

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	18.04.2024
Thema	Rechtsordnung
Schlagworte	Öffentliche Ordnung
Akteure	Keine Einschränkung
Prozesstypen	Bundesratsgeschäft
Datum	01.01.1965 - 01.01.2023

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Ackermann, Nadja
Frick, Karin
Gilg, Peter
Hirter, Hans
Junker, Beat

Bevorzugte Zitierweise

Ackermann, Nadja; Frick, Karin; Gilg, Peter; Hirter, Hans; Junker, Beat 2024.
Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Rechtsordnung, Öffentliche Ordnung, Bundesratsgeschäft, 1979 – 2022. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 18.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Rechtsordnung	1
Grundrechte	1
Öffentliche Ordnung	2

Abkürzungsverzeichnis

EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
VBS	Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
KVF-NR	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates
SiK-SR	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates
KVF-SR	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates
SVSP	Schweizerische Vereinigung Städtischer Polizeikommandanten
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
BV	Bundesverfassung
SIG	Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund
FIDS	Föderation islamischer Dachorganisationen Schweiz
EKR	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
KIS	Kriminalpolizeiliches informationssystem
KSSD	Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
<hr/>	
DFJP	Département fédéral de justice et police
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
CTT-CN	Commission des transports et des télécommunications du Conseil national
CPS-CE	Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats
CTT-CE	Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats
SCPVS	Société des chefs de police des villes suisses
CCPCS	Conférence des commandants des polices cantonales
CP	Code pénal suisse
Cst	Constitution fédérale
FSCI	Fédération suisse des communautés israélites
FOIS	La fédération d'organisations islamiques de suisse
CFR	Commission fédérale contre le racisme
SIC	Système d'information en matière de police criminelle
CDSVS	Conférence des directrices et directeurs de la sécurité des villes suisses
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Rechtsordnung

Grundrechte

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 20.09.2011
KARIN FRICK

Nachdem der Vorentwurf für ein **Verbot der Verwendung von Symbolen, welche extremistische, zu Gewalt und Rassendiskriminierung aufrufende Bewegungen verherrlichen**, in der Vernehmlassung auf breiten Widerstand gestossen war, beschloss der Bundesrat im Sommer 2010, auf die vorgeschlagene Ergänzung des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafgesetzes zu verzichten. Wie die Regierung in einem entsprechenden Bericht darlegte, schliesse sie sich den in der Vernehmlassung vorgebrachten Argumenten an, dass eine genügend bestimmte Definition der verbotenen Symbole schwierig wäre und dass ein solches Verbot «keinem dringenden gesellschaftlichen Bedürfnis» entspreche. Auf der Grundlage dieses Berichts beantragte sie der Bundesversammlung, die Motion 04.3224, mit der die Forderung nach dem Verbot eingebracht worden war, abzuschreiben. Die eidgenössischen Räte kamen diesem Antrag im darauffolgenden Jahr stillschweigend nach und **schrieben die Motion ab**.¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 27.06.2018
KARIN FRICK

Ende Juni 2018 eröffnete der Bundesrat die **Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot**, das er als indirekter Gegenvorschlag der Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» gegenüberzustellen plante. Im neuen Gesetz sah der Bundesrat erstens eine Pflicht zur Enthüllung des eigenen Gesichts im Kontakt mit Behörden vor. Diese Pflicht soll greifen, sofern die Behörde aus Bundesrecht verpflichtet ist, eine Person zu identifizieren oder wenn die Behörde ihre im Bundesrecht begründete Aufgabe sonst nicht ohne unverhältnismässigen Aufwand erfüllen kann. Betroffen wären in erster Linie die Bereiche Sicherheit, Migration, Sozialversicherungen sowie Personenbeförderung. Wiederholte Weigerung soll mit Busse bestraft werden, ausser die visuelle Identifizierung liegt ausschliesslich im Interesse der sich weigernden Person – in diesem Fall soll ihr die Behörde die gewünschte Leistung verweigern können. Zweitens schlug der Bundesrat vor, den Nötigungstatbestand in Art. 181 StGB durch einen Absatz 2 zu ergänzen, sodass es unter Androhung von Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe explizit verboten ist, jemanden zur Verhüllung des Gesichts zu zwingen. Ein solcher Zwang sei inakzeptabel, weshalb er dieses Verbot ausdrücklich festhalten und somit signalisieren wolle, dass ein solches Verhalten nicht hingenommen werde, gab der Bundesrat per Medienmitteilung bekannt. Von den Regelungen zur Enthüllung im Behördenkontakt versprach er sich indes die Vermeidung von Spannungen sowie eine präventive Wirkung und die Etablierung einer einheitlichen Praxis. Der Gegenvorschlag sei somit eine «gezielte Antwort auf die Probleme, die das Tragen von gesichtsverhüllenden Kleidungsstücken mit sich bringen kann», als die Initiative, wie dem erläuternden Bericht zu entnehmen ist. Insbesondere könnten die Kantone weiterhin selbst entscheiden, ob sie die Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum verbieten wollten oder nicht.

