



Gegenstand Vorentwurf des Gesetzes über das Verbot, sich an Sportveranstaltungen das Gesicht zu verdecken

Sehr geehrte Damen und Herren

Es ist uns eine Ehre, Ihnen mit vorliegendem Bericht den Vorentwurf des Gesetzes über das Verbot, sich an Sportveranstaltungen das Gesicht zu verdecken, zu unterbreiten.

I. Hintergrund

Am 1. Januar 2007 hat das Bundesparlament in seiner Revision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS) neue Massnahmen zur Bekämpfung von Gewalt an Sportveranstaltungen eingeführt. Zu diesen Massnahmen gehörten das Informationssystem HOOGAN, in welchem Daten über Personen aufgenommen werden, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen gewalttätig verhalten haben, sowie weitere Massnahmen wie das Rayonverbot, die Ausreisebeschränkung, die Meldeauflage und den Polizeigewahrsam.

Drei dieser Massnahmen (Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam) wurden vom Eidgenössischen Parlament allerdings bis Ende 2009 befristet, weil seiner Ansicht nach die Kantone dafür zuständig sind, über präventive Massnahmen im Bereich der Inneren Sicherheit zu legiferieren. Aus diesem Grund waren die Kantone nach 2010 dazu verpflichtet, über den Weg des Konkordats eine einheitliche Regelung anzunehmen oder die Gesetzgebungskompetenz in diesem Bereich durch die Annahme eines neuen Verfassungsartikels dem Bund zu übertragen.

Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) hat am 15. November 2007 das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (nachfolgend Konkordat) genehmigt und den Kantonen zum Beitritt unterbreitet. Am 1. September 2010 war das Konkordat in sämtlichen 26 Schweizer Kantonen in Kraft.

Zur Verstärkung der von den Kantonen zur Verfügung gestellten gesetzlichen Massnahmen im Kampf gegen die Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen hat die ausserordentliche Plenarversammlung der KKJPD am 2. Februar 2012 verschiedene Änderungen des Konkordats angenommen und diese den Kantonen zur Ratifizierung vorgelegt. Der Walliser Grosse Rat hat die teilweise Änderung des Konkordats anlässlich der 2. Lesung im November 2014 angenommen.

Am 20. Dezember 2017 hat der Bundesrat dem Parlament die Ablehnung der am 15. September 2017 eingereichten Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» vorgeschlagen. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die Vermummung des Gesichts (z. B. durch das Tragen einer Burka oder eines Nikabs) manchmal zu Problemen führen kann und hat am 20. Dezember 2017 entschieden, einen indirekten Gegenentwurf zur Initiative zu erarbeiten.

Am 27. Juni 2018 hat der Bundesrat einen Vorentwurf in die Vernehmlassung geschickt und am 15. März 2019 hat er die Volksinitiative abgelehnt. Er hat dem Parlament seine Botschaft und seinen Gesetzesentwurf, einschliesslich der Volksinitiative, zur Prüfung vorgelegt. Entsprechend muss eine Kommission bezeichnet werden.

Im Gegensatz zur Volksinitiative schränkt der Gegenentwurf des Bundesrats die Autonomie der Kantone nicht ein; diese sind nicht dazu verpflichtet, die Verhüllung des Gesichts in der Öffentlichkeit zu verbieten, können es aber tun, sollten sie es für angebracht halten. Letztere sind traditionellerweise für die Überwachung des öffentlichen Raums in der Schweiz zuständig. Der kantonrechtliche Bereich wird nicht erfasst, da dafür eine Änderung der Bundesverfassung notwendig wäre. Das Gesetz verankert eine Pflicht zur Enthüllung des Gesichts in Situationen, in denen eine visuelle Identifizierung erforderlich ist, namentlich in den Bereichen Sicherheit, Migration, Sozialversicherungen und Personenbeförderung. Die Enthüllungspflicht gilt gegenüber Vertreterinnen und Vertretern von Behörden, die von **Bundesrechts** wegen eine Person visuell identifizieren müssen oder die eine **bundesrechtlich** vorgegebene Aufgabe mit verhältnismässigem Aufwand nur erfüllen können, wenn sie das Gesicht einer Person sehen. Die mehrfache Weigerung, auf die Aufforderung, das Gesicht zu zeigen, einzugehen, wird mit einer Busse bestraft.

Schliesslich hat das Thema des Verhüllungsverbots das Bundesparlament in den letzten Jahren mehrfach beschäftigt. Folgende Vorstösse, die zu den Akten gelegt, abgelehnt oder denen keine Folge gegeben wurden, sind zu erwähnen:

- Parlamentarische Initiative Wobmann Nr. 14.467 «*Verbot der Verhüllung des eigenen Gesichts*»;
- Motionen Fehr Nr. 13.3525 und Föhn Nr. 13.3520 «*Vermummungsverbot im Strafgesetzbuch*»;
- Motion Fehr Nr. 11.3043 «*Nationales Vermummungsverbot*»;
- Motion Freysinger Nr. 10.3173 «*Runter mit den Masken!*»;
- Motion Eberhard Nr. 03.3108 «*Demonstrationsgesetz*».

In einer Medienmitteilung vom 24. Mai 2019 stellt die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates mit Besorgnis fest, dass die seit Jahren vorhandenen Massnahmen gegen Gewalt bei Sportanlässen nicht konsequent angewendet werden. Um die Kantone, die Verbände und die Vereine in die Pflicht zu nehmen und endlich Fortschritte zu erzielen, hat die Kommission das Postulat «*Bekämpfung des Hooliganismus*» (19.3533) einstimmig verabschiedet. Das Postulat beauftragt den Bundesrat zu prüfen, wie die Kantone, die Verbände und die Vereine zur Bekämpfung des Hooliganismus in die Pflicht genommen werden können. Zudem soll geprüft werden, in welcher Form die Bekämpfung des Hooliganismus und ähnlicher Phänomene generell und insbesondere im Rahmen des Hooligan-Konkordats durch den Bund koordiniert, unterstützt und gefördert werden kann. Nicht zuletzt soll der geforderte Bericht Aufschluss dazu geben, wie die Umsetzung des Konkordates zu kontrollieren ist.

Unabhängig von den Ergebnissen des Berichts erwartet die Kommission von den Kantonen genauso wie von den Clubs und den Verbänden, dass sie dem Problem die nötige Priorität beimessen und die seit Jahren vorhandenen Massnahmen auch einsetzen.

II. Gesetzlicher Rahmen

Aufgrund des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 Bundesverfassung [BV]) sind die Kantone nicht zur Gesetzgebung in denjenigen Bereichen ermächtigt, die das Bundesrecht bereits abschliessend regelt; in den anderen Bereichen dürfen die kantonalen Bestimmungen weder dem Sinn noch dem Geist des Bundesrechts widersprechen (BGE 142 II 369; BGE 140 I 277).

Gemäss Art. 335 Abs. 1 und 2 des Strafgesetzbuches (StGB) bleibt den Kantonen die Gesetzgebung über das Übertretungsstrafrecht insoweit vorbehalten, als es nicht Gegenstand der Bundesgesetzgebung ist. Sie sind befugt, die Widerhandlungen gegen das kantonale Verwaltungs- und Prozessrecht mit Sanktionen zu bedrohen. Eine Übertretung des kantonalen Rechts ist ausgeschlossen, wenn das Bundesrecht die strafrechtlichen Folgen einer Beschädigung des rechtlich geschützten Eigentums umfassend geregelt hat. Der Schutz der öffentlichen Ordnung und die öffentliche Sicherheit liegen in der Verantwortung der Kantone, ebenso wie die Nutzung des öffentlichen Raums (BGE 144 I 281).

Die Kantone können im Rahmen ihrer Befugnisse strafrechtliche Vorschriften zur Sicherstellung ihrer Einhaltung in ihre öffentlich-rechtlichen Vorschriften aufnehmen (BGE 129 IV 276 c. 2.1). Das Bundesgericht hatte bereits Gelegenheit, darauf hinzuweisen, dass Verstösse gegen die öffentliche Ruhe nicht abschliessend durch die Artikel 258 ff. des Strafgesetzbuches geahndet werden (BGE 117 Ia 472; ZWR 2010 S. 209). Damit haben die Kantone die Möglichkeit, in diesem Bereich Gesetze zu erlassen, jedoch in Übereinstimmung mit den Artikeln 258 ff. StGB (SJ 2019 I 231).

In seiner Antwort auf die von Nationalrat Hans Fehr eingereichte Motion Nr. 11.3043 mit dem Titel «*Nationales Vermummungsverbot*» erinnert der Bundesrat auch daran, dass es im Bereich des Polizeirechts die Aufgabe der Kantone ist, für die Wahrung der inneren Sicherheit zu sorgen.

Folglich fallen Bestimmungen, welche die Verhüllung des Gesichts während einer Sportveranstaltung verbieten, in die Zuständigkeit des kantonalen Gesetzgebers. Dies setzt voraus, dass die Norm die Verhüllung des Gesichts nicht als Vorbereitungshandlung bestraft (Art. 260^{bis} StGB), sondern darauf abzielt, mögliche Gewalttaten bei Veranstaltungen zu verhindern und die Identifizierung von polizeilich verdächtigen Personen zu erleichtern. In diesem Zusammenhang überschneidet sie sich nicht mit dem Bundesrecht und verstösst daher nicht gegen Artikel 49 Absatz 1 der Bundesverfassung (BGE 144 I 283 c. 4.2).

