

Wegweisungen im öffentlichen Raum (lange Version)

Allgemein

Bei Wegweisungen geht es um das Wegschicken von einzelnen Personen oder Gruppen von einem öffentlichen Platz für eine bestimmte Zeit aus bestimmten polizeigesetzlich vorgesehenen Gründen. Ursprünglich war die Wegweisung im öffentlichen Raum für die Polizei möglich, um z.B. bei Einsätzen der Feuerwehr, dem Rettungsdienst oder der Polizei Personen evakuieren zu können oder die Selbstgefährdung einer Person zu verhindern.¹ Bei solch brenzligen Situation wurden die Menschen sicherheitshalber weggewiesen.

Da die Polizei immer wieder in verschiedensten Situationen flexibel reagieren können muss, handelt sie nicht immer nur auf der Basis von schriftlichen Verfügungen, sondern oft in Form von Realakten, also von konkreten Handlungen mit Wirkung für die Betroffenen. Diese Realakte können als solche Eingriffe in Grundrechte bedeuten, wie etwa eine Verhaftung oder ein Wegschicken. Sie können insbesondere bei echten Notfällen zulässig sein oder wenn eine spezielle Rechtsgrundlage im kantonalen Polizeirecht dafür besteht. Solche Realakte wie eine Wegweisung können auch zulässig sein ohne einen Verdacht auf strafbare Handlungen zu haben und somit auch dort angewandt werden, wo keine strafbaren Handlungen begangen wurden.² Eine Grundrechtseinschränkung durch Realakte wegen Notfall, ohne spezielle Gesetzesgrundlage ist nicht legitim für wiederkehrende und bekannte Gefährdungslagen welche, obwohl bekannt, nicht normiert werden.³

Ende der 1990er-Jahre wurde in Bern ein erweiterter Wegweisungsartikel per Kantonsabstimmung eingeführt. Dabei ging es darum, die offene Drogenszene im Bahnhofsareal aufzulösen. Andere Anwendungsmöglichkeiten wurden z.B. für Demonstrationen, Hooliganismus und die Alkoholszene gesehen. Eine Ausweitung auf andere Gruppen wurde schon damals in Betracht gezogen. Heute kennen mehrere Städte und Kantone die Praxis der Wegweisung⁴ und immer mehr junge Erwachsene werden mündlich weggewiesen.⁵

Theoretische Grundlagen

Seit den achtziger Jahren wurde das Verständnis von einem physikalischen Raum als einem Behälter ausgewechselt durch dynamische Raumkonzepte.⁶ Der öffentliche Raum ist nicht per se ein integrierender sondern ein exklusiver. Sarah Zukin meint dazu, dass Nutzungskonflikte und der Ein- und Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen im städtischen Raum schon immer auftreten.⁷ Menschen werden also seit jeher ausgeschlossen. Die Forscher*innen der vorliegenden Studie haben aber herausgefunden, dass es sich in den Schweizer Städten immer mehr um "junge Menschen" und "Jugendliche" handelt.⁸ In der aktuellen Wegweisungspraxis wird ersichtlich, wie innerhalb einer Gesellschaft mit dem gesellschaftlich Anderen umgegangen wird. Die strukturellen Macht- und Herrschaftsverhältnisse, die unterschiedlichen Werte und Einstellungen treten zutage.⁹ Die Wegweisung fungiert als ein Werkzeug, um bestimmte Zuschreibungen der öffentlichen Räume durchzusetzen. Das führt dazu, dass das im Grunde tolerante Konzept des Allgemeingebrauchs abgelöst wird durch eines, das Räumen eine bestimmte beschränkte Nutzungsart zuschreibt.¹⁰

Übersicht und Rückblick: Schweiz

In der Schweiz kennen mehrere Städte und Kantone die Praxis der Wegweisung. Die Stadt Bern machte Ende der 90er-Jahre den Anfang und ihr folgten u.a. Winterthur, Kanton Zürich, Kanton St. Gallen und Kanton Luzern.¹¹ Ende der 1990er-Jahre wurde in Bern ein Wegweisungsartikel per Kantonsabstimmung eingeführt. Dabei ging es darum, die offene Drogenszene im Bahnhofsareal verschwinden zu lassen. Andere Anwendungsmöglichkeiten sah man z.B. für Demonstrationen, Hooliganismus und die Alkoholszene. Eine Ausweitung auf andere Gruppen wurde schon damals in Betracht gezogen. Kritische Stimmen gaben zu bedenken, dass die Polizei die Probleme anstatt mit kommunikativen mit herrschaftlichen Mitteln löse und Prävention ein besserer Weg wäre. Ausserdem bestand die Befürchtung, dass die Wegweisungsnorm viel breiter angewendet werden würde als

1 (vgl. in diesem Sinne Art. 29 Abs. 1 lit. c und d PoIG Bern, BSG 551.1; vgl. auch Reinhard: 244; Strasser: 93ff. in Monika Litscher, Beat Grossrieder, Peter Mösch Payot, Marco Schmutz, 2012, S. 92)

2 (ebd., S. 92)

3 (BGE 130 I 369 E. 7.3.; siehe dazu Schweizer, Müller: 384ff. ebd., S. 90)

4 (vgl. dazu die Studie *Wegweisung in öffentlichen Stadträumen* von Litscher, Grossrieder, Mösch Payot und Schmutz, 2012)

5 (ebd., S. 8)

6 (ebd., S. 15)

7 (Zukin 1998, S. 33 zit. in ebd., S. 17)

8 (hervorgehoben im Original, Fussnote 45, zit. in ebd., S. 21)

9 (ebd., S. 6)

10 (ebd., S. 65ff.)

11 (vgl. dazu die Studie *Wegweisung in öffentlichen Stadträumen* von Litscher, Grossrieder, Mösch Payot und Schmutz, 2012)

ursprünglich gedacht.¹² Heute werden immer mehr junge Erwachsene mündlich weggewiesen. Wenn "Störungen" im öffentlichen Raum auftreten, kann heute einfacher weggewiesen werden. Dies auch deshalb, weil es laut den kantonalen Polizeigesetzen (in Luzern / St. Gallen) möglich ist, mündliche Wegweisungen auszusprechen. Die Ethnologin Monika Litscher sagt im Interview der vorliegenden Studie¹³: "Die von vielen Städten praktizierte Wegweisung führt zur Entwertung des öffentlichen Raums. Dabei bildet dieser ein Übungsfeld für die Demokratie."¹⁴ Es hat eine Veränderung stattgefunden hin zu den öffentlichen Interessen der „Sicherheit“, „Ordnung“, und „Sauberkeit“. Neu ist auch, dass diese Interessen zum Teil informell angewendet und durchgesetzt werden. Die Schwelle, welche zu einer Wegweisung führen kann, und die damit einhergehenden sozialen Normen haben sich verschoben.¹⁵

Handhabung Kanton Luzern

Was in Luzern auffällt ist, dass zum ersten Mal in erster Linie Jugendliche den Anstoss gaben, Wegweisungen einzuführen. Litscher sagt im Interview, dass in Luzern mit mehr Sicherheit und Sauberkeit argumentiert wird, es aber vor allem um das Standortmarketing der Stadt geht.¹⁶ In der Stadt Luzern gab die Situation rund um das KKL im Jahr 2005 Anlass, dass die FDP-Fraktion ein Postulat an den Stadtrat einreichte. Demzufolge brauche es Lösungen, weil "die Jugendlichen belästigen und stören die Besucher (sic!), hinterlassen Abfälle, und es kommt laufend zu Sachbeschädigungen."¹⁷ Der Stadtrat antwortete, die SIP sei vor Ort und kümmere sich darum, ausserdem könne die Polizei nicht Personen wegweisen, "weil diese mit ihrer Kleidung und ihrem Verhalten nicht den bürgerlichen Regeln folgen".¹⁸ Im Jahr 2006 wurden zwei Vorstösse auf kantonaler Ebene des Regierungsrates eingereicht, welche das aktuelle Polizeigesetz mit einem Wegweisungsartikel ergänzen wollten. Auch in Luzern war eine Ausweitung der Wegweisungsnorm von Anfang an mitgedacht und diese sollte ausgedehnt werden können.¹⁹ Die Stimmbevölkerung nahm die Änderungen im Übertretungsstrafgesetz und Kantonspolizeigesetz betreffend Wegweisung, Littering und unbefugtem Plakatieren 2009 an. Im Bericht des Regierungsrates stand, dass es zu einer Wegweisung kommen kann, "wenn sich Jugendliche an einem Ort versammeln, an dem es bei ähnlichen Treffen in der Vergangenheit zu Pöbeleien, Schlägereien oder Vandalismus kam oder viel Abfall hinterlassen wurde".²⁰ Jugendliche können also auch ohne etwas getan zu haben, weggewiesen werden.

Gesetzliche Grundlagen

Damit eine Wegweisung ausgesprochen werden kann, muss einer der folgenden drei Tatbestände gegeben sein; "erstens der begründete Verdacht, die öffentliche Ordnung und Sicherheit zu gefährden oder zu stören (lit. a), zweitens andere Personen erheblich zu belästigen (lit. b) oder drittens andere Personen unberechtigterweise an der bestimmungsgemässen Nutzung des öffentlich zugänglichen Raumes zu hindern (lit. b al fine)."²¹

Weggewiesen werden können Einzelpersonen oder Personengruppen. Bei Gruppen gilt die Wegweisung für alle Personen, welche sich in einer Ansammlung befinden und kann auf diese übertragen werden. In Luzern kann eine Person zwischen 24 Stunden und bis zu einem Monat von einem Ort weggewiesen werden. Die Informationspflicht ist nicht explizit geregelt, aber grundsätzlich hätten die Betroffenen ein Anrecht darauf zu erfahren, was ihre Möglichkeiten zur Anfechtung sind. Die Wegweisung im öffentlichen Raum mit staatlicher Durchsetzung beschneidet Grundrechte wie die persönliche Freiheit und die Versammlungsfreiheit. Man ist sich nicht einig, wie gross der Schutz der Bewegungsfreiheit sein soll. Wenn eine Person nicht mehr an einen öffentlich zugänglichen Ort gehen kann, oder wenn die Person nicht als Individuum sondern als einer Gruppe angehörend gesehen wird, ist die persönliche Freiheit betroffen. Die Versammlungsfreiheit soll garantieren, dass sich alle Personen treffen und Kontakte pflegen können,²² auch ohne politische Hintergründe. Mit der Wegweisung wird in dieses Grundrecht eingegriffen.

Die Gerichte konnten noch nicht zu allen Varianten der Wegweisungen Stellung beziehen. Im Berner Fall entschied das Gericht, dass "das Zusammenfinden in Gruppen, die dem Alkohol erheblich zusprechen, grosse Unordnung hinterlassen, grossen Lärm verursachen und damit ein Verhalten an

12 (ebd., S. 51 ff.)

13 (vgl. dazu die Studie *Wegweisung in öffentlichen Stadträumen* von Litscher, Grossrieder, Mösch Payot und Schmutz, 2012)

14 (zit. in ebd., S. 10)

15 (ebd., S. 8)

16 (ebd., S. 11)

17 (Postulat Nr. 109, Andreas Moser namens der FDP-Fraktion Szene Europaplatz - Lösungen sind gefragt! vom 16.11.2005 zit. in ebd., S. 62)

18 (Stellungnahme zum Postulat Nr. 109 Szene Europaplatz - Lösungen sind gefragt! vom 17.05.2006 zit. in ebd. S. 62)

19 (ebd., S. 62 ff.)

20 (Bericht des Regierungsrates an die Stimmbevölkerung vom 25.11.2008: zit. in ebd., S. 64)

21 (zit. in ebd. S. 88)

22 (ebd., S. 88)

den Tag legen, an welchem zahlreiche Passanten (sic!) Anstoss nehmen"²³ durchaus die öffentliche Sicherheit und Ordnung stört oder gefährdet. Weil sich Personen vielleicht daran stören, einen anderen Weg nehmen müssen oder Angst haben. All dies zusammen habe einen Einfluss auf die öffentliche Ordnung und Sicherheit.²⁴ Damit eine Wegweisung ausgesprochen werden kann, muss sie verhältnismässig sein. Verhältnismässigkeit ist dann gegeben, wenn "eine behördliche Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Zieles geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar und verhältnismässig erweist."²⁵ Es geht darum, ob für die Wegweisungen ein Verlangen besteht, ob es sich um einen durch Nutzungskonflikte geprägten Raum handelt und ob es wirklich notwendig ist und nicht andere Massnahmen möglich wären. Das Ausmass der Massnahme für die Rechte der Betroffenen spielt dabei ebenfalls eine Rolle. Es hängt davon ab, für welchen Umkreis die Wegweisung ausgesprochen wurde, wie lange sie dauert und ob die Betroffenen diesen Ort wieder aufsuchen möchten. Deshalb hat das Bundesgericht im Berner Fall entschieden, dass die Verhältnismässigkeit gewahrt ist. Die Betroffenen Personen können den Raum weiterhin betreten, wenn sie ihn nicht unerwünscht nutzen (Lärm, Alkoholkonsum) und das Verbot ist auf drei Monate beschränkt.²⁶

Juristisches Fazit

In Luzern soll die mündliche (formlose) Wegweisung möglich sein. Das bedeutet, dass die Polizei eine Person mündlich wegweisen kann. Dieses Vorgehen entspricht einem Realakt. Diese sind für die Polizei ein wichtiges Instrument: Beim Realakt muss keine Schriftlichkeit, Begründung und Rechtsmittelbelehrung gewahrt werden. Eine schriftliche Wegweisung, eine Begründung sowie eine Belehrung über die Rechte der betroffenen Person sind nicht notwendig. Das Gesetz sieht nur dann eine schriftliche Verfügung vor, wenn die Person Widerstand (formale Wegweisung) leistet. Im kantonalen Verwaltungsverfahrensrecht sind keine Beschwerdemöglichkeiten gegen eine formlose Wegweisung vorgesehen. Es ist fragwürdig ob diese Norm verfassungskonform ist. Denn gleichwohl gibt das Bundesgericht Beschwerdemöglichkeiten vor, auch dann, wenn diese im kantonalen Verwaltungsverfahrensrecht nicht vorgesehen sind.²⁷ Wenn man diese Ausführungen bedenkt, ist die Praxis der formlosen Wegweisung problematisch. Ob diese Norm verfassungsmässig zulässig ist, welche nur dann eine schriftliche Verfügung vorsieht, wenn die Personen Widerstand leisten, ist aus juristischer Sicht zweifelhaft.²⁸

Alltag der Jugendlichen

Da es kaum (öffentlichen) Widerstand gegen die Wegweisungen gibt und es zwar ein Recht auf Rekurs gibt, welches aber niemand wahrnimmt und es Weggewiesene nicht kennen, entsteht auch keine öffentliche Debatte. Litscher sagt: "Bei einer Einsprache entstünde eine juristische und vielleicht auch öffentliche Debatte: Die Verfügungen wurden (sic!) genauer begründet, die Praxis diskutiert. Das wäre interessant."²⁹ Viele Jugendliche können nicht nachvollziehen, weshalb sie weggewiesen werden und empfinden die Wegweisung als willkürlich. Es stellt ein einschneidendes abwertendes Erlebnis dar, wenn Jugendliche Lehrlinge oder Mittelschulabsolvent*innen am Wochenende von öffentlichen Orten weggewiesen werden.³⁰ Im Weiteren wird beschrieben, wie sich Jugendliche verhalten sollen und was die Polizei und öffentliche Sicherheitskräfte dürfen.

Die Polizei darf: Die Polizei darf die Jugendlichen durchsuchen, kontrollieren, die Personalien aufnehmen (ID zeigen) und formlos (mündlich) oder formell (auf der Polizeiwache und gekoppelt mit einer Anzeige) von öffentliche Plätzen wegweisen.

Die Jugendlichen sollen: Sich höflich verhalten und die Polizei nach Beschwerdemöglichkeiten fragen. Genau nachfragen, wie das Verfahren aussieht, wie sie gegen die Wegweisung juristisch vorgehen können und Einspruch/Rekurs erheben können. (Bis wann, wo, schriftlich?)