Der punktuelle Ansatz des Bundesrates kam bei den Initianten nicht gut an, die daher auch nach Bekanntwerden des Gegenvorschlags nicht daran dachten, die Initiative zurückzuziehen. Gar als «Ohrfeige» für jene, die die Volksinitiative unterzeichneten, bezeichnete der Co-Präsident des Initiativkomitees Walter Wobmann (svp, SO) den bundesrätlichen Entwurf in der NZZ. Dieser blende das «Problem der Hooligans und randalierenden Chaoten», auf das die Initiative ebenfalls abziele, vollständig aus, so Wobmann weiter. Das föderalistische Argument, das der Bundesrat gegen die Initiative vorbrachte, quittierte Mit-Initiant Jean-Luc Addor (svp, VS) gegenüber der «Tribune de Genève» mit der Bemerkung, es handle sich hierbei um «eine Frage der Zivilisation», bei der die Kantone keine unterschiedliche Betroffenheit geltend machen könnten. Nicht glücklich über den bundesrätlichen Vorschlag waren unterdessen auch die Grünen: Präsidentin Regula Rytz (gp, BE) erachtete den Gegenvorschlag als genauso unnütz wie die Initiative, weil beide nichts zur besseren Integration und zur Gleichstellung der Frauen beitragen; stattdessen befeuerten sie Vorurteile gegenüber der muslimischen Bevölkerung. Initiativgegner Andrea Caroni (fdp, AR) begrüsst die Enthüllungspflicht vor Behörden, bemängelte aber das seiner Ansicht nach überflüssige Verbot des Verhüllungszwangs, da ein solcher ohnehin unter Nötigung fiele. Die Waadtländer SP-Nationalrätin Ada Marra hielt dem bundesrätlichen Vorschlag indes zugute, den Sicherheitsaspekt ernst zu nehmen und gleichzeitig den Volkswillen – die

unterschiedlichen Entscheide in den Kantonen – zu respektieren.²

Öffentliche Ordnung

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 29.12.1979
PETER GILG

Obwohl der Chef des EJPD im Nationalrat – und Sprecher kantonaler Behörden in einem weniger öffentlichen Kreis – die geäusserten Bedenken zu widerlegen suchten, verdichtete sich die Opposition gegen das Projekt. Der Parteitag der SPS sagte ihm grundsätzlich den Kampf an. In Basel-Land wurde gegen einen Kreditbeschluss des Landrats **zugunsten des KIS das Referendum ergriffen**, in anderen Kantonen eine Kreditgewährung für 1980 noch ausgesetzt. Ein Rechtsgutachten, das die Zürcher Regierung einholte, stellte Mängel fest. Dies alles veranlasste die zuständigen Behörden, den Speicherungsbereich auf rein kriminalpolizeiliche Informationen zu beschränken und das ganze Projekt zu überarbeiten.³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 22.09.1982
BEAT JUNKER

Im September schickte der Bundesrat einen **Vorentwurf für einen neuen Verfassungsartikel und ein Gesetz über den Waffenhandel** in die Vernehmlassung. Diese Materie gehörte bisher dem kantonalen Recht an und wurde durch ein Konkordat von 1969 und kantonale Ausführungsbestimmungen zum Teil large geregelt. Der Vorentwurf dagegen verlangt sogar für den Erwerb von Gewehren einen Waffenschein, was scharfen Widerstand bei Jägern und Schützen hervorrief. Andererseits ertönte der Ruf nach strengeren Vorschriften lauter, als bekannt wurde, die Besetzer der polnischen Botschaft in Bern hätten sich ihre Waffen anscheinend ohne Mühe in der Schweiz beschafft.⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 17.12.1992
HANS HIRTER

Im März konnte der Bundesrat den 1989 vom Parlament in Auftrag gegebenen **Extremismusbericht veröffentlichen**. In einem ersten Teil gibt der Bericht einen Überblick über extremistische Bestrebungen. In seiner Gesamtbeurteilung hält der Bundesrat fest, dass es in der Schweiz zur Zeit keinen gravierenden politischen Extremismus gibt, der die innere Sicherheit gefährden würde. Hingegen haben im untersuchten Zeitraum die kriminellen Aktionen mit rechtsradikalem und rassistischem Hintergrund eindeutig zugenommen. Ebenfalls häufiger als früher kam es gemäss diesem Bericht zu politisch motivierten gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen einzelnen Ausländergruppen, namentlich aus dem Iran, der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien. Der zweite Teil listet die Manifestationen extremistischer Gewalttätigkeit auf, wie sie die Polizei im Zeitraum 1989–91 registriert hat. Dabei werden nicht nur die Gewalttaten mit erwiesener oder vermuteter rechtsradikaler Täterschaft aufgelistet, sondern auch die bestehenden extremistischen Organisationen übersichtsmässig dargestellt. Der **Nationalrat** nahm den Bericht als Erstat zur Kenntnis; ein auch von Abgeordneten der Liberalen getragener Rückweisungsantrag Scherrer (ap, BE), der dem Bericht Einseitigkeit vorwarf und bemängelte, dass er extremistische Aktionen von Umweltschützern (z.B. Strassensperren) nicht erwähne, fand keine Zustimmung.⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 24.03.2006
HANS HIRTER

