

Erläuterungen

Zur Änderung der Verordnung über verwaltungspolizeiliche Massnahmen des Bundesamtes für Polizei und das Informationssystem HOOGAN (VVMH)

1. Ausgangslage

Das Bundesamt für Polizei (fedpol) betreibt gestützt auf Artikel 24a des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) und Artikel 8 der Verordnung über verwaltungspolizeiliche Massnahmen des Bundesamtes für Polizei und das Informationssystem HOOGAN (VVMH; SR 120.52) das elektronische Informationssystem HOOGAN. In HOOGAN werden Daten über Personen aufgenommen, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen im In- und Ausland gewalttätig verhalten haben. fedpol erlässt gestützt auf Artikel 24c BWIS Ausreisebeschränkungen gegen fehlbare Personen. Die Massnahmen Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam werden indessen von den zuständigen polizeilichen Stellen in den Kantonen und Städten gestützt auf das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 (nachfolgend Konkordat) verfügt.

Die Schweiz ist von Gewalt an Sportveranstaltungen, insbesondere anlässlich von Fussball- und Eishockeyspielen, unverändert betroffen; die Gewaltbereitschaft ist in den letzten Jahren tendenziell eher gestiegen. Die Verwendung von illegalen pyrotechnischen Gegenständen in Stadien hat ebenfalls stark zugenommen. Total sind in HOOGAN 1'239 Personen registriert (Stand 3. September 2012).¹

Die vorliegenden Änderungen sind wegen Anpassungen des Konkordats vom 2. Februar 2012 notwendig, damit die Kantone die Informationsbearbeitungen im HOOGAN gewährleisten können. Das angepasste Konkordat wurde im Rahmen der Plenarversammlung von der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -Direktoren (KKJPD) zuhanden der Ratifikation in den Kantonen am 2. Februar 2012 verabschiedet. Bis heute (Stand 21.11.2012) haben zwei Kantone das angepasste Konkordat ratifiziert.² Die Änderungen treten für Kantone, die ihnen zustimmen, ab dem Datum des entsprechenden Beschlusses in Kraft (Art. 15 Abs. 2 Konkordat).

Im Rahmen der vorliegenden Revision sollen der Ingress und die Artikel 3, 4, 6, 7a, 8 und 9 der VVMH geändert werden, womit den Änderungen des Konkordats Rechnung getragen wird. Zusätzlich wird bei der vorliegenden Revision auch die Gelegenheit genutzt, um in der VVMH einzelne Präzisierungen und Anpassungen vorzunehmen.

Schliesslich sind zurzeit die Zugriffsberechtigungen und die Voraussetzungen für den Anschluss der zuständigen Dienststellen des Bundes und der Kantone in der Verordnung des EJPD über die Zugriffsberechtigungen für das Informationssystem HOOGAN (SR 120.253) geregelt. Diese EJPD-Verordnung wird aufgehoben und

¹ Die Angaben beruhen auf aktuellen Zahlen von fedpol vom 3. September 2012.

² SG und AI (In UR und ZH läuft die Referendumsfrist)

die Datenfelder und Berechtigungen der Dienststellen sowie der Zweck des Zugriffs werden neu im Anhang der VVMH festgelegt.

Das Departement oder die BK kann zu Vorhaben von untergeordneter Tragweite die betroffenen Kreise ausserhalb der Bundesverwaltung anhören. Folglich wurden die KKJPD und die KKPKS zum Vorhaben informell konsultiert.

Die Änderung der Verordnung soll am 1. Februar 2013 in Kraft treten.

Die nachfolgend erläuterten Normen stellen die Ausführungsbestimmungen zur oben erwähnten Vorlage dar.

2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Ingress

Aus der Verordnung vom 4. Dezember 2009 über verwaltungspolizeiliche Massnahmen und über Informationssysteme des Bundesamtes für Polizei (SR 120.52) wurden im Rahmen der Revision der Verordnung über Waffen, Waffenzubehör und Munition (Waffenverordnung, WV; SR 514.541) die Bestimmungen zur Datenbearbeitung durch die Zentralstelle Waffen und die Zentralstelle Sprengstoff und Pyrotechnik entfernt und aus Gründen der Einheitlichkeit der Materie in die Waffenverordnung-, bzw. in die Verordnung über explosionsgefährliche Stoffe (Sprengstoffverordnung, SprstV; SR 941.411) übertragen. Der 5. Abschnitt der Verordnung über verwaltungspolizeiliche Massnahmen und über Informationssysteme des Bundesamtes für Polizei enthielt Bestimmungen zur Waffeninformationsplattform ARMADA und ferner solche zur Datensammlung BARBARA der Zentralstelle Sprengstoff und Pyrotechnik (ZSP) bei fedpol. Die ZSP bearbeitet bereits heute ereignisbezogene Daten auf der Plattform ISIS-NT04.³ Die mit der Revision der WV und der SprstV eingeführte Datensammlung BARBARA löst ISIS-NT04 per Ende 2012 ab, d.h. alle ereignisbezogenen Daten aus ISIS-NT04 werden auf BARBARA überführt.