III. Gesetzgebungsbedarf

1. Am 9. Mai 2007 hat der Walliser Grossrat Claude-Alain Schmidhalter eine Motion betreffend die Vermummung bei Demonstrationen (Nr. 1.163) eingereicht. Das Plenum des Grossen Rates hat diese Motion in der Dezembersession 2007 angenommen und sie dem Staatsrat zur Umsetzung übergeben. Ende 2011 wurde die Ausarbeitung eines Gesetzes aus zwei Gründen, die Antworten auf den Kampf gegen den Hooliganismus sein könnten, aufgegeben:

- a/ Erstens ist der Kanton Wallis dem Konkordat am 10. November 2009 beigetreten;
- b/ Zweitens ist die neue Schweizerische Strafprozessordnung (StPO) am 1. Januar 2011 in Kraft getreten.

Es sei darauf hingewiesen, dass in der Schweiz im Juni 2019 668 von aktiven Massnahmen betroffene Personen in HOOGAN registriert wurden.

2. Infolge dieser schweren Zwischenfälle hat der Vorsteher des Departements für Sicherheit am 18. April 2019 ein Treffen mit den verschiedenen Akteuren des Fussball- und Sicherheitsbereichs organisiert. Folgende Personen waren anwesend:

- Ständerat Beat Rieder;
- Nationalräte Jean-Luc Addor, Philippe Nantermod, Benjamin Roduit und Philipp Matthias Bregy;
- Philippe Varone, Präsident der Gemeinde Sitten;
- Bernard Sermier, Kommissar der Gemeindepolizei von Sitten;
- Blaise Crittin, Chef des Sportamts der Gemeinde Sitten;
- Christian Constantin, Präsident des FC Sitten;
- Marco Degennaro, Generaldirektor des FC Sitten;
- Marc Juillerat, Chief Legal Officer der Swiss Football League;
- Dominique Huber, Head of Safety & Security der Swiss Football League;
- Matthias Remund, Direktor Bundesamt für Sport;
- Markus Jungo, Leiter der polizeilichen Koordinationsplattform Sport, Kantonspolizei des Kantons Freiburg;
- Nicolas Dubuis, Generalstaatsanwalt;
- Olivier Elsig, Oberstaatsanwalt des regionalen Amtes des Mittelwallis;
- Christian Varone, Kommandant der Kantonspolizei;
- Sophie Huguet, Chefin des Rechtsdienstes für Sicherheit und Justiz;
- Grégoire Jirillo, Chef des kantonalen Sportamts;
- Pierre-Martin Moulin, stellvertretender Generalsekretär des Departements für Sicherheit, Institutionen und Sport.

Ziel des Treffens war die Definition eines Gesamtkonzepts für das Stade de Tourbillon. Es trägt den Namen «EKSE(S)» – für **E**mpfang, **K**ontrolle, **S**port, **E**motion und (**S**anktion) – und erwägt mehrere zwischen dem Kanton Wallis, der Stadt Sitten, dem FC Sitten, der Staatsanwaltschaft und der Kantonspolizei diskutierte Massnahmen.

Diese beinhalten insbesondere die verstärkte Durchsuchung am Stadioneingang durch den Klub mit der Unterstützung der Kantonspolizei, die Verbesserung der Zugangsstruktur zum Stade de Tourbillon für einen reibungsloseren Ablauf, die systematische Verhaftung von Besitzern illegalen Materials und die systematische Einbeziehung der Staatsanwaltschaft bei Risikospielen, die allfällige Ausstellung von namentlich registrierten Tickets in Verbindung mit Identitätskontrollen und den Abschluss eines Rahmenvertrags zwischen der Stadt Sitten und dem FC Sitten zur Regelung der Bedingungen für die Bewilligung von Spielen. Sollten die genannten Massnahmen nicht ausreichen, kann ausserdem auch ein Zutrittsverbot für bestimmte Gruppen in Betracht gezogen werden.

Eine weitere geplante Massnahme war schliesslich die allfällige Erarbeitung eines kantonalen Gesetzesentwurfs für ein Vermummungsverbot bei Sportveranstaltungen.

3. Angesichts der vielen gewalttätigen Auseinandersetzungen bei Fussballspielen in den letzten Jahren haben auch viele andere Kantone zusätzliche Massnahmen zur Prävention und Bestrafung von Gewalt bei Sportveranstaltungen ergriffen.

