

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Bundesamt für Polizei
Dienst für Analyse und Prävention
3003 Bern

7. Juni 2005

Vernehmlassung zum Entwurf für ein Bundesgesetz über Massnahmen gegen Gewaltpropaganda und Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 24. März 2005 hat uns das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement zur Vernehmlassung zum eingangs erwähnten Geschäft eingeladen. Wir danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme und äussern uns zu diesem Geschäft wie folgt:

I. Allgemeine Vorbemerkungen

1.1 Allgemeines und Kompetenzfrage

Die vorliegende Vernehmlassung ergänzt das Verfahren zum „Bundesgesetz über Massnahmen gegen Rassismus, Hooliganismus und Gewaltpropaganda“. Wir verweisen auf unsere damalige Stellungnahme; unsere Überlegungen sind nach wie vor aktuell (für Details siehe die Ihnen bekannte Vernehmlassung des Regierungsrates vom 5. Mai 2003, RRB 2003/805). Die Bundesverfassung weist die Kompetenzen im Bereich der äusseren Sicherheit dem Bund zu (Art. 54 BV). Die innere Sicherheit stellt aber vorwiegend eine originäre Kompetenz der Kantone dar (Art. 3 BV). Art. 57 Abs. 2 BV verpflichtet sodann Bund und Kantone, ihre Anstrengungen zur Wahrung der inneren Sicherheit zu koordinieren. Daraus wird gefolgert, dass Bund und Kantone die Aufgabe der Erhaltung der inneren Sicherheit gemeinschaftlich obliege (Rainer J. Schweizer/Gabriela Küpfer, in: Ehrenzeller u.a., Die schweizerische Bundesverfassung, Art. 57 N. 2). Hooliganismus ist ein Problem, das an sportlichen Grossveranstaltungen auftritt. Seine Bekämpfung ist eine überregionale Aufgabe und damit ein kantonsübergreifender Koordinationsbedarf klar vorhanden. Die Regelung der vorbeugenden Massnahmen gegen gewalttätige Ausschreitungen an Sportanlässen im BWIS statt durch ein Konkordat ist zu begrüßen, da die innere und äussere Sicherheit des ganzen Landes betroffen ist. Es ist daher vorderhand gerechtfertigt, die Regelung durch den Bund auf Art. 57 Abs. 2 BV

abzustützen. Nachdem heute der Bund schon verschiedene Polizeiaufgaben erfüllt, auf welche keine Bestimmung in der BV Bezug nimmt (vgl. Rainer J. Schweizer/Gabriela Küpfer, in: Ehrenzeller u.a., Die schweizerische Bundesverfassung, Art. 57 N. 8), wird man aber in absehbarer Zukunft wohl nicht umhin kommen, in der Sicherheitsverfassung der BV (Art. 57–61) die Zuständigkeit des Bundes für bestimmte Bereiche der inneren Sicherheit klar zu regeln. In den Erläuterungen zum BWIS I wird erklärt, wieso der Bund für den Erlass der vorgeschlagenen Bestimmungen zuständig sein soll, obwohl es sich um Regelungen im Bereich der inneren Sicherheit handelt, welche durch die Kantone zu gewährleisten ist. Wir sind aus der obigen Darlegung nach wie vor der festen Auffassung, dass mit diesem Vorschlag die verfassungsrechtliche Kompetenzzuordnung grundsätzlich verletzt wird und ein allfälliges Informationssystem konsequenterweise durch die Kantone (zB. im Rahmen eines interkantonalen Konkordates), geführt werden müsste.

1.2 Materielles

Die vorliegende Vernehmlassung beschränkt sich ausschliesslich auf die Massnahmen gegen Gewalt im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen (Art. 24b ff. E-BWIS). Die neuen Bestimmungen sollen Massnahmen einführen, welche verhindern, dass behördlich bekannte Gewalttäter anlässlich von Sportanlässen Tötlichkeiten, Körperverletzungen oder Sachbeschädigungen begehen können. Sie schützen somit die friedlichen Sportfans sowie die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Diesem Zweck können wir grundsätzlich beipflichten. Die immer schlimmer werdenden Gewaltexzesse an Sportveranstaltungen stellen in der Tat eine ernstzunehmende Bedrohung der inneren Sicherheit unseres Landes dar. Um ihnen zu begegnen genügt eine strafrechtliche Verurteilung der Täter nicht, da diese erst nach ausgeführter oder versuchter Straftat erfolgen kann. Die durch die Revision des BWIS vorgesehenen neuen Instrumente in den Art. 24b – 24e, welche den kantonalen Polizeikörpern in die Hände gegeben werden sollen, stellen ein Abwehredispositiv zur Gewaltprävention an Sportveranstaltungen dar, welches ein auf den jeweiligen Fall zugeschnittenes Vorgehen gegen potentielle Täter ermöglichen sollte.

Gerade auch im Hinblick auf die Fussball- Europameisterschaft EURO 08 rechtfertigt es sich, solche verwaltungsrechtlichen Massnahmen zur Sicherheit der friedlichen Veranstaltungsbesucher (vgl. Art. 2 Abs. 4 Bst. f. Entwurf BWIS) frühzeitig zu liefern.

Unseres Erachtens genügen die heutigen Massnahmen der Stadionbetreiber und Clubverantwortlichen, gestützt auf das Hausrecht Einlasskontrollen durchzuführen und allenfalls private Stadionverbote auszusprechen, nicht mehr, um die Sicherheit der Veranstaltungsbesucher sowie der weiteren Öffentlichkeit (beispielsweise in den Innenstädten nach Beendigung des Anlasses) zu gewährleisten. Auch die Bereitschaft der Polizeibehörden, bei Bedarf sofort einzugreifen, ist zweischneidig, denn oftmals sucht die Masse der Hooligans geradezu eine Gelegenheit, um ihre Gewaltbereitschaft auszuleben und sich im Kampf mit der Polizei zu messen.

Beim Hooliganismus handelt es sich um ein Phänomen, das sich notwendigerweise in der Masse abspielt, so dass der einzelne Täter im Schutz der Menge unerkannt Straftaten ausführen kann. Notwendig sind demnach Massnahmen, welche zu einem Zeitpunkt ergriffen werden, in dem der einzelne Straftäter noch als Individuum erkennbar ist und noch nicht in die Anonymität der Masse abtauchen konnte. Das Strafrecht, zugeschnitten auf einen individualisierten Täter, vermag diesem Phänomen lediglich begrenzt gerecht zu werden.

Die vorgeschlagenen Instrumente hingegen berücksichtigen den Ansatz eines möglichst frühzeitigen Eingriffs gegen einzelne Täter. Sie dürften sich deshalb u. E. als sinnvoll erweisen und finden deshalb unsere grundsätzliche Zustimmung.

Bezüglich der Schaffung der sog. Hooligandatenbank haben wir im Rahmen der ersten Vernehmlassung zum damaligen Entwurf zu einem „Bundesgesetz über Massnahmen gegen Rassismus, Hooliganismus und Gewaltpropaganda“ festgehalten, dass wir im Kanton Solothurn glücklicherweise weitgehend vom Phänomen des Hooliganismus verschont sind. Einzig wenn im Kanton Solothurn ausserkantonale Mannschaften spielen, welche von gewaltbereiten Fans begleitet werden, kann es zu Ausschreitungen kommen. An dieser Einschätzung hat sich seither grundsätzlich nichts geändert. Wie jüngsten Zeitungsberichten zu entnehmen ist, dürfte in anderen Kantonen allerdings eine etwas andere Situation herrschen. Insbesondere wegen der EURO 08 könnte sich diese Problematik verschärfen.

1.3. Finanzielle und personelle Auswirkungen auf die Kantone

Es wird vorwiegend kantonalen Behörden, insbesondere den kantonalen Polizeibehörden obliegen, die neuen Instrumente anzuwenden. Selbst wenn die Anzahl verfügbarer Massnahmen gering sein sollte, präventive Fernhaltemassnahmen zu weniger Polizeieinsätzen führen und sich dadurch gar Einsparungen ergeben sollten, werden die Polizeikörper mit neuen anspruchsvollen Aufgaben betraut. Dies machen nur dann Sinn, wenn sie mit der erforderlichen Sorgfalt und Qualität angewendet werden, damit sie im Fall einer Ueberprüfung durch die übergeordnete Instanz bestehen. Dies bedingt, neben der entsprechenden umfangreichen Schulung, einen entsprechenden Abklärungsaufwand. Auch muss den Betroffenen das rechtliche Gehör angemessen gewährt werden. Die Umsetzung dieser Massnahmen wird demnach unweigerlich einen zur Zeit nicht näher zu beziffernden Mehraufwand und somit Mehrkosten nach sich ziehen. Sofern die vorgeschlagenen Massnahmen entgegen unserer Empfehlung auf Stufe Bund erlassen werden sollten, müsste dieser den Kantonen deshalb einen Teil des notwendigen finanziellen Aufwandes vergüten.

Sollten die Massnahmen hingegen (unter Mithilfe und Unterstützung des Bundes) auf Stufe eines interkantonalen Konkordats legiferiert werden, könnte die Frage einer allfälligen finanziellen Beteiligung des Bundes in diesem geregelt werden.

Denn unseres Erachtens muss sich der Bund ohnehin an der Umsetzung dieser Massnahmen beteiligen. Dies, obwohl es sich primär um kantonale Kernaufgaben handelt. Der gänzliche Verzicht auf entsprechende Massnahmen bzw. eine nicht koordinierte und mangelhafte Gewährleistung der Sicherheit durch die Kantone hätte negative Auswirkungen auf das Image der Schweiz als Ganzes und auf ihr Renommee als sicheres und zur Durchführung internationaler Anlässe geeignetes Land. Im ureigensten Interesse des Bundes muss es demnach sein, eine solch schädigende Wirkung möglichst zu vermeiden.

Dieses Interesse hat er mit einer entsprechenden Kostenbeteiligung wahrzunehmen.

1.4 Vorbehalt

Da wir grundsätzlich die Zuständigkeit des Bundes im geplanten Regelungsgebiet bezweifeln, erfolgen die nachfolgenden Bemerkungen unter diesem Vorbehalt. Sie bedeuten nicht die Anerkennung der Zuständigkeitsfrage.

II. Stellungnahme zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen im BWIS

Zu Art. 2 Abs. 1 bzw. Art. 2 Abs. 4 Bst. f

In S. 6 f. der Erläuterungen wird die Ergänzung der Aufgaben des Bundes umschrieben. Diese Ergänzung ist durch den Zweckartikel (Art. 1 BWIS) nicht abgedeckt. Weil die Verhinderung von Gewalt an Sportanlässen nicht direkt der Sicherung von demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen der Schweiz sowie dem Schutz der Freiheitsrechte ihrer Bevölkerung dient, kann das BWIS für die geplanten Ergänzungen nicht beigezogen werden. Dem neuen Artikel 2 Abs. 4 Bst. f BWIS stimmen wir ansonsten ohne weitere Bemerkungen zu.

Zu Art. 24a

Diese Bestimmung ist zwar nicht eigentlich Bestandteil der Vernehmlassung, wird aber trotzdem auf S. 7 der Erläuterungen nochmals vollständig aufgeführt.

Wir sind der Meinung, dass eine Bearbeitung von Personendaten ohne konkreten Bezug zu Art. 1 BWIS gegen die datenschutzrechtlichen Grundsätze der rechtmässigen Datenbearbeitung und der Zweckgebundenheit verstösst und daher unzulässig ist (Art. 4 Abs. 1 und 3 des eidg. Datenschutzgesetzes, DSG, SR 235.1). Zudem würde der Bund, soweit die Daten nicht staatsschutzrelevant sind, wie bereits erwähnt in die sicherheitspolizeilichen Vollzugskompetenzen der kantonalen Polizeibehörden (Art. 57 BV) eingreifen.

