



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

**Bundesamt für Justiz BJ**

Hauptabteilung Staats- und Verwaltungsrecht

# **Verfassungsbestimmung über Massnahmen gegen Gewalt an Sportveranstaltungen**

## **Erläuternder Bericht zum Vorentwurf**

**Dezember 2006**

## Übersicht

*Auf internationaler Ebene nehmen Gewaltbereitschaft und Gewaltausübung im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen stetig zu. Um dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten und namentlich um den Behörden im Hinblick auf künftige sportliche Grossanlässe wie die EURO 08 die notwendigen Handlungsinstrumente zur Verfügung zu stellen, haben die eidgenössischen Räte im Frühjahr 2006 im Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997<sup>1</sup> Vorschriften für die Bekämpfung von Gewalt in Zusammenhang mit Sportveranstaltungen geschaffen. Gestützt auf diese Bestimmungen werden gewalttätige Hooligans in einem nationalen Informationssystem registriert und können mit kaskadenartig aufeinander abgestimmten präventiven Massnahmen an der Gewaltausübung gehindert werden. Zudem wurden in diesem Massnahmenpaket die Möglichkeiten zur Sicherstellung, Beschlagnahme und Einziehung von zur Gewalt aufrufender Propaganda geregelt.*

*Im Rahmen der Debatten im Parlament waren jedoch die Verfassungskonformität von drei der fünf vorgesehenen Massnahmen, nämlich des Rayonverbots, der Meldeaufgabe und des Polizeigewahrsams für Hooligans, umstritten. Das Parlament beschloss deshalb eine Befristung der erwähnten drei Massnahmen bis Ende 2009, um sicherzustellen, dass die erforderlichen rechtlichen Anpassungsarbeiten umgehend an die Hand genommen werden.*

*Das Parlament hat in der Folge den Bundesrat mit einer Motion der Rechtskommission des Ständerats<sup>2</sup> (RK-S) beauftragt, dafür zu sorgen, dass die beschlossenen Massnahmen auch nach Ablauf der Befristung gestützt auf eine genügende Rechtsgrundlage - Anpassung Bundesrecht oder Konkordat - weitergeführt werden können. Auch die Motion Joder<sup>3</sup> verfolgt eine ähnliche Zielrichtung. Im Weiteren wurde eine parlamentarische Initiative Berset<sup>4</sup> eingereicht, die eine dauerhafte gesetzliche Regelung auf Bundesebene mit einem Gleichgewicht zwischen Präventions- und Repressionsmassnahmen fordert. Nachdem der Bund aufgrund der erwähnten Motion der RK-S die rechtzeitige Schaffung einer genügenden Rechtsgrundlage sicherzustellen hat, hat der Bund seinerseits – in Absprache mit den Kantonen – die Arbeiten für eine neue Verfassungsgrundlage an die Hand genommen. Die Kantone planen, im Frühjahr 2007 definitiv zu entscheiden, ob sie der Option „Verfassungsgrundlage“ oder der Option „Konkordatslösung“ den Vorzug geben wollen.*

*Mit der hier vorgeschlagenen Vorlage soll der Bund nun eine umfassende Zuständigkeit zur Regelung von Massnahmen gegen den Hooliganismus erhalten; durch eine Ergänzung der Verfassungsnorm über den Sport (Artikel 68 BV) wird eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage zugunsten des Bundes geschaffen. Diese umfasst die Befugnis zum Erlass von präventiven und repressiven Massnahmen, um die Gewalt von den Stadien und anderen Schauplätzen fernzuhalten.*

---

<sup>1</sup> BWIS, SR 120; die Teiländerung tritt am 1. Januar 2007 in Kraft.

<sup>2</sup> Motion RK-S vom 24.1.2006; Massnahmen gegen Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen (06.3004)

<sup>3</sup> Motion Joder vom 20.3.2006; Verfassungsgrundlage für Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (06.3064)

<sup>4</sup> Parlamentarische Initiative Berset vom 23.6.2006; Gesetz zur Prävention von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (06.454)

# 1 Einleitung

## 1.1 Ziel

Mit dem vorliegenden Entwurf einer Verfassungsbestimmung zur Bekämpfung des Hooliganismus will der Bundesrat die im Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) enthaltenen Massnahmen für die Bekämpfung von Gewalt in Zusammenhang mit Sportveranstaltungen auf eine klare und dauerhafte Verfassungsgrundlage stellen. Der Bund soll eine ausdrückliche Zuständigkeit erhalten, um Vorschriften zur Verhinderung und Eindämmung der Gewalt bei Sportanlässen erlassen zu können.

## 1.2 Ausgangslage

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

Den verschiedenen Bestrebungen in europäischen Ländern, die Gewaltakte und Ausschreitungen an Sportanlässen in den Griff zu bekommen, hat sich auch die Schweiz Schritt für Schritt angeschlossen. Dies dokumentiert sich beispielsweise in der Ratifikation der Europaratskonvention „Europäisches Übereinkommen über Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen von Zuschauern bei Sportanlässen, insbesondere bei Fussballspielen“<sup>5</sup> durch das Parlament im Jahre 1990. Acht Jahre später wurde auf Initiative der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten die Schweizerische Zentralstelle Hooliganismus ins Leben gerufen, die sich seither um die Koordination der Anstrengungen im Kampf gegen den Hooliganismus zwischen den kantonalen Polizeieinheiten, den Sicherheitsbehörden des Bundes, den Stadionbetreibern und den Sportorganisationen kümmert. Es hat sich indessen gezeigt, dass die bestehenden polizeilichen Möglichkeiten auf kantonaler Ebene sowie die strafrechtlichen Sanktionen nicht oder nur in beschränktem Mass ausreichen, um das Problem des Hooliganismus in den Griff zu bekommen.

Auf Bundesebene wurden deshalb verschiedene Vorarbeiten an die Hand genommen und Lösungsvorschläge erarbeitet. Die Arbeiten mündeten schliesslich im Frühjahr 2003 in eine Vernehmlassung, die namentlich auch eine Gesetzesgrundlage für ein Hooligan-Informationssystem betraf. Nicht zuletzt in Anbetracht der bevorstehenden EURO 08 (und der Eishockey-WM 09) kam seitens der Kantone die Forderung nach einer Bundesregelung auf: Es müsse auf Bundesebene rasch ein taugliches Instrumentarium geschaffen und die vorhandenen Lücken bei der Bekämpfung der Gewalt an Sportanlässen geschlossen wer-

---

<sup>5</sup> SR 0.415.3

den. Der Bundesrat beschloss daher im Dezember 2004, die Vorschläge für eine neue Hooligan-Datenbank mit zusätzlichen Massnahmen gegen Gewalt in Zusammenhang mit Sportveranstaltungen zu ergänzen. Im August 2005 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament die Botschaft für eine entsprechende Teilrevision des BWIS<sup>6</sup>. Für den Bereich der Gewaltbekämpfung an Sportveranstaltungen schlug er ein insgesamt fünf Massnahmen umfassendes Paket vor, die untereinander kaskadenartig abgestimmt sind. Im Einzelnen sind dies die Schaffung eines Hooligan-Informationssystems sowie die Einführung einer Ausreisebeschränkung, eines Rayonverbots, einer Meldeauflage und des Polizeigewahrsams.

Während die Verfassungsmässigkeit der beiden erst genannten Massnahmen in den Eidgenössischen Räten grundsätzlich unbestritten war, gingen die Meinungen zur Verfassungskonformität beim Rayonverbot, bei der Meldeauflage sowie beim Polizeigewahrsam auseinander. Bei den Debatten setzte sich aber schliesslich die Linie des Ständerats durch, welche die Befristung der drei umstrittenen Massnahmen bis Ende 2009 vorsah. Gleichzeitig reichte die Rechtskommission des Ständerats (RK-S) eine Motion<sup>7</sup> mit dem Auftrag an den Bundesrat ein, dafür zu sorgen, dass die befristeten Massnahmen auch nach 2009 weitergeführt werden können. Während die Motion der RK-S offen lässt, ob dieses Ziel über den Weg des Konkordats oder mittels einer Änderung der Bundesverfassung erreicht werden soll, fordert die Motion Joder<sup>8</sup> unmittelbar die Schaffung einer neuen Verfassungsgrundlage. Zu erwähnen ist schliesslich auch die Parlamentarische Initiative Berset<sup>9</sup>, welche eine dauerhafte gesetzliche Bundesregelung mit einem Gleichgewicht zwischen Präventions- und Repressionsmassnahmen fordert.

