



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

An den Grossen Rat

08.0568.02

Basel, 8. September 2008

Kommissionsbeschluss
vom 5. September 2008

Bericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission zum Ratschlag 08.0568.01:

Änderung des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei des Kan- tons Basel-Stadt (Polizeigesetz)

1. Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| 1. Inhaltsverzeichnis | 2 |
| 2. Ausgangslage und Gegenstand der Kommissionsberatungen | 3 |
| 3. Hearing und Umformulierung durch das SiD | 3 |
| 4. Eintreten der Kommission auf die geänderte Vorlage | 5 |
| 5. Die Regelung der Wegweisung im Allgemeinen: zweistufiges Kaskadensystem | 7 |
| 6. Stellungnahme der Kommission zum neuen § 42a (Wegweisungsartikel) im Polizeigesetz | 7 |
| 6.1 Erste Stufe der Kaskade (formlose Wegweisung bis 72 Stunden)..... | 8 |
| 6.1.1 Synopse zur ersten Stufe der Kaskade..... | 8 |
| 6.1.2 Kommissionsberatung betreffend erste Stufe der Kaskade..... | 8 |
| 6.1.2.1 § 42a Abs. 1: Grundsätzliche Stellungnahme der Kommission zur Vorlage gemäss Ratschlag..... | 8 |
| 6.1.2.2 § 42a Abs. 1: Stellungnahme der Kommission zum Vorschlag SiD..... | 9 |
| 6.1.3 Antrag der Kommission | 11 |
| 6.2 Rechtsweggarantie | 11 |
| 6.2.1 Kommissionsberatung betreffend Rechtsweggarantie..... | 11 |
| 6.2.2 Antrag der Kommission | 12 |
| 6.3 Zweite Stufe der Kaskade (Wegweisung bis zu einem Monat)..... | 12 |
| 6.3.1 Synopse zur zweiten Stufe der Kaskade | 12 |
| 6.3.2 Kommissionsberatung betreffend zweite Stufe der Kaskade | 13 |
| 6.3.2.1 Zweite Stufe der Kaskade gemäss Ratschlag (Abs. 2)..... | 13 |
| 6.3.2.2 Zweite Stufe der Kaskade gemäss Vorschlag SiD (Abs. 3) | 13 |
| 6.3.2.3 Kommentare / Anträge der Kommission basierend auf dem neuen Vorschlag SiD..... | 13 |
| 6.3.3 Antrag der Kommission | 15 |
| 6.4 Verweis auf das Organisationsgesetz und das Verwaltungsrechtspflegegesetz... .. | 15 |
| 6.4.1 Kommentar der Kommission | 15 |
| 6.4.2 Antrag der Kommission | 15 |
| 6.5 Ergänzung von § 42a um einen Abs. 4 mit Beratungsaufgabe der Polizei? | 15 |
| 7. Beschlüsse der Kommission | 16 |
| 8. Antrag | 16 |
| | |
| <u>Beilagen</u> | |
| Beilage 1 Synopse zum Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz, PolG)..... | 17 |
| Beilage 2 Grossratsbeschluss zu einem Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz, PolG) | 19 |

2. Ausgangslage und Gegenstand der Kommissionsberatungen

Mit Beschluss vom 14. Mai 2008 hat der Grosse Rat den regierungsrätlichen Ratschlag zur Änderung des Polizeigesetzes betreffend „befristeter Platzverweis“ (Einfügung eines neuen § 42a) an die Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission (JSSK) zur Vorberatung überwiesen.

Ausgelöst wurde die Vorlage durch ein im Jahr 2007 während der Basler Herbstmesse ausgesprochenes Rayonverbot gegenüber 13 Jugendlichen für das Kasernenareal. Diese Wegweisungen haben insbesondere bezüglich ihrer Rechtmässigkeit (gesetzliche Grundlage) Diskussionen in der Öffentlichkeit nach sich gezogen. In der Folge stellte der Vorsteher des Sicherheitsdepartements (SiD) in Aussicht, die für ein solches polizeiliches Handeln erforderliche gesetzliche Grundlage zu schaffen; gleichzeitig wurden im Grossen Rat zu diesem Sachverhalt zwei verschiedene Motionen eingereicht (Motion Daniel Stolz und Konsorten (07.5357.01) sowie Motion Anita Heer und Konsorten (07.5369.01)). Der Regierungsrat hat einerseits schriftlich zu den beiden Motionen Stellung bezogen (07.5357.02/07.5369.02) und andererseits dem Grossen Rat den vorliegenden Ratschlag für die gesetzliche Regelung des befristeten Platzverweises vorgelegt.

Die Arbeit der Kommission und der vorliegende Bericht haben ausschliesslich den regierungsrätlichen Ratschlag, bzw. die durch das SiD erfolgte Umformulierung mit der darin avisierten Änderung des Polizeigesetzes zum Gegenstand.

3. Hearing und Umformulierung durch das SiD

Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Gesetzesrevision will die Aufnahme einer zusätzlichen, separaten Bestimmung unter dem Titel „Befristeter Platzverweis“ (§ 42a). Für das Ziel der neuen Bestimmung und die Erläuterungen zum regierungsrätlichen Vorschlag wie auch die Einbettung der neuen Bestimmung im Polizeigesetz wird auf den Ratschlag verwiesen.

In ihrer ersten Sitzung zum Thema befragte die Kommission die Herren Prof. Peter Albrecht, Extraordinarius für Straf- und Strafverfahrensrecht der Universität Basel sowie ehem. Strafgerichtspräsident, und Prof. Markus Schefer, Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Basel, sowie Beat Burkhardt, Leitender Jugendanwalt BS. Das Sicherheitsdepartement (nachfolgend SiD) war durch den Vorsteher, Regierungsrat Hanspeter Gass, sowie die Herren Dr. Roberto Zalunardo, Polizeikommandant BS, und Dr. Davide Donati, Leiter Recht, vertreten.

