

Regierungsrat

*Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch*

Bundesamt für Polizei
Vernehmlassung VWIS
z.H. Frau Ruth Altmann
3003 Bern

15. Mai 2006

Anpassung der Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (VWIS) im Rahmen des Gesetzgebungsprojekts BWIS I

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 29. März 2006 hat uns das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement zur geplanten Anpassung der Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit eingeladen. Wir danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

1. Allgemeine Bemerkungen

Wir haben uns im Schreiben an das Bundesamt für Polizei vom 7. Juni 2005 bereits zum Entwurf für ein Bundesgesetz über Massnahmen gegen Gewaltpropaganda und Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen detailliert zu den grundlegenden Problemen und den vorgeschlagenen Einzelmassnahmen geäussert (RRB Nr. 2005/1221 vom 7. Juni 2005). Die nun vorliegende Verordnungsanpassung sieht keine grundlegenden Änderungen an den damals diskutierten Massnahmen vor. Das Anliegen der Vorlage sowie die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Massnahmen erachten wir nach wie vor als sinnvoll.

Aus unserer Sicht sind die vorgeschlagenen Massnahmen (Sicherstellung, Einziehung und Vernichtung von Propagandamaterial, Rayonverbot, Ausreisebeschränkung, Meldeauflage sowie Polizeigewahrsam) notwendig und geeignet, um die öffentliche Sicherheit anlässlich von Sportveranstaltungen präventiv zu gewährleisten. Da die verantwortliche Behörde vor Ort aus diesem Bündel von zulässigen Massnahmen diejenige auswählen kann, welche sich den Umständen als angemessen verhältnismässig erweist, ermöglicht die Verordnung eine im Einzelfall sachgerechte und angemessene Lösung.

Das Gewaltpotential anlässlich der Durchführung der verschiedenen Spiele ist erfahrungsgemäss sehr unterschiedlich- abhängig u.a. von den jeweils beteiligten Akteuren und ihren Fanclubs. Dieser Umstand sollte bei der Auferlegung bestimmter Pflichten an die Ausführungskantone vermehrt berücksichtigt werden (siehe Bemerkungen zu Artikel 21d nachfolgend). Wie sich die Verordnung bewährt,

wird sich erst in der Praxis zeigen. Mit dem Inkrafttreten sollte jedenfalls mit Blick auf die kommende Europameisterschaft nicht zugewartet werden.

2. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Zu Art. 8 Abs. 1 Bst. f

Diese Ergänzung ist erforderlich, damit der DAP seinen Aufgaben nachkommen kann. Die unaufgeforderte Meldepflicht über Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen muss dem Zweck von Art. 1 BWIS entsprechen, damit sie gesetzmässig ist.

Zu Art. 17a

Die Möglichkeit, Propagandamaterial sicherzustellen und bei hinreichend konkretem und ernsthaftem Gewaltaufruf zu vernichten, erachten wir als wichtigen Beitrag, Gewalttätigkeiten möglichst zu verhindern. Der unbestimmte Rechtsbegriff „hinreichend konkret und ernsthaft“ sollte in den Erläuterungen konkretisiert werden. Im Sinne einer einheitlichen Praxis ist es unseres Erachtens sachgerecht, die Prüfung dem DAP zu überlassen.

Zu Art. 21a

Wir regen an, auch die Drohung gemäss Artikel 180 StGB in den Deliktetkatalog aufzunehmen. In Art. 21a wird (nicht abschliessend) aufgezählt, welche Verhaltensweisen als gewalttätig im Sinne des Gesetzes (Art. 24a Abs. 1 BWIS) einzustufen sind. Dabei wird sinnvollerweise auf Tatbestände des Strafgesetzbuches verwiesen. Weiter wird der Begriff des gewalttätigen Verhaltens u.a. auch auf das Mitführen oder Verwenden von pyrotechnischen Gegenständen ausgedehnt. Wie oben bereits angedeutet, gilt es, bei dieser Gleichsetzung Vorsicht walten zu lassen. Der Zweck der Revision war ursprünglich, eine griffige gesetzliche Handhabe gegen gewalttätige Hooligans zu schaffen, um vor diesem Phänomen spätestens hinsichtlich der EURO 08 bestmöglichst gewappnet zu sein. Dass nun auch das im Vergleich dazu weit weniger gefährliche Abbrennen (bzw. bereits das Mitführen) von Rauchpetarden mit der Gewalt gegen Leib und Leben gleichgestellt wird, erachten wir als heikel. Bei der Gesetzesanwendung in der Praxis muss auf diese Unterschiede Rücksicht genommen und entsprechend differenziert werden.

