

Sitzung vom 21. Mai 2008

719. Anfrage (Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen)

Die Kantonsräte Kaspar Bütikofer und Markus Bischoff, Zürich, haben am 10. März 2008 folgende Anfrage eingereicht:

Die eidgenössischen Räte haben im Frühjahr 2006 das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) verabschiedet. Dieses Gesetz beinhaltet Vorschriften zur Bekämpfung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen sowie die Registrierung von gewalttätigen Hooligans in einem nationalen Informationssystem.

Die Verfassungskonformität (auf Bundesebene) von drei der fünf vorgesehenen Massnahmen, nämlich des Rayonverbots, der Meldeauflage und des präventiven Polizeigewahrsams für Hooligans, sind jedoch umstritten. Aus diesem Grund wurden diese drei Massnahmen im BWIS bis Ende 2009 befristet.

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) hat am 15./16. November 2007 ein Konkordat verabschiedet und den Kantonen zur Ratifikation freigegeben, mit dem die drei umstrittenen Massnahmen auch nach Ablauf der Befristung im Bundesgesetz auf einer Rechtsgrundlage weitergeführt werden können (sogenannte Konkordatslösung).

Wir bitten den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat die Verfassungskonformität der drei umstrittenen Massnahmen im Rahmen eines Konkordates?
2. Wie liess sich die Zürcher Regierung anlässlich der Vernehmlassung über den Konkordatstext verhalten?
3. Wie beurteilt der Regierungsrat namentlich die inhaltliche Ausweitung in Art. 2 und 10 im Konkordatstext (Stadionverbot und örtliche Ausdehnung des Begriffs des gewalttätigen Verhaltens weit über die Sportstätte hinaus)? Welche Rechtsmittel sind vorgesehen u. a. gegen Stadionverbote?
4. Bietet die Konkordatslösung eine ausreichende Rechtsgrundlage, um diese Massnahmen weiterführen zu können – sofern es zu keiner Verfassungslösung auf Bundesebene kommen sollte?

5. Wird der Kanton Zürich dem Konkordat beitreten? Falls ja: Wann beabsichtigt der Regierungsrat dem Konkordat beizutreten, bzw. dieses zu ratifizieren?
6. Die drei Massnahmen beinhalten erhebliche Einschnitte in die Freiheitsrechte: Sind demokratiepolitische Bedenken gegenüber der Konkordatslösung berechtigt? – Wäre angesichts der Tragweite der vorgesehenen Massnahmen nicht eine kantonale Gesetzgebung angezeigt?
7. Welche Kostenfolge hat das Konkordat für den Kanton?

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Kaspar Bütikofer und Markus Bischof, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Der Bund hat im Rahmen einer Revision des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS, SR 120) und der dazugehörigen Verordnung (VWIS, SR 120.2) auf den 1. Januar 2007 präventive Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen eingeführt. Da die Verfassungsmässigkeit der drei Massnahmen des Rayonverbots, der Meldeauflage und des Polizeigewahrsams vor dem Hintergrund der Polizeihochheit der Kantone umstritten war, wurden sie bis Ende 2009 befristet. Für die einheitliche Weiterführung der Massnahmen auf einer genügenden Rechtsgrundlage stehen die Varianten der Schaffung einer Verfassungskompetenz des Bundes oder des Abschlusses eines Konkordats unter den Kantonen zur Verfügung. Der Bund hat in Absprache mit den Kantonen eine neue Verfassungsbestimmung ausgearbeitet, um über eine Auffanglösung zu verfügen, falls eine Konkordatslösung nicht oder nicht rechtzeitig getroffen werden kann. Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) hat ihrerseits an der Herbstversammlung vom November 2007 einen Konkordatstext verabschiedet und zur Ratifikation durch die Kantone freigegeben. Gelingt es den Kantonen, das Konkordat zu ratifizieren und rechtzeitig vor dem 1. Januar 2010 in Kraft zu setzen, kann auf die Verfassungslösung verzichtet werden.

Im Konkordat werden die befristeten präventiven Massnahmen des Rayonverbots, der Meldeauflage und des Polizeigewahrsams mit den entsprechenden Verfahrensbestimmungen aus dem Bundesrecht übernommen. In zwei Punkten ist gestützt auf die bisherigen Erfahrungen eine Ergänzung vorgesehen: Zum einen wird die Regelung von Art. 21 a

Abs. 2 VWIS (Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch das Mitführen oder Verwenden von Waffen, Sprengmitteln, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen) in dem Sinn erweitert, dass nicht nur Handlungen in Stadien oder Hallen als gewalttätiges Verhalten gelten. Erfasst werden stattdessen Handlungen an Sportstätten, in deren Umgebung sowie auf dem An- und Rückreiseweg (Art. 2 Abs. 2 des Konkordats). Zum ändern ist neu vorgesehen, dass die zur Anordnung der Massnahmen des Rayonverbots, der Meldeauflage und des Polizeigewahrsams zuständigen Behörden und die Zentralstelle für Hooliganismus Organisatoren von Sportveranstaltungen unter Bekanntgabe der erforderlichen Daten gemäss Art. 24 a Abs. 3 BWIS die Aussprechung eines Stadionverbots gegen Personen empfehlen können, die ausserhalb des Stadions gewalttätig wurden (Art. 10 des Konkordats).