Seitens des SiD wurde betont, dass sich die Wegweisungen anlässlich der letzten Herbstmesse bewährt hätten. Das einzige, alternative Mittel in solchen Fällen wäre der polizeiliche Gewahrsam (§ 37 des Polizeigesetzes). Dieser sei aber unter Umständen ein verhältnismässig starker Eingriff. Er würde die Betroffene oder den Betroffenen z.B. daran hindern, am nächsten Tag am Lehrstellenplatz zu erscheinen. Im Gegensatz dazu sei die befristete

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

Wegweisung das mildere Mittel. Man solle präventiv eingreifen können und nicht erst dann, wenn schon etwas passiert sei. Mit der Maximalfrist von 72 Stunden wolle man die Möglichkeit haben, jemanden für ein ganzes Wochenende von einem bestimmten Gelände fernzuhalten, da viele Veranstaltungen so lange dauern würden. Die vorgeschlagene Norm richte sich weder gegen Randständige, noch wolle man damit in irgendeiner Weise „Citypflege“ betreiben.

Die universitären Sachverständigen äusserten sich skeptisch gegenüber den vom Regierungsrat präsentierten Formulierungen aus folgenden Gründen:

- Es gehe bei der vorliegenden Bestimmung nicht um eine Lösung, sondern lediglich um eine Abwehr ohne Auseinandersetzung mit der Gewaltproblematik.
- Es frage sich, ob solche Rayonverbote mit Kontrollen durchgesetzt werden könnten und ob im Weiteren Gewalt dann nicht ausserhalb des verbotenen Rayons oder nach Ablauf der Wegweisungsfrist stattfinde.
- Es sei zu befürchten, dass die Norm, wenn sie einmal installiert sei, ausgedehnt werden könnte.
- Ferner sehe die Bundesverfassung¹ seit 2007 die Rechtsweggarantie vor und die EMRK verlange bei Grundrechtseingriffen eine wirksame Beschwerdemöglichkeit. Ergo seien die Rechtsmittel gegen Wegweisungen besser als vorliegend auszubauen.
- Die vorgeschlagenen Formulierungen seien juristisch unter dem Aspekt der Grundrechte auszuleuchten. So könnte damit jemand z.B. aus seinem Wohngebiet oder von einer Demonstration weggewiesen werden, was einen schwerwiegenden Eingriff in die Grundrechte bedeuten würde.
- Als Fazit müsse der Wegweisungsartikel – so man ihn denn wolle - daher präziser formuliert werden.

Daraufhin überarbeitete das SiD – in Zusammenarbeit mit Prof. Markus Schefer – den Gesetzestext unter den Gesichtspunkten „Grundrechtsproblematik“ und „Rechtsweggarantie“ und stellte der Kommission die Neufassung vom 12. Juni 2008 vor der zweiten Sitzung zu. Die überarbeitete Fassung wird nachfolgend als „Vorschlag SiD“ bezeichnet und hat folgenden Wortlaut:

„Befristeter Platzverweis

§ 42a. *Die Kantonspolizei kann eine Person von einem bestimmten öffentlichen Ort für höchstens 72 Stunden wegweisen, wenn diese Person*

1. *Dritte gefährdet oder Dritten mit einer ernsthaften Gefährdung droht;*
2. *durch ihr Verhalten die unmittelbare Gefahr einer gewalttätigen Auseinandersetzung schafft.*

² *Die betroffene Person kann formlos innert 10 Tagen den Erlass einer Verfügung verlangen.*

³ *In schwerwiegenden Fällen, namentlich wenn eine Person*

¹ Art. 29a BV: „Jede Person hat bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Bund und Kantone können durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen.“

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

1. Dritte in ihrer körperlichen Integrität verletzt;
2. gefährliche Gegenstände oder Waffen mit sich führt;
3. an einer gewalttätigen Auseinandersetzung aktiv teilnimmt;
sowie bei wiederholter Wegweisung oder im Falle der Missachtung einer Wegweisung kann die Kantonspolizei das Verbot unter Androhung der Straffolgen gemäss Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches für höchstens einen Monat verfügen. In der Verfügung sind insbesondere der Ort, von welchem eine Person weggewiesen wird, die Dauer und die Gründe der Wegweisung anzugeben.“

Das SiD hielt dazu fest, die Absicht, welche mit der überarbeiteten Regelung verfolgt werde, sei unverändert die Schaffung einer polizeilichen Gewaltpräventionsmassnahme. Die Rechtsweggarantie sei beim vorliegenden Formulierungsvorschlag gewährleistet.

4. Eintreten der Kommission auf die geänderte Vorlage

Im Vordergrund der Kommissionsberatungen stand die rechtspolitische Frage, ob und wenn ja in welcher Form Bedarf für einen Wegweisungsartikel besteht.

So wurden z.T. im Einklang mit den universitären Experten Befürchtungen geäussert, dass mit der vorgeschlagenen Norm je nach Interpretation der vorgelegten Formulierung sog. „Citypflege“ betrieben und Randständige aus dem Stadtbild verdrängt werden könnten, auch wenn dies heute gemäss Ratschlag klar nicht erklärtes Ziel der Vorlage sei (in diesem Zusammenhang wurde auf die Anwendung einer entsprechenden Regelung im Kanton Bern verwiesen.). Zudem wurde bemängelt, dass die Vorlage des Regierungsrates (Ratschlag) zu unbestimmt und offen formuliert und nicht sicher sei, ob diese einer abstrakten Normenkontrolle betreffend Verfassungsmässigkeit durch das Bundesgericht standhalten würde.

Weiter wurden Bedenken hinsichtlich der Verhältnismässigkeit geäussert und es wurde dem Ratschlag angelastet, dass sich die Zielgruppe der neuen Bestimmung auf Jugendliche und junge Erwachsene beschränke. Grundsätzlich wurde in Zweifel gezogen, ob polizeiliche Massnahmen das richtige Mittel seien, um Jugendprobleme zu bewältigen und auch, ob die Polizei überhaupt über die zur Durchsetzung der Bestimmung erforderlichen personellen Ressourcen verfüge. Auch wurde in Frage gestellt, wie die Wegweisung in der Praxis umgesetzt werden solle, insbesondere dann, wenn Weggewiesene gemäss Abs. 2 von § 42a des Ratschlags sich nicht an die Verfügung hielten, da die einzige Sanktion in der Androhung einer Strafandrohung gemäss StGB 292¹ bestehe.

Auf der anderen Seite wurde festgestellt, dass in der Praxis ein Autoritätsverlust bei der Polizei festzustellen sei und dass das blosses Ermahnen z.B. von provozierenden Personen keinen Eindruck mehr mache. Ferner wurde aufgeführt, dass die bereits heute zur Verfügung stehenden Reaktionsmöglichkeiten entweder bezüglich Eingriff in die Persönlichkeitsrechte

¹ Art. 292 StGB: „Wer der von einer zuständigen Behörde oder einem zuständigen Beamten unter Hinweis auf die Strafandrohung dieses Artikels an ihn erlassenen Verfügung nicht Folge leistet, wird mit Busse bestraft.“

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

unverhältnismässig (polizeilicher Gewahrsam) oder in ihrer Wirkung (Strafantrag) nicht befriedigend seien. Beim Strafantrag stelle sich das Problem, dass die oder der von Gewalt oder Drohung Betroffene Antrag stellen müsse (und dies aus verschiedensten Gründen oft nicht wolle) und die Verfolgung des Delikts geraume Zeit dauern könne, während derer das „Opfer“ weiterhin der provozierenden Partei begegnen müsse. Zudem sei i.d.R. bei Privatklageverfahren ein Kostenvorschuss zu leisten.

Das SiD hat in seiner Überarbeitung von § 42a (vgl. vorne, Ziffer 3) die wegen ihrer offenen Formulierung aus rechtsstaatlicher Sicht bedenkliche Ziffer 3 von Abs. 1 des Ratschlags ersatzlos gestrichen. Zudem hat es die Garantie des Rechtsweges bei den formlosen Verfügungen gemäss Abs. 1 neu ausdrücklich durch das Einfügen von Abs. 2 geregelt.

Mit dem Vorschlag SiD soll einerseits erreicht werden, dass die Gesetzesbestimmung klarer als in anderen Kantonen auf die reine Gewaltprävention beschränkt wird und Auslegungsspielräume minimiert werden. Dabei hat das SiD allerdings an den Maximalfristen der Wegweisung festgehalten, d.h. eine erste Wegweisung soll unverändert für max. 72 Stunden und im Wiederholungsfall oder einem anderen besonderen Fall (neu Abs. 3 Vorschlag SiD) für max. 1 Monat ausgesprochen werden können.

Andererseits soll die Rechtsweggarantie umgesetzt werden. Die Kommission befragte dazu an der Folgesitzung Frau Dr. Alexandra Schwank vom Rechtsdienst des Justizdepartements (JD). Diese stellte fest, dass die vorgeschlagene Regelung bundesrechtskonform sei.

Die weiteren Diskussionen und Kommissionsberatungen basierten auf dem Vorschlag SiD vom 12. Juni 2008.

In der Eintretensdebatte führten die Gegnerinnen und Gegner eines Wegweisungsparagraphen neben den bereits geäusserten, allgemeinen Bedenken (vgl. oben) namentlich ins Feld, dass damit das Problem der Gewaltanwendung im öffentlichen Raum nicht gelöst werde. Es gebe bereits genügend strafrechtliche Normen um Personen zu sanktionieren, die sich gewaltsam verhalten würden. Eine zusätzliche, präventive Norm brauche es nicht. Allenfalls seien in Problemzonen z.B. vermehrte Polizeipatrouillen zu Fuss oder präventive Jugendarbeit angezeigt.

Die Befürworterinnen und Befürworter einer Gesetzesbestimmung zum befristeten Platzverweis brachten demgegenüber das Argument vor, dass erwiesenermassen Regelungsbedarf bestehe. Der befristete Platzverweis sei – wie es sich gezeigt habe – eine adäquate Massnahme. Auch sei sie als Mittel, Gewaltausübung zu verhindern, relativ mild. In der Öffentlichkeit habe das Thema grossen Widerhall gefunden. Nicht zuletzt zeige dies auch die Überweisung der beiden Motionen Heer und Stolz durch den Grossen Rat.

Mit ihrem Eintretensentscheid vom 25. Juni 2008 (neun zu fünf Stimmen) schlägt die Kommission dem Grossen Rat vor, auf den Ratschlag einzutreten und im Polizeigesetz eine Bestimmung bezüglich des befristeten Platzverweises einzufügen.

5. Die Regelung der Wegweisung im Allgemeinen: zweistufiges Kaskadensystem

Für die allgemeinen Ausführungen zu dem vom Regierungsrat vorgeschlagenen, neuen § 42a des Polizeigesetzes wird auf den Ratschlag (S. 4 ff.) verwiesen.

Um das Ziel der Vorlage, eine „verbesserte Gewaltverhinderung im öffentlichen Raum“ (Ratschlag S. 4, Ziffer 4.1.) zu erreichen, ist im Ratschlag wie auch im überarbeiteten Vorschlag SiD ein kaskadenartiges System vorgesehen.

Danach wird in einer ersten Stufe formlos für höchstens 72 Stunden weggewiesen, wer die Voraussetzungen von § 42a Abs. 1 erfüllt, also Dritte gefährdet oder Dritten mit einer ernsthaften Gefährdung droht oder durch ihr Verhalten die unmittelbare Gefahr einer gewalttätigen Auseinandersetzung schafft.