Als Zweitrat stimmte auch der Ständerat den Vorschlägen der Regierung zur Schaffung von neuen gesetzlichen Grundlagen für die Bekämpfung von **Gewalt bei und im Umfeld von Sportveranstaltungen** zu. Ähnlich wie der Bundesrat hegte er jedoch Zweifel, ob der Bund überhaupt berechtigt sei, derartige an sich in den kantonalen Kompetenzbereich gehörende polizeiliche Massnahmen (etwa Rayonverbote oder die Beschlagnahmung von Propagandamaterial ohne Abstützung auf ein Strafurteil) zu erlassen. Er lehnte zuerst mit 33 zu 10 Stimmen einen Antrag Pfisterer (fdp, AG) ab, die Vorlage an die Kommission zurückzuweisen mit der Auflage, nur eindeutig verfassungskonforme Massnahmen vorzuschlagen. Er beschloss dann aber, das Gesetz zu befristen, wie dies im Nationalrat der Bundesrat vergeblich beantragt hatte. Dabei verlängerte er die Geltungsdauer gegenüber dem Entwurf des Bundesrates um ein Jahr auf Ende 2009, damit die neuen Bestimmungen auch noch während der in der Schweiz stattfindenden Eishockey-Weltmeisterschaft vom Frühjahr 2009 anwendbar sind. Der Nationalrat sprach sich in der Differenzvereinbarung ebenfalls für die Befristung aus. In der Schlussabstimmung wurden die neuen Massnahmen zur Bekämpfung von Gewalt im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen deutlich angenommen. Dagegen stimmten im Nationalrat die geschlossenen Grünen und eine klare Mehrheit der SP. Im Anschluss an ihre Beratungen verabschiedeten beide Kammern eine Motion der Rechtskommission des Ständerates (Mo. 06.3004), mit welcher sie den Bundesrat beauftragten, für die eben beschlossenen befristeten Massnahmen eine dauerhafte Lösung zu finden. Dies

könne gemäss Motionstext durch die Schaffung von entsprechenden, in der Verfassung festgelegten Bundeskompetenzen im Polizeibereich geschehen, oder aber durch den Abschluss eines Konkordates unter den Kantonen.⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 31.12.2006
HANS HIRTER

Gegen die neuen Bestimmungen ergriffen organisierte Fans diverser Fussball- und Eishockeyclubs das **Referendum**. Sie warnten vor Willkürentscheiden und vor einer Kriminalisierung jugendlicher Fans. Obwohl SP und Grüne das Gesetz im Parlament bekämpft hatten, unterstützten sie die Unterschriftensammlung nicht, da es sich nicht um ein prioritäres Anliegen ihrer Parteien handle. Nach massiven Ausschreitungen im Anschluss an ein Fussballspiel in Basel erlahmte die Unterschriftensammlung, die schon vorher nicht allzu erfolgreich verlaufen war, und das Referendum kam nicht zustande. Der Bundesrat beschloss, das neue Gesetz auf Anfang 2007 in Kraft zu setzen.⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 29.08.2007
HANS HIRTER

