

Einführungsverordnung zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen) (EV BWIS)

(vom 2. Mai 2007)

Der Regierungsrat beschliesst:

I. Es wird eine Einführungsverordnung zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen) (EV BWIS) erlassen.

II. Veröffentlichung der Verordnung in der Gesetzessammlung (OS 62, 119) und der Begründung im Amtsblatt.

Begründung

A. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 24. März 2006 hat die Bundesversammlung das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) geändert, indem sie Bestimmungen über Massnahmen gegen Gewaltpropaganda und gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen in das Gesetz eingefügt hat. Damit wurde die Grundlage geschaffen, um Gewalt und insbesondere Gewalt an Sportveranstaltungen vorbeugend besser bekämpfen zu können. Ein vorrangliches Ziel der neuen Massnahmen ist die Ergänzung des Sicherheitsdispositivs für die Durchführung der Fussballeuropameisterschaft im Jahr 2008 in der Schweiz und in Österreich (EURO 08). Am 30. August 2006 hat der Bundesrat die erforderlichen Ausführungsbestimmungen dazu erlassen, wobei die entsprechenden Bestimmungen in die Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (VWIS; SR 120.2) eingefügt wurden. Der Bundesrat hat die Änderungen des BWIS und der VWIS auf den 1. Januar 2007 in Kraft gesetzt. Im Wesentlichen sieht das Bundesrecht folgende Instrumente vor:

- die Sicherstellung, Beschlagnahme und Einziehung von Propagandamaterial, dessen Inhalt konkret und ernsthaft zur Gewalttätigkeit gegen Menschen oder Sachen aufruft (Art. 13 a BWIS);

- die Erfassung von Personen, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen im In- und Ausland gewalttätig verhalten haben, in einer nationalen Datenbank (Hoogan) (Art. 24 a BWIS);
- das Rayonverbot, d. h. das Verbot, sich in einem genau umschriebenen Gebiet im Umfeld von Sportveranstaltungen (Rayon) zu bestimmten Zeiten aufzuhalten, gegenüber Personen, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt haben (Art. 24 b BWIS);
- die Ausreisebeschränkung, womit einer Person, gegen die ein Rayonverbot besteht und bei der auf Grund ihres Verhaltens angenommen werden muss, dass sie sich anlässlich einer Sportveranstaltung in einem bestimmten Land an Gewalttätigkeiten beteiligen wird, die Ausreise aus der Schweiz in dieses Land für eine bestimmte Zeit untersagt werden kann (Art. 24 c BWIS);
- die Meldeauflage, gemäss der eine Person verpflichtet werden kann, sich zu bestimmten Zeiten bei einer Polizeistelle zu melden, insbesondere wenn sie in den letzten zwei Jahren gegen ein Rayonverbot verstossen hat oder auf Grund konkreter und aktueller Tatsachen anzunehmen ist, dass sie sich durch andere Massnahmen nicht von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen abhalten lässt (Art. 24 d BWIS);
- der Polizeigewahrsam, der gegen eine Person verfügt werden kann, wenn konkrete und aktuelle Hinweise dafür vorliegen, dass sie sich anlässlich einer nationalen oder internationalen Sportveranstaltung an schwer wiegenden Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligen wird und dies die einzige Möglichkeit ist, sie an solchen Gewalttätigkeiten zu hindern (Art. 24 e BWIS).

Das Bundesrecht regelt die aufgeführten Massnahmen grundsätzlich abschliessend. Die Kantone haben lediglich für die in erster Linie von ihnen zu vollziehenden Massnahmen die kantonalen Zuständigkeiten festzulegen.