So haben einige Kantone Gesetze über Veranstaltungen im öffentlichen Raum erlassen, mit einem spezifischen Artikel über das Verbot des Tragens von Kleidung zur Verhinderung der Identifikation (Genf); andere über das Verbot der Gesichtsverdeckung im öffentlichen Raum (Tessin) oder über die Prävention von Gewalt bei Sportveranstaltungen, mit einem spezifischen Artikel über das Verbot der Gesichtsverdeckung (Neuenburg) oder sogar mit spezifischen Artikeln über das Vermummungsverbot in ihrem kantonalen Strafrecht (Bern, Waadt und St. Gallen).

Es sei daran erinnert, dass der Änderungsentwurf zum Konkordat, der vom 14. Oktober 2011 bis 12. Januar 2012 in der Vernehmlassung war, ein Verbot vorsah, sich bei Sportveranstaltungen das Gesicht zu verdecken. Dieses wurde jedoch mit der Begründung gestrichen, dass viele Kantone darauf hingewiesen hatten, es entweder bereits in ihr kantonales Recht aufgenommen zu haben oder dass dies nur auf kantonaler und nicht auf interkantonaler Ebene vorgesehen werden sollte. Die Swiss Ice Hockey Federation (SIHF) und die National League (NL) sprachen sich allerdings für ein Vermummungsverbot aus.

4. Aufgrund der sich kürzlich im Wallis zugetragenem Ereignisse muss der Kanton den Hooligans angesichts inakzeptabler Gewalttaten ein starkes Signal (Nulltoleranz) geben. Der Hooliganismus vermittelt Werte, die der Sportwelt zuwiderlaufen. Diese setzt auf Respekt vor dem Gegner, Ehrlichkeit, Ehre und Fairplay. Der Hooliganismus hat auch grosse Auswirkungen sowohl auf die zu ergreifenden Sicherheitsmassnahmen als auch auf menschlicher Ebene, auf die Verletzungen, die bei Auseinandersetzungen entstehen können. Schliesslich hindert er friedliche Fans einfach daran, ihre Leidenschaft für den Sport auszuleben.

Gewalt bei Fussball- und Eishockeyspielen sollte nicht länger als unvermeidliche soziale Tatsache angesehen werden. Der Hooliganismus ist also eine Plage, die es zu bekämpfen gilt, zumal das Phänomen aufgrund der Vielfalt der Hooligans (klassische ereignisorientierte Hooligans, Ultras und vermummte Randalierer) immer komplexer und intensiver geworden ist.

5. Der vorgeschlagene Entwurf ist eine zusätzliche Kontroll- und Vorbeugemassnahme zu denjenigen vom StGB, vom Konkordat und vom Gesetz über die Kantonspolizei (PoIG), insbesondere zu den Artikeln 27 (Identitätsfeststellung) und 58 (Videoüberwachung).

Er ermöglicht auch die Identifizierung von Unruhestiftern, was unerlässlich ist, damit gezielt auf sie eingegangen werden kann und sie anschliessend in der HOOGAN-Datenbank erfasst und ihr Verhalten überwacht wird. Angesichts des vorgeschlagenen Entwurfs wird die Identifizierung von Hooligans einfacher zu ermitteln sein und es ermöglichen, sowohl die im Konkordat vorgesehenen Massnahmen umzusetzen, als auch Bussen zu verhängen. Es liegt im öffentlichen Interesse, dass die Arbeit der Polizei bei Ermittlungen nicht erschwert oder gar unmöglich gemacht wird (BGE 117 Ia 472).

Diese Massnahme steht im Einklang mit den Empfehlungen vom 30. Juni 2016 der KKJPD zur Beweissicherung, indem sie den Behörden, der Swiss Football League (SFL) und den Vereinen empfiehlt, ihre Bemühungen zur Identifizierung und Bestrafung von gewalttätigen Personen während Fussballspielen zu verstärken.

Der vorliegende Entwurf ist daher eine konkrete Umsetzung des Antrags Nr. 1.163 des Grossrates Claude-Alain Schmidhalter und der oben genannten Empfehlungen. Zudem setzt er den Willen des Vorstehers des Departements für Sicherheit und der relevanten Akteure um, die zusätzliche Massnahmen zur Bekämpfung des Hooliganismus ergreifen und die Mittel zu seiner Bekämpfung und Prävention stärken wollen.

IV. Kommentar zum Entwurf

- Artikel 1

Eine der Hauptaufgaben der Polizei ist, die öffentliche Ordnung, Sicherheit und Ruhe aufrecht zu erhalten und den Schutz von Personen und Sachen zu gewährleisten, insbesondere bei Sportveranstaltungen, die zu einem gesteigerten Gemeindegebrauch führen.

Die Urheber strafbarer Handlungen bei Sportveranstaltungen verdecken sich vor ihren Straftaten meistens das Gesicht, um nicht erkannt zu werden. Aus diesem Grund ist die Identifizierung von Straftätern unmöglich, was ihnen ein Gefühl der Unantastbarkeit gegenüber den Polizeikräften vermittelt. Diese Tatsache widerspricht der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit. Die vorgeschlagene Massnahme ist angemessen, um das Risiko krimineller Handlungen zu minimieren und damit die öffentliche Ordnung und Sicherheit besser zu schützen.

Gegenstand des vorliegenden Entwurfs ist somit die Einführung der Massnahme eines Verbots, sich das Gesicht zu verdecken:

- mit dem Ziel, die Vorbeugung von Straftaten bei Sportveranstaltungen,
- und die Identifizierung und Verfolgung von Straftätern zu vereinfachen.

- Artikel 2

Vorbehalten bleiben weitere Massnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, die von der kantonalen Gesetzgebung, vom Konkordat oder vom Bundesrecht vorgesehen sind, wie z. B.:

- a/ das PolG: Identitätsfeststellung (Art. 27), Wegweisung und Betretungsverbot (Art. 32), Durchsuchung von Personen (Art. 36);
- b/ das Konkordat: Stadionverbot (Art. 10), Rayonverbot (Art. 4 und 5), Meldeauflage (Art. 6 und 7), Polizeigewahrsam (Art. 8 und 9);
- c/ das BWIS: Ausreisebeschränkung (Art. 24c) oder Datenaufnahme ins Informationssystem HOOGAN über Personen, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen im In- und Ausland gewalttätig verhalten haben (Art. 24a);
- d/ das StGB: Körperverletzung / Schwere Körperverletzung (Art. 122 und 123), Sachbeschädigung (Art. 144), Hausfriedensbruch (Art. 186), Gefährdung durch Sprengstoffe und giftige Gase in verbrecherischer Absicht (Art. 224), Landfriedensbruch (Art. 260).

- Artikel 3

Es gilt zu definieren, was unter einer Sportveranstaltung, während der es verboten ist, sich das Gesicht zu verdecken, zu verstehen ist.

- a/ Es handelt sich um eine Veranstaltung mit einem Umzug, einer Versammlung und einem Treffen von Personen, die um ein sportliches Thema herum organisiert ist, bei der die Nutzung des öffentlichen Raums verstärkt und genehmigungspflichtig ist, wie Fussballspiele oder Hockeyspiele. Dazu gehört auch jeder Umzug, der aus nicht genehmigungspflichtigen Sportveranstaltungen resultiert (z. B. Fans, die vom Bahnhof aus oder mit dem Bus zum Fussballstadion reisen).

Dabei werden ebenfalls Präzisierungen zum Begriff *Veranstaltung* gemacht. Aus der Sicht der Versammlungsfreiheit handelt es sich um das Recht eines jeden, sich mit anderen zu versammeln, insbesondere zum Zwecke des Gedankenaustauschs. Die Versammlungsfreiheit umfasst die Versammlung einer Handvoll Personen sowie Versammlungen von Tausenden von Menschen; es kann sich um eine Versammlung handeln, die einige Minuten oder mehrere Tage dauert und an einem öffentlichen Ort, in einem privaten Raum oder innerhalb eines Umzugs stattfindet (s. Auer/Malinverni/Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, volume II, *Les droits fondamentaux*, Ed. 2006 S. 323; BGE 117 Ia 472).

In Bezug auf die Demonstrationsfreiheit verweisen einige Urteile auf den legitimen Wunsch, Demonstrationen mit dem Ziel zu organisieren, die Meinung der Öffentlichkeit einzuholen (BGE 105 Ia 91); oder sie erkennen die Bedeutung der gegenseitigen Toleranz gegenüber Demonstrationen in einem demokratischen Land an, um die Ausübung der individuellen Freiheiten zu ermöglichen (BGE 107 Ia 226), um zu dem Schluss zu kommen, dass sich eine Zusammenkunft, wenn sie teilweise auf öffentlichem Grund stattfindet und eine verstärkte Nutzung dieser Freiheit beinhaltet, nicht mehr wesentlich von einer Demonstration im öffentlichen Raum unterscheidet (BGE 103 Ia 310).

- b/ Dieses Gesetz gilt nur für Sportveranstaltungen im öffentlichen Raum. Wie bei anderen kantonalen Gesetzgebungen (Waadt, Bern, Genf und Neuenburg) sind Privatgrundstücke nicht betroffen, z. B. das Fussball- oder Hockeystadion, da diese Eigentum der Gemeinde und nicht des Kantons sind.