Die im Vorjahr mit Blick auf die 2008 in der Schweiz und in Österreich stattfindende Fussball-Europameisterschaft beschlossenen Massnahmen zur Bekämpfung von **Gewalt bei und im Umfeld von Sportveranstaltungen** sind auf Ende 2009 befristet. Der Grund dafür besteht insbesondere in der problematischen Vereinbarkeit mit den aktuellen Verfassungsbestimmungen über die Kompetenzen des Bundes im Bereich von Polizeimassnahmen. Der Bundesrat schlug nun die vom Parlament mit einer Motion (06.3004) verlangte Verfassungsänderung vor, die ihm in einem neuen Artikel 68.4 BV die Kompetenz erteilt, „Vorschriften zur Verhinderung und zur Eindämmung von Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen anlässlich von Sportveranstaltungen“ zu erlassen. Damit könnte die Befristung der Gesetzesänderungen aufgehoben werden. Der Bundesrat empfahl allerdings dem Parlament, die Arbeit an diesem Projekt sofort einzustellen, falls die Kantone sich darauf einigen würden, einheitliche Massnahmen zur Bekämpfung von Gewalt bei Sportveranstaltungen auf dem Konkordatsweg einzuführen. Die Kantone bekräftigten im Frühjahr, dass sie es vermeiden möchten, in diesem Bereich Kompetenzen an den Bund abzutreten, und sie machten sich an die Ausarbeitung einer eigenen Lösung. Diese sieht so aus, dass die von der Bundesversammlung im Jahr 2006 beschlossenen Massnahmen aus dem Bundesgesetz herausgelöst und in die kantonalen Gesetzgebungen integriert werden. Im November legten die kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren ein entsprechendes Konkordat vor. Um diese kantonale Lösung nicht zu verhindern, lehnte der Nationalrat auf Antrag des Bundesrats eine Motion Joder (svp, BE) (06.3064) ab, welche eine nationale Verfassungsgrundlage für die Polizeimassnahmen forderte.⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 03.10.2008
HANS HIRTER

In der Sommersession stimmte der Ständerat sowohl der vom Bundesrat vorgeschlagenen Verfassungskompetenz zum Erlass von bundesgesetzlichen Massnahmen gegen **Gewalt bei und im Umfeld von Sportveranstaltungen** als auch einer als Alternative dazu möglichen kantonalen Konkordatslösung zu. Nachdem die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren dargelegt hatte, dass die Konkordatslösung in allen Kantonen bereits weit fortgeschritten ist, beschloss der Nationalrat auf Antrag seiner Rechtskommission, auf die Variante Bundesverfassung nicht einzutreten und die Stellungnahme zur Konkordatslösung zu sistieren. Die kleine Kammer verzichtete daraufhin ebenfalls auf die Bundeslösung und beide Räte beschränkten sich darauf, die Bundesgesetze an die Bestimmungen des Konkordats anzupassen. Es handelte sich dabei um die Bestimmungen über die Eintragung von Gewalttätern in eine nationale Datenbank sowie über ein vom Bund zu vollziehendes temporäres Ausreiseverbot in ein Land, in welchem eine konfliktgefährdete Sportveranstaltung stattfindet.⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 26.06.2012
NADJA ACKERMANN

Dieser Auftrag bringt für den Bundesrat aber nichts neues, denn er hatte 2012 bereits einen **Entwurf zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes** in die Vernehmlassung gegeben. Der Entwurf sieht vor, dass ein Unternehmen Fans die Beförderung zu einer Sportveranstaltung mit fahrplanmässigen Kursen verweigern kann, wenn ihnen frühzeitig Alternativen angeboten werden. Zudem sollen die Sportklubs für sämtliche, durch ihre Fans verursachten Schäden bei der Benützung von nicht fahrplanmässigen Verkehrsmitteln und Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs haften.¹⁰

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 28.08.2013
NADJA ACKERMANN

Ein Instrument, um die Gewalt bei Sportanlässen einzudämmen, ist die **Lockerung der Transportpflicht**. Der Bundesrat verabschiedete im August 2013 eine Botschaft zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes. Trotz harscher Kritik der Sportverbände, Fanorganisationen und Vereine in der Vernehmlassung sollen Fangruppen künftig verpflichtet werden können, anstelle des öffentlichen, fahrplanmässigen Verkehrs Extrazüge oder Ersatzbusse für die Anreise zu Sportanlässen zu benutzen. Dafür muss jedoch das Transportunternehmen dem Sportklub einen angemessenen Chartervertrag für die Beförderung der Fans mit speziell für sie bereitgestellten Transportmitteln anbieten. Dieser Vertrag regelt die gegenseitigen Rechte und Pflichten, insbesondere auch die Frage der Haftung für Schäden. Falls zwischen dem Transportunternehmen und dem Sportklub kein Chartervertrag abgeschlossen werden kann, sollen die Sportklubs für die Schäden an Personen und Sachen, welche nichtidentifizierbare Fans verursachen, von Gesetzes wegen haften. Die Verkehrskommission des Nationalrates lehnte es jedoch noch im Berichtsjahr mit 13 zu 10 Stimmen ab, auf den Gesetzesentwurf einzutreten, weil die Kommissionmehrheit die Gesetzesrevision als unnötig und unverhältnismässig erachtete.¹¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 12.03.2014
NADJA ACKERMANN