Zu Fragen 1, 4 und 6:

Art. 48 der Bundesverfassung (BV, SR 101) erlaubt den Kantonen den Abschluss von Verträgen, wobei der Gegenstand solcher Vereinbarungen in die Zuständigkeit der Kantone fallen muss. Nachdem für die Wahrung der inneren Sicherheit im Wesentlichen die Kantone zuständig sind, ist die Weiterführung der im BWIS und in der VWIS geregelten präventiven Massnahmen im Rahmen eines Konkordats verfassungskonform.

Die im Konkordat vorgesehenen Massnahmen haben unmittelbar rechtsetzenden Charakter, indem es sich um generell-abstrakte Regelungen handelt, die Private und die rechtsanwendenden Organe der am Konkordat beteiligten Kantone direkt berechtigen und verpflichten. Wegen der Eingriffsintensität der vorgesehenen Massnahmen und namentlich des Polizeigewahrsams als einschneidendster Massnahme besteht das Erfordernis einer formell-gesetzlichen Regelung. Diese Anforderung wird mit einem durch den Kantonsrat beschlossenen und dem fakultativen Referendum unterstehenden interkantonalen Vertrag erfüllt. Die Voraussetzung für ein obligatorisches Referendum wäre dann gegeben, wenn der Regelungsinhalt des interkantonalen Vertrags bei innerkantonomer Regelung in die Verfassung aufzunehmen wäre (Schuhmacher, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, N. 22 zu Art. 32). Dies ist beim vorliegenden Konkordat nicht der Fall.

Der Kantonsrat kann das Konkordat genehmigen oder ablehnen, wogegen er auf die Ausgestaltung keinen Einfluss nehmen kann. Das Konkordat bildet die Alternative zu einer Bundesregelung. Eine einheitliche Regelung ist vor dem Hintergrund angezeigt, dass es sich bei der Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen um ein kantonsübergreifendes Problem handelt.

Zu Fragen 2, 3 und 5:

Der Regierungsrat hat sich gegenüber dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (Vernehmlassung zu einem Verfassungsartikel) und gegenüber der KKJPD (Vernehmlassung zu einem Konkordats-text) für die Konkordatslösung ausgesprochen. Dabei stand die Überlegung im Vordergrund, dass die bisherige Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der öffentlichen Sicherheit beibehalten und nicht in einem isolierten Punkt durchbrochen werden sollte. In seiner Stellungnahme vom 18. September 2007 an die KKJPD hat sich der Regierungsrat dem Konkordats-text, der grundsätzlich aus der Übernahme der bundesrechtlichen Regelung besteht, angeschlossen. Der Regierungsrat sieht vor, dem Kantonsrat eine entsprechende Vorlage zu unterbreiten.

Die einleitend erwähnten Ergänzungen zur Bundesregelung unterstützen das präventive Vorgehen gegen Personen, die im Umfeld von Sportveranstaltungen gewalttätig sind. Zu den Stadionverboten ist festzuhalten, dass diese grundsätzlich auf privatrechtlicher Grundlage im Rahmen des Hausrechts ausgesprochen werden (siehe dazu beispielsweise Art. 2 Satz 1 der Richtlinien des Komitees der Swiss Football League betreffend den Erlass von Stadionverboten vom 3. Februar 2006: «Das in diesen Richtlinien geregelte Stadionverbot wird aufgrund des Hausrechts des Klubs als Eigentümer, Mieter des Stadiongeländes oder als Matchveranstalter ausgesprochen»).

Da damit das privatrechtliche Vertragsverhältnis zwischen Stadionbesuchern und -betreibern tangiert wird, ist grundsätzlich von einer Zuständigkeit des Zivilrichters auszugehen.

Zu Frage 7:

Die im BWIS und in der VWIS geregelten präventiven Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen werden gestützt auf das befristete Bundesrecht bereits heute angewandt. Demnach sind aus der Regelung im Konkordat keine Mehrkosten für den Kanton Zürich zu erwarten. Offen ist, inwieweit eine nachhaltige Wirkung der präventiven Massnahmen längerfristig zu einer Entlastung beim entsprechenden Aufwand führt.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern und die Sicherheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi