

Euro 08: Repression - Grundrechte 2:0

1. März 2008

Zürich, Rote Fabrik

1. März 2008

Einleitung

Auf den 1. Januar 2007 ist der neue Abschnitt 5a BWIS (Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit), das sogenannte Hooligangesetz, in Kraft getreten.

Neu wurden im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen Rayonverbote, Meldeauflagen, Polizeigewahrsam und Ausreisebeschränkungen ermöglicht. Ebenso wurde eine zentrale Datenbank geschaffen, in welcher alle Personen, gegen die Massnahmen ausgesprochen wurden, verzeichnet werden.

„verhältnismässiges“ Gesetz

Oberflächlich betrachtet ist dieses neue Gesetz milde ausgestaltet, zumindest wurde es in der Botschaft des Bundesrats so präsentiert. Mit einem Kaskadenprinzip soll garantiert werden, dass immer die mildeste der möglichen Massnahmen angeordnet wird. So wird erst dann eine einschneidendere Massnahme, wie eine Meldeauflage, ergriffen, wenn mildere Massnahmen, etwa ein Rayonverbot, missachtet worden sind. Zudem muss Polizeigewahrsam von maximal 24 Stunden auf Antrag zwingend von einem Richter überprüft werden, während bei vergleichbarer Präventivhaft aufgrund kantonaler Gesetze in der Regel kein Anspruch auf richterliche Überprüfung besteht. Weiter sollte die Dauer der ausgesprochenen Massnahmen nach Schwere der Gewalttätigkeiten gestaffelt sein. Rayons schliesslich sollten nur so gross sein, dass die Bewegungsfreiheit von Betroffenen nicht übermässig beschränkt wird.

Unschuldsvermutung ade

Bei näherem Betrachten erweist sich das neue Gesetz aber als unzumutbar. Es ermöglicht die verwaltungsrechtliche Einschränkung von Grundrechten wie der Bewegungsfreiheit. Obwohl die Massnahmen von Betroffenen als Strafen empfunden werden, sind es lediglich Verfügungen. Somit kommen die wenigen Rechte, welche Angeschuldigten aufgrund der kantonalen Strafprozessordnungen zustehen, nicht zum Tragen. Vor allem gibt es keine Unschuldsvermutung mehr und auch keine aufschiebende Wirkung bei Einsprachen. In der Verfassung garantierte Grundrechte können für lange Zeit ohne Beweis und ohne Richter eingeschränkt werden, was in der Schweiz neu ist. Dieses grösste Problem des Hooligangesetzes ist aber auch die grösste Chance, um es wieder loszuwerden.

Pyro nachträglich zu Gewalt gemacht

Noch vor Ablauf der Referendumsfrist hat der Bundesrat gesündigt. In der Verordnung VWIS bestimmte er in Art. 21 a Abs. 2:

Als gewalttätiges Verhalten gilt ferner die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch das Mitführen oder Verwenden von Waffen, Sprengmitteln, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen in Stadien oder Hallen.

Weder in der Botschaft (10,635 Wörter mit 80,988 Zeichen) noch im Gesetz kommen aber die Wörter Feuer, Feuerwerk, Pyro oder pyrotechnisch vor. Vielmehr ist in der Botschaft über die Zielpersonen dieses Gesetzes zu lesen:

Mit den vorgeschlagenen Massnahmen soll verhindert werden, dass behördlich bekannte Gewalttäterinnen und Gewalttäter an Sportanlässen im In- und Ausland (Gewalttourismus) teilnehmen, um dort Tötlichkeiten, Körperverletzungen oder Sachbeschädigungen zu begehen. Die Massnahmen dienen allgemein dem Schutz von Sportveranstaltungen vor Gewalt und im Besonderen dem Schutz individueller Rechtsgüter wie Leib und Leben, Gesundheit, Freiheit und Eigentum.

sowie

Zu Absatz 1: Der Begriff «sich gewalttätig verhalten» umfasst sowohl das gewalttätige Verhalten von Einzelnen als auch Gewalt, die von einer Mehrzahl von Personen ausgeht. Im Vordergrund stehen organisierte Gewalttätigkeiten und solche, die von Gruppen begangen werden.

...

Registriert werden sollen nur Personen, die ursächlich mit Gewalttätigkeiten in Bezug stehen.

Kantone haben geschlafen

Die Vorlage war unseriös vorbereitet. Die Kantone, welche das Gesetz umsetzen müssen, hätten zu diesem Zweck ihre Gesetze anpassen sollen, insbesondere war die richterliche Überprüfung des Polizeigewahrsams verfassungskonform sicherzustellen. Einige wenige Kantone, z. B. Solothurn, haben das Polizeigesetz angepasst und diese neue Haftüberprüfung auf Gesetzesstufe akzeptabel geregelt. In den meisten Kantonen wurden lediglich Verordnungen erlassen, deren Qualität stark schwankt. Im Kanton Basel-Landschaft etwa wurde die vorgeschriebene richterliche Überprüfung durch ein Anhörungsverfahren vor dem Statthalteramt ersetzt. Viele Kantone, darunter Basel-Stadt und Zürich, setzten auf Verordnungsstufe den Haftrichter zur Überprüfung des Polizeigewahrsams ein, was nicht verfassungskonform ist. Andere Kantone, darunter St. Gallen und Aargau, fanden es gar nicht nötig, kantonale Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Der Regierungsrat des Kantons Aargau hat immerhin nach einer gutgeheissenen Beschwerde gegen eine verfügte Wegweisung auf den 1. Januar 2008, also ein Jahr verspätet, eine Verordnung in Kraft gesetzt.

Zwei Verordnungen, diejenigen von Basel-Landschaft und Zürich, wurden angefochten. Das Kantonsgericht Basel-Landschaft hat zwar erkannt, dass die Haftüberprüfung durch die Statthalterämter verfassungswidrig ist. Statt die ganze Verordnung aufzuheben, wurde aber lediglich der entsprechende Passus gestrichen. Statt einer verfassungswidrigen richterlichen Überprüfung gibt es im Moment gar keine mehr. Gegen beide Verordnungen ist beim Bundesgericht eine Beschwerde hängig.

Rayon ist ganzes Stadtgebiet

Neben dem Erlass von Ausführungsbestimmungen oblag es auch den Kantonen, den Umfang der einzelnen Rayons festzulegen. Der Gesetzgeber hat in der Botschaft klare Vorgaben

gemacht: Die kantonalen Behörden bestimmen den geografischen Raum des Verbots (Rayon) für jedes Stadion bzw. jeden Ort mit Sportveranstaltungen einzeln. Das Verbot umfasst in jedem Fall nur das öffentlich zugängliche Gebiet innerhalb des Rayons und sollte so festgelegt werden, dass etwa Lokale in der Nähe von Stadien, in denen sich die gewaltbereiten Fans versammeln, miteingefasst werden. Andererseits sollten z.B. öffentliche Spitäler oder Schwimmbäder nicht Teil eines Rayons sein, da sonst die Gefahr besteht, dass die Einschränkung der Bewegungsfreiheit für die vom Verbot betroffenen Personen in Bezug auf den Zweck der Massnahme unverhältnismässig ist.

Trotz dieser klaren Beschränkung auf die nähere Umgebung von Stadien und den expliziten Ausschluss von wichtigen Einrichtungen umfasst das Rayon von Aarau fast die ganze Stadt inklusive Bahnhof. Auch Zürich steht nicht besser da. Zudem wurde der Begriff „Sportveranstaltung“ von vielen Kantonen aus eigenen Gnaden auf „öffentliche Übertragungen von Sportveranstaltungen“ ausgeweitet.

Grundsätzlich Maximaldauer

Nach der unseriösen Vorbereitung ging es im Sommer 2007 mit der unseriösen Anwendung des Gesetzes weiter. Bei einzelnen Stadien gab es Wegweisungen statt Rayonverbote (Aarau, Thun). Sämtliche bekannten Rayonverbote wurden bisher für die maximale Dauer von einem Jahr ausgesprochen (St. Gallen, Luzern, Zürich, Aarau, Bern), obwohl die Dauer nach Schwere der Gewalttätigkeit gestaffelt sein sollte:

Die Dauer eines Rayonverbotes richtet sich nach der Schwere des Gewaltaktes und nach den konkreten Umständen. Wer etwa durch sein Verhalten als Rädelsführer eine Schlägerei auslöst, soll für längere Zeit von den Stadien ferngehalten werden als Personen, die als «Mitläuferinnen» und «Mitläufer» auftreten. Die Dauer des Verbots ist deshalb in Absatz 2 variabel ausgestaltet, längstens aber auf ein Jahr beschränkt.

Lange Sperrzeiten

Rayonverbote von 6 Stunden vor bis 6 Stunden nach einem Spiel sind keine Seltenheit. Obwohl in der Botschaft keine direkte Angabe über die Dauer eines Rayonverbots zu finden ist, kann aus der Vorgabe für die schärfere Meldeauflage, wonach diese mit einem Prüftermin kurz vor und kurz nach dem Spiel zu vollziehen sei, abgeleitet werden, dass ein Rayonverbot höchstens von maximal 2 Stunden vor bis maximal 2 Stunden nach dem Spiel verhältnismässig ist; eine Person mit einer Meldeauflage kann sich mühelos 2 Stunden vor und nach dem Spiel bei einem Stadion aufhalten und trotzdem die Meldeauflage erfüllen.

HOOGAN „write-protected“

Die Unschuldsvermutung ist ausgehebelt, und ohne Beweis ist man schnell in der Hooligandatenbank „HOOGAN“ registriert. Selbst die Aufhebung eines irrtümlich erteilten Stadionverbots reicht nicht, um aus HOOGAN gelöscht zu werden. Ein Fall aus Basel ist vor Bundesverwaltungsgericht hängig. Adrian Lobsiger, Stabschef FEDPOL, schrieb in seiner Stellungnahme zuhanden des Bundesverwaltungsgerichts frech, dass Art. 32 BV und Art. 6 Abs. 2 EMRK (Unschuldsvermutung) nicht berührt sei, weil HOOGAN eine verwaltungs- und nicht strafrechtliche Datensammlung darstelle.

Ein parallel laufendes Strafverfahren führte zu einem Freispruch, der Steward, welcher die betroffene Person falsch angeschuldigt hatte, erschien nicht einmal zur Verhandlung und kassierte eine Ordnungsbusse. Im Anschluss an den Freispruch wurde der HOOGAN-Eintrag

gelöscht. Das Bundesverwaltungsgericht wird vor allem noch über die Kostenfolge befinden müssen.

Auch in St. Gallen reicht ein eingestelltes Strafverfahren nicht, um aus HOOGAN gelöscht zu werden. Ein Verfahren vor dem Stadtrat ist hängig.

Aus der Botschaft zum Gesetz:

Absatz 6 ist Artikel 15 Absatz 1 BWIS nachgebildet und ist analog den Bestimmungen der Verordnung über das Staatsschutz-Informationssystem (ISIS-Verordnung; SR 120.3) durch den Bundesrat näher zu konkretisieren. Unrichtige oder nicht mehr benötigte Informationen sind in der Datenbank zu löschen. Dazu gehören etwa auch Strafanzeigen, die zu einem Freispruch geführt haben. Diese sind gestützt auf Absatz 4 dem Bundesamt zu melden. Die Verordnung wird das Nähere ausführen.

Zu wenig Beschwerden

Gegen einzelne Rayonverbote und Wegweisungen wurde erfolgreich Beschwerde geführt. Die Rayonverbote wurden entweder aufgehoben oder der räumliche Umfang stark reduziert (Zürich). Leider werden aber viel zu wenige Rayonverbote angefochten. Gesuche um angemessene Verkleinerung des Rayons und Gesuche um angemessene Reduktion der Maximaldauer von einem Jahr für Bagatelldfälle würden mit Sicherheit gutgeheissen.

Referendum BWIS und Fansicht unterstützen Betroffene gerne bei der Verfassung von Beschwerden. Zur ersten Kontaktaufnahme gibt es online Formulare. Wichtig ist, dass schnell reagiert wird, weil teilweise sehr kurze Einsprachefristen bestehen. Ebenso sollte von allen relevanten Dokumenten Scans (300 dpi JPEG oder GIF) angefertigt werden, damit diese bei Bedarf schnell weitergeleitet werden können.

BWIS regelt abschliessend

Der Bund hat mit dem neuen Abschnitt 5a BWIS Massnahmen zur Verhinderung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen abschliessend geregelt. Das hindert allerdings Kantone und Gemeinden nicht daran, ein Jekami mit weiteren Massnahmen zu veranstalten. Obwohl das Gesetz keine derartigen Massnahmen vorsieht, sollen in einigen Kantonen „Hooligans“ vor der Euro 08 entweder auf einen Polizeiposten vorgeladen oder zu Hause oder am Arbeitsplatz aufgesucht werden. Daten aus HOOGAN dürfen aber nicht zu diesem Zweck verwendet werden.

Zudem wurden vielerorts Übertragungen von Sportveranstaltungen zu Sportveranstaltungen erklärt.

Die Stadt Zürich setzt noch einen obendrauf und will eine eigene Hooligan-Datenbank. Dort werden vermutlich alle Besucher von Sportveranstaltungen, welche noch nicht in HOOGAN sind, registriert.

Mit der Euro 08 dürften noch weitere Überraschungen auftauchen. Denkbar sind Verhaftungsaktionen vor Spielen. BWIS-Massnahmen sind im Prinzip kaskadenartig aufgebaut. Allerdings gibt es bei der Meldeauflage und dem Polizeigewahrsam eine Hintertür, welche auch ohne vorhergehende Verletzung eines Rayonverbots die Verhängung der Massnahme ermöglicht. In Basel etwa wurden schon vor Inkrafttreten von BWIS I vor einem Spiel gegen Rotterdam mehrere Leute am Vorabend gleichzeitig verhaftet.

Gewalttäter Sport taugt nichts – BWIS I auch nicht

BWIS I wurde der deutschen Datei „Gewalttäter Sport“ nachgebildet. Diese Datensammlung hat sich bereits als unbrauchbar erwiesen:

Frage Spiegel: Gewaltbereite und Gewalt suchende Fans werden in der Datei Gewalttäter Sport gespeichert, die von der ZIS (Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze, Anm. d. Red.) in Düsseldorf verwaltet wird. Die Fans stehen dieser Datei sehr kritisch gegenüber. Teilen Sie diese Haltung?

Antwort SKB: „Diese Datei gehört auf den Acker. Sie ist sehr verwässert worden.“

HOOGAN taugt genau so wenig, wie die vorhergehend aufgezeigten Beispiele belegen.

Wie weiter im Jahr 2010?

Die Gültigkeit des Hooligangestzes ist wegen verfassungsrechtlicher Bedenken bis zum 31. 12. 2009 befristet. Verfassungsrechtliche Bedenken nicht etwa wegen der fehlenden Unschuldsvermutung, sondern weil der Bund keine Kompetenzen im polizeilichen Bereich hat, dies ist Sache der Kantone. Momentan ist eine Vorlage im Parlament, welche entweder einen Verfassungsartikel schaffen und somit BWIS I bis zum St. Nimmerleinstag weiterführen oder eine „Konkordatslösung“ ermöglichen soll. Die vorgeschlagene „Konkordatslösung“ ist allerdings eine Hybridlösung, die Datenbank bleibt beim Bund, und die gesetzlichen Grundlagen für Massnahmen (und somit Einträge in die Datenbank) werden von den Kantonen erlassen. Materiell ist der Unterschied etwa wie der zwischen Pest und Cholera.

Heute das Hooligangesetz - und morgen?

Mit dem Hooligangesetz wurde schweizweit neu die Möglichkeit eingeführt, ohne Beweise und Richter auf dem Verwaltungsweg Grundrechte zu beschneiden. Bereits wurde der Ruf nach einer Ausweitung dieses Gesetzes auf Demonstranten laut. Wegweisungen nach dem gleichen Strickmuster werden in immer mehr kantonalen und kommunalen Polizeigesetzen ermöglicht. Ebenso ist ein Trend zur Übertragung hoheitlicher Aufgaben an Private sichtbar: Mit dem Hooligangesetz können private Sicherheitsleute direkt einen Eintrag in einer Staatsschutzdatenbank erwirken, im neuen Transportpolizeigesetz sind noch mehr Befugnisse für Private geplant.