Die Revision des BWIS wurde vom Parlament am 24. März 2006 verabschiedet<sup>10</sup>. Anhängerrinnen und Anhänger verschiedener Fussball- und Eishockeyvereine ergriffen in der Folge das Referendum gegen die Teilrevision des Gesetzes; dieses Unterfangen scheiterte jedoch an der ungenügenden Zahl der gesammelten Unterschriften.

In Bezug auf das weitere Vorgehen stehen zurzeit zwei Optionen im Vordergrund: die Schaffung einer Verfassungsgrundlage durch den Bund oder das Ausarbeiten eines Konkordats durch die Kantone. Nachdem der Bund aufgrund der erwähnten Motion der RK-S die rechtzeitige Schaffung einer genügenden Rechtsgrundlage sicherzustellen hat, nahm der Bund seinerseits – in Absprache mit den Kantonen – im Verlaufe des Sommers 2006 die Arbeiten für eine neue Verfassungsgrundlage an die Hand. Die Kantone planen, im Frühjahr 2007 definitiv zu entscheiden, ob sie der Option „Verfassungsgrundlage“ oder der Option „Konkordatslösung“ den Vorzug geben wollen. Die Arbeiten an der Bundeslösung sollen auch bei einem allfälligen Entscheid der Kantone für eine Konkordatslösung so lange weitergeführt werden, bis feststeht, dass die Realisierung einer kantonalen Regelung noch vor Ablauf der erwähnten Befristung der Massnahmen im BWIS unmittelbar bevorsteht. Diesfalls sollen die Arbeiten auf Stufe Bund umgehend abgebrochen werden.

---

<sup>6</sup> Botschaft zur Änderung des BWIS vom 17. August 2005; BBI 2005 5613

<sup>7</sup> Motion RK-S vom 24.1.2006; Massnahmen gegen Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen (06.3004)

<sup>8</sup> Motion Joder vom 20.3.2006; Verfassungsgrundlage für Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (06.3064)

<sup>9</sup> Parlamentarische Initiative Berset vom 23.6.2006; Gesetz zur Prävention von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (06.454)

<sup>10</sup> AS **2006** 3703

Der Zeitplan des Bundes in Bezug auf das weitere Vorgehen für die Option Verfassungsgrundlage sieht vor, dass der Bundesrat die Botschaft zur neuen Verfassungsbestimmung bis Mitte September 2007 zuhanden des Parlaments verabschiedet. Dieses müsste die Beratung der Vorlage spätestens in der Herbstsession 2008 abgeschlossen haben, damit sie in der ersten Hälfte 2009 zur Abstimmung durch Volk und Stände bereit ist. Bei Annahme der Vorlage würde die neue Verfassungsbestimmung rechtzeitig vor Ende 2009, d.h. vor Ablauf der Befristung der drei betreffenden Massnahmen im BWIS, in Kraft treten können.

## **2 Erläuterungen zur Verfassungsbestimmung**

### **2.1 Art der Verfassungsbestimmung**

Diese Revisionsvorlage ermächtigt den Bund, Vorschriften zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen zu erlassen. Der Bund soll in diesem Bereich die nötigen präventiven und reaktiven Massnahmen treffen können, um Gewaltausbrüche an sportlichen Anlässen erst gar nicht entstehen zu lassen oder um solcher Gewaltakte Herr zu werden. Die neue Verfassungsbestimmung verleiht dem Bund in diesem Sachbereich eine umfassende, nachträglich derogierende Zuständigkeit zur Rechtsetzung.

