



Bericht Nr. 46

4. Februar 2013

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2078.10 Stéphane Peiry – Zwangs- und Dringlichkeitsmassnahmen, um gewalttätigen Demonstrationen entgegenzutreten

1. Einleitung

1.1. Das Postulat

Mit dem am 21. Juni 2010 eingereichten und gleichentags begründeten Postulat ersucht Grossrat Stéphane Peiry den Staatsrat, einen Bericht auszuarbeiten über die Zwangs- und Dringlichkeitsmassnahmen, die ihm angebracht erscheinen, um gewalttätigen Demonstrationen entgegenzutreten. Er ist der Meinung, dass die geltende Gesetzgebung es nicht erlaubt, wirksam gegen diese Art von Veranstaltung vorzugehen. Er bittet somit den Staatsrat, namentlich folgende Massnahmen zu prüfen:

- > Einführung einer vorbeugenden Kontrollmassnahme;
- > Schaffung eines Gerichts für frisch begangene Straftaten;
- > Verbot, maskiert oder verumumt zu demonstrieren.

In seiner Antwort vom 21. Dezember 2010 befürwortet der Staatsrat alle Massnahmen, die eine wirksame Bekämpfung gewalttätigen Verhaltens im Rahmen von Demonstrationen zum Ziel haben. Er hebt hervor, dass der vorliegende Bericht als Ergänzung zum Bericht zum Postulat 2044.08 Gabrielle Bourguet (Sicherheitskonzept) zu betrachten ist, in welchem die bestehenden und die im Sicherheitsbereich anlässlich von öffentlichen Veranstaltungen noch zu entwickelnden Massnahmen aufgezeigt worden sind.

Die Beratung des Grossen Rats über die Erheblicherklärung des Postulats fand am 3. Februar 2011 statt. Bei der Abstimmung sprachen sich 65 Grossrätinnen und Grossräte für die Erheblicherklärung aus, 18 stimmten dagegen, drei enthielten sich.

1.2. Umgesetzte Arbeiten und Ziele des Berichts

An dieser Stelle soll ein kurzer Überblick über bestehende Arbeiten im Bereich der Sicherheit an Veranstaltungen sowie die Ziele dieses Berichts geboten werