagnahmen oder einzuziehen.

Die Verfassungskonformität von drei der fünf vorgesehenen Massnahmen, nämlich des Rayonverbots, der Meldeauflage und des Polizeigewahrsams für Hooligans, war jedoch umstritten. Diese drei Massnahmen wurden deshalb im BWIS bis Ende 2009 befristet. Das Parlament hat in der Folge den Bundesrat mit einer Motion der Rechtskommission des Ständerates beauftragt, dafür zu sorgen, dass die beschlossenen Massnahmen auch nach Ablauf der Befristung gestützt auf eine genügende Rechtsgrundlage in Form einer Verfassungsänderung (Verfassungslösung) oder eines Konkordats (Konkordatslösung) weitergeführt werden können.

Der Bund begann in Absprache mit den Kantonen bereits im Verlauf des Sommers 2006 eine neue Verfassungsbestimmung auszuarbeiten, um in jedem Fall eine Auffanglösung zur Hand zu haben, falls die Konkordatslösung nicht oder nicht rechtzeitig realisiert werden könnte. Die Frühjahrsversammlung 2007 der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) beschloss in der Folge einstimmig, die Konkordatslösung weiterzuverfolgen, weil damit das geltende Gefüge der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der inneren Sicherheit nicht tangiert wird. Der Konkordatstext wurde an der Herbstversammlung der KKJPD am 15./16. November 2007 verabschiedet und zur Ratifikation durch die Kantone freigegeben. Gelingt es den Kantonen, das Konkordat zu ratifizieren und rechtzeitig vor dem 1. Januar 2010 in Kraft zu setzen, kann auf die Verfassungslösung verzichtet werden.

Das Konzept des Konkordats beruht darauf, die befristeten Bestimmungen des BWIS möglichst unverändert in eine neue Form zu überführen und nur dort neue Regelungen zu erlassen, wo dies unbedingt nötig erscheint. 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. Artikel 2 und 10 des Konkordats sehen vor, dass auch gegen Personen Stadionverbote ausgesprochen werden können, welche in Zusammenhang mit einer Sportveranstaltung **ausserhalb** des Stadions gewalttätig wurden.

Der Übergang zur Konkordatslösung führt auch zu einem formellen Anpassungsbedarf des Dekrets zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Dekret BWIS).

B. Ausgangslage

1. Konkordatsbeitritt

Nach § 64 Absatz 1 Buchstabe a der Kantonsverfassung (SGS 100) genehmigt der Landrat Staatsverträge, soweit nicht der Regierungsrat durch Gesetz zum endgültigen Abschluss ermächtigt ist. Im vorliegenden Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen werden insbesondere eine unbefristete Rechtsgrundlage für die Bekämpfung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen mit der Möglichkeit der Anordnung eines Rayonverbots, einer Meldeauflage oder des Polizeigewahrsams geschaffen sowie das Verfahren geregelt. Die Massnahmen bedeuten einen klaren Eingriff in die Grundrechte (Rayonverbot, Polizeigewahrsam). Es handelt sich somit um einen gesetzeswesentlichen Inhalt, weshalb der Landrat für die Genehmigung zuständig ist (§ 64 Absatz 1 Buchstabe a in Verbindung mit § 30 Buchstabe b sowie § 31 Absatz 1 Buchstabe c der Kantonsverfassung).

Gewalttätige Ausschreitungen sind zu regelmässigen Begleiterscheinungen bei Fussball- und Eishockeyspielen geworden. Beispiele sind die schweren Ausschreitungen anlässlich des Eishockey Playoff-Finalspiels 2001 im Eishockeystadion Resega in Lugano, randalierende englische Fussballfans im Zürcher Niederdorf (31. März 2003), die Krawalle am 13. Mai 2006 im Basler St. Jakob-Stadion, die Steinwürfe von Anhängern des BSC Young Boys gegen Fans des Grasshopper-Club Zürich (31. März 2007) oder die Scharmützel zwischen Anhängern des FC Luzern und des FC Zürich anlässlich des Cup-Halbfinalspiels vom 26. April 2007. Während zunächst die Ausschreitungen von Zuschauern ausgingen, hat sich dies inzwischen deutlich verändert: Gewaltbereite Hooligans interessieren sich nicht oder nur nebensächlich für den Sport, sondern suchen die gewalttätige Auseinandersetzung. Die Häufung der gewalttätigen Ausschreitungen in diesem Zusammenhang

zeigt, dass 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 Ereignis zu erleben, sehen sich zunehmend mit gewaltbereiten Gruppen konfrontiert. Hooligans nutzen den Schutz der Masse, agieren mit Vorliebe bei Auswärtsspielen und bleiben so oft anonym.

Die Bekämpfung des Gewaltphänomens mit den Mitteln der kantonalen Polizeierlasse und des Strafrechts hat sich in der Praxis als unzureichend erwiesen. Gewalt anlässlich von Sportereignissen ist ein kantonsübergreifendes Problem, da sich Hooligans bevorzugt ausserhalb ihres Wohnortkantons an Ausschreitungen beteiligen. Da sich die Ausschreitungen zudem nicht auf die Stadien beschränken, sondern rund um die Sportanlässe sowie in den Innenstädten der Austragungsorte stattfinden, sind auch die privatrechtlichen Stadionverbote nur beschränkt wirksam. Zudem können diese Stadionverbote ohne zusätzliche polizeiliche Massnahmen kaum durchgesetzt werden.

Vor diesem Hintergrund drängt es sich auf, wirksame Instrumente zur Verhinderung von Gewalt rund um sportliche Grossanlässe vorzusehen bzw. weiterzuführen.

Gewalttätige Ausschreitungen, wie sie an sportlichen Anlässen vorkommen, stellen eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dar. Gefährdet sind klassische Polizeigüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit und Eigentum, Massnahmen zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung an Sportanlässen beschlagen damit den Sachbereich der inneren Sicherheit. Diese Staatsaufgabe ist im Wesentlichen eine originäre Aufgabe der Kantone. Der Bund verfügt nach geltendem Verfassungsrecht im Bereich der inneren Sicherheit nur über einige fragmentarische Kompetenzen. Da die verfassungsrechtliche Grundlage einiger im BWIS enthaltenen Massnahmen umstritten war (Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam, wurden diese Massnahmen im BWIS bis Ende 2009 befristet.

Es muss davon ausgegangen werden, dass die Problematik der Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen auch nach Durchführung der EURO 08 und der Eishockey-Weltmeisterschaft 2009 weiter bestehen wird. Die bis Ende 2009 befristeten Massnahmen zur Bekämpfung und Vermeidung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam) müssen deshalb auch nach Ablauf der Befristung zur Verfügung stehen. Dazu ist eine unbefristete Rechtsgrundlage nötig. Dabei ist eine Konkordatslösung einer Verfassungsänderung des Bundes mit einer Ausdehnung der Bundeskompetenzen vorzuziehen. So hat die Frühjahrsversammlung 2007 der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) einstimmig

beschlossen, die Konkordatslösung weiterzuverfolgen, weil damit das geltende Gefüge der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der inneren Sicherheit nicht tangiert wird. Der Konkordatstext wurde an der Herbstversammlung der KKJPD vom 15./16. November 2007 verabschiedet und zur Ratifikation durch die Kantone freigegeben. Das Konkordat tritt in Kraft, sobald ihm mindestens zwei Kantone beigetreten sind, frühestens jedoch auf den 1. Januar 2010. Wenn die Kantone dem Konkordat rechtzeitig beitreten, können die Massnahmen nach dem 31. Dezember 2009 somit nahtlos und auf unbestimmte Zeit weitergeführt werden.

Ausser den Artikeln 2 Absatz 2 und 10 enthält das Konkordat keine neuen Regeln. Die Bestimmungen sind identisch mit den heutigen Bundesbestimmungen im BWIS und in der Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (VWIS, SR 120.2). Gemäss Artikel 2 Absatz 2 des Konkordats gelten im Gegensatz zum BWIS nicht nur Handlungen in Stadien oder Hallen als gewalttätiges Verhalten, sondern solche an Sportstätten, *in deren Umgebung sowie auf dem An- und Rückreiseweg*. Mit dieser Ausdehnung der Definition des gewalttätigen Verhaltens kann die unbefriedigende Situation gelöst werden, dass bei Kontrollen im Umfeld von Sportveranstaltungen gegen das Mitführen oder Verwenden gefährlicher Gegenstände nicht oder nicht wirksam eingeschritten und dagegen erst beim oder nach Betreten der Sportstätten vorgegangen werden kann. In Artikel 10 wird ebenfalls eine inhaltliche Ausdehnung der bisherigen BWIS-Bestimmungen vorgenommen, die sich in der Praxis als nötig erwiesen hat: Da sich oftmals Personen zwar *innerhalb* der Stadien friedlich verhalten, *ausserhalb* davon jedoch Gewalttätigkeiten verüben, sollen auch in diesen Fällen Stadionverbote verhängt werden, um eine nachhaltige präventive Wirkung zu erzielen. Den zuständigen Behörden muss es deshalb möglich sein, den Stadionbetreibern in solchen Fällen Stadionverbote zu empfehlen. Die Bestimmung bildet gleichzeitig die gesetzliche Grundlage zur Weitergabe der entsprechenden Personendaten.

2. Änderung des Dekrets zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit

§ 23 des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG, SGS 170) sieht vor, dass der Landrat zuständig ist, die für den Vollzug neuer Bundesgesetze notwendigen richterlichen Behörden des Kantons zu bezeichnen und das Verfahren zu regeln. Daher wurde zur Ausführung des heutigen Bundesrechts das "Dekret zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit" geschaffen, welches die Zuständigkeit des Präsidiums der

Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Kantonsgerichts für die richterliche Überprüfung der Rechtmässigkeit der Anordnung des Polizeigewahrsams vorsieht. Diese Zuständigkeit ist auch mit der Konkordatslösung beizubehalten. Wie das Kantonsgericht im Urteil vom 15. August 2007 in Sachen V. R. und C.T. gegen den Regierungsrat festhielt, kommen als Behörden für die richterliche Überprüfung nur das Kantonsgericht oder das Steuer- und Enteignungsgericht in Frage. Das Dekret bedarf aus formellen Gründen (Ersatz der BWIS-Verweise durch Konkordats-Verweise) trotzdem einer Anpassung.

C. Kommentierung der Bestimmungen

Titel

Der Titel nimmt neu Bezug auf das Konkordat statt auf die auslaufenden Regelungen des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS).

§ 1 Richterliche Überprüfung

An der Zuständigkeit des Präsidiums der Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Kantonsgericht für die richterliche Überprüfung der Rechtmässigkeit des Polizeigewahrsams für Hooligans soll festgehalten werden. Angepasst wird bloss der bisherige Verweis auf das BWIS. Neu wird auf das Konkordat verwiesen.

Ein Vergleich mit anderen Kantonen (Stand März 2008) zeigt, dass diese folgende Behörden für die richterliche Überprüfung der Rechtmässigkeit des Polizeigewahrsams vorgesehen haben:

Kanton	Behörde zur Überprüfung der Rechtmässigkeit des Polizeigewahrsams gemäss BWIS
Aargau	Präsident/in des Rekursgerichts im Ausländerrecht
Basel-Stadt	Haftrichter/in
Bern	Haftgericht
Thurgau	Präsidium des Verwaltungsgerichts
Uri	Haftrichter/in
Zug	Verwaltungsgericht
Zürich	Haftrichter/in des Bezirksgerichts Zürich

D. Regulierungsfolgeabschätzung

Die kleinen und mittleren Unternehmen sind in ihrer administrativen Belastung weder vom Übergang zur Konkordatslösung noch von den formellen Anpassung des Dekrets tangiert. Weitere Ausführungen betreffend Regulierungsfolgeabschätzung erübrigen sich daher.

E. Vernehmlassungsverfahren

.....

F. Finanzielle Auswirkungen

Die Hooligan-Massnahmemöglichkeiten des Bundes sind seit 1. Januar 2007 in Kraft. Bis heute gibt es gemäss Auskunft der Polizei Basel-Landschaft keinen Fall, in welchem die schärfste Massnahme des Polizeigewahrsams angeordnet werden musste. Betreffend der übrigen Massnahmen (Rayonverbot, Meldepflicht usw.) existiert kein statistisches Material, da im System personenbezogen gesucht wird. Das heisst, wenn eine auffällige Person von der Polizei angehalten wird, überprüft diese anhand der Personalien, ob diese verzeichnet ist oder nicht. Da die Konkordatslösung nahezu identisch ist mit der heutigen Bundeslösung, kann aber davon ausgegangen werden, dass der Aufwand etwa gleich gross sein wird.

Der Bundesrat¹ geht in seinen Ausführungen anlässlich des Erlasses des BWIS davon aus, dass die einzelnen Kantone voraussichtlich bloss eine geringe Anzahl Massnahmen werden anordnen müssen. Zudem würden die Kantone durch die geplanten präventiven Massnahmen mittel- bis längerfristig entlastet. Langfristig werde sich auch die generalpräventive Wirkung der neuen Massnahmen gegen Gewalt positiv auswirken.

G. Antrag an den Landrat

Auf Grund der vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, dem Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen beizutreten sowie die Änderungen des Dekrets zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Dekret BWIS) gemäss beiliegendem Entwurf zu beschliessen.

Liestal,

Im Namen des Regierungsrates
Die Präsidentin:

Der Landschreiber:

¹ vgl. die Botschaft vom 17.08.2005 über die Änderung des BWIS (Bundesblatt 2005, S. 5636 f.)

Beilage

1. Entwurf Landratsbeschluss
2. Konkordat vom 15. November 2007 über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen