



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

07.5357.02/07.5369.02

SiD/P075357 und P075369
Basel, 23. April 2008

Regierungsratsbeschluss
vom 22. April 2008

Motion Daniel Stolz und Konsorten betreffend Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für eine klar geregelte Wegweisung; Stellungnahme

Motion Anita Heer und Konsorten betreffend Änderung des Polizeigesetzes – Schaffung der Möglichkeit der Wegweisung zur Verhinderung von Gewaltausübung gegenüber Personen; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. Februar 2008 die nachstehenden Motionen Daniel Stolz und Konsorten und Anita Heer und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet:

Motion Daniel Stolz und Konsorten:

„Im Laufe der erfreulich gewaltlosen Herbstmesse 2007 wurde klar, dass ein Jugendanwalt Jugendlichen, die gewalttätig aufgefallen waren, nach einer ersten schriftlichen Verwarnung einer zweiten Runde den Zugang zum Herbstmesseareal Kasernen untersagt hat. Wenn sie dies nicht respektiert hätten und noch einmal wegen Gewaltausübung aufgegriffen worden wären, hätte ihnen gedroht, in polizeiliches Gewahrsam genommen zu werden. Soweit kam es aber nicht. Dieses Vorgehen hat sich offenbar bewährt, kam es doch zu weniger Gewalttaten als früher. Klar ist aber auch, dass die gesetzliche Grundlage für das Vorgehen des Jugendanwaltes fehlt. Ein Rayonverbot ist ein klarer Eingriff in die Freiheitsrechte der betroffenen Person. Die Bewegungsfreiheit ist eine der grossen Errungenschaften des Kampfes um bürgerliche Freiheitsrechte. Zu dieser Bewegungsfreiheit gehört aber auch, dass man diese nutzen kann, ohne das Risiko einzugehen, dass man bedroht wird. Sonst nützt das Recht der Bewegungsfreiheit auch nichts. Also stellt sich die delikate Frage, wann man das Recht auf Bewegungsfreiheit einschränken darf. Sicherlich dann, wenn die Sicherheit und persönliche Integrität der Anderen gefährdet wird. Gewaltausübung ist leider eine Realität in unserer Gesellschaft. Sie kann sicher nicht nur mit einer Massnahme bekämpft werden. Angesichts der steigenden Anzahl an Gewaltpatienten sind aber Massnahmen nötig. Damit das Instrument einer Wegweisung aber im Sinne des liberalen Rechtsstaates angewendet werden kann, braucht es dringend eine klare gesetzliche Grundlage mit einer genauen Regelung unter welchen Bedingungen eine Wegweisung erfolgen darf. Die Gründe müssen abschliessend aufgeführt werden. Zudem muss der Platzverweis auch örtlich wie auch zeitlich beschränkt sein, so dass die Verhältnismässigkeit gewahrt bleibt. Regierungsrat Hanspeter Gass hat entsprechende Vorbereitungsarbeiten zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage bereits in Auftrag gegeben. Wir wollen ergänzend dazu einen parlamentarischen Auftrag für den Regierungsrat. Die Unterzeichnenden beauftragen deshalb den Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, eine

Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt zugestellt am 23. April 2008

gesetzliche Grundlage für einen Wegweisungsartikel mit klaren und abschliessenden Gründen dem Grossen Rat vorzulegen.

Daniel Stolz, Helmut Hersberger, Ernst Mutschler, Christophe Haller, Christine Heuss, Bruno Mazzotti, Giovanni Nanni, Markus G. Ritter, Christine Locher-Hoch, Roland Vögtli, Urs Schweizer, Rolf Stürm, Rolf Jucker, Christian Egeler“

Motion Anita Heer und Konsorten:

„Gewalttätige Übergriffe auf Personen und gewalttätige Auseinandersetzungen unter Personengruppen sind leider immer wieder Realität in unserer Gesellschaft. Diese Ereignisse finden auch im öffentlichen Raum statt, oft an denselben Örtlichkeiten und öffentlichen Veranstaltungen. Dies verursacht Unsicherheit und Angst in der Bevölkerung. Als Konsequenz davon werden gewisse Örtlichkeiten von einem gewissen Teil der Bevölkerung gemieden und nicht mehr aufgesucht. Diese Tatsache ist sehr unbefriedigend. Das baselstädtische Polizeigesetz sieht bereits heute eine Palette verschiedener Instrumente vor, mit welchen die Polizei auf solche Gewaltereignisse reagieren kann. Zur Zeit fehlt es jedoch an einer gesetzlichen Grundlage im Polizeigesetz, womit die Polizei in diesen Fällen auch Wegweisungen aussprechen könnte. Häufig wäre es aber in den oben aufgeführten Situationen sinnvoll und das am wenigsten einschneidendste und effektivste Mittel, wenn einzelnen Personen

- die bereits eine grosse Gewaltbereitschaft gegenüber Personen an den Tag gelegt haben oder bei denen stark damit gerechnet werden muss, dass sie dies tun werden
- für einen klar definierten Zeitraum untersagt werden könnte, sich in einem klar definierten Gebiet in der Stadt aufzuhalten.