Darüber hinaus ist dieser Bereich bereits Gegenstand von spezifischen Vorschriften, wie z. B. die Stadionverordnung des Schweizerischen Fussballverbandes (SFV), die es den Besuchern des Sportplatzes oder Stadions verbietet, sich zu vermummen. Gleiches gilt für das Reglement «Ordnung und Sicherheit im Leistungssport» der Swiss Ice Hockey National League, das unter Artikel 18^{quinquies} Buchstabe n für folgenden Fall ein 2-Jähriges Stadionverbot vorsieht: «Vermummung bzw. das unkenntlich Machen des Gesichts durch Gegenstände und Kleidungsstücke»

- c/ Schliesslich gilt das vorliegende Gesetz nur für Sportveranstaltungen, die eine verstärkte Nutzung des öffentlichen Raums beinhalten. Zum einen wird eine Nutzung erhöht, wenn sie der Zweckbestimmung oder Beschaffenheit der Sache entspricht, aber nicht gleichzeitig für eine unbestimmte Anzahl von Personen möglich ist, und zum anderen wenn sie den Rahmen der Zweckbestimmung oder der Beschaffenheit der Angewiesenheit überschreitet, ohne andere Nutzungen auszuschliessen. Schliesslich, wenn sie die Ausübung anderer Nutzungen vorübergehend verhindert (Moor/Bellanger/Tanquerel, *Droit administratif*, Volume III, Ed. 2018, S. 697). Das ist z. B. bei einer Demonstration der Fall.

- d/ Diese erhöhte Nutzung ist mit der Erteilung einer Genehmigung möglich (Auer/Malinverni/Hottelier, *op. cit.*, S. 329). In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die kommunalen Führungskräfte befugt sind, Genehmigungen für Sportveranstaltungen (Artikel 2 und 6 des Gemeindegesetzes) und Risikospiele (Artikel 3a Absatz 1 des Konkordats und Artikel 1a Absatz 1 des Ausführungsreglements zum Konkordat) zu erteilen.

- **Artikel 4**

- a/ Wie das Bundesgericht festgestellt hat, ist es praktisch unmöglich, die verschiedenen Handlungen oder Mittel, die zur Unkenntlichmachung des Gesichts führen, im Gesetz einzeln aufzuzählen. Entscheidend ist, dass sich die Bürger ihrer Grenzen ausreichend bewusst sind und ihr Verhalten entsprechend anpassen können.

Der Bürger darf zu den genannten Veranstaltungen nicht in solcher Aufmachung erscheinen, dass sein Gesicht nicht erkannt und seine Identität nicht festgestellt werden kann. (BGE 117 Ia 472). Aus diesem Grund haben wir uns für folgenden Wortlaut entschieden: "*Ohne rechtfertigenden Grund darf sich niemand sein Gesicht bei Sportveranstaltungen verdecken.*"

Beispiele für verbotene Kleidung, die dazu führt, dass das Gesicht verdeckt wird, sind Masken, Gasmasken, Schutzausrüstungen, Hauben usw.

Mittels Verbot, sich das Gesicht zu verdecken, werden Fans daran gehindert, anonym zu handeln, was sie wiederum von Gewalttaten abhält. Gemeint ist dabei das Verhalten eines Veranstaltungsteilnehmers, den das Bundesgericht objektiv und subjektiv als Randalierer im Sinne von Artikel 260 StGB betrachtet (BGE 108 IV 33, E. 1983 IV 76).

- b/ Das Verbot, sich bei Sportveranstaltungen das Gesicht zu vermummen, stellt eine erhebliche Verletzung der in der Verfassung garantierten Grundrechte dar, nämlich der Versammlungs- und Meinungsfreiheit (BGE 1C_211/216 und 1C_212/2016; BGE 132 I 256).

Artikel 36 der Bundesverfassung regelt die Einschränkungen von Grundrechten unter Berücksichtigung des öffentlichen Interesses und des Verhältnismässigkeitsprinzips.

Wie die Videoüberwachung liegt auch die geplante Massnahme im überwiegenden öffentlichen Interesse. Das Bundesgericht entschied, dass diese Beschränkung im öffentlichen Interesse liegt, da sie dazu dient, mögliche Gewaltakte bei Veranstaltungen oder Versammlungen zu verhindern und das Vorgehen der Polizei zu erleichtern, insbesondere die Identifizierung von möglichen Straftätern. Es vertrat die Auffassung, dass dieses Interesse eindeutig über dem Interesse des Einzelnen an der uneingeschränkten Ausübung dieser Freiheiten steht (BGE 117 Ia 472). Das Bundesgericht fügte hinzu, dass die Behörden durch geeignete Massnahmen, einschliesslich der Gewährung eines angemessenen Polizeischutzes, verpflichtet sind, sicherzustellen, dass öffentliche Veranstaltungen tatsächlich stattfinden können und dass sie nicht von Gegnern gestört oder verhindert werden (BGE 127 I 164).

Zum Verhältnismässigkeitsprinzip stellte das Bundesgericht fest, dass das Vermummungsverbot eine geeignete und notwendige Massnahme zur allgemeinen Prävention ist, um das Gewaltisiko zu verringern und die öffentliche Sicherheit besser zu schützen. Ein Gesetz, das den Teilnehmern einer Veranstaltung verbietet, sich das Gesicht zu verdecken, verstösst nicht gegen die Versammlungsfreiheit, wenn es Ausnahmen vorsieht und der Begriff der Tarnung streng ausgelegt wird. Das Tragen von breiten Brillen kann daher nicht bestraft werden (BGE 144 I 281; BGE 117 Ia 472; Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., S. 329).

Im vorliegenden Entwurf wird das Verhältnismässigkeitsprinzip in mehrerlei Hinsicht eingehalten. Einerseits gilt das Verbot, sich das Gesicht zu verbergen, nur für Sportveranstaltungen, die eine verstärkte Nutzung des öffentlichen Raums beinhalten und genehmigungspflichtig sind. Andererseits ist eine Ausnahme vorgesehen, nämlich das Vorhandensein von rechtfertigenden Gründen.

Es sei auch darauf hingewiesen, dass es in verschiedenen europäischen Ländern Gesetze gibt, die das Verbergen des eigenen Gesichts in der Öffentlichkeit verbieten (Frankreich, Belgien, Österreich, Deutschland, Italien, Dänemark, die Niederlande, Grossbritannien). Alle haben rechtfertigende Ausnahmen vorgesehen, wie z. B. gesundheitliche und berufliche Gründe.

Im Einzelfall ist es Sache der Strafbehörde, zu prüfen, welche triftigen Gründe zugunsten der zuwiderhandelnden Person beibehalten werden können.

- **Artikel 5**

Es ist wichtig, dass Beamte der Kantons- und Gemeindepolizei in der Lage sind, Ausrüstungen, die unter Verstoss gegen das Verbot der Gesichtsverdeckung getragen oder benutzt wurden, vorübergehend zu beschlagnahmen, um Straftaten zu verhindern.

Dieser Absatz übernimmt den in Artikel 40 Absatz 1 Buchstabe a PolG genannten Grundsatz, dass die Kantonspolizei einen Gegenstand oder ein Tier vorsorglich sicherstellen kann, um eine Gefahr zu beseitigen, welche die Aufrechterhaltung der Ordnung oder der öffentlichen Sicherheit bedroht.

Das Verfahren nach Artikel 40 PolG gilt sinngemäss auch für die Sicherstellung von Material, das unter Verstoss gegen das Verbot der Gesichtsverdeckung getragen oder verwendet wird.

- **Artikel 6**

a/ Absatz 1

Da die Beamten der Kantons- und der Gemeindepolizei bei Sportveranstaltungen mit verstärkter Nutzung des öffentlichen Raums im Rahmen ihrer Aufgaben vor Ort sind, sind sie für die Anwendung dieses Gesetzes verantwortlich.

Sie sind daher dafür zuständig, die unter Verstoss gegen das Verbot der Gesichtsverdeckung getragene oder verwendete Ausrüstung vorübergehend sicherzustellen (Art. 5 oben), aber auch, die zuwiderhandelnde Person der Kantonspolizei zu melden, die für die Verfolgung und Beurteilung der Übertretung zuständig ist (Abs. 2 unten).

Es schien wichtig, an die allgemeinen Grundsätze der Verhältnismässigkeit und Zweckmässigkeit zu erinnern, die für die polizeiliche Tätigkeit gelten. Die von den Polizeikräften zur Gewährleistung der Sicherheit bei Sportveranstaltungen eingesetzten Mittel müssen nicht nur in einem angemessenen Verhältnis zu dem vom Gesetz verfolgten Ziel stehen, sondern es muss auch die Ermessensfreiheit der Polizei bei der Anwendung des Gesetzes praktischen und sicherheitstechnischen Anforderungen entsprechen. Die Möglichkeit und Gelegenheit für die Polizeikräfte, die im konkreten Fall gesetzlich vorgesehenen Massnahmen anzuwenden, hängt von vielen Faktoren ab, wie z. B. dem Risiko eines Zwischenfalls, der sich aus einem sofortigen Eingreifen in einem bereits verschlechterten Kontext oder im Falle eines grossen Zustroms feindlicher Fans ergeben könnten.

Eine strikte, verhältnismässige und zweckmässige, aber nicht starre und systematische Durchsetzung gewährleistet die Wirksamkeit des Gesetzes.

b/ Absatz 2

Gemäss Art. 335 Abs. 1 und 2 StGB bleibt den Kantonen die Gesetzgebung über das Übertretungsstrafrecht insoweit vorbehalten, als es nicht Gegenstand der Bundesgesetzgebung ist. Die Rechtslehre präzisiert, dass der Begriff der Übertretungen im Sinne von Artikel 103 StGB zu verstehen ist, gemäss welchem Übertretungen Taten sind, die mit Busse bedroht sind (Macaluso/Moreillon/Queloz, Ed. 2017 S. 2388 N. 3).

Gemäss Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe b des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch (EGStPO) erkennt der Bezirksrichter über die bundesrechtlichen und kantonrechtlichen Übertretungen, unter Vorbehalt der übertragenen Zuständigkeit, an die durch die Spezialgesetzgebung bestimmte Verwaltungsbehörde. Schliesslich sieht Artikel 38 Absatz 2 Buchstabe b EGStPO vor, dass für kantonrechtliche Übertretungen das anwendbare Verfahren durch das Gesetz über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege (VVRG) vor einer Verwaltungsbehörde geregelt ist – vorbehalten bleibt die StPO im Bereich der Zwangsmassnahmen.

Das vorliegende Gesetz ermächtigt die Kantonspolizei, eine Busse wegen Verstosses gegen das Vermummungsverbot bei Sportveranstaltungen zu verhängen.

Gemäss Artikel 34i Absatz 2 VVRG sind die Artikel 34j und folgende des VVRG auf die Verfolgung und die Beurteilung einer kantonalen Übertretung anwendbar.

Auf der Grundlage des Anzeigeberichts des Gemeinde- oder Kantonspolizisten erlässt die Kantonspolizei als Verwaltungsbehörde einen administrativen Strafbescheid ohne Gebühren in Form eines summarisch begründeten Strafbescheids gemäss Artikel 34j (VVRG), wenn sie der Ansicht ist, dass der Sachverhalt eindeutig festgestellt ist **und** die Busse 5'000 Franken nicht übersteigt. Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, ist nach den allgemeinen Bestimmungen zu verfahren (Art. 34i VVRG).

Der summarisch begründete Strafbescheid erinnert grundsätzlich an den Strafbefehl im Gerichtsverfahren, mit einem genauen Hinweis an den Betroffenen auf sein Recht, eine Einsprache zu erheben (Art. 34a bis 34g VVRG) (ZWR 2010 S. 209).

- **Artikel 7**

a/ Absatz 1

Nach Artikel 74 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch darf die Busse mindestens 10 Franken und höchstens 10'000 Franken betragen (Abs. 1) und in vom Gesetz ausdrücklich vorgesehenen Fällen kann sie 100'000 betragen (Abs. 2). Im Wiederholungsfall oder beim Zusammentreffen mehrerer Straftaten kann die Behörde die Höhe der Busse verdoppeln (Abs. 3).

Aufgrund des Grundsatzes der Voraussehbarkeit des Gesetzes wird der Höchstbetrag der Geldbusse auf CHF 5'000 festgelegt. Dieser Betrag steht auch im Zusammenhang mit dem summarischen Verfahren nach Artikel 34j VVRG.

b/ Absatz 2

Es gilt zu beachten, dass die zuwiderhandelnde Person neben der Geldstrafe auch die Kosten des Polizeieinsatzes trägt. Der allgemein gehaltene Wortlaut soll es der Kantonspolizei und den Gemeindepolizeien ermöglichen, ihre Einsatzkosten einzunehmen. Für die Kantonspolizei wird auf die Artikel 85 Absatz 1 Buchstabe b PolG und 58 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung zum Gesetz über die Kantonspolizei (PoV) und für die Gemeindepolizei auf die Gemeindegesetzgebung selbst verwiesen.

V. Finanzielle Auswirkungen

Die Einnahmen können vorerst nicht beziffert werden, da sie von der Anzahl der verhängten Bussen abhängen.

Für die Kantonspolizei sollten sich keine zusätzlichen Kosten ergeben, ebenso wenig wie für die Gemeindepolizei, da die bereits an den Veranstaltungen anwesenden Polizisten für die Verhaftung der Straftäter im Hinblick auf ihre Pflicht zur Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit verantwortlich sind. Der zusätzliche Arbeitsaufwand scheint begrenzt.

Gleiches gilt für die Arbeit, die sich aus dem Erlass von Strafbefehlen ergibt.

Sitten, den 14. Oktober 2019.