



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
DEPARTEMENT FEDERAL DE JUSTICE ET POLICE
DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens
über den Entwurf

der Revision der

**Verordnung des Bundesrates über Massnahmen zur
Wahrung der inneren Sicherheit (VWIS)**

Juni 2006

Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	5
2	Generelle Einschätzung der Vorlage	5
3	Stellungnahmen zu den einzelnen Bestimmungen des Verordnungsentwurfs	6
	Art. 8 Abs. 1 Bst. f Allgemeine Informationsaufträge	6
	Art. 17a Sicherstellung, Einziehung und Vernichtung von Propagandamaterial	6
	Abschnitt 5a: Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen	6
	Art. 21a Gewalttätiges Verhalten	6
	Art. 21b Nachweis gewalttätigen Verhaltens	7
	Art. 21c Rayonverbot	7
	Art. 21d Rayons	8
	Art. 21e Ausreisebeschränkung	8
	Art. 21f Meldeauflage	8
	Abschnitt 5b: Das elektronische Informationssystem über Personen, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen gewalttätig verhalten haben (HOOGAN)	8
	Art. 21h Zweck	8
	Art. 21i Zugang zum elektronischen Informationssystem HOOGAN	9
	Art. 21k Verwendung und Weitergabe der Daten durch Organisatoren von Sportveranstaltungen	9
	Art. 21l Weitergabe der Daten an ausländische Behörden	9
	Art. 21m Aufbewahrung und Löschung der Daten	9
	Art. 23a Übergangsbestimmungen	9

Liste der Teilnehmer am Vernehmlassungsverfahren

1. Kantone

- Staatskanzlei des Kantons Zürich, Kaspar Escher-Haus, 8090 Zürich
- Staatskanzlei des Kantons Bern, Postgasse 68, 3000 Bern 8
- Staatskanzlei des Kantons Luzern, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern
- Standeskanzlei des Kantons Uri, Postfach, 6460 Altdorf 1
- Staatskanzlei des Kantons Schwyz, Postfach, 6431 Schwyz
- Staatskanzlei des Kantons Obwalden, Rathaus, 6060 Sarnen
- Staatskanzlei des Kantons Nidwalden, Rathaus, 6370 Stans
- Regierungskanzlei des Kantons Glarus, 8750 Glarus
- Staatskanzlei des Kantons Zug, Postfach 156, 6301 Zug
- Chancellerie d'Etat du Canton de Fribourg, 1700 Fribourg
- Staatskanzlei des Kantons Solothurn, Rathaus, 4509 Solothurn
- Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt, Rathaus, Postfach, 4001 Basel
- Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal
- Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen, Rathaus, 8200 Schaffhausen
- Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden, 9100 Herisau
- Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden, 9050 Appenzell
- Staatskanzlei des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen
- Regierungsrat des Kantons Graubünden, Reichsgasse 35, 7001 Chur

- Staatskanzlei des Kantons Aargau, 5001 Aarau
- Staatskanzlei des Kantons Thurgau, 8510 Frauenfeld
- Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino, 6501 Bellinzona
- Chancellerie d'Etat du Canton de Vaud, Château cantonal, 1014 Lausanne
- Chancellerie d'Etat du Canton du Valais, 1951 Sion
- Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel, Château, 2001 Neuchâtel
- Chancellerie d'Etat du Canton de Genève, Rue de l'Hôtel-de-Ville 2, 1211 Genève 3
- Chancellerie d'Etat du Canton du Jura, Rue du 24-Septembre 2, 2800 Delémont

2. Übrige Behörden, Organisationen und Institutionen

- Vereinigung der schweizerischen Datenschutzbeauftragten (DSB.CH),
- Swiss olympic association,
- Fédération des Entreprises Romandes
- Pro Sportstadt Zürich

1 Überblick

Mit Rundschreiben vom 29. März 2006 unterbreitete das EJPD den Kantonen den Entwurf für eine Revision der Verordnung des Bundesrates über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (VWIS), mit der die Gesetzesänderung näher ausgeführt wird, sowie den Erläuternden Bericht hierzu. Die Adressaten konnten hierzu bis zum 29. Mai 2006 Stellung beziehen. Insgesamt wurden die Vernehmlassungsunterlagen an 26 Kantone versandt.

