
Hooliganismus und Sport¹

DANIEL THALER

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|------------|
| Hooliganismus und Sport | 245 |
| 1. Hooligan und Hooliganismus..... | 247 |
| 2. Geltende rechtliche Rahmenbedingungen..... | 250 |
| 2.1 Verfassungs- und Staatsvertragsrecht..... | 251 |
| 2.1.1 Kompetenzordnung gemäss Bundesverfassung..... | 251 |
| 2.1.2 Europaratskonvention..... | 252 |
| 2.1.3 EMRK / UNO-Pakt II | 253 |
| 2.1.4 Personenfreizügigkeitsabkommen..... | 253 |
| 2.1.5 Fazit zur rechtlichen Rahmenordnung..... | 254 |
| 2.2 Strafrecht | 255 |
| 2.2.1 Nicht hooliganspezifisches allgemeines Strafrecht | 255 |
| 2.2.2 Hooligantypische Straftatbestände | 255 |
| 2.3 Verwaltungsrecht (Polizeirecht)..... | 256 |
| 2.3.1 Vereinzelt materielle Polizeigesetze..... | 257 |
| 2.3.2 Polizeigeneralklausel..... | 257 |
| 2.3.3 Polizeimassnahmen gegen Hooligans | 258 |
| 2.3.4 Kostenüberwälzung polizeilicher Massnahmen gegen Hooligans.... | 259 |
| 2.3.5 Hooliganismus-Stellen | 260 |
| 2.4 Zivilrecht | 261 |
| 2.4.1 Haftung von Hooligans | 261 |
| 2.4.2 Sportstättenhaftung..... | 262 |
| 2.4.3 Veranstalterhaftung | 262 |
| 2.4.4 Stadionverbote und Alkoholverbot..... | 266 |
| 2.4.5 (Video-)Überwachung von Stadien | 267 |
| 2.5 Verbandsrecht | 268 |
| 2.5.1 Sicherheitsrichtlinien..... | 269 |
| 2.5.2 Alkoholverbot im Besonderen..... | 272 |
| 2.5.3 Nationale Stadionverbote | 272 |
| 2.5.4 Kausalhaftung der Sportclubs für Ausschreitungen von Hooligans?.. | 273 |
| 2.6 Kooperation im Kampf gegen Hooliganismus | 275 |
| 2.6.1 Sicherheit innerhalb von Sportstätten..... | 275 |
| 2.6.2 Sicherheit ausserhalb von Sportstätten | 276 |
| 3. Gründe für eine spezifische Hooliganismus-Gesetzgebung..... | 276 |
| 3.1 Häufung gewalttätiger Ausschreitungen schweizweiter Bedeutung.. | 276 |
| 3.2 Infiltration, Rekrutierung, Zusammenwirken Hooligans – Rechts- extreme..... | 277 |

¹ Der Beitrag berücksichtigt Entwicklungen bis anfangs November 2005.

| | | |
|-----------|---|------------|
| 3.3 | Fehlendes Handlungsinstrumentarium von Behörden und Sportverbänden | 277 |
| 3.4 | Gewaltfreie Austragung von Sportgrossveranstaltungen..... | 278 |
| 3.5 | Rechtsvergleich Europa..... | 280 |
| 3.5.1 | Internationale EU-Polizeizusammenarbeit | 280 |
| 3.5.2 | Länderspezifische Hooliganismus-Gesetzgebung | 282 |
| 4. | Laufende legislatorische Schritte (de lege ferenda) | 282 |
| 4.1 | Gesetzgeberische Stossrichtung und Effektivitätsfrage..... | 282 |
| 4.2 | Gesetzgebungsvorhaben im Bereich innere Sicherheit..... | 284 |
| 4.2.1 | Schritt 1: BWIS | 284 |
| 4.2.2 | Schritt 2: "BWIS I" | 284 |
| 4.2.3 | Schritt 3: "BWIS Ia" | 285 |
| 4.2.4 | Weitere geplante Schritte: "BWIS Ib" und "BWIS II" | 286 |
| 5. | Neue Massnahmen der präventiven Hooliganismus-Bekämpfung..... | 287 |
| 5.1 | Gemeinsame Zielrichtung und Merkmale der Präventivmassnahmen | 287 |
| 5.2 | Verfassungskonformität und Grundrechtsschutz..... | 289 |
| 5.3 | Gewaltpropaganda: Art. 13a BWIS..... | 291 |
| 5.3.1 | Ausgangslage und Zielsetzung | 291 |
| 5.3.2 | Kerngehalt der Massnahme | 292 |
| 5.3.3 | Voraussetzungen des Erlasses der Massnahme | 292 |
| 5.3.4 | Zuständigkeit und Verfahren..... | 293 |
| 5.4 | Nationale Hooligan-Datenbank: Art. 24a BWIS | 294 |
| 5.4.1 | Zielsetzung und Kerngehalt der Massnahme..... | 294 |
| 5.4.2 | Voraussetzungen der Registrierung..... | 295 |
| 5.4.3 | Rechtliche Problemfelder..... | 297 |
| 5.5 | Rayonverbot: Art. 24b BWIS | 298 |
| 5.5.1 | Voraussetzungen des Erlasses der Massnahme | 298 |
| 5.5.2 | Festlegung des Rayons | 300 |
| 5.5.3 | Zuständigkeit und Verfahren..... | 300 |
| 5.6 | Ausreisebeschränkung: Art. 24c BWIS..... | 301 |
| 5.6.1 | Ausgangslage und Zielsetzung | 301 |
| 5.6.2 | Voraussetzungen des Erlasses der Massnahme | 302 |
| 5.6.3 | Kompatibilität mit der Niederlassungsfreiheit und der Personenfreizügigkeit | 303 |
| 5.6.4 | Zuständigkeit und Verfahren..... | 304 |
| 5.6.5 | Exkurs: Einreisesperre gemäss Art. 13 ANAG | 304 |
| 5.6.6 | Exkurs: Neues Ausländergesetz | 306 |
| 5.7 | Meldeaufgabe: Art. 24d BWIS..... | 307 |
| 5.7.1 | Voraussetzungen des Erlasses der Massnahme | 307 |
| 5.7.2 | Meldezeiten | 308 |
| 5.7.3 | Meldeort..... | 308 |
| 5.7.4 | Zuständigkeit und Verfahren..... | 308 |
| 5.8 | Polizeigewahrsam: Art. 24e BWIS..... | 309 |
| 5.8.1 | Grundsätzliche Anforderungen an einen Freiheitsentzug..... | 309 |
| 5.8.2 | Voraussetzungen des Erlasses der Massnahme | 310 |
| 5.8.3 | Zuständigkeit und Verfahren..... | 311 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 5.9 | Weitere Regelungen zu den Präventivmassnahmen | 312 |
| 5.9.1 | Untere Altersgrenze..... | 312 |
| 5.9.2 | Keine Suspensivwirkung..... | 312 |
| 5.9.3 | Einstweilige Befristung bestimmter Massnahmen | 313 |
| 6. | Zwei ausgewählte Problemkreise der neuen Hooliganismus- | |
| | Gesetzgebung..... | 313 |
| 6.1 | Unbestimmter Gewaltbegriff..... | 313 |
| 6.2 | Auswirkungen auf das Haftungsrecht?..... | 316 |
| 6.2.1 | Hooliganhaftung..... | 317 |
| 6.2.2 | Veranstalterhaftung | 317 |
| 6.2.3 | Staatshaftung..... | 318 |
| 6.2.4 | Fazit..... | 321 |
| | Literatur- und Materialienverzeichnis..... | 322 |
| | Anhang: Gesetzesentwurf..... | 325 |

1. Hooligan und Hooliganismus

Der Begriff Hooligan ist seit Anfang des zwanzigsten Jahrhunderts belegt, anfänglich in der Bedeutung "gewalttätiger Krimineller", in der Folge allgemein als gewalttätiger, roher Mensch (Rowdy). Verwendung fand der Begriff auch für Halbstarke in Amerika, Grossbritannien und Osteuropa. Ab der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts wurde "Hooliganismus" in Zusammenhang mit Krawallen in Fussballstadien gesetzt, zunächst in Bezug auf englische, später auch auf deutsche Fussballrowdies. Die Herkunft des Wortes "Hooligan" ist letztlich ungeklärt. Sie könnte zurückgehen auf eine gleichnamige irische Familie, deren Mitglieder notorische Raufbolde gewesen sein sollen, die durch die Strassen zogen. Möglicherweise liegt der Ursprung der Bezeichnung indes beim Iren Patrik Hooligan, der 1898 als Randalierer in einem Londoner Polizeibericht vermerkt wurde. Vielleicht bezieht sich der Name aber auch auf eine Strassengang oder Bande aus dem britischen Islington mit der Bezeichnung "hooley", wobei das Wort aus dem Irischen stammt und "wild" oder "Sauforgie" bedeutet².

Hooligans und Hooliganismus sind ein Phänomen, das auch in der Schweiz seit der Jahrtausendwende akut auftritt³. Nach der geplanten künftigen gesetzlichen Sprachregelung wird unter Hooliganismus etwas

² Siehe DUDEN, Herkunftswörterbuch; DUDEN, Wörterbuch; WIKIPEDIA; Hooligans – eine Begriffsbildung mit unterschiedlicher Herkunft, www.hooligans.de.

³ ERLÄUTERUNGEN VORENTWURF, 9.

allgemein formuliert die "Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen" verstanden⁴. Dies trägt durchaus dem Umstand Rechnung, dass ein fester Begriff des Hooliganismus nicht existiert⁵.

Hooligans sind Gewaltbereite (in Gruppen) an und um Sportanlässe v.a. des Fussballs und des Eishockeys, aber zunehmend auch bei anderen Sportarten wie Basketball. In der Schweiz wird der gezielt Ausschreitungen provozierende harte Kern mit rund 400 Personen geschätzt, bei zusätzlich etwa 600 gelegentlich Gewaltbereiten⁶. Die eigentlichen Hooligans werden auch als "C-Fans" bezeichnet. Sie sind organisiert und suchen den Kampf, wogegen "B-Fans" unter bestimmten Umständen, etwa bei Alkoholisierung, gewaltgeneigt sind. Normale Zuschauer bzw. "A-Fans", die grundsätzlich keine Probleme verursachen, bilden die grosse Mehrheit von über 99% der gelegentlichen und regelmässigen Besucher von Sportveranstaltungen⁷.

Der gegenwärtige typische Hooligan in der Schweiz ist zwischen 15 und 35 Jahre alt, männlich und Schweizer Bürger⁸. Er sucht einen gewissen Nervenkitzel und hat kaum einen politischen Hintergrund. Die Leute kommen aus vielen Schichten, Hilfsarbeiter bis Studierende, Alleinstehende und Familienväter. Es sind an sich keine asozialen Typen, sondern grundsätzlich zuverlässige Berufsleute, für die Hooliganismus ein Ventil ist, um aus den Zwängen des Alltags auszubrechen⁹. Es gilt in etwa das Motto:

⁴ Siehe dazu unten Ziff. 4 und Ziff. 5.

⁵ Für eine detaillierte Untersuchung des Gewaltphänomens im Sport siehe Bundesministerium des Innern (BMI), Hooliganismus in Deutschland: Ursachen, Entwicklung, Prävention und Intervention, September 2001. Eine begriffliche Untersuchung des Hooliganismus findet sich bei MEIER, 9 ff.

⁶ BOTSCHAFT, 3.2; ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 4; NZZ, 24. März 2005; Tages-Anzeiger, 18. August 2005.

⁷ SCHERRER, Ausschreitungen, 211; Swissinfo, 3. Juni 2004; NZZ, 5. Juni 2004. Mitunter wird feiner unterschieden: Demnach treffen sich eigentliche Hooligan-Gruppen gezielt mit anderen Hooligans. Sie suchen die Auseinandersetzung, ohne Aussenstehende zu tangieren. Demgegenüber laufen "erlebnisorientierte Fans", zunächst ohne selber aktiv zu werden, im Pulk der Gewaltbereiten mit. Letztere begehen Sachbeschädigungen, greifen andere Besucher an und attackieren die Polizei, wobei die Gefahr besteht, dass auch die Erlebnisorientierten ins Lager der Gewaltbereiten kippen. Schliesslich wird in Abgrenzung zu „klassischen“ Hooligans auch von „Fussballchaoten“ gesprochen, die nicht den Kampf mit gegnerischen Fans oder Ordnungsdiensten, sondern schlichtweg Krawall und Radau suchen; NZZ, 8. Juni 2005; Tagblatt der Stadt Zürich, 31. Oktober 2005.

⁸ NZZ, 1./2. November 2003.

⁹ Diese weit verbreitete These des Hooligans als psychosozial unauffällige Person, die in einer Art Doppelexistenz nur am Wochenende die Aggressionsbedürfnisse auslebt, ist indes umstritten und in einer umfangreichen deutschen Studie eher widerlegt worden;

Während der Woche hart arbeiten und am Wochenende beim Fussball oder Eishockey die "Sau rauslassen". Beim Fussball kommt es besonders zwischen Anhängern von Basel und den Zürcher Clubs GC und FCZ zu Zusammenstössen¹⁰.

Hooliganismus ist eine Art Männerritual, wo man in der Szene den "harten Hund" abgeben kann. Man kann zeigen, wer die Nummer 1 ist. Hooligans fallen durch ein besonderes Auftreten und ihre Bewegungen, mithin auch durch ihre Kleidung auf, wobei sie das Spiel nicht interessiert, sondern die Aufmerksamkeit auf ganz andere Dinge gerichtet ist, nämlich die gewaltsame Auseinandersetzung mit Gleichgesinnten bzw. gegnerischen Fans oder mit Sicherheitsbeamten. Hiesige Hooligans werden v.a. aktiv nach Spielen des lokalen Clubs, kaum nach Spielen der Nationalmannschaft, und mehrheitlich bei Auswärtsspielen oder im Ausland, weil sie so leichter anonym bleiben können. Hooligans trachten danach, aus dem Nichts aufzutauchen, wahllos oder auch zielgerichtet, jedoch grundsätzlich ohne Waffe zu prügeln, und dann im Nichts wieder zu verschwinden. Mit zunehmenden Kontrolleingriffen von Behörden und Veranstaltern konzentrieren sich gewalttätige Zusammenstösse nicht mehr nur auf und um Sportstätten, sondern sie verlagern sich zunehmend auch auf Bahnhofplätze, Innenstädte und Reiserouten¹¹.

Hooligans erleben beim Prügeln einen "Kick", den andere Personen z.B. beim Extremsport finden. Sie sprengen ihr bürgerliches Korsett und suchen Befriedigung für ihre gewaltbetonten Bedürfnisse. Der Gewaltakt wird zu einer Art Droge, das Zuschlagen zum ultimativen Gefühl des braven Bürgers, das ihn erregt und dessen Gier gestillt werden muss. Wichtig ist auch der erlebte Hass von vielen Seiten, somit das Gegenteil dessen, was im Alltag erwartet wird¹².

Rechtsextreme versuchen seit einiger Zeit, unter Fussball- und Eishockeyfans neue Mitglieder zu rekrutieren, sozusagen eine Kontaktanknüpfung beim gemeinsamen Randalieren. Die Unterscheidung zwischen Rechtsextremen und "gewöhnlichen" Hooligans ist mitunter wegen der

Bundesministerium des Innern (BMI), Hooliganismus in Deutschland: Ursachen, Entwicklung, Prävention und Intervention, September 2001. Gemäss dieser Studie ist heute auch der sich mehr und mehr aufweichende Hooligan-"Ehrenkodex", nach welchem man keine Waffen einsetze, nicht auf dem Boden liegende Opfer schlage und sich nur mit gleich starken Gegnern prügle, eher als Mythos zu betrachten.

¹⁰ Siehe etwa NZZ, 5. Juni 2004; Swissinfo, 3. Juni 2004.

¹¹ Siehe etwa Swissinfo, 3. Juni 2004; NZZ, 24. März 2005; Tages Anzeiger, 24. März 2005, 2; www.hooligans.de.

¹² www.hooligans.de. Für weitergehende Untersuchungen des Hooliganismus im Fussball siehe etwa PILZ, Gewalt, sowie PILZ, Ergebnisse.

ähnlichen Kleidung schwierig. Trotz solcher Verbindungen etwa in den Städten Bern, Basel, Lugano und Zürich sind schweizerische Hooligans gesamthaft betrachtet eher (noch) apolitisch, wenn auch eine schleichende Politisierung der Szene einzusetzen scheint¹³. Ernstere Verbindungen von Hooligans und Rechtsextremen finden sich etwa in Bern und Lugano, wogegen in Zürich inzwischen sogar Hooligans existieren, die sich explizit von Rechtsextremen abgrenzen. Hingegen wird befürchtet, die Fussball EURO 2008 in der Schweiz und Österreich könnte als Plattform für international organisierte Rechtsextreme genutzt werden¹⁴.

Ähnliche (Sicherheits-)Probleme, wie sie Hooligans und Chaoten stellen, können auch andere neuere gesellschaftliche Phänomene um den Sport und die Sportstätten hervorrufen. Zu denken ist etwa an „Flitzer“¹⁵ und Exhibitionisten in Fussballstadien sowie an spontane oder organisierte politische und gesellschaftliche Kundgebungen in Stadien und im Umfeld von Grosssportveranstaltungen.

2. Geltende rechtliche Rahmenbedingungen

Hooliganismus beschlägt verschiedene Bereiche staatlicher und privater Vorkehrungen. Die staatliche Normensetzung zur Bekämpfung des Gewaltphänomens im Sport hat vorab die bundesstaatliche Kompetenzordnung zu beachten. Soweit vorbeugende Massnahmen im Kampf gegen Hooligans in Frage stehen, beschlagen sie den Bereich der inneren Sicherheit. Deshalb sollen die geplanten neuen Präventivmassnahmen gegen Hooligans in die Staatsschutzgesetzgebung und damit in das BWIS¹⁶ integriert werden¹⁷.

¹³ NZZ, 24. März 2005, 13. Demgegenüber sind etwa in Italien grosse Ultra-"Fan"-Gruppen mit links- und v.a. rechtsextremistischer Ausrichtung festzustellen, die grossen Einfluss auf das Geschehen um Stadien und auf Clubverantwortliche ausüben; NZZ, 14. April 2005, 64.

¹⁴ Vgl. etwa NZZ, 24. März 2005, 13; Swissinfo, 27. Juli 2004; St. Galler Tagblatt, 20. August 2004.

¹⁵ Vgl. BREUCKER, Spielfeld-Flitzer.

¹⁶ Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (SR 120).

¹⁷ Dazu unten Ziff. 5.

2.1 Verfassungs- und Staatsvertragsrecht

2.1.1 Kompetenzordnung gemäss Bundesverfassung

Die Gesetzgebung auf den Gebieten des Zivilrechts und des Strafrechts ist Sache des Bundes¹⁸. Für entsprechende Regulierungen des Hooliganismus besteht somit eine umfassende Bundeskompetenz.

Die Zuständigkeit für die innere Sicherheit liegt gemäss der in Art. 3, 42 und 43 BV geregelten allgemeinen bundesstaatlichen Kompetenzordnung primär bei den Kantonen. Art. 52 BV bezweckt die Garantie der kantonalen Staatlichkeit und Souveränität durch den Bund¹⁹. Im Rahmen der Bundesgarantien schützt der Bund die verfassungsmässige Ordnung der Kantone²⁰, und er greift ein, wenn die Ordnung in einem Kanton gestört oder bedroht ist und der betroffene Kanton sie nicht selber oder mit Hilfe anderer Kantone schützen kann²¹. Insofern obliegt dem Bund die Letztverantwortung für die Wahrung der verfassungsmässigen Ordnung in den Kantonen und für den Schutz vor deren Überforderung bei schwerwiegender Bedrohung der inneren Sicherheit²².

Gemäss Art. 57 BV sorgen Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung (Abs. 1); sie koordinieren ihre Anstrengungen im Bereich innere Sicherheit (Abs. 2). Allerdings nimmt Art. 57 BV keine Kompetenzzuweisung zu Gunsten des Bundes im Bereich der inneren Sicherheit vor, sondern die Kantone sorgen primär selbst für die öffentliche Sicherheit und Ordnung auf ihrem Hoheitsgebiet²³.

Darüber hinaus wird eine im Bestand des gesamtschweizerischen Gemeinwesens abgeleitete inhärente Zuständigkeit des Bundes angenommen, im Inneren die notwendigen Massnahmen zum eigenen Schutze bzw. zum Schutz seiner Institutionen und Organe zu treffen, wenngleich dies in der Bundesverfassung nicht klar zum Ausdruck kommt²⁴. Die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften gegen Hooliganismus lässt sich indes daraus nicht ableiten²⁵.

¹⁸ Art. 122 Abs. 1 BV, Art. 123 Abs. 1 BV.

¹⁹ SGK-SCHWEIZER/KÜPFER, N 3 zu Art. 52 BV.

²⁰ Art. 52 Abs. 1 BV.

²¹ Art. 52 Abs. 2 BV.

²² SGK-SCHWEIZER/KÜPFER, N 3 zu Art. 52 BV, N 7 zu Art. 57 BV.

²³ SGK-SCHWEIZER/KÜPFER, N 1, 6 zu Art. 57 BV; GUNDELFINGER, 189.

²⁴ Vgl. BOTSCHAFT, 5.1; SGK-SCHWEIZER/KÜPFER, N 8 zu Art. 57 BV.

²⁵ ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 3.

Tatsache ist aber auch, dass der Bund trotz unklarer Kompetenzlage zunehmend ergänzend zu den Kantonen polizeiliche Aufgaben wahrnimmt, insbesondere Aufgaben der Informationsverarbeitung sowie exekutive Aufgaben zum Schutz der inneren Sicherheit und Ordnung²⁶.

Bund und Kantone müssen im Bereich der inneren Sicherheit miteinander kooperieren. Dies ergibt sich aus Art. 44 BV sowie dem in Art. 57 Abs. 2 BV formulierten Koordinationsauftrag²⁷. Demnach wird angenommen, der Bund könne dort, wo im Bereich der inneren Sicherheit spezifische Bundesinteressen oder koordinationsbedürftige gesamtschweizerische Interessen in Frage stehen, auch gesetzgeberisch tätig werden²⁸. Soweit zur Wahrung der inneren Sicherheit die Zusammenarbeit mit dem Ausland erforderlich ist, leitet sich die Bundeskompetenz aus Art. 54 Abs. 1 BV ab²⁹.

Im Bereich des Hooliganismus sind Bundesinteressen insofern berührt, als der Ruf der Schweiz als sicheres Land in Frage gestellt wird und das internationale Ansehen der Schweiz durch gewalttätige Hooligans beschädigt wird. Dabei ist insbesondere die öffentliche Sicherheit bei sportlichen Grossereignissen wie der Fussball EURO 2008, wo der Rahmen eines regionalen oder kantonalen Anlasses gesprengt wird, zu gewährleisten. Dazu muss bei internationalen Anlässen eine minimale Kompatibilität der Sicherheitsmassnahmen sichergestellt werden können³⁰.

2.1.2 Europaratskonvention

Das europäische Übereinkommen über Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen von Zuschauern bei Sportanlässen, insbesondere bei Fussballspielen vom 19. August 1985 ist für die Schweiz am 1. November 1990 in Kraft getreten³¹. Es verpflichtet die Vertragsstaaten im Hinblick auf eine Harmonisierung der Sicherheitsstandards in Europa Gesetze zu schaffen, die Massnahmen zur Verhinderung von Gewaltakten bei Sportveranstaltungen vorsehen. Es sind namentlich Präventivmassnahmen zu treffen, mit denen bekannte Unruhestifter von Sportanlässen ausgeschlossen werden

²⁶ SCHWEIZER, 380 f., 385. Zu Staatsschutz- und polizeilichen Aktivitäten des Bundes SGK-SCHWEIZER/KÜPFER, N 11 ff. zu Art. 57 BV.

²⁷ SGK-SCHWEIZER/KÜPFER, N 9 zu Art. 57 BV.

²⁸ ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 3; BOTSCHAFT, 5.1.

²⁹ SGK-SCHWEIZER/KÜPFER, N 9 zu Art. 57 BV.

³⁰ ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 3.

³¹ SR 0.415.3.

können³². Allerdings ist davon auszugehen, dass die Umsetzung dieser Massnahmen nach der innerstaatlichen Kompetenzausscheidung zu erfolgen hat und damit grundsätzlich (primäre) Sache der Kantone ist³³.

2.1.3 EMRK / UNO-Pakt II

Die Zielrichtung der Bekämpfung des Gewaltphänomens im Umfeld des Hooliganismus ist mit der EMRK³⁴ und dem UNO-Pakt II³⁵ vereinbar³⁶. Präventivmassnahmen gegen Hooligans³⁷ betreffen primär das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens³⁸, die Versammlungs- und Bewegungsfreiheit³⁹ und die persönliche Freiheit⁴⁰.

2.1.4 Personenfreizügigkeitsabkommen

Soweit (geplante) Präventivmassnahmen die Freizügigkeit von Schweizern und EU-Bürgern mit Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz einschränken, sind die Vorgaben des Personenfreizügigkeitsabkommens (FZA)⁴¹ einzuhalten⁴². Ein Verstoss gegen das FZA ist dann anzunehmen, wenn Massnahmen durch übergeordnete Allgemeininteressen nicht zu rechtfertigen und unverhältnismässig sind. Die Personenfreizügigkeit

³² Art. 1 Ziff. 1 i.V.m. Art. 3 Ziff. 1 lit. c, Art. 1 Abs. 2, Art. 3 Ziff. 4 Europaratskonvention (SR 0.415.3).

³³ BBl 1990 I 9; ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 3 f.

³⁴ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (SR 0.101).

³⁵ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.2).

³⁶ BOTSCHAFT, 5.3; ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 4.

³⁷ Zu den geplanten Präventivmassnahmen gegen Hooligans unten Ziff. 5.

³⁸ Art. 8 EMRK; Art. 17 UNO-Pakt II.

³⁹ Art. 11 EMRK; Art. 12 UNO-Pakt II.

⁴⁰ Art. 5 EMRK; Art. 9 UNO-Pakt II.

⁴¹ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999, in Kraft seit 1. Juni 2002 (SR 0.142.112.681).

⁴² Nach der Annahme der Volksabstimmung vom 25. September 2005 über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die neuen EU-Staaten wird das entsprechende mit der EU ausgehandelte ergänzende Protokoll voraussichtlich Ende 2005/anfangs 2006 in Kraft treten. Dieses legt, zusammen mit flankierenden Massnahmen gegen Lohn- und Sozialdumping, Zuwanderungsbeschränkungen fest, die eine schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs gegenüber den neuen EU-Staaten mit Übergangsfristen bis 2011 ermöglichen.

kann nach Art. 5 des Anhangs zum Freizügigkeitsabkommen (FZA) zum Schutz der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit eingeschränkt werden⁴³. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes fallen darunter auch Präventivmassnahmen gegen Hooligans, selbst wenn sich diese noch nicht strafbar gemacht haben, jedoch eine ausreichende, aktuelle und ernsthafte Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung besteht; im Weiteren sind solche Massnahmen nicht diskriminierend auszugestalten, zudem müssen sie ausschliesslich auf das Verhalten des betroffenen Hooligans abstellen, überprüfbar und verhältnismässig sein⁴⁴.

2.1.5 Fazit zur rechtlichen Rahmenordnung

Die Legiferierungszuständigkeit des Bundes in den Bereichen Zivil- und Strafrecht ist unbestritten. Heikel ist die Kompetenzfrage bezüglich präventiver Verwaltungsmassnahmen. Ohne Zweifel kann Hooliganismus zu mitunter gravierenden Störungen der öffentlichen Ordnung führen. Gesamthaft betrachtet kann ein kantonsübergreifender Koordinationsbedarf bei der Bekämpfung des Hooliganismus wie auch die Tangierung von Bundesinteressen grundsätzlich bejaht werden; ebenso ein zeitlicher Druck im Hinblick auf das Grosssportereignis Fussball Euro 2008⁴⁵. Trotzdem ist die verfassungsrechtliche Grundlage für bundesgesetzliche Präventivmassnahmen, die sich gegen gewalttätige Personen aus dem Hooligan-Umfeld richten, recht dünn⁴⁶. Namentlich ist fraglich, ob Gewaltakte von Hooligans bzw. Ausschreitungen anlässlich von Sportveranstaltungen den Staat in seiner Existenz wirklich bedrohen. Fraglich ist auch, ob der Koordinationsbedarf bei der Bekämpfung des Hooliganismus tatsächlich so hoch ist, dass eine nationale Lösung erforderlich ist, und etwa eine interkantonale Kooperation nicht ausreichen würde. Immerhin hat die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) eine Lösung auf Bundesebene ausdrücklich begrüsst⁴⁷.

⁴³ BOTSCHAFT, 5.3.

⁴⁴ Im Einzelnen siehe EuGH-Entscheide Rs. 41/74 (van Duyn), Rs. 30/77 (Bouchereau), Rs. 115/81 und 116/81 (Rutili), Rs. C-101/01 (Olazabal), Rs. C-482/01 und C-493/01 (Orfanopoulos).

⁴⁵ So auch BOTSCHAFT, 5.1; ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 4.

⁴⁶ Siehe auch die Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren; ERGEBNISSE ENTWURF, 4, 9; ERGEBNISSE VORENTWURF, 9 f.

⁴⁷ ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 4; BOTSCHAFT, 5.1.

Die geltenden verfassungsrechtlichen Vorgaben bedingen, dass sich der Bund bei der Bekämpfung des Hooliganismus mit Kompetenzzuweisungen an sich selbst zurückhält und im Zweifel die Kantone kompetent bleiben. Dies gilt umso mehr für den Vollzug von Massnahmen. In jedem Fall sind staatsvertragliche Vorgaben einzuhalten und ist der Grundrechtsschutz im Auge zu behalten⁴⁸. Gegebenenfalls sind neue Verfassungsgrundlagen zu schaffen.

2.2 Strafrecht

2.2.1 Nicht hooliganspezifisches allgemeines Strafrecht

Das Strafrecht sanktioniert in verschiedener Weise das Verhalten von Hooligans. Ein spezifischer Hooliganstraftatbestand existiert zwar nicht, doch können die allgemeinen Straftatbestände greifen. Unter Schutz stehen diverse von Hooligans mitunter angegriffene Rechtsgüter, namentlich Leib und Leben, Vermögen, Ehre, Freiheit. Aber auch die Straftatbestände betreffend Gemeingefährlichkeit, öffentlicher Friede und öffentliche Gewalt können greifen⁴⁹.

Angesichts des Auftretens von Hooligans in Gruppen ist Mittäterschaft nahe liegend⁵⁰. Als Mittäter kommt etwa in Frage, wer Mittel für Gewaltakte beschafft oder wer bei Ausschreitungen, die unmittelbar andere verursachen, mit Wurfgeschossen und Schlaginstrumenten ausgerüstet ist, oder wer Mitglied des Organisationskomitees ist, auch wenn er sich während Ausschreitungen selbst zurückhält.