Dadurch könnten in gewissen Fällen weitere oder neue Gewaltausschreitungen verhindert werden. Obwohl eine Wegweisung zweifelsohne für den/die davon Betroffene/n eine Einschränkung seiner/ihrer Bewegungsfreiheit darstellt, rechtfertigt sich diese Einschränkung nach Auffassung der Unterzeichnenden in gewissen Situationen. Dann nämlich und zwar nur dann, wenn es darum geht, Gewalt an Personen zu verhindern.

Die Regierung wird deshalb gebeten, das Polizeigesetz mit folgendem Artikel zu ergänzen:

§ 42a Droht von einer Person an einem bestimmten Ort akute Gewalt gegenüber anderen Menschen, so kann sie die Polizei vom entsprechenden Ort wegweisen und ihr dessen Betreten bis maximal einen Monat verbieten.

2 Die akute Drohung von Gewalt kann nur angenommen werden, wenn die Person am entsprechenden Ort bereits nachweislich Gewalt ausgeübt hat oder am entsprechenden Ort unmittelbare und konkrete Anstalten trifft, aus denen auf eine akute Gefahr der Gewaltausübung geschlossen werden muss.

3 Der Ort, von dem jemand weggewiesen wird, ist genau zu bezeichnen.

Hinzu kommen die entsprechenden Artikel, in welchen der Rechtsmittelweg garantiert wird.

Anita Heer, Beat Jans, Tino Krattiger, Hasan Kanber, Heinrich Ueberwasser, André Weissen, Helen Schai-Zigerlig, Ruth Widmer, Dominique König-Lüdin, Jürg Meyer, Christine Keller, Oswald Inglin, Stephan Maurer, Annemarie von Bidder, Martin Hug“

Wir nehmen zu diesen Motionen Stellung wie folgt:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motionen

1.1 Motion Daniel Stolz und Consorten betreffend Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für eine klar geregelte Wegweisung

Die Motion verlangt die Schaffung einer gesetzlichen Regelung für das Instrument der Wegweisung. Es kann damit festgehalten werden, dass mit der vorliegenden Motion im Einklang mit § 42 GO die Ausarbeitung von Gesetzesbestimmungen durch den Regierungsrat beantragt wird und der Erlass von Gesetzesbestimmungen in die Zuständigkeit des Grossen Rates fällt. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtsetzungsbereich bezieht. Der Regierungsrat hat im Rahmen der Vorgaben der Motion die Möglichkeit, eine Gesetzesnorm zu entwerfen, die mit dem höherrangigen Recht, wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht, vereinbar ist. Daher ist die Motion als rechtlich zulässig anzusehen.

1.2 Motion Anita Heer und Consorten betreffend Änderung des Polizeigesetzes - Schaffung der Möglichkeit der Wegweisung zur Verhinderung von Gewaltausübung gegenüber Personen

Die Motion Heer verlangt ebenfalls die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für das Instrument der Wegweisung. Im Gegensatz zur Motion Stolz belässt sie es aber nicht bei einem blossen Auftrag, sondern formuliert die neue Gesetzesbestimmung teilweise aus. Es kann damit festgehalten werden, dass mit der vorliegenden Motion im Einklang mit § 42 GO die Ausarbeitung von Gesetzesbestimmungen durch den Regierungsrat beantragt wird und der Erlass von Gesetzesbestimmungen in die Zuständigkeit des Grossen Rates fällt. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtsetzungsbereich bezieht.

Somit bleibt noch die Prüfung, ob die vorgeschlagene Gesetzesnorm mit dem höherrangigen Recht vereinbar ist. Die Wegweisung aus dem öffentlichen Raum ist grundsätzlich möglich, soweit nicht unzulässig in die Grundrechte der Betroffenen eingegriffen wird. Der Eingriff muss eine gesetzliche Grundlage haben, im Öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Streng nach dem Wortlaut der vorgeschlagenen Gesetzesbestimmung erachten wir diese Voraussetzungen für den Absatz 2 nicht als gegeben. Demnach gilt die Wegweisung als gerechtfertigt, wenn „die Person am entsprechenden Ort bereits nachweislich Gewalt ausgeübt hat“. Damit könnte eine Person auch noch mehrere Jahre nach der Gewaltausübung und ohne wesentliche aktuelle Anhaltspunkte von einem Platz weggewiesen werden. Dies erachten wir nicht als verhältnismässig. Ein solches Vorgehen wäre weder geeignet noch erforderlich, um das angestrebte Ziel des Schutzes der Öffentlichkeit zu erreichen.

Es stellt sich daher die Frage, ob der Regierungsrat an den von der Motion vorgelegten Wortlaut des verlangten Erlasses gebunden ist oder nicht, ob also der Regierungsrat dem Grossen Rat in Erfüllung der Motion einen anderen Wortlaut vorlegen darf.

Das Gesetz betreffend Initiative und Referendum (IRG) vom 16. Januar 1991 (131.100) unterscheidet in den §§ 1 und 2 zwischen formulierten Initiativen und unformulierten Initiativen

und bestimmt in § 20 über die Behandlung formulierter Initiativen in Absatz 2, dass bei einer formulierten Initiative lediglich offensichtliche redaktionelle Versehen im Text behoben und sachlich unumgängliche Ergänzungen angebracht werden dürfen. Im Gegensatz zum Initiativengesetz macht das Geschäftsordnungsgesetz des Grossen Rates keinen Unterschied zwischen formulierten Motionen und unformulierten Motionen, sieht kein unterschiedliches Verfahren vor und setzt keine unterschiedlichen Fristen. Das Geschäftsordnungsgesetz sieht in § 43 Abs. 1 Satz 1 vor, dass der Grosse Rat unterschiedslos sowohl unformulierte als auch formulierte Motionen an den Regierungsrat überweist und diesem zur Erfüllung eine Frist setzen kann. Wenn nun aber der Wortlaut einer formulierten Motion für den Regierungsrat verbindlich wäre, dann wäre nicht einzusehen, zu welchem Zweck der Grosse Rat die Motion noch an den Regierungsrat überweisen sollte, wäre doch die Motion mit dem Vorhandensein ihres verbindlichen Wortlautes bereits erfüllt, so dass der Grosse Rat diesen Wortlaut sofort und gleich als neue Verfassungsbestimmung, als Gesetz oder als Grossratsbeschluss verabschieden könnte.

Werden nach dem Willen des Geschäftsordnungsgesetzes aber auch formulierte Motionen an den Regierungsrat zur Erfüllung überwiesen, so heisst das nichts anderes, als dass der Inhalt, Sinn und Zweck der formulierten Motion für den Regierungsrat verbindlich ist, dieser aber berechtigt ist, dem Grossen Rat in Erfüllung der Motion eine anders formulierte Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

Dass der Regierungsrat berechtigt ist, in Erfüllung der Motion dem Grossen Rat eine Vorlage mit einem anderen als mit dem von der Motion vorgeschlagenen Wortlaut vorzulegen, ist gerade im vorliegenden Fall sachdienlich und erlaubt es, die Motion unter obiger Prämisse für rechtlich zulässig zu erklären.

2. Zum Inhalt der Motionen und des vorgelegten Ratschlages

2.1 Motion Daniel Stolz und Konsorten betreffend Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für eine klar geregelte Wegweisung

Die Motion Daniel Stolz und Konsorten fordert eine klare gesetzliche Regelung von Wegweisungen. Insbesondere soll eine genaue Regelung formuliert werden, unter welchen Bedingungen eine Wegweisung erfolgen darf. Weiter sollen die Gründe abschliessend ausgeführt werden. Zudem wird gefordert, dass ein Platzverweis örtlich wie zeitlich beschränkt werden müsse, damit die Verhältnismässigkeit gegeben ist.

Der Motionär schreibt, dass das Sicherheitsdepartement eine entsprechende Vorlage plant. Die Motionäre wollen ergänzend einen parlamentarischen Auftrag. Wir sehen darin die Bemühungen des Sicherheitsdepartements unterstützt.

Mit dem gleichzeitig zu dieser Stellungnahme eingereichten Ratschlag „Änderung des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz)“ ist diese Motion inhaltlich erfüllt.

2.2 Motion Anita Heer und Konsorten betreffend Änderung des Polizeigesetzes - Schaffung der Möglichkeit der Wegweisung zur Verhinderung von Gewaltausübung gegenüber Personen

Die Motion Heer formuliert in einem Artikel einen konkreten Vorschlag zur Änderung des Polizeigesetzes. Die Motionärin fordert, dass Personen, die eine grosse Gewaltbereitschaft an den Tag gelegt haben oder bei denen stark damit gerechnet werden muss, dass sie dies tun werden, weggewiesen werden können. Dies aber nur für einen klar definierten Zeitraum und für ein klar definiertes Gebiet.

Der Text der Motion ermöglicht es der Polizei, Wegweisungen von bis zu einem Monat zu verfügen. Es würde somit im Ermessen der Polizei liegen, gleich erstmalig Wegweisungen für einen Zeitraum zwischen Stunden bis zu einem Monat auszusprechen.

Die vorgeschlagene Version geht nur von Personen aus, die Gewalt ausgeübt haben oder Anstalten machen, Gewalt auszuüben oder damit drohen. Die Problematik von Personen, die andere Personen unberechtigterweise von einer bestimmungsgemässen Nutzung öffentlicher Orte ausschliessen, wird ausgeklammert.

Wie bereits in Kapitel 1 zur rechtlichen Zulässigkeit der Motionen erwähnt, könnte nach Absatz 2 des vorgeschlagenen Gesetzestextes streng genommen jemand noch Jahre nach einer Gewalttat von einem bestimmten Ort weggewiesen werden.

Der Kern dieser Motion wird im gleichzeitig zu dieser Stellungnahme eingereichten Ratschlag „Änderung des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz)“ berücksichtigt.

2.3 Ratschlag „Änderung des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz)“

Grundsätzlich geht der eingereichte Ratschlag mit den Motionen einig, dass eine Änderung des Polizeigesetzes die verbesserte Gewaltverhinderung im öffentlichen Raum zum Ziel haben muss. Dabei spielen Gesinnung, Nationalität, Geschlecht, Kleidung, kulturelle und politische Neigungen gewaltbereiter Menschen keine Rolle in Bezug auf die Aussprechung einer Wegweisung.

Der vorgeschlagene Ratschlag sieht ein kaskadenartiges System, das in Zürich durch die Stimmberechtigten genehmigt und in Luzern durch den Regierungsrat vorbereitet wird, vor. Eine Person, welche Gewalt unter den im neuen § 42a beschriebenen Voraussetzungen ausübte oder auszuüben drohte, wird in Form eines Realaktes formlos weggewiesen. Dabei werden die Personalien, der Ort und die zeitliche Dauer (höchstens 72 Stunden) festgehalten. Da die Massnahme für höchstens 72 Stunden ausgesprochen wird, stellt sie für die betroffene Person einen verhältnismässig geringen Eingriff in ihre Bewegungsfreiheit dar.

In einem zweiten Schritt kann – sofern notwendig – eine Person für bis zu einem Monat weggewiesen werden. Dies erfolgt mittels einer Verfügung, in der die Kantonspolizei den konkreten Zeitrahmen und den Ort, von dem eine Person weggewiesen wird, festhält. Die

Höchstdauer von bis zu einem Monat verlangt die Verfügungsform einschliesslich der entsprechenden Rechtsmittelbelehrung.

Für die Einzelheiten der neuen Regelung darf zur Vermeidung von Wiederholungen auf den Ratschlag „Änderung des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz)“ verwiesen werden.


3. Würdigung der Motionen und des Ratschlages

Die beiden Motionen fordern die Möglichkeit eines Platzverweises bzw. einer Wegweisung. Der Ratschlag „Änderung des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz)“ sieht dies ebenfalls vor, stützt sich aber auf ein kaskadenartiges System ab. Einer gewalttätigen oder Gewalt provozierenden Person soll zuerst ein „kurzer“ Platzverweis erteilt werden, bevor, bei erneuter Gewalttätigkeit, eine Wegweisung von bis zu einem Monat erfolgen soll. Der Regierungsrat bevorzugt das kaskadenartige System und arbeitete deshalb den vorliegenden Ratschlag aus, der die grundsätzlichen Anliegen der beiden Motionen ebenfalls berücksichtigt.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir Ihnen, die Motion Daniel Stolz und Konsorten betreffend Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für eine klar geregelte Wegweisung und die Motion Anita Heer und Konsorten betreffend Änderung des Polizeigesetzes – Schaffung der Möglichkeit der Wegweisung zur Verhinderung von Gewaltausübung gegenüber Personen dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Dr. Robert Heuss
Staatschreiber