In schweren Fällen, namentlich wenn jemand Dritte in ihrer körperlichen Integrität verletzt, gefährliche Gegenstände oder Waffen mit sich führt, an einer gewalttätigen Auseinandersetzung aktiv teilnimmt oder einer ursprünglich verfügten Wegweisung nicht Folge leistet, kommt die zweite Stufe zur Anwendung, wonach eine Wegweisung von bis zu einem Monat verfügt werden kann.

6. Stellungnahme der Kommission zum neuen § 42a (Wegweisungsartikel) im Polizeigesetz

Nachfolgend sind einerseits der im Ratschlag vorgeschlagene Wortlaut für die Bestimmung über den befristeten Platzverweis wie auch der überarbeitete Vorschlag SiD und letztlich der Antrag der JSSK an den Grossen Rat für die Formulierung eines neuen § 42a dargestellt.

Die Kommentare der Kommission enthalten einerseits die wichtigsten in der Kommission gestellten Fragen und vorgebrachten Anliegen. Zum zweiten sind die Anpassungen durch das SiD, welche zum Vorschlag SiD geführt haben, kommentiert. Drittens werden alle Anträge aufgeführt, über die in den Kommissionsberatungen abgestimmt worden ist.

6.1 Erste Stufe der Kaskade (formlose Wegweisung bis 72 Stunden)

6.1.1 Synopse zur ersten Stufe der Kaskade

| Wortlaut gemäss Ratschlag | Überarbeiteter Wortlaut SiD vom 12. Juni 2008 (Änderungen gegenüber Ratschlag unterstrichen) | Kommissionsantrag (Änderungen gegenüber Vorschlag SiD unterstrichen und kursiv markiert) |
|---|---|---|
| <p>§ 42a. Die Kantonspolizei kann eine Person von einem bestimmten öffentlichen Ort für höchstens 72 Stunden wegweisen, wenn diese Person</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dritte gefährdet oder Dritten mit einer ernsthaften Gefährdung droht; 2. durch ihr Verhalten offensichtlich eine gewalttätige Auseinandersetzung auslösen will; 3. durch ihr Verhalten Dritte unberechtigterweise von der bestimmungsgemässen Nutzung des öffentlichen Raumes ausschliesst. | <p>§ 42a. Die Kantonspolizei kann eine Person von einem bestimmten öffentlichen Ort für höchstens 72 Stunden wegweisen, wenn diese Person</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dritte gefährdet oder Dritten mit einer ernsthaften Gefährdung droht; 2. durch ihr Verhalten <u>die unmittelbare Gefahr</u> einer gewalttätigen Auseinandersetzung <u>schafft</u>. | <p>§ 42a. Die Kantonspolizei kann eine Person von einem bestimmten öffentlichen Ort für höchstens 72 Stunden wegweisen, wenn diese Person</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dritte gefährdet oder Dritten mit einer ernsthaften Gefährdung droht; 2. durch ihr Verhalten die unmittelbare Gefahr einer gewalttätigen Auseinandersetzung schafft. |

6.1.2 Kommissionsberatung betreffend erste Stufe der Kaskade

6.1.2.1 § 42a Abs. 1: Grundsätzliche Stellungnahme der Kommission zur Vorlage gemäss Ratschlag

Der erste Absatz von § 42a gemäss Ratschlag wurde in der Kommission anlässlich des Hearings grundsätzlich geprüft. Die aufgeworfenen Fragestellungen, insbesondere zu Ziffer 3, führten in der Folge zur Überarbeitung durch das SiD (Vorschlag SiD, vgl. vorne, Ziffern 3f.).

Gegen Ziffer 3, wie sie im Ratschlag vorgesehen ist, wurden grosse Bedenken bezüglich Wahrung bzw. Verletzung der Grundrechte vorgebracht, da Ziffer 3 in ihrer weiten Formulierung auch Wegweisungen bei Demonstrationen oder – im Extremfall - auch anstelle von Parkbussen erlauben würde. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass eine zu weite Formulierung auch nicht im Interesse der Polizei selbst sein könne: So könne sich eine durch die Polizei verfügte Wegweisung im konkreten Fall nachträglich als bezüglich seiner Rechtmässigkeit

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

keit umstrittener Eingriff in die Grundrechte darstellen. Dies könne zu aufwendigen, gerichtlichen Klärungen und in der täglichen Arbeit zu Verunsicherungen über die Rechtmässigkeit polizeilichen Handelns führen. Schliesslich sei in diesem Zusammenhang auch zu beachten, dass das Handeln der Polizei in solchen Fällen, in denen die Grenzen u.U. nicht ganz klar seien, erfahrungsgemäss ohnehin schnell politisiert werde.

Schliesslich wurde bemängelt, dass der Bezug des Wortlautes von Ziffer 3 zur Gewalt zu gering, nichts mit Gewaltprävention zu tun habe und deshalb zu streichen sei. Stattdessen sei dem Problem, dass z.B. Dritte vom öffentlichen Raum ausgeschlossen würden, insbesondere durch Jugendarbeit und Prävention entgegen zu treten.

Der Vorschlag SiD verzichtet deshalb insbesondere wegen den geäusserten Bedenken hinsichtlich Rechtsstaatlichkeit ersatzlos auf die ursprüngliche Ziffer 3 des Ratschlags.

Die Kommission hat sich nach dem Wegfall von Ziffer 3 des Ratschlags in ihren weiteren Beratungen nicht mehr dazu geäussert.

6.1.2.2 § 42a Abs. 1: Stellungnahme der Kommission zum Vorschlag SiD

a) § 42a Abs. 1: Daten

Es wurde die Frage gestellt, wie die formlose Verfügung konkret aussehen und was mit den erfassten Daten passieren werde. Nach Auskunft durch das SiD soll es sich um ein handschriftliches Dokument handeln, dessen Daten während maximal zwei Jahren polizeiintern verfügbar wären.

b) § 42 Abs. 1: Antrag betreffend Dauer der Wegweisung

Aus der Kommission wurde festgestellt, dass z.B. im Kanton Zürich eine erste Wegweisung max. 24 Stunden dauert und es wurde deshalb gefragt, nach welchen Überlegungen die gemäss Vorschlag des Regierungsrats vorgesehenen Fristen (nam. die 72 Stunden für formlose Wegweisung) festgelegt wurden.

Hier wurde u.a. durch das SiD darauf hingewiesen, dass es wichtig sei, Provokateure während der gesamten Dauer einer Veranstaltung von einem bestimmten öffentlichen Platz fernhalten zu können und dass aufgrund der Erfahrungen viele Veranstaltungen von Freitagabend bis Sonntagabend dauern würden. Die Frist für die Wegweisung nach Abs. 1 sei deshalb auf bis zu 72 Stunden festgelegt, wobei – wenn die betreffende Veranstaltung früher beendet werde – die Wegweisung auch für kürzere Zeit ausgesprochen werden könne (vgl. § 7 des Polizeigesetzes (Verhältnismässigkeit polizeilichen Handelns)). Letztlich ginge es bei der Bestimmung der Dauer einer Wegweisung um die Verhältnismässigkeit eines Eingriffs in die Grundrechte (persönliche Freiheit).

Es wurde auch die Ansicht geäussert, dass eine längere Wegweisung einer Beruhigung der oder des Weggewiesenen dienen und die Wiederholungsgefahr senken

könne. Dem wurde wiederum entgegengehalten, dass gerade eine längere Wegweisung die Wut der oder des Weggewiesenen steigern würde.

Ein Teil der Kommissionsmitglieder, die einer Wegweisungsdauer von bis zu 72 Stunden skeptisch gegenüber standen, befürchtete jedoch, dass aus der Maximaldauer eine Usanz würde, d.h. dass immer dann, wenn Abs. 1 zur Anwendung käme, gleich für 72 Stunden weggewiesen würde. Es wurde deshalb der Antrag gestellt, eine formlose Wegweisung gemäss Abs. 1 von § 42a solle für max. 24 Stunden ausgesprochen werden können.

Der Antrag auf Reduktion der maximalen Dauer bei der formlosen Wegweisung wurde von der Kommission mit sieben zu sechs Stimmen bei einer Enthaltung abgelehnt. Die JSSK unterstützt damit eine maximale Wegweisungsdauer von 72 Stunden für Wegweisungen gemäss § 42a Abs. 1.

c) § 42a Abs. 1: Antrag betreffend lokaler Anwendungsbereich der Wegweisung

Es wurde der Antrag gestellt, „bestimmter Ort“ sei durch „genau bestimmter Ort“ zu ersetzen, dies im Interesse einer möglichst grossen Klarheit über den verbotenen Rayon für alle Beteiligten.

Dieser Antrag wurde in der Kommissionsabstimmung mit acht zu sechs Stimmen abgelehnt.

Die Kommission hält jedoch fest, dass eine Wegweisungsverfügung auch mit der gesetzlichen Formulierung „bestimmter Ort“ ein genau begrenztes Gebiet zu enthalten hat und die verfügenden Polizeileute entsprechend instruiert werden müssen.

d) § 42a Abs. 1 Ziffer 2: Streichungsantrag

Die Version des Ratschlags wurde im Rahmen des Hearings kritisiert: der Bezug zur Gewalt sei zu unbestimmt (So könne schon das Zeigen des „Stinkefingers“ u.U. als offensichtliche Provokation zu einer gewalttätigen Auseinandersetzung interpretiert werden.). Damit sei für die Anwendung eine gewisse Willkürgefahr gegeben.

Im Vorschlag SiD ist deshalb der unbestimmtere Tatbestand, dass jemand durch sein „Verhalten offensichtlich eine gewalttätige Auseinandersetzung auslösen will“ mit dem einschränkender definierten Erfordernis ersetzt worden, dass durch das Verhalten „die unmittelbare Gefahr einer gewalttätigen Auseinandersetzung“ geschaffen wird.

Aus der Kommission wurde ein Streichungsantrag für Ziffer 2 gestellt, da es sich bei dem in Ziffer 2 dargestellten Handeln lediglich um ein moralisch vorwerfbares Verhalten handle, welches noch nichts mit Gewalt zu tun habe. Unterstützt wurde dieser Antrag mit dem Argument, Ziffer 2 sei auch in der Version SiD zu unbestimmt formuliert.

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

Demgegenüber sah der andere Teil der Kommissionsmitglieder in Ziffer 2 ein Instrument zur Deeskalation in denjenigen Fällen, in denen bewusst provoziert wird. Danach solle man nicht warten müssen, bis die Faust schon im Auge sei, sondern vorher wegweisen können.

Der Antrag, § 42 Abs. 1 Ziffer 2 ersatzlos zu streichen, wurde mit sieben zu sechs Stimmen bei einer Enthaltung abgelehnt.

6.1.3 Antrag der Kommission

Die Kommission schlägt dem Grossen Rat folglich vor, Abs. 1 von § 42a in der Version des Vorschlags SiD zuzustimmen.

6.2 Rechtsweggarantie

| Wortlaut gemäss Ratschlag | Überarbeiteter Wortlaut SiD vom 12. Juni 2008 (Änderungen gegenüber Ratschlag unterstrichen) | Kommissionsantrag (Änderungen gegenüber Vorschlag SiD unterstrichen und kursiv markiert) |
|---------------------------|--|--|
| | ² <u>Die betroffene Person kann formlos innert 10 Tagen den Erlass einer Verfügung verlangen.</u> | ² Die betroffene Person kann formlos innert 10 Tagen den Erlass einer Verfügung verlangen. |

6.2.1 Kommissionsberatung betreffend Rechtsweggarantie

Es wurde seitens der Kommission bemängelt, dass gemäss Ratschlag kein Rechtsmittel gegen eine formlose Wegweisung gemäss Abs. 1 vorgesehen sei: So sei es zwar nicht nötig, dass in jedem Fall eine schriftliche Verfügung erfolge, aber die oder der Betroffene müsse doch die Möglichkeit haben, auch eine kurze Wegweisung anfechten zu können. Dabei wurde einerseits auf die seit 2007 in der Bundesverfassung in Art. 29a¹ vorgesehene Rechtsweggarantie sowie auf die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), welche bei Eingriffen in die Grundrechte, namentlich in die Versammlungsfreiheit, eine wirksame Beschwerdemöglichkeit verlangt, verwiesen.

Das SiD hat diesen Einwand aufgenommen und im überarbeiteten Vorschlag SiD deshalb einen neuen Abs. 2 eingefügt, wonach von einer Wegweisung Betroffene formlos eine Ver-

¹ Art. 29a BV (muss bis Ende 2008 auch in den Kantonen umgesetzt werden) lautet wie folgt: „Jede Person hat bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Bund und Kantone können durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen.“

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

fügung verlangen können. Gegen diese Verfügung kann dann Beschwerde eingereicht werden.

Das Formular einer Wegweisung gemäss Abs. 1 soll deshalb neu den Hinweis enthalten, dass formlos eine Verfügung verlangt werden kann.

6.2.2 Antrag der Kommission

Die Kommission schlägt dem Grossen Rat vor, Abs. 2 von § 42a in der Version des Vorschlags SiD zuzustimmen.

6.3 Zweite Stufe der Kaskade (Wegweisung bis zu einem Monat)

6.3.1 Synopse zur zweiten Stufe der Kaskade

| Wortlaut gemäss Ratschlag | Überarbeiteter Wortlaut SiD vom 12. Juni 2008 (Änderungen gegenüber Ratschlag unterstrichen) | Kommissionsantrag (Änderungen gegenüber Vorschlag SiD unterstrichen und kursiv markiert) |
|---|---|--|
| <p>² In besonderen Fällen, namentlich wenn eine Person wiederholt von einem bestimmten öffentlichen Ort weggewiesen werden muss, kann die Kantonspolizei das Verbot unter Androhung der Straffolgen gemäss Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches für höchstens einen Monat verfügen. In der Verfügung sind der Zeitrahmen und der Ort, von welchem eine Person weggewiesen wird, zu bezeichnen.</p> | <p>³ In <u>schwerwiegenden</u> Fällen, namentlich wenn eine Person</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Dritte in ihrer körperlichen Integrität verletzt;</u> 2. <u>gefährliche Gegenstände oder Waffen mit sich führt;</u> 3. <u>an einer gewalttätigen Auseinandersetzung aktiv teilnimmt;</u> <p>sowie bei wiederholter Wegweisung <u>oder im Falle der Missachtung einer Wegweisung</u> kann die Kantonspolizei das Verbot unter Androhung der Straffolgen gemäss Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches für höchstens einen Monat verfügen. In der Verfügung sind <u>insbesondere</u> der Ort, von welchem eine Person weggewiesen wird, die Dauer und die <u>Gründe</u> der Wegweisung anzugeben.</p> | <p>³ <u><i>Bei wiederholter Wegweisung oder im Falle der Missachtung einer Wegweisung kann die Kantonspolizei das Verbot unter Androhung der Straffolgen gemäss Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches für höchstens einen Monat verfügen. In der Verfügung sind insbesondere der Ort, von welchem eine Person weggewiesen wird, die Dauer und die Gründe der Wegweisung anzugeben.</i></u></p> |

6.3.2 Kommissionsberatung betreffend zweite Stufe der Kaskade

6.3.2.1 Zweite Stufe der Kaskade gemäss Ratschlag (Abs. 2)

Im Rahmen des Hearings zum revidierten Polizeigesetz wurde bezüglich der zweiten Stufe beim befristeten Platzverweis (Wegweisung für höchstens einen Monat) in der Kommission die Frage aufgeworfen, was unter dem Begriff der „besonderen Fälle“, wie sie im Ratschlag vorgesehen sind, zu verstehen sei. Das SiD hat dazu ausgeführt, dass darunter – neben der Widersetzung gegen eine Wegweisung – diejenigen Fälle zu subsumieren seien, die wegen ihrer Gewichtung oder ihrer Schwere nicht unter Abs. 1 (formlose Wegweisung bis zu max. 72 Stunden) fallen würden.

6.3.2.2 Zweite Stufe der Kaskade gemäss Vorschlag SiD (Abs. 3)

Das SiD hat die aufgrund der unbestimmten Formulierung im Hearing geäusserten, allgemeinen Bedenken insofern aufgenommen, als es in seinem Vorschlag die Fälle, welche zu einer Wegweisung bis zu einem Monat führen, beispielhaft aufführt.

6.3.2.3 Kommentare / Anträge der Kommission basierend auf dem neuen Vorschlag SiD

a. Ausweiten des Anwendungsbereichs auf Tiere?

Mit Blick auf Regelungen in anderen Kantonen, nam. im Kanton Zürich, wurde die Frage aufgeworfen, weshalb sich die Wegweisung gemäss Ratschlag nicht auch auf Tiere (Problematik der Kampfhunde etc.) beziehen würde. Seitens SiD wurde ausgeführt, dass hier kein Regelungsbedarf bestehe.

b. Antrag betreffend Definition von gefährlichen Gegenständen und Waffen (Ziff. 2)

Aus der Kommission wurde gefragt, weshalb nicht ein Verweis auf das Waffengesetz vorgenommen worden sei um damit klarzustellen, was eine „Waffe“ sei. Zudem stellte sich die Frage nach der Definition des „gefährlichen Gegenstandes“.

In der Folge wurde der Antrag gestellt, es sei der Begriff „Waffen“ durch „Gegenstände die unter das Waffengesetz fallen“ zu ersetzen.