2.2.2 Hooligantypische Straftatbestände

Im besonderen Fokus sind folgende Straftatbestände, mit denen Hooligans bei Ausschreitungen anlässlich von Sportveranstaltungen typischerweise in Konflikt geraten können:

- fahrlässige⁵¹ und vorsätzliche⁵² Körperverletzung, etwa als Folge des Abfeuerns von Feuerwerkskörpern, Handfackeln, Knallpetarden,

⁴⁸ Zur Zulässigkeit der Regelung der einzelnen geplanten Präventivmassnahmen siehe unten Ziff. 5.

⁴⁹ Einen vertieften Überblick über die strafrechtlichen Implikationen bei Sportveranstaltungen gibt SCHERRER, Ausschreitungen, 203 ff.

⁵⁰ Dazu TRECHSEL, N 9 ff. vor Art. 24 StGB.

⁵¹ Art. 125 StGB.

- Rauchbomben, durch Flaschenwurf, Baseballschläger und Wurfgeschosse aller Art sowie durch Randaliererei und Krawalle;
- Raufhandel⁵³, z.B. beim tätlichen Aufeinanderprallen von gegnerischen "Fan"- und Hooligan-Gruppen;
 - Sachbeschädigung⁵⁴ bei Vandalenakten oder durch Graffiti-Schmierereien;
 - Nötigung⁵⁵, z.B. durch einschüchterndes und furchterregendes Einwirken auf die Willens- und Handlungsfreiheit friedlicher Zuschauer;
 - Hausfriedensbruch⁵⁶ bei der Verletzung privater Stadionverbote;
 - Landfriedensbruch⁵⁷ im Zusammenhang mit der Beteiligung an Ausschreitungen von Hooligans im Umfeld von Sportarenen und Innenstädten sowie die Mitläuferschaft im Pulk ohne klare Distanzierung von der Gewaltanwendung;
 - Rassendiskriminierung⁵⁸ bei rassistischen Schlachtrufen, durch Zeigen entsprechender Transparente in Stadien oder via einschlägige averbale Kommunikation.
 - Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte⁵⁹, z.B. bei gewalttätiger Zurwehrsetzung gegen einen zivil gekleideten Hooligan-Experten (Polizeibeamten).

2.3 Verwaltungsrecht (Polizeirecht)

Die Polizeigesetzgebung und damit die verwaltungsrechtliche Bekämpfung des Hooliganismus ist grundsätzlich Sache der Kantone⁶⁰. Dies gilt für den Bereich des staatlichen Gewaltmonopols und damit insoweit, als die Sicherheit anlässlich von Sportveranstaltungen nicht durch Private, z.B. Veranstalter und deren private Sicherheitsdienste, zu gewährleisten ist⁶¹. Von Hooligans verursachte Ausschreitungen sind wegen der anzu-

⁵² Art. 122 f. StGB.

⁵³ Art. 133 StGB.

⁵⁴ Art. 144 StGB.

⁵⁵ Art. 181 StGB.

⁵⁶ Art. 186 StGB.

⁵⁷ Art. 260 StGB.

⁵⁸ Art. 261^{bis} StGB.

⁵⁹ Art. 285 StGB.

⁶⁰ Oben Ziff. 2.1.1, 2.1.5.

⁶¹ Vgl. GAMMA, 39 f., 57 ff., zu den privatrechtlichen Vorkehrungen unten Ziff. 2.4-2.6. Zu den Kompetenzabgrenzungen zwischen Polizei und privaten Sicherheitsunternehmen MOHLER, 33 ff.

wendenden Zwangsmassnahmen zur Gefahrenabwehr und Störungsbeseitigung grundsätzlich mit Polizeikräften zu bekämpfen, wogegen allgemeine Schutzmassnahmen gegen Hooliganismus (auch) von Privaten ergriffen werden dürfen⁶².

2.3.1 Vereinzelte materielle Polizeigesetze

Zentrale Maxime des Verwaltungsrechts ist der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung⁶³. Über materielle Polizeigesetze verfügen indes nur einzelne Kantone wie St. Gallen, Genf, Waadt, Wallis, Tessin, Bern und Basel-Stadt, nicht aber etwa Zürich⁶⁴. Zum Teil sind entsprechende Normen in untergeordneten Verordnungen enthalten, so etwa im Dienstreglement für das Polizeicorps des Kantons Zürich. Solche Rechtsgrundlagen dürften angesichts ihrer materiellen Tragweite den Anforderungen an ein formelles Gesetz nicht genügen, selbst wenn den Behörden unter dem Aspekt eines praktikablen Legalitätsprinzips ein Mindestmass an Flexibilität für ihr Vorgehen zuzugestehen ist⁶⁵.

2.3.2 Polizeigeneralklausel

Soweit materielle Polizeigesetze fehlen, kommt die sog. polizeiliche Generalklausel zum Zug. Sie ermächtigt, zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung notwendige Massnahmen zu ergreifen, um schwere und unmittelbare Gefahr abzuwenden oder eine bereits erfolgte schwere Störung zu beseitigen. Voraussetzung für das Vorgehen gestützt auf die polizeiliche Generalklausel ist zeitliche Dringlichkeit, womit die Generalklausel im Polizeinotstand die gesetzliche Grundlage ersetzt⁶⁶. Das Bundesgericht⁶⁷ hat dazu festgestellt, dass der Anwendungsbereich der Polizeigeneralklausel auf nicht voraussehbare Risiken beschränkt ist und ihre Anrufung grundsätzlich ausgeschlossen bleibt, wenn erkennbare Gefährdungslagen nicht gesetzlich normiert worden sind. Ein polizeiliches Handeln trotz Untätigkeit des Gesetzgebers ist nur für Extremsituationen gerechtfertigt, die eine schwerwiegende Gefährdung von Menschen beinhal-

⁶² ARTER, 88.

⁶³ HÄFELIN/MÜLLER, Rz. 4.

⁶⁴ Vgl. die Zusammenstellung bei SCHWEIZER, 379, und GUNDELFINGER, 190 f.

⁶⁵ Vgl. SCHWEIZER, 382, 384; MÜLLER, 729 ff.; GUNDELFINGER, 192.

⁶⁶ Art. 36 Abs. 1 dritter Satz BV; HÄFELIN/MÜLLER, Rz. 2467.

⁶⁷ BGE 126 I 118; 121 I 28.

ten⁶⁸. Damit lassen sich Präventivmassnahmen gegen Hooligans kaum rechtsgenügend auf die Polizeigeneralklausel abstützen, womit klar wird, dass Polizeibehörden ohne entsprechendes kantonales materielles Gesetz auf sehr unsicherem rechtlichen Grund operieren.

Schliesslich hat polizeiliches Einschreiten verhältnismässig zu sein und sich grundsätzlich gegen den Störer zu richten⁶⁹.

2.3.3 Polizeimassnahmen gegen Hooligans

Gegen Gewalttätige anlässlich von Sportveranstaltungen kommen die klassischen Polizeimassnahmen zum Zug⁷⁰:

- polizeiliche Präsenz
- polizeilich geordnete Fanbegleitung und Fanabmarsch
- Wegweisung und Gewahrsam von gewalttätigen Hooligans
- Bildüberwachung
- Identifizierung
- Durchsuchung und Sicherstellung.

Wegweisung und Gewahrsam verlangen nach dem Legalitätsprinzip eine gesetzliche Regelung der Haftgründe und des Verfahrens, weshalb die polizeiliche Generalklausel hierfür nicht genügt. Aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip ist zu schliessen, dass nur eine erhebliche Straftat den polizeilichen Gewahrsam rechtfertigen kann. Präventive polizeiliche Inhaftnahme als reine Vorbeugemassnahme ist ohne besondere formelle Rechtsgrundlage unzulässig, soweit eine unmittelbare Bedrohung fehlt. Auch die Bildüberwachung verlangt angesichts der zu achtenden Persönlichkeitsrechte und des Datenschutzes nach einer präzisen gesetzlichen Regelung, die in den meisten Kantonen fehlt. Der Kanton Bern etwa hat eine Videoverordnung⁷¹ erlassen, die aber angesichts der Grundrechtseingriffe nicht den Anforderungen an ein Gesetz im formellen Sinne genügen dürfte. Demgegenüber bestimmt § 58 des Polizeigesetzes des Kantons Basel-Stadt (PolG)⁷², dass die Kantonspolizei aus Gründen der Beweissicherung Teilnehmer von öffentlichen Veranstaltungen aufnehmen kann, sofern die konkrete Gefahr besteht, dass Straftaten begangen werden. Diese

⁶⁸ MÜLLER, 740 ff.; HÄFELIN/MÜLLER, Rz. 2468.

⁶⁹ HÄFELIN/MÜLLER, Rz. 2479 ff., 2488 ff.

⁷⁰ Vgl. GUNDELFINGER, 193 ff.; WAGNER, 179; GAMMA, 39 f.

⁷¹ BSG 551.332.

⁷² Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt vom 13. November 1996 (510.100).

Gesetzesgrundlage kann zur Bildüberwachung konkreter gewalttätiger C-Fans (Hooligans) wohl als gerade noch ausreichend betrachtet werden. Selbst Fanbegleitung und Fanabmarsch sind rechtlich nicht unproblematisch. Birgt der Abmarsch eine zeitliche Verzögerung in sich, ist von Schutzgewahrsam auszugehen, der ohne spezielle gesetzliche Grundlage gestützt auf die Polizeigeneralklausel nur bei einer unmittelbar drohenden konkreten Gefährdung verfügt werden dürfte. Schliesslich gilt die Durchsuchung zur Auffindung gefährlicher Gegenstände sowie deren Sicherstellung als zulässig, wobei sie nach einem Sportanlass zurückzugeben sind⁷³.

2.3.4 **Kostenüberwälzung polizeilicher Massnahmen gegen Hooligans**

Heikel ist die Abwälzung von Kosten für Polizeimassnahmen, die durch Hooligans verursacht werden. Es gilt der Grundsatz, dass die Wahrnehmung von polizeilichen Aufgaben im Rahmen des staatlichen Gewaltmonopols nach dem Gemeinlastprinzip durch die Allgemeinheit finanziert wird⁷⁴. Dies gilt grundsätzlich auch bei privaten Sportveranstaltungen, selbst wenn sie Grosssportveranstaltungen wie die Fussball EURO 2008 sind. Leistet die Polizei Dienste ausserhalb des staatlichen Gewaltmonopols, so können bei entsprechender gesetzlicher Grundlage Kosten auf einen Sportveranstalter abgewälzt werden⁷⁵. Voraussetzung ist, dass der Sportveranstalter im konkreten Fall rechtlich als Störer – Zustandsstörer oder Zweckveranlasser – zu betrachten ist⁷⁶. Damit dürften Kosten für Verhinderung und Bekämpfung von Ausschreitungen durch Hooligans nicht abwälzbar sein, wogegen die gesetzliche Haftpflicht für Aufwendungen der Polizei etwa für Verkehrsregelung, Zutrittskontrolle und Einsätze innerhalb von Sportstadien in Frage kommt⁷⁷.

Die Kantone Bern⁷⁸ und Basel-Stadt⁷⁹ kennen Polizeigesetze, welche den Veranstalter unter bestimmten Voraussetzungen abgabepflichtig machen. Demgegenüber fehlt in Zürich eine klare gesetzliche Grundlage. Die

⁷³ Zum Ganzen GUNDELFINGER, 194 ff.

⁷⁴ HÄNER, 431.

⁷⁵ Vgl. BGE 127 I 62; 119 II 411 ff.; SCHERRER, Ausschreitungen, 216.

⁷⁶ Vgl. BGE 122 II 70.

⁷⁷ Gl.M. ARTER, 89.

⁷⁸ Art. 61 Polizeigesetz (BSG 551.1).

⁷⁹ § 71 Abs. 2 Polizeigesetz (510.100).

Anwendung der Verordnung über die Gebühren der Gemeindebehörden dürfte den Anforderungen an ein formelles Gesetz nicht genügen⁸⁰.

2.3.5 Hooliganismus-Stellen

Die Beschaffung relevanter Daten über Hooligans ist eine grundlegende Voraussetzung zur (präventiven) Bekämpfung des Gewaltphänomens. In Zürich wird die Aufgabe von der Gruppe Hooliganismus im Sicherheitsdienst der Stadtpolizei wahrgenommen, die derzeit sechs Hooligan-Experten umfasst⁸¹. Die Gruppe Hooliganismus begleitet sämtliche gefährdeten Sportveranstaltungen der obersten Spielklassen auf dem Platz Zürich. Auf Anfrage leistet sie auch Amtshilfe bei auswärtigen Veranstaltungen mit Beteiligung von Zürcher Sportclubs, v.a. im Fussball und Eishockey. Ziel ist die Vermeidung gewalttätiger Auseinandersetzungen zwischen rivalisierenden Fan- und Hooligangruppen, insbesondere durch Einsatz der Kenntnisse über diese Gruppierungen und deren Exponenten⁸².

Die Stadtpolizei Zürich führt gleichermassen die Schweizerische Zentralstelle Hooliganismus (SZH). Die SZH ist von der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz bereits im Jahre 1998 geschaffen worden. Die Zentralstelle arbeitet eng mit den Fachstellen der kantonalen Polizeicorps sowie den Sportclubs und Sportverbänden zusammen. Ziel der SZH ist die Koordination der Bekämpfung der Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen⁸³.

Im Hinblick auf die anstehende Fussball Europameisterschaft hatte der Bundesrat eine Arbeitsgruppe "Sicherheit Euro 2008" eingesetzt, der Vertreter aus Bundesämtern, Kantonspolizeien und betroffenen Städten angehören⁸⁴, welche inzwischen von einem politischen Ausschuss unter der Leitung des VBS⁸⁵-Chefs in Zusammenarbeit mit einem Steuerungsausschuss unter dem Vorsitz des BASPO⁸⁶-Direktors abgelöst worden ist⁸⁷.

⁸⁰ GUNDELFINGER, 200 f.

⁸¹ NZZ, 8. Juni 2005, 49. Die Hooligan-Experten mit ihren Insiderkenntnissen kennen die Gewaltbereiten, deren Attitüden und verfügen über das notwendige Gespür für die Identifizierung potentieller Unruhestifter – oder, wie sich ein Hooligan-Detektiv einmal ausgedrückt hat: "Ich rieche einen Hooligan auf 100 Meter"; Swisinfo, 3. Juni 2004; NZZ, 5. Juni 2004.

⁸² Siehe www3.stzh.ch; Die Gruppe Hooliganismus besucht auch Grossveranstaltungen wie Popkonzerte und berät die Konzertveranstalter in Sicherheitsfragen.

⁸³ ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 2; BOTSCHAFT, 1.1.1.

⁸⁴ NZZ Online, 20. Mai 2005; Swisinfo, 27. Juli 2004; WAGNER, 175 f.

⁸⁵ Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport.

⁸⁶ Bundesamt für Sport.

Am 28. September 2005 haben die Schweiz und Österreich ein gemeinsames Sicherheits-Rahmenkonzept für die Fussball EURO 2008 vereinbart, wobei u.a. eine enge Zusammenarbeit mit den europäischen nationalen Fussball-Informationsstellen angestrebt wird sowie zur Unterstützung der Führungs- und Einsatzstäbe nationale "Police Information and Coordination Centres (PICC)" eingerichtet werden⁸⁸.

2.4 Zivilrecht

2.4.1 Haftung von Hooligans

Hooligans haften nach den allgemeinen gesetzlichen Grundlagen für die von ihnen verursachten Schäden sowie dafür, eine Sportveranstaltung nicht zu stören. Soweit Hooligans ein Veranstaltungsticket erworben haben und damit ein Zuschauervertrag zustande gekommen ist, haften sie nach Art. 97 ff. OR für Schädigungen im Stadionareal aus Vertrag⁸⁹, im Übrigen nach Art. 41 OR aus unerlaubter Handlung⁹⁰.

Besucher einer Sportveranstaltung bzw. Hooligans haben Anordnungen des Veranstalters und dessen Ordnungspersonals zu befolgen und schädigende Handlungen wie das Abfeuern von Feuerwerk, das Werfen von Gegenständen, das Betreten von Spielflächen⁹¹, Vandalismus und Beeinträchtigungen der Integrität Anderer sowie generell jede Gefährdung, Störung oder Verletzung der Sicherheit und Ordnung anlässlich einer Sportveranstaltung zu unterlassen⁹².

Für den pflichtwidrig verursachten Schaden werden Hooligans gegenüber Veranstaltern, Teilnehmern (Spielleitern, Sportlern und deren Entou-

⁸⁷ NZZ Online, 20. Mai 2005.

⁸⁸ NZZ, 29. September 2005, 14.

⁸⁹ Zur Rechtsnatur des Zuschauervertrages JENNY, 66 ff.; ARTER, 64 ff.

⁹⁰ ZEN-RUFFINEN, 425 f.; BOVEY, 3.

⁹¹ Das LG Rostock hat im Rahmen eines wegweisenden (erstinstanzlichen) Präzedenzurteils vom 7. November 2005 drei Stadionflitzer (Nacktrenner) zu einer vertraglichen Schadenersatzzahlung im Umfang von Euro 20'000.00 an den veranstaltenden Fussballclub Hansa Rostock verpflichtet. Begründet wurde der Entscheid mit der Verletzung der Nebenpflicht des Stadionbesuchers aus dem Zuschauervertrag, den Spielbetrieb nicht zu stören. Die drei fehlbaren Zuschauer waren in den Stadioninnenraum bzw. auf das Spielfeld gelangt, worauf das Spiel unterbrochen werden musste. Die Schadenersatzsumme entsprach genau der verbandsrechtlichen Busse, welche das DFB-Sportgericht dem veranstaltenden Fussballclub auferlegte; siehe www.Fussball24.de/in/20482; www.sportgericht.de; NZZ am Sonntag, 13. November 2005, 63.

⁹² ARTER, 63; JENNY, 65.

rage), anderen Zuschauern und Eigentümern von Sportstätten haftpflichtig⁹³. Agieren Hooligans – wie gewöhnlich – in Gruppen und ist ein bewusstes Zusammenwirken mehrerer sowie die Absicht zur gemeinsamen Schädigung zu bejahen, so haftet jeder der beteiligten Personen, ungeachtet dessen, ob er Anstifter, unmittelbarer Täter oder Gehilfe ist, extern solidarisch und intern nach der Schwere des Verschuldens⁹⁴.

Sollte ein Veranstalter z.B. aufgrund einer gesetzlichen oder vertraglichen Haftpflicht⁹⁵ oder aufgrund von Verbandssatzungen⁹⁶ für das Verhalten von Hooligans, Stadionflitzer (Nacktrenner) oder dergleichen schadenersatzpflichtig oder mit einer (vereinsrechtlichen) Busse belegt werden, so haftet der fehlbare Zuschauer (Hooligan) auch für diese Schadenersatz- bzw. Regressforderung⁹⁷.

2.4.2 Sportstättenhaftung

Haftbar werden kann auch der Inhaber einer Sportstätte, sei er Eigentümer oder Besitzer. Die Haftung ist im Rahmen der Vermietung bzw. Zurverfügungstellung der Stadioninfrastruktur an Dritte wie Fussballclubs, Sportverbände und andere Veranstalter grundsätzlich auf den guten baulichen Zustand und die Zweckmässigkeit der Sportarena für den betreffenden Anlass beschränkt⁹⁸.

2.4.3 Veranstalterhaftung

Etwas anderes als für den Inhaber einer Sportstätte gilt für den Sportveranstalter. Veranstalter ist, wer die organisatorische Verantwortung, Planung und Durchführung besorgt und das finanzielle Risiko trägt sowie die

⁹³ BOVEY, 3; ZEN-RUFFINEN, 425; ARTER, 73, 77, 78.

⁹⁴ Art. 50 Abs. 1 und 2 OR (evtl. i.V.m. Art. 99 Abs. 3 OR); BasK-SCHNYDER, N 5 ff. zu Art. 50 OR; BOVEY, 3; ZEN-RUFFINEN, 425 f.

⁹⁵ Unten Ziff. 2.4.3.

⁹⁶ Unten Ziff. 2.5.

⁹⁷ JENNY, 71; ZEN-RUFFINEN, 425; ARTER, 73. So auch LG Rostock, Urteil vom 7. November 2005; siehe www.Fussball24.de/in/20482; www.sportgericht.de; NZZ am Sonntag, 13. November 2005, 63. Fehlbare Zuschauer riskieren somit, neben der Haftung für direkt verursachten Schaden, auch für verbandsrechtliche Bussen, die dem Sportveranstalter (z.B. wegen Ausserachtlassung geeigneter Schutzmassnahmen bei der Organisation und Durchführung eines Fussballspiels) auferlegt werden, sowie für Anwalts- und Gerichtskosten eintreten zu müssen.

⁹⁸ Zum Ganzen siehe GUNDELFINGER, 197; ARTER, 77 f.; ZEN-RUFFINEN, 401 ff.

faktische Möglichkeit besitzt, die Sicherheit der Teilnehmer und Zuschauer zu gewährleisten⁹⁹.

Die Organisationsstrukturen zwischen den an einer Sportveranstaltung Beteiligten sind mitunter komplex¹⁰⁰. Beim schweizerischen Fussballcup-final etwa gilt der Schweizerische Fussballverband (SFV) als Veranstalter¹⁰¹, bei den übrigen Spielen des Schweizer Cups und bei Meisterschaftsspielen der Super League grundsätzlich der jeweilige Heimclub¹⁰². Die Fussball EURO 2008 in der Schweiz und Österreich wird grundsätzlich unter der Ägide der UEFA organisiert und vermarktet, die auch Sicherheitsstandards vorgibt¹⁰³, jedoch ist die Verantwortlichkeit für die Ordnung und Sicherheit ausserhalb der Stadien von der UEFA an die lokalen Veranstalter überbunden worden, in der Schweiz mithin an den SFV und die staatlichen Institutionen¹⁰⁴, weshalb hier (bezüglich der Sicherheitsfrage) die Annahme mehrerer (gemeinsamer) Mitveranstalter in Frage kommt. Ähnlich komplexe Verantwortlichkeiten ergeben sich meistens bei internationalen Grosssportveranstaltungen, wo vorab das Verhältnis zwischen dem bzw. den Veranstalter(n) vor Ort und dem nationalen und/oder internationalen Sportverband sowie zu Sponsoring- und Werbepartnern zu regeln ist¹⁰⁵. Zu denken ist beispielsweise an die Handball EURO 2006 sowie die Eishockey-Weltmeisterschaft 2009 in der Schweiz, das Zürcher Leichtathletik-Meeting "Weltklasse", die Tennis Swiss Indoors in Basel oder der Ironman Triathlon in Zürich.

Den Veranstalter¹⁰⁶ trifft – vertraglich wie ausservertraglich – u.a. die Pflicht, Zuschauer und aktive Teilnehmer vor Schäden anlässlich von Sportanlässen zu bewahren. Soweit notwendig, hat er sich geeigneter Hilfspersonen zu bedienen, etwa privater Ordnungsdienste, für deren Handlungen und Unterlassungen der Veranstalter einzustehen hat. Fehler der privaten Ordnungsdienste sind primär im auftragsrechtlichen Innenverhältnis zwischen Veranstalter und Sicherheitsdienst zu regulieren. Mithin ist der Sportveranstalter verpflichtet, selbst oder via Hilfspersonen alle Vorkehrungen zu treffen, welche geeignet und notwendig sind, um die

⁹⁹ Ausführlich ARTER, 36 ff., 43 f.; ZEN-RUFFINEN, 385 ff.; GUNDELFINGER, 197.

¹⁰⁰ GUROVITS, 1 ff.

¹⁰¹ Vgl. Art. 9 und 17 Schweizer Cup Reglement (Ausgabe 2005).

¹⁰² Eine (Mit-)Veranstaltereigenschaft des Gastclubs ist in aller Regel abzulehnen; ARTER, 41, 44 m.w.H.

¹⁰³ Dazu unten Ziff. 2.5.1.

¹⁰⁴ Siehe dazu unten Ziff. 3.4.

¹⁰⁵ Vgl. GUROVITS, 1 ff.

¹⁰⁶ Zur persönlichen Haftbarkeit der Organe von Sportclubs und Sportverbänden SCHERRER, Verantwortlichkeit, 227 ff.

Realisierung der einer Sportveranstaltung inhärenten Gefahren zu unterbinden. Richtschnur bilden dabei die Sicherheitsvorkehrungen, wie sie dem aktuellen Stand der Technik sowie der Usanz, den bisherigen Erfahrungen und dem voraussichtlichen Risikopotential¹⁰⁷ für einen konkreten Anlass entsprechen, und es sind diejenigen Massregeln zu berücksichtigen, die in jedem Fall gemäss den Sportverbands-Sicherheitsrichtlinien¹⁰⁸ einzuhalten sind¹⁰⁹.

Im Zusammenhang mit Hooligans sind effiziente Eingangskontrollen zwecks Fernhalten gewaltbereiter und angetrunkener Fans durchzuführen, die auch verhindern, dass Feuerwerk, Waffen, Wurfgegenstände und dergleichen ins Stadion gelangen. Unbedingt zu vermeiden ist auch das Zusammenprallen gegnerischer Fans sowie generell ein Gedränge oder lange Wartezeiten vor dem Einlass. Gewalttätige und gewaltbereite Personen sind aus dem Stadion zu weisen. Baulich und organisatorisch ist die Sicherheit während der gesamten Sportveranstaltung zu gewährleisten¹¹⁰. Insbesondere sind Ausschreitungen möglichst zu verhindern oder, falls dies nicht mehr möglich ist, sind zumindest Auswirkungen auf andere Zuschauer und Teilnehmer zu vermeiden. Dazu gehört auch, eine deutliche Trennung von Fansektoren bzw. generell von verfeindeten Fangruppen im Stadion vorzusehen sowie zu verhindern, dass Fans auf das Spielfeld gelangen¹¹¹. Gegenstände im Stadion sind so zu befestigen, dass sie nicht als Wurfgeschosse dienen können. Im Weiteren ist sicherzustellen, dass möglichst geringer Schaden bei panikartigen Zuschauerausbrüchen entsteht. Notwendig ist somit ein geeignetes und flexibles Sicherheitsdispositiv¹¹², ein einsatzbereiter Sanitätsdienst¹¹³ sowie die Koordination und vorausschauende Zusammenarbeit mit der Polizei, damit diese rechtzeitig ein-

¹⁰⁷ Vgl. dazu WAGNER, 184 ff.

¹⁰⁸ Zur Bedeutung von Sportverbandsregeln für das zivile Haftungsrecht THALER, 149 ff. Zu den Sicherheitsrichtlinien der Verbände unten Ziff. 2.5.1.

¹⁰⁹ Zum Ganzen ZEN-RUFFINEN, 388 ff., 390 ff.; ARTER, 50 ff., 74 ff.

¹¹⁰ Bauliche Massnahmen sind soweit notwendig vorgängig vom Stadioneigentümer bzw. -betreiber einzufordern.

¹¹¹ Wird ausnahmsweise das Mitfeiern von Fans auf dem Spielfeld nach Spielschluss, etwa bei einer Meisterschaftsfeier zugelassen, so muss mit geeigneten Mitteln ein geordneter Rahmen sichergestellt werden.

¹¹² Dazu gehört auch, dass das mit der Sicherheit anlässlich einer Sportveranstaltung betraute Personal sachgerecht ausgebildet und ausgerüstet, instruiert und personell richtig zusammengesetzt sowie zahlenmässig der konkreten Aufgabe gewachsen ist.

¹¹³ D.h. es muss innert nützlicher Frist jeder Ort einer Sportstätte erreicht und dem Betroffenen Hilfe geleistet werden können.

greifen kann, wenn der Sicherheitsdienst nicht mehr in der Lage ist, für Ordnung im Stadion zu sorgen¹¹⁴.

Zusammenfassend haben Sportveranstalter, in Zusammenarbeit mit einem geeigneten Sicherheitsdienst¹¹⁵, alle technisch möglichen und (wirtschaftlich) zumutbaren¹¹⁶ Schutzmassnahmen zu ergreifen. Diese sind nach Massgabe der konkreten Sportveranstaltung, der damit zusammenhängenden Gefahren und der Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts zu richten. Dazu gehört auch eine vorgängige Risikoanalyse für jeden Anlass mit Beschaffung verfügbarer Informationen über Hooligans sowie die Berücksichtigung vergangener Ereignisse, z.B. im Zusammenhang mit gegeneinander antretender Teams. Schliesslich ist die Polizei u.U. im Voraus und in jedem Fall rechtzeitig zu informieren, wenn die Sicherheit im Stadion gefährdet ist¹¹⁷.

Rechtlich begründet sind die gebotenen Massnahmen gegen Hooliganismus im Hausrecht des Veranstalters als Inhaber der Verfügungsgewalt über die Sportstätte¹¹⁸, soweit zulässige private Vorkehrungen auf dessen Gelände in Frage stehen¹¹⁹, im Übrigen stützen sie sich auf das staatliche Gewaltmonopol¹²⁰. Privatrechtlich lassen sich (präventive) Schutzmassnahmen gegen Hooligans auch auf die sachenrechtlichen negatorischen Unterlassungsansprüche abstützen¹²¹. Sie – und namentlich das Selbsthilferecht gemäss Art. 926 ZGB – erlauben es dem berechtigten Besitz an einer Sportstätte ausübenden Veranstalter, jeder Art ungerechtfertigter Ein-

¹¹⁴ Zum Ganzen ARTER, 51 ff., 80 f.; GUNDELFINGER, 198 ff.; ZEN-RUFFINEN, 390 ff. Zu Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit zwischen Polizei und privaten Sicherheitsdiensten MOHLER, 33 ff.

¹¹⁵ Vgl. zum Beitrag privater Sicherheitsdienstleister WAGNER, 178 f., 180 ff. Zu den Grenzen privater Sicherheitseinsätze MOHLER, 35 ff.

¹¹⁶ Der Integritätsschutz von Teilnehmern und Zuschauern hat Priorität vor wirtschaftlichen Überlegungen. Auf verbleibende Restrisiken muss, soweit sie nicht den beschränkten Bereich der Eigenverantwortung betreffen, speziell hingewiesen werden.

¹¹⁷ ARTER, a.a.O., m.w.H. sowie im praktischen Einsatz WAGNER, 182 ff.

¹¹⁸ Das Hausrecht ist die Befugnis, über bestimmte Räumlichkeiten ungestört zu herrschen und darin den eigenen Willen frei zu betätigen. Träger des Hausrechts ist derjenige, dem die Verfügungsgewalt über die Räumlichkeiten zusteht, gleichgültig, ob sie auf einem dinglichen, obligatorischen oder öffentlichrechtlichen Rechtsverhältnis beruht. Berechtigte können somit Eigentümer, Mieter, Untermieter, Pächter oder zuständige Beamte bei Amtsräumen sein; BGE 112 IV 33; 103 IV 163; 90 IV 76.

