

Zürich,
29. September 2010

Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat

Polizeidepartement, Verlängerung der Anwendbarkeit der Verordnung über die polizeiliche Datenbank GAMMA zu Sportveranstaltungen in der Stadt Zürich

1. Ausgangslage/Vorgeschichte

Anlässlich der Abstimmung vom 27. September 2009 nahmen die Stimmberechtigten der Stadt Zürich die Verordnung über die polizeiliche Datenbank GAMMA zu Sportveranstaltungen in der Stadt Zürich an (ASZ 551.190). Die Verordnung trat auf den 1. Januar 2010 in Kraft, wobei deren Anwendung bis 31. Dezember 2010 befristet ist (Art. 15 Abs. 2 GAMMA-Verordnung). Zu dieser Befristung ist das Folgende festzuhalten:

Der Bundesrat setzte auf den 1. Januar 2007 die Änderungen des Bundesgesetzes und der Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS, SR 120; VWIS, SR 120.2) in Kraft und stellte damit neue Instrumente im Kampf gegen Gewalt an Sportveranstaltungen zur Verfügung: Die nationale Datenbank «HOOGAN», das Rayonverbot, die Ausreisebeschränkung, die Meldeauflage und einen maximal 24-stündigen Polizeigewahrsam (Art. 24a bis 24e BWIS). Das eidgenössische Parlament befristete die Massnahmen gemäss Art. 24b (Rayonverbot), Art. 24d (Meldeauflage) und Art. 24e (Polizeigewahrsam) bis Ende 2009. Gleichzeitig beauftragte es den Bundesrat, dafür besorgt zu sein, dass diese Massnahmen ohne Unterbruch über diese Befristung hinaus weiter zur Verfügung stehen. Eine von der Rechtskommission des Ständerates eingereichte Motion liess offen, ob dieses Ziel über eine Änderung der Bundesverfassung oder über den Abschluss eines interkantonalen Konkordats erreicht werden sollte.

Als der Gemeinderat am 1. April 2009 die GAMMA-Verordnung verabschiedete, war unklar, ob eine solche Verfassungsänderung überhaupt je in Kraft treten werde, und falls ja, ob und in welchem Umfang der Bund von seiner neuen Regelungskompetenz Gebrauch machen werde. Ebenso wenig liess sich abschätzen, ob es allenfalls zu einer Konkordatslösung der Kantone kommen werde. Die Stadt Zürich war deshalb gehalten, die rechtlichen Grundlagen für andere als im BWIS vorgesehene Massnahmen zu schaffen, welche sie für die Bekämpfung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen als notwendig erachtete. Aufgrund der unklaren Ausgangslage erschien es angezeigt, die Gültigkeit der Vorschriften zeitlich zu begrenzen, und zwar ein Jahr über die BWIS-Frist vom 31. Dezember 2009 hinaus, damit rechtzeitig Ersatzvorschriften erlassen werden könnten.

Mit Wirkung seit 1. Januar 2010 wurden Art. 24b BWIS (Rayonverbot), Art. 24d BWIS (Meldeauflage) und Art. 24e BWIS (Polizeigewahrsam) aufgehoben (AS 2009 5091 5092; BBl 2007 6465). Auf den gleichen Zeitpunkt hin trat das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 in Kraft, das die vorgenannten Massnahmen ebenfalls zur Verfügung stellt (siehe Art. 15 sowie Art. 4 bis 9 des Konkordats). Der Kanton Zürich ist dem Konkordat auf den 1. Januar 2010 beigetreten (vgl. Gesetz über den Beitritt zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 18. Mai 2009; LS 551.19).

Das unbefristet geltende Konkordat und die nach wie vor in Kraft stehenden Bestimmungen des BWIS haben repressive Massnahmen zum Gegenstand. Demgegenüber dient die GAMMA-Verordnung der Gewaltprävention.

2. Gewaltbereite Personen und Personengruppen

Art. 3 Abs. 1 der GAMMA-Verordnung definiert den Begriff von gewaltbereiten Personen und Personengruppen unter Hinweis auf Art. 21a der Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (VWIS; SR 120.2). Diese Bestimmung wurde durch Art. 2 des Konkordats abgelöst. Dem Gemeinderat ist deshalb zu beantragen, Art. 3 Abs. 1 der GAMMA-Verordnung entsprechend anzupassen.

3. Bisherige Erfahrungen mit der Datenbank GAMMA

3.1 Allgemeines

Die Stadtpolizei Zürich hat die Datenbank GAMMA Anfang 2010 in Betrieb genommen. Das Bearbeitungsreglement bzw. die entsprechende Dienstanweisung wurde von der vormaligen Polizeivorsteherin genehmigt (vgl. Art. 12 Satz 2 der GAMMA-Verordnung). Der Chef Region Ost der Stadtpolizei – bzw. seit 1. April 2010 der Chef der Abteilung Operationen und Prävention – hat die Zugriffsberechtigungen mit Verfügung vom 18. Januar 2010 den Mitarbeitenden der Fachgruppe Hooliganismus (FG HOOL), den Aufsichts- und Kontrollberechtigten über die FG HOOL, soweit dies zur Ausübung von Aufsicht und Kontrolle erforderlich ist, sowie den Systemadministratorinnen bzw. -administratoren des Informatikdienstes der Stadtpolizei im Rahmen des technischen Supports erteilt (vgl. Art. 11 Abs. 1 der GAMMA-Verordnung). Insgesamt sind elf Personen zugriffsberechtigt. Die Verfügung wird bei personellen oder strukturellen Veränderungen angepasst. In Bezug auf die Übergangsbestimmungen gemäss Art. 14 der GAMMA-Verordnung ist festzuhalten, dass keine personenbezogenen Daten aus der alten Handkartei HOOLDAT in die Datenbank GAMMA überführt wurden. Demnach wurden sämtliche bisherigen Personendaten gelöscht und lediglich ereignisbezogene Informationen zu den einzelnen Sportveranstaltungen in die Datenbank GAMMA aufgenommen.

3.2 Registrierung und Mitteilung an die Betroffenen

Im Fussball (Axpo-Super-League) endete die Saison 2009/2010 am 16. Mai 2010, im Eishockey am 24. April 2010. Bis 1. Juni 2010 registrierte die Stadtpolizei insgesamt 45 Personen in der Datenbank GAMMA. Alle Betroffenen wurden über ihre Registrierung schriftlich informiert (vgl. Art. 9 der GAMMA-Verordnung). Weder diese Personengruppe noch weitere Personen haben bisher um Auskunft über ihre Registrierung ersucht (vgl. Art. 10 Abs. 1 GAMMA-Verordnung). Auch Untersuchungsbehörden oder Strafgerichte haben bis anhin keine Anfragen nach einer Bekanntgabe von Personendaten an die Stadtpolizei gerichtet; ebenso wenig wünschten auswärtige Polizeikorps anlassbezogene Informationen (vgl. Art. 7 Abs. 1 und 3 GAMMA-Verordnung).

3.3 Statistik

Die erwähnten 45 Personeneinträge stammen aus zehn Sportveranstaltungen gemäss nachfolgender Auflistung:

Spieldatum	Paarung	Anzahl registrierte Personen
17. April 2010	FC Zürich – Aarau	1
13. April 2010	GC Zürich – Young Boys Bern	7
10. April 2010	Xamax Neuchâtel – GC Zürich	2
5. April 2010	FC Zürich – GC Zürich	8
1. April 2010	FC Zürich – St. Gallen	2

16. März 2010	ZSC Lions – EV Zug	1
14. März 2010	GC Zürich – St. Gallen	1
19. Januar 2010	ZSC Lions – Kloten Flyers	21
8. Dezember 2009	FC Zürich – AC Milan	1
12. September 2009	FC Zürich – GC Zürich	1

Die Anzahl von 21 registrierten Personen im Anschluss an das Eishockey-Qualifikationsrundenspiel zwischen den ZSC Lions und den Kloten Flyers am 19. Januar 2010 im Hallenstadion Zürich ist auf den Umstand zurückzuführen, dass etwa 30 ZSC-Anhänger die Konfrontation mit den Kloten-Flyers-Fans suchten und aufgrund ihres Verhaltens von der Polizei kontrolliert und schliesslich in die Datenbank GAMMA aufgenommen wurden.