Zu Art. 21b Bst. b

Es ist richtig, dass im Rahmen der freien Beweiswürdigung glaubwürdige Aussagen von Polizei und sogar Privaten genügen, um den Nachweis für ein gewalttätiges Verhalten zu erbringen.

Zu Art. 21d

Hier stellt sich u. E. die Frage, ob die Pflicht zur Erstellung der entsprechenden Rayonpläne sämtlichen Kantonen obliegen soll. In einem Stadion eines Erstliga-Clubs, wie des FC Solothurn beispielsweise, finden –ein Aufstieg vorbehalten– keine Spiele der Super- oder Challenge League statt. Folglich sind die Wahrscheinlichkeit und die Gefahr gewalttätiger Ausschreitungen bei uns eher gering. Im Kanton Solothurn existiert auch keine eigentliche Hooligan-Szene. Es gibt zwar durchaus einzelne Personen mit Wohnsitz in unserem Kanton, welche sich bei einem Spiel in Basel oder Bern als Hooligan betätigen. Ihr Wirkungsfeld liegt aber eben in solchen Kantonen, welche Clubs aus einer höheren Liga beheimaten.

Die Erstellung solcher Pläne wäre mit einem personellen Mehraufwand verbunden; die Notwendigkeit dazu ist in unserem Kanton jedoch nicht gegeben. Aus diesem Grund darf die vorgeschlagene Pflicht nicht allen Kantonen unterschiedslos auferlegt werden. Für die Städte mit relevanten Spielen müssen vielmehr andere Regelungen gelten als für Stadien mit geringem Gewaltpotential.

Zu Art. 21e

Die Möglichkeit zum Erlass einer Ausreisebeschränkung soll lediglich, gestützt auf Mutmassungen über das zukünftige Verhalten, möglich sein (Art. 21e Abs. 5 des Entwurfs). Obwohl wir für das der Vorlage zugrunde liegende Anliegen grosses Verständnis aufbringen, ist eine hohe Unschärfe bei der Anwendung dieser Bestimmung nicht von der Hand zu weisen. Der die Bestimmung vollziehende DAP muss sich der Schwierigkeiten bewusst sein, eine solch offene Formulierung willkürfrei und rechtsgleich anzuwenden.

Wir gehen davon aus, dass die in den Erläuterungen zu Abs. 6 festgehaltene „gezielte“ Information der ausländischen Zoll- und Polizeibehörden bedeutet, dass gemäss dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nur die erforderlichen Behörden des Ziellandes und der Länder der möglichen Reiserouten informiert werden.

Zu Abschnitt 5b

Eine direkte Meldemöglichkeit der Sportverbände, Sportvereine oder sonstigen Veranstalter von Sportveranstaltungen an den DAP oder an die Schweizerische Zentralstelle Hooliganismus (SHZ), welche von der Stadtpolizei Zürich geführt wird, ist weder im N BWIS noch im E VWIS vorgesehen. Ebenso wenig ist die Datenbekanntgabe der kantonalen Polizeistellen über die SZH vorgesehen. Die Bestimmungen im E VWIS sehen lediglich eine unaufgeforderte Meldung der Polizei, Strafbehörden oder durch weitere in Art. 13 BWIS aufgeführte Behörden direkt an den DAP vor (Art. 8 Abs. 1 Bst. f E VWIS).

In den Erläuterungen zu Abs. 5a wird hingegen bezüglich der Mitteilung von Massnahmen ein Informationsfluss von den kantonalen Polizeibehörden über die SZH an den DAP vorgeschlagen, um eine Triage der Meldungen beim SZH zu ermöglichen. Ebenso wird am selben Ort eine Information über ausgesprochene Stadionverbote von den Sportverbänden und -vereinen an die SZH vorgesehen. Damit diese Informationswege datenschutzrechtlich zulässig sind, bedarf es dafür einer gesetzlichen Grundlage, die bis anhin fehlt. Angesichts der Schwere des Eingriffs in die Persönlichkeits- und Freiheitsrechte der betroffenen Personen sollten diese Grundlagen in einem formellgesetzlichen Erlass, also in N BWIS, geschaffen werden. Im Sinne einer befristeten Übergangslösung bis die Frage der definitiven Rechtsgrundlage (Konkordat) gelöst ist, könnte im E VWIS eine längstens bis zum 31. Dezember 2009 geltende gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