Die Kommission lehnte mit 13 zu einer Stimme ohne Enthaltung den Änderungsantrag ab und unterstützte damit den im Vorschlag SiD vorgeschlagenen Wortlaut.

c. Klare Beschränkung der Wegweisung auf provozierende Personen? (Ziff. 3)

In der Kommission wurde gefordert, dass präzise definiert sein müsse, wer nach § 42a Abs. 3 Ziffer 3 weggewiesen werden könne. So solle klargestellt werden, dass nicht die aktive Teilnahme an der gewalttätigen Auseinandersetzung

ausreiche, sondern nur weggewiesen werden könne, wer provozierend an einer solchen teilnehme. Personen, welche Zivilcourage zeigen und eingreifen würden, sollten von dieser Bestimmung gerade nicht erfasst werden.

Dem wurde entgegen gehalten, dass Polizeileute in der Lage seien zu beurteilen, ob jemand aktiv an einer gewalttätigen Auseinandersetzung teilnehme oder schlichtend eingreifen wolle. Der strafrechtlich relevante Tatbestand des Raufhandels sei im Übrigen auch erst erfüllt, wenn beide Parteien daran aktiv teilnähmen und nicht, wenn eine Partei nur schlichten wolle.

d. Abänderungsantrag für § 42a Abs. 3

Abs. 3 sieht vor, dass in schwerwiegenden Fällen, wie sie im Vorschlag SiD exemplifiziert sind, jemand schon beim ersten Mal für eine Höchstdauer von einem Monat weggewiesen werden kann.

Dazu wurde in der Kommission die Auffassung geäussert, dass die Möglichkeit, die erste Stufe (Wegweisung für max. 72 Stunden) zu überspringen, eine Abkehr vom eigentlich beabsichtigten Kaskadensystem sei. Es wurde daher vorgeschlagen, die Polizei müsse in jedem Fall zuerst die Maximaldauer von 72 Stunden ausschöpfen, d.h. dass in jedem Fall zuerst die erste Stufe der Kaskade anzuwenden sei. Dies wurde auch damit begründet, dass in einem schwerwiegenden Fall die oder der Betroffene ohnehin von der Polizei mit auf den Posten genommen würde, sei es zur näheren Abklärung oder sogar zur Zuführung in Polizeigewahrsam.

Es wurde deshalb Antrag auf eine Neuformulierung von § 42a Abs. 3 mit folgendem Wortlaut gestellt: *„Bei wiederholter Wegweisung oder im Falle der Missachtung einer Wegweisung kann die Kantonspolizei das Verbot unter Androhung der Straffolgen gemäss Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches für höchstens einen Monat verfügen. In der Verfügung sind insbesondere der Ort, von welchem eine Person weggewiesen wird, die Dauer und die Gründe der Wegweisung anzugeben.“*

Diesem Antrag wurde entgegengehalten, dass damit der Polizei die Möglichkeit genommen werde, in jedem Fall angemessen zu reagieren. Dem Argument, in schwerwiegenden Fällen würde die betreffende Person ohnehin mit auf den Polizeiposten genommen werden, wurde entgegnet, dass es wichtig sei, eine Person auch nach deren Befragung für länger als 72 Stunden wegweisen zu können, da ein Strafverfahren lange dauern würde.

Die Kommission hat den Änderungsantrag mit acht zu sechs Stimmen angenommen. Die Kommission schlägt damit dem Grossen Rat damit folgende, neue Formulierung für § 42a Abs. 3 vor:

„§ 42a

³ Bei wiederholter Wegweisung oder im Falle der Missachtung einer Wegweisung kann die Kantonspolizei das Verbot unter Androhung der Straffolgen gemäss Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches für höchstens einen Monat verfügen. In der Verfügung sind insbesondere der Ort, von welchem

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

eine Person weggewiesen wird, die Dauer und die Gründe der Wegweisung anzugeben.“

6.3.3 Antrag der Kommission

Die Kommission schlägt dem Grossen Rat vor, dem neuen, von der Kommission verabschiedeten Abs. 3 von § 42a (vgl. oben, Ziff. 6.3.2.3) zuzustimmen.

6.4 Verweis auf das Organisationsgesetz und das Verwaltungsrechtspflegegesetz

| Wortlaut Ratschlag | gemäss | Überarbeiteter SiD vom 12. Juni 2008 | Wortlaut | Kommissionsantrag |
|---|--------|--------------------------------------|----------|-------------------|
| ³ Eine im Sinne von Absatz 2 betroffene Person kann sich nach den Bestimmungen des Organisationsgesetzes und des Verwaltungsrechtspflegegesetzes beschweren. | | | | |

6.4.1 Kommentar der Kommission

Der Verweis wurde im Rahmen der Überarbeitung durch das SiD ersatzlos gestrichen, da er aufgrund der neu geltenden Rechtsweggarantie nicht mehr erforderlich ist.

6.4.2 Antrag der Kommission

Die Kommission schlägt dem Grossen Rat vor, dem Vorschlag SiD zu folgen und Abs. 3 gemäss Ratschlag ersatzlos zu streichen.

6.5 Ergänzung von § 42a um einen Abs. 4 mit Beratungsaufgabe der Polizei?

Aus der Kommission wurde der Antrag gestellt, § 42a um einen zusätzlichen Abs. 4 mit folgendem Wortlaut zu erweitern: „Die Polizei informiert die weggewiesene Person über adäquate Beratungsstellen.“

Damit soll der Prävention Rechnung getragen werden und das Handeln der Polizei nicht auf Repression beschränkt werden. Gegen diesen Antrag wurde vorgebracht, dass diese Beratungsdienstleistung nicht zu den Aufgaben der Polizei gehöre. Als Mittelweg wurde die Lösung angedacht, dass das Wegweisungsformular die entsprechenden Beratungsstellen aufführt.

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

Die Kommission hat den Ergänzungsantrag mit acht zu sechs Stimmen abgelehnt und damit auf eine Ergänzung von § 42a verzichtet.