¹¹⁹ Sportstadien und Sportarenen sowie deren unmittelbar umliegendes und dazugehörendes Areal wie auch deren Nebenplätze fallen unter die vom Hausrecht geschützten Objekte; SCHERRER, Ausschreitungen, 235 f., 238.

¹²⁰ ARTER, 88.

¹²¹ Vgl. Art. 641 Abs. 2 ZGB, Art. 926 ff. ZGB.

wirkung bzw. Störung auf einem Sportstättenareal entgegen zu treten¹²² und die sachlich gebotenen Vorsichtsmassnahmen zu treffen. Insofern stellt der Eigentums- und Besitzerschutz nichts Anderes dar als die zivilrechtliche Seite des „Hausrechts“, das strafrechtlich explizit unter dem Schutz von Art. 186 StGB steht, und das Ausfluss der verfassungsmässig geschützten Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 BV¹²³ ist¹²⁴.

2.4.4 Stadionverbote und Alkoholverbot

Das (privatrechtliche) Stadionverbot ist das Verbot, sich zur Zeit einer bestimmten Sportveranstaltung innerhalb dieser Sportstätte aufzuhalten. Stadionverbote gelten, soweit sie durchgesetzt werden (können), als wirksame Massnahme gegen Hooliganismus. Sie lassen sich – ebenso wie eine Stadionordnung – auf das Hausrecht als Eigentümer, Mieter, Untermieter oder Pächter¹²⁵ bzw. auf Eigentums- und Besitzerschutz abstützen. Wegen der öffentlichen Ausschreibung von Sportanlässen wie Fussball- oder Eishockeyspiele ist die Aussprechung eines Stadionverbotes gegen ein Individuum an Voraussetzungen geknüpft. Zu beachten sind die Grundsätze, welche zur Problematik einer privatrechtlichen Kontrahierungspflicht bei öffentlichen Veranstaltungen entwickelt worden sind. Sodann muss ein Stadionverbot mit den Persönlichkeitsrechten in Einklang stehen¹²⁶.

Die Zutrittsverweigerung bei öffentlichen Sportveranstaltungen gilt als zulässige Massnahme zur Gewährleistung der Sicherheit in und um Stadien. Stadionverbote können gegen Personen ausgesprochen werden, die in der Vergangenheit als Gewalttätige, Randalierer oder Störer aufgefallen sind, und damit insbesondere gegen bekannte Hooligans, wobei Stadionverbote nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip zeitlich zu befristen sind¹²⁷. Materielle Voraussetzung eines Stadionverbots ist somit ein Fehlverhalten des Betroffenen. Erforderlich sind konkrete Tatsachen, die den

¹²² Vgl. zum Eigentums- und Besitzerschutz BasK-WIEGAND, N 63 ff., 72 ff., 83 zu Art. 641 ZGB; BasK-STARK, N 9 ff. Vor Art. 926-929 ZGB; BasK-STARK, N 1 ff. zu Art. 926 ZGB.

¹²³ Zum Schutzobjekt der Eigentumsgarantie SGK-VALLENDER, N 14 ff zu Art. 26 BV.

¹²⁴ Hingegen stehen wegen der Öffentlichkeit von Sportstätten Veranstalter nicht auch unter dem Schutz des Hausrechts im Sinne von Art. 13 Abs. 1 BV; vgl. SGK-BREITENMOSER, N 12 ff. zu Art. 13 BV.

¹²⁵ BGE 103 IV 163; 112 IV 31; SCHERRER, Ausschreitungen, 236 f.; ARTER, 90; vgl. auch MOHLER, 35 f.

¹²⁶ Im Einzelnen ARTER, 90 ff.

¹²⁷ SCHERRER, Ausschreitungen, 236 f. Ausführlich ARTER, 90 ff., 96 f.

Verdacht erhärten, dass der Adressat des Stadionverbotes sich an hooliganähnlichen Auseinandersetzungen beteiligt hat oder mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit habe beteiligen wollen. Dabei dürfen Veranstalter bei ihrem Entscheid auf gesicherte Informationen staatlicher Stellen abstellen. Entscheidend ist die sorgfältige Unterscheidung zwischen gewalttätigen Störern und nicht immer pflegeleichten, aber letztlich friedlichen Fans¹²⁸.

Ein (privatrechtliches) Alkoholverbot kann im Rahmen einer Stadionordnung ausgesprochen werden, denn ein allgemein gültiges polizeirechtliches Verbot des Alkoholausschanks an Sportveranstaltungen kennt die Schweiz bislang nicht¹²⁹. Angesichts eines zumindest gewissen Gewaltpotentials angetrunkener Zuschauer ist zugunsten der Sicherheit grundsätzlich auf den Ausschank von Alkohol während einer Sportveranstaltung zu verzichten¹³⁰ bzw. kann der Veranstalter für Schädigungen, die durch Vergabe von Alkohol während eines Sportanlasses begünstigt worden sind, mitverantwortlich werden.

2.4.5 (Video-)Überwachung von Stadien

Ebenfalls mit Blick auf das Hausrecht¹³¹ bzw. den Eigentums- und Besitzschutz stellt sich die Frage der Zulässigkeit privater Videoüberwachungen in Stadien zur Identifizierung von Hooligans¹³². Persönlichkeitsrechte und Datenschutz¹³³ setzen hier Grenzen. Grundvoraussetzung der Überwachungsmassnahme ist das Rechtmässigkeitsprinzip, mithin das Vorhandensein der Zustimmung der Betroffenen oder aber ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse¹³⁴. Sodann sind die spezifisch datenschutzrechtlichen Prinzipien einzuhalten, namentlich die Verhältnismässigkeit, das Prinzip von Treu und Glauben und das Auskunftsrecht, die Datensicherheit und das Zweckbindungsprinzip¹³⁵.

¹²⁸ Vgl. AG Frankfurt a.M., Urteil vom 14.12.2004, SpuRt 2005, 172; BREUCKER, Sicherheit, 136 f.; BREUCKER, Spielfeld-Flitzer.

¹²⁹ GUNDELFINGER, 196.

¹³⁰ ARTER, 60.

¹³¹ Siehe MOHLER, 36.

¹³² Für europäische Fussball-Wettbewerbsspiele wird von der UEFA (verbandsrechtlich) die permanente Videoüberwachung der Stadien vorgeschrieben; UEFA-Weisungen, Ziff. 3.12 (dazu unten Ziff. 2.5.1).

¹³³ Sportveranstalter unterstehen als Private dem Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG, SR 235.1).

¹³⁴ Art. 28 Abs. 2 ZGB; Art. 4 Abs. 1, Art. 12, Art. 13 Abs. 1 DSG.

¹³⁵ Art. 4 Abs. 2, Art. 7, Art. 8, Art. 13 Abs. 2 DSG.

Unzulässig dürfte namentlich die Aufzeichnung (Registrierung) von Bildern sein, sobald darauf nicht nur Störer sichtbar sind, sondern auch korrekt sich verhaltende bestimmte oder bestimmbare Zuschauer und Teilnehmer¹³⁶. Im Übrigen ist ein überwiegendes privates Interesse der Sportveranstalter und Veranstaltungsbesucher sowie ein öffentliches Interesse der Allgemeinheit an der Aufrechterhaltung von Ordnung und Sicherheit für Teilnehmer und Zuschauer anlässlich von Sportveranstaltungen zu bejahen, ebenso die Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips, weil die Videoüberwachung heute als nötig und geeignet erscheint, um Gewaltbereite an Sportveranstaltungen abzuschrecken und zu identifizieren. Zudem ermöglicht die Überwachung, im Notfall schneller Hilfeleistung von aussen organisieren zu können.

Allerdings sind auch die weiteren datenschutzrechtlichen Vorgaben einzuhalten: Zuschauer von Sportveranstaltungen müssen mit Hinweisschildern, Ansagen, auf den Eintrittskarten oder auf andere geeignete Weise über ein (Video-)Überwachungssystem informiert werden sowie darüber, bei wem sie ihr gesetzliches Auskunftsrecht über erhobene Daten geltend machen können. Personendaten sind von unbefugter Bearbeitung durch nicht Autorisierte zu schützen¹³⁷. Daten dürfen zu keinen anderen als den Zwecken der Gewährleistung von Sicherheit im Stadion verwendet werden¹³⁸, weshalb aufgenommene Daten nach einer Sportveranstaltung grundsätzlich zu löschen sind, sofern sie nicht unmittelbar für die (weitere) Gewährleistung der Sicherheit benötigt werden¹³⁹.

2.5 Verbandsrecht

Die sportliche Aktivität ist gekennzeichnet durch eine recht weitgehende, gleichwohl aber beschränkte Autonomie, d.h. Regelungsfreiheit. Zwingendes staatliches Recht ist zu beachten, womit Abweichungen von der staatlichen Ordnung beim dispositiven Recht zulässig sind. Die Verbands-

¹³⁶ Vgl. GUNDELFINGER, 194.

¹³⁷ Die Voraussetzungen der Datenregistrierung durch Videoüberwachung und generell das "Datenhandling" (Aufbewahrung, Behandlung, Zugriff, Weitergabe, Löschung) sollten in einem Bearbeitungsreglement festgehalten werden.

¹³⁸ Unzulässig wäre etwa die Verwendung von Sicherheitsaufnahmen zu Werbe- oder Vermarktungszwecken.

¹³⁹ Siehe zur Problematik das Merkblatt über die Videoüberwachung durch private Personen des Eidgenössischen Datenbeauftragten, Stand Januar 2003, abrufbar unter www.edsb.ch sowie EDSB 2003/2004, 32 ff.; EDSB 2000/2001, Ziff. 3.1; EDSB 2001/2002, Ziff. 3.2.2.6

und damit Regelungsautonomie wird hauptsächlich mit Vereinsrecht begründet, sie kommt aber auch den anderen juristischen Personen zu. Das Selbstbestimmungsrecht verleiht den Sportverbänden und Sportclubs die Kompetenz, in eigenen Regelwerken das korporative Leben innert der Grenzen des zwingenden Rechts und der Privatautonomie eigenständig und verbindlich für alle aktuellen Mitglieder und rechtmässig Unterstellten zu regeln¹⁴⁰.

Vom Hooliganismus betroffen sind heute in erster Linie der Fussball und das Eishockey. Auf Verbandsebene sind einige Massnahmen bereits ergriffen worden. So setzte Swiss Olympic, der Dachverband des Schweizer Sports, eine "Fachgruppe gegen Gewalt bei Sportveranstaltungen" ein. Als Ansprechstelle für alle Verbände hat sie den Auftrag, Massnahmen einzuleiten und Weisungen zur Sportart übergreifenden Bekämpfung der Gewaltauswüchse zu erlassen¹⁴¹.

Von zunehmender Bedeutung sind auch die mitunter erfolgreich präventiv wirkenden Fan-Betreuungsprogramme, welche noch primär Sache der betroffenen Sportclubs sind¹⁴². Aber auch die Verbände fördern und fordern die Ausbildung von Fan- und Sicherheitsverantwortlichen, den Aufbau von Fan-Projekten und die entsprechende Ausbildung von Stadiensprechern¹⁴³. Jedenfalls dürften künftige, Erfolg versprechende ausserstaatliche¹⁴⁴ Präventivmassnahmen gegen Hooliganismus verstärkt diese Stossrichtung zu verfolgen haben.

2.5.1 Sicherheitsrichtlinien

In den von Hooliganismus betroffenen Sportarten erlassen nationale und internationale Verbände regelmässig Sicherheitsrichtlinien, die auch dem Gewaltphänomen im Sport Einhalt gebieten sollen. Diese Regelwerke entfalten Wirkung für die Verbandsmitglieder und die ihnen Unterstellten. Gegebenenfalls richten sie sich an weitere Sportveranstalter.

So hat etwa die UEFA am 11. Dezember 2003 neue "Verbindliche Sicherheitsvorkehrungen" (UEFA-Weisungen) betreffend die Sicherheitsvorkehrungen zur Gewährleistung von Ordnung und Sicherheit im Stadion

¹⁴⁰ THALER, 135.

¹⁴¹ BOTSCHAFT, 1.1.3; WAGNER, 175 f.

¹⁴² Vgl. z.B. ERGEBNISBERICHT, 3, 10 ff.; ERGEBNISSE ENTWURF, 8; www.kos-fanprojekte.de; www.fanprojekt-basel.ch; www.fanprojekt.ch.

¹⁴³ Vgl. z.B. die Sicherheitsrichtlinien von Swiss Olympic, Ziff. 4.3.3.

¹⁴⁴ D.h. die nicht polizeilichen bzw. staatschützerischen Präventivmassnahmen.

und zur Verhütung von Zuschauerausschreitungen für sämtliche UEFA-Wettbewerbsspiele sowie an die UEFA delegierte FIFA¹⁴⁵-Wettbewerbsspiele in Europa¹⁴⁶ erlassen, welche staatliche und lokale Gesetze sowie Weisungen von staatlich autorisierten Behörden ergänzen¹⁴⁷. Dabei stellt die UEFA klar, dass ihre Weisungen einen Minimalstandard vorgeben, und die Veranstalter "alles in ihrer Macht Stehende zu tun [haben], um vor, während und nach dem Spiel Ordnung und Sicherheit im Stadion und in dessen Umfeld zu gewährleisten"¹⁴⁸. Im Rahmen detaillierter Vorgaben erlaubt die UEFA zur Erhöhung der Sicherheit grundsätzlich nur noch Sitzplatz-Stadien. Sodann sieht sie etwa die Fan-Trennung, ein Alkoholverbot, ein Videoüberwachungssystem und die Zutrittsverwehrung (Stadionverbot) sowie die Zusammenarbeit der Veranstalter und ihrer Sicherheitsdienste mit Behörden (Polizei) und Fanclubs vor.

Von besonderer Bedeutung sind die am 20. Januar 2005 erlassenen Richtlinien für die Sicherheit an Sportveranstaltungen (Sicherheitsrichtlinien) von Swiss Olympic. Sie stellen ein umfassendes Rahmensicherheitskonzept dar, welches Sportarten übergreifende und gesamtschweizerische Grundlagen zur Verbesserung der Sicherheit an Sportanlässen bietet¹⁴⁹. Den Sicherheitsrichtlinien sollen sich die Mitgliederverbände und können sich weitere Veranstalter und Organisatoren anschliessen¹⁵⁰. Betont wird darin die Mitverantwortung und Zusammenarbeit namentlich zwischen Verbänden, Ligen, Clubs, Veranstaltern, Infrastrukturbetreibern, Polizei und privaten Sicherheitsdiensten¹⁵¹. Swiss Olympic selbst wird zur Hauptsache koordinativ, fördernd und unterstützend sowie überprüfend aktiv, unter Übertragung diverser Aufgaben¹⁵² an die angeschlossenen Verbände und deren Mitglieder¹⁵³. Die dem Sicherheitsreglement (künftig) unterstellten Veranstalter und Organisatoren von Sportveranstaltungen müssen über Sicherheitskonzepte verfügen, welche auf einer gründlichen Abklä-

¹⁴⁵ Die FIFA überbindet gemäss Art. 72 des seit 1. Mai 2005 in Kraft stehenden FIFA-Disziplinarreglements die Sicherheitsverantwortung anlässlich von Spielen an die ausstragenden Verbände.

¹⁴⁶ UEFA-Weisungen, Ziff. 6.1.

¹⁴⁷ UEFA-Weisungen, Einleitung.

¹⁴⁸ UEFA-Weisungen, Einleitung.

¹⁴⁹ Vgl. auch WAGNER, 176 ff.

¹⁵⁰ Sicherheitsrichtlinien Swiss Olympic, Ziff. 2.

¹⁵¹ Sicherheitsrichtlinien Swiss Olympic, Ziff. 3.

¹⁵² Sicherheitsverantwortlicher des Verbandes, Ausbildung der Sicherheitsverantwortlichen, pädagogische Fanarbeit, Kommunikation/PR, Infrastruktur; Sicherheitsrichtlinien Swiss Olympic, Ziff. 4.3.1-4.3.5.

¹⁵³ Sicherheitsrichtlinien Swiss Olympic, Ziff. 4.2.

rung des aktuellen Gefahrenpotentials und darauf aufbauend auf einer fundierten Risikoanalyse basieren¹⁵⁴.

Die Swiss Football League hat ein Sicherheitsreglement¹⁵⁵ erlassen, das die Clubs der Swiss Football League (SFL)¹⁵⁶ verpflichtet, die Sicherheit vor, während und nach den Spielen zu gewährleisten. Wie die UEFA weist auch die SFL darauf hin, dass die in ihrem Sicherheitsreglement enthaltenen Bestimmungen nicht als eine abschliessende Liste der zu treffenden Organisationsmassnahmen zu betrachten sind¹⁵⁷. Die Clubs haben einen detaillierten Pflichtenkatalog wahr- und eine Risikoanalyse vorzunehmen sowie das für die Sicherheit notwendige Personal (Ordnungskräfte) mit allen Kostenfolgen zu stellen und mit der Polizei zusammenzuarbeiten. Dem Heimclub wird auferlegt, alle "sich aus den Umständen ergebenden, nötigen Sicherheitsvorkehrungen zu treffen", und der Gastclub ist "ebenfalls verpflichtet, alles Zumutbare zu tun, um schädigende Handlungen seiner Anhänger zu verhindern"¹⁵⁸, wobei den Gastclub besondere (v.a. Informations-)Pflichten bezüglich des eigenen Anhangs treffen¹⁵⁹.

Für das Schweizer Eishockey gilt das Reglement Ordnung und Sicherheit der Schweizerischen Eishockey Nationalliga GmbH¹⁶⁰. Dieses regelt detailliert – (ebenfalls) nicht abschliessend und in Ergänzung zu den staatlichen und lokalen Gesetzen sowie Weisungen von staatlich autorisierten Behörden – die anlässlich eines Eishockeyspiels eines angeschlossenen Clubs zu treffenden Sicherheitsvorkehrungen zum Schutz der Spieler und Zuschauer, zur Gewährleistung der Sicherheit im Stadion und dem dazugehörigen Aussengelände sowie zur Verhütung von Zuschauerausschreitungen¹⁶¹. Dem Veranstalter der Spiele wird die Verantwortlichkeit für die Sicherheit im Rahmen seines Hausrechts sowie die Obliegenheit zur Zusammenarbeit mit Polizei, Feuerwehr und Sanität auferlegt, wobei der Veranstalter insbesondere ein der Gefahrenlage angepasstes Sicherheits-

¹⁵⁴ Sicherheitsrichtlinien Swiss Olympic, Ziff. 4.4, 4.5.

¹⁵⁵ In der seit 6. Juni 2003 gültigen Fassung. Darüber hinaus sind inzwischen verschiedene weitere Richtlinien der SFL, etwa über "unerlaubte Gegenstände", erlassen worden.

¹⁵⁶ Für Cup-Spiele gilt das Schweizer Cup Reglement des SFV, das (derzeit) keine eigenen Sicherheitsvorschriften für Stadien und Zuschauer enthält.

¹⁵⁷ Sicherheitsreglement SFL, Art. 2.

¹⁵⁸ Sicherheitsreglement SFL, Art. 3 Abs. 2.

¹⁵⁹ Sicherheitsreglement SFL, Art. 18a.

¹⁶⁰ Reglement Ordnung und Sicherheit NL GmbH in der seit 26. April 2003 gültigen Fassung. Daneben sind insbesondere die Richtlinien für Infrastruktur und Logistik gemäss "Reglement für die Erteilung der Spielberechtigung in der Nationalliga A und Nationalliga B" zu beachten.

¹⁶¹ Reglement Ordnung und Sicherheit NL GmbH, Art. 1.

dispositiv zu erstellen hat. Neben dem Heimclub hat auch der Gastclub "alles Zumutbare zu tun, um schädigende Handlungen seiner Anhänger zu verhindern"¹⁶², wobei für die Sicherheit ausserhalb des Stadiongeländes die Polizei für zuständig erklärt wird.

2.5.2 Alkoholverbot im Besonderen

Anders als unter der Ägide der UEFA, wo bei Wettbewerbsspielen sowohl im Stadion wie im privaten Umfeld der öffentliche Verkauf oder die öffentliche Abgabe von Alkohol verboten ist¹⁶³, besteht für schweizerische Meisterschafts- und Cup-Spiele kein generelles Alkoholverbot in und um Stadien.

Im Schweizer Spitzenfussball ist lediglich vorgesehen, dass der Heimclub den Alkoholausschank innerhalb des Stadions und im Rahmen seiner Möglichkeiten in dessen unmittelbarer Umgebung einzuschränken und nur "nötigenfalls" zu verbieten hat¹⁶⁴. Das Schweizer Eishockey empfiehlt für seine Spitzenligen lediglich, auf den Alkoholausschank zu verzichten, wogegen der Veranstalter verpflichtet wird, das Ausschankverbot von Alkohol an Jugendliche einzuhalten¹⁶⁵. Auch die neuen Sicherheitsrichtlinien von Swiss Olympic sprechen kein Alkoholverbot aus.

2.5.3 Nationale Stadionverbote

Als taugliche Präventivmassnahmen zur Fernhaltung von Hooligans gelten nationale Stadionverbote der Verbände, wie sie vom Schweizerischen Fussball-¹⁶⁶ und Eishockeyverband¹⁶⁷, aber auch weltweit vom Weltfussballverband FIFA¹⁶⁸ verfügt werden. Allerdings sind sie rechtlich problematisch bzw. unter Umständen ohne Rechtswirkung, weil Verbände bzw. Verbandsorgane i.d.R. nicht – wie der Veranstalter vor Ort – Träger des jeweiligen Hausrechts eines jeden Stadions sind, und das Hausrecht als Bestandteil der persönlichen Freiheit grundsätzlich nicht abgetreten werden kann; zudem sind betroffene Hooligans i.d.R. nicht angehört wor-

¹⁶² Reglement Ordnung und Sicherheit NL GmbH, Art. 5 Abs. 4 Satz 2 und Art. 6 Abs. 6.

¹⁶³ Ziff. 3.19 Verbindliche Weisungen (Sicherheitsvorkehrungen) der UEFA vom 11. Dezember 2003.

¹⁶⁴ Sicherheitsreglement SFL, Art. 8 Abs. 3.

¹⁶⁵ Reglement Ordnung und Sicherheit NL GmbH, Art. 17 Abs. 4.

¹⁶⁶ Vgl. Art. 59 Ziff. 2 Statuten SFV (in der seit 3. Juni 2005 gültigen Fassung).

¹⁶⁷ Vgl. Reglement Ordnung und Sicherheit NL GmbH, Art. 18.

¹⁶⁸ FIFA-Disziplinarreglement Art. 22, 55 Abs. 2 (in Kraft seit 1. Mai 2005).

den¹⁶⁹. Andererseits kann einem Veranstalter für einen oder mehrere bestimmte Sportanlässe Besitz und Verfügungsgewalt und damit das (zivilrechtliche) Hausrecht übertragen werden.

Im Lichte dieser nicht unproblematischen Rechtslage lässt sich die Swiss Football League nun die Rechte bezüglich Stadionverbote und Erhebung einer Strafanzeige wegen Hausfriedensbruch über eine Vollmacht und Verpflichtungserklärung jedes Mitgliedclubs der SFL absichern¹⁷⁰. Demgegenüber sieht das Eishockey verbandsrechtlich vor, dass sich Clubs der Nationalliga und der nationale Eishockeyverband gegenseitig das Recht einräumen, gesamtschweizerische Stadionverbote im Namen aller auszusprechen mit der grundsätzlichen Verpflichtung, bei Antreffen einer mit Stadionverbot belegten Person im Stadion Strafantrag wegen Hausfriedensbruch (Art. 186 StGB) zu erstatten und sie des Stadions zu verweisen¹⁷¹. In den deutschen Fussball-Bundes- und Regionalligen haben sich DFB, Clubs und Kapitalgesellschaften im Rahmen vertraglich vereinbarter Sicherheitsrichtlinien verpflichtet, das von einem Vertragspartner ausgefallte Stadionverbot für das eigene Stadion zu übernehmen, womit aus dem „einfachen“ ein „bundesweites“ Stadionverbot wird¹⁷².

Rechtliche Opposition gegen solche nationalen Stadionverbote erging bislang kaum¹⁷³. Landesweite Stadionverbote sind in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips zu befristen und nur bei tatsächlicher Gefährdung der Sicherheit durch Gewalttätigkeiten oder etwa das Abbrennen von Feuerwerk gerechtfertigt¹⁷⁴. Nationale Stadionverbote, die länger als fünf Jahre dauern, dürften nicht mehr angemessen und zulässig sein¹⁷⁵.

2.5.4 Kausalhaftung der Sportclubs für Ausschreitungen von Hooligans?

Immer wieder zu Diskussionen Anlass geben verbandsrechtliche Bestimmungen, welche Sportclubs für das Verhalten der ihnen für zugehörig erklärten Fans sanktionieren. Interessant ist in diesem Zusammenhang der in jüngster Zeit mehrmals revidierte Art. 59 Ziff. 3 der Statuten des Schwei-

¹⁶⁹ So SCHERRER, Ausschreitungen, 237 ff.; keine Bedenken zur grundsätzlichen Rechtsgültigkeit nationaler Stadionverbote äussert ARTER, 95.

¹⁷⁰ So SCHERRER, Ausschreitungen, 237 f.

¹⁷¹ Reglement Ordnung und Sicherheit NL GmbH, Art. 18 Abs. 6.

¹⁷² Siehe BREUCKER, Sicherheit, 136.

¹⁷³ Vgl. SCHERRER, Ausschreitungen, 238 f.

¹⁷⁴ ARTER, 95 f.

¹⁷⁵ Vgl. BREUCKER, Sicherheit, 137, m.w.H.

zerischen Fussballverbandes (SFV). In der aktuellen (seit 3. Juni 2005 geltenden) Fassung werden sowohl der Heimclub wie auch der Gastclub für das Verhalten von Zuschauern kausalhaftpflichtig erklärt und mit Disziplinarstrafandrohung belegt¹⁷⁶. Der Heimclub (Veranstalter) ist generell und verschuldensunabhängig¹⁷⁷ für das ungebührliche Verhalten von Zuschauern haftbar, wogegen der Gastverein auch ohne Verschulden für das ungebührliche Verhalten von ihm zuzurechnenden Anhängern sanktioniert wird, wobei im Gästesektor befindliche Zuschauer unter dem Vorbehalt des Beweises des Gegenteils als Anhänger des Gastclubs gelten¹⁷⁸. Eine identische Regelung gilt nunmehr für die FIFA¹⁷⁹. Die Kausalhaftung bei Hooliganismus entspricht auch gängiger Praxis der UEFA.

Nach der ganz überwiegenden Rechtslehre wird demgegenüber aus rechtsstaatlichen Überlegungen zu Recht davon ausgegangen, dass Vereinsstrafen ein Verschulden (Vorsatz oder Fahrlässigkeit) voraussetzen, mithin das "strict liability"-Prinzip für Verbandssanktionen unzulässig ist und einer richterlichen Prüfung nicht Stand hält¹⁸⁰. Demgegenüber kann die Festlegung einer Beweislastumkehr in bestimmtem Umfange als zulässig erachtet werden, so dass ein Verband verlangen darf, dass die ihm rechtmässig Unterstellten sich "entschulden" müssen, wenn sie nicht haftbar werden wollen¹⁸¹. Rechtsstaatlich tragbar wäre wohl auch eine analoge Anknüpfung der Verantwortlichkeit der Sportclubs an die Grundsätze der aus Art. 55 OR (Geschäftsherrenhaftung) entwickelten Praxis einer (strengen) Organisationshaftung, wobei die Zurechnung randalierender Zuschauer zu einem bestimmten Heim- oder Gastclub angesichts des Gesellschaftsphänomens Hooliganismus im konkreten Fall mitunter problematisch sein könnte.

¹⁷⁶ Art. 59 Ziff. 3 i.V.m. Art. 56 Ziff. 1 Statuten SFV.

¹⁷⁷ Demgegenüber fehlt in Art. 14 des Wettspielreglements des SFV (ebenfalls in der seit 3. Juni 2005 geltenden Fassung) ein Hinweis auf das "strict-liability"-Prinzip bei der Haftung der Clubs für Verfehlungen der Zuschauer.

¹⁷⁸ Art. 59 Ziff. 3 Statuten SFV. Damit weicht der SFV hier vom im Übrigen grundsätzlich anwendbaren Verschuldensprinzip ab; vgl. Art. 57 Statuten SFV.

¹⁷⁹ FIFA-Disziplinarreglement, Art. 72^{bis}. Auch die FIFA rückt beim Kampf gegen Hooligans vom sonst anwendbaren Verschuldensprinzip ab; vgl. FIFA-Disziplinarreglement, Art. 8 Abs. 1.

¹⁸⁰ BasK-HEINI/SCHERRER, N 19a zu Art. 70 ZGB; Schiedsgericht SFV, 18.11.2002, in: SpuRt 2003, 34 ff., 38; SCHERRER, Vereinsstrafe, 2; ZEN-RUFFINEN, 108, Rz. 318. Für das deutsche Recht siehe HAAS/MARTENS, 106; PETRI, 209 ff.

¹⁸¹ SCHERRER, Vereinsstrafe, 2.

2.6 Kooperation im Kampf gegen Hooliganismus

Eine vorausschauende Aufgabenteilung zwischen Sportveranstaltern, mit- hin Verbänden und Clubs mit ihren Sicherheitsdiensten, und Polizeibehörden ist zur Gewährleistung der Sicherheit anlässlich von Sportveranstaltungen unerlässlich. So verpflichten verschiedene Sicherheitsrichtlinien die Sportclubs bzw. die Sportveranstalter zur Inverbindungsetzung mit der lokalen Polizei und weiteren involvierten Stellen¹⁸².

2.6.1 Sicherheit innerhalb von Sportstätten

Für die Sicherheit innerhalb einer Sportstätte ist grundsätzlich der Veranstalter in Zusammenarbeit mit einem privaten Sicherheitsdienst zuständig¹⁸³. Rechtsgrundlagen dafür sind primär das Hausrecht samt Hausordnung bzw. Eigentums- und Besitzerschutz und sodann die strafgesetzlichen Bestimmungen über Notwehr¹⁸⁴, Notstand¹⁸⁵ und Selbsthilfe sowie ausserstrafgesetzliche Rechtfertigungsgründe gemäss Art. 32 StGB, also etwa das private Festnahme- und Beschlagnahmerecht gemäss §§ 55 und 96 Abs. 2 StPO Zürich¹⁸⁶.

Die Abgrenzung zwischen dem Sportstättenareal und dem öffentlichen Grund ist nicht leichthin zu treffen, da gerade auch die Eingangsbereiche samt den zur Verfügung stehenden Vorplätzen in die Sicherheitsorganisation des Veranstalters einzubeziehen sind. Um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden, wird man möglicherweise nicht umhin kommen, an formelle Kriterien wie den Grundbucheintrag anzuknüpfen, oder aber es wird auf den Perimeter abgestellt, innerhalb dessen die privaten Sicherheitsdienste, grundsätzlich ohne polizeiliche Einsatzkräfte, für die Sicherheit vorsorgen¹⁸⁷.

Ausnahmsweise bleibt die Polizei auch für Sicherheitseinsätze im privaten Stadiongelände zuständig¹⁸⁸. Die hoheitliche Tätigkeit verbleibt ohnehin grundsätzlich bei der Polizei, namentlich die Identifizierung sowie

¹⁸² Vgl. z.B. Verbindliche Weisungen (Sicherheitsvorkehrungen) UEFA, Ziff. 3.1, 4.2, 5.1-5.5; Sicherheitsrichtlinien Swiss Olympic, Ziff. 3, 4.4. Siehe auch oben Ziff. 2.5.1.

¹⁸³ Zur Gruppenunterteilung in der Praxis mit Hilfskräften, privaten Sicherheitsdiensten, Fanbetreuern, Spezialdiensten und der Polizei siehe WAGNER, 180.

¹⁸⁴ Art. 33 StGB.

¹⁸⁵ Art. 34 StGB.

¹⁸⁶ Oben Ziff. 2.4.3 a.E.; SCHERRER, Ausschreitungen, 216; GUNDELFINGER, 199 f.

¹⁸⁷ Siehe zur schematischen Darstellung eines Sicherheitsdispositivs WAGNER, 181.

¹⁸⁸ Vgl. WAGNER, 180 f.

Körper- und Sachdurchsuchungen, soweit sie die üblichen Eingangskontrollen übersteigen. Ebenso kommt die Polizei zum Zug, sobald private Ordnungsdienste die Sicherheit im Stadion nicht mehr gewährleisten können. Bei Krawall ist die Polizei umgehend zu benachrichtigen¹⁸⁹. Inzwischen finden sich auch zivile Polizisten im Stadion zur Überwachung von Hooligans und zur Überführung bei strafbaren Handlungen beim Verlassen der Sportstätte. Bei Spielen des FC Basel ist die Polizei präventiv in Stadien anwesend, wobei sich die Frage stellt, ob dies noch zum Schutzauftrag gehört und abzugelten ist¹⁹⁰.

2.6.2 Sicherheit ausserhalb von Sportstätten

Zur Gewährleistung der Sicherheit ausserhalb eines Stadionareals sind grundsätzlich nur Polizeiorgane gestützt auf ihre hoheitliche Kompetenz legitimiert¹⁹¹. Eine Ausnahme bildet die Verkehrsregelung nach Massgabe von Art. 67 SSV, wobei Veranstalter nach der Praxis Verkehrskadetten oder den Zivilschutz beauftragen¹⁹².

3. Gründe für eine spezifische Hooliganismus-Gesetzgebung

3.1 Häufung gewalttätiger Ausschreitungen schweizweiter Bedeutung

Was im europäischen Ausland mitunter seit längerer Zeit zu beklagen war, ist spätestens ab dem Jahre 2000 auch in der Schweiz zu beobachten: eine massiv zunehmende Gewaltbereitschaft und Gewaltausübung anlässlich von Sportveranstaltungen. Vandalismus, Chaotikum und teilweise massive Ausschreitungen mit Sach- und Personenschäden sind zu regelmässigen Begleiterscheinungen v.a. bei nationalen Fussball- und Eishockeyevents geworden, wobei je nach Konstellation mit einem mittleren bis grösseren Gefahrenrisiko zu rechnen ist. Das Ausmass des Gewaltphänomens hat kantonsübergreifendes Ausmass angenommen, zumal sich Hooligans mit Vorliebe anonym und damit ausserhalb ihres Wohnorts an Aus-

¹⁸⁹ GUNDELFINGER, 198, 200.

¹⁹⁰ SCHERRER, Ausschreitungen, 215 f. Siehe dazu oben Ziff. 2.3.4.

¹⁹¹ Zur Organisationsstruktur siehe WAGNER, 179, 181.

¹⁹² GUNDELFINGER, 200; ARTER, 88 m.w.H.

schreitungen beteiligen. Nicht nur die Kantone, auch die Sportverbände fordern seit einiger Zeit ein Engagement des Bundes, ebenso die Sportveranstalter, deren immer grössere Sicherheitsbudgets¹⁹³ das Gewaltproblem nicht lösen können¹⁹⁴.

3.2 Infiltration, Rekrutierung, Zusammenwirken Hooligans – Rechtsextreme

Nicht aus den Augen zu verlieren ist auch der Umstand, dass rechtsextremistische Gruppen und Personen punktuell versuchen, Sportanlässe für ihre Zwecke und Ideen zu missbrauchen. Nach wie vor werden Hooligans mit neonazistischer Symbolik rekrutiert, und in einigen Fällen geht die Gewalt an Sportveranstaltungen von rechtsextremistischen Gruppen aus¹⁹⁵. Es ist deshalb vorzusehen, v.a. Grosssportanlässe mit ihrer anonymisierenden Komponente nicht zur Brut extremistischer Umtriebe werden zu lassen¹⁹⁶.

3.3 Fehlendes Handlungsinstrumentarium von Behörden und Sportverbänden

Wie die Praxis gezeigt hat, genügen die heutigen Mittel des Strafrechts bzw. der Strafverfolgung sowie die bestehenden kantonalen Polizeigesetze kaum, um dem Gewaltphänomen nachhaltig Einhalt zu gebieten. Die Rechtsgrundlagen für wirksame präventive (verwaltungsrechtliche) Massnahmen fehlen. Ein einheitliches Vorgehen von Kantonen und Bund ge-

¹⁹³ Sicherheitsbudgets von über CHF 50'000.00 pro Fussballmatch der Super League sind keine Ausnahme, beim FC Basel ist mit Sicherheitskosten pro Heimspiel von rund CHF 300'000.00 zu rechnen. Zum enorm hohen Sicherheitsbudget für die Fussball EURO 2008 siehe oben Ziff. 2.3.5.

¹⁹⁴ BOTSCHAFT, 1.1.1, 1.4; ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 2; ERLÄUTERUNGEN VORENTWURF, 9; SCHERRER, Ausschreitungen, 217.

¹⁹⁵ ERLÄUTERUNGEN VORENTWURF, 8, 9; siehe dazu auch oben Ziff. 1 a.E.

¹⁹⁶ Vgl. NZZ am Sonntag, 20. November 2005: Drahtzieher der Ausschreitungen im Zusammenhang mit dem Qualifikationsspiel vom 16.11.05 für die Fussball Weltmeisterschaft 2006 in Deutschland zwischen der Türkei und der Schweiz in Istanbul, namentlich am Flughafen und in den Korridoren des Stadions nach dem Match, sollen türkische Rechtsextreme im Zusammenspiel mit Sicherheitskräften gewesen sein.

gen die Gewalt im Sport ist in der heutigen Rechtsordnung nicht verankert, wobei insbesondere eine Informationsstelle auf Bundesebene fehlt¹⁹⁷.

Private Stadionverbote der Clubs können ohne zusätzliche polizeiliche Massnahmen kaum durchgesetzt, einzelne Täter kaum identifiziert und den Strafbehörden zugeführt werden. Ohnehin können Stadionverbote nur beschränkt wirksam sein, weil sich Ausschreitungen immer mehr nicht auf die Sportarenen beschränken, sondern im Umfeld von Sportstätten stattfinden und sich etwa in Innenstädte der Austragungsorte verlagern¹⁹⁸.

Mangels Rechtsgrundlage existiert noch keine nationale Sammlung und Speicherung von Daten notorisch Gewalttätiger an Sportveranstaltungen. Vielmehr müssen bestehende Datensammlungen, die von der bei der Stadtpolizei Zürich angegliederten Schweizerischen Zentralstelle Hooliganismus (SZH)¹⁹⁹ geführt werden, nach Massgabe der kantonalen Datenschutzvorschriften vorzeitig gelöscht werden²⁰⁰. Daten über Hooligans bzw. deren Namen und Fotos dürfen somit nach geltendem Recht nicht gesammelt und Sportveranstaltern sowie Polizeiorganen weitergegeben werden. Diese Rechtslage erleichtert Hooligans, durch Kontrollen zu schlüpfen. Die Bekämpfung des Hooliganismus ist heute noch (hauptsächlich) auf das Know-how und die persönlichen Kenntnisse einzelner Szenekenner bei der Polizei und bei Sportveranstaltern sowie auf die Zusammenarbeit dieser Stellen angewiesen. Soweit solche Kenntnisse bzw. Daten²⁰¹ zwischen Polizei, Clubs und deren Sicherheitsdiensten ausgetauscht werden, geschieht dies auf höchst unsicherer Rechtsgrundlage.

3.4 Gewaltfreie Austragung von Sportgrossveranstaltungen

Mit präventiven Massnahmen soll sichergestellt werden, dass inskünftig die Gewalt bei Sportveranstaltungen wirksamer bekämpft werden kann. Im Fokus steht dabei v.a. die Sicherheit an sportlichen Grossanlässen, namentlich an der Fussball EURO 2008 in der Schweiz und Österreich.

¹⁹⁷ BOTSCHAFT, 1.1.1; siehe auch oben Ziff. 2.3.5.

¹⁹⁸ BOTSCHAFT, 1.1.1; ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 2.

¹⁹⁹ Oben Ziff. 2.3.5.

²⁰⁰ BOTSCHAFT, 1.3.1; ERLÄUTERUNGEN VORENTWURF, 17.

²⁰¹ In der Praxis kursieren bereits heute Listen derjenigen, die mit Stadionverboten belegt sind.

Sportgrossveranstaltungen können nicht nur eine grosse Wertschöpfung auslösen²⁰², sie verlangen auch ein immer grösseres Sicherheitsbudget. Die Sicherheitskosten der Fussball EURO 2008, welche allein in der Schweiz anfallen werden, werden stetig höher veranschlagt. Nachdem zu Beginn mit rund CHF 10 Mio. gerechnet worden war, sind diese Kosten dann mit rund CHF 53 Mio. geschätzt worden²⁰³. Inzwischen wird allerdings bereits von Kosten für die öffentliche Hand von CHF 178 Mio. ausgegangen, wovon rund CHF 66 Mio. für die Sicherheit anfallen sollen²⁰⁴. Zu berücksichtigen ist, dass die Fussball EURO zwar eine Veranstaltung des europäischen Fussballverbandes UEFA ist, der alle Rechte am Turnier besitzt, dieses selbständig vermarktet und auch bestimmt, wie das Turnier organisiert wird. Die Landesverbände zeichnen indes als Ausrichter verantwortlich, stellen die Infrastruktur zur Verfügung und garantieren für eine einwandfreie Durchführung²⁰⁵. Insbesondere trennt die UEFA die Sicherheitskosten ausserhalb der Stadien strikt von ihrem Budget. Der Aufwand für die öffentliche Sicherheit ausserhalb der Stadien während der Fussball EURO 2008 trifft ausschliesslich den örtlichen (schweizerischen und österreichischen) Veranstalter²⁰⁶. Die (hohen) Sicherheitskosten sind somit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden einerseits und dem Schweizerischen Fussballverband (SFV) andererseits aufzuteilen²⁰⁷. Dass

²⁰² Für die Fussball EURO 2008 wird in der Schweiz mit Umsätzen von rund CHF 500 Mio. gerechnet bei einer Wertschöpfung von etwa CHF 300 Mio.; vgl. Pressecommuniqué des Schweizerischen Fussballverbandes (SFV) vom 9. November 2004, www.football.ch.

²⁰³ NZZ Online, 20. Mai 2005; NZZ, 4. März 2005, 15; NZZ Online, 20. Mai 2005.

²⁰⁴ SonntagsZeitung, 2. Oktober 2005, 1. Diese Zahlen gehen aus einem Dokument der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) hervor.

²⁰⁵ Der UEFA-Projektleiter skizziert dies im Weiteren so: "Die UEFA EURO 2008TM Organisation wird zusammen mit den beiden Nationalverbänden SFV und ÖFB aufgebaut. UEFA's Aufgabe als "learning-Organisation" ist die Erfahrungen aus Portugal in das Projekt UEFA EURO 2008TM Schweiz/Österreich miteinzubeziehen... Gemeinsame Ziele der UEFA, des SFV und des ÖFB sind, zusammen mit den öffentlichen Einrichtungen, den Stadien und anderen Partnern eine Organisation aufzubauen..."; Pressecommuniqué des Schweizerischen Fussballverbandes (SFV) vom 9. November 2004, www.football.ch.

²⁰⁶ NZZ, 4. März 2005, 15; Pressecommuniqué des Schweizerischen Fussballverbandes (SFV) vom 3. Oktober 2004, www.football.ch.

²⁰⁷ Gemäss einem internen Dokument der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) sollen die nunmehr geschätzten Sicherheitskosten von rund CHF 66 Mio. zu je ca. CHF 26 Mio. von Bund einerseits sowie Standortkantonen und Austragungsorten andererseits, die übrigen Kosten von etwa CHF 13 Mio. sollen von den Nicht-Gastgeberkantonen getragen werden. Inwieweit sich der Schweizerische Fussballverband (SFV) an diesen Sicherheitskosten beteiligen wird, ist noch offen; SonntagsZeitung, 2. Oktober

dabei über den Anteil der jeweils zu tragenden Kosten gefeilscht wird, verwundert nicht²⁰⁸, wobei namentlich die Möglichkeiten der Abwälzung staatlicher Kosten für Polizeieinsätze gegen Hooligans auf Sportverbände und private Veranstalter beschränkt sind²⁰⁹.

Nebst dem Schutz von Sportveranstaltungen im Allgemeinen wird im Besonderen der Schutz individueller Rechtsgüter bei Sportanlässen, namentlich Leib, Leben, Gesundheit, Freiheit und Eigentum angestrebt. Es sollen die friedlichen Sportfans sowie die öffentliche Ordnung und Sicherheit geschützt werden²¹⁰.

3.5 Rechtsvergleich Europa

3.5.1 Internationale EU-Polizeizusammenarbeit

Die Annahme von "Schengen/Dublin" durch den Schweizer Souverän brachte u.a. eine Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit im Bereich Polizei und Justiz auch zwischen der EU und der Schweiz²¹¹. Kernstück ist das Fahndungssystem SIS, eine Datenbank, in der u.a. polizeilich gesuchte und mit einer Einreisesperre belegte Personen erfasst werden. Dadurch wird der Informationsaustausch verbessert, indes aber keine spezifische Grundlage für die präventive Hooliganismusbekämpfung geschaffen.

2005, 1. Ein definitives Budget und die Festlegung des Bundesanteils an den Sicherheitskosten wird frühestens die Verabschiedung der entsprechenden Zusatzbotschaft durch den Bundesrat bringen.

²⁰⁸ Vgl. SonntagsZeitung, 2. Oktober 2005, 1; NZZ Online, 20. Mai 2005; NZZ, 4. März 2005, 15; Pressecommuniqué des Schweizerischen Fussballverbandes (SFV) vom 3. Oktober 2004, www.football.ch.

²⁰⁹ Dazu oben Ziff. 2.3.4.

²¹⁰ BOTSCHAFT, 1.2; ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 3.

²¹¹ Mit der innerstaatlichen Folge einer engeren Zusammenarbeit zwischen den Polizeikorps der Kantone und dem Grenzwachtkorps; vgl. dazu die Medienmitteilung des Bundesrates vom 27. Oktober 2004, abrufbar unter www.ejpd.admin.ch. Zur Diskussion steht derzeit auch die Einführung eines vom Bundesrat geplanten nationalen Polizei-Indexes zur Vernetzung der Informationssysteme des Bundes und der Kantone. Unabhängig davon bestehen seit Jahren Bestrebungen für eine Harmonisierung und Verknüpfung bestehender administrativer Personenregister von Bund, Kantonen und Gemeinden durch Einführung eines Personenidentifikators; zu den sich stellenden heiklen datenschutzrechtlichen Fragen vgl. EDSB 2004/2005, 18 ff., sowie BAERISWYL, 446 ff.

Mit internationalen Polizeiabkommen und verschiedenen Absprachen ist die polizeiliche Zusammenarbeit auch bei der Hooliganismusbekämpfung zwischen der Schweiz und ihren Nachbarn²¹² sowie innerhalb der EU gezielt verbessert worden²¹³. Im Zentrum stehen die Schaffung gemeinsamer Ermittlungsgruppen, gemeinsame Observationen und Fahndungen sowie der Einsatz szenekundiger Verbindungsbeamter²¹⁴. Bereits mit Abschluss der auch von der Schweiz ratifizierten 1985er Europaratskonvention²¹⁵ wurde ein ständiger Ausschuss gebildet, der Empfehlungen zu Identifikation und Behandlung von Gewalttätigen (1990), Polizeizusammenarbeit (1997), Ordnungsdienst (1999), Verhinderung von Rassismus, Ausländerfeindlichkeit und Intoleranz im Sport (2000) und Kartenverkauf (2002) erlassen hat²¹⁶.

Sodann hat die EU diverse weitere, den Hooliganismus betreffende Normen erlassen²¹⁷, so die "Leitlinien zur Verhinderung von Störungen der öffentlichen Ordnung bei Fussballspielen und zur Eindämmung dieser Störungen"²¹⁸, die "Entschliessung des EU-Rats zur Verhinderung und Eindämmung des Fussballrowdytums durch Erfahrungsaustausch, Stadionverbote und Medienpolitik²¹⁹" und wohl als Höhepunkt das "Handbuch mit Empfehlungen für die internationale polizeiliche Zusammenarbeit und mit Massnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung von Gewalttätigkeiten und Störungen im Zusammenhang mit Fussballspielen von internationaler Dimension"²²⁰ sowie den "Beschluss über die Sicherheit bei Fussballspielen von internationaler Bedeutung"²²¹.

Gemäss dem zwischen der Schweiz und Österreich am 28. September 2005 abgeschlossenen Sicherheits-Rahmenkonzept für die Fussball EURO 2008 soll nach dem Prinzip "Dialog-Deeskalation-Durchgreifen" mit transparenten und verhältnismässigen Massnahmen konsequent gegen Störer vorgegangen werden. Beim Staatsschutz wird eine Zusammenarbeit bei der Informationsbeschaffung institutionalisiert werden²²².

²¹² Dazu ERLÄUTERUNGEN VORENTWURF, 13 f.

²¹³ Zum Ganzen ausführlich BREUCKER, Gewaltprävention.

²¹⁴ BOTSCHAFT, 1.5; ERLÄUTERUNGEN VORENTWURF, 13 ff.

²¹⁵ Oben Ziff. 2.1.2.

²¹⁶ GUNDELFINGER, 202.

²¹⁷ Siehe auch GUNDELFINGER, 201 f.

²¹⁸ ABl. C 131, 3. Mai 1996.

²¹⁹ ABl. C 193, 24. Juni 1997.

²²⁰ ABl. C 22, 24. Januar 2002.

²²¹ ABl. L 121, 8. Mai 2002.

²²² NZZ, 29. September 2005, 14.

3.5.2 Länderspezifische Hooliganismus-Gesetzgebung

In einzelnen europäischen Ländern wie England oder Deutschland²²³ werden präventive Massnahmen wie Rayonverbot (Stadionverbot), Meldepflicht, Ausreisebeschränkung oder Passenzug bei Auslandsspielen, aber auch die Beschlagnahme von Gewaltpropaganda, seit geraumer Zeit auf unterschiedlichster Rechtsgrundlage angewendet. Derzeit sind in der EU etwa 8000 nationale Stadionverbote in Kraft, die von Behörden oder (privaten) Clubs und Verbänden verhängt und verwaltet werden. Diese Vorkehrungen bildeten Anregung für neue schweizerische Rechtsgrundlagen zur Bekämpfung der Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen²²⁴.

4. Laufende legislatorische Schritte (de lege ferenda)

4.1 Gesetzgeberische Stossrichtung und Effektivitätsfrage

Anfänglich wurde die gesetzgeberische Bekämpfung des Hooliganismus als Teilaspekt eines Gesamtpaketes zur Stärkung des Staatsschutzes, d.h. zusammen mit dem Kampf gegen gewalttätigen rechten und linken Extremismus, Terrorismus, verbotenen Nachrichtendienst, Rassismus und Gewaltpropaganda verstanden. Dabei sollten primär verwaltungs- und polizeirechtliche Präventivmassnahmen greifen, daneben aber auch (sekundär) ergänzende repressive Strafbestimmungen eingeführt werden²²⁵.

Schliesslich konzentrierte sich der Bundesrat, namentlich um die rechtzeitige Einführung griffiger Massnahmen für die Fussball EURO 2008 nicht zu gefährden, auf die Bekämpfung der Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, ergänzt durch den Kampf gegen Gewaltpropaganda, der (allerdings weit) über den Bereich des Hooliganismus und damit des Sports hinaus reicht. Im jüngsten Gesetzespaket²²⁶ sind einstweilen ausschliesslich präventive Verwaltungsmassnahmen vorgesehen, welche Lücken bei der Gewaltprävention schliessen sollen²²⁷.

²²³ Dazu BREUCKER, Sicherheit, 133 ff.

²²⁴ Vgl. BOTSCHAFT, 1.5.

²²⁵ Zusammenfassend ERLÄUTERUNGEN VORENTWURF, Übersicht 4 ff.

²²⁶ Dazu unten Ziff. 4.2.3 und Ziff. 5.

²²⁷ Zusammenfassend BOTSCHAFT, Übersicht 1.1.

Die Wirksamkeit staatsschützerischer Massnahmen gegen extremistische Tendenzen oder politische und gesellschaftliche Konflikte wie Hooliganismus ist mitunter umstritten²²⁸. Es dürfte aber – auch mit Blick auf ausländische Erfahrungen bei der Bekämpfung des Gewaltphänomens im Sport – ausser Frage stehen, dass die politische Auseinandersetzung und die Förderung demokratischen Bewusstseins allein nicht ausreichen. Wichtig erscheint vielmehr ein "Massnahmenmix". Gemäss einer umfangreichen deutschen Studie²²⁹ lassen sowohl eine wirksame Repression und Kontrolle einerseits²³⁰ wie auch die Umsetzung von Fanarbeit (sozialpräventive Ansätze) andererseits²³¹ positive Ergebnisse im Sinne einer längerfristigen Verringerung des Hooligan-Problems erwarten, weshalb eine Polarisierung zwischen verschiedenen Präventionskonzepten zu vermeiden sei und darüber hinaus weitergehende Ansätze zu verfolgen seien²³². Nebst dem "disziplinarischen" Aspekt dürfen die Bedeutung der Fanbetreuung, der verantwortliche Einbezug von Sportverbänden und Clubs sowie die gesellschaftlichen Zusammenhänge nicht vergessen werden²³³. Das ist in der Praxis an sich unbestritten, und die entsprechenden Erkenntnisse fliessen denn auch bereits in die Sicherheitskonzepte ein²³⁴.

In jedem Falle sollen bei der Bekämpfung des Gewaltphänomens im Sport der Grundrechtsschutz und die helvetischen Ideale einer freiheitlichen Staatsordnung nicht aus den Augen verloren werden. Gerade Hooligans stellen in diesem Sinne eine eigentliche Herausforderung für eine weitsichtige Gesetzgebung im demokratischen Rechtsstaat dar.

²²⁸ Vgl. ERGEBNISSE ENTWURF, 8.

²²⁹ Bundesministerium des Innern (BMI), Hooliganismus in Deutschland: Ursachen, Entwicklung, Prävention und Intervention, September 2001.

²³⁰ Genannt werden z.B. Begleitung des harten Kerns durch szenekundige Polizisten, Kommunikationskoordination, Hooligan-Datei, niedrige Einschreiteschwelle, konsequente Verfolgung, Meldeauflagen, Reiseverbote, Geld- und Haftstrafen sowie (nationale) Stadionverbote, Fantrennung in und um Stadien, EDV-gesteuerte Sitzplatzvergabe, Videobeobachtung.

²³¹ Genannt werden z.B. Einzelfallhilfen, gruppenpädagogische Massnahmen, allgemeine Beziehungs- und Freizeitangebote.

²³² Genannt werden etwa die Vernetzung im Rahmen der kommunalen Kriminalprävention, die Einbindung der Sportverbände und Medien, die frühe Gewaltprävention in Familie, Kindergarten und Schule. Dabei soll einerseits der sportspezifische Hintergrund des Hooliganismus nicht negiert werden und sollen andererseits die Erkenntnisse der Aggressionsforschung und Kriminologie auf das Gewaltphänomen angewendet werden.

²³³ Vgl. dazu auch die Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren; ERGEBNIS VOR-ENTWURF, 8; ERGEBNIS ENTWURF, 8.

²³⁴ Vgl. WAGNER, 180; Sicherheitsrichtlinien Swiss Olympic, Ziff. 4.

4.2 Gesetzgebungsvorhaben im Bereich innere Sicherheit

4.2.1 Schritt 1: BWIS

Startpunkt der Revision der Rechtsgrundlagen im Staatsschutz bildet das BWIS, welches per 1. Juli 1998 bzw. 1. Januar 1999 in Kraft gesetzt worden ist. Das BWIS in der noch heute geltenden Fassung sieht rein vorbeugende Massnahmen zur frühzeitigen Erkennung von Gefährdungen durch Terrorismus, verbotenen Nachrichtendienst und gewalttätigen Extremismus vor. Dazu gehört namentlich auch die Bearbeitung von Informationen über die innere und äussere Sicherheit²³⁵, wobei generell an der primären kantonalen Kompetenz für die innere Sicherheit festgehalten worden ist²³⁶.

4.2.2 Schritt 2: "BWIS I"

Als zweiter Schritt war "BWIS I", die Einführung eines Rechtssetzungsvorhabens mit dem Titel "Bundesgesetz über Massnahmen gegen Rassismus, Hooliganismus und Gewaltpropaganda" vorgesehen. Der Vorentwurf für ein solches Gesetz datiert vom 12. März 2003²³⁷.

"BWIS I" beinhaltete präventive Massnahmen gegen Gewaltpropaganda²³⁸ und die bundesrechtliche Hooligan-Datenbank²³⁹. Ergänzt werden sollten die Massnahmen durch die Einführung neuer repressiver Strafnormen, das Verbot rassistischer Embleme²⁴⁰, den Tatbestand rassendiskriminierender Vereinigungen²⁴¹, und schliesslich sollte die Kommunikationsüberwachung durch Ergänzung der Liste der Straftatbestände im BÜPF²⁴² verstärkt werden²⁴³.

Im Rahmen der Vernehmlassung zu "BWIS I"²⁴⁴ waren die Reaktionen recht kontrovers. Als Folge der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfah-

²³⁵ Art. 2 Abs. 4 lit. b und Art. 10 ff. BWIS.

²³⁶ Art. 4 ff. BWIS.

²³⁷ Siehe dazu ERLÄUTERUNGEN VORENTWURF.

²³⁸ Vorentwurf Art. 13^{bis} BWIS.

²³⁹ Vorentwurf Art. 16^{bis} BWIS.

²⁴⁰ Vorentwurf Art. 261^{ter} StGB.

²⁴¹ Vorentwurf Art. 261^{quater} StGB.

²⁴² Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vom 6. Oktober 2000 (SR 780.1).

²⁴³ Vorentwurf Art. 3 Abs. 2 und 3 BÜPF.

²⁴⁴ Dazu ERLÄUTERUNGEN VORENTWURF.

rens, von denen der Bundesrat am 22. Dezember 2004 Kenntnis nahm²⁴⁵, und der Veränderung im Departement des Innern, wurde die Vorlage in einzelne zeitlich nacheinander vorgesehene Gesetzgebungspakete aufgeteilt. Das primär Umzusetzende (nachfolgend "BWIS Ia") ist thematisch durch Verzicht auf den Rassismusteil gestrafft, andererseits aber inhaltlich mit weiteren präventiven Mitteln gegen Hooligans ausgeweitet worden: Die nationale Hooligan-Datenbank soll mit zusätzlichen bundesrechtlich normierten Präventivmassnahmen gegen Gewalt im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen ergänzt werden.

4.2.3 Schritt 3: "BWIS Ia"

Mit der jüngsten Anpassung der gesetzgeberischen Umsetzung staatschützerischer Vorkehrungen wurden die neuen Regelungsbereiche im BWIS einerseits auf die Bekämpfung von Hooliganismus und andererseits auf die Eindämmung von Gewaltpropaganda beschränkt. Damit ist die anstehende Revision der Staatsschutzgesetzgebung ("BWIS Ia") v.a. den zeitlichen Gegebenheiten untergeordnet worden, die von der Fussball EURO 2008 als Taktgeber der Prioritäten im Staatsschutzrecht ausgehen²⁴⁶.

Der ausgearbeitete Gesetzesentwurf mit dem Arbeitstitel "Bundesgesetz über Massnahmen gegen Gewaltpropaganda und Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen" datiert vom 1. März 2005²⁴⁷. Die Vernehmlassungsfrist lief am 24. Juni 2005 ab, wobei diese Vernehmlassung auf die neuen ergänzenden Präventivmassnahmen gegen Hooligans²⁴⁸ beschränkt war²⁴⁹. Bezüglich der nationalen Hooligan-Datenbank und dem Gewaltpropagandaartikel wurden die Vernehmlassungen nicht mehr (erneut) durchgeführt²⁵⁰, wenngleich die Gesetzesvorschläge im Vorentwurf vom 12. Februar 2003²⁵¹ und im Entwurf vom 1. März 2005²⁵² nicht deckungsgleich sind. Seit Juli 2005 liegen (auch) die Ergebnisse des Vernehmlass-

²⁴⁵ Siehe ERGEBNISSE VORENTWURF.

²⁴⁶ Siehe oben Ziff. 2.1.5.

²⁴⁷ Siehe dazu ERLÄUTERUNGEN ENTWURF.

²⁴⁸ Vgl. Art. 24b ff. BWIS.

²⁴⁹ Siehe ERGEBNISSE ENTWURF.

²⁵⁰ ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 2.

²⁵¹ Vorentwurf Art. 13^{bis} BWIS (Gewaltpropaganda) und Vorentwurf Art. 16^{bis} BWIS (Hooligan-Datenbank).

²⁵² Entwurf Art. 24a BWIS (Hooligan-Datenbank).

sungsverfahrens zu den ergänzenden Präventivmassnahmen gegen Hooligans²⁵³ vor²⁵⁴.