Umfassend bedeutet in diesem Zusammenhang, dass sich die Kompetenz des Bundes nicht im Erlass von Grundsätzen erschöpft. Vielmehr wird dem Bund die Befugnis verliehen, konkrete Vorschriften zu erlassen, die der Sache eines wirksamen Schutzes vor Ausschreitungen und Gewalttätigkeiten bei Sportveranstaltungen dienlich sind. Gestützt auf diese Norm kann der Bund alles vorkehren, was nötig und geeignet ist, um die neu zugewiesene Aufgabe zu erfüllen.

Als Kompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung steht die Zuständigkeit des Bundes in Konkurrenz zu den kantonalen Gesetzgebungszuständigkeiten. Solange der Bund von seiner Kompetenz keinen Gebrauch macht, können die Kantone entsprechende Vorschriften erlassen. Macht der Bund jedoch von seiner Regelungsbefugnis Gebrauch, verdrängt er kantonale Zuständigkeiten und derogiert allfällig bestehende kantonale Regelungen. Die kantonalen Normen werden jedoch nur soweit hinfällig, als der Bundesgesetzgeber seine Kompetenz ausschöpft.

Bei der neuen Verfassungsbestimmung handelt es sich um eine Bestimmung, die den Bund zur Regelung der Materie ermächtigt, aber nicht verpflichtet. Die Kompetenznorm erlaubt es dem Bundesgesetzgeber tätig zu werden, auferlegt ihm jedoch keinen Handlungsauftrag. Der Bund hat – gestützt auf seine übrigen Kompetenzen im Bereich der Sicherheit – bereits von seiner Regelungsbefugnis Gebrauch gemacht, indem er durch Ergänzung des BWIS eine Reihe von Präventivmassnahmen zur Bekämpfung des Hooliganismus erlassen hat. Die neue Norm schafft nun für dieses Massnahmenpaket eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage. Die im BWIS verankerten Massnahmen stehen zweifellos im Vordergrund; die Verfassungsbestimmung öffnet dem Bund jedoch die Möglichkeit, andere oder weitere geeignete präventive oder repressive Massnahmen zu treffen, um der Gewalt bei Sportveranstaltungen ein Ende zu setzen.

## 2.2 Systematische Einordnung der Verfassungsbestimmung

Gewalttätige Ausschreitungen, wie sie an sportlichen Anlässen vorkommen, stellen eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dar. Gefährdet sind klassische Polizeigüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit und Eigentum. Angesichts der zu schützenden Rechtsgüter und der mit der Verfassungsänderung verfolgten Zielsetzung ist die Revisionsvorlage im Wesentlichen dem Sachbereich der inneren Sicherheit zuzuordnen. Die neue Verfassungsbestimmung begründet somit eine Teilkompetenz des Bundes im Bereich der inneren Sicherheit.

Diese Kompetenz ist indessen nach ihrem Zweck ausschliesslich beschränkt auf den Erlass von Vorschriften, die zur Gewaltprävention und für die Bewältigung von akuten Gefahrensituationen in Zusammenhang mit Sportveranstaltungen erforderlich sind. Um dem engen Bezug zum Sport Nachdruck zu verleihen, zum anderen aber auch um die Begrenztheit des Wirkungsfelds des Bundes aufzuzeigen, wird vorgeschlagen, die neue Kompetenznorm nicht bei den Sicherheitsbestimmungen der Bundesverfassung (Artikel 57 – 61 BV) anzusiedeln, sondern im 3. Abschnitt „Bildung, Forschung und Kultur“ den Sportartikel (Artikel 68 BV) mit der neuen Bestimmung zu ergänzen. Indem der Sachzusammenhang mit dem Sport in den Vordergrund gerückt wird, soll letztlich auch dokumentiert und verdeutlicht werden, dass die neue Verfassungsbestimmung durch ihre Beschränkung auf gewalttätige Ausschreitungen im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen das bestehende Kompetenzgefüge zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiet der Sicherheit grundsätzlich nicht verschieben soll.