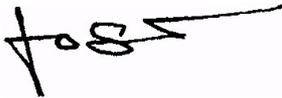
7. Beschlüsse der Kommission

Die Kommission hat den vorliegenden Bericht an ihrer Sitzung vom 5. September 2008 verabschiedet und dem Ratschlag 08.0568.01 mit dem bereinigten Entwurf für ein revidiertes Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz) mit acht zu vier Stimmen ohne Enthaltung zugestimmt und ihren Präsidenten zum Sprecher bestimmt.

8. Antrag

Gestützt auf ihre Ausführungen beantragt die JSSK dem Grossen Rat Annahme des nachstehend in Beilage 2 enthaltenen Beschlussentwurfes.

Im Namen der Justiz-, Sicherheits- und Sport-Kommission



Ernst Jost
Präsident

- Beilage 1 Synopse zum Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz, PolG)
- Beilage 2 Grossratsbeschluss zu einem Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz, PolG)

Beilage 1**Synopse zum Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz, PolG)**

| Wortlaut Ratschlag | gemäss Überarbeiteter SiD vom 12. Juni 2008 (Änderungen gegenüber Ratschlag unterstrichen) | Wortlaut SiD vom 12. Juni 2008 (Änderungen gegenüber Ratschlag unterstrichen) | Kommissionsantrag (Änderungen gegenüber Vorschlag SiD unterstrichen und kursiv markiert) |
|---|--|---|--|
| <p>§ 42a. Die Kantonspolizei kann eine Person von einem bestimmten öffentlichen Ort für höchstens 72 Stunden wegweisen, wenn diese Person</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dritte gefährdet oder Dritten mit einer ernsthaften Gefährdung droht; 2. durch ihr Verhalten offensichtlich eine gewalttätige Auseinandersetzung auslösen will; 3. durch ihr Verhalten Dritte unberechtigterweise von der bestimmungsgemässen Nutzung des öffentlichen Raumes ausschliesst. | <p>§ 42a. Die Kantonspolizei kann eine Person von einem bestimmten öffentlichen Ort für höchstens 72 Stunden wegweisen, wenn diese Person</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dritte gefährdet oder Dritten mit einer ernsthaften Gefährdung droht; 2. durch ihr Verhalten <u>die unmittelbare Gefahr</u> einer gewalttätigen Auseinandersetzung <u>schaftt</u>. | <p>§ 42a. Die Kantonspolizei kann eine Person von einem bestimmten öffentlichen Ort für höchstens 72 Stunden wegweisen, wenn diese Person</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dritte gefährdet oder Dritten mit einer ernsthaften Gefährdung droht; 2. durch ihr Verhalten die unmittelbare Gefahr einer gewalttätigen Auseinandersetzung schafft. | |
| | <p>² <u>Die betroffene Person kann formlos innert 10 Tagen den Erlass einer Verfügung verlangen.</u></p> | <p>² Die betroffene Person kann formlos innert 10 Tagen den Erlass einer Verfügung verlangen.</p> | |
| <p>² In besonderen Fällen, namentlich wenn eine Person wiederholt von einem bestimmten öffentlichen Ort weggewiesen werden muss, kann die Kantonspolizei das Verbot unter Androhung der Straffolgen gemäss Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches für höchstens einen Monat verfügen. In der Verfügung sind der Zeit-</p> | <p>³ In <u>schwerwiegenden</u> Fällen, namentlich wenn eine Person</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Dritte in ihrer körperlichen Integrität verletzt;</u> 2. <u>gefährliche Gegenstände oder Waffen mit sich führt;</u> 3. <u>an einer gewalttätigen Auseinandersetzung aktiv teilnimmt;</u> <p>sowie bei wiederholter Wegweisung <u>oder im Falle</u></p> | <p>³ <u>Bei wiederholter Wegweisung oder im Falle der Missachtung einer Wegweisung kann die Kantonspolizei das Verbot unter Androhung der Straffolgen gemäss Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches für höchstens einen Monat verfügen. In der Verfügung sind insbesondere</u></p> | |

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

| | | |
|--|--|--|
| <p>rahmen und der Ort, von welchem eine Person weg-gewiesen wird, zu bezeichnen.</p> | <p>der Missachtung einer <u>Wegweisung</u> kann die Kantonspolizei das Verbot unter Androhung der Straffolgen gemäss Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches für höchstens einen Monat verfügen. In der Verfügung sind <u>insbesondere</u> der Ort, von welchem eine Person weggewiesen wird, die Dauer und die <u>Gründe</u> der Wegweisung anzugeben.</p> | <p><u>der Ort, von welchem eine Person weggewiesen wird, die Dauer und die Gründe der Wegweisung anzugeben.</u></p> |
| <p>³ Eine im Sinne von Absatz 2 betroffene Person kann sich nach den Bestimmungen des Organisationsgesetzes und des Verwaltungsrechtspflegegesetzes beschweren.</p> | | |

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

Beilage 2**Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz, PolG)**

Änderung vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt beschliesst:

I.

Das Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz, PolG) vom 13. November 1996 wird wie folgt geändert:

§ 42a wird neu eingefügt:

Befristeter Platzverweis

§ 42a. Die Kantonspolizei kann eine Person von einem bestimmten öffentlichen Ort für höchstens 72 Stunden wegweisen, wenn diese Person

1. Dritte gefährdet oder Dritten mit einer ernsthaften Gefährdung droht;
2. durch ihr Verhalten die unmittelbare Gefahr einer gewalttätigen Auseinandersetzung schafft.

² Die betroffene Person kann formlos innert 10 Tagen den Erlass einer Verfügung verlangen.

³ Bei wiederholter Wegweisung oder im Falle der Missachtung einer Wegweisung kann die Kantonspolizei das Verbot unter Androhung der Straffolgen gemäss Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches für höchstens einen Monat verfügen. In der Verfügung sind insbesondere der Ort, von welchem eine Person weggewiesen wird, die Dauer und die Gründe der Wegweisung anzugeben.

II.

Diese Änderung ist zu publizieren. Sie unterliegt dem Referendum. Der Regierungsrat beschliesst nach Eintritt der Rechtskraft den Zeitpunkt der Wirksamkeit.