Aus diesem Grund wird eine klare Trennung zwischen der Bearbeitung von Personendaten im präventiven Staatsschutz, welche sich an den Zweck von Art. 1 BWIS halten muss, und der Datenbearbeitung im sicherheitspolizeilichen Bereich, gefordert. Soweit die Personendaten nicht staatsschutzrelevant, sondern rein sicherheitspolizeilicher Natur sind, ist deren Bearbeitung in einer auf das BWIS, insbesondere Art. 24a E-BWIS gestützten „Hooligandatenbank“ nicht rechtmässig und nicht zweckgebunden (Art. 1 BWIS, Art. 4 Abs. 1 und 3 DSG). Zudem fällt die Bearbeitung der Personendaten ausschliesslich in die Kompetenz der Kantone. Zu prüfen ist daher, ob nicht gestützt auf Art. 52 und 57 BV in einem speziellen Bundesgesetz oder einem Konkordat der KKJPD, welches in das kantonale Recht überführt wird, die Grundlage für eine Datenbank mit Informationen über Gewalttätigkeiten an Sportveranstaltungen geschaffen werden kann. Soweit Personendaten auch staatsschutzrelevant sind, ist zu überprüfen, ob und wie diese allenfalls etwa über eine technische Schnittstelle in das ISIS überführt werden können. Am Rande sei vermerkt, können kantonale Polizeiorgane mit Staatsschutzaufgaben solche staatsschutzrelevanten Personendaten bereits de lege lata online im ISIS abfragen. Der Dienst für Analyse und Prävention (DAP) des Bundesamtes für Polizei (BAP) kann überdies auch die Weitergabe solcher Personendaten an andere Stellen des kantonalen Polizeikorps oder an Private anordnen oder auf Anfrage im Einzelfall bewilligen (Art. 2 und 3 BWIS, Art. 9, 18 Abs. 2 Bst. a und d der Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit, VWIS, SR 120.2).

Zu Art. 24b

Wir befürworten die Möglichkeit eines Rayonverbots. Die festgelegte Kollisionsregel bei mehreren involvierten Kantonen erscheint uns sachgerecht.

Hingegen fragen wir uns, ob die Voraussetzung der nachweislichen Beteiligung an Gewaltakten gegen Personen oder Sachen nicht derart hoch angesetzt ist, dass diese Massnahme letztlich gar nicht effizient eingesetzt werden kann.

Sofern die Aussagen der Polizeibeamten, der Fanbeauftragten oder des Sicherheitspersonals wirklich genügen, um diesen Nachweis zu erbringen (vgl. Seite 8 der Erläuterungen), sind wir einverstan-

den. Besteht jedoch nicht die Gefahr, dass die nächst höhere Instanz strengere Anforderungen an diesen Nachweis stellt und alleine eine solche Aussage, ohne Untermauerung durch eine Fotografie oder dgl., nicht genügen lässt?

Gerade im Zusammenhang mit Hooliganismus ist es erfahrungsgemäss schwierig, einer einzelnen Person die Beteiligung an einer Straftat, welche in der Masse und durch eine Mehrzahl von Personen mitbegangen wurde, nachzuweisen. Auch Videosequenzen können nicht immer das ganze Geschehen sämtlicher Mitbeteiligter aufzeichnen.

Unter Berücksichtigung dieser Beweisschwierigkeiten, welche typisch sind für die hier relevanten Straftaten sowie in Analogie zu Art. 24c Abs. 2 und Art. 24d Abs. 1 Bst. b. BWIS schlagen wir deshalb vor, dass auch gegen Personen, bei denen konkrete und aktuelle Tatsachen die Annahme begründen, dass sie an Gewaltakten gegen Personen oder Sachen teilnehmen werden, ein Rayonverbot erlassen werden kann. Denn wenn selbst die Ausreise von Personen, welche sich noch nicht strafbar gemacht haben, zeitlich befristet verhindert werden darf, muss unter denselben Voraussetzungen auch die Verhinderung des Stadiumbesuchs im Inland (zeitlich befristet) zulässig sein. In Einzelfällen, in denen zur Verhinderung des Stadiumbesuchs die Auferlegung einer Meldepflicht als mildere Massnahme genügt (Art. 24d Abs. 1 Bst. c. BWIS), ist aus Gründen der Verhältnismässigkeit diese Auflage zu verfügen.

Es wird ohnehin der für zuständig erklärten kantonalen Behörde obliegen, die Verfügungen im Einzelfall gesetzes- und verhältnismässig auszugestalten sowie entsprechend der geltenden Verfahrensvorschriften zu eröffnen. Die von uns gewählte, unten angeführte Formulierung vermag unseres Erachtens eine allzu uferlose Anwendung zu verhindern.

