



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

08.0568.01

SiD/P080568
Basel, 23. April 2008

Regierungsratsbeschluss
vom 22. April 2008

Ratschlag

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

Inhaltsverzeichnis

1. Begehren	3
2. Anstoss zur Ausarbeitung der Vorlage	3
3. Motionen Daniel Stolz und Anita Heer	3
4. Allgemeine Ausführungen zur Wegweisung	5
4.1 Sinn und Zweck sowie Vorteile	5
4.2 Umschreibung des Gewaltbegriffs	6
4.3 Systematische Einordnung	6
4.4 Bundesgerichtliche Überprüfung der „Lex Wasserfallen“	7
5. Erläuterungen zur Bestimmung	7
6. Finanzielle Auswirkungen der Vorlage	11
7. Stellungnahmen des Finanzdepartements und des Justizdepartements ...	12
8. Antrag	12

1. Begehren

Der Regierungsrat unterbreitet dem Grossen Rat einen Entwurf zur Änderung des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz) und beantragt, diesen zu genehmigen. Mit dem Titel „befristeter Platzverweis“ wird § 42a neu in das Polizeigesetz eingefügt. Es wird die polizeiliche Wegweisung geregelt.

2. Anstoss zur Ausarbeitung der Vorlage

Gewalttätige Übergriffe auf Personen und gewalttätige Auseinandersetzungen unter Personengruppen gehören in unserer Gesellschaft leider zur Realität. Etwa die Herbstmesse wird von Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu diesem Zweck immer wieder als Plattform missbraucht. Dies verursacht Unsicherheit und Angst in unserer Bevölkerung. Das Polizeigesetz sieht keine Massnahme vor, welche es erlaubt, Gewalt verursachende Menschen von einem bestimmten öffentlichen Ort wegzuweisen. Wird eine Person von einem öffentlichen Ort weggewiesen, so bedeutet dies immer auch einen Eingriff in die persönliche Freiheit (Bewegungsfreiheit). Ein solcher Eingriff bedarf einer gesetzlichen Grundlage, muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass auch der öffentliche Raum unserer Stadt nicht der oder dem Stärksten und/oder Rücksichtslosesten überlassen werden soll und darf. Die Einführung einer Wegweisungsnorm im Polizeigesetz ist dringend angezeigt und für das friedliche Zusammenleben unserer Bevölkerung wichtig. Spätestens bis zur Herbstmesse 2008 soll die neue Regelung im Polizeigesetz wirksam sein.

3. Motionen Daniel Stolz und Anita Heer

Während der Basler Herbstmesse 2007 ist 13 Jugendlichen und jungen Erwachsenen ein Rayonverbot für das Kasernenareal auferlegt worden. Grossrätin Anita Heer hat in der Folge eine Interpellation eingereicht. Die darin von ihr aufgeworfenen Fragen hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 8. Januar 2008 schriftlich beantwortet. Im Anschluss an die Interpellation reichten zunächst Grossrat Daniel Stolz und Konsorten am 5. Dezember 2007 und anschliessend auch Grossrätin Anita Heer und Konsorten am 6. Dezember je eine Motion ein. Beide Motionen verlangen die Schaffung einer gesetzlichen Regelung für das Instrument der Wegweisung. Im Gegensatz zur Motion Stolz belässt es die Motion Heer nicht bei einem blossen Auftrag, sondern formuliert die neue Gesetzesbestimmung teilweise aus.

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. Februar 2008 beschlossen, die Motionen Daniel Stolz und Anita Heer dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert drei Monaten zu überweisen. Der Regierungsrat leitet dem Grossen Rat den vorliegenden Ratschlagsentwurf zur Änderung des Polizeigesetzes gleichzeitig mit dieser Stellungnahme weiter. Der Ratschlagsentwurf folgt losgelöst von den erwähnten Motionen. Einzig aus Gründen der Vollständigkeit werden nachstehend die Motionen Daniel Stolz und Anita Heer wörtlich wiedergegeben.

Die Motion Daniel Stolz und Konsorten vom 5. Dezember 2007 lautet wörtlich:

„Im Laufe der erfreulich gewaltlosen Herbstmesse 2007 wurde klar, dass ein Jugendanwalt Jugendlichen, die gewalttätig aufgefallen waren, nach einer ersten schriftlichen Verwarnung in 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 polizeilichen 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 eine 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 zeitlich beschränkt sein, so dass das 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 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.“

Die Motion Anita Heer und Konsorten vom 6. Dezember 2007 lautet wörtlich:

„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. Zurzeit 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.

²Die 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.“

4. Allgemeine Ausführungen zur Wegweisung

Bevor die neue Bestimmung im Einzelnen erläutert wird, folgen allgemeine Ausführungen zum neuen Instrument der polizeilichen Wegweisung.

4.1 Sinn und Zweck sowie Vorteile

Kern der Vorlage ist eine verbesserte Gewaltverhinderung im öffentlichen Raum. Zu diesem Zweck wird eine neue Norm im Polizeigesetz eingeführt, welche gewaltbereites Verhalten von Personen in der Öffentlichkeit verhindern soll. Die Vorteile einer polizeilichen Wegweisung liegen in der sofortigen und unmittelbaren Entschärfung der Situation beziehungsweise Gewaltspirale vor Ort; dies unabhängig von einem sich in der Regel über einen längeren Zeitraum erstreckenden Strafverfahren. Einerseits werden potentiell von Gewalt betroffene

Menschen andererseits aber auch mögliche Verursacherinnen und Verursacher von Gewalt – letztere vor ihrem eigenen Verhalten – geschont. Die Kantonspolizei kann letztlich gewährleisten, dass Ruhe und Ordnung und damit Sicherheit an einem bestimmten öffentlichen Ort wieder hergestellt werden beziehungsweise bestehen bleiben. Die Massnahme der polizeilichen Wegweisung stellt im Vergleich zum Polizeigewahrsam zudem das mildere Mittel dar, welches verhindert, dass die Verursacherin oder der Verursacher von Gewalt in soziale Schwierigkeiten (Schule, Arbeitsstelle usw.) geraten kann.

Gesinnung, Nationalität, Geschlecht, Kleidung, kulturelle und politische Neigungen gewaltbereiter Menschen haben keinen Einfluss auf die Aussprechung einer Wegweisung. Die neue polizeiliche Massnahme richtet sich ausdrücklich nicht gegen Randständige oder Interessengruppen irgendwelcher Provenienz. Mit dem präventivpolizeilichen Instrument der Wegweisung sollen vielmehr Verursacherinnen und Verursacher von Gewalt unmittelbar - örtlich und zeitlich bestimmt - weggewiesen werden. Gewalt wird auch im öffentlichen Raum nicht geduldet.

4.2 Umschreibung des Gewaltbegriffs

Entscheidend für die Qualität der Anwendung von Wegweisungen sind der Umfang und die Begrenzung des zugrunde liegenden Gewaltbegriffes. Im Interesse der Rechtssicherheit und der Einfachheit in der Anwendung wird in der Vorlage vom Gewaltbegriff ausgegangen, welcher im Rahmen der Einführung einer polizeilichen Wegweisungs- und Rückkehrverbotsnorm bei häuslicher Gewalt (§§ 37a ff. Polizeigesetz) festgeschrieben wurde. Dieser Gewaltbegriff hat sich etabliert und in der Praxis bewährt. Damit kann nicht zuletzt vermieden werden, dass die Kantonspolizei bei Gewalt verursachenden Menschen im privaten Bereich von einem anderen Gewaltbegriff ausgehen muss als vom entsprechenden Gewaltbegriff im öffentlichen Raum. Eine Wegweisung ist damit möglich, wenn eine Person Dritte gefährdet oder mit einer ernsthaften Gefährdung droht (vgl. dazu auch die sinngemässe Formulierung in § 37a Polizeigesetz). Diese Umschreibung des Gewaltbegriffs schliesst reine Bagatellen aus. Andererseits umfasst er auch die Drohung mit einer ernsthaften Gefahr, was etwa für Fälle von massiven Einschüchterungen unter Jugendlichen von Bedeutung ist.

