



Referendum BWIS

Vernehmlassungsantwort zur Vorlage an den Landrat:

Beitritt zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen sowie Anpassung des Dekrets zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Dekret BWIS)



Finalissima im Joggeli (10. Mai 2008)

Photo by waldweb

Der Verein Referendum BWIS lehnt das vorgeschlagene Konkordat vollumfänglich ab. Gerne nutzen wir die Möglichkeit, um mit dieser Vernehmlassungsantwort unsere ernstesten Bedenken auszudrücken.

Vorbemerkungen

Die vorgeschlagene „Konkordatslösung“ ist eine Hybridlösung, die Datenbank verbleibt beim Bund, und die gesetzlichen Grundlagen für Massnahmen werden von den Kantonen erlassen. Ein Konkordat wäre gar nicht nötig, weil ein von den Kantonen gemeinsam getragener Gegenstand (wie zum Beispiel die Polizeischule im Konkordat von Hitzkirch) fehlt, die gesetzlichen Grundlagen könnte jeder Kanton allein erlassen.

Wie schon der Abschnitt 5a BWIS verstösst der in die Vernehmlassung geschickte Erlass gegen die EMRK, insbesondere gegen Artikel 6 (Unschuldsvermutung) sowie neu auch gegen Art. 13 (Recht auf wirksame Beschwerde).

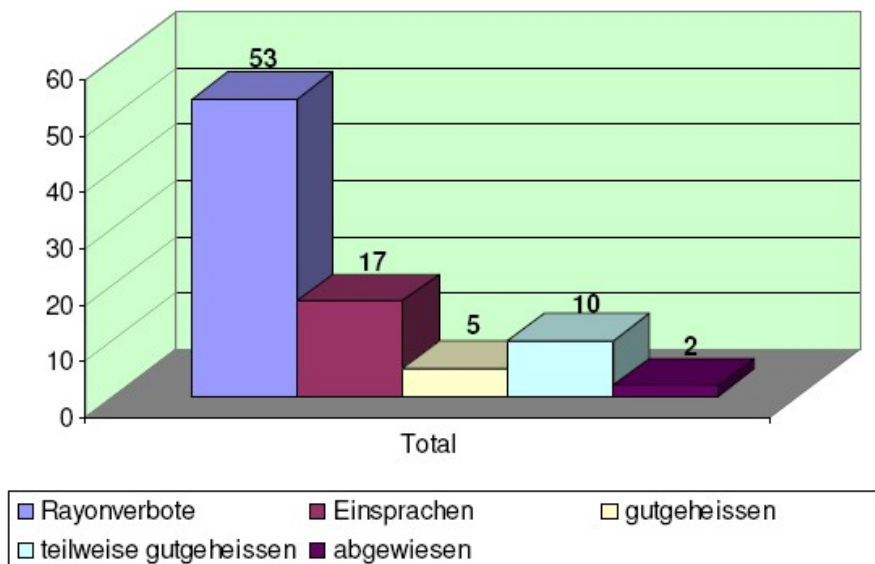
Bezüglich Unschuldsvermutung werden zwar die Autoren von BWIS I und des vorliegenden Konkordats nicht müde zu behaupten, dass die Massnahmen rein präventiven Charakter hätten und nicht strafrechtlicher Natur seien. Floskeln wie „es kann eingeschritten werden, bevor etwas passiert ist“ etc. sollen diese These untermauern. Mit diesen Wortspielereien soll glaubhaft gemacht werden, dass es sich hier um reine Verwaltungsmassnahmen handelt, welche nicht der Unschuldsvermutung gemäss EMRK und dem europäischen Kodex für Polizeietik unterstehen.

Bei genauerem Betrachten wird aber schnell klar, dass genau das Gegenteil der Fall ist. Jede Massnahme (Rayonverbot [Art. 4], Meldeauflage [Art. 6] und Polizeigewahrsam [Art. 8]) setzt voraus, dass die betreffende Person eines Vergehens gemäss Art. 2 verdächtigt wird. In den meisten Fällen ist bereits eine polizeiliche Anzeige oder eine Anzeige von privater Seite erfolgt, und ein Strafverfahren läuft. Die meisten Massnahmen sind somit untrennbar mit der Anschuldigung, ein Vergehen begangen zu haben, verknüpft. Genau genommen handelt es sich um Nebenstrafen, welche zusätzlich zu einer möglichen Strafe ausgesprochen werden. Aus diesem Grund sind auch für ausgesprochene Massnahmen die Minimalgarantien gemäss Art. 6 EMRK einzuhalten.

Zusätzlich verletzt das Konkordat auch das Recht auf wirksame Beschwerde (Art. 13 EMRK). Die Polizei soll neu Stadionverbote empfehlen können; gegen ein Stadionverbot, welches doppelt so lange dauert wie ein Rayonverbot, ist keine Beschwerde möglich. Eine Beschwerde gegen die Empfehlung eines Stadionverbots kann auch nicht erwirken, dass ein Stadionverbot zurückgenommen werden muss.

Neben der EMRK und dem europäischen Kodex für Polizeiethik verletzt der vorgeschlagene Gesetzestext auch mehrere Bestimmungen der Bundesverfassung, insbesondere das Willkürverbot gemäss Art. 9 BV: Laut Art. 10 sollen von den Behörden Stadionverbote empfohlen werden können. Ein ausgesprochenes Stadionverbot gilt dann nach Art. 3 Abs. 1 lit. c als Nachweis gewalttätigen Verhaltens und kann zu einer Massnahme gemäss Art. 4, 6 und 8 führen.

Bereits unter BWIS ist die Beschwerdemöglichkeit gegen Massnahmen stark eingeschränkt, weil die aufschiebende Wirkung entzogen ist und in vielen Kantonen die Behandlung von Einsprachen so lange herausgezögert wird, bis die Massnahme ohnehin ausgelaufen ist. Aber selbst dieser Rechtsschutz ist offenbar der Polizeidirektorenkonferenz zu viel, der neue Artikel 10 lässt keinen anderen Schluss zu. Diese Änderung hat sich wohl in der Praxis als „nötig“ erwiesen, weil von 17 Einsprachen gegen Rayonverboten 5 gutgeheissen, 10 teilweise gutgeheissen und nur 2 abgewiesen wurden (Stand Anfang Mai 2008).



Der vorgeschlagene Erlass veletzt auch die kantonale Verfassung, insbesondere § 85, weil ein durch eine ausserkantonale Stelle gemäss Art. 8 Abs. 6 angeordneter Polizeigewahrsam, welcher von der Kantonspolizei Baselland durchzuführen ist, nicht von einem basellandschaftlichen Richter überprüft werden kann.

Das Dekret schliesslich kann nicht abgeändert werden, weil die gesetzliche Grundlage dafür (§ 23 GOG) nach Wegfall des bundesrechtlich abgestützten Polizeigewahrsams ebenfalls wegfällt. Die richterliche Überprüfung muss spätestens ab 2010 auf Gesetzesstufe geregelt werden.

Kommentare zu den einzelnen Artikeln

zu Art. 1 (Zweck)

Der umschriebene Zweck stimmt nicht mit den nachfolgenden Artikeln überein. Die Massnahmen sind nicht vorbeugend, sondern greifen erst, wenn eine Person beschuldigt wird, ein Vergehen begangen zu haben.

In einem Vortrag an einer Veranstaltung zum Thema „Datenschutz und Hooliganismus“ vom 8. April 2008 bemängelte auch der Leiter der Zentralstelle Hooliganismus, dass mit dem Hooligangesetz keine Präventivdaten gewonnen werden können.



- Keine Präventivdaten – Deanonymisierung ist nur beschränkt möglich - Polizeibehörden brauchen zusätzliche Datenbank
- Befristung der Massnahmen (Rayonverbote, Meldeauflage, Polizeigewahrsam) bis 31.12.2009
- Mindestdauer der Rayonverbote ist zu kurz – unterschiedliche Fristen bei nationalen Stadionverboten von mind. 2 Jahren
- Rayonverbote gelten nur kommunal bzw. für 1 bis 2 Stadien
- Flexibilität nicht gewährleistet (Wochenendspiele)
- Zaghafte Umsetzung in vielen Kantonen
- Defizite in der Umsetzung einzelner Massnahmen

zu Art. 2 (Definition gewalttätigen Verhaltens)

Abs. 2 ist zu wenig klar formuliert. Gewalttätiges Verhalten ist nicht etwa „**das Mitführen oder Verwenden von Waffen, Sprengmitteln, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen an Sportstätten**“, sondern „**die**

Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch das Mitführen oder Verwenden von Waffen, Sprengmitteln, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen an Sportstätten“. Darüber, wie die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zu definieren ist, schweigt sich der Artikel aus. Dies führt zwangsläufig zu willkürlichen Auslegungen.

Für den Verein Referendum BWIS ist nicht nachvollziehbar, weshalb nicht zwischen der Verwendung von Pyro zum Ausdruck von Freude, etwa zur Begrüssung der Mannschaft oder nach einem Sieg, und der Verwendung von Pyro als Waffe unterschieden wird. Möglicherweise ist mit „Gefährdung der öffentlichen Sicherheit“ die Verwendung von Pyro als Waffe gemeint, aber dann sollte die Formulierung klarer sein.

Ebenso ist die Umschreibung „auf dem An- und Rückreiseweg“ zu allgemein gehalten und somit zu wenig klar.

Der Verein Referendum BWIS wundert sich, dass nur der Transport von Pyro auf dem An- und Rückreiseweg, nicht aber wirkliche Ausübung von Gewalt als gewaltbereites Handeln eingestuft wird. Dies stärkt die schon seit langem gehegte Vermutung, dass die angeblich zunehmende Gewalt an Sportveranstaltungen und die EURO 08 lediglich Vorwände für ein Anti-Pyro-Gesetz nach dem Gusto des Eishockey- und Fussballverbands waren. Die kürzlich veröffentlichte Nationalfondsstudie **„Le football à l'épreuve de la violence et de l'extrémisme“** belegt, dass bereits zur Zeit der Botschaft des Hooligangesetzes an die eidgenössischen Räte die Hooligans aus den Stadien verschwunden waren.

Zu Art. 3 (Nachweis gewalttätigen Verhaltens)

Dass Stadionverbote gemäss Buchstabe c als Nachweis gewalttätigen Verhaltens gelten, verstösst in Verbindung mit Art. 10 (Empfehlung Stadionverbot) gegen das Willkürverbot.

Zu Art. 4 und 5 (Rayonverbot)

Die gängige Handhabung des Rayonverbots mit allgemein abgefassten „Daueraufträgen“ erfüllt die vom Bundesgericht im Zusammenhang mit der Strafandrohung gemäss Art. 292 StGB geforderten Bestimmtheit, wonach die in der Verfügung getroffene Anweisung derart präzise gehalten sein muss, dass der Adressat sein Verhalten tatsächlich danach richten kann, in keiner Weise. Ein präzise gehaltenes Rayonverbot beginnt zu einer bestimmten Uhrzeit an einem bestimmten Datum und endet zu einem bestimmten Zeitpunkt an diesem Tag, anschliessend ist die Verfügung nicht mehr wirksam.

Der Zweck des Rayonverbots soll sein, dass sich die betreffende Person vom Umfeld des Vereins fernhält. Erreicht wird mit dem heute gängigen Vorgehen gerade das Gegenteil, Betroffene müssen sich intensiv mit ihrem Verein befassen, um alle Spieltermine inkl. Trainings- und Freundschaftsspiele sowie alle Spielverschiebungen peinlichst genau in Erfahrung zu bringen, nur um den Anforderungen eines Rayonverbots genügen zu können.

Sofern die Kantone wirklich ein Konkordat einzuführen belieben, muss hier eine Regelung getroffen werden, wie sie auch bei der Datenübergabe an Sportveranstalter gehandhabt wird: Jeweils vor einem Spiel werden die Daten (resp. das Rayonverbot) ausgehändigt, nach dem Spiel müssen die Daten wieder gelöscht werden (resp. das Rayonverbot ist hinfällig).

Zu Art. 6 und 7 (Meldeauflage)

Hier gelten die selben Überlegungen wie vorhergehend unter Art. 4 und 5 dargelegt. Eine Meldeauflage muss klar und unmissverständlich das Datum und die Uhrzeit enthalten, um den Anforderungen einer Strafandrohung nach Art. 292 StGB zu genügen.

Nicht ganz versteht der Verein Referendum BWIS, weshalb die Meldeauflage grundsätzlich auf einer Polizeistelle am Wohnort zu erfolgen haben soll, wo doch die grosse Mehrheit der Gemeinden im Kanton über gar keine Polizeistelle verfügt. Dass die wenigen Polizeistellen, die es gibt, an einem Grossanlass wie der Euro 08 geschlossen werden, macht die Sache auch nicht besser. Selbst bei normalen Meisterschaftsspielen des FC Basel (an Wochenenden und abends) sind die meisten Polizeistellen nicht besetzt.

Art. 6 Abs 1 lit. b ist nicht mit dem Willkürverbot vereinbar. Diese Bestimmung erlaubt Meldeauflagen, ohne dass vorher ein Rayonverbot verletzt wurde. Damit wird das Kaskadenprinzip der Massnahmen und somit die Verhältnismässigkeit ausgehebelt.

An dieser Stelle sei daran erinnert, dass das Hooligangesetz der deutschen Datenbank „Gewalttäter Sport“ nachempfunden ist. In Deutschland wurde ein ähnliches Meldeverfahren auf einer bestimmten Polizeistelle angewendet, bis ein Gericht befand, dass der Zweck der Meldeauflage auch erfüllt wird, wenn sich Betroffene auf irgend einer Polizeistelle im Land melden. Die Verpflichtung zum Aufsuchen einer bestimmten Polizeistelle sei unverhältnismässig, weil sie sie Bewegungsfreiheit völlig unnötig einschränke. Dies gilt vorbehaltlos auch für die Schweiz.

zu Art. 8 (Polizeigewahrsam)

Die Bestimmung in Abs. 6, wonach auch eine ausserkantonale Stelle Polizeigewahrsam anordnen kann, welcher von der Kantonspolizei Baselland durchzuführen ist, führt dazu, dass ein derartiger Freiheitsentzug nicht von einem basellandschaftlichen Richter überprüft werden kann.

Dadurch wird § 85 der Kantonsverfassung verletzt, das Urteil vom 15. August 2007 des Kantonsgerichts (vgl. Seite 6 der Vorlage an den Landrat) lässt grüssen.

Unter dem Regime von BWIS tritt dieser Konflikt mit der Kantonshoheit nicht auf, weil Bundesrecht kantonalem Recht übergeordnet ist.

Das Problem kann auch nicht durch eine zusätzliche basellandschaftliche Haftanordnung umgangen werden, weil die ausserkantonale Stelle Vorrang hat, falls dort Ausschreitungen befürchtet werden.

zu Art. 9 (Handhabung des Polizeigewahrsams)

Auf der Liste gemäss Abs. 2 ist Art. 144 StGB fragwürdig, insbesondere ist nicht voraussehbar, dass grosser Schaden entstehen würde.

Art. 221 bis 224 StGB auf dieser Liste sind lächerlich. Denkbar ist einzig die Gefährdung des Lebens durch das Verwenden einer Fackel als Waffe, dies ist aber mit Art. 129 StGB bereits abgedeckt.

zu Art. 10 (Empfehlung Stadionverbote)

Der Sinn dieses Artikels ist nicht ersichtlich.

Sofern sich eine Person gewalttätig verhalten hat, kann ein Rayonverbot verhängt werden. Die Stadionbetreiber haben somit die Möglichkeit, dieser Person den Zutritt zum Stadion zu verweigern, schliesslich werden genau zu diesem Zweck Daten aus HOOGAN an Stadionbetreiber weitergegeben. Ein Stadionverbot ist nicht notwendig.

Besteht kein Grund für die Anordnung eines Rayonverbots, gibt es auch keine Veranlassung, ein Stadionverbot zu empfehlen. Da die Wirkung die gleiche wäre wie bei einem Rayonverbot (ein Sportanlass kann nicht besucht werden), würden dadurch die Bestimmungen in Art. 4 umgangen, was nicht mit dem Willkürverbot (Art. 9 BV) vereinbar ist.

Sofern ein empfohlenes Stadionverbot ausgesprochen wird, gibt es keine wirksame Beschwerde (Art. 13 EMRK) dagegen.

Zudem dauert ein Stadionverbot mindestens 2 Jahre, ein Rayonverbot höchstens 1 Jahr. Auch aus diesem Gesichtspunkt ist die Empfehlung eines Stadionverbots unverhältnismässig und willkürlich.

Da ein ausgesprochenes Stadionverbot nach Art. 3 Abs. 1 lit. c als Nachweis gewalttätigen Verhaltens gilt, kann mit der Empfehlung eines Stadionverbots ein Beweis geschaffen werden, was gegen das Willkürverbot verstösst.

Der Umfang der Daten in der Hooligandatenbank und die Bedingungen zur Bekanntgabe an Dritte bleiben auch nach dem 31. 12. 2009 im BWIS geregelt. Eine Datenweitergabe an Stadionbetreiber zu einem anderen Zweck als der Zutrittskontrolle ist nicht zulässig.

Der Verein Referendum BWIS wird den Eindruck nicht los, dass die Polizeidirektorenkonferenz mit diesem Artikel bewusst eine Willkürerlaubnis für die Polizei schaffen will.

Im bereits erwähnten Vortrag vom 8. April 2008 prahlt der Leiter der Zentralstelle Hooliganismus damit, dass bereits heute aufgrund von HOOGAN-Einträgen Stadionverbote erteilt werden:



- Neues polizeiliches Einsatzmittel: Problemfans können vom Stadion ferngehalten werden
- Grosse Verunsicherung der Szene, hauptsächlich im Umfeld des Fussballs
- Weitergabe von ereignisbezogenen Daten an die Organisatoren von Sportveranstaltungen und private Sicherheitsdienste – restriktiv Datenweitergabe
- Ausstellen von nationalen Stadionverboten aufgrund von HOOGAN – Einträgen
- Temporärer Import von Gewalttäterdateien von an der EURO 08 teilnehmenden und in der Schweiz spielenden Nationen in Hoogan (ca. 30'000 Datensätze)

Beweise für dieses illegale Vorgehen ohne Rechtsgrundlage liegen aus den Kantonen Aargau, Basel-Stadt, Luzern und St. Gallen vor.

zu Art. 12 (Aufschiebende Wirkung)

Rayonverbote setzen voraus, dass die betreffenden Personen eines Vergehens gemäss Art. 2 verdächtigt werden. In den meisten Fällen ist bereits eine polizeiliche Anzeige oder eine Anzeige von privater Seite erfolgt, und ein Strafverfahren läuft. Vorliegende Anzeigen sind eine der Bedingungen gemäss Art. 3, welche ein Rayonverbot, erst möglich machen. Die meisten Rayonverbote sind somit untrennbar mit der Anschuldigung, ein Vergehen begangen zu haben, verknüpft. Daher ist die Unschuldsvermutung gemäss Art. 6 EMRK einzuhalten, was bedeutet, dass Beschwerden grundsätzlich aufschiebende Wirkung haben müssen.