Obwohl der bundesrätliche Entwurf in der Vernehmlassung mehrheitlich auf Zustimmung gestossen war, hielt der Nationalrat die vorgeschlagenen **Änderungen im Personenbeförderungsgesetz** als Massnahmen gegen randalierende Sportfans für untauglich. Der Hauptkritikpunkt setzte an der Durchführbarkeit der Fanzug-Pflicht bzw. Charterpflicht an. Zusammen mit der Angst vor der Ausdehnung solcher Beschränkungen auf andere Gruppen führte dieses Argument dazu, dass der Nationalrat das Geschäft mit 142 zu 30 Stimmen bei 7 Enthaltungen mit dem Auftrag, mit allen beteiligten Akteuren eine praktikable Lösung auszuarbeiten, an den Bundesrat zurückwies. Dem Ständerat waren hingegen fünf Jahre ergebnisloser Diskussionen genug. Er wollte durch eine gesetzliche Lösung klare Verantwortlichkeiten schaffen und wies daher den Rückweisungsantrag mit 33 zu 7 Stimmen ab. Davon wollte der Nationalrat aber nichts wissen und hielt in der Herbstsession an seiner Rückweisung mit 119 zu 50 Stimmen bei 11 Enthaltungen fest. Bundesrätin Leuthard bezeichnete diese Rückweisung als „Kneifen vor der Diskussion“ und damit auch als „Kneifen vor einer klaren Position“.¹²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 15.06.2017
KARIN FRICK

Die Vorlage zur **Änderung des Personenbeförderungsgesetzes** war 2014 vom Nationalrat an den Bundesrat zurückgewiesen worden mit dem Auftrag, anstelle von gesetzgeberischen Massnahmen mit den von den Fantransporten betroffenen Kreisen alternative Lösungen zu suchen. Daraufhin organisierte Bundesrätin Doris Leuthard einen runden Tisch, an dem Handlungsmöglichkeiten erörtert und Massnahmen zur Verbesserung der Fantransporte ergriffen werden konnten. In den Augen der KVF-NR habe eine Grundsatzdiskussion stattgefunden und Lösungen zu Tage gebracht, weshalb kein weiterer Gesetzgebungsbedarf bestehe und das Geschäft abgeschlossen werden könne. Auch die KVF-SR zeigte sich erfreut über den konstruktiven Lösungsansatz und sprach sich für eine Fortsetzung des Dialogs in den bestehenden Arbeitsgruppen aus. In der ersten Jahreshälfte 2017 wurde das Geschäft von beiden Räten oppositionslos abgeschlossen.¹³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 28.02.2018
KARIN FRICK

Das Europäische Übereinkommen über Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen von Zuschauern bei Sportanlässen, insbesondere bei Fussballspielen, das für die Schweiz 1990 in Kraft getreten war, ist seit seinem Erlass 1985 nicht mehr überarbeitet worden. Um den Entwicklungen in der Sportwelt – im Fanverhalten, in der Infrastruktur und in der Polizeitaktik und -technik im Zusammenhang mit Gewalt an Sportveranstaltungen – der vergangenen Jahrzehnte Rechnung zu tragen, verabschiedete der Europarat 2016 ein totalrevidiertes Abkommen. Es war neben der Repression neu auch auf die Prävention ausgerichtet und beinhaltete Ansätze aus der internationalen Best Practice. So sollte der neue präventive Dienstleistungsansatz sicherstellen, dass sich Besucherinnen und Besucher von Sportveranstaltungen im und um das Stadion willkommen, geschätzt und wohlfühlten. Der zu schützende öffentliche Raum erstreckte sich neu auch auf Public-Viewing-Bereiche und die Reisewege. Ausserdem sah das neue Abkommen eine Ausreisebeschränkung für Personen vor, die sich bereits an Gewalttätigkeiten oder Ordnungsstörungen rund um Sportveranstaltungen beteiligt haben.

Das schweizerische Recht sei in diesem Bereich bereits auf dem neusten Stand und müsste deshalb bei einer Ratifizierung des totalrevidierten Abkommens nicht angepasst

werden, hielt der Bundesrat im erläuternden Bericht zur entsprechenden Vernehmlassungsvorlage fest. Dennoch würde die Schweiz mit ihrem Beitritt zum Übereinkommen «bezeugen, dass sie einen wichtigen Schritt auf dem Weg zu einer international einheitlichen Handhabung von risikobehafteten Sportveranstaltungen unterstützt». Der Bundesrat eröffnete das Vernehmlassungsverfahren zum neuen **Übereinkommen des Europarats über einen ganzheitlichen Ansatz für Sicherheit, Schutz und Dienstleistungen bei Fussballspielen und anderen Sportveranstaltungen** Ende Juni 2017.