Da die vorgeschlagenen Bestimmungen klar einen präventiven Zweck verfolgen, erscheint es sachgerecht, die lediglich freiheitsbeschränkende Massnahme eines Rayonverbots bereits dann aussprechen zu können, wenn Tatsachen die Annahme nahelegen, dass eine Person Gewalt ausüben wird.

Die Erläuterungen zum Rayonverbot zeigen auf, dass der Gesetzgeber sehr darauf bedacht ist, eine verhältnismässige Massnahme zu erlassen. Eine entsprechende Präzisierung (bzw. Einschränkung) von Art. 24b Abs. 1 E-BWIS wäre aber aus unserer Sicht notwendig.

Formulierungsvorschlag:

„Ein Rayonverbot kann auch gegen eine Person verfügt werden, sofern konkrete und aktuelle Tatsachen die Annahme begründen, dass sie anlässlich einer Sportveranstaltung an Gewaltakten gegen Personen oder Sachen teilnehmen wird.“

Zu Art. 24c

In dieser Bestimmung ist vorgesehen, dass die Ausreisebeschränkung im RIPOL ausgeschrieben wird (Abs. 6).

Fernhaltungsmassnahmen, welche der Personenfahndung dienen (z.B. Einreisesperren, gerichtliche Landesverweisungen usw.) sind bereits heute im RIPOL erfasst (Art. 351^{bis} Abs. 4 StGB, Art. 2 Bst. d RIPOL-Verordnung, SR 172.213.61). Ausreisebeschränkungen im Sinne von Abs. 6 sind vergleichbar mit Fernhaltungsmassnahmen und damit durch den Zweck der Personenfahndung von RIPOL abgedeckt, bedürfen aber – wie vorgeschlagen – einer ausdrücklichen Regelung. Technisch könnte via Schnittstelle über RIPOL direkt Zugriff auf das Informationssystem gemäss Art. 24a gewährt werden. Bei der Erteilung der Online-Zugriffsrechte ist das Verhältnismässigkeitsprinzip strikte zu beachten.

Im Übrigen erachten wir diese Massnahme und deren konkrete Ausgestaltung als sachgerecht.

Zu Art. 24d

Auch diese Massnahme sowie deren konkrete Ausgestaltung begrüssen wir ausdrücklich.

Insbesondere ist es richtig, der Zentralstelle Hooliganismus ein Antragsrecht zu gewähren.

Zu Art. 24e

Da die in den Buchstaben a. und b. genannten Voraussetzungen offenbar kumulativ vorliegen müssen, empfehlen wir, dies durch die entsprechende Präzisierung des Gesetzestextes zu verdeutlichen.

Vorschlag: Art. 24e BWIS: Verbindung der beiden Buchstaben a. und b. mit der folgenden Konjunktion:

Buchstabe a. „(...)“; und

Buchstabe b. „(...)“.

Zu Art. 24f, g und h

Obwohl die untere Altersgrenze im Hinblick auf den polizeilichen Gewahrsam aus präventiven Gründen doch recht tief erscheint, erachten wir sie als erforderlich. Denn es sind insbesondere auch Jugendliche, welche sich in der Hooligan Szene zu Gewaltakten hinreissen lassen.

Gemäss NZZ vom 23. Mai 2005 wurden am 5. Dezember 2004 von der Stadt- und Kantonspolizei Zürich im Bahnhof Altstetten 427 Fans des FC Basel vorübergehend festgenommen. Darunter sollen sich gar 32 Jugendliche unter 15 Jahren befunden haben.

Im Hinblick auf diese beträchtliche Anzahl sollte eventuell erneut geprüft werden, ob die Massnahmen der Ausreisebeschränkung (lit. c) und der Meldeauflage (lit. d) nicht auch auf Kinder und Jugendliche angewandt werden könnten, welche das 15. Altersjahr noch nicht vollendet haben. In diesen Fällen wäre der zuständigen kantonalen Behörde allenfalls eine Meldepflicht an die Vormundschaftsbehörde aufzuerlegen.

III. Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches

Die Änderung des Artikels 351^{bis} Abs. 1 Bst. h StGB (neu) erachten wir als richtig.

Wir laden Sie ein, unsere Überlegungen im Rahmen der weiteren Behandlung dieses Geschäftes angemessen zu berücksichtigen.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.

Walter Straumann
Landammann

sig.

Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber