

Motion Daniele Jenni (GPB) / Catherine Weber (GB) / Anne Wegmüller (JA!): Die Anwendung von Artikel 29 Absatz 1 Buchstabe b PolG: Anpassung der Wegweisungspraxis an neu festgelegte rechtliche Vorgaben und Einleitung des Verzichts auf ihre Anwendung

Seit nunmehr achteinhalb Jahren macht die Stadtpolizei in Bern intensiven Gebrauch von Art. 29 Abs. 1 Bst. b des kantonalen Polizeigesetzes (PolG), dem Wegweisungsartikel.

Die Bilanz dieser Praxis ist in jeder Hinsicht negativ:

Der Eingriff richtet sich gegen strafrechtlich zulässiges Verhalten und schränkt namentlich die Versammlungsfreiheit und die Möglichkeiten Betroffener, miteinander zu kommunizieren, in spürbarer Weise ein. Seine Anwendung hängt überwiegend von der subjektiven Beurteilung der zuständigen Polizeiangehörigen ab und bildet damit Gegenstand eines kaum eingrenzba- ren Ermessens. Die Gefahr willkürlicher Anwendung ist naturgemäss gross und in der Realität kaum zu umgehen.

Die Massnahme trifft immer weitere Personenkreise, ohne dass die vielen Verzeigungen wegen Missachtung der entsprechenden Verfügungen zu anderem führten als zu einer Kriminalisierung der Betroffenen. Selbst möglicherweise gut gemeinte Massnahmen wie PINTO liessen die Zahl der Wegweisungen und Anzeigen nicht sinken. So wurden 2004 560 Wegweisungen verfügt, die 1'035 Anzeigen wegen Aufenthalts im verbotenen Perimeter zur Folge hatten, und 2005 führten 407 Wegweisungen zu mehr als 1'400 derartigen Anzeigen wegen Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen (Art. 292 StGB).

Das Aufenthaltsverbot, als präventives Mittel gedacht, ist zur rein repressiven Massnahme geworden, von einer „ultima ratio“ kann entgegen den wiederholten Zusicherungen des Gemeinderates nicht die Rede sein. Zu Gunsten unsäglicher Ziele wie Stadthygiene und Säuberung des öffentlichen Raumes werden auf Kosten von Grundfreiheiten Symptome bekämpft, Probleme aber nicht gelöst, sondern verschärft.

Am 21. April 2006 hat das Bundesgericht den Entscheid 1 P.579/2005 vom 25. Januar 2006 zur Staatsrechtlichen Beschwerde von dreizehn auf Grund von Art. 29 Abs. 1 Bst. b PolG vom Berner Bahnhof-Perimeter A weggewiesenen Personen mit schriftlicher Begründung eröffnet und im Internet publiziert: <http://www.bger.ch/index/iuridiction/jurisdiction-inherit-template/jurisdiction-recht/jurisdiction-recht-urteile2000.htm> [Eingabe: 1P.579/2005].

Bereits am 16. August 2005 hatte auch der Regierungsstatthalter I von Bern den Entscheid 8.9.9/6-2005 zur Verwaltungsbeschwerde einer weiteren weggewiesenen Person gefasst.

Beide Entscheide haben zusammen mit dem Entscheid 21758U des kantonalen Verwaltungsgerichts vom 17. Mai 2004 der Wegweisungspraxis bei grundsätzlicher Genehmigung von Art. 29 Abs. 1 Bst. b PolG einen immerhin eingrenzenden Rahmen gegeben.

So werden die Beschwerdeführer laut Bundesgericht „durch die Wegweisungs- und Fernhalteverfügungen in ihrer individuellen Bewegungsfreiheit nicht berührt. Sie können ungeachtet der streitigen Massnahmen den Bereich des Bahnhofs und den umschriebenen Perimeter zu beliebigen Zwecken benützen. Sie werden auch nicht daran gehindert, sich im bezeichneten Areal zu treffen und zu versammeln und meinungsbildende, -austauschende und -äussernde Kontakte zu pflegen, wie das möglicherweise auch andere Gruppen tun. Der Eingriff in die Versammlungsfreiheit und die persönliche Freiheit beschränkt sich vielmehr auf das mit erheblichem Alkoholkonsum gekoppelte Zusammenfinden und Zusammensein und die nachteiligen Begleiterscheinungen.“

Das Bundesgericht ergänzt so den Regierungsstatthalter, welcher schon festgestellt hatte, „der Konsum von Alkohol allein genügt im Übrigen nicht, um einen begründeten Verdacht auf Gefährdung und/oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung anzunehmen, ebenso wenig der Konsum eines einzelnen Joints. ... Nach dem Gesagten vermag der Alkohol- und Drogenkonsum der Personenansammlung die Wegweisungsverfügung nicht zu rechtfertigen“. Laut Regierungsstatthalter gilt auch, „das gestörte sittliche Empfinden der Passantinnen und Passanten wäre zudem allenfalls ein zusätzlicher Hinweis darauf, dass eine Störung oder Gefährdung der öffentlichen Ordnung stattgefunden hat. Für sich alleine genügt es nicht, um eine Störung oder Gefährdung zu bejahen. Das Empfinden der Passantinnen und Passanten ist sehr subjektiv und bildet keinen objektiven Massstab. Dem Beschwerdeführer ist demnach recht zu geben, wenn er vorbringt, dass die Beschwerden, Gesten und Bemerkungen von Passantinnen und Passanten keinen qualifizierten Verdacht auf Störung und/oder Gefährdung der öffentlichen Ordnung begründen würden, da ansonsten Einschätzungen beliebiger Drittpersonen zum Richtmass polizeilichen Handelns werden würden“.

Zusammenfassend stellt die bisherige Rechtspraxis damit folgende Richtlinien auf:

1. Wegweisungen sind erst dann möglich, wenn der Alkohol- und leichte Drogenkonsum in Gruppen erfolgt, erheblich ist und sich darüber hinaus nachteilige Begleiterscheinungen daraus ergeben.
2. Auch Weggewiesene dürfen sich in Gruppen treffen, soweit der Alkohol- und leichte Drogenkonsum nicht erheblich ist und sich darüber hinaus nicht nachteilige Begleiterscheinungen daraus ergeben.
3. Negative Reaktionen Dritter bilden keinen Wegweisungsgrund.
4. Die Polizei hat Wegweisungen und Anzeigen wegen angeblicher Missachtungen von Wegweisungen genau und konkret zu begründen. Die Verwendung von Textbausteinen mit Verallgemeinerungen reicht nicht.

Diese Grenzsetzungen sind in Zukunft einzuhalten. An der grundsätzlichen Fragwürdigkeit der Wegweisungsbestimmung ändern sie aber wenig, denn Sanktionen wegen nicht strafbarem Verhalten und Eingriffe in Grundrechte auf Grund subjektiver Urteile über zulässiges Verhalten sind und bleiben mit einer freiheitlichen Ordnung letztlich unvereinbar. Am Verzicht auf die Anwendung von Art. 29 Abs. 1 Bst. b PolG führt darum kein Weg vorbei.

Aus all diesen Gründen werden dem Gemeinderat folgende Richtlinien gegeben:

1. Ab sofort und so lange Art. 29 Abs. 1 Bst. b PolG angewendet wird, sind die sich aus der Rechtspraxis dazu ergebenden Richtlinien einzuhalten.

Dies gilt insbesondere für folgende Grundsätze:

- a) Wegweisungen sind erst dann möglich, wenn der Alkohol- und leichte Drogenkonsum in Gruppen erfolgt, erheblich ist und sich darüber hinaus nachteilige Begleiterscheinungen daraus ergeben.
- b) Auch Weggewiesene dürfen sich in Gruppen treffen, soweit der Alkohol- und leichte Drogenkonsum nicht erheblich ist und sich darüber hinaus nicht nachteilige Begleiterscheinungen daraus ergeben.
- c) Negative Reaktionen Dritter bilden keinen Wegweisungsgrund.

- d) Die Polizei hat Wegweisungen und Anzeigen wegen angeblicher Missachtungen von Wegweisungen genau und konkret zu begründen. Die Verwendung von Textbausteinen mit Verallgemeinerungen genügt nicht.
2. Die Zahl der in Anwendung von Art. 29 Abs. 1 Bst. b PolG verfügten Wegweisungen wird innerhalb von höchstens sechs Monaten nach Oberweisung dieser Motion sukzessive gesenkt, danach wird der Erlass solcher Verfügungen ganz eingestellt.
3. Spätestens nach diesem Zeitpunkt sind ausschliesslich problembezogene, faire, nichtpolizeiliche und nicht auf polizeiliche Intervention gerichtete Möglichkeiten, mit dem Verhältnis zwischen strafrechtlich zulässigem Verhalten und sich daraus ergebenden, als störend empfundenen Auswirkungen umzugehen, anzuwenden. Dabei kann sich der Gemeinderat an Modellen orientieren, die diesen Voraussetzungen entsprechen. Im Falle, dass es beibehalten werden sollte, ist das Projekt PINTO an diesen Rahmen anzupassen.
4. Die Präventionsmassnahmen im Suchtbereich sind unter Beizug gassennaher Institutionen zu überprüfen, anzupassen und allenfalls auszubauen.