Im weiteren wird wohl nicht nur der DAP ausländischen Behörden Informationen weitergeben (Art. 24a Abs. 9 N BWIS und Art. 21l E VWIS), sondern werden die ausländischen Stellen auch Daten an den DAP liefern. Auch die Aufnahme dieser Daten im HOOGAN-Informationssystem und die entsprechenden Kriterien sollten geregelt werden.

Zu Art. 21k

Die Daten werden gemäss Art. 21k Abs. 1 zur Umsetzung von Massnahmen gegen Gewalt bei Bedarf an die Organisatoren von Sportveranstaltungen weitergegeben. Da es sich dabei um heikle Daten im Bereich des Datenschutzes handelt, gilt es achtzugeben, dass diese Unterlagen von den Veranstaltern nach Beendigung des entsprechenden Anlasses wirklich vernichtet werden und die Veranstalter auf die entsprechenden Konsequenzen bei Nichtbeachtung hingewiesen werden.

In den Erläuterungen zu Abs. 2 wird festgehalten, dass unter elektronischen Personenerkennungssystemen auch Systeme zur Videoüberwachung und Gesichtserkennung fallen. Auch wenn biometrische Gesichtserkennung durch private Personen (Organisatoren) und nicht durch das Bundesamt für Polizei (BAP) oder den DAP erfolgt, braucht es für deren Einsatz eine formelle gesetzliche Grundlage. Denn die Daten, die für den Abgleich eingesetzt werden, stammen aus dem HOGAN-Informationssystem, für welches eine formell-gesetzliche Grundlage in Art. 24a N BWIS geschaffen wird. Die gesetzliche Grundlage müsste dabei unter anderem Ausführungen dazu enthalten, wann solche biometrische Gesichtserkennungssysteme eingesetzt werden dürfen, wer darauf Zugriff hat, welche Daten darin enthalten sind, wie der Abgleich stattfindet und wann die Daten wieder gelöscht werden müssen. Auch eine Strafnorm respektive Konventionalstrafen in entsprechenden Verträgen zwischen den Organisatoren und dem BAP/DAP bei Verstössen wären wünschenswert.

Zu Art. 21m

Die klare Regelung der relativen und absoluten Aufbewahrungsdauer wird begrüsst. Es fehlt hingegen eine Bestimmung über die Löschung von Personendaten nach einem Freispruch, einer Einstellung des Verfahrens, der Löschung des Strafregistereintrags, etc.. Damit kann dem Grundsatz der Richtigkeit und Aktualität Rechnung getragen werden (Art. 5 des eidg. Datenschutzgesetzes, siehe z.B. §§ 12, 39 und 40 der kantonalen Verordnung über die polizeiliche Datenerhebung, -bearbeitung und -speicherung, PoDaVO, BGS 511.13, abrufbar unter www.so.ch – Top-Links – Bereinigte Gesetzessammlung BGS).

Die Personendaten werden nach Art. 21m drei Jahre nach Ablauf der zuletzt verfügten Massnahme, jedoch spätestens 10 Jahre nach deren Eintrag gelöscht. Da ein Eintrag für die betroffene Person schwerwiegende Konsequenzen haben kann (Rayonverbot, Ausreiseverbot) und bereits relativ leichte und weit verbreitete Tatbestände wie das Abbrennen von Rauchpetarden als Gewalttätigkeit gelten, erscheinen uns der Zeitraum von drei Jahren als obere Grenze. Es ist klar, dass – um die Verwaltung der Datenbank nicht unnötig zu verkomplizieren – für alle Tatbestände die selben Fristen gelten müssen. Doch erachten wir es grundsätzlich als wichtig, dass bei der Anwendung dieses Gesetzes das Hauptaugenmerk auf die gewaltbereiten Hooligans gelegt wird und nicht echte Fans unnötig kriminalisiert werden.

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

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Christian Wanner
Landammann

sig.
Yolanda Studer
Staatsschreiber-Stellvertreterin