Die gesetzlichen Regelungen zum Rayonverbot, zur Meldeauflage und zum Polizeigewahrsam sind befristet bis 31. Dezember 2009. Bei diesen Massnahmen war im Rahmen der Beratung im Bundesparlament die Verfassungsmässigkeit umstritten, dies vor dem Hintergrund der Zuständigkeit der Kantone im Bereich der inneren Sicherheit bzw. im Polizeibereich. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement hat deshalb mit Schreiben vom 18. Januar 2007 eine Verfassungsbestimmung mit einer entsprechenden Bundeskompetenz in die Vernehmlassung gegeben. An Stelle der Schaffung einer Bundeskompetenz in der Bundesverfassung steht der Abschluss eines Konkordats zur Diskussion.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

§ 1. Zuständige Behörden

Diese Bestimmung überträgt die Zuständigkeit zur Festlegung der Rayons und zur Anordnung der Massnahmen des Rayonverbots, der Meldeauflage und des Polizeigewahrsams (Art. 24 b, 24 d und 24 e BWIS) der Polizei. Eine solche Lösung drängt sich auf, da die Polizei jeweils unmittelbar mit potenziell gewalttätigen Personen bzw. Fans anlässlich von Sportveranstaltungen in Kontakt kommt. Der Polizei obliegen ebenfalls die mit der Festlegung der Rayons und der Anordnung der Massnahmen verbundenen Meldepflichten an das zuständige Bundesamt für Polizei gemäss Art. 24 h Abs. 3 BWIS, was einen einfachen und raschen Informationsfluss gewährleistet. Auch beantragt die Polizei Ausreisebeschränkungen gemäss Art. 24c BWIS an das Bundesamt für Polizei, das die entsprechenden Verfügungen trifft.

Abs. 1 überträgt die Zuständigkeit auf dem Gebiet bzw. für die Bewohnerinnen und Bewohner der Städte Zürich und Winterthur den beiden Stadtpolizeien Zürich und Winterthur. Ein Grossteil der Sportveranstaltungen im Kanton Zürich, an denen gewaltbereite Fans in Erscheinung treten, findet in der Stadt Zürich statt. Zudem ist die Stadt Zürich Austragungsort von Spielen der EURO 08. Auch entspricht eine solche Regelung grundsätzlich dem Polizeiorganisationsgesetz vom 29. November 2004 (POG; LS 551.1), das den Stadtpolizeien Zürich und Winterthur gegenüber den übrigen Gemeinden eine Sonderstellung einräumt. Vor diesem Hintergrund ist es angezeigt, in der Verordnung zunächst die Zuständigkeiten der Stadtpolizeien Zürich und Winterthur aufzuführen.

Gemäss Abs. 2 liegt die Zuständigkeit für das übrige Kantonsgebiet bzw. in den übrigen Fällen bei der Kantonspolizei, wobei sie – wie im Polizeiorganisationsgesetz vorgesehen – auf dem ganzen Kantonsgebiet und somit auch im Zuständigkeitsbereich der Städte Zürich und Winterthur zum Handeln befugt ist. Eine Ausnahme bildet die Festlegung der Rayons, die auf dem Gebiet der Städte Zürich und Winterthur ausschliesslich in der Zuständigkeit der jeweiligen Stadtpolizei liegt.

§ 2. Gerichtliche Beurteilung, Mitteilung der Strafsentscheide

Abs. 1 und 2 der Bestimmung sehen vor, dass Verfügungen über Rayonverbote, Meldeauflagen und den Polizeigewahrsam bei der Haftrichterin oder dem Haftrichter des Bezirksgerichtes Zürich angefochten werden können. Die Bezeichnung einer richterlichen Instanz ist notwendig, weil das BWIS in Art. 24 e Abs. 5 verlangt, dass die Rechtmässigkeit eines verfügten Polizeigewahrsams auf Antrag der