## 2.3 Ziele der Verfassungsbestimmung

Sportveranstaltungen, an denen Hooligans und andere Unruhestifter auf den Plan treten, überschreiten regelmässig den Rahmen von regionalen oder kantonalen Anlässen. Entsprechend ist nicht nur die innerkantonale Zusammenarbeit bei der Vorbereitung und Durchführung von einzelnen Sportanlässen gefragt. Vielmehr hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass eine einheitliche und gezielte Vorgehensweise unter Anwendung von spezifischen Massnahmen und Vorkehrungen nötig ist, um dem Übel Hooliganismus bzw. Gewalt im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen beizukommen.

Mit der vorliegenden Verfassungsbestimmung soll die Grundlage für eine gesamtschweizerische, einheitliche Regelung zur Bekämpfung des Hooliganismus geschaffen werden. Der Bund erhält die Kompetenz, ein kohärentes und umfassendes Massnahmenpaket zur Verhinderung und zur Bewältigung von Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen im Zusammenhang mit Sportanlässen zu erlassen. Damit wird anerkanntermassen eine Lücke bei der Gewaltprävention geschlossen.

Die neue Verfassungsbestimmung erlaubt denn auch eine unveränderte Weiterführung des im BWIS verankerten Massnahmenkonzepts. Insbesondere kann sie als kompetenzbegründende Verfassungsnorm für diejenigen Massnahmen herangezogen werden, deren Rechtmässigkeit bei der Änderung des BWIS umstritten war. Alle Vorschriften zur Bekämpfung des Hooliganismus bleiben somit in einem Bundesgesetz konzentriert und müssen nicht nach Ablauf der Befristung in unterschiedliche Erlasse von Bund (Ausreiseverbot und Hooligan-Datenbank) und Kantonen (Rayonverbot, Meldeaufgabe, Polizeigewahrsam) aufgesplittet werden. Bei dieser Gelegenheit wird zu beurteilen sein, ob die Vorschriften zur Bekämpfung des Hooliganismus weiterhin im BWIS belassen oder ob die Bestimmungen in einem anderen geeigneten Erlass verankert werden sollen.

## **2.4 Inhalt und Umfang der Verfassungsbestimmung**

Im Zentrum der neuen Verfassungsbestimmung steht das Anliegen, den geordneten Ablauf von Sportveranstaltungen sicherzustellen und Gewalttätigkeiten, die in Zusammenhang mit diesen Anlässen stehen, zu verhindern. Mit welchen legislatorischen Mitteln das Ziel erreicht werden soll, lässt die Norm offen. In der Schweiz und im benachbarten Ausland verfolgen die Behörden zurzeit vornehmlich den individualpräventiven Ansatz und konzentrieren ihre Bemühungen auf das verwaltungsrechtliche Instrumentarium. Dies im Bewusstsein, dass dem Gewaltphänomen bislang mit den Mitteln des Strafrechts nicht beizukommen war. Die Verfassungsnorm steht aber auch dem Einsatz von repressiven Mitteln nicht entgegen.

In materieller Hinsicht umfasst der Anwendungsbereich des Artikels 68 Absatz 4 BV alle Sportveranstaltungen; es kann sich somit um Anlässe auf internationalem, nationalem oder lokalem Niveau handeln. Damit soll ein Ausweichen auf untere Ligen verhindert werden. Es spielt keine Rolle, ob die Sportanlässe unentgeltlich durchgeführt werden oder ob die Zuschauerinnen und Zuschauer Eintritt bezahlen müssen. Ebenfalls nicht massgebend ist die Sportdisziplin. Ausschreitungen wurden zwar bisher vor allem bei der Austragung von Fussball- und Eishockeyspielen beobachtet, eine Ausweitung auf andere Sportarten ist jedoch nicht ausgeschlossen; entsprechende Tendenzen zeichnen sich etwa bei den Basketballveranstaltungen ab.