Mit der Ausgliederung der beiden Zentralstellen wurde der Titel der Verordnung über verwaltungspolizeiliche Massnahmen und über Informationssysteme des Bundesamtes für Polizei angepasst und durch Verordnung über verwaltungspolizeiliche Massnahmen des Bundesamtes für Polizei und das Informationssystem HOOGAN (VVMH) ersetzt (geplante Inkraftsetzung der Änderungen der WV und der SprstV ist der 1. Januar 2013).

Die VVMH soll nun neben den verwaltungspolizeilichen Massnahmen nur noch das Informationssystem HOOGAN beinhalten. Damit regelt die VVMH ausschliesslich noch diejenigen Bereiche, für welche fedpol gestützt auf das BWIS zuständig ist.

³ Vor der Überführung der nachrichtendienstlichen Teile des Dienstes für Analyse und Prävention (DAP) in das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), war die ZSP Teil des DAP. Heute ist die ZSP der Hauptabteilung Dienste fedpol angegliedert. Der Betrieb der Datenplattform ISIS-NT04 stammt aus der Zeit, als die ZSP noch dem DAP angehörte.

Deshalb wird der Ingress entsprechend geändert. Sämtliche Bestimmungen, welche Bezug zum VBS haben, werden vom Ingress entfernt. Die Ausführungsbestimmungen stützen sich demnach neu auf die Artikel 24a, Absätze 7 und 8 sowie 30 des BWIS.

Art. 3 Abs. 1

Artikel 3 Absatz 1 entspricht inhaltlich weitgehend dem geltenden Artikel 3 Absatz 1 der VVMH, ausser dass die gesetzliche Grundlage für die Beschlagnahme und Einziehung von Propagandamaterial aufgrund der Änderungen des BWIS vom 23. Dezember 2011 (Inkrafttreten 16. Juli 2012) ersetzt wurde; die gesetzliche Grundlage ist nicht mehr der Artikel 13a BWIS, sondern Artikel 13e BWIS.

Art. 4 Abs. 1 Einleitungssatz und Bst. a, f-j

Um eine einheitliche Anwendung der Bestimmungen gegen Gewalt an Sportveranstaltungen durch die Kantone zu gewährleisten, wird der Artikel 4 Absatz 1 dem Artikel 2 Absatz 1 des Konkordates angepasst. In Absatz 1 wird demnach präzisiert, dass als gewalttätiges Verhalten auch Straftaten zählen, die im Vorfeld oder im Nachgang zu einer Sportveranstaltung begangen werden, sofern die Straftat einen Zusammenhang mit der betreffenden Person aufweist.

Neu sollen die strafbaren Handlungen gegen Leib und Leben (Art. 4 Abs. 1 Bst. a) mit dem Tatbestand der Tötlichkeit nach Artikel 126 Absatz 1 des Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) ergänzt werden. Wenn die Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen wirksam bekämpft werden soll, gilt es auch Personen fernzuhalten, die Tötlichkeiten begehen. Darunter werden nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts neben Ohrfeigen, Fusstritten und Faustschlägen auch Handlungen subsummiert, die zu Schrammen, Schürfungen, Quetschungen oder Hämatomen führen, ohne dass sie erhebliche Schmerzen verursachen. Zudem soll neu in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe f auch der Tatbestand der Gefährdung durch Sprengstoffe und giftige Gase in verbrecherischer Absicht nach Artikel 224 StGB analog Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe f des Konkordats in die Definition des gewalttätigen Verhaltens aufgenommen werden, weil er auch in Artikel 9 Absatz 2 des Konkordats enthalten ist, welcher regelt, welche Delikte als schwerwiegende Gewalttätigkeiten gelten und einen Polizeigewahrsam rechtfertigen können. Schliesslich soll neu auch der Tatbestand der Hinderung einer Amtshandlung nach Artikel 286 StGB erfasst werden (Art. 4 Abs. 1 Bst. j). Hinderungen von Amtshandlungen, wie beispielweise Hinderungen von Festnahmen im Rahmen von Sportveranstaltungen, sollen ebenfalls als gewalttätiges Verhalten im Sinne der VVMH und des Konkordats qualifiziert werden. Die Aufzählung des gewalttätigen Verhaltens in Absatz 1 ist im Übrigen nicht abschliessend.

Art. 6 Abs. 3

In Artikel 6 Absatz 3 wird lediglich der Verweis auf die gesetzliche Grundlage ersetzt (Abs. 2 Bst. c), weil der geltende Verweis (Abs. 1 Bst. c) fehlerhaft war.

Art. 7a

Artikel 7a entspricht weitgehend dem Artikel 10 des angepassten Konkordats, der u.a. auch fedpol erlaubt, den Organisatoren von Sportveranstaltungen Stadionverbote gegen Personen zu empfehlen, welche im Zusammenhang mit einer Sportveranstaltung gewalttätig wurden. Bei fedpol ist es die Sektion Hooliganismus, welche diese Empfehlung aussprechen kann. Daneben soll fedpol ebenfalls analog dem angepassten Konkordat (Art. 4 Abs. 4 und Art. 6 Abs. 3 Konkordat) die Möglichkeit erhalten, Rayonverbote und Meldeauflagen den zuständigen kantonalen Behörden gemäss Artikel 24a Absatz 7 BWIS zu beantragen. Somit wird mit diesen Anpassungen ebenfalls den Änderungen des Konkordats Rechnung getragen.

Art. 8 Abs. 1

In Artikel 8 Absatz 1 wird der fehlende Verweis auf die Ausreisebeschränkung nach Artikel 7 VVMH ergänzt.

Art. 9 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1, Abs. 2, 3 Bst. a, 6–9

In Artikel 9 Absatz 1 VVMH wird der Zweck des Zugriffs auf HOOGAN durch die jeweilige Behörde genannt. Da der ehemalige Fachbereich Hooliganismus in eine Sektion Hooliganismus umgewandelt wurde, wird dem in Absatz 1 Buchstabe a Ziffer 1 Rechnung getragen und die Bezeichnung entsprechend geändert.

Nach Artikel 9 Absatz 2 VVMH bestehen für HOOGAN zwei Zugriffsmöglichkeiten, nämlich Vollzugriffsrechte und Kurzzugriffsrechte. Ein Vollzugriff erlaubt die Suche in HOOGAN nach Personendaten mit aktiven (geltenden) und inaktiven (abgelaufenen) Massnahmen sowie nach unpersönlichen Informationen über einschlägige Ereignisse und Organisationen. Auch ermöglicht der Vollzugriff das Erfassen, das Mutieren oder das Löschen von solchen Daten. Der Kurzzugriff, welcher einzig und ausschliesslich die Suche nach Personendaten mit aktuellen aktiven Massnahmen beinhaltet, wird über eine Schnittstelle auf der RIPOL-Software, respektive auf der RIPOL-Maske wahrgenommen. Absatz 2 wird neu mit den Begriffen *jeweils* und *im konkreten Fall* ergänzt, um zu verdeutlichen, dass das Lesen von aktiven Daten fallbezogen gehandhabt wird.

Nur die für die Verhinderung von Gewalt an Sportveranstaltungen verantwortlichen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Polizeibehörden der Kantone, der sog. dezentralen Fachstellen, der Zollbehörden, der SZH und der Sektion Hooliganismus von fedpol haben Vollzugriff auf das Informationssystem HOOGAN (Abs. 3). Da der ehemalige Fachbereich Hooliganismus in eine Sektion Hooliganismus umgewandelt wurde, wird dem auch in Absatz 3 Buchstabe a Rechnung getragen und die Bezeichnung entsprechend geändert.

Wie bereits unter Ziffer 1 oben erwähnt, sind zurzeit die Zugriffsberechtigungen und die Voraussetzungen für den Anschluss der Dienststellen von fedpol, der Zollbehörden, der Polizeibehörden der Kantone und SZH zum HOOGAN in der EJPD- Verordnung (SR 120.253) geregelt. Diese wird aufgehoben und die Datenfelder und Berechtigungen der Dienststellen sowie der Zweck des Zugriffs werden neu im Anhang der VVMH festgelegt (Abs. 6).

Im neuen Absatz 7 wird geregelt, dass die in Artikel 9 Absatz 1 genannten Behörden, nämlich die zuständigen Stellen bei fedpol und der kantonalen Behörden, der Kantone, der GWK und die SZH, sicher stellen, dass die anwendbaren Datenschutz- und Informatiksicherheitsbestimmungen eingehalten werden.

Voraussetzung für die Erteilung einer Zugriffsberechtigung ist der Nachweis, dass die Personendaten zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe benötigt werden. Dadurch wird das Gebot der Zweckbindung der Datenbearbeitung beachtet, welches Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips im Datenschutz ist. Ist diese Voraussetzung erfüllt, kann fedpol denjenigen Mitarbeitenden der in Absatz 1 Buchstaben a- e aufgezählten Behörden einen Zugriff gewähren, die diese zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen. Da innerhalb von fedpol die Sektion Hooliganismus die Verantwortung für HOOGAN hat, soll neu deren Leiter oder die Leiterin oder deren Stellvertreter über die individuellen Zugriffsrechte entscheiden und nicht wie bisher der Direktor von fedpol (Abs. 8 und 9). Dies entspricht der gängigen Praxis bei fedpol.

fedpol hat die Einzelheiten im Bearbeitungsreglement HOOGAN vom 10. Januar 2010 festgelegt, welches aufgrund der vorliegenden Änderungen angepasst wird.