Aus eigener Initiative reichten nach Eröffnung der Vernehmlassung folgende Organisationen eine Stellungnahme ein: die Vereinigung der schweizerischen Datenschutzbeauftragten (DSB), die swiss olympic association, die Fédération des Entreprises Romandes und Pro Sportstadt Zürich. Bis zum 2. Juni 2006 sind insgesamt 30 Stellungnahmen eingegangen. Deren vier hatten keine Bemerkungen zum Verordnungsentwurf oder zum Erläuternden Bericht.¹ Der vorliegende Bericht wertet somit 26 Stellungnahmen aus oder, nach ihrer Herkunft, die Antworten von:

- 22 Kantone und
- 4 weiteren Behörden, Organisationen und Verbänden.

2 Generelle Einschätzung der Vorlage

Die grosse Mehrheit der Kantone² und Organisationen³, die sich zur Vorlage geäussert haben, begrüssen grundsätzlich die vorgeschlagenen Änderungen und beurteilen die Vorschläge als geeignet, um der Gewalt im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen und der Verbreitung von zu Gewalt aufrufender Propaganda entgegenzuwirken. Der gesetzgeberische Handlungsbedarf wurde praktisch von allen Vernehmlassern als ausgewiesen anerkannt. In einzelnen Punkten schlugen etliche Vernehmlassungsteilnehmer Änderungen und Ergänzungen vor.

- Es wird unterstrichen, dass die Verhältnismässigkeit zwischen den Schutzmassnahmen zugunsten der Allgemeinheit und den Eingriffen in die Persönlichkeitsrechte Einzelner gewahrt sein muss (BS, ZG, SO, SZ, VD, FR; DSB.CH, Fédération des Entreprises Romandes)
- Die Bedeutung der Fan-Arbeit durch Sportclubs und Verbände wird von vielen Vernehmlassungsteilnehmern hervorgehoben, und es wird bedauert, dass die sozialpädagogische Prävention in der Gesetzgebung keinen grösseren Stellenwert erhalten hat (BS, ZG, BE, FR, swiss olympic association).
- Der Kanton Zug lehnt die Vorlage nicht ab, hegt aber namentlich grundsätzliche Bedenken hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Kompetenz des Bundes, in diesem Bereich zu legiferieren. Die verfassungsmässige Kompetenz des Bundes zur Legiferierung wird auch von weiteren Vernehmlassungsteilnehmern thematisiert. Während der Kanton Aargau sowie die DSB.CH diesbezüglich ebenfalls Bedenken äussern, nimmt der Kanton Waadt eine Bundeskompetenz im Rahmen von Artikel 57 Absatz 2 BV ausdrücklich an.

¹ OW, NW, JU, UR

² ZH, OW, GL, SZ, AG, TG, SH, LU, SO, VS, NW, VD, GR, BE, JU, FR, AR, BS, BL, GE, UR, AI, TI, SG, NE

³ swiss olympic association, Fédération des Entreprises Romandes und Pro Sportstadt Zürich

- Der Kanton Zug meint, das Bearbeiten von Personendaten ohne konkreten Bezug zu dem in Artikel 1 BWIS festgehaltenen Zweck verstosse gegen datenschutzrechtliche Grundsätze. Die DSB.CH können zwar dem Zweck des Erlasses grundsätzlich beipflichten, bemängeln aber schwerpunktmässig die zwei gleichen Bereiche wie der Kanton Zug.

3 Stellungnahmen zu den einzelnen Bestimmungen des Verordnungsentwurfs

Art. 8 Abs. 1 Bst. f Allgemeine Informationsaufträge

Die Kantone Schwyz, St Gallen und Zürich bemängeln, dass der Begriff der Sportveranstaltung nicht hinreichend definiert ist.

Art. 17a Sicherstellung, Einziehung und Vernichtung von Propagandamaterial

Abs. 1

Mehrere Kantone⁴ begrüssen die Möglichkeit, Propagandamaterial sicherzustellen und zu vernichten, ausdrücklich.

Der Kanton Luzern beanstandet die unverzügliche Weitergabe an den Dienst für Analyse und Prävention (DAP), weil laufende Strafverfahren beeinflusst würden.

Abs. 2

Drei Kantone und die DSB.CH fordern, dass der unbestimmte Rechtsbegriff „hinreichend“ in den Erläuterungen konkretisiert werden sollte.⁵

Abs. 3

Der Kanton Tessin beanstandet den Begriff „Instruktionszweck“, weil es nach seiner Meinung nicht klar ist, was darunter zu verstehen sei.

Abschnitt 5a: Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

Art. 21a Gewalttätiges Verhalten

Abs. 1

Sieben Kantone⁶ plädieren für eine Ausweitung der vorgeschlagenen Definition von gewalttätigem Verhalten. Während die Kantone Genf und Bern verlangen, dass Rassendiskriminierung (Art. 261bis des Schweizerischen Strafgesetzbuches [StGB; SR 311.0]) auch als Gewaltakt eingestuft werden soll, wünschen die Kantone Zürich, Thurgau und Solothurn, dass auch Drohungen allgemein (StGB Art. 180) als Gewaltakte gelten. Der Kanton Zürich möchte zudem noch die Anstiftung zu fahrlässiger Tötung (117 StGB) und zu fahrlässiger schwerer Körperverletzung (Art. 125 Abs. 2 StGB) als Gewaltakte erwähnt haben. Der Kanton Thurgau verlangt Ergänzungen zu den Tatbeständen der

⁴ SO, GL, SH, TG, SO

⁵ SO, VD, ZG

⁶ TG, SO, GE, ZH, BE, GR, GE

Freiheitsberaubung (Art. 183 StGB), der öffentlichen Aufforderung zu Verbrechen oder Gewalttätigkeiten (Art. 259 StGB) und der Hinderung einer Amtshandlung (Art 286 StGB). Während der Kanton Luzern begrüsst, dass die Aufzählung nicht abschliessend ist, beanstanden die Kantone Aargau und Schwyz sowie die DSB.CH diesen Umstand.

Abs. 2

Während der Kanton Zug und die DSB die geltenden strafrechtlichen und sicherheitspolizeilichen Mittel auf kantonaler Ebene als ausreichend erachten, lehnt der Kanton Graubünden die Bestimmung in der vorliegenden Form ab, da durch die primäre Anknüpfung an Straftatbestände Einschränkungen geschaffen würden, welche es den zuständigen Behörden erschweren würden, präventiv zu handeln. Er fordert deshalb mehr Ermessensspielraum für die Vollzugsorgane.

Die die Kantone St. Gallen und Schwyz wollen sicherstellen, dass die neuen Massnahmen auch gegen Personen angewendet werden, die vor oder nach einer Sportveranstaltung ausserhalb der Stadien gefährliche Gegenstände wie Feuerwerkskörper oder Rauchpetarden mitführen.

Art. 21b Nachweis gewalttätigen Verhaltens

Während der Kanton Solothurn es als richtig erachtet, dass im Rahmen der freien Beweiswürdigung glaubwürdige Aussagen von Polizei und sogar von Privaten genügen, um den Nachweis für ein gewalttätiges Verhalten zu erbringen, bemängelt der Kanton Aargau, dass Aussagen oder Bildaufnahmen des Sicherheitspersonals oder der Sportverbände als Nachweis gelten, da diese als Partei durch eigene Interessen beeinflusst seien. Dagegen verlangt der Kanton Graubünden eine offenere Formulierung, um die Kantone nicht zu stark einzuschränken und der Kanton Freiburg spricht sich dafür aus, dass bereits das Auffinden von gefährlichen Gegenständen als Nachweis für gewalttätiges Verhalten gelten sollte. Die Kanton Basel-Landschaft und die DSB.CH geben dagegen zu bedenken, dass Stadionverbote je nach Regelung von Stadionbetreiber, Sportvereinen oder –verbänden bereits für das Stehen auf Sitzplätzen, „renitentes Verhalten im Stadion“ und teilweise wegen Drogenkonsum, unflätigem Beschimpfen der Schiedsrichter und Spieler, urinieren an nicht vorgesehenen Orten im Stadion etc. verhängt werden. Deshalb sollten gemäss den DSB.CH Stadionverbote nur als Nachweis für gewalttätiges Verhalten gelten, wenn sie im Zusammenhang mit einem begangenen oder angezeigten Vergehen oder Verbrechen gemäss Katalog von Artikel 21 a Abs. 1 verhängt wurden.

Art. 21c Rayonverbot

Die überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer unterstützt die vorgeschlagene Regelung ausdrücklich⁷ oder stillschweigend⁸. Für den Kanton Appenzell Innerroden stellt sich die Frage, wie das Rayonverbot vollzogen werden soll, falls in Städten und Dörfern ohne Stadien Grossleinwände für die Übertragungen von Spielen aufgestellt werden.

⁷ SH, SO, ZH, AG, GE, NE, AR; Swiss olympic association, Pro Sportstadt Zürich, Fédération des Entreprises Romandes

⁸ TG, OW, LU, VS, SZ, GL, NW, VD, GR, BE, JU, UR, SG, TI,

Art. 21d Rayons

Der Kanton Freiburg regt an, die Artikel 21c (Rayonverbot) und 21d (Rayons) zusammenzulegen. Für den Kanton Solothurn stellt sich die Frage, ob die Pflicht zur Erstellung der Rayonpläne für sämtliche Kantone gilt, da die Erstellung solcher Pläne mit einem personellen Mehraufwand verbunden ist.

Art. 21e Ausreisebeschränkung

Abs. 3

Mehrfach wird angeregt⁹, den Begriff „Fanorganisation“ zu ersetzen, da viele Störer nicht zwingend organisiert sind. Der Kanton Zürich möchte den Begriff durch jenen der „Zuschauergruppe“ ersetzt haben.

Abs. 5

Die Kantone Zürich und Solothurn beanstanden diese Bestimmung wegen ihrer Unbestimmtheit.

Abs. 6

Im Zusammenhang mit dieser Bestimmung wird von einigen Kantonen¹⁰ und den DSB.CH angeregt, dass gemäss dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nur die zuständigen Behörden des Ziellandes und der Länder im Ausland der möglichen Reiserouten informiert werden.

Art. 21f Meldeauflage

Der Kanton Freiburg schlägt vor, dass die Person, welche sich nicht vorschriftsgemäss meldet, vorzuführen sei und dass Art. 292 StGB (Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen) Anwendung finden soll. Der Kanton Zürich beanstandet den Begriff „persönliche Verhältnisse“ wegen seiner Unbestimmtheit.

Abs. 5

Der Kanton Aargau gibt zu bedenken, dass eine unmittelbare richterliche Überprüfung von polizeilichen Massnahmen nicht die Regel sei. Der polizeiliche Gewahrsam, der maximal 24 Stunden dauert, sei keine Haft im Sinne von Art. 5 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101). Der Kanton Freiburg verlangt, dass der Art. 292 StGB bei der Bestimmung in **Abs. 2** aufgenommen wird.

Abschnitt 5b: Das elektronische Informationssystem über Personen, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen gewalttätig verhalten haben (HOOGAN)

Art. 21h Zweck

Die grosse Mehrheit der Kantone und Organisationen begrüsst die Schaffung und Führung eines HOOGAN-Informationssystems. Die DSB.CH geben zu Bedenken, dass die Ausgestaltung der Datenflüsse weder in der Verordnung noch in den Erläuterungen ersichtlich sei. Der Kanton Zug verlangt die klare Trennung zwischen der Bearbeitung von Personen-

⁹ BE, SG, DSB.CH

¹⁰ SO, ZG

daten im präventiven Staatsschutz und der Datenbearbeitung im sicherheitspolizeilichen Bereich.

Mehrere Kantone¹¹ und die DSB.CH geben zu bedenken, dass die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der schweizerischen Zentralstelle Hooliganismus (SZH) und dem Bundesamt für Polizei nicht klar geregelt ist.

Art. 21i Zugang zum elektronischen Informationssystem HOOGAN

Die Kantone Basel-Stadt, BE und Zug sowie die DSB.CH fordern, dass aufgrund der Sensibilität der Daten die Grundsätze der zu schaffenden Regelungen auf Verordnungsebene festgelegt werden sollten.

Art. 21k Verwendung und Weitergabe der Daten durch Organisatoren von Sportveranstaltungen

Sowohl der Kanton Zug als auch der Kanton Solothurn sowie die DSB.CH sind der Ansicht, dass der Einsatz biometrischer Daten, auch durch die Veranstalter, eine formell-gesetzliche Grundlage erfordert.

Während der Kanton Aargau die Weitergabe von Personendaten an aussenstehende Dritte ausgeschlossen haben will, erachtet der Kanton Basel-Landschaft die Löschung der Daten von Veranstalter nach 24 Stunden als unverhältnismässig.

Art. 21l Weitergabe der Daten an ausländische Behörden

Der Kanton Zug verlangt, dass die Daten nur zu bestimmten Zwecken weitergegeben dürfen und nicht zweckentfremdet werden. Zudem sollte die Vernichtung der Daten nach Erfüllung des Zwecks explizit und analog Artikel 21k Abs. 3 statuiert werden.

Art. 21m Aufbewahrung und Löschung der Daten

Der Kanton Solothurn und die DSB.CH bemängeln, dass eine Bestimmung über die Löschung von Personendaten nach einem Freispruch, einer Einstellung des Verfahrens und der Löschung des Strafverfahrens fehlt.

Art. 23a Übergangsbestimmungen

Der Kanton Zug und die DSB.CH lehnen eine Übernahme von Daten aus den bestehenden Datensammlungen der Kantone und der Sportverbände wegen fehlender formellgesetzlicher Grundlage ab.

¹¹ ZG, BS, ZH