Bern, 1. Juni 2006

Motion Daniele Jenni (GPB), Catherine Weber (GB), Anne Wegmüller (JA!), Natalie Imboden, Urs Frieden, Hasim Sancar, Myriam Duc, Simon Röthlisberger, Stefanie Arnold, Franziska Schnyder, Beni Hirt, Sarah Kämpf, Gisela Vollmer, Ursula Marti, Giovanna Battagliero, Andreas Krummen, Miriam Schwarz, Stefan Jordi, Raymond Anliker, Patrizia Mordini, Liselotte Lüscher, Hasim Sönmez, Annette Lehmann, Claudia Kuster, Michael Aebersold, Ruedi Keller, Andreas Zysset, Rolf Schuler, Karin Gasser, Christof Berger, Nadia Omar, Thomas Göttin

Antwort des Gemeinderats

Die Motionärinnen und Motionäre erwecken den Eindruck, dass infolge des Bundesgerichtsentscheids vom 25. Januar 2006 eine Anpassung der Praxis der Stadtpolizei bei den so genannten Wegweisungsverfügungen nötig sei. Dies ist jedoch nicht der Fall. Im vorliegenden Fall wurde zum ersten Mal vom Bundesgericht die Verfassungskonformität von Artikel 29 Buchstabe b des kantonalen Polizeigesetzes vom 8. Juni 1997 (PolG; BSG 551.1) überprüft. Das Bundesgericht hat mit seinem erwähnten Entscheid klargestellt, dass Artikel 29 Buchstabe b PolG nicht gegen die Verfassung verstösst. Zudem ist das Bundesgericht zum Schluss gekommen, dass der Wegweisungsartikel ein geeignetes Mittel darstellt, um die Szenenbildung im öffentlichen Raum zu verhindern. Keine andere oder mildere Massnahme ist aus Sicht des Bundesgerichts Erfolg versprechend, um das Ziel von Artikel 29 Buchstabe b PolG zu erreichen und die von Personenansammlungen mit Alkohol- oder Drogenkonsum ausgehenden negativen Erscheinungen und die damit verbundenen Störungen und Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu verhindern.

Zu den in der Motion vorgeschlagenen Richtlinien nimmt der Gemeinderat wie folgt Stellung:

Zu Ziffer 1:

Die in der Motion angesprochenen aktuellen Leitentscheide des Regierungsstatthalteramts sowie die Entscheide des Verwaltungsgerichts bilden die gültigen Richtlinien, welche die Stadtpolizei bereits seit Jahren in der Praxis umsetzt. Soweit diese im Fall vor dem Bundesgericht relevant waren, sind sie ebenfalls als verfassungskonform bezeichnet worden. An dieser Praxis sind demnach keine Änderungen nötig.

Zu Ziffer 1a:

Die Motionärinnen und Motionäre verkennen, dass die kantonale Gesetzgebung bewusst darauf verzichtet hat, von „erheblichen“ Störungen zu sprechen. Das Bundesgericht erkennt, dass sich die Aufgabe der Polizei und die Begriffe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung kaum abstrakt umschreiben lassen. Die Polizeitätigkeit richtet sich gegen nicht im Einzelnen bestimmbare Gefährdungsarten und Gefährdungsformen in vielgestaltigen und wandelbaren Verhältnissen und ist demnach situativ den konkreten Umständen anzupassen. Entscheidend ist gemäss Bundesgericht folglich, wie sich die Situation vor Ort konkret präsentiert. Im zu beurteilenden Fall hat das Bundesgericht das Vorliegen einer Störung eindeutig bejaht (Störungen aufgrund übermässigen Alkoholkonsums im Bahnhof). Der Drogenkonsum ist ein Offizialdelikt, welches von Amts wegen geahndet werden muss.