4.3 Systematische Einordnung

Das neue polizeiliche Instrument der Wegweisung gehört systematisch zu den polizeilichen Massnahmen und somit unter den Titel „V. Polizeiliche Massnahmen und polizeilicher Zwang“. Die §§ 37a ff. Polizeigesetz regeln die Wegweisung und das Rückkehrverbot bei häuslicher Gewalt. § 42 Polizeigesetz normiert weiter die Wegweisung und Fernhaltung, welche die gesetzliche Grundlage für Evakuationen im Rahmen der Gefahrenabwehr fest schreibt. Der Regierungsrat beantragt, das neue polizeiliche Instrument der Wegweisung im Anschluss an § 42 Polizeigesetz in einem eigenständigen § 42a zu regeln. Der Bedeutung dieser neuen Wegweisungsform soll damit Rechnung getragen werden. Die verschiedenen Formen von Wegweisungen sind für die Leserin und den Leser des Polizeigesetzes damit zudem einfach erkennbar und unterscheidbar, was letztlich der Rechtssicherheit dient.

4.4 Bundesgerichtliche Überprüfung der „Lex Wasserfallen“

Im Zusammenhang mit Wegweisungen hat das Bundesgericht im massgebenden Entscheid BGE 132 I 49 die bernische „Lex Wasserfallen“ auf ihre Verfassungsmässigkeit hin geprüft, wobei die Prüfung nur in Bezug auf einen konkreten Anwendungsfall erfolgte. In Frage standen mehrere Wegweisungen von Einzelpersonen der Alkoholszene aus dem Bahnhofareal, wobei es diesen für die Dauer von drei Monaten untersagt wurde, sich in Personenansammlungen im entsprechenden Gebiet aufzuhalten und dem Alkohol zuzusprechen. Das Bundesgericht stellte fest, die Norm tangiere zwar die persönliche Freiheit und die Versammlungsfreiheit, verletze diese Grundrechte aber nicht. Ausschlaggebend waren dafür unter anderem die formell-gesetzliche Regelung, die Präzisierungen durch die Ausdrücke „vorübergehend“, „Ansammlung“ und „begründeter Verdacht“ in Bezug auf die genügende Bestimmtheit der Norm sowie der offen stehende Rechtsmittelweg. Die Wegweisung für eine Zeitdauer von drei Monaten erachtete das Bundesgericht als noch „vorübergehend“.

Im vorliegenden Zusammenhang ist der geschilderte Bundesgerichtsentscheid insbesondere wegen der Erwägungen betreffend Einschränkung der Grundrechte zu berücksichtigen; dies unabhängig davon, dass im Kanton Bern die Voraussetzungen für eine Wegweisung anders als hier umschrieben werden.

5. Erläuterungen zur Bestimmung

Der neu eingefügte § 42a Polizeigesetz lautet wie folgt:

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 offensichtlich eine gewalttätige Auseinandersetzung auslösen will;
3. durch ihr Verhalten Dritte unberechtigtweise von der bestimmungsgemässen Nutzung des öffentlichen Raumes ausschliesst.

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.

³ Eine im Sinne von Absatz 2 betroffene Person kann sich nach den Bestimmungen des Organisationsgesetzes und des Verwaltungsrechtspflegegesetzes beschweren.

Mit dem Instrument der polizeilichen Wegweisung soll wirksam und unmittelbar vor Ort gegen Gewalt im öffentlichen Raum vorgegangen werden. Die Wegweisung stellt einen Eingriff in die persönliche Freiheit (Bewegungsfreiheit) der Verursacherin oder des Verursachers von Gewalt dar. Der Eingriff in Grundrechte bedarf einer gesetzlichen Grundlage, muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Wenn Gewalt „im Spiel“ ist, dann erfolgt eine Wegweisung im öffentlichen Interesse. Sie ist auch verhältnismässig, wenn die Massnahme auf eine besonnene und gezielte Art zum Schutz der Bevölkerung vor gewalttätigen Auseinandersetzungen erfolgt. Zeit und Ort der Massnahme sind im Einzelfall genau zu umschreiben. Eine polizeiliche Wegweisung darf nur temporär ausgesprochen werden und muss sich auf einen bestimmten öffentlichen Ort beziehen. Als mögliche „Vorstufe“ für Polizeigewahrsam ist die Wegweisung für die betroffene Person letztlich das schonendere Mittel.

Die vorgeschlagene Norm sieht ein kaskadenartiges System vor. Eine Person, welche die Voraussetzungen von Absatz 1 erfüllt, wird zunächst in Form eines Realaktes formlos weggewiesen, womit der unmittelbaren Erfüllung von Verwaltungsaufgaben gedient wird. Erst im besonderen Fall von Absatz 2 (namentlich im Wiederholungsfall) wird die Wegweisung unter Androhung der Straffolgen gemäss Artikel 292¹ des Schweizerischen Strafgesetzbuches formell verfügt. Ein solches kaskadenartiges System kennen etwa die Kantone Zürich (Annahme des neuen Polizeigesetzes durch die Stimmberechtigten an der Referendumsabstimmung vom 24. Februar 2008) und Luzern (hier allerdings erst in einer vom Regierungsrat des Kantons Luzern am 15. Januar 2008 verabschiedeten Vernehmlassungsvorlage zur entsprechenden Änderung des Polizeigesetzes). Die Kantone Bern und Aargau sehen diesbezüglich eine andere Regelung vor. Im Kanton Bern erfolgt die Wegweisung ausschliesslich mittels formeller Verfügung, welche auf dem Rechtsmittelweg angefochten werden kann, während der Kanton Aargau das Verfahren nicht regelt. Wegweisungen erfolgen hier in der Regel formlos und können erst dann angefochten werden, wenn über deren Rechtmässigkeit eine Feststellungsverfügung verlangt wird.

Die polizeiliche Massnahme der Wegweisung wird im Einzelfall einer bestimmten Person eröffnet. Sie ist als solche individuell-konkret. Dies ändert nichts an der Tatsache, dass die Wegweisung zum gleichen Zeitpunkt gegenüber mehreren Personen ausgesprochen werden und damit eine ganze Gruppe erfassen kann. Die Erfahrungen zeigen, dass sich auch rivalisierende Gruppierungen gegenüberstehen können, von denen gewalttätige Auseinandersetzungen ausgehen.

Absatz 1

Die polizeiliche Wegweisung von einem bestimmten öffentlichen Ort erfolgt für höchstens 72 Stunden und in der Regel mündlich vor Ort. Der von der polizeilichen Wegweisung betroffenen Person wird ein Formular ausgehändigt. Darin werden die Personalien der von der Wegweisung betroffenen Person, der bestimmte öffentliche Ort, von welchem diese Person weggewiesen wird und der Zeitrahmen der Wegweisung festgehalten. Eine formelle Verfö-

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

gung ergeht nicht. Dies schon aus verfahrensökonomischen Gründen. Weil die Massnahme zudem höchstens für 72 Stunden ausgesprochen wird, stellt sie für die betroffene Person einen verhältnismässig geringen Eingriff dar. Die von der polizeilichen Wegweisung betroffene Person hat die Möglichkeit, eine aufsichtsrechtliche Anzeige zu ergreifen. Kumulativ oder alternativ kann sie sich an die Ombudsstelle des Kantons Basel-Stadt wenden.

Absatz 1 regelt die Möglichkeit einer praktisch relativ unkomplizierten Art von Wegweisung für einen maximalen Zeitrahmen von 72 Stunden. Mit dieser Höchstdauer wird berücksichtigt, dass gewalttätige Übergriffe erfahrungsgemäss häufiger an Wochenenden stattfinden. Für diese Fälle muss es möglich sein, Wegweisungen für eine Zeitdauer auszusprechen, welche das ganze Wochenende (Freitag bis Sonntag) abdecken, ohne alleine deswegen auf den Tatbestand des besonderen Falles gemäss Absatz 2 oder sogar auf den Polizeigewahrsam zurückgreifen zu müssen.