Das Echo in der Vernehmlassung fiel fast ausschliesslich positiv aus, wie der Anfang 2018 veröffentlichte Ergebnisbericht resümierte. Von den insgesamt 36 Stellungnehmenden lehnte nur die SVP die Genehmigung des Übereinkommens ab. Sie sah darin keine Neuerungen, keine Vorteile und keinen Nutzen für die Schweiz. Die übrigen Bundesratsparteien, alle Kantone sowie der Städteverband, der Gemeindeverband, der Gewerbeverband, die KKJPD, die KSSD und die SVSP befürworteten den Beitritt der Schweiz zum neuen Abkommen.¹⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 04.03.2019
KARIN FRICK

Das **Übereinkommen des Europarats über einen ganzheitlichen Ansatz für Sicherheit, Schutz und Dienstleistungen bei Fussballspielen und anderen Sportveranstaltungen** ist die vollständig überarbeitete Weiterentwicklung des «Europäischen Übereinkommens über Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen von Zuschauern bei Sportanlässen, insbesondere bei Fussballspielen» von 1985, dem die Schweiz 1990 beigetreten war. Zusätzlich zu den Sicherheits- und Schutzmassnahmen des alten Vertrags enthält das neue Abkommen einen präventiven Dienstleistungsansatz: Friedliche Fans, Anwohnerinnen und Anwohner sowie Passantinnen und Passanten sollen von den Sicherheits- und Schutzmassnahmen so wenig wie möglich betroffen sein. Zentral dafür ist die umfassende Zusammenarbeit zwischen Behörden, Sportorganisationen, Fanorganisationen und Transportunternehmen. Der Bundesrat bezeichnete das Übereinkommen in seiner Botschaft, mit der er es dem Parlament zur Genehmigung vorlegte, als wichtigen Schritt zur Aktualisierung und Vereinheitlichung der nationalen Regeln unter Berücksichtigung von internationaler Good Practice. Eine Anpassung des schweizerischen Rechts sei nicht vonnöten, um den Erfordernissen des Vertrags nachzukommen.

Mit Ausnahme der SVP, die einen Nichteintretensantrag stellte, sprachen sich im Nationalrat alle Fraktionen für die Ratifizierung des Abkommens aus. Es sei für die Schweiz mit keinerlei Kosten verbunden, verbessere die internationale Zusammenarbeit und könne bestenfalls sogar verhindern, dass ausländische Hooligans an Sportveranstaltungen in der Schweiz teilnehmen, wenn die übrigen Vertragsstaaten von der Möglichkeit Gebrauch machen, Hooligans ihrerseits mit Ausreisesperren zu belegen, so der Grundtenor der Wortmeldungen. Die SVP stand mit ihrer Forderung, diesem «Stück Papier, das unter dem Strich nichts bringt», wie Fraktionssprecher Mauro Tuena (svp, ZH) das Übereinkommen bezeichnete, «eine Abfuhr zu erteilen», auf verlorenem Posten. Mit 125 zu 56 Stimmen und 3 Enthaltungen – alle Gegenstimmen und Enthaltungen aus der SVP-Fraktion – stimmte die grosse Kammer in der Frühjahrssession 2019 dem Abkommen zu.¹⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 21.06.2019
KARIN FRICK

Im Zuge der Beratungen zum Bundesbeschluss über die Genehmigung des Übereinkommens des Europarats über einen ganzheitlichen Ansatz für **Sicherheit, Schutz und Dienstleistungen bei Fussballspielen und anderen Sportveranstaltungen** führte die SiK-SR im Mai 2019 Anhörungen mit den Vorsteherinnen des EJPD, Karin Keller-Sutter, und des VBS, Viola Amherd, sowie mit je einer Vertretung der KKJPD und der KKPKS durch. Auf dieser Grundlage kam die Kommission zum Schluss, dass die geltenden gesetzlichen Grundlagen – insbesondere mit dem Hooligan-Konkordat von 2012 – ein breites Instrumentarium gegen Gewalt bei Sportveranstaltungen umfassten, das aber bedauerlicherweise nicht ausgeschöpft bzw. nicht mit ausreichender Konsequenz angewandt werde. An der unbefriedigenden Sicherheitssituation rund um Sportveranstaltungen habe sich trotz des Konkordats kaum etwas geändert, da die Kantone, Vereine und Verbände zu zurückhaltend agierten. Die SiK-SR verabschiedete deshalb ein Postulat (19.3533) mit dem Auftrag an den Bundesrat zu prüfen, wie die Kantone, Vereine und Verbände diesbezüglich stärker in die Pflicht genommen werden können, wie die Bekämpfung des Hooliganismus generell und insbesondere im Rahmen des Hooligan-Konkordats durch den Bund koordiniert, unterstützt, gefördert und wie die Umsetzung des Konkordats kontrolliert werden kann. Einen Antrag auf Sistierung der Genehmigung des Europaratsabkommens lehnte sie hingegen ab, da für die Umsetzung des Abkommens kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehe.