Bei einer Mehrheit der in GAMMA erfassten Personen (36) erfolgte der Eintrag wegen Aufenthalts in einer gewaltsuchenden Gruppierung, bei sechs Betroffenen erfolgte zusätzlich eine Anzeige wegen Landfriedensbruch und bei drei Personen eine Anzeige wegen Widerhandlung gegen das Sprengstoffgesetz. Vier der eingetragenen Personen erwirkten bereits einen zweiten Eintrag in der Datenbank GAMMA. 36 der registrierten Personen wurden mit keiner Massnahme belegt. Gegen acht Personen wurde zusätzlich in Zürich ein Rayonverbot – gestützt auf das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen – ausgesprochen, und gegen eine Person wurde eine Meldeauflage verfügt.

Weitere Zahlen zu den in GAMMA erfassten Personen:

Geschlecht	44 männlich 1 weiblich
Alter	16 bis 26 Jahre
Nationalität	41 Schweizer 4 Ausländer
Wohnort	20 Stadt ZH 21 Kanton ZH 2 Kanton AG 1 Kanton TG 1 Kanton GL
Klubzugehörigkeit	22 ZSC Lions 17 GC Zürich 5 FC Zürich 1 AC Milan

Von den 45 in der Datenbank GAMMA erfassten Personen sind deren 9 auch in der nationalen Datenbank HOOGAN vermerkt, weil gegen diese Personen auch ein gesamtschweizerisches Stadionverbot und/oder eine Massnahme (Rayonverbot, Meldeauflage, Ausreisebeschränkung oder Polizeigewahrsam) verfügt wurden.

Während der laufenden Saison (Stichtag 30. August 2010) hat sich die Zahl der registrierten Personen auf 52 erhöht.

3.4 Erkenntnisse und Erfahrungen

Die Datenbank GAMMA wurde vor deren Einführung innerhalb des «harten» Kerns der Fangruppen heftig diskutiert, weil diese Personengruppe in Unkenntnis der Sachlage irrtümlich davon ausging, dass es sich um eine Datenbank handelt, die konkrete repressive Massnahmen nach sich ziehen würde. Diese Diskussionen sind zwischenzeitlich verstummt. Der Stadtpolizei ist es ein Anliegen, dass der Nutzen und nicht die Quantität der Einträge im Vordergrund steht. Oberste Priorität hat die Erzielung einer präventiven Wirkung bzw. die Früherkennung und Verhinderung einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung am Veranstaltungsort und in seiner Umgebung. Ob bei Mitläufern und Szene-«Neulingen», insbesondere bei Jugendlichen unter 20 Jahren, durch die Erfassung in der Datenbank eine präventive Wirkung erzielt wird, kann aufgrund der erst rund achtmonatigen Betriebszeit von GAMMA noch nicht abgeschätzt oder beurteilt werden (vgl. Zwischenbericht der Stadtpolizei Zürich vom 28. Juni 2010, S. 4).

Der Datenschutzbeauftragte der Stadt Zürich hält in seinem Bericht vom 2. September 2010 fest, dass der Zwischenbericht der Stadtpolizei offen lasse, inwiefern die Mitarbeitenden der Fachgruppe Hooliganismus die Informationen aus GAMMA zur Kontaktnahme und Kontaktpflege nutzen würden (Art. 2 Abs. 1 lit. a GAMMA-Verordnung). Der eigentliche Zweck von GAMMA – Früherkennung und Verhinderung von Gewalttaten – solle primär durch De-anonymisierung erreicht werden. De-anonymisierung werde aber nicht durch blosse Registrierung in einer Datenbank erreicht, sondern vielmehr durch den (präventiven) Kontakt der Polizei mit den gewaltbereiten und gewaltsuchenden Personen.

Die polizeilichen Szenekenner haben bei den Spielen die Absicht, mit gewaltbereiten und Gewalt suchenden Personen den Kontakt zu pflegen, nachdem diese in die GAMMA-Datenbank aufgenommen wurden und ihnen die Registrierung schriftlich mitgeteilt wurde. Die Kontaktpflege erfolgt insbesondere im Vorfeld oder am Rande der Sportveranstaltungen, indem die Polizei die in GAMMA registrierten Personen anspricht und mit ihnen kürzere oder längere Gespräche führt, sofern die Situation, die Örtlichkeit und die Stimmung der vor Ort anwesenden Personengruppen dies zulassen. Dabei handelt es sich um eine vorrangige Aufgabe, welche die szenekundigen Polizisten anlässlich von Sportveranstaltungen wahrzunehmen haben.

Der Stadtrat beantragte dem Gemeinderat mit Beschluss Nr. 994 vom 29. August 2007 den Erlass von Vorschriften über eine städtische Hooligan-Datenbank. An seiner Sitzung vom 6. Februar 2008 wies der Gemeinderat mit Beschluss Nr. 2746 die Vorlage an den Stadtrat unter anderem mit dem Antrag zurück, eine Befristung der Gültigkeitsdauer in die Verordnung aufzunehmen. Die Befristung wurde auf den 31. Dezember 2010 festgesetzt. Der Gemeinderat stimmte am 1. April 2009 mit 74:46 Stimmen der Vorlage zur GAMMA-Verordnung zu. Gegen diesen Beschluss wurde das Referendum ergriffen, und am 27. September 2009 kam es zur Abstimmung in der Stadt Zürich über die Vorlage. Aufgrund der langen Behandlungsdauer der GAMMA-Verordnung und der Volksabstimmung, wurde die Verordnung erst auf den 1. Januar 2010 in Kraft gesetzt. Entsprechend konnte die Stadtpolizei die Datensammlung GAMMA erst während eines kurzen Zeitraums nutzen. Die Berichte der Stadtpolizei und des Datenschutzbeauftragten der Stadt Zürich zeigen denn auch, dass die Polizei mit GAMMA noch mehr Erfahrungen sammeln muss, bis über deren Nutzen eine fundierte Aussage gemacht werden kann. Eine Verlängerung der Gültigkeitsdauer der GAMMA-Verordnung und der damit verbundenen Massnahmen soll Aufschluss darüber geben, ob mit der Datensammlung tatsächlich Gewalttaten frühzeitig erkannt und verhindert werden können. Der Stadtrat beantragt deshalb dem Gemeinderat, die Anwendbarkeit der Verordnung über die polizeiliche Datenbank GAMMA zu Sportveranstaltungen in der Stadt Zürich bis 31. Dezember 2012 zu verlängern.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Die Verordnung über die polizeiliche Datenbank GAMMA zu Sportveranstaltungen in der Stadt Zürich (ASZ 551.190) wird wie folgt geändert:**

Art. 3 Abs. 1

Als gewaltbereit im Sinne dieser Verordnung gelten Personen oder Personengruppen, die gemäss Art. 2 des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen bei Sportveranstaltungen ein gewalttätiges Verhalten gezeigt oder Gewalttätigkeiten ausgeübt haben.

Art. 15 Abs. 2

Die Verordnung ist bis zum 31. Dezember 2012 anwendbar.

- 2. Diese Änderungen werden auf den 1. Januar 2011 in Kraft gesetzt.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Polizeidepartement übertragen.

Im Namen des Stadtrates
die Stadtpräsidentin
Corine Mauch
der Stadtschreiber
Dr. André Kuy