Ziffer 1

In Ziffer 1 wird ein allgemeiner Grund für eine polizeiliche Wegweisung festgeschrieben. Es sollen die anlässlich von Veranstaltungen im öffentlichen Raum immer häufiger auftretenden Auseinandersetzungen, bei welchen einzelne Personen oder Personengruppen gegen Dritte tätlich werden oder ernst zu nehmende Drohungen ausstossen, wieder verringert werden. Störerinnen oder Störer begehen zwar oft eine strafbare Handlung, doch es handelt sich meistens um Antragsdelikte. Häufig fehlt den von Gewalt betroffenen Menschen der Mut oder die Überzeugung, einen Strafantrag zu stellen, was das Durchführen eines Strafverfahrens verhindert. Selbst wenn es zu einem Strafverfahren kommt, dauert es bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheids oft Monate bis Jahre. Im privaten Raum hat die Veranstalterin oder der Veranstalter die Möglichkeit, Störerinnen oder Störer aus dem entsprechenden Areal beziehungsweise Lokal zu weisen. Im öffentlichen Raum ist dies nicht möglich. Die Kantonspolizei kann Störerinnen und Störer gestützt auf die bestehenden rechtlichen Grundlagen lediglich einer Personenkontrolle „unterziehen“ und die Aggressoren zur Ruhe ermahnen. Dies hat sich in der Vergangenheit als wenig tauglich beziehungsweise nicht zielführend erwiesen. Die Möglichkeit von Wegweisungen ist zum Schutz von von Gewalt betroffenen Menschen unabdingbar. Nur so wird das Eingreifen der Polizei von Störerinnen und Störern realisiert und auch wirklich ernst genommen. Auf der anderen Seite erkennen von Gewalt betroffene Menschen, dass gegen Gewalt im öffentlichen Raum aktiv vorgegangen wird, was das allgemeine Sicherheitsgefühl der Bevölkerung erhöht. Gestützt auf die Wendung „Dritten mit einer ernsthaften Gefährdung drohen“ soll einerseits ein präventives Einschreiten der Kantonspolizei ermöglicht und andererseits dieses Einschreiten auf ernst zu nehmende Vorfälle beschränkt werden.

Ziffer 2

Die Kantonspolizei benötigt griffige Massnahmen, wenn es gilt, grössere Auseinandersetzungen bereits im Vorfeld zu unterbinden. Immer wieder versuchen einzelne Exponenten, vor allem aus Gruppen jüngerer Männer, gewalttätige Auseinandersetzungen anzuzetteln. Dies geschieht durch Gesten ("Stinkefinger"), durch verbale Beleidigungen und durch Vorwürfe, die andere Seite habe etwa beleidigende Äusserungen gemacht. Solche Aktionen werden immer häufiger bewusst als Vorwand eingesetzt, um die Gegenseite zu einer falschen Reaktion zu bewegen. Dies wiederum wird zum Anlass genommen, sich nun "mit

Recht" zur Wehr zu setzen. Solche Vorfälle können zu gefährlichen Massenschlägereien führen, bei welchen auch schon Waffen, namentlich Messer, eingesetzt wurden. Die Bevölkerung macht um sich abzeichnende Auseinandersetzungen einen grossen Bogen, Unbeteiligte greifen mit einer gewissen Berechtigung nicht ein. In der Regel sind solche Vorstufen der Gewaltanwendung in Form von Provokationen strafrechtlich nicht erfassbar. Ehrverletzungsklagen scheitern etwa am Beweis oder am im Privatklageverfahren zu leistenden Kostenvorschuss. Nicht selten aber wird die Kantonspolizei gerufen oder sie ist bei grösseren Veranstaltungen bereits vor Ort präsent. Einzige Reaktionsmöglichkeit der Polizeileute ist die Ermahnung zur Ruhe oder zuletzt der Polizeigewahrsam. Die polizeiliche Wegweisung ist hier eine geeignete Form, die Situation präventiv und wirksam zu beruhigen.

Ziffer 3

Gruppen von Personen versuchen gehäuft und ohne Recht Menschen von der Nutzung des öffentlichen Raumes auszuschliessen. So etablierten sich vor drei Jahren rechtsorientierte junge Männer vor dem Waisenhaus am Theodorskirchplatz und versperrten Skatern den Weg zu den für sie aufgestellten Rampen. Es kam zu einzelnen Scharmützeln und Polizeieinsätzen. Ein ernsthaftes Durchbrechen der Blockade hätte zwangsläufig zu einer gefährlichen Auseinandersetzung geführt. Ebenso versuchen Quartiergruppierungen einzelne Plätze des Quartiers für sich zu besetzen und vertreiben mit allerlei Mitteln andere gleichaltrige Nutzerinnen und Nutzer. Solche Entwicklungen sind in extremer Form etwa bereits in grossen Städten Deutschlands zu beobachten. Die so von der Benutzung eines Teils des öffentlichen Raums ausgeschlossenen Personen können dies akzeptieren, was zum Verfestigen einer unerwünschten Subkultur führt, oder sie können mit erbitterten Kämpfen das Gebiet für sich beanspruchen. Strafrechtlich ist der Ausschluss von der rechtmässigen Nutzung des öffentlichen Raums kaum erfassbar. Die Beweisanforderungen an eine Nötigung etwa sind hoch. Selbst wenn der Beweis gelingen sollte, so hatte das Fehlverhalten keine unmittelbaren negativen Folgen für die Verursacherinnen oder Verursacher. Wegen der einem rechtsstaatlichen Strafverfahren inhärenten zeitlichen Verzögerung kommt die Reaktion hier viel zu spät. Die Subkultur hat sich längst installiert und verfestigt. Die Vertriebenen müssen resigniert feststellen, dass ihnen nicht geholfen wurde. Auch hier ist die polizeiliche Wegweisung ein griffiges und rasches Mittel. Die bestehenden Tendenzen zur Bildung gewalttätiger, Dritte ausschliessender Subkulturen muss aktiv bekämpft werden.

Absatz 2

Die Wegweisung erfolgt im besonderen Fall von Absatz 2 für höchstens einen Monat und unter Strafandrohung gemäss Artikel 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches. Dieser Artikel dient als Blankettstrafandrohung dem Zweck, amtliche Verfügungen, deren Befolgung mangels Bestehens einer besonderen Strafdrohung vom guten Willen der oder des Betroffenen abhängig machen würde, durch die ergänzende Strafdrohung wirksam zu gestalten. Das verbotene oder gebotene Verhalten wird mit anderen Worten nicht vom Strafgesetz selbst, sondern durch die jeweilige Verfügung umschrieben. Das strafrechtliche Unrecht liegt im Verstoss gegen die amtliche Verfügung.

Die polizeiliche Wegweisungsverfügung, welche in der Regel in einer polizeilichen Dienststelle erfolgt, hat ausdrücklich einen Hinweis auf die Strafbestimmung von Artikel 292 des

Schweizerischen Strafgesetzbuches zu enthalten. Handelt die weggewiesene Person der Wegweisungsverfügung zuwider, erfolgt eine Anzeige an die Strafverfolgungsbehörde.

In der Verfügung bezeichnet die Kantonspolizei den konkreten Zeitrahmen und den Ort, von welchem eine Person weggewiesen wird. Die Bezeichnung von Zeit und Ort ist aufgrund des nicht unerheblichen Eingriffs in die persönliche Freiheit angezeigt und ist auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit erforderlich. Die mögliche Höchstdauer von bis zu maximal einem Monat verlangt die Verfügungsform der polizeilichen Massnahme einschliesslich entsprechendem Rechtsmittelweg (vgl. dazu Erläuterungen zu Absatz 3 hier-nach).

Selbstverständlich geht es im Lichte von Absatz 2 nicht an, eine Person auch noch mehrere Jahre nach einer Gewaltausübung und ohne wesentliche aktuelle Anhaltspunkte von einem Platz wegzuweisen. Ein solches Vorgehen wäre im Sinne der Verhältnismässigkeit weder geeignet noch erforderlich, um das angestrebte Ziel des Schutzes der Öffentlichkeit zu erreichen.

Absatz 3

Eine Person, welche namentlich wiederholt von einem bestimmten Ort weggewiesen werden muss, erhält eine formelle Verfügung (vgl. dazu auch Erläuterungen zu Absatz 2 hiervor). Bei polizeilichen Wegweisungsverfügungen im Sinne von Absatz 2 steht der Rechtsmittelweg offen. Die diesbezüglich einschlägigen Bestimmungen des Organisationsgesetzes und des Verwaltungsrechtspflegegesetzes sind anwendbar. Als verwaltungsrechtliche Massnahme kann die polizeiliche Wegweisung im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren – mit Weiterzugsmöglichkeit an eine unabhängige, richterliche Behörde (Verwaltungsgericht) – überprüft werden.

Der Rekurs gegen die verfügte polizeiliche Wegweisung hat keine aufschiebende Wirkung. Nur so ist sichergestellt, dass die Massnahme eine sofortige Hilfe für von Gewalt betroffenen Menschen darstellt, als Mittel der unmittelbaren Gewaltdeeskalation greift und es der Polizei erlaubt, Ruhe und Ordnung innert nützlicher Frist wieder herzustellen beziehungsweise zu erhalten. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung wird in der polizeilichen Wegweisungsverfügung vermerkt.

6. Finanzielle Auswirkungen der Vorlage

Die finanziellen Auswirkungen der Vorlage sind im Moment schwierig abzuschätzen. Der behördliche Aufwand für die Umsetzung der Wegweisungsbestimmung hängt massgeblich von der Anzahl Wegweisungen ab. Langfristig dürfte sich die generalpräventive Wirkung der neuen Massnahme auszahlen. Kurz- und mittelfristig ist ein Mehraufwand bei der Kantonspolizei denkbar, aber heute nicht bezifferbar.

7. **Stellungnahmen des Finanzdepartements und des Justizdepartements**


Die Stellungnahme des Finanzdepartements gemäss § 55 Absatz 3 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 16. April 1997 wurde eingeholt. Zudem wurden die Formalitäten für die Aufnahme des unterbreiteten Entwurfs zur Änderung des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt in die Gesetzessammlung vom Justizdepartement geprüft.

8. **Antrag**

Der Regierungsrat stellt dem Grossen Rat folgenden Antrag:

Der vorgelegte Entwurf zur Änderung des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz) wird genehmigt.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsidentin



Dr. Robert Heuss
Staatsschreiber

Beilagen

1. Entwurf zu einer Änderung des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz)
2. Synopse

Anhang 1:

Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz)

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 offensichtlich eine gewalttätige Auseinandersetzung auslösen will;
3. durch ihr Verhalten Dritte unberechtigterweise von der bestimmungsgemässen Nutzung des öffentlichen Raumes ausschliesst.

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.

³ Eine im Sinne von Absatz 2 betroffene Person kann sich nach den Bestimmungen des Organisationsgesetzes und des Verwaltungsrechtspflegegesetzes beschweren.

II.

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

Anhang 2:

Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz)

Synopse

bisher	neu
<p><i>Wegweisung und Fernhaltung</i></p> <p>§ 42. Die Kantonspolizei kann vorübergehend Personen von einem Ort wegweisen oder fernhalten, wenn sie</p> <ol style="list-style-type: none">1. ernsthaft und unmittelbar gefährdet sind;2. Einsätze zur Wiederherstellung oder Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, insbesondere durch Polizeikräfte, Feuerwehr oder Rettungsdienste, behindern;3. die Kantonspolizei an der Durchsetzung vollstreckbarer Anordnungen hindern.	<p><i>Wegweisung und Fernhaltung</i></p> <p>§ 42. unverändert</p>
	<p><i>Befristeter Platzverweis</i></p> <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>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 Eine im Sinne von Absatz 2 betroffene Person kann sich nach den Bestimmungen des Organisationsgesetzes und des Verwaltungsrechtspflegegesetzes beschweren.</p>

bisher	neu
<p><i>Ausschreibung</i></p> <p>§ 43. Die Kantonspolizei schreibt - gegebenenfalls gestützt auf eine Verfügung einer dafür zuständigen Behörde - eine Person zur polizeilichen Fahndung aus, deren Aufenthaltsort nicht bekannt ist, wenn</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die Spezialgesetzgung dies vorsieht; 2. die Voraussetzungen für eine Vorführung oder den polizeilichen Gewahrsam gemäss diesem Gesetz gegeben sind; 3. der dringende Verdacht auf eine strafbare Handlung besteht; 4. sie aus einer Anstalt entwichen ist, in der sie sich aus strafrechtlichen oder fürsorgerischen Gründen aufzuhalten hat; 5. ihr eine amtliche Verfügung oder ein amtlicher Entscheid zugestellt werden muss; 6. sie vermisst wird. <p>² Die Ausschreibung wird widerrufen, sobald der Grund entfallen ist.</p>	<p><i>Ausschreibung</i></p> <p>§ 43. <i>unverändert</i></p>