In der ständerätlichen Debatte über den Bundesbeschluss zur Genehmigung des Abkommens in der Sommersession 2019 war man sich einig, dass sich im Bereich der Sicherheit bei Sportveranstaltungen etwas tun müsse. Der Appell richtete sich aber nicht an den Bund, sondern an die Kantone, in deren Verantwortung die öffentliche Sicherheit liegt. Die Kantone wurden wiederholt dazu aufgefordert, ihre Verantwortung in diesem Bereich endlich wahrzunehmen, denn an rechtlichen Instrumenten mangle es nicht. Insofern könne auch die Unterzeichnung des Europaratsabkommens nicht zur Lösung des Problems beitragen, stellte etwa Daniel Jositsch (sp, ZH) fest. Da die Schweiz alle Anforderungen des internationalen Abkommens bereits erfüllte und deshalb dessen Ratifikation keine Gesetzesanpassungen nötig machen würde, stimmte die kleine Kammer dem Bundesbeschluss nach dem Motto «nützt es nichts, so schadet es nichts» mit 38 zu 2 Stimmen zu.

Die Schlussabstimmungen passierte das Geschäft mit 40 zu 4 Stimmen im Ständerat und 135 zu 56 Stimmen (5 Enthaltungen) im Nationalrat, wobei ausschliesslich Mitglieder der SVP-Fraktion ihm ihre Zustimmung verweigerten. Damit ist der Bundesrat ermächtigt, das Übereinkommen des Europarats über einen ganzheitlichen Ansatz für Sicherheit, Schutz und Dienstleistungen bei Fussballspielen und anderen Sportveranstaltungen zu ratifizieren.¹⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 20.10.2021
KARIN FRICK

Mit der Annahme der Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» in der Volksabstimmung vom 7. März 2021 wurde die Bundesverfassung um den neuen Artikel 10a ergänzt, der die Verhüllung des eigenen Gesichts in der Öffentlichkeit verbietet. Zur **Umsetzung des Gesichtsverhüllungsverbots** gab der Bundesrat im Oktober 2021 eine **Änderung des Strafgesetzbuches** in die **Vernehmlassung**. Der vorgesehene Artikel 332a StGB stellt die Gesichtsverhüllung an allen öffentlich zugänglichen Orten unter Strafe. Widerhandlungen sollen mit Busse geahndet werden. Wie in der Verfassung festgeschrieben, bleibt die Verhüllung in Sakralstätten sowie aus Gründen der Gesundheit, der Sicherheit, der klimatischen Bedingungen und des einheimischen Brauchtums weiterhin erlaubt. Zusätzlich schlug der Bundesrat zwei weitere Ausnahmen vor: Sofern sie die öffentliche Ordnung und Sicherheit nicht beeinträchtigen, sollen Gesichtsverhüllungen im öffentlichen Raum auch zur Ausübung der Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit sowie für Auftritte zu Kunst-, Unterhaltungs- oder Werbezwecken erlaubt sein. «Demonstrieren in Kuhmaske erlaubt, Schal zu kurzen Hosen nicht», fasste der Tages-Anzeiger das Vorhaben des Bundesrats lapidar zusammen. Die Vernehmlassung läuft bis Anfang Februar 2022.¹⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 12.10.2022
KARIN FRICK

Verglichen mit der Intensität der öffentlichen Debatte, die die Abstimmung zur sogenannten Burka-Initiative begleitet hatte, fiel das **Echo in der Vernehmlassung** zur gesetzlichen Umsetzung des in der Verfassung verankerten Gesichtsverhüllungsverbots eher bescheiden aus. Von den insgesamt 55 Stellung nehmenden Kantonen, Parteien, Organisationen und Privatpersonen äusserten sich nur 8 grundsätzlich ablehnend, darunter der Kanton Genf, die Grüne Partei, Amnesty International, die EKR, Les Foulards Violets und Operation Libero. Demgegenüber bekundeten 39 Teilnehmende grundsätzliche Zustimmung zum Vorentwurf. Dazu zählten neben den anderen 25 Kantonen etwa die EDU, die FDP, die SP und die SVP sowie GastroSuisse, die FIDS und der SIG – und damit auch Akteure, die sich im Abstimmungskampf zur Volksinitiative dezidiert gegen das Verhüllungsverbot eingesetzt hatten. In den befürwortenden Stellungnahmen wurde vor allem die schweizweit einheitliche Umsetzung gelobt. Von der Gegenseite wurde die Umsetzung auf Bundesebene hingegen kritisiert. Gegenstand von Kritik waren auch die Ausnahmestimmungen, die Verankerung im Strafgesetzbuch und die Höhe der vorgesehenen Bussen.