Zu Ziffer 1b:

Die individuelle Bewegungsfreiheit wird mit der Wegweisungsverfügung nicht eingeschränkt. Den Weggewiesenen sind die Benützung und das Begehen des bezeichneten Perimeter-Areals, beispielsweise der Zugang zu den Zügen und den Bahnhofseinrichtungen, nicht verwehrt. Die Einschränkung der Versammlungsfreiheit und persönlichen Freiheit ergibt sich vielmehr aus dem mit Alkohol- oder Drogenkonsum gekoppelten Zusammenfinden und den nachteiligen Begleiterscheinungen daraus, die eine Störung der öffentlichen Sicherheit darstellen.

Zu Ziffer 1c:

Reaktionen Dritter sind gemäss Bundesgerichtsentscheid sehr wohl ein Indiz für eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und deshalb in der Gesamtbeurteilung zu berücksichtigen.

Zu Ziffer 1d:

Die verwendete Software für die Erstellung der Wegweisungsverfügungen unterstützt die Verwendung von Textbausteinen nicht. Da die angetroffenen Situationen sich sehr ähnlich sind und es sich mehrheitlich um dieselben Kontrollstandorte handelt, ist eine Umschreibung des Tatbestands in den meisten Fällen fast identisch. Das Bundesgericht sieht in der Umschreibung des Tatbestands keinen Handlungsbedarf. Die Polizei umschreibt, wie bisher, den Sachverhalt entsprechend der angetroffenen Situation.

Zu Ziffer 2:

Die Polizei ist angehalten, den von den Stimmberechtigten angenommenen Gesetzesartikel (Art. 29 Bst. b PolG) in der Praxis umzusetzen. Die Anzahl der Wegweisungsverfügungen ist seit dem Jahr 2002 kontinuierlich rückläufig (2002: 777; 2003: 605; 2004: 560; 2005: 420). Der Gemeinderat hat mit dem Projekt PINTO zudem weitere Massnahmen eingeleitet, um solche Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung so weit wie möglich zu verhindern. Sollte sich nicht eine gravierende Änderung der Situation ergeben, dürfte die Anzahl der Wegweisungsverfügungen weiter sinken.

Ausserdem geht aus den differenzierten Zahlen zu den Wegweisungen ab Februar 2006 hervor, dass von Februar bis September 2006 199 Personen mittels Verfügung weggewiesen wurden, wovon 98 Wegweisungen mutmassliche Dealer betrafen. In derselben Zeitspanne wurden nur 20 Alkoholabhängige weggewiesen. Diese Zahlen zeigen auf, dass sich die Wegweisungspraxis in erster Linie gegen die Drogen- bzw. Dealerszene richtet.

Zu Ziffer 3:

Das Instrument der Wegweisungsverfügungen ist weiterhin zwingend anzuwenden, um den gesetzgeberischen Auftrag zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

erfüllen zu können. Allein mit Hilfe von sozial-präventiven Massnahmen kann die Bildung von offenen Drogenszenen nicht verhindert werden.

Mit dem PINTO steht ein Instrument zur Verfügung, das situationsgerecht mit aufsuchender Sozialarbeit und ordnungsdienstlichen Interventionen auf Störungen im öffentlichen Raum reagiert. Die Evaluation des Projekts zeigt denn auch, dass dort, wo PINTO tätig ist, die Zahl der Wegweisungen deutlich zurückgegangen ist.

Zu Ziffer 4:

Der Gemeinderat überprüft die Präventionsmassnahmen laufend und passt sie dort, wo er zuständig ist, den realen Gegebenheiten an. Er stützt sich dabei auf die Empfehlungen der Drogenkonferenz, in der alle wichtigen im Suchtbereich tätigen Organisationen vertreten sind.

Nebst den Dealern sind von Wegweisungen grossmehrheitlich langjährige und stark abhängige Menschen betroffen. Für sie braucht es primär betreute Rückzugsmöglichkeiten. Diese bestehen in der Stadt Bern unter anderem mit der Kontakt- und Anlaufstelle für Drogenabhängige an der Hodlerstrasse und dem Aufenthaltsraum für Alkoholabhängige „LaGare“. Mit der Schliessung des Restaurants Traube hat eine Verschärfung resp. Verlagerung der Problematik stattgefunden.

Antrag

1. Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion abzulehnen. Er ist jedoch bereit, den Vorstoss als Postulat entgegen zu nehmen.
2. Die Antwort gilt in diesem Fall gleichzeitig als Prüfungsbericht.

Bern, 29. November 2006

Der Gemeinderat