betroffenen Person richterlich überprüft werden kann. Nachdem es sich beim Polizeigewahrsam um einen Freiheitsentzug handelt, liegt es nahe, dass die Überprüfung dieser Massnahme durch den Haftrichter erfolgt. Aus sachlichen Gründen drängt es sich zudem auf, die haftrichterliche Überprüfung – obwohl vom Bundesrecht nicht ausdrücklich gefordert – auch für das Rayonverbot und die Meldeaufgabe einzuführen und damit für alle drei Massnahmen gegen Gewalt an Sportveranstaltungen einen einheitlichen Rechtsweg zu gewährleisten. Würde für das Rayonverbot und die Meldeaufgabe der ordentliche Verwaltungsweg gelten, müssten je nachdem, ob die Stadtpolizei Zürich oder die Stadtpolizei Winterthur bzw. die Kantonspolizei eine dieser Massnahmen verfügt hat, drei verschiedene Rechtsmittelwege beschritten werden, was einer einheitlichen und effizienten Rechtsanwendung entgegenstehen würde. Auch das am 1. April 2007 in Kraft getretene Gewaltschutzgesetz vom 19. Juni 2006 (GSG; LS 351) überträgt die richterliche Überprüfung aller gemäss § 3 Abs. 2 möglichen Schutzmassnahmen (Wegweisung, Betretungs- oder Rayonverbot, Kontaktverbot) dem Haftrichter (§ 8 Abs. 2). Zudem sieht das am 23. April 2007 vom Kantonsrat verabschiedete Polizeigesetz in § 34 Abs. 4 vor, dass Wegweisungsverfügungen mit Androhung von Straffolgen beim Haftrichter angefochten werden können. Die Haftrichter haben sodann bereits Erfahrung mit Wegweisungsmassnahmen aus andern Rechtsgebieten (Ersatzmassnahmen im Strafprozessrecht; Rayonverbote im Ausländerrecht). Die haftrichterliche Zuständigkeit auch für den Bereich der Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen schliesst somit nahtlos an die bereits bestehende Zuständigkeitsordnung an. Die alleinige Bezeichnung der Haftrichterin oder des Haftrichters des Bezirksgerichts Zürich entspricht der Regelung für die richterliche Anordnung oder Überprüfung ausländerrechtlicher Zwangsmassnahmen gemäss § 24 a Abs. 4 des Gerichtsverfassungsgesetzes vom 13. Juni 1976 (GVG; LS 211.1). Sie trägt auch dem Umstand Rechnung, dass ein Grossteil der im Kanton Zürich anzuordnenden Massnahmen mit Bezug auf Anlässe in der Stadt Zürich zu erwarten ist.

Abs. 3 regelt, dass bei den vorliegenden Verfahren sinngemäss die Bestimmungen von §§ 9–12 des Gewaltschutzgesetzes anzuwenden sind.

Damit die gemäss § 1 zuständige Polizei ihrer Pflicht zur Mitteilung der Strafentscheide an das Bundesamt für Polizei nachkommen kann, werden die Strafbehörden in Abs. 4 verpflichtet, ihre entsprechenden Entscheide der Polizei mitzuteilen.

§ 3. Inkrafttreten

Die bundesrechtlichen Bestimmungen sind wie erwähnt am 1. Januar 2007 in Kraft getreten. Wie das Bundesamt für Polizei der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren mit Schreiben vom 11. Oktober 2006 mitteilte, müssen die entsprechenden kantonalen Zuständigkeitsregelungen bis spätestens 30. Juni 2007 vorliegen. Es ist somit angezeigt, die vorliegende Verordnung auf den 1. Juni 2007 in Kraft zu setzen. Entsprechend der Befristung der bundesgesetzlichen Regelung ist diese Verordnung bis 31. Dezember 2009 zu befristen.

C. Zur Regelungsstufe

Die Zuständigkeitsregelung für den Vollzug durch die Polizei im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben hat auf Stufe einer Verordnung des Regierungsrates zu erfolgen. Bezüglich der richterlichen Instanz zur Überprüfung der Anordnungen der Polizei (Hafttrichterin oder Haftrichter des Bezirksgerichts Zürich gemäss § 2) wird hingegen zu überprüfen sein, ob diese Festlegung in eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinn zu überführen ist, wobei eine Ergänzung von § 21 a des Gerichtsverfassungsgesetzes im Vordergrund steht. Zur Umsetzung des kurzfristig in Kraft gesetzten Bundesrechts ist es hingegen auf Grund des Zeitbedarfs für den Gesetzgebungsprozess ungeachtet des Ergebnisses der erwähnten Überprüfung unerlässlich, zunächst eine Grundlage auf Verordnungsstufe zu schaffen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Diener	Husi