Die beiden Vernehmlassungen und die öffentliche Diskussion haben zu einigen Anpassungen der ursprünglichen Rechtssetzungsvorhaben geführt. Namentlich wurde der Gewaltpropagandaartikel um den Bereich des Rassismus reduziert und ist das Schutzobjekt (Menschen und Sachen) vom umstrittenen unklaren Begriff der Schädigung "am Vermögen und an anderen Rechten" befreit worden²⁵⁵. Die nationale Datenbank beschränkt sich neu auf Gewalttätige anlässlich von Sportveranstaltungen, womit nach dem aktuellen Gesetzesentwurf etwa Demonstranten an Publikumsveranstaltungen nicht (mehr) in der Hooligan-Datenbank registriert werden dürfen²⁵⁶.

Der aktuelle Entwurf zur Änderung des BWIS (Massnahmen gegen Gewaltpropaganda und gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen) und die Botschaft dazu sind am 17. August 2005 vom Bundesrat verabschiedet worden²⁵⁷. Die Gesetzesvorlage ("BWIS Ia") ist im Anhang zu diesem Beitrag abgedruckt²⁵⁸.

4.2.4 Weitere geplante Schritte: "BWIS Ib" und "BWIS II"

Im Rahmen der ursprünglich geplanten Revisionsschritte der Staatsschutzgesetzgebung²⁵⁹ werden nach dem heutigen Kenntnisstand zwei weitere Gesetzespakete zu diskutieren sein: "BWIS Ib" mit dem mutmasslichen Titel "Bundesgesetz über Massnahmen gegen Rassismus" sowie "BWIS II" mit dem möglichen Titel "Bundesgesetz über Massnahmen gegen Extremismus und Terrorismus". Beide Gesetzespakete werden, soweit ersichtlich, wohl keine fundamental neuen Auswirkungen auf die Bekämpfung des Hooliganismus zeitigen.

²⁵³ Entwurf Art. 24b ff. BWIS.

²⁵⁴ Siehe ERGEBNISSE ENTWURF.

²⁵⁵ Entwurf Art. 13a BWIS (gegenüber Vorentwurf Art. 13^{bis} BWIS).

²⁵⁶ Entwurf Art. 24a BWIS (gegenüber Vorentwurf Art. 16^{bis} BWIS).

²⁵⁷ Siehe BOTSCHAFT.

²⁵⁸ Inzwischen hat die Mehrheit der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates beantragt, auf den Gesetzesentwurf des Bundesrates einzutreten; Medienmitteilung Parlamentsdienste vom 21. Oktober 2005, www.parlament.ch.

²⁵⁹ Siehe etwa ERLÄUTERUNGEN VORENTWURF, 6.

5. Neue Massnahmen der präventiven Hooliganismus-Bekämpfung²⁶⁰

5.1 Gemeinsame Zielrichtung und Merkmale der Präventivmassnahmen

Zur präventiven Bekämpfung des Hooliganismus sollen noch vor der Fussball EURO 2008 in der Schweiz und Österreich neue, bundesrechtlich verankerte verwaltungsrechtliche Massnahmen in Kraft treten. Folgende Zielsetzungen werden damit verfolgt²⁶¹:

- Unterstützung der Kantone im Kampf gegen Hooliganismus
- Ergänzung des Sicherheitsdispositivs für die Fussball EURO 2008
- Schliessung von Lücken im präventiven Kampf gegen Gewalt schlechthin
- Erfüllung der Anforderungen der einschlägigen Europaratskonvention²⁶².

Als unerlässlich für den Kampf gegen Hooligans gilt die Einführung einer Bundes-Hooligan-Datenbank. Die zentrale Erfassung notorisch gewalttätiger Personen bei Sportanlässen erlaubt eine gesamtschweizerische Sicht und ermöglicht auch die internationale Zusammenarbeit. Dadurch sollen personelle und organisatorische Zusammenhänge in der Hooligan-Szene schnell erkannt und den involvierten Stellen Informationen verschafft werden. Das konsequente Herausholen Gewalttätiger an Sportveranstaltungen aus der Anonymität gilt als wirksamstes Mittel gegen den national und international tätigen Hooliganismus, zumal die zunehmend auch international agierenden Gewalttäter nicht durchwegs bekannt sind, ohne zentrale Datensammlung kein regelmässiger Informationsaustausch möglich ist und private Stadionverbote nicht ausreichend bekannt werden²⁶³.

Die zentrale Speicherung der Daten von Hooligans soll mit konkreten Eingriffsmitteln kombiniert werden. Nebst der generellen Bekämpfung von Gewalt verbreitender Ideologien durch Sicherstellung, Beschlagnah-

²⁶⁰ Siehe dazu den Gesetzesentwurf im Anhang des vorliegenden Beitrages.

²⁶¹ BOTSCHAFT, Übersicht.

²⁶² Europäisches Übereinkommen über Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen von Zuschauern bei Sportanlässen, insbesondere bei Fussballspielen vom 19. August 1985 (SR 0.415.3).

²⁶³ BOTSCHAFT, Übersicht 1.1.1, 1.2.3, 1.3.1; ERLÄUTERUNGEN VORENTWURF, Übersicht 9, 24.

mung und Einziehung von zu Gewalt aufrufendem Propagandamaterial – einem augenscheinlich nicht Hooliganismus-spezifischen Anliegen – soll die Teilnahme von bekannten Hooligans an Sportveranstaltungen im In- und Ausland (Gewalttourismus) nach dem Vorbild ausländischer Regelungen durch weitere verwaltungsrechtliche Massnahmen mit individualpräventivem Ansatz verhindert werden. Diese Massnahmen – Rayonverbot (Stadionverbot), Ausreisebeschränkung (zusammen mit der Einreisesperre), Meldeauflage und Polizeigewahrsam – sollen im Einzelfall in ihrer Eingriffsintensität individuell bemessen werden können. Einschneidendere Massnahmen wie eine Meldeauflage sollen nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip nach einem kaskadenartigen Konzept erst ergriffen werden, wenn mildere Massnahmen wie ein Rayonverbot oder eine Ausreisebeschränkung missachtet worden sind, wobei als schärfste und letzte Massnahme der vorsorgliche Gewahrsam renitenter Gewalttäter vorgesehen ist²⁶⁴.

Der sachliche und örtliche Bezug einer Gewalttätigkeit zu einer konkreten Sportveranstaltung soll durch die zeitliche und thematische Nähe zum Ereignis hergestellt werden, wobei den Beurteilungen der Fanverantwortlichen der Sportclubs und der lokalen Polizeibehörden bezüglich Ausschreitungen und Identifizierung der Beteiligten eine Schlüsselrolle zukommen wird²⁶⁵. Diese Stellen kennen die Militanten und sind bei risikoreichen Partien vor Ort präsent. Somit soll die Verantwortung für die Erfassung von Hooligans, und damit dieser Teilbereich staatsschützerischer Aktivität, teilweise Privaten (in Zusammenarbeit mit Amtspersonen) übertragen werden. Diese Teilabtretung staatlichen Gewaltmonopols wird von den Gesetzespromotoren als unproblematisch angesehen, weil die Zuordnung von Gewaltakten zu einem bestimmten Sportanlass in der Praxis bislang keine Probleme bereitet habe²⁶⁶.

Die Formulierung "anlässlich von Sportveranstaltungen"²⁶⁷ macht deutlich, dass sich die neuen Massnahmen auch gegen Personen richten, die vor oder nach Sportanlässen gewalttätig sind, mithin auch bei Ausschreitungen zum Tragen kommen, die nicht im unmittelbaren Umfeld von Stadien stattfinden. Dadurch soll verhindert werden, dass die neue

²⁶⁴ BOTSCHAFT, Übersicht 2.1; ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 5.

²⁶⁵ BOTSCHAFT, 2.1.

²⁶⁶ So BOTSCHAFT, 2.1; ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 6.

²⁶⁷ Art. 2 Abs. 4, 24a Abs. 1, 24b Abs. 1, 24c Abs. 1 lit. b, 24d Abs. 1 lit. b, 24e Abs. 1 lit. a BWIS.

Regelung eine (weitere) Verlagerung des Gewaltphänomens in die Innenstädte oder an andere publikumswirksamen Orte bewirkt²⁶⁸.

Regelungsort der neuen verwaltungsrechtlichen Präventivmassnahmen gegen Hooliganismus ist das BWIS, das für die bundesrechtlichen Präventivmassnahmen im Bereich der inneren Sicherheit konzipiert ist²⁶⁹. Entsprechend soll der Aufgabenartikel des BWIS um den Bereich "Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen" erweitert werden²⁷⁰. Diverse gewichtige (materielle) Regelungsbereiche sollen allerdings erst auf Verordnungsstufe näher normiert werden²⁷¹.

Mit Ausnahme der Ausreisebeschränkung, die vom Bundesamt für Polizei (BAP) verfügt werden soll²⁷², sind angesichts der bundesstaatlichen Kompetenzordnung für Präventivmassnahmen der inneren Sicherheit kantonale Polizeibehörden als verfügende Stellen vorgesehen²⁷³. Die zentrale Hooligan-Datenbank wird vom BAP betrieben werden²⁷⁴.

Für alle neuen Massnahmen nach Art. 24b-24e BWIS ist die Androhung der Strafsanktion gemäss Art. 292 StGB im Widerhandlungsfalle vorgesehen²⁷⁵.

Den von Massnahmen Betroffenen werden die ordentlichen kantonalen Rechtsmittel oder jene des Bundes offen stehen, womit einerseits das rechtliche Gehör gewahrt wird und andererseits Rechtmässigkeit und Angemessenheit einer Massnahme im konkreten Einzelfall überprüft werden können²⁷⁶.

5.2 Verfassungskonformität und Grundrechtsschutz

Die Rechtsgrundlage für bundesrechtliche Präventivmassnahmen gegen Hooligans ist nicht ohne Weiteres global zu bejahen, da die Wahrung der inneren Sicherheit primär eine kantonale Aufgabe ist²⁷⁷.

Bejaht wird die Bundeskompetenz für den Gewaltpropagandaartikel und die nationale Hooligan-Datenbank: Art. 13a BWIS knüpft an Zweck

²⁶⁸ ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 6. Siehe auch oben Ziff. 1.

²⁶⁹ Vgl. ERLÄUTERUNGEN VORENTWURF, 19.

²⁷⁰ Art. 2 Abs. 1 und Abs. 4 lit. e und f BWIS.

²⁷¹ BOTSCHAFT, 1.6, 2.2.

²⁷² Art. 24c Abs. 5 BWIS.

²⁷³ Art. 24h Abs. 1 BWIS; BOTSCHAFT, 2.1, 3; ERLÄUTERUNGEN VORENTWURF, 19.

²⁷⁴ Art. 24a Abs. 1 BWIS.

²⁷⁵ Art. 24h Abs. 2 BWIS; BOTSCHAFT, 2.2/Art. 24h.

²⁷⁶ Vgl. Art. 24h Abs. 3 BWIS; ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 5 f.; BOTSCHAFT, 2.1.

²⁷⁷ Zum Ganzen oben Ziff. 2.1, 2.1.5.

und Aufgabe des geltenden BWIS an und sei somit in der inhärenten Zuständigkeit des Bundes zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit begründet, wogegen Art. 24a BWIS ausreichend in Art. 57 Abs. 2 BV verankert sei, weil die unverzichtbare zentrale, nach einheitlichen Kriterien erfolgende Erfassung der Daten spezifische Bundesinteressen oder koordinationsbedürftige schweizerische Interessen betreffe²⁷⁸.

Als unsicher wird die Verfassungsgrundlage für die Regelung von Rayonverboten, Meldeauflagen und Polizeigewahrsam erachtet: Zwar seien der Ruf der Schweiz wegen Gewaltexzessen an medienwirksamen Sportevents gefährdet und sei ein Handlungs- und Koordinationsbedarf nicht von der Hand zu weisen. Jedoch könne dem auch durch interkantonale Kooperation Rechnung getragen werden, was indes bei internationalen Veranstaltungen, namentlich bei der Fussball EURO 2008 nicht ausreichen dürfte. Gegebenenfalls seien auch völkerrechtliche Schutzpflichten durch den Bund wahrzunehmen²⁷⁹.

Mit einer vertretbaren und m.E. sachgerechten Kompromisslösung sollen Art. 24b, 24d und 24e BWIS über die Fussball EURO 2008 hinaus einstweilen bis 31. Dezember 2008 befristet eingeführt werden. Damit können Erfahrungen gesammelt und gegebenenfalls weitere Verfassungsgrundlagen geschaffen werden²⁸⁰.

Jede Einschränkung von Grundrechten eines Hooligans bedarf der gesetzlichen Grundlage, sie muss durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sowie verhältnismässig sein und darf den Kerngehalt der Grundrechte nicht verletzen²⁸¹.

Die vorgesehenen Präventivmassnahmen sollen Teil des BWIS werden und erfüllen damit die Anforderungen an ein Gesetz im formellen Sinn. Öffentliche Interessen sind der Schutz der Polizeigüter Leib, Leben und Eigentum, die öffentliche Sicherheit im In- und Ausland sowie die Verhinderung rufschädigenden Verhaltens im Ausland. Die Verhältnismässigkeit wird dadurch sichergestellt, dass stets das bezüglich Eingriffsintensität, Ort und Zeit mildeste Mittel zu ergreifen ist, mit dem der Massnahmenzweck (das öffentliche Interesse) sichergestellt werden kann²⁸².

²⁷⁸ So BOTSCHAFT, 5.1.

²⁷⁹ BOTSCHAFT, 5.1. Zu den Verfassungsgrundlagen oben Ziff. 2.1.1, 2.1.5.

²⁸⁰ Anders als der Bundesrat sprach sich inzwischen die Mehrheit der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates gegen die vorgesehene Befristung aus, da die Rechtssetzungskompetenz des Bundes auf diesem Gebiet gegeben sei; Medienmitteilung Parlamentsdienste vom 21. Oktober 2005, www.parlament.ch.

²⁸¹ Art. 36 Abs. 1-4 BV.

²⁸² BOTSCHAFT, 5.2.

5.3 Gewaltpropaganda: Art. 13a BWIS

5.3.1 Ausgangslage und Zielsetzung

Bis im Jahre 1998 konnten sowohl rechtsextreme Materialien wie auch Propagandamaterialien aus dem In- und Ausland mit gewaltorientierten Inhalten sichergestellt und vernichtet werden²⁸³. Mit der Aufhebung des sog. Propagandabeschlusses²⁸⁴ aus der Zeit des "Kalten Krieges" per 1. Juli 1998 und dem Inkrafttreten des BWIS fehlte eine entsprechende verwaltungsrechtliche Rechtsgrundlage. Seither wird ein Ansteigen der Importe von zu Gewalt aufrufendem Material sowie die systematische Nutzung der neuen Informationstechnologien, v.a. des Internets, durch extremistische Gruppierungen beobachtet²⁸⁵.

Nach der heutigen Rechtslage kann zu Gewalt aufrufendes Propagandamaterial etwa bei der Einfuhr in die Schweiz, selbst bei rassendiskriminierenden Inhalten, nicht beschlagnahmt werden, wenn es sich nur um Einzelstücke handelt, weil hier der Grundtatverdacht einer auf die Öffentlichkeit abzielenden Propaganda i.S.v. Art. 261^{bis} StGB (Rassendiskriminierungsartikel) fehlt²⁸⁶.

Mit dem neuen Gewaltpropagandaartikel soll (erneut) Propagandamaterial ohne strafbares Verhalten und ungeachtet der Menge präventiv auf verwaltungsrechtlichem Weg sichergestellt, beschlagnahmt und eingezogen werden können²⁸⁷. Er soll den Straftatbestand von Art. 259 StGB (öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit) ergänzen, der nur die direkte Aufforderung z.B. in einer Publikumssendung oder über ein Buch abdeckt, nicht jedoch die mit Art. 13a BWIS erfasste indirekte Aufforderung, z.B. via Einfuhr einzelner Bücher, die sich zu Propagandaaktionen eignen²⁸⁸.

²⁸³ ERLÄUTERUNGEN VORENTWURF, 11.

²⁸⁴ Bundesratsbeschluss vom 29. Dezember 1948 betreffend staatsgefährliches Propagandamaterial (AS 1948 1282).

²⁸⁵ BOTSCHAFT, 1.1.2; ERLÄUTERUNGEN VORENTWURF, 11.

²⁸⁶ BasK-SCHLEIMINGER, N 6, 21 ff. zu Art. 261^{bis} StGB; ERLÄUTERUNGEN VORENTWURF, 16 f.

²⁸⁷ Art. 13a BWIS; BOTSCHAFT, 1.3.1.

²⁸⁸ ERLÄUTERUNGEN VORENTWURF, 27; BOTSCHAFT, 1.2.1.

5.3.2 Kerngehalt der Massnahme

Der Gewaltpropagandaartikel richtet sich gegen Material mit zu Gewalt gegen Menschen und Sachen aufrufendem Inhalt schlechthin²⁸⁹. Er reicht somit weit über die Gewalt bei Sportveranstaltungen hinaus und erfasst Gewaltpropaganda aus rassistischen und politischen, seien sie links- oder rechtsextremistisch motiviert²⁹⁰, wie auch aus anderen, z.B. anarchischen und antiimperialistischen Gründen oder solchen der Antiglobalisierung²⁹¹. Gesinnungen sollen damit keinesfalls kriminalisiert werden²⁹², wobei unverkennbar ist, dass hier Abgrenzungsschwierigkeiten und gegebenenfalls nicht klar eingegrenzte Kompetenzen der Staatsschutzbehörden latent zu Tage treten könnten²⁹³. Die gesetzliche Neuerung bezieht sich jedenfalls nicht primär auf den Hooliganismus als Gewaltphänomen im Sport. Damit sticht sie mit ihrer Zielrichtung gegenüber den anderen Präventivmassnahmen²⁹⁴ der "BWIS Ia"-Vorlage heraus, die sogar als eigentliche "Lex Fussball EURO 2008" bezeichnet werden können.

5.3.3 Voraussetzungen des Erlasses der Massnahme

Voraussetzung für den Massnahmenerlass ist, dass "Material" Propagandazwecken dienen kann und konkret und ernsthaft zur Gewalttätigkeit gegen Menschen oder Sachen aufruft²⁹⁵. Unklar ist, was unter Gewalt gegen "Sachen" i.S.v. Art. 13a Abs. 1 BWIS zu verstehen ist, nachdem die Botschaft hierunter offenbar Sach- und Vermögensbeschädigungen subsumieren will²⁹⁶. Eine Schwierigkeit wird sicherlich darin liegen, in der Praxis tatsächliche Gewaltpropaganda von (aggressiven) politischen Aussagen

²⁸⁹ Art. 13a Abs. 1 BWIS.

²⁹⁰ Demgegenüber sind die Gewaltexzesse des Hooliganismus grundsätzlich weder "rechts" noch "links".

²⁹¹ BOTSCHAFT, 1.3.1; ERLÄUTERUNGEN VORENTWURF, 10.

²⁹² So BOTSCHAFT, 1.2.1.

²⁹³ Siehe dazu die Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren; ERGEBNISSE VORENTWURF, 13.

²⁹⁴ Art. 24a ff. BWIS.

²⁹⁵ Art. 13a Abs. 1 BWIS.

²⁹⁶ BOTSCHAFT, 2.2/Art. 13a. Möglicherweise bezieht sich die Botschaft hier noch auf die fallen gelassene Formulierung gemäss Vorentwurf Art. 13^{bis} BWIS: "... zur Gewalt gegen Personen oder Gruppen von Personen oder zu deren Schädigung am Vermögen oder an anderen Rechten aufruft." (siehe ERLÄUTERUNGEN VORENTWURF, 27). Zum Gewaltbegriff unten Ziff. 6.1.

oder einer (gegebenenfalls apolitischen) polemischen Sprache abzugrenzen.

Mit dem Begriff "Material" sollen Umgehungsmöglichkeiten weitgehend ausgeschlossen werden, worunter etwa jegliche Art Schriften, Tonaufnahmen, Bilder, Abbildungen, andere Gegenstände oder Darstellungen zu verstehen sind²⁹⁷.

Unter "Propaganda" ist in Anlehnung an Art. 275^{bis} StGB ein "Kommunikationsverhalten"²⁹⁸ zu verstehen²⁹⁹, die Einwirkung auf eine unbestimmte Zahl, mithin auf eine oder mehrere Personen mit dem Ziel, diese gegen Andere einzunehmen, wobei die Absicht, durch sie zu werben, mithin auf Menschen einzuwirken, erforderlich ist³⁰⁰.

Denkbare Hooliganismus-Gewaltpropaganda kann etwa in Emblemen, Fahnen, Zeitungen, Flugblättern, Zeichengebungen, Schlachtrufen oder auf Websites vorkommen.

Die Regelung nach Art. 13a BWIS tangiert primär die Meinungsäusserungs- und Informationsfreiheit. Sie ergeht zum Schutz der Rechtsgüter Anderer und der öffentlichen Sicherheit, indem verhindert werden soll, dass unter dem Deckmantel von Art. 16 BV gegen Menschen oder deren Eigentum gehetzt wird³⁰¹. Gleichwohl ist wegen der nicht gänzlich auszuschliessenden politischen Komponente und der dem Sport immanenten Emotionalität im Einzelfall besonders auf das Verhältnismässigkeitsprinzip zu achten und auf das Verbot, anders Denkende und politisch Engagierte zu diskriminieren.

5.3.4 Zuständigkeit und Verfahren

Bisher konnte eine Sicherungseinziehung gemäss Art. 58 StGB nur durch richterliche Anordnung im Rahmen eines Strafverfahrens erfolgen, womit die gesamte Beweislast beim Staat lag³⁰². Neu werden nicht Richter, sondern Polizei- und Zollbehörden (inkl. Grenzwachtkorps), mithin die kantonale und Bundesverwaltung, präventiv Material sicherstellen können,

²⁹⁷ BOTSCHAFT, 2.2/Art. 13a; ERLÄUTERUNGEN VORENTWURF, 26.

²⁹⁸ Halten von Vorträgen, Verteilen und Ausleihen von Schriften, Ausstellen von Bildern, Tragen von Abzeichen oder auch averbale Kommunikation (z.B. Hitlergruss).

²⁹⁹ BGE 68 IV 147 ff.

³⁰⁰ BOTSCHAFT, 2.2/Art. 13a; ERLÄUTERUNGEN VORENTWURF, 26.

³⁰¹ BOTSCHAFT, Ziff. 5.2.1.

³⁰² Zur (unterschiedlichen) Rechtslage bei Gewaltpropaganda in europäischen Ländern (Stand 1997) ERLÄUTERUNGEN VORENTWURF, 12 f.

wobei sie das Material dem Bundesamt für Polizei (BAP) übermitteln³⁰³. Das BAP entscheidet über Beschlagnahme und Einziehung und erlässt gemäss den Anforderungen des VwVG³⁰⁴ eine entsprechende Verfügung, die der Beschwerde nach den Bestimmungen der Bundesrechtspflege unterliegt³⁰⁵. Bei Verdacht strafbarer Handlungen hat die sicherstellende Behörde das Material der zuständigen Strafbehörde zu übermitteln³⁰⁶.

Wird Gewaltpropagandamaterial über das Internet verbreitet, so kann das BAP im Falle der rechtlichen Belangbarkeit in der Schweiz³⁰⁷ die Löschung der betreffenden Website verfügen. Existiert keine rechtliche Belangbarkeit in der Schweiz³⁰⁸, so besteht immerhin die Möglichkeit einer Sperrempfehlung bezüglich des inkriminierten Internetinhalts an die inländischen Accessprovider³⁰⁹. Bei inländischen Websites erfolgt gegebenenfalls eine Anzeige an den Strafrichter.

Nicht klar geregelt ist, mit welchen prozessualen Mitteln eine Sicherstellung erfolgen kann. Es dürfte aber unbestritten sein, dass Hausdurchsuchungen nach dem neuen Art. 13a BWIS nicht angeordnet werden dürfen, mithin eine gezielte Nachforschung nach Gewaltpropagandamaterial von der neuen Regelung nicht gedeckt ist³¹⁰.

5.4 Nationale Hooligan-Datenbank: Art. 24a BWIS

5.4.1 Zielsetzung und Kerngehalt der Massnahme

Die rechtliche Grundlage für die Betreuung einer Hooligan-Datenbank fehlt derzeit. Neu soll eine solche geschaffen und dadurch die bisherige kantonsübergreifende Zusammenarbeit im Rahmen der Zentralstelle Hooliganismus (SZH) gestärkt werden³¹¹.

³⁰³ Art. 13a Abs. 2 und 3 BWIS. Die fehlende Anordnung durch eine richterliche Instanz ist verschiedentlich kritisiert worden; ERGEBNISSE VORENTWURF, 14.

³⁰⁴ Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (SR 172.021).

³⁰⁵ Art. 13a Abs. 2 BWIS; BOTSCHAFT, 1.3.1, 2.2/Art. 13a. Letztinstanzlich ist (trotz Art. 100 Abs. 1 lit. a OG) das Bundesgericht (nicht der Bundesrat) zuständig; BGE 125 II 420. Ab 1. Januar 2007 wird das Bundesverwaltungsgericht zuständig sein.

³⁰⁶ Art. 13a Abs. 4 BWIS.

³⁰⁷ Der Serverstandort bzw. der Sitz des Hosting- oder Contentprovider ist in der Schweiz.

³⁰⁸ Die Gewaltpropaganda befindet sich nicht auf einem schweizerischen Server.

³⁰⁹ Art. 13a Abs. 5 lit. a und b BWIS; BOTSCHAFT, 2.2/Art. 13a.

³¹⁰ ERLÄUTERUNGEN VORENTWURF, 28; Art. 14 Abs. 3 BWIS e contrario.

³¹¹ ERLÄUTERUNGEN VORENTWURF, 34.

Art. 24a BWIS sieht keine Registrierung friedlicher Sportfans vor. Ebenso wenig werden in der geplanten Hooligan-Datenbank Daten von Personen aufgenommen, die an gewalttätigen Demonstrationen teilnehmen oder an (nicht sportbezogenen) Publikumsveranstaltungen Ausschreitungen begehen³¹². Die Hooligan-Datenbank wird vom BAP getrennt vom Staatsschutz-Informationssystem ISIS geführt³¹³.

Die Hooligan-Datenbank richtet sich gegen notorische Gewalttäter anlässlich von Sportveranstaltungen, ohne dass indes eine einschlägige Verurteilung bereits erfolgt sein muss. Sowohl gewalttätige Verhalten von Einzelnen wie auch solche von einer Mehrheit von Personen (Ausschreitungen) werden erfasst³¹⁴.

5.4.2 Voraussetzungen der Registrierung

Hooligans sollen in der Datenbank registriert werden, wenn sie mit Stadionverboten oder Massnahmen nach Art. 24b-24e BWIS belegt worden sind, sofern (alternativ) die Massnahme richterlich ausgesprochen bzw. bestätigt wurde, oder die Massnahme aufgrund einer strafbaren Handlung, die zur Anzeige an die zuständige Behörde gebracht wurde, verhängt worden ist, oder aber die Massnahme zur Wahrung der Sicherheit von Personen oder einer Sportveranstaltung notwendig ist und deren Begründetheit glaubhaft gemacht werden kann³¹⁵.

Damit ist die materielle Grundlage für einen Registereintrag recht weit gefasst. Bezüglich der Voraussetzung der strafbaren Handlung wird der Umstand einer Strafanzeige, etwa seitens eines Clubs oder seiner Sicherheitsorgane oder auch der Polizei ausreichend sein, ohne dass der konkrete Vorwurf behördlich oder in einem rechtsstaatlichen Verfahren bestätigt worden sein muss. Nicht näher erläutert sind Inhalt und Intensität der alternativ rechtsgenügenden Glaubhaftmachung der Begründetheit einer Massnahme. Es wird in der Praxis insbesondere auf eine sachgerechte Abgrenzung zwischen gefährlichen Hooligans und normalen (v.a. jugendlichen) Fans ankommen, damit nicht unnötigerweise harmlose Personen

³¹² Hierfür bestehen bereits entsprechende Datenbanken; BOTSCHAFT, 1.3.1.

³¹³ BOTSCHAFT, 2.2./Art. 24a.

³¹⁴ BOTSCHAFT, 2.2./Art. 24a; ERLÄUTERUNGEN VORENTWURF, 34.

³¹⁵ Art. 24a Abs. 2 lit. a-c BWIS.

kriminalisiert werden. Der vorgesehene Gesetzeswortlaut gibt hierzu kaum griffige Leitplanken³¹⁶.

Die Regelung von Art. 24a Abs. 2 BWIS bezieht sich sowohl auf zivilrechtliche Massnahmen, namentlich Haus- bzw. Stadionverbote, wie auch auf amtliche Verfügungen. Entscheidend ist, dass der Grund der Massnahme – im Falle von Art. 24a Abs. 2 lit. c BWIS sogar erst im Nachhinein – belegt werden kann, wobei namentlich auf Videos, Fotos, Fernsehaufnahmen oder Zeugenaussagen abgestellt werden darf³¹⁷. Ausreichend wird dabei, wie bereits erörtert³¹⁸, die Einschätzung von Hooligan-Experten der Staatsschutzbehörden, der Kantons- und Stadtpolizeibehörden sowie privater Sportclubs bzw. Sportveranstalter und privater Sicherheitsdienste sein³¹⁹. Dazu kommen Informationen, die dem BAP aufgrund anderer Staatsschutzaufgaben zur Kenntnis gelangen³²⁰. Damit wird gewissermassen ein Zusammenwirken privater Erhebungen und Verbote mit (behördlichem) Staatsschutz angestrebt, wobei Erstere staatlich sanktioniert werden. Das ist zwar in der Sache begründet, jedoch rechtsstaatlich nicht unproblematisch.

In Art. 24a Abs. 3 BWIS werden im Lichte auch datenschutzrechtlicher Vorgaben die Daten im Einzelnen genannt, die erfasst werden sollen und dürfen³²¹. Zweifellos ist der Katalog der Datenkategorien recht gross und offen ausgefallen. Insofern erscheint es nicht unproblematisch, den gesamten "Workflow" bzw. alles Weitere wie Aufbewahrungs-, Zugriffs-, Einsichts-, Korrektur- und Löschungsrechte (erst) in einer Verordnung regeln zu wollen³²². Gemäss Art. 24a Abs. 10 BWIS wird die betroffene Person über Erfassung und Löschung ihrer Daten informiert, wobei sich das Auskunftsrecht nach Art. 5 und 8 DSG richtet. Inwieweit Daten der Schweizerischen Zentralstelle Hooliganismus (SZH) in die nationale Hooligan-Datenbank überführt werden, soll ebenfalls auf Verordnungsstufe geregelt werden³²³.

³¹⁶ Siehe auch die entsprechende Kritik im Vernehmlassungsverfahren; ERGEBNISSE VORENTWURF, 17 f. Gemäss BOTSCHAFT, 2.2./Art. 24a sollen nur Personen registriert werden, die "ursächlich mit Gewalttätigkeiten in Bezug stehen".

³¹⁷ BOTSCHAFT, 2.2./Art. 24a; vgl. auch NZZ, 8. Juni 2005, 49.

³¹⁸ Oben Ziff. 5.1.

³¹⁹ Siehe auch ERLÄUTERUNGEN VORENTWURF, 35.

³²⁰ BOTSCHAFT, 2.2./Art. 24a.

³²¹ Der Begriff "Organisationen" steht für gewaltorientierte Gruppen, der Begriff "Ereignisse" für Ort und Umstände der Gewaltanwendung; BOTSCHAFT, 2.2./Art. 24a.

³²² So BOTSCHAFT, 2.2./Art. 24a; siehe dazu auch die Kritik im Vernehmlassungsverfahren; ERGEBNISSE VORENTWURF, 19.

³²³ BOTSCHAFT, 2.2./Art. 24a.

Die Hooligan-Datenbank steht primär den betroffenen Bundes- und kantonalen Polizeibehörden sowie der Schweizerischen Zentralstelle Hooliganismus (SZH) zur Verfügung³²⁴. Die Personendaten können unter gewissen Voraussetzungen an ausländische Polizeibehörden und Sicherheitsorgane übermittelt werden³²⁵, und zwecks Verhinderung von Gewalttätigkeiten an bestimmten Sportanlässen auch an (private) Sportveranstalter in der Schweiz, die die Daten ihrerseits im Rahmen des Vollzugs etwa an beauftragte private Sicherheitsdienste weitergeben dürfen³²⁶.

Das BAP wird zu prüfen haben, ob zugespielte Informationen richtig und erheblich im Sinne von Art. 24a Abs. 2 BWIS sind mit der Verpflichtung, unrichtige oder unerhebliche Informationen unter Benachrichtigung des Informanten zu vernichten³²⁷. Damit sind solche Informationen aus der Datenbank zu löschen, namentlich Strafanzeigen, die zu einem Freispruch geführt haben³²⁸. Ob damit auch die registrierte Person selbst aus der Datei zu löschen ist, wird weder im Gesetz noch in der Botschaft erörtert. Dies ist wohl dann zwingend zu bejahen, wenn die Person nicht aus anderen, in Art. 24a Abs. 2 BWIS genannten Gründen registriert werden darf. In der Praxis dürften erhaltene Informationen ganz generell nur schwierig zu überprüfen sein, da das BAP weder bei den Vorfällen anwesend war noch die Beteiligten befragt hatte.

Nicht vorgesehen ist eine Maximaldauer der Registrierung von Daten. Nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip ist zu fordern, dass eine Person, die über eine längere Zeit zu keinerlei Beanstandungen Anlass gegeben hat, aus der Datei zu löschen ist. In Anlehnung an Art. 80 StGB dürfte diese Frist in aller Regel 10 Jahre nicht überschreiten mit der Möglichkeit, gegebenenfalls (bei leichteren Verfehlungen) eine vorzeitige Löschung zu erwirken.

5.4.3 Rechtliche Problemfelder

Kollisionen können mit der Datenschutzgesetzgebung³²⁹ und mit dem Diskriminierungsverbot lokalisiert werden. Problematisch scheinen v.a. die

³²⁴ Art. 24a Abs. 7 BWIS.

³²⁵ Art. 24a Abs. 9 BWIS; BOTSCHAFT, 2.2/Art. 24a.

³²⁶ Art. 24a Abs. 8 BWIS; BOTSCHAFT, 2.2/Art. 24a.

³²⁷ Art. 24a Abs. 6 BWIS.

³²⁸ BOTSCHAFT, 2.2/Art. 24a.

³²⁹ Bundesorgane und Privatpersonen müssen sich an das DSG, kantonale (Polizei-)Behörden an die jeweilige kantonale Datenschutzgesetzgebung halten; vgl. zur Hooliganismusbekämpfung EDSB 2002/2003, 34 f., 39 f.

teils unklaren bzw. nicht definierten Begriffe und Handhabungskriterien, welche Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen gewalttätigen Hooligans und ungefährlichen Fans aufdecken wie auch zwischen organisierter und zufälliger Gewalttätigkeit (vorab Jugendlicher)³³⁰. Letztere rechtfertigt kaum das präventive Aktivwerden von Staatsschutzbehörden. Zu Diskussionen Anlass geben dürfte weiterhin der Kriterienkatalog der aufzunehmenden Daten sowie die wenig spezifizierte Regelung der (Online-)Zugriffs-, Einsichts-, Aufbewahrungs-, Kontroll-, Korrektur- und Verwendungsrechte an den Daten. Bei der vorgesehenen Glaubhaftmachung der Massnahme ist nicht klar definiert, wer wem gegenüber die Begründetheit einer Massnahme glaubhaft zu machen hat, und welche Anforderungen konkret erfüllt sein müssen. Dies erscheint auch deshalb problematisch, weil für eine Registrierung auch auf formlose Angaben Privater abgestellt werden darf. Nicht zuletzt fehlen klare Kriterien für die Datenvernichtung durch Dritte und die Löschung aus der Datenbank. Schliesslich dürfte die bildliche (Mit-)Erfassung von nicht gewalttätigen Fans im Zusammenhang mit Personendaten von Hooligans datenschutzrechtlich unzulässig sein. Man darf also gespannt sein, wie die Handhabung der Hooligan-Datenbank in der Praxis geschieht, und welche Fragen gegebenenfalls auf Verordnungsstufe gelöst werden.

5.5 Rayonverbot: Art. 24b BWIS

Die mildeste der vorgesehenen Präventivmassnahmen gegen Hooligans ist das sog. Rayonverbot, das wie die anderen neuen verwaltungsrechtlichen Mittel gemäss Art. 24c ff. BWIS eine staatliche Fernhaltungsmassnahme darstellt.

5.5.1 Voraussetzungen des Erlasses der Massnahme

Wer sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt hat, dem kann der Aufenthalt in einem genau umschriebenen Gebiet im Umfeld von Sportveranstal-

³³⁰ Mit dem Bedürfnis nach einer ausdifferenzierten Sicht des Legalitätsprinzips, das wegen der Vielfalt der Aufgaben und Anforderungen nach grundsätzlich offenen Normen verlangt, die aber andererseits wegen des Grundrechtsschutzes und Demokratiegebotes möglichst bestimmt und voraussehbar sein müssen, lässt sich dies nicht recht begründen; vgl. SCHWEIZER, 384.

tungen (Rayon) zu bestimmten Zeiten für die Dauer von längstens einem Jahr verboten werden³³¹.

Der Nachweis der Beteiligung an Gewaltakten soll in der Praxis durch Aussagen von Polizeibeamten, Fanbeauftragten der Sportclubs, Sicherheitspersonal der Stadien sowie durch Foto- und Filmaufnahmen erbracht werden können, wobei ein förmlicher (strafprozessualer) Beweis nicht nötig sein wird³³². Diese (verfahrensmässige) Einschränkung der Beweisgrundsätze wurde verschiedentlich kritisiert³³³, sie erscheint aber mit Blick auf die praktische Handhabung und Wirksamkeit eines Rayonverbots grundsätzlich sachgerecht. Dies allerdings nur unter der einschränkenden Voraussetzung, dass der Nachweis einer Gewaltbeteiligung nicht leichthin angenommen wird, sondern objektiv als gesichert erscheint. Das reduzierte Beweismass der Glaubhaftmachung genügt hier nicht. Bestehende private Stadionverbote, die von Clubs, Stadionbetreibern oder Sportverbänden ausgesprochen worden sind, bilden für sich allein noch keine ausreichende Grundlage für die Aussprechung eines Rayonverbots. Vielmehr sind sie von der verfügenden Behörde zu überprüfen, und zwar darauf, ob das Stadionverbot aufgrund eines Gewaltaktes³³⁴ ausgesprochen worden ist³³⁵.

Die Versammlungsfreiheit³³⁶ wird durch Rayonverbote nicht eingeschränkt, weil ein Sportanlass angesichts des im Vordergrund stehenden Unterhaltungswerts wohl (noch) nicht als ideelle Versammlung mit Austausch oder Kundgabe von Meinungen betrachtet werden kann³³⁷, wie dies Bundesgericht und herrschende Lehre verlangen³³⁸. Dafür schränken Rayonverbote die Bewegungsfreiheit³³⁹ ein, weshalb im Einzelfall die Verhältnismässigkeit der Massnahme zu überprüfen ist.

³³¹ Art. 24b Abs. 1 und 2 BWIS.

³³² BOTSCHAFT, 2.2/Art. 24b; ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 8.

³³³ ERGEBNISSE ENTWURF, 10.

³³⁴ Die Beteiligung an Gewaltakten umfasst auch den Straftatbestand des Landfriedensbruchs gemäss Art. 260 StGB; so BOTSCHAFT, 2.2/Art. 24; ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 8. Zum Gewaltbegriff unten Ziff. 6.1.

³³⁵ BOTSCHAFT, 2.2/Art. 24b; ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 8.

³³⁶ Art. 22 BV.

³³⁷ BOTSCHAFT, Ziff. 5.2.2.

³³⁸ SGK-ROHNER, N 6 zu Art. 22 BV.

³³⁹ Art. 10 Abs. 2 BV.

5.5.2 Festlegung des Rayons

Das Rayonverbot kann und muss flexibel gehandhabt werden, damit dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung getragen wird. Es kann sich etwa auf ein einzelnes Stadion erstrecken, auf sämtliche schweizerischen Eishockey- und Fussballstadien, auf alle Fussballspiele der Super League und der Challenge League, oder auch zusätzlich auf Lokalitäten, in denen andere Sportanlässe wie z.B. Basketballveranstaltungen stattfinden. Das Rayonverbot darf sich dabei ausschliesslich auf Sportveranstaltungen beziehen, weshalb der Besuch eines Musikevents oder einer Messe in einem multifunktionalen Stadion trotz Rayonverbot erlaubt bleiben³⁴⁰.

Der geographische Raum des Verbots (Rayon) ist für jeden Ort mit Sportanlässen einzeln zu bestimmen. Das Verbot umfasst ausschliesslich das öffentlich zugängliche Gebiet innerhalb des Rayons, wobei Lokale im Umkreis von Stadien, in denen sich Gewaltbereite versammeln, einbezogen werden sollten. Auf der andern Seite müssen aber z.B. öffentliche Spitäler oder Schwimmbäder und generell alle Örtlichkeiten, die vom Zweck eines Rayonverbotes³⁴¹ nicht erfasst werden können, i.d.R. vom Verbot ausgespart werden, weil ansonsten im Lichte der grundrechtlich geschützten Bewegungsfreiheit das Verhältnismässigkeitsgebot verletzt würde³⁴².

5.5.3 Zuständigkeit und Verfahren

Vorgesehen ist, das Rayonverbot von den kantonalen Polizeibehörden verfügen zu lassen³⁴³. Der Verfügung soll ein Plan beigelegt werden, in dem die einzelnen Rayons eingezeichnet sind und die über die Gebiete Aufschluss geben, die bei Sportveranstaltungen nicht betreten werden dürfen. Die Dauer des Verbots ist im Rahmen der Maximalzeit von einem Jahr (eine ganze Saison eines Spielzyklus) nach den konkreten Umständen und der Schwere eines Gewaltaktes zu bemessen, wobei etwa Rädelführer für längere Zeit von Stadien ferngehalten werden dürfen als Mitläufer³⁴⁴.

³⁴⁰ BOTSCHAFT, 2.2/Art. 24b; ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 8.

³⁴¹ D.h. die Verhinderung von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen.

³⁴² Vgl. BOTSCHAFT, 2.2/Art. 24b; ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 8 f.

³⁴³ Art. 24b Abs. 1 und 3 BWIS.

³⁴⁴ BOTSCHAFT, 2.2/Art. 24b; ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 9.

Zuständig für den Erlass eines Rayonverbotes werden sowohl der Wohnsitzkanton des betroffenen Hooligans wie auch der Kanton, in dem die Gewalttätigkeit geschah, sein. Vorrang hat allerdings diejenige kantonale Polizeibehörde, in deren Gebiet Gewalt ausgeübt wurde³⁴⁵. Damit werden einerseits Kompetenzkonflikte vermieden, andererseits wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die diversen Kantone nach der Erfahrung sehr unterschiedlich gegen Hooligans eines lokalen Sportclubs vorgehen, die bei Auswärtsspielen randalieren³⁴⁶.

5.6 Ausreisebeschränkung: Art. 24c BWIS

5.6.1 Ausgangslage und Zielsetzung

Das völkerrechtlich verankerte zwischenstaatliche Rücksichtnahmegebot auferlegt den einzelnen Staaten, grenzüberschreitende Emissionen zu verhindern. Dies gilt auch für von der Schweiz aus international operierende Hooligans. Damit sind geeignete Massnahmen zu treffen, um die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit an ausländischen Sportveranstaltungen durch Hooligans aus der Schweiz zu unterbinden. Diese Verpflichtung gilt umgekehrt für ausländische Staaten gegenüber der Schweiz. Länder wie England oder Deutschland wenden Ausreisebeschränkungen und Ausreisesperren gegen Hooligans seit Jahren erfolgreich an, wobei schweizerische Behörden vor internationalen Sportereignissen Listen der bekannten ausländischen Hooligans anfordern können³⁴⁷. Gemäss dem zwischen der Schweiz und Österreich am 28. September 2005 abgeschlossenen Sicherheits-Rahmenkonzept für die Fussball EURO 2008 ist durch enge Zusammenarbeit mit den europäischen nationalen Fussballinformationsstellen vorgesehen, die Ausreise polizeilich bekannter Hooligans in die Schweiz und Österreich von vornherein zu unterbinden³⁴⁸.

Die Ausreisebeschränkung gemäss Art. 24c BWIS soll verhindern, dass "Fans", die im Inland aus Sicherheitsgründen von Stadien ferngehalten werden, im Ausland bei Sportveranstaltungen gewalttätig werden können. Die Massnahme trägt gerade auch dem Umstand Rechnung, dass ge-

³⁴⁵ Art. 24b Abs. 3 BWIS.

³⁴⁶ BOTSCHAFT, 2.2/Art. 24b; ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 9.

³⁴⁷ BOTSCHAFT, 2.2/Art. 24c; ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 9. Zu Einreisesperre und Wegweisung unten Ziff. 5.6.5.

³⁴⁸ NZZ, 29. September 2005, 14.

wisse Personen im Inland kaum je, dafür im Ausland regelmässig Gewalt ausüben³⁴⁹.

5.6.2 Voraussetzungen des Erlasses der Massnahme

Die Ausreise aus der Schweiz in ein bestimmtes Land für eine bestimmte Dauer soll neu untersagt werden können. Voraussetzung ist, dass ein Rayonverbot gemäss Art. 24b BWIS besteht und aufgrund des Verhaltens angenommen werden muss, dass sich die betreffende Person anlässlich einer Sportveranstaltung im Bestimmungsland an Gewaltakten beteiligt³⁵⁰. Davon soll i.d.R. zwingend auszugehen sein, wenn eine günstige Prognose für ein friedliches Verhalten nicht gestellt werden kann, sei es wegen Beteiligung an Gewaltakten im Inland, sei es infolge Zugehörigkeit zu einer in der Vergangenheit mehrfach durch Gewaltakte aufgefallenen Fanorganisation, die nach Angaben von Szenekennern der Polizei beabsichtigt, ins Ausland an einen Sportanlass zu reisen³⁵¹.

Sofern kein Rayonverbot besteht, kann eine Ausreisebeschränkung ausnahmsweise gleichwohl verfügt werden, sofern konkrete und aktuelle Tatsachen die Annahme begründen, dass die Person im Bestimmungsland an Gewaltakten anlässlich von Sportveranstaltungen teilnehmen wird³⁵². Diese Regelung richtet sich gegen Hooligans, die gezielt ausländische Sportveranstaltungen aussuchen, um Gewalt auszuüben. Entsprechende Hinweise können ausländische Stellen oder polizeiliche Szenekenner geben, wobei immer vorauszusetzen ist, dass die betreffende Person Reiseabsichten äussert³⁵³.

Nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip darf die Einschränkung der Bewegungsfreiheit nur solange dauern, wie unbedingt erforderlich ist, um die Teilnahme eines Hooligans an Gewalttätigkeiten anlässlich einer Sportveranstaltung zu verhindern. Zu berücksichtigen sind dabei die Netzspielzeiten zuzüglich mit der Veranstaltung zusammenhängende Rahmenprogramme wie Siegerehrungen, öffentliche Empfänge oder ganze Turniere³⁵⁴. Die Maximaldauer der Ausreisebeschränkung ist auf drei Ta-

³⁴⁹ BOTSCHAFT, 1.2.3.

³⁵⁰ Art. 24c Abs. 1 lit. a und b BWIS.

³⁵¹ BOTSCHAFT, 2.2/Art. 24c; ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 10.

³⁵² Art. 24a Abs. 2 BWIS.

³⁵³ BOTSCHAFT, 2.2/Art. 24c; ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 10.

³⁵⁴ BOTSCHAFT, 2.2/Art. 24c; ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 10.

ge vor dem Sportanlass bis längstens zu dessen Ende beschränkt³⁵⁵. Bei grösseren Turnieren wie einer Fussball-Weltmeisterschaft kann sich eine Ausreisebeschränkung u.U. über mehrere Wochen erstrecken.

Die Gesetzesvorlage sieht auch vor, die Ausreise über ein Drittland zu verhindern³⁵⁶. Die Ausreisebeschränkung erfasst somit nicht nur den direkten Grenzübertritt, sondern jede Ausreise in der Absicht, ins Bestimmungsland zu gelangen. Wird eine Person mit Ausreisebeschränkung beim Grenzübertritt kontrolliert und ist aus den Reisedokumenten oder sonstwie ersichtlich, dass sie ins Drittland, in dem der Sportanlass stattfindet, einreisen will, so kann die Ausreise verhindert werden³⁵⁷.

5.6.3 Kompatibilität mit der Niederlassungsfreiheit und der Personenfreizügigkeit

Mit der Ausreisebeschränkung wird namentlich die Niederlassungsfreiheit tangiert, die Schweizerinnen und Schweizern das freie Ein- und Ausreiserecht garantiert³⁵⁸. Die Massnahme rechtfertigt sich grundsätzlich durch das völkerrechtliche zwischenstaatliche Rücksichtnahmegebot, den Schutz von Polizeigütern im Ausland und den Schutz des internationalen Ansehens der Schweiz, zumal die zeitlich beschränkte Ausreisebeschränkung als relativ leichter Eingriff in die Niederlassungsfreiheit gelten kann³⁵⁹.

Die Ausreisebeschränkung ist auch auf EU-Bürger, die in der Schweiz aufenthaltsberechtigt sind, anwendbar. Die Massnahme ist überprüfbar, dient der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, ist nicht diskriminierend ausgestaltet, knüpft ausschliesslich an das Verhalten der betroffenen Person an und berücksichtigt den Verhältnismässigkeitsgrundsatz. Damit ist die Ausreisebeschränkung nach Art. 24c BWIS mit dem FZA vereinbar³⁶⁰.

³⁵⁵ Art. 24c Abs. 3 BWIS. Gemäss der Mehrheit der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates soll die Ausreisebeschränkung um einen Tag über das Ende der Sportveranstaltung hinaus verlängert werden können; Medienmitteilung Parlamentsdienste vom 21. Oktober 2005, www.parlament.ch.

³⁵⁶ Art. 24c Abs. 4 BWIS.

³⁵⁷ BOTSCHAFT, 2.2/Art. 24c; ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 10.

³⁵⁸ Art. 24 Abs. 2 BV.

³⁵⁹ BOTSCHAFT, Ziff. 5.2.2.

³⁶⁰ Dazu im Weiteren oben Ziff. 2.1.4.

5.6.4 Zuständigkeit und Verfahren

Die Ausreisebeschränkung wird nicht von den Kantonen, sondern vom Bundesamt für Polizei (BAP) in Form einer schriftlichen Verfügung verhängt. Die Kantone haben ein Antragsrecht³⁶¹. Auf die Eintragung der Ausreisebeschränkung im Reisepapier wird ebenso verzichtet wie auf den Einzug der Reisepapiere. Amtshilfe wird durch Mitteilung der Ausreisebeschränkung an Grenzbehörden und Behörden des Landes, in dem der Sportanlass stattfindet, geleistet³⁶². Als Voraussetzung für den Vollzug wird die Ausreisebeschränkung im Personen- und Sachfahndungssystem RIPOL³⁶³ ausgeschrieben³⁶⁴, das vom Grenzwachtkorps regelmässig abgefragt wird, womit der Massnahmenerfolg in Ergänzung zum Zugriffsrecht auf die Hooligan-Datenbank³⁶⁵ erhöht wird³⁶⁶.

Mit der Eröffnung der Ausreisebeschränkung muss die Weitergabe der Daten an Grenzwaiche und ausländische Behörden aus der Verfügung ersichtlich sein. Dies gebieten bereits datenschutzrechtliche Überlegungen. Gleichzeitig wird dadurch die gesetzlich angestrebte präventive Wirkung erzielt, weil der betroffene Hooligan um das Risiko weiss, beim Grenzübertritt oder im Bestimmungsland erkannt zu werden. Ausländische Erfahrungen belegen, dass angesichts der Strafandrohung im Widerhandlungsfall³⁶⁷ i.d.R. von einer Abreise abgesehen wird, oder aber der Betroffene sich im Ausland zumindest unauffällig verhält. Somit wird das Kernziel der Massnahme erreicht³⁶⁸.

5.6.5 Exkurs: Einreisesperre gemäss Art. 13 ANAG

Die Einreisesperre ist nicht Teil des vorgesehenen "BWIS Ia"-Gesetzespaketes, sondern sie ist bereits seit langem im Ausländerrecht als Fernhalte-massnahme verankert. Entsprechend werden ausländische Hooligans seit geraumer Zeit von der Schweiz ferngehalten, wenn Hinweise für deren

³⁶¹ Art. 24c Abs. 5 BWIS. Gemäss der Mehrheit der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates soll auch der Schweizerischen Zentralstelle Hooliganismus (SZH) ein Antragsrecht zukommen; Medienmitteilung Parlamentsdienste vom 21. Oktober 2005, www.parlament.ch.

³⁶² Art. 17 Abs. 3 BWIS; vgl. auch Art. 24a Abs. 9 BWIS.

³⁶³ Vgl. Art. 351^{bis} StGB.

³⁶⁴ Art. 24c Abs. 6 BWIS.

³⁶⁵ Siehe Art. 24a Abs. 7 BWIS.

³⁶⁶ BOTSCHAFT, 2.2./Art. 24c; ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 10 f.

³⁶⁷ Art. 24h Abs. 2 BWIS i.V.m. Art. 292 StGB.

³⁶⁸ BOTSCHAFT, 2.2./Art. 24c; ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 11.

Einreiseabsichten vorliegen³⁶⁹. Die Einreisesperre hat – wie die geplanten spezifischen neuen Mittel der Hooliganbekämpfung – keinen Straf-, sondern Massnahmencharakter, indem künftigen Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit vorgebeugt werden soll³⁷⁰.

Gestützt auf Art. 13 Abs. 1 ANAG³⁷¹ kann das zuständige Bundesamt³⁷² über "unerwünschte" Ausländer die (grundsätzlich zeitlich nicht begrenzte) Einreisesperre verhängen sowie – allerdings für maximal drei Jahre – auch dann eine Einreisesperre verfügen, wenn sich Ausländer "grobe oder mehrfache Zuwiderhandlungen" gegen fremdenpolizeiliche oder andere gesetzliche Bestimmungen oder behördliche Verfügungen zuschulden kommen lassen³⁷³. Einreisesperren sind formell zu verfügen sowie zu eröffnen und sind anfechtbar.

Die Qualifikation "unerwünscht" i.S.v. Art. 13 Abs. 1 ANAG bedingt grundsätzlich, dass eine ausländische Person im In- oder Ausland in erheblicher Weise straffällig geworden ist oder sonstwie auf schwere Art die Sicherheit und Ordnung verletzt hat³⁷⁴. Problematisch erscheint demgegenüber – besondere Umstände vorbehalten³⁷⁵ – die Aussprechung einer vorsorglichen Einreisesperre gegen bislang (strafrechtlich) unbescholtene Personen³⁷⁶. Hingegen kann seit 1. Oktober 1999 eine in die Schweiz einreisende ausländische Person, die mit einer Einreisesperre belegt ist, gemäss Art. 13a lit. c ANAG (für maximal drei Monate) in Vorbereitungshaft im Hinblick auf die Durchführbarkeit eines allfälligen Wegweisungsentscheids genommen werden, auch wenn sie (mangels tatsächlicher Eröffnung) keine Kenntnis von der Einreisesperre hatte³⁷⁷.

³⁶⁹ BOTSCHAFT, 2.1; ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 5.

³⁷⁰ SPESCHA/STRÄULI, 74.

³⁷¹ Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 (SR 142.20).

³⁷² Seit 1. Januar 2005 ist dies das Bundesamt für Migration (BFM), welches aus der Zusammenlegung des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) und des Bundesamtes für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES [früher: Bundesamt für Ausländerfragen, BFA]) entstanden ist.

³⁷³ Eine vorzeitige Aufhebung der (nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit auch in zeitlicher Hinsicht zu verfügender) Einreisesperre kommt in Frage bei Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse, so dass der Grund der Einreisesperre weggefallen ist oder ein Rechtsanspruch auf Familiennachzug besteht; BGE 129 IV 246 E.3.2.

³⁷⁴ SPESCHA/STRÄULI, 56; IMES-WEISUNGEN, Ziff. 8.4.2.

³⁷⁵ Genannt werden etwa die Fälle mutmasslicher Terroristen oder eines Regierungsvertreters, dem schwere Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen werden.

³⁷⁶ SPESCHA/STRÄULI, 74.

³⁷⁷ Siehe dazu SPESCHA/STRÄULI, 74, 76, 78.

Anders als Ausreisebeschränkungen aus der Schweiz können somit Einreisesperren in die Schweiz gegenüber unerwünschten ausländischen Hooligans schon heute vom Bundesamt für Migration gestützt auf Art. 13 ANAG verfügt werden. Voraussetzung dafür ist, dass die betroffene Person als notorischer Gewalttätiger registriert ist. Rechtlich fragwürdig wäre demgegenüber die Verhängung einer vorsorglichen Einreisesperre gegen mutmassliche Hooligans, solange ihnen keine strafbaren Handlungen oder konkrete erhebliche Störungen der Sicherheit und Ordnung anlässlich von Sportveranstaltungen nachgewiesen werden können.

Werden ausländische Hooligans ohne Aufenthaltsberechtigung in der Schweiz aufgegriffen, so können sie zudem formlos weggewiesen und damit rasch des Landes verwiesen werden³⁷⁸.

5.6.6 Exkurs: Neues Ausländergesetz

Mit dem noch in parlamentarischer Beratung befindlichen neuen Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)³⁷⁹ soll u.a. der Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit verstärkt werden. Gegen Personen, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung verletzt haben oder gefährden oder die innere und äussere Sicherheit der Schweiz gefährden, sollen griffige Entfernungs- und Fernhaltungsmassnahmen möglich sein.

So soll das Bundesamt für Migration künftig u.a. ein Einreiseverbot gegenüber Ausländern verfügen können, welche gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen haben oder diese gefährden³⁸⁰. Darüber hinaus soll das Bundesamt für Polizei zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz sowohl ein Einreiseverbot wie auch eine Ausweisung gegenüber Ausländern verfügen dürfen³⁸¹. Das Ausreiseverbot soll sofort vollstreckbar sein, wenn die betroffene ausländische Person erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen hat oder diese gefährdet oder die innere und äussere Sicherheit gefährdet³⁸².

³⁷⁸ Art. 12 ANAG i.V.m. Art. 17 Abs. 1 ANAV; BOTSCHAFT, 2.2/Art. 24c; kritisch SPESCHA/STRÄULI, 69 ff., 164 ff., die eine formlose Wegweisung nur ausnahmsweise bei besonderer Gefährdung der nationalen Sicherheit als zulässig erachten.

³⁷⁹ Siehe Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002 (BBl 2002 3709).

³⁸⁰ Entwurf Art. 66 Abs. 1 lit. a AuG.

³⁸¹ Entwurf Art. 66 Abs. 2 AuG; Entwurf Art. 67 Abs. 1 AuG.

³⁸² Entwurf Art. 67 Abs. 4 AuG.

Ohne Zweifel würden diese verwaltungsrechtlichen Rechtsgrundlagen im künftigen AuG, die recht erhebliche Grundrechtseingriffe nach sich ziehen können, (auch) die Fernhaltung und Abschiebung bekannter schweizerischer und ausländischer Hooligans erleichtern.

5.7 Meldeauflage: Art. 24d BWIS

Als nächste, schärfere Massnahme ist die sog. Meldeauflage vorgesehen, die sich – auch wegen der leichten Überprüfbarkeit – im europäischen Ausland verschiedentlich bewährt hat. Anders als beim Rayonverbot und bei der Ausreisebeschränkung, die ein amtliches Verbot beinhalten, ist die Meldeauflage ein Verhaltensgebot, indem eine davon betroffene Person unter Strafandrohung im Unterlassungsfall angehalten wird, sich zu spezifischen Zeiten bei einer bestimmten Polizeistelle zu melden³⁸³.

5.7.1 Voraussetzungen des Erlasses der Massnahme

Die Voraussetzungen für den Erlass einer Meldeauflage i.S.v. Art. 24d BWIS tragen dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung, indem diese Massnahme nur verfügt werden darf, wenn mildere Mittel zur Vermeidung von Gewalttaten anlässlich von Sportveranstaltungen zwecklos waren oder sind³⁸⁴. Sie darf nur dann verfügt werden, wenn in den letzten zwei Jahren gegen ein Rayonverbot oder eine Ausreisebeschränkung verstoßen wurde³⁸⁵. Als Erstmassnahme oder in Kombination mit anderen Massnahmen kommt die Meldeauflage nur in Frage, wenn mildere Massnahmen von vornherein aufgrund konkreter und aktueller Tatsachen aussichtslos erscheinen³⁸⁶, etwa weil ein Hooligan ankündigt, solchen Massnahmen keine Folge zu leisten³⁸⁷. Bei Grenzgängern kann u.U. eine Meldeauflage vor einer Ausreisebeschränkung verfügt werden, sofern sie sich im konkreten Fall als mildere Massnahme erweist³⁸⁸. Da die Meldeauflage

³⁸³ BOTSCHAFT, 1.2.3, 2.2./Art. 24d; ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 11.

³⁸⁴ Art. 24d Abs. 1 lit. a-c BWIS.

³⁸⁵ Art. 24d Abs. 1 lit. a BWIS.

³⁸⁶ Art. 24d Abs. 1 lit. b BWIS.

³⁸⁷ BOTSCHAFT, 2.2./Art. 24d; ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 11.

³⁸⁸ Art. 24d Abs. 1 lit. c BWIS; BOTSCHAFT, 2.2./Art. 24d; ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 11 f.

die Bewegungsfreiheit³⁸⁹ einschränkt, ist deren Verhältnismässigkeit in jedem Einzelfall besonders zu prüfen.

5.7.2 Meldezeiten

Mit der Meldeauflage wird ein Hooligan verpflichtet, am Tag der Sportveranstaltung bei einer bestimmten Polizeistelle vorstellig zu werden³⁹⁰. Die Meldezeiten sollen so gewählt werden, dass dadurch die Beteiligung an der Sportveranstaltung wie auch an vor und nach derselben stattfindenden Ausschreitungen verhindert wird. Nach den deutschen Erfahrungen hat sich bewährt, i.d.R. zwei Meldetermine vorzusehen, einen kurz vor und einen kurz nach dem betreffenden Sportanlass³⁹¹. Bei länger dauernden Sportveranstaltungen, z.B. Turnieren, sind gegebenenfalls entsprechend mehr Meldetermine festzulegen, wobei dem Verhältnismässigkeitsprinzip in solchen Fällen besondere Beachtung zu schenken ist.

5.7.3 Meldeort

Die Regelung von Art. 24d Abs. 2 BWIS ist Ausfluss des Verhältnismässigkeitsgebots. Meldestelle ist grundsätzlich eine Polizeibehörde am Wohnort. Wird dadurch aber der Massnahmenerfolg nicht gefährdet, so kommt – unter Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse – z.B. auch eine Polizeistelle am Arbeitsort, oder wo das Wochenende verbracht wird, in Frage³⁹².

5.7.4 Zuständigkeit und Verfahren

Verfügt wird die Meldeauflage von der Polizeibehörde im Wohnkanton des Hooligans, wobei die Schweizerische Zentralstelle Hooliganismus (SZH) ein Antragsrecht besitzen wird³⁹³. In der Verfügung soll zwecks Vermeidung von Umgehungsmöglichkeiten darauf hinzuweisen sein, dass die Meldestelle unverzüglich zu benachrichtigen ist, wenn der Betroffene zwingend verhindert ist³⁹⁴.

³⁸⁹ Art. 10 Abs. 2 BV.

³⁹⁰ Vgl. Art. 24d Abs. 1 und 2 BWIS.

³⁹¹ BOTSCHAFT, 2.2/Art. 24d; ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 11.

³⁹² Art. 24d Abs. 2 BWIS; BOTSCHAFT, 2.2/Art. 24d; ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 12.

³⁹³ Art. 24d Abs. 3 BWIS.

³⁹⁴ BOTSCHAFT, 2.2/Art. 24d; ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 12.

5.8 Polizeigewahrsam: Art. 24e BWIS

Als eine "ultima ratio"³⁹⁵ gegen besonders renitente Hooligans ist der Polizeigewahrsam und damit der Freiheitsentzug geplant. Der vorsorgliche Polizeiverhaft i.S.v. Art. 24e BWIS stellt ohne Zweifel eine grundsätzlich wirksame Fernhaltungsmassnahme dar, die aber in ihrer konkreten Ausgestaltung umstritten ist. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens sind Änderungen verlangt worden, die von der Verschärfung der vorgesehenen Regelung über Präzisierungen der Voraussetzungen bis zu deren gänzlichen Ablehnung reichen³⁹⁶.

5.8.1 Grundsätzliche Anforderungen an einen Freiheitsentzug

Die EMRK zählt abschliessend die zulässigen Gründe für einen Freiheitsentzug auf³⁹⁷. Gemäss Art. 5 Ziff. 1 lit. b EMRK ist ein gesetzmässiger Freiheitsentzug zur Erzwingung einer gesetzlichen Verpflichtung zulässig. Art. 24e BWIS erfüllt diese Voraussetzungen, indem gemäss Abs. 1 lit. a konkrete Hinweise auf eine anstehende Delinquenz gegeben sein müssen, und gemäss Abs. 2 der Freiheitsentzug zeitlich eng limitiert wird³⁹⁸. Mit dem Recht, eine richterliche Überprüfung verlangen zu können, wird Art. 5 Ziff. 4 EMRK entsprochen. Jedoch verlangt diese Bestimmung zusätzlich, dass die Rechtmässigkeitsprüfung durch das Gericht "raschmöglichst" zu erfolgen hat. Damit ist nach eröffneter Verfügung des Polizeigewahrsams auf Antrag des Betroffenen ein sofortiger Gerichtsentscheid vorzusehen, der wenn immer möglich vor der Inhaftnahme, jedenfalls aber vor Ablauf der Dauer gemäss Art. 24e Abs. 2 BWIS ergeht.

Vor unrechtmässigem Freiheitsentzug schützen auch Art. 10 Abs. 2 und Art. 31 BV. Polizeigewahrsam stellt einen schweren Eingriff in die persönliche Freiheit dar, der nebst einer formellen gesetzlichen Grundlage auch eines ausreichenden öffentlichen Interesses bedarf und verhältnismässig sein muss. Zulässig sind etwa Anordnungen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, soweit die Haftbedingungen vom Haftzweck getragen sind und dem Betroffenen das rechtliche Gehör gewährt wird³⁹⁹. Gleich wie die EMRK garantiert auch die Bundesverfassung das Recht

³⁹⁵ BOTSCHAFT, 1.2.3.

³⁹⁶ ERGEBNISSE ENTWURF, 11 ff.

³⁹⁷ Art. 5 Ziff. 1 EMRK.

³⁹⁸ BOTSCHAFT, 2.2./Art. 24e; ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 12.

³⁹⁹ SGK-SCHWEIZER, N 31-33 zu Art. 10 BV; SGK-VEST, N 5, 13 ff. zu Art. 31 BV.

auf raschestmögliche richterliche Haftprüfung⁴⁰⁰. Da der Polizeigewahrsam gemäss Art. 24e BWIS ausschliesslich auf die Verhinderung konkreter schwerwiegender Gewalttätigkeiten an Grosssportveranstaltungen zielt (Abs. 1 lit. a) in Fällen, wo keine andere Massnahme mehr in Frage kommt (Abs. 1 lit. b), und der Freiheitsentzug zeitlich auf das Notwendigste zu beschränken ist (Abs. 2), ist die Verfassungsmässigkeit der Bestimmung zu bejahen. In der konkreten Handhabung ist indes dafür zu sorgen, dass die gerichtliche Haftprüfung ohne jeden Verzug ergeht und die Betroffenen sofort entlassen werden, wenn keine schwerwiegende Gefahr im Zusammenhang mit der Sportveranstaltung mehr besteht.

5.8.2 Voraussetzungen des Erlasses der Massnahme

Der Polizeigewahrsam kann verfügt werden, wenn konkrete und aktuelle Indizien dafür vorliegen, dass sich jemand anlässlich eines nationalen oder internationalen Sportanlasses an schwerwiegenden Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligen wird, und darüber hinaus die Inhaftnahme die einzige Möglichkeit der Verhinderung solcher Gewalttätigkeiten ist⁴⁰¹.

Schutzobjekt des Polizeigewahrsams sind die Rechtsgüter Leib, Leben und Eigentum⁴⁰². Der Begriff des "schwerwiegenden" Gewaltaktes ist nicht näher erläutert⁴⁰³. Sicher fällt nicht jede Sachbeschädigung darunter, umgekehrt soll auch nicht nur auf zu erwartende schwere Körperverletzungen abgestellt werden können⁴⁰⁴. Eine Auslegung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs dürfte ergeben, dass in jedem Fall akute Hinweise auf grössere Ausschreitungen vorliegen müssen, welche die öffentliche Sicherheit ernsthaft gefährden. Hierbei soll auf die Angaben der Szenekenner der Polizei abgestellt werden dürfen, welche die Gewaltprofile der einschlägigen Personen kennen⁴⁰⁵.

⁴⁰⁰ Art. 31 Abs. 4 BV.

⁴⁰¹ Art. 24e Abs. 1 lit. a und b BWIS.

⁴⁰² ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 12.

⁴⁰³ Der unpräzise Begriff "schwerwiegend" ist im Vernehmlassungsverfahren verschiedentlich kritisiert worden; siehe ERGEBNISSE ENTWURF, 12.

⁴⁰⁴ BOTSCHAFT, 2.2/Art. 24e.

⁴⁰⁵ BOTSCHAFT, 2.2/Art. 24e.

Unter nationalen und internationalen Sportveranstaltungen⁴⁰⁶ sind solche zu verstehen, die eine grössere Zuschauerzahl anziehen, weil hier im Vergleich zu regionalen Anlässen ein erhöhtes Sicherheitsrisiko mit entsprechend gesteigertem Bedürfnis an Gewaltprävention besteht⁴⁰⁷. Als nationale Events können etwa die Fussballspiele der Super League und der Challenge League gelten. Nicht darunter zu subsumieren sind Fussballspiele der 1. Liga⁴⁰⁸ und unterer Spielklassen, da diese primär regionalen Charakter haben und eine Ausdehnung freiheitsentziehender präventiver Staatsschutz Tätigkeit auf der vorgesehenen Rechtsgrundlage nicht rechtfertigen.

Der Polizeigewahrsam ist nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip zu beenden, sobald seine Voraussetzungen weggefallen sind, in jedem Falle nach 24 Stunden⁴⁰⁹. Die Haftdauer ist im Rahmen der Maximaldauer so zu bemessen, dass renitente Gewalttätige an Ausschreitungen anlässlich von Sportveranstaltungen nicht teilnehmen können⁴¹⁰.

5.8.3 Zuständigkeit und Verfahren

Zuständig, den Polizeigewahrsam zu verfügen, ist die kantonale Behörde am Wohnort des Hooligans oder am Austragungsort der befürchteten Gewalttätigkeit, wobei der Ort der Sportveranstaltung Priorität genießt⁴¹¹. Ein Hooligan, der einer Verfügung nicht Folge leistet, kann notfalls polizeilich zugeführt werden⁴¹². Die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzugs ist auf Antrag zu überprüfen⁴¹³, dies schnellstmöglich⁴¹⁴.

Der Polizeigewahrsam ist im Lichte des Haftzwecks als reine Fernhaltungsmassnahme möglichst schonend und effizient zu vollziehen⁴¹⁵. I.d.R. ist die Haft bei der Polizeistelle am Wohnort des Hooligans abzusitzen, es

⁴⁰⁶ Die Begriffsdefinition gemäss Art. 24e Abs. 1 lit. a BWIS dürfte nicht ohne Weiteres mit der gängigen Definition einer Grosssportveranstaltung (dazu etwa SpuRt 2005, 36) identisch sein.

⁴⁰⁷ BOTSCHAFT, 2.2/Art. 24e; ERLÄUTERUNGEN ENTWURF, 12.

⁴⁰⁸ A.M. BOTSCHAFT, 2.2/Art. 24e.

⁴⁰⁹ Art. 24e Abs. 2 BWIS.

⁴¹⁰ BOTSCHAFT, 2.2/Art. 24e.

⁴¹¹ Art. 24e Abs. 6 BWIS.

⁴¹² Art. 24e Abs. 4 BWIS.

⁴¹³ Art. 24e Abs. 5 BWIS.

⁴¹⁴ Oben Ziff. 5.8.1.

⁴¹⁵ BOTSCHAFT, 2.2/Art. 24e.

fällt aber auch eine andere – in der Verfügung genannte – Polizeistelle in Betracht⁴¹⁶.

5.9 Weitere Regelungen zu den Präventivmassnahmen⁴¹⁷

5.9.1 Untere Altersgrenze

Der typische Hooligan in der Schweiz ist älter als 15 Jahre⁴¹⁸. V.a. sind Gewalttätige erfahrungsgemäss i.d.R. über 15 Jahre alt, wobei die Praxis auch zeigt, dass Vandalenakte und Sachbeschädigungen im Zusammenhang mit Sportanlässen mitunter von Personen unter 15 Jahren begangen werden⁴¹⁹.

Gemäss diesen Erkenntnissen ist folgende Regelung vorgesehen: Rayonverbot, Ausreisebeschränkung und Meldeauflage sind nur gegen Personen zulässig, die das zwölfte Altersjahr vollendet haben, der Polizeigewahrsam hingegen ist für über 15-Jährige vorbehalten⁴²⁰. Die Registrierung in der Hooligan-Datenbank soll an sich unabhängig vom Alter möglich sein⁴²¹. Denkbar, aber wenig wahrscheinlich sind gegebenenfalls Einträge unter 12-Jähriger gestützt auf private Stadionverbote⁴²².

5.9.2 Keine Suspensivwirkung

Beschwerden gegen Massnahmen nach Art. 24b-e BWIS haben grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung. Sie bleiben damit auch nach deren Anfechtung vollstreckbar. Der Suspensiveffekt kann nur durch die Beschwerdeinstanz oder durch das Gericht in einem Zwischenentscheid erteilt werden, sofern dadurch der Zweck der Massnahme nicht gefährdet wird⁴²³. Damit dürfte die aufschiebende Wirkung nur sehr selten erteilt werden (können), da dies einen zusätzlichen Entscheid in dringlicher Sache erforderlich machen würde, der auch noch eine Hauptsachenprognose bedingen würde.

⁴¹⁶ Art. 24e Abs. 3 BWIS.

⁴¹⁷ Siehe auch oben Ziff. 5.1.

⁴¹⁸ Oben Ziff. 1.

⁴¹⁹ BOTSCHAFT, 2.2/Art. 24f.

⁴²⁰ Art. 24f BWIS.

⁴²¹ Art. 24f BWIS e contrario.

⁴²² So Art. 24a Abs. 2 BWIS.

⁴²³ Art. 24g BWIS.

5.9.3 **Einstweilige Befristung bestimmter Massnahmen**

Wegen der grundsätzlichen Bedenken zur rechtmässigen bundesstaatlichen Verankerung der spezifischen Massnahmen gegen Hooligans auf der heutigen Verfassungsgrundlage⁴²⁴ sollen nur die Hooligan-Datenbank und die Ausreisebeschränkung sowie der Gewaltpropagandaartikel definitiv eingeführt werden, wogegen Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam einstweilen bis 31. Dezember 2008, und damit bis nach der Fussball EURO 2008, befristet sein sollen⁴²⁵. Über eine Verlängerung der Massnahmen oder den Erlass weitergehender Verfassungsgrundlagen wird in der Zwischenzeit zu befinden sein.

6. **Zwei ausgewählte Problemkreise der neuen Hooliganismus-Gesetzgebung**

6.1 **Unbestimmter Gewaltbegriff**

Die geplante Einführung neuer unbestimmter Rechtsbegriffe im Bereich der inneren Sicherheit ist schon im Vernehmlassungsverfahren auf Kritik gestossen⁴²⁶. Zentral für die praktische Anwendung der geplanten Hooliganismus-Gesetzgebung ist der Begriff der "Gewalt"⁴²⁷. Die Hooligan-spezifischen Massnahmen knüpfen alle an die Begriffe "Gewalt" bzw. "Gewalttätigkeit" an. Eine Definition des Gewaltbegriffs fehlt trotz deutlicher Kritik im Vorfeld der Ausarbeitung der Gesetzesvorlage auch im definitiven Gesetzesentwurf⁴²⁸.

Die neuen Bestimmungen gehen von "Gewalttätigkeiten gegen Personen und Sachen" aus. Beim Gewaltpropagandaartikel scheint die Botschaft darunter nicht nur Integritätsverletzungen und Sachbeschädigungen, sondern auch Vermögensschädigungen zu subsumieren⁴²⁹. Allgemein sind die vorgeschlagenen Massnahmen auf den Schutz der Polizeigüter Leib, Leben und Eigentum, die öffentliche Sicherheit im In- und Ausland

⁴²⁴ Dazu oben Ziff. 2.1.

⁴²⁵ BOTSCHAFT, 5.1.

⁴²⁶ ERGEBNISSE VORENTWURF, 9, 17; ERGEBNISSE ENTWURF, 7 f.

⁴²⁷ So wurde im Vernehmlassungsverfahren etwa gefordert, "Gewalt" als unmittelbaren Eingriff in die körperliche Integrität zu definieren; ERGEBNISSE VORENTWURF, 10, 11.

⁴²⁸ Ob dies im Rahmen einer bundesrätlichen Verordnung noch erfolgt, wird sich weisen; vgl. die entsprechenden Andeutungen in der BOTSCHAFT, 2.2./Art. 24a.

⁴²⁹ Dazu oben Ziff. 5.3.3.

sowie auf den Schutz des Ansehens der Schweiz im Ausland ausgerichtet⁴³⁰. Es stellt sich somit die Frage, welche Beeinträchtigungen der körperlichen Integrität sowie Sachbeschädigungen und gegebenenfalls vermögensrechtlichen Schädigungen unter den neuen Gewaltbegriff des BWIS fallen, oder ob ein einheitlicher Gewaltbegriff gar nicht gegeben ist.

Zunächst ist auf die Definition von "Gewalt" in anderem gesetzlichen Zusammenhang hinzuweisen. Nahe liegend ist der Vergleich mit dem Straftatbestand des Landfriedensbruchs⁴³¹, weil hier nicht nur die gleiche Begriffsbestimmung der "Gewalttätigkeit gegen Personen und Sachen" verwendet wird, sondern auch analoge Rechtsgüter und Schutzobjekte tangiert sind. Es sind dies der öffentliche Friede, der durch Ausschreitungen und kollektive Gewalttätigkeiten bedroht ist, sowie das Sicherheitsgefühl der Bürger, wobei das Privatvermögen von Personen nicht zu den geschützten Rechtsgütern zählt⁴³². Zudem stellt die Botschaft klar, dass mit den neuen Massnahmen gegen Hooligans keine Gesinnungen kriminalisiert werden dürfen⁴³³. Damit ist die Frage aufgeworfen, ob der Gewaltbegriff des BWIS insofern in Nuancen vom Gewaltbegriff gemäss Art. 260 StGB unterschieden wird⁴³⁴. Allgemein ist jedoch auch festzustellen, dass der Begriff der Gewalt unscharf und strittig ist⁴³⁵.

Unter dem Regime von Art. 260 StGB gilt im Wesentlichen Folgendes: "Gewalttätigkeit" bedeutet eine aggressive, aktive physische Einwirkung auf Personen oder Sachen⁴³⁶. Dieses Verständnis gilt für den Gewaltbegriff schlechthin⁴³⁷. Besonders viel Kraft ist indes, solange eine physische Einwirkung auf ein Opfer oder eine Sache vorliegt, nicht erforderlich, sodass auch ein Besprayen (Graffiti-Schmierereien), das Werfen von Farbbeuteln oder ein Schreckschuss unter den Gewaltbegriff fallen

⁴³⁰ BOTSCHAFT, 5.2.

⁴³¹ Art. 260 StGB.

⁴³² BGE 117 Ia 138; 120 Ia 224; TRECHSEL, N 1 zu Art. 260 StGB; BasK-FIOLKA, N 5 ff. zu Art. 260 StGB.

⁴³³ BOTSCHAFT, I.2.1.

⁴³⁴ Vgl. zur politischen Komponente von Art. 260 StGB BasK-FIOLKA, N 28 zu Art. 260 StGB.

⁴³⁵ Vgl. dazu SCHÜRMAN, 22 ff., 61 ff.; BasK-NIGGLI/RIEDO, N 15 zu Art. 140 StGB.

⁴³⁶ BGE 108 IV 176; BasK-FIOLKA, N 24 zu Art. 260 StGB; TRECHSEL, N 4 zu Art. 260 StGB.

⁴³⁷ BasK-NIGGLI/RIEDO, N 13 zu Art. 140 StGB; BasK-DELNON/RÜDY, N 18 f. zu Art. 181 StGB; BasK-HEIMGARTNER, N 6 zu Art. 285 StGB.

können⁴³⁸. Damit können Hooligan-typische Verhaltensweisen wie etwa das Abbrennen von Feuerwerk, der Abschuss von Knallpetarden, die Zündung von Rauchbomben und des Werfen von gefährlichen Gegenständen aller Art als Gewaltakt subsumiert werden, wenn sie zu Eingriffen in die Integrität von Personen und Sachen geführt haben. Passive Verhaltensweisen oder die Errichtung physischer Hindernisse wie Sitzstreik, Versperren von Wegen oder Blockaden sind hingegen nicht gewalttätig⁴³⁹.

Gewalttätig sind Eingriffe insofern, als sie die körperliche Integrität von Menschen verletzen, wobei Tätlichkeiten i.S.v. Art. 126 StGB mit zumindest vorübergehenden physischen Schmerzen eines Opfers vorliegen müssen. Gewalttätig sind auch Handlungen gegen Sachen, die einen eigentlichen, nicht leicht wieder zu beseitigenden Substanzeingriff bzw. eine Sachbeschädigung i.S.v. Art. 144 StGB bedeuten⁴⁴⁰. Hingegen sind die reine Beschimpfung, die Zufügung bloss psychischer Belastungen bzw. rein psychische Einwirkungen, die Nötigung i.S.v. Art. 181 StGB ohne Eingriff in die körperliche Substanz von Menschen oder Sachen sowie Vermögensdelikte wie der einfache Diebstahl gemäss Art. 139 StGB oder die unrechtmässige Aneignung nach Art. 137 StGB vom Gewaltbegriff nicht erfasst⁴⁴¹.

Erforderlich ist eine gewisse Intensität der Gewalteinwirkung, damit Bagatellen ausgeschlossen bleiben, wobei für diese Beurteilung auch die Konstitution, das Geschlecht und die Erfahrung Betroffener mitentscheidend sind⁴⁴². Für den Sport heisst das auch, dass sportspezifisch gängige Emotionen und Stimmungen von Fans und deren äusserlich in Erscheinung tretende Form per se noch keine Gewalttätigkeit beinhalten, weil die Sporttypizität auch bei der Auslegung des an das Gewaltphänomen im Sport anknüpfenden Gewaltbegriffs mit zu berücksichtigen ist. Umgekehrt darf dadurch keine Erhöhung des Sicherheitsrisikos für (an entsprechenden Verhaltensweisen unbeteiligte) Personen anlässlich eines Sportanlasses hingenommen werden.

⁴³⁸ BGE 108 IV 35, 176; TRECHSEL, N 4 zu Art. 260 StGB; BasK-FIOLKA, N 24 zu Art. 260 StGB; SCHERRER, Ausschreitungen, 246.

⁴³⁹ TRECHSEL, N 4 zu Art. 260 StGB; BasK-FIOLKA, N 25 zu Art. 260 StGB; ebenso BasK-HEIMGARTNER, N 7 zu Art. 285 StGB.

⁴⁴⁰ BasK-FIOLKA, N 26 f. zu Art. 260 StGB.

⁴⁴¹ BasK-FIOLKA, N 26 f., 29 zu Art. 260 StGB; vgl. auch BasK-NIGGLI/RIEDO, N 14 ff. zu Art. 140 StGB und BasK-HEIMGARTNER, N 6 ff. zu Art. 285 StGB.

⁴⁴² Vgl. BasK-FIOLKA, N 28 zu Art. 260 StGB; BasK-NIGGLI/RIEDO, N 19 zu Art. 140 StGB; BasK-HEIMGARTNER, N 6 zu Art. 285 StGB.

Umstritten ist, ob bereits die Androhung von Gewalt, d.h. konkrete Zeichen für die Anwendung physischer Gewalt, als Gewalttätigkeit zu verstehen ist⁴⁴³. Die Gesetzesvorlage geht in Art. 13a/24a-e BWIS durchwegs von der Begehung von Gewalttätigkeiten aus, weshalb eine Person oder Menschenmenge, die scheinbar feindselig ist, (noch) nicht als gewalttätig gelten dürfte.

Für Sportveranstaltungen v.a. des Fussballs und des Eishockeys stellt sich die Grenzfallfrage. Wann können Verhaltensweisen mit Lärmverursachung, Rauchentwicklung, Verbreitung von Gerüchen oder heftigen Lichteffekten Gewalttätigkeiten darstellen? Was ist mit dem Massendruck in und um Stadien? Welches Mass an physisch direkt spürbaren Emotionsausbrüchen ist tolerierbar? Mit Blick auf die Bedeutung des Gewaltbegriffs und den sportbezogenen Hintergrund des Hooliganismus sollte der zentrale Begriff der Gewalt im künftigen Gesetz definiert werden, wobei eine Regelung (erst) auf Verordnungsstufe höchst unbefriedigend wäre. Gemäss dem am 28. September 2005 zwischen der Schweiz und Österreich abgeschlossenen Sicherheits-Rahmenkonzept für die Fussball EURO 2008 verpflichteten sich die Gastgeberländer zu einer einheitlichen Definition bei der Einstufung von Gewalttätern⁴⁴⁴. Damit erscheint aus rechtsstaatlicher Sicht unabdingbar, den neuen Gewaltbegriff in einem formellen Gesetz (BWIS) zu definieren.

Ohne explizite Gesetzesdefinition wird im Bereich der Hooliganismusbekämpfung nach Art. 13a/24a-e BWIS von einem einheitlichen Terminus der Gewalt auszugehen sein, der die Gewaltandrohung allein nicht mit umfasst, und der im Übrigen einem gesinnungsfrei verstandenen Gewaltbegriff von Art. 260 StGB entsprechen dürfte.

6.2 Auswirkungen auf das Haftungsrecht?

Einer vertieften Prüfung bedarf die Frage, inwieweit die neuen verwaltungsrechtlichen Präventivmassnahmen gegen Hooligans, welche direkt auch Dispositionen und Informationen Privater, namentlich von Sportverbänden und Sportclubs sowie deren Ordnungsdiensten mit einbeziehen, Implikationen auf das Verantwortlichkeitsrecht nach sich ziehen. Die geplante Gesetzgebung zeichnet sich u.a. durch eine in dieser Form neue Art

⁴⁴³ So BGE 99 IV 217 f.; 103 IV 245; 108 IV 176. Zum aktuellen Meinungsstand BasK-FIOLKA, N 30 zu Art. 260 StGB m.w.H.

⁴⁴⁴ NZZ, 29. September 2005, 14.

der Problemlösung durch Zusammenwirken privater und öffentlicher Stellen aus.

6.2.1 Hooliganhaftung

An der zivilrechtlichen Haftung von Hooligans für die von ihnen verursachten Schädigungen ändert sich grundsätzlich nichts⁴⁴⁵. Darüber hinaus wird eine positive Vertragsverletzung⁴⁴⁶ gegenüber dem Sportveranstalter anzunehmen sein, falls eine Person trotz amtlicher Massnahmen gemäss Art. 24b ff. BWIS einen betreffenden Sportanlass besucht, weshalb auch ohne Gewalthandlung die jederzeitige private Wegweisung durch den Sportveranstalter zulässig sein wird.

6.2.2 Veranstalterhaftung

Die Veranstalter, seien es lokale Anbieter, Sportclubs oder nationale und internationale Sportverbände, werden mit Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung zusätzliche Verpflichtungen treffen. Einerseits sind sie beim Nachweis des vom neuen Gesetz geforderten Tatbestandsmerkmals der "Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen" anlässlich von Sportveranstaltungen wie auch bei der Aussprechung von (privaten) Stadionverboten, welche Grundlage für die Eintragung einer Person in die Hooligan-Datenbank bilden, mitbeteiligt. Andererseits sind sie gehalten, amtliche Informationen, die ihnen aus der Hooligan-Datenbank zukommen, sachgerecht zu verarbeiten, und namentlich andere Teilnehmer und Zuschauer vor Schädigungen durch registrierte Hooligans zu schützen. Die Veranstalter riskieren deshalb, bei fehlerhafter Anwendung des geplanten Instrumentariums gegen Hooliganismus haftpflichtig zu werden.

Im Lichte der neuen Informationsquellen und Kommunikationswege sowie der Mitwirkungsobliegenheiten bezüglich Hooligans kommt bei deren Missachtung die Verantwortlichkeit infolge Verletzung der dem Veranstalter obliegenden Schutzpflichten gegenüber Besuchern und Teilnehmern von Sportveranstaltungen⁴⁴⁷ in Frage.

Die Veranstalter drohen umgekehrt u.U. dann haftpflichtig zu werden, wenn sie unberechtigte Stadionverbote aussprechen oder harmlose Personen den Staatsschutzbehörden bzw. der Polizei melden und solche Betrof-

⁴⁴⁵ Oben Ziff. 2.4.1.

⁴⁴⁶ Zur positiven Vertragsverletzung BasK-WIEGAND, N 25 zu Art. 97 OR.

⁴⁴⁷ Dazu oben Ziff. 2.4.3.

fene deshalb ungerechtfertigte Einträge in die Hooligan-Datenbank oder Massnahmen nach Art. 24b ff. BWIS zu gewärtigen haben.

Haftungsansprüche gegen Sportveranstalter können sich sodann aus unsachgemässer Verwendung oder Weiterreichung erhaltener Daten über tatsächliche oder vermeintliche Hooligans ergeben.

6.2.3 Staatshaftung

Die Polizeiorgane des Bundes und der Kantone erhalten mit den spezifischen Massnahmen gegen Hooligans neue Kompetenzen. Im Rahmen von "Kann-Vorschriften" sind sie gehalten, auf Grundlage der Informationen amtlicher Stellen, privater Sportveranstalter und deren Sicherheitsdienste die vorgesehenen Massnahmen gegen Hooligans gemäss Art. 24b-e BWIS zu treffen. Den Verwaltungsbehörden kommt insofern sowohl Tatbestandsermessen⁴⁴⁸ wie auch Entschliessungs-⁴⁴⁹ und Auswahlermessen⁴⁵⁰ zu⁴⁵¹. Hingegen besteht gemäss Art. 24a Abs. 1 BWIS die Verpflichtung, gewalttätige Hooligans in die nationale Datenbank aufzunehmen. Insofern beschränkt sich der gesetzliche Spielraum hier auf ein Tatbestandsermessen bei der Beurteilung der Voraussetzungen für den Eintrag⁴⁵² und auf ein Auswahlermessen bezüglich der konkret zu registrierenden Daten⁴⁵³.

Kann-Vorschriften begründen die Notwendigkeit zur Entscheidung gemäss pflichtgemäßem Ermessen. Die Verwaltungsbehörden dürfen namentlich nicht willkürlich handeln, sie sind an das Rechtsgleichheitsgebot, das Verhältnismässigkeitsprinzip und die Pflicht zur Wahrung des öffentlichen Interesses gebunden, und sie haben bei ihrem Ermessensentscheid Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung zu beachten⁴⁵⁴.

Damit stellt sich die besondere Problematik der Schädigung aus Unterlassung einer im öffentlichen Recht geregelten amtlichen Tätigkeit⁴⁵⁵, wenn beispielsweise eine sachlich gebotene Meldeauflage gemäss Art. 24d BWIS oder die Aufnahme einer getroffenen Massnahme in die Hooli-

⁴⁴⁸ D.h. Spielraum in der Frage, ob die Voraussetzungen zur Anordnung einer Massnahme erfüllt sind oder nicht.

⁴⁴⁹ D.h. Spielraum beim Entscheid, ob eine Massnahme zu treffen ist oder nicht.

⁴⁵⁰ D.h. Spielraum bei der Wahl zwischen verschiedenen Massnahmen oder deren näheren Ausgestaltung.

⁴⁵¹ HÄFELIN/MÜLLER, Rz. 440 ff.

⁴⁵² Siehe Art. 24a Abs. 2 BWIS.

⁴⁵³ Art. 24a Abs. 3 BWIS.

⁴⁵⁴ HÄFELIN/MÜLLER, Rz. 441.

⁴⁵⁵ Vgl. HÄFELIN/MÜLLER, Rz. 2243.

gan-Datenbank mit entsprechender Meldung an die lokalen Sportveranstalter gemäss Art. 24a Abs. 8 BWIS unterblieben ist⁴⁵⁶.

Schädigende Unterlassungen müssen mit Blick auf die Staatshaftung in funktionellem (Widerrechtlichkeits-)Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit stehen und sind nur dann rechtswidrig, wenn eine Rechtspflicht zum Handeln bestand, mithin eine Dienstpflichtverletzung vorliegt⁴⁵⁷. Zusätzlich wird vorausgesetzt, dass eine für die Ausübung der betreffenden Funktion wesentliche Amtspflicht verletzt worden ist⁴⁵⁸. Eine pflichtwidrige Unterlassung kann etwa bei Untätigkeit staatlicher Behörden vorliegen, namentlich bei Schädigung durch Missachtung des polizeilichen Schutzauftrages⁴⁵⁹.

Für die Staatshaftung infolge Unterlassung⁴⁶⁰ als einer Organisationshaftung bestehen grundsätzlich vier Voraussetzungen⁴⁶¹:

- ein Organisationsfehler gemessen an der Aufgabenstellung an die Staatsschutzbehörden und die Polizei gemäss Art. 24a ff. BWIS als Ganzes und an den berechtigten Erwartungen der Veranstalter, Teilnehmer und Zuschauer von Sportveranstaltungen;
- die Gefahren für Veranstalter, Teilnehmer und Zuschauer von Sportveranstaltungen müssen innerhalb des Organisations- oder Risikobereichs der staatlichen Polizeibehörden auftreten, mithin im sachlichen Bereich der neuen präventiven Massnahmen gegen Hooligans oder im örtlichen Bereich ausserhalb von Sportstätten;
- es muss sich um voraussehbare, beherrschbare und vermeidbare Risiken handeln;
- die Staatsschutz- bzw. Polizeibehörden können keinen Entlastungsbeweis führen.

Eine widerrechtliche staatliche Unterlassung im Zusammenhang mit der neuen Hooliganismus-Gesetzgebung kommt etwa dann in Frage, wenn in einer konkreten Situation das pflichtgemässe Ermessen ganz offensichtlich die Aussprechung einer Massnahme nach Art. 24b ff. BWIS und die betreffende datenmässige Erfassung gemäss Art. 24a BWIS bzw. Informa-

⁴⁵⁶ Die Frage der staatlichen Handlungspflicht wurde bereits im Vernehmlassungsverfahren bezüglich der Ausreisebeschränkung gemäss Art. 24c BWIS aufgeworfen; ERGEBNISSE ENTWURF, 10.

⁴⁵⁷ HÄFELIN/MÜLLER, Rz. 2244 ff.; GROSS, Rz. 3.42, 3.61; BGE 123 II 583.

⁴⁵⁸ GROSS, Rz. 3.61.

⁴⁵⁹ GROSS, Rz. 3.42; SJZ 1988 (Nr. 16), 90 f.; SJZ 1990 (Nr. 11), 49 f.

⁴⁶⁰ Zur Staatshaftung für pflichtwidrige Unterlassungen nach europäischem Gemeinschaftsrecht HÄFELIN/MÜLLER, Rz. 2290 f.

⁴⁶¹ Vgl. GROSS, Rz. 3.6, 3.7, 3.50 ff.

tionsgabe an einen Sportveranstalter verlangt hätte⁴⁶². Die Polizeibehörden von Bund und Kantonen werden deshalb klar belegte schwerwiegende Hinweise auf gewalttätige Hooligans nicht ignorieren dürfen. Dabei ist klarzustellen, dass im Rahmen des vorerwähnten Ermessensspielraums nur eigentliche Ermessensfehler wie namentlich der Ermessensmissbrauch⁴⁶³ zu einer Schadenersatzpflicht führen⁴⁶⁴. Aus der blossen Tatsache des Nichterkennens polizeilichen Handlungsbedarfs lässt sich demgegenüber noch kein Haftungsanspruch ableiten⁴⁶⁵.

Werden unter den vorerwähnten Voraussetzungen z.B. bekannte eigentliche Rädelsführer gewalttätiger Ausschreitungen künftig nicht in der Hooligan-Datenbank erfasst und nicht mit geeigneten Massnahmen nach Art. 24b ff. BWIS belegt, so wäre im Hinblick auf die Zurechnung einer eingetretenen Schädigung diese Unterlassung und das damit verbundene Ergebnis, z.B. Ausschreitungen mit Sach- und Personenschaden, mit dem hypothetischen Resultat zu vergleichen, wenn statt der Unterlassung die pflichtgemässen Handlungen, d.h. Massnahmen nach Art. 24a ff. BWIS, erfolgt wären⁴⁶⁶.

Zu entscheiden wird sein, ob die Staatshaftung bei offensichtlicher Fehlanwendung der neuen präventiven Mittel gegen Hooliganismus ganz grundsätzlich am Argument scheitern könnte, die Hooligan-Gesetzgebung bezwecke nicht den Vermögensschutz⁴⁶⁷. Angesichts der ergangenen Staatshaftungsurteile bei Missachtung des polizeilichen Schutzauftrages dürfte dies nicht leichthin anzunehmen sein⁴⁶⁸.

Die bekannten rechtlichen Probleme stellen sich demgegenüber bei (aktiven) polizeilichen Einsätzen im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Hooligans. Es gelten die Staatshaftungsgrundsätze der Verantwortlichkeit aus gesetzwidriger polizeilicher Gefahrenabwehr⁴⁶⁹ bzw. aus rechtmässiger polizeilicher Gefahrenabwehr⁴⁷⁰. Eine Staatshaftung fällt in solchen Fällen jedenfalls dann ausser Ansatz, wenn das polizeiliche Handeln gesetzmässig (zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung) und

⁴⁶² Vgl. SCHWARZENBACH, 242.

⁴⁶³ Dazu HÄFELIN/MÜLLER, Rz. 463 ff.

⁴⁶⁴ GROSS, Rz. 353.

⁴⁶⁵ SCHWARZENBACH, 244.

⁴⁶⁶ Vgl. GROSS, Rz. 3.57; SCHWARZENBACH, 242.

⁴⁶⁷ Zum Schutzzweck der Norm bei Vermögensschädigungen HÄFELIN/MÜLLER, Rz. 2248; GROSS, Rz. 3.41.

⁴⁶⁸ Vgl. GROSS, Rz. 3.42; SJZ 1988 (Nr. 16), 90 f.; SJZ 1990 (Nr. 11), 49 f.

⁴⁶⁹ Dazu SCHWARZENBACH, 241 f.; GROSS, Rz. 3.5, 3.18, 3.29, 3.39 ff.

⁴⁷⁰ Dazu SCHWARZENBACH, 242 ff.; GROSS, Rz. 3.9, 3.12 f., 3.33, 3.44, 3.46.

verhältnismässig war sowie sich gegen den Störer richtete bzw. das Handeln auf Polizeinotstand, etwa bei Tumulten, abgestützt werden konnte⁴⁷¹.

6.2.4 Fazit

Die neue Gesetzgebung lässt unter Inkaufnahme gewisser Einschränkungen der Persönlichkeits- und Grundrechte eine wirksamere Bekämpfung des Hooliganismus erwarten. Sie wird aber auch die Komplexität der Verantwortlichkeiten – die Sphärenabgrenzung zwischen Staat und Sportverbänden, Sportclubs bzw. lokalen Veranstaltern – erhöhen. Aller Voraussicht nach werden die geplanten verwaltungsrechtlichen Präventivmassnahmen über das Polizeirecht hinaus Auswirkungen zeitigen, und nicht zuletzt Haftungsfragen aufwerfen.

⁴⁷¹ WEBER-DÜRLER, 292 ff.; SCHWARZENBACH, 238 ff.; GROSS, Rz. 3.44 f.

Literatur- und Materialienverzeichnis

- ARTER, OLIVER: Der Zuschauer im Sport, in: ARTER, OLIVER (Hrsg.): Sport und Recht, Bern 2005, 31.
- BAERISWYL, BRUNO: Entwicklungen im Datenschutzrecht, in: SJZ 2005, 446 ff.
- BOTSCHAFT des Schweizerischen Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Massnahmen gegen Gewaltpropaganda und Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen) vom 17. August 2005, BBl 2005 5613.
- BOVEY, DOMINIQUE: Verantwortung für Schäden und Verletzungen in Sportstadien, die durch Rauchpetarden entstanden sind, in: Jusletter 29. März 2004.
- BREUCKER, MARIUS (Gewaltprävention): Transnationale polizeiliche Gewaltprävention – Massnahmen gegen reisende Hooligans, Würzburg 2003.
- BREUCKER, MARIUS (Sicherheit): Sicherheit bei der Fussballweltmeisterschaft 2006 – Präventive Massnahmen der Polizei und des Veranstalters, SpuRt 2005, 133.
- BREUCKER, MARIUS (Spielfeld-Flitzer): „Spielfeld-Flitzer“ – und wie sie ausgebremst werden, SpuRt 2005, 154.
- DUDEN (Wörterbuch): Das grosse Wörterbuch der deutschen Sprache, Mannheim et al. 1994.
- DUDEN (Herkunftswörterbuch): Das Herkunftswörterbuch, Mannheim et al. 2001.
- EHRENZELLER, BERNHARD/MASTRONARDI, PHILIPPE/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.) (SGK-BEARBEITER): Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich/Lachen 2002.
- EIDGENÖSSISCHER DATENSCHUTZBEAUFTRAGTER (EDSB Jahrgang): 8. Tätigkeitsbericht 2000/2001, 9. Tätigkeitsbericht 2001/2002, 10. Tätigkeitsbericht 2002/2003, 11. Tätigkeitsbericht 2003/2004, 12. Tätigkeitsbericht 2004/2005.
- ERGEBNISBERICHT der Arbeitsgruppe Nationales Konzept Sport und Sicherheit, Innenministerium Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1992.
- ERLÄUTERUNGEN ENTWURF: Erläuterungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements zum Entwurf zu einem Bundesgesetz über Massnahmen gegen Gewaltpropaganda und Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 1. März 2005.
- ERLÄUTERUNGEN VORENTWURF: Erläuterungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz über Massnahmen gegen Rassismus, Hooliganismus und Gewaltpropaganda vom 12. Februar 2003.
- ERGEBNISSE ENTWURF: Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens über den Entwurf zum Bundesgesetz über Massnahmen gegen Gewaltpropaganda und Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Juli 2005.
- ERGEBNISSE VORENTWURF: Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens über den Vorentwurf zum Bundesgesetz über Massnahmen gegen Rassismus, Hooliganismus und Gewaltpropaganda, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, 22. Dezember 2004.
- GAMMA, MARCO: Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung polizeilicher Gefahrenabwehr, Bern 2001.
- GROSS, JOST: Staats- und Beamtenhaftung, in: MÜNCH, PETER/GEISER, THOMAS (Hrsg.): Handbücher für die Anwaltspraxis Bd. V, Schaden – Haftung – Versicherung, Basel et al. 1999, 95.

- GUNDELFINGER, DANIEL E.: Polizeieinsätze bei Sportgrossveranstaltungen – die Rechtsgrundlagen, in: SCHERRER, URS/ZÖLCH, FRANZ A. (Hrsg.): Sportveranstaltungen – im Fokus von Recht und Wirtschaft, Zürich 2004, 187.
- GUROVITS, ANDRÁS: Organisation von internationalen und nationalen Meisterschaften – komplexe Rechtsfragen und Haftungsrisiken für den Organisator, in: Jusletter 6. September 2004.
- HAAS, ULRICH/MARTENS, DIRK-RAINER: Sport, München 2004.
- HÄFELIN, ULRICH/MÜLLER, GEORG: Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2002.
- HÄNER, ISABELLE: Privatisierung staatlicher Aufgaben (Finanzierungsprivatisierung) unter verfassungsrechtlichen Aspekten, ZBl 2001, 423.
- HONSELL, HEINRICH/VOGT, NEDIM PETER/WIEGAND, WOLFGANG (Hrsg.) (BasK-BEARBEITER): Basler Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Zivilgesetzbuch I (Art. 1-456 ZGB), Basel et al. 2002.
- HONSELL, HEINRICH/VOGT, NEDIM PETER/WIEGAND, WOLFGANG (Hrsg.) (BasK-Bearbeiter): Basler Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Zivilgesetzbuch II (Art. 457-977 ZGB, Art. 1-61 SchlT ZGB), Basel et al. 2003.
- HONSELL, HEINRICH/VOGT, NEDIM PETER/WIEGAND, WOLFGANG (Hrsg.) (BasK-BEARBEITER): Basler Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Obligationenrecht I (Art. 1-529 OR), Basel/Frankfurt am Main 2003.
- IMES-WEISUNGEN: Weisungen und Erläuterungen des Bundesamtes für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (seit 1. Januar 2005 zusammengefasst im Bundesamt für Migration) über Einreise, Aufenthalt und Arbeitsmarkt (ANAG-Weisungen), Januar 2004.
- JENNY, CHRISTIAN: Der Zuschauervertrag, in: SCHERRER, URS/ZÖLCH, FRANZ A. (Hrsg.): Sportveranstaltungen – im Fokus von Recht und Wirtschaft, Zürich 2004, 57.
- MEIER, INGO-FELIX: Hooliganismus in Deutschland, Berlin 2001.
- MOHLER, MARKUS H. F.: Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit zwischen der Polizei und privaten Sicherheitsunternehmen, in: AJP 2001, 33.
- MÜLLER, MARKUS: Legalitätsprinzip – Polizeiliche Generalklausel – Besonderes Rechtsverhältnis, ZBJV 2000, 729.
- NIGGLI, MARCEL ALEXANDER/WIPRÄCHTIGER, HANS (Hrsg.) (BasK-BEARBEITER): Basler Kommentar, Strafgesetzbuch II (Art. 111-401 StGB), Basel et al. 2003.
- PETRI, GRISCHKA: Die Dopingsanktion, Beiträge zum Sportrecht, Bd. 16, Berlin 2004.
- PILZ, GUNTER A. (Gewalt): Gewalt im Umfeld von Fussballspielen – Ursachen und Möglichkeiten der Prävention, abrufbar unter www.hooligans.de.
- PILZ, GUNTER A. (Ergebnisse): Ergebnisse und Perspektiven aus Forschung und praktischer Arbeit mit Fussballfans und Hooligans, abrufbar unter www.hooligans.de.
- SCHERRER, DOROTHE (Ausschreitungen): Strafrechtliche Aspekte bei Sportveranstaltungen, insbesondere nach Ausschreitungen, in: SCHERRER, URS/ZÖLCH, FRANZ A. (Hrsg.): Sportveranstaltungen – im Fokus von Recht und Wirtschaft, Zürich 2004, 203.
- SCHERRER, URS (Vereinsstrafe): Vereinsstrafe – mit oder ohne Verschulden?, in: Jusletter 6. September 2004.
- SCHERRER, URS (Verantwortlichkeit): Zur Verantwortlichkeit der Organe von Sportvereinen und Sportkapitalgesellschaften, in: ARTER, OLIVER (Hrsg.): Sport und Recht, Bern 2005, 223.
- SCHÜRMAN, F.: Der Begriff der Gewalt im schweizerischen Strafgesetzbuch, Basel/Frankfurt a.M. 1986.
- SCHWARZENBACH, HANS-RUDOLF: Haftet das Gemeinwesen für Schäden aus Tumulten und Terrorakten?, ZBl 1976, 225.

- SCHWEIZER, RAINER J.: Entwicklungen im Polizeirecht von Bund und Kantonen, AJP 1997, 379.
- SPESCHA, MARC/STRÄULI, PETER: Ausländerrecht, Kommentar, Zürich 2004.
- THALER, DANIEL: Sportregeln und zivilrechtliche Haftung, in: ARTER, OLIVER (Hrsg.): Sport und Recht, Bern 2004, 129.
- TRECHSEL, STEFAN: Schweizerisches Strafgesetzbuch, Kurzkomentar, Zürich 1997.
- WAGNER, SIEGFRIED: Sicherheitsmassnahmen bei Sportgrossveranstaltungen, in: SCHERRER, URS/ZÖLCH, FRANZ A. (Hrsg.): Sportveranstaltungen – im Fokus von Recht und Wirtschaft, Zürich 2004, 172.
- WEBER-DÜRLER, BEATRICE: Der Grundsatz des entschädigungslosen Polizeieingriffs, ZBl 1984, 289.
- WIKIPEDIA: Freie Enzyklopädie, abrufbar unter <http://de.wikipedia.org/wiki/Hooligan>.
- ZEN-RUFFINEN, PIERMARCO: Droit du Sport, Zürich 2002.

Anhang: Gesetzesentwurf

Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)

Änderung vom ...

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 17. August 2005¹
beschliesst:*

I

Das Bundesgesetz vom 21. März 1997² über Massnahmen
zur Wahrung der inneren Sicherheit wird wie folgt geändert:

Ingress

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 54 Absatz 1 und Artikel 57 Absatz 2 der Bundesverfassung
sowie auf die Zuständigkeit des Bundes zur Wahrung der inneren und äusseren
Sicherheit der Eidgenossenschaft,*

nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 7. März 1994³,

beschliesst:

Art. 2 Abs. 1 erster Satz und Abs. 4 Bst. e und f (neu)

¹ Der Bund trifft vorbeugende Massnahmen nach diesem Gesetz, um frühzeitig
Gefährdungen durch Terrorismus, verbotenen Nachrichtendienst, gewalttätigen
Extremismus und Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zu erkennen und zu
bekämpfen.

...

⁴ Vorbeugende Massnahmen sind:

- e. die Sicherstellung, Beschlagnahme und Einziehung von Propagandamaterial
mit zu Gewalt aufrufendem Inhalt;

SR

¹ BBl 2005 ...

² SR 120

³ BBl 1994 II 1127

Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)

- f. Massnahmen zur Verhinderung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen nach den Artikeln 24a-24e.

Art. 13a (neu) Sicherstellung, Beschlagnahme und Einziehung von Propagandamaterial

¹ Die Polizei- und die Zollbehörden stellen, ungeachtet der Menge, Beschaffenheit und Art, Material sicher, das Propagandazwecken dienen kann und dessen Inhalt konkret und ernsthaft zur Gewalttätigkeit gegen Menschen oder Sachen aufruft.

² Sie übermitteln das Material dem Bundesamt. Dieses entscheidet über die Beschlagnahme und die Einziehung. Das Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968⁴ über das Verwaltungsverfahren ist anwendbar.

³ Wenn die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesamtes entsprechendes Material antreffen, können sie es auch direkt sicherstellen.

⁴ Liegt ein Verdacht auf eine strafbare Handlung vor, so übermittelt die sicherstellende Behörde das Material der zuständigen Strafbehörde.

⁵ Bei Verbreitung von Propagandamaterial nach Absatz 1 über das Internet kann das Bundesamt:

- a. die Löschung der betroffenen Website verfügen, wenn das Propagandamaterial auf einem schweizerischen Rechner liegt;
- b. eine Sperrempfehlung an die schweizerischen Provider erlassen, wenn das Propagandamaterial nicht auf einem schweizerischen Rechner liegt.

**Abschnitt 5a (neu):
Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen**

Art. 24a (neu) Informationen über Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen

¹ Das Bundesamt betreibt ein elektronisches Informationssystem, in das Daten über Personen aufgenommen werden, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen im In- und Ausland gewalttätig verhalten haben.

² Im Informationssystem dürfen Informationen über Personen, gegen die Massnahmen wie Stadionverbote oder Massnahmen nach den Artikeln 24b–24e verhängt worden sind, bearbeitet werden, wenn:

- a. die Massnahme von einer richterlichen Behörde ausgesprochen oder bestätigt worden ist;
- b. die Massnahme aufgrund einer strafbaren Handlung ausgesprochen worden ist, die zur Anzeige an die zuständigen Behörden gebracht wurde; oder

⁴ SR 172.021

Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)

- c. die Massnahme zur Wahrung der Sicherheit von Personen oder der Sportveranstaltung notwendig ist und glaubhaft gemacht werden kann, dass die Massnahme begründet ist.

³ Das elektronische Informationssystem kann folgende Daten enthalten: Foto; Name; Vorname; Geburtsdatum; Geburtsort; Heimatort; Wohnadresse; Art der Massnahme und Grund der Massnahme wie Verurteilung, Strafuntersuchung, Meldungen der Polizei, Videoaufnahmen sowie die verfügende Behörde; Verstösse gegen Massnahmen; Organisationen; Ereignisse.

⁴ Die Behörden und Amtsstellen nach Artikel 13, die über Informationen nach Absatz 1 verfügen, sind zu deren Weitergabe an das Bundesamt verpflichtet.

⁵ Die Vollzugsbehörden können besonders schützenswerte Personendaten bearbeiten, soweit es die Durchführung ihrer Aufgaben erfordert.

⁶ Das Bundesamt prüft, ob die Informationen, die ihm übermittelt werden, richtig und erheblich im Sinne von Absatz 2 sind. Es vernichtet unrichtige oder unerhebliche Informationen und benachrichtigt darüber den Absender.

⁷ Das Informationssystem steht den für den Vollzug dieses Gesetzes zuständigen Stellen des Bundesamtes sowie den Polizeibehörden der Kantone, der Schweizerischen Zentralstelle für Hooliganismus (Zentralstelle) und den Zollbehörden über ein Abrufverfahren zur Verfügung. Der Bundesrat legt die Voraussetzungen für die Aufbewahrung und Löschung der Daten fest. Er bestimmt den Anschluss der kantonalen Sicherheitsorgane im Einzelnen und regelt die Zugriffsrechte.

⁸ Die Vollzugsbehörden können Personendaten nach Absatz 1 an Organisatoren von Sportveranstaltungen in der Schweiz weitergeben, wenn die Daten für die Anordnung von Massnahmen zur Verhinderung von Gewalttätigkeiten anlässlich bestimmter Veranstaltungen nötig sind. Die Empfänger der Daten dürfen diese nur im Rahmen des Vollzuges der Massnahmen an Dritte weitergeben. Der Bundesrat regelt, wie die Daten durch die Empfänger und durch Dritte bearbeitet werden.

⁹ Das Bundesamt und die Zentralstelle können Personendaten an ausländische Polizeibehörden und Sicherheitsorgane weitergeben. Die Weitergabe richtet sich nach den Voraussetzungen von Artikel 17 Absätze 3–5. Die Daten dürfen nur weitergegeben werden, wenn der Empfänger garantiert, dass sie ausschliesslich der Anordnung von Massnahmen zur Verhinderung von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen dienen. Der Quellenschutz ist zu wahren.

¹⁰ Das Recht, Auskünfte über die Daten im Informationssystem zu bekommen, und das Recht, die Daten berichtigen zu lassen, richten sich nach den Artikeln 5 und 8 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992⁵ über den Datenschutz. Das Bundesamt teilt der betroffenen Person die Erfassung und Löschung ihrer Daten im Informationssystem mit.

⁵ SR 235.1

Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)

Art. 24b (neu) Rayonverbot⁶

¹ Einer Person, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt hat, kann der Aufenthalt in einem genau umschriebenen Gebiet im Umfeld von Sportveranstaltungen (Rayon) zu bestimmten Zeiten verboten werden. Die zuständige kantonale Behörde bestimmt den Umfang der einzelnen Rayons.

² Das Rayonverbot kann längstens für die Dauer eines Jahres verfügt werden.

³ Das Verbot kann von den Behörden des Kantons verfügt werden, in dem die betroffene Person wohnt oder in dem sie an der Gewalttätigkeit beteiligt war. Die Behörde des Kantons, in dem die Gewalttätigkeit geschah, hat dabei Vorrang. Die Zentralstelle kann den Erlass von Rayonverboten beantragen.

Art. 24c (neu) Ausreisebeschränkung

¹ Einer Person kann die Ausreise aus der Schweiz in ein bestimmtes Land für eine bestimmte Zeitdauer untersagt werden, wenn:

- a. gegen sie ein Rayonverbot gemäss Artikel 24b besteht; und
- b. aufgrund ihres Verhaltens angenommen werden muss, dass sie sich anlässlich einer Sportveranstaltung im Bestimmungsland an Gewalttätigkeiten beteiligt.

² Eine Ausreisebeschränkung kann auch gegen eine Person verfügt werden, gegen die kein Rayonverbot besteht, sofern konkrete und aktuelle Tatsachen die Annahme begründen, dass sie im Bestimmungsland an Gewalttätigkeiten teilnehmen wird.

³ Die Ausreisebeschränkung gilt frühestens drei Tage vor der Sportveranstaltung und dauert längstens bis zu deren Ende.

⁴ Während der Dauer der Beschränkung ist jede Ausreise verboten, mit der ein Aufenthalt im Bestimmungsland angestrebt wird. Ausnahmen können vom Bundesamt bewilligt werden, wenn die betreffende Person wichtige Gründe für den Aufenthalt im Bestimmungsland geltend macht.

⁵ Das Bundesamt verfügt die Ausreisebeschränkung. Die Kantone können Ausreisebeschränkungen beantragen.

⁶ Die Ausreisebeschränkung wird im Fahndungssystem RIPOL⁷ ausgeschrieben.

Art. 24d (neu) Meldeauflage⁸

¹ Eine Person kann verpflichtet werden, sich zu bestimmten Zeiten bei einer Polizeistelle zu melden, wenn:

- a. sie in den letzten zwei Jahren gegen ein Rayonverbot nach Artikel 24b oder gegen eine Ausreisebeschränkung nach Artikel 24c verstossen hat; oder

⁶ Die Artikel 24b, 24d und 24e gelten bis zum 31. Dezember 2008; AS ...

⁷ Art. 35¹bis StGB; SR 311.0

⁸ Die Artikel 24b, 24d und 24e gelten bis zum 31. Dezember 2008; AS ...

Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)

- b. aufgrund konkreter und aktueller Tatsachen anzunehmen ist, dass sie sich durch andere Massnahmen nicht von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen abhalten lässt; oder
- c. die Meldeauflage im Verhältnis zu anderen Massnahmen im Einzelfall als milder erscheint.

² Die betroffene Person hat sich bei der in der Verfügung genannten Polizeistelle zu den bezeichneten Zeiten zu melden. Grundsätzlich ist dies eine Polizeistelle am Wohnort. Die verfügende Behörde berücksichtigt bei der Bestimmung von Meldeort und Meldezeiten die persönlichen Umstände der betroffenen Person.

³ Die Behörde des Kantons, in dem die betroffene Person wohnt, verfügt die Meldeauflage. Die Zentralstelle kann den Erlass von Meldeauflagen beantragen.

Art. 24e (neu) Polizeigewahrsam⁹

¹ Gegen eine Person kann der Polizeigewahrsam verfügt werden, wenn:

- a. konkrete und aktuelle Hinweise dafür vorliegen, dass sie sich anlässlich einer nationalen oder internationalen Sportveranstaltung an schwerwiegenden Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligen wird; und
- b. dies die einzige Möglichkeit ist, sie an solchen Gewalttätigkeiten zu hindern.

² Der Polizeigewahrsam ist zu beenden, wenn seine Voraussetzungen weggefallen sind, in jedem Fall nach 24 Stunden.

³ Die betroffene Person hat sich zum bezeichneten Zeitpunkt bei der Polizeistelle ihres Wohnortes oder bei einer anderen in der Verfügung genannten Polizeistelle einzufinden und hat für die Dauer des Gewahrsams dort zu verbleiben.

⁴ Erscheint die betreffende Person nicht bei der bezeichneten Polizeistelle, so kann sie polizeilich zugeführt werden.

⁵ Die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzuges ist auf Antrag der betroffenen Person richterlich zu überprüfen.

⁶ Der Polizeigewahrsam kann von den Behörden des Kantons verfügt werden, in dem die betroffene Person wohnt, oder von den Behörden des Kantons, in dem die Gewalttätigkeit befürchtet wird. Die Behörde des Kantons, in dem die Gewalttätigkeit befürchtet wird, hat dabei Vorrang.

Art. 24f (neu) Untere Altersgrenze

Massnahmen nach den Artikeln 24b–24d können nur gegen Personen verfügt werden, die das 12. Altersjahr vollendet haben. Der Polizeigewahrsam nach Artikel 24e kann nur gegen Personen verfügt werden, die das 15. Altersjahr vollendet haben.

⁹ Die Artikel 24b, 24d und 24e gelten bis zum 31. Dezember 2008; AS...

Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)

Art. 24g (neu) Aufschiebende Wirkung

Einer Beschwerde gegen eine Verfügung über Massnahmen nach den Artikeln 24b–24e kommt aufschiebende Wirkung zu, wenn dadurch der Zweck der Massnahme nicht gefährdet wird und wenn die Beschwerdeinstanz oder das Gericht diese in einem Zwischenentscheid ausdrücklich gewährt.

Art. 24h (neu) Zuständigkeit und Verfahren

¹ Die Kantone bezeichnen die zuständige Behörde für die Massnahmen nach den Artikeln 24b, 24d und 24e.

² Die zuständige Behörde weist zum Zwecke der Vollstreckung dieser Massnahmen auf die Strafdrohung von Artikel 292 des Strafgesetzbuches¹⁰ hin.

³ Die Kantone melden dem Bundesamt:

- a. Verfügungen und Aufhebungen von Massnahmen nach den Artikeln 24b, 24d, 24e und 24g;
- b. Verstösse gegen Massnahmen nach den Artikeln 24b, 24d und 24e sowie die entsprechenden Strafsentscheide;
- c. die von ihnen festgelegten Rayons.

II

Das Schweizerische Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937¹¹ wird wie folgt geändert:

Art. 351bis Abs. 1 Bst. h (neu)

¹ Der Bund führt zusammen mit den Kantonen ein automatisiertes Personen- und Sachfahndungssystem (RIPOL) zur Unterstützung von Behörden des Bundes und der Kantone bei der Erfüllung folgender gesetzlicher Aufgaben:

- h. Meldung von Personen, gegen die eine Ausreisebeschränkung nach Artikel 24c des Bundesgesetzes vom 21. März 1997¹² über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit verfügt wurde.

III

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

³ Die Artikel 24b, 24d und 24e gelten bis zum 31. Dezember 2008.

¹⁰ SR 311.0

¹¹ SR 311.0

¹² SR 120