Private Sicherheitskräfte dürfen: Reden, in Kontakt treten wie alle anderen Bürger*innen, Jugendarbeiter*innen auch und/oder die Polizei anrufen. Sie dürfen keine Durchsuchungen durchführen, nicht ID's kontrollieren, keine Personalien aufnehmen und keine Gewalt anwenden. Sie

23 (zit. in ebd., S. 91, kursiv im Original)

24 (ibd., S. 91)

25 (BGE 136 I 87 E. 3.2; 133 I 77 E. 4.1; BGE 132 I 49 E. 7.2. zit. in Studie *Wegweisung in öffentlichen Stadträumen*. (2012) von Litscher, Grossrieder, Mösch Payot und Schmutz., S. 91)

26 (BGE 132 I 49 E. 7.2. zit. in ebd., S. 92)

27 Häfelin, Müller, Uhlmann N 737; Rhinow, Schefer: 238 f; vgl. BGE 130 I 369 E. 6.a.; siehe dazu Art. 13 EMRK, zit. in ebd., S. 93)

28 (ibd., S. 93)

29 (zit. in ebd., 2012, S. 11)

30 (ibd.)

dürfen keine Wegweisungen aussprechen, das darf nur die Polizei.³¹ Die SIP/Securitas nimmt im öffentlichen Raum eine wichtige und für bestimmte Bevölkerungskreise umstrittene Rolle ein. Manchmal ist sie kommunikativ unterwegs, manchmal als Wegbereiterin für Wegweisungen und es ist schwer einschätzbar, ob ihr Auftreten als Ordnungsmacht plötzlich doch zu einer Wegweisung führt. Es wäre wichtig, dieses Thema in der Sozialen Arbeit genauer zu analysieren.³² Ein Unterschied stellt der private und halböffentliche Raum dar, darauf wird hier aber nicht eingegangen.

Die Jugendlichen sollen: Versuchen, sich nicht einschüchtern zu lassen durch die Uniform. Es sind Bürger*innen wie du und ich, welche wie alle eine Anzeige machen können. Mit ihnen reden, höflich bleiben. Die Platz- und Nutzungsrechte der Gemeinde kennen (Schulhausplatz etc.). Sich an die Nachtruhe halten und verhandeln. Anständig bleiben und die Sicherheitskräfte darauf aufmerksam machen, dass sie keine Ordnungsmacht haben. Im Streitfall verlangen, dass sie die Polizei rufen.

Jugendarbeiter*innen

Jugendarbeiter*innen müssen die öffentlichen/halböffentlichen und privaten Räume in der Gemeinde kennen und die Jugendlichen darüber aufklären. Es ist gleichzeitig wichtig, den Jugendlichen zu vermitteln, was private Sicherheitskräfte und Polizist/innen dürfen und was nicht. Im Grunde bräuchte die Polizei grössere Ressourcen, damit sie ihre Aufgaben wieder ausüben kann. Weil die Nutzung des öffentlichen Raumes sehr unterschiedlich ist, bräuchte es ausserdem mehr Verständnis von den Nutzenden und eine Möglichkeit den Raum zu nutzen, welcher "jenseits von Ausschlussmechanismen liegt".³³ Zum Beispiel "in einer Förderung der urbanen Kompetenzen respektive einem Training für öffentliche Räume aller möglichen Nutzenden respektive gesellschaftlichen Akteure und Akteurinnen (...)"³⁴ Dadurch könnte erreicht werden, dass Fremdem, Anderem und Unerwartetem in und auf öffentlichen Räumen gelassener begegnet wird.³⁵

Weiterführende Fragen

- Warum gibt es nicht präzisere Informationen zur Anwendung der Wegweisungspraxis in den Städten?
- Aufstellung mit Kosten für Wegweisungen versus Interventionen im öffentlichen Raum? / Zahlen zu: Wie viel kostet Securitas, SIP?
- Was können Gemeinden festlegen?
- Sind (öffentliche) Platzsperrn rechtskräftig?

Fachstellen

Demokratische Jurist*innen Luzern: www.djs-jds.ch

augenauf: www.augenauf.ch

Quelle und Literatur

Litscher, Monika; Grossrieder, Beat; Mösch Payot, Peter; Schmutz, Marco (2012). *Wegweisung aus öffentlichen Stadträumen. Reihe Forschungsberichte*. Luzern: interact Verlag.

WOZ Nr. 36/2015 vom 3.9.2015. *Der Sozialarbeiter als Sheriff*. <http://www.woz.ch/1536/sip-zueri/der-sozialarbeiter-als-sheriff>

31 (ebd., S. 63)

32 (ebd., S. 8-9)

33 (zit. in Studie *Wegweisung in öffentlichen Stadträumen*. (2012) von Litscher, Grossrieder, Mösch Payot und Schmutz, 2012, S. 9)

34 (zit. in., S. 9)

35 (ebd., S. 9)