Damit Personen, denen kein Vergehen angelastet wird, nicht schlechter gestellt sind als die Mehrheit, gegen die ein Strafverfahren läuft, ist nach dem Gleichbehandlungsgebot und dem Prinzip der Verhältnismässigkeit die aufschiebende Wirkung einer Beschwerde grundsätzlich bei allen verfügbaren Massnahmen zu gewähren.

Die aufgeführten Gründe für den Entzug der aufschiebenden Wirkung überzeugen nicht. In Zürich etwa wurden Rayonverbote erst Monate nach einem Vorfall ausgesprochen, und die Behandlung der Beschwerde erfolgte innert 10 Tagen. Es liegt an den Kantonen, für schnelle Überprüfungsverfahren zu sorgen.

In St. Gallen wird die Behandlung einer Beschwerde selbst nach der Einstellung des Strafverfahrens, welches zum Rayonverbot geführt hat, hinausgezögert, bis das auf ein Jahr begrenzte Rayonverbot ohnehin ausgelaufen ist. Dieser missbräuchlichen Anwendung des Gesetzes, welche der Unmöglichkeit einer Beschwerde gleichkommt, muss ein Riegel geschoben werden.

Änderung Dekret

Wie der Rechtsdienst des Regierungsrats bereits am 5. Dezember 2006 in seinem Mitbericht zur in der Zwischenzeit vom Kantonsgericht teilweise aufgehobenen kantonalen Verordnung zu BWIS dargelegt hat, kann der Landrat richterliche Behörden und das Verfahren lediglich für den Vollzug neuer Bundesgesetze gestützt auf § 23 GOG per Dekret festlegen. Falls der Polizeigewahrsam ab 1. 1. 2010 auf kantonales Recht gestützt wird, ist für die Regelung der Haftüberprüfung selbstverständlich eine Gesetzesform zwingend.

Die vorgeschlagene Änderung des Dekrets, welches noch gar nicht vom Landrat verabschiedet wurde, ist daher nicht möglich.

Ohnehin ist der Verein Referendum BWIS der Auffassung, dass die Regelung der Haftüberprüfung per Dekret nicht zulässig ist. Zwar bezeichnet § 23 GOG den Landrat als zuständig, die richterliche Behörde und das Verfahren zum Vollzug neuer Bundesgesetze zu regeln; diese Kompetenz hat der Landrat aber aufgrund § 63 KV sowieso. § 63 Abs. 3 KV bestimmt, dass Dekrete nicht der Volksabstimmung unterliegen. Somit ist ein entsprechender Erlass als Verordnung zu qualifizieren. Aufgrund § 63 Abs. 1 KV muss der Landrat alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in der Form des Gesetzes erlassen. Im Lichte von Art. 30 und 31 BV sowie Art. 5 EMRK, kombiniert mit der Beschwerdefreudigkeit des Vereins Referendum BWIS, erscheint eine kurze Halbwertszeit des vorgeschlagenen Dekrets als wahrscheinlich (vgl. 1C_158/2007, Verein Referendum BWIS gegen Regierungsrat des Kantons Zürich, Erwägung 3).

Abschliessende Bemerkungen

Der Verein Referendum BWIS lehnt das vorgeschlagene Konkordat aufgrund der vorstehend erläuterten Ungereimtheiten vollumfänglich ab.

Den eidgenössischen Räten wird empfohlen, nicht auf die Botschaft des Bundesrats einzutreten und den Abschnitt 5a BWIS per 31. 12. 2009 ersatzlos auslaufen zu lassen, wie dies ursprünglich geplant war.

Dem Landrat wird empfohlen, diese Vorlage des Regierungsrats zurückzuweisen.

Ebenso wird dem Landrat empfohlen, dafür besorgt zu sein, dass Vorlagen in Zukunft durch den Rechtsdienst des Regierungsrats geprüft werden, bevor sie in eine Vernehmlassung geschickt werden. Einen derart fehlerbehafteten Entwurf kommentieren zu müssen ist eine Zumutung.

www.referendum-bwis.ch

Postkonto 60-601307-2

30. Juni 2008