In seiner **Botschaft** vom Oktober 2022 berücksichtigte der Bundesrat einige Kritikpunkte aus der Vernehmlassung. So legte er dem Parlament statt der Änderung des Strafgesetzbuches nun ein neues, eigenständiges **Bundesgesetz über das Verbot der Verhüllung des Gesichts (BVVG)** vor. Damit werde deutlich, dass beim Gesichtsverhüllungsverbot die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Vordergrund stehe, nicht die Bestrafung, erklärte die Regierung. Widerhandlungen gegen das Verhüllungsverbot sollen, um den Aufwand für die Kantone gering zu halten, im Ordnungsbussenverfahren geahndet werden können, die maximale Busse soll CHF 1000 betragen. Im Vorentwurf waren noch Bussen bis CHF 10'000 vorgesehen gewesen, was als unverhältnismässig kritisiert worden war. Damit die Verhüllung an politischen Manifestationen zulässig ist – mit der Formulierung im Vorentwurf hatte sich der Bundesrat den Vorwurf eingehandelt, vermummte Chaoten zu schützen –, soll die zuständige Behörde diese im Voraus bewilligen müssen. In der Medienmitteilung

betonte die Regierung jedoch erneut, dass Gesichtsverhüllungen im öffentlichen Raum zulässig sein sollen, wenn sie in Ausübung von Grundrechten, namentlich der Meinungs- und der Versammlungsfreiheit, zum eigenen Schutz notwendig sind. Unverändert aus dem Vorentwurf übernahm der Bundesrat die Ausnahmen aus Gründen der Gesundheit, der Sicherheit, der klimatischen Bedingungen, des einheimischen Brauchtums, für künstlerische und unterhaltende Darbietungen sowie zu Werbezwecken.¹⁸

1) AB NR, 2011, S. 832; AB SR, 2011, S. 851 f.; BBl, 2010, S. 4851 ff.

2) Erläuternder Bericht zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot; Medienmitteilung BR vom 27.6.18; Blick, CdT, LT, Lib, NZZ, TG, 28.6.18

3) AB NR, 1979, S. 1552 ff.; BaZ, 8.5., 23.6., 19.12. und 29.12.79; NZZ, 12.12.79; SGT, 12.12.79; Vr, 25.6., 12.12.79; GB BR 1979, S. 138; Politische Erklärung der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz 1979-1983. Bern 1979. S. V; Presse vom 12.12.79

4) NZZ, 20.9.82; LNN, 22.9.82; TA, 16.9.82.; Presse vom 17.9.82.

5) AB NR, 1992, S. 2682 ff.; BBl, III, 1992, S. 201 ff.; Presse vom 24.3.92.

6) AB SR, 2006, S. 15 ff. und 303 sowie 25 (Motion); AB NR, 2006, S. 139 ff. und 516 sowie 144 (Motion); BBl, 2006, S. 3559 ff.

7) TA, 18.4., 20.4., 4.5. (SP, GP) und 28.6.06; BaZ, 19.4. und 10.7.06; BZ, 19.4. und 11.7.06; Presse vom 15.5.06 (Ausschreitungen in Basel).

8) AB NR, 2007, S. 1140; BBl, 2007, S. 6465 ff.; Mo, 06.3064

9) AB NR, 2008, S. 1339 f.; AB NR, 2008, S. 1574; AB NR, 2008, S. 1215 ff.; AB SR, 2008, S. 402 ff.; AB SR, 2008, S. 710; AB SR, 2008, S. 829; BBl, 2008, S. 8255 f.

10) BBl, 2012, S. 6007; Baz, 16.6.12

11) BBl, 2013, S. 6993 ff.; NZZ, 29.8. und 13.11.13

12) AB NR, 2014, S. 1624 ff.; AB NR, 2014, S. 292 ff.; AB SR, 2014, S. 685 ff.; Presse vom 13.3.14

13) AB NR, 2017, S. 159; AB SR, 2017, S. 536; Kommissionsbericht KVF-SR vom 03.04.2017; Medienmitteilung BR vom 20.10.2015; Medienmitteilung KVF-NR vom 16.01.2017

14) Ergebnisbericht Vernehmlassung Sicherheit, Schutz und Dienstleistungen bei Sportveranstaltungen; Erläuternder Bericht Sicherheit, Schutz und Dienstleistungen bei Sportveranstaltungen

15) AB NR, 2019, S. 5 ff.; BBl, 2018, S. 4889 ff.; BBl, 2018, S. 4911 ff.; TA, 5.3.19

16) AB NR, 2019, S. 1365; AB SR, 2019, S. 281 ff.; AB SR, 2019, S. 586; SN, 5.6.19

17) Erläuternder Bericht; Medienmitteilung BR vom 20.10.21; AZ, Lib, NZZ, TA, 21.10.21; Blick, 22.10.21

18) BBl, 2022, 2668; Ergebnisbericht Vernehmlassung; Medienmitteilung BR vom 12.10.22; CdT, LT, Lib, NZZ, TA, WW, 13.10.22