Aus der Zielrichtung der Verfassungsbestimmung ergibt sich, dass sich der Bundesgesetzgeber in räumlicher Hinsicht nicht auf Massnahmen in den Austragungsortlichkeiten selbst beschränken muss. Gewalt und Randalen finden nicht nur in den Stadien statt, zumal dort das Sicherheitsdispositiv am grössten ist. Der Konflikt wird anderswo gesucht und so verlagern sich die Gewalttätigkeiten auf den Umkreis von Stadien und in die Innenstädte der Austragungsorte. Auch das „Public Viewing“ - Zuschauerinnen und Zuschauer verfolgen gemeinsam live übertragene sportliche Grossereignisse auf Leinwänden an öffentlichen Standorten - trägt erfahrungsgemäss dazu bei, dass Ausschreitungen immer häufiger ausserhalb der Sportarenen stattfinden. Die Verfassungsnorm erfasst hingegen nicht Massnahmen, die dazu dienen, den reibungslosen Ablauf von anderen risikobehafteten Grossanlässen in multifunktionellen Sportstadien und -hallen sicherzustellen.

Unter den persönlichen Geltungsbereich der Verfassungsnorm fallen Personen, die als Zuschauerinnen oder Zuschauer an Sportveranstaltungen teilnehmen. Nach dem Gesagten werden aber auch Supporter und Fans erfasst, die sich nicht direkt am Austragungsort aufhalten, sondern in Zusammenhang mit Sportveranstaltungen sonst wo in der Öffentlichkeit für Aufruhr und Gewalt sorgen. Der Bezug der Gewalttätigkeiten zu einem bestimmten Sportanlass wird jeweils durch die zeitliche und thematische Nähe zum Sportereignis hergestellt. Die Verfassungsnorm ist demgegenüber nicht darauf ausgerichtet, Gewalt unter Sportlerinnen und Sportlern sowie anderen Akteuren von Sportveranstaltungen (Trainerinnen und Trainern, Sportfunktionärinnen und -funktionären etc.) einzudämmen.

## **3 Rechtliche Aspekte**

### **3.1 Bestehende Zuständigkeiten des Bundes im Bereich der inneren Sicherheit**

Regelungen, die darauf ausgerichtet sind, die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung an Sportanlässen sicherzustellen, beschlagen den Sachbereich der inneren Sicherheit. Bei der

Wahrung der inneren Sicherheit handelt es sich um eine Staatsaufgabe, die im Wesentlichen in die originäre Kompetenz der Kantone fällt. Der Bund verfügt jedoch auch über verschiedene Teilkompetenzen auf diesem Gebiet. Nachfolgend werden die wichtigsten Zuständigkeiten des Bundes aufgeführt.

### **3.1.2 Explizite Kompetenzgrundlagen**

Die Bundesverfassung enthält diverse Bestimmungen, die dem Bund ausdrücklich gewisse Gesetzgebungszuständigkeiten zuweisen, die für einzelne Teilbereiche oder Aspekte der inneren Sicherheit relevant sind. Dazu gehören etwa die Artikel 58 Absatz 2 und 3 BV (Einsatz der Armee zur Unterstützung der zivilen Behörden), Artikel 61 BV (Zivilschutz) und Artikel 123 BV (Strafrecht).

Im vorliegenden Zusammenhang ist Artikel 123 BV von Interesse, der dem Bund im Bereich des Strafrechts eine umfassende Rechtsetzungsbefugnis verleiht. Gestützt auf seine Strafrechtskompetenz kann der Bund – zusätzlich zu den bereits bestehenden Strafnormen des Strafgesetzbuches - Regelungen erlassen, um strafwürdige Handlungen, die bei Ausschreitungen an Sportveranstaltungen verübt werden, zu pönalisieren. Solche Normen können aber erst nachträglich greifen, wenn der strafrechtlich relevante Sachverhalt bereits geschehen ist. Die Strafrechtskompetenz ermächtigt den Bund hingegen nicht, Massnahmen zu ergreifen, um die potentielle Täterschaft an der Verübung von Straftaten zu hindern. Für Massnahmen mit individualpräventiver Stossrichtung, die nach heutigem Erkenntnisstand im Vordergrund stehen und die denn auch anlässlich der Teiländerung des BWIS eingeführt wurden, kann Artikel 123 BV nicht als Verfassungsgrundlage herangezogen werden.

Ebenfalls zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe b BV (Massnahmen der Bundesversammlung zur Wahrung der inneren Sicherheit) und Artikel 185 Absatz 2 BV (Massnahmen des Bundesrates zur Wahrung der inneren Sicherheit). Die beiden als Organkompetenzen ausgestalteten Verfassungsbestimmungen ermächtigen den Bund jedoch ausschliesslich bei Vorliegen ausserordentlicher Umstände tätig zu werden, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit zu begegnen. Als Instrumente zur Bekämpfung der normalerweise auftretenden Ausprägungen des Hooliganismus fallen diese Normen jedoch ausser Betracht.

### **3.1.3 Implizite Kompetenzgrundlagen**

Nebst den bereichsspezifischen Verfassungsbestimmungen, die dem Bund ausdrückliche Gesetzgebungskompetenzen zuweisen, verfügt der Bund auch über gewisse implizite Kompetenzen. Auf dem Gebiet der inneren Sicherheit erlauben diese Kompetenzen dem Bund, ohne explizite Kompetenzgrundlage tätig zu werden und die notwendigen Massnahmen zu seinem eigenen Schutz bzw. zum Schutz seiner Organe und Institutionen zu treffen. Diese so genannten inhärenten Kompetenzen kommen dem Bund aufgrund seiner Staatlichkeit zu und sind im Bestand des gesamtschweizerischen Gemeinwesens als solchem begründet. Eine inhärente Kompetenz, die auch Gesetzgebungsbefugnisse einschliesst, kann indessen nur angerufen werden, soweit es darum geht, Gefahren abzuwehren, die für den Staat existentiellen Charakter haben. Der Hooliganismus stellt zweifelsohne ein ernst zu nehmendes Phänomen dar, das zu gravierenden Störungen der öffentlichen Ordnung führen kann. Randalen, Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen sind jedoch in der Regel nicht geeignet, den Staat in seiner Existenz zu bedrohen oder dessen Organe und Institutionen massiv zu ge-

fährden. Entsprechend verschafft die inhärente Kompetenz im Sicherheitsbereich dem Bund nicht die Befugnis, Vorschriften über Präventivmassnahmen zu erlassen, die sich gegen gewalttätige Personen aus dem Hooligan-Umfeld richten.

### **3.1.4 Koordinationskompetenz**

Nach Artikel 57 Absatz 2 BV müssen der Bund und die Kantone ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit koordinieren. Die Verfassungsnorm begründet nicht bloss eine Koordinationspflicht; sie hat in einem eng begrenzten Sinn auch kompetenzbegründenden Charakter. Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Zusammenhang mit der in Artikel 57 Absatz 2 BV statuierten Koordinationspflicht ist indessen nur dann gegeben, wenn es sich um Sicherheitsbelange handelt, die mindestens teilweise in die Zuständigkeit des Bundes fallen und die aus dessen Sicht eine Koordination unter Einbezug oder Leitung des Bundes erfordern. Die Zuständigkeit des Bundes darf dabei nicht marginale Bedeutung haben. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, kann der Bund in Ausübung der auf Artikel 57 Absatz 2 BV gestützten Gesetzgebungskompetenz auch Belange regeln, die an sich in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fallen. Da die Norm nur in diesem engen Sinne für den Bund als kompetenzbegründend erachtet wird, kann Artikel 57 Absatz 2 BV in der Regel nicht als Verfassungsgrundlage für Massnahmen gegen Gewalt an Sportveranstaltungen herangezogen werden. Der Grundsatz der primären Verantwortung der Kantone für die innere Sicherheit auf ihrem Gebiet gilt somit auch im Bereich der Koordination. Bei der Einführung des Massnahmenpakets zur Bekämpfung der Gewalt im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen wurde denn auch einzig die Schaffung einer nationalen Hooligan-Datenbank auf die Koordinationskompetenz des Bundes gemäss Artikel 57 Absatz 2 BV abgestützt<sup>11</sup>.

### **3.1.5 Ergebnis**

Der Bund verfügt im Bereich der inneren Sicherheit lediglich über sektorielle oder fragmentarische Kompetenzen, die ihn nur bedingt zum Erlass von Vorschriften zur Verhinderung und Bekämpfung der Gewalt in Zusammenhang mit Sportanlässen ermächtigen. Insbesondere kommt dem Bund nur in einem engen Rahmen die Befugnis zu, auf diesem Gebiet Präventivmassnahmen zu erlassen.

### **3.1.6 Verhältnis der neuen Verfassungsbestimmung zu den bestehenden Zuständigkeitsnormen**

Der vorliegende Verfassungsentwurf verleiht dem Bund die Befugnis, die nötigen Vorschriften zu erlassen, damit der Gewalt an sportlichen Ereignissen mit geeigneten Vorkehrungen und Massnahmen begegnet werden kann. Wie bereits erwähnt, wird der Bund durch andere, bereits vorhandene Zuständigkeitsnormen - wenn auch nur in sehr begrenztem Mass - ermächtigt, auf diesem Gebiet gewisse Teilbereiche zu normieren. Diese Teilzuständigkeiten bleiben auch nach Schaffung einer spezifischen Zuständigkeit zur Regelung des Hooliganismusproblems bestehen. Sie werden aber – soweit es um die Verhinderung und Bekämpfung der Gewalt in Zusammenhang mit Sportveranstaltungen geht – überlagert von der neuen Verfassungsbestimmung, die als allgemeine Bestimmung den bestehenden Kompetenznormen grundsätzlich vorgeht.

---

<sup>11</sup> BBI 2005 5638

## 3.2 Internationale Verpflichtungen

Die neue Verfassungsbestimmung steht in Bezug auf ihre allgemeine Zielrichtung im Einklang mit dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte<sup>12</sup> und der EMRK<sup>13</sup>. Im Einzelnen wird beim Erlass der Ausführungsgesetzgebung auf die Übereinstimmung mit diesen völkerrechtlichen Vorgaben wie auch auf die Grundrechtskonformität der zu erlassenden Bestimmungen geachtet werden müssen.

Weiter werden mit dem Verfassungsentwurf die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass der Bund bei der Umsetzung der Vorgaben des Europäischen Übereinkommens über Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen von Zuschauern bei Sportanlässen, insbesondere bei Fussballspielen<sup>14</sup>, eine aktive Rolle übernehmen kann. Das Übereinkommen, welches die Schweiz im Jahre 1990 ratifiziert hat, bezweckt die Harmonisierung der Sicherheitsstandards innerhalb von Europa und verpflichtet die Vertragsstaaten, Gesetze zu schaffen, welche das Verhängen von Massnahmen zur Verhinderung von Gewaltakten bei Fussballspielen und anderen Sportveranstaltungen ermöglichen. Den Vertragsstaaten obliegt im Weiteren die Pflicht, Massnahmen zum Ausschluss von bekannten Unruhestiftern zu treffen.

Die Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen erfolgt nach Massgabe der innerstaatlichen Kompetenzausscheidung. Mit der in der neuen Verfassungsbestimmung vorgesehenen Kompetenzzuweisung ist die Verwirklichung des Übereinkommens in erster Linie Sache des Bundes.

## 4 Auswirkungen der neuen Verfassungsbestimmung

Die Auswirkungen einer neuen Verfassungsbestimmung zeigen sich in der Regel bei der Erarbeitung der Ausführungsgesetzgebung. Indessen ist bereits jetzt absehbar, dass der Bund in finanzieller und personeller Hinsicht nur marginal von den Auswirkungen der neuen Verfassungsbestimmung betroffen sein dürfte und sie deswegen EJPD-intern aufgefangen werden können. Im Übrigen verweisen wir auf die Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit<sup>15</sup>.

## 5 Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung nicht enthalten.

R:\SVR\RSPM\Projekte\Hooliganismus\Dokumente zur Vernehmlassung\Definitive Vernehmlassungsdokumente\Deutsch\Erläuternder Bericht zum Vorentwurf.doc

---

<sup>12</sup> Pakt II; SR 0.103.2

<sup>13</sup> SR 0.101

<sup>14</sup> SR 0.415.3

<sup>15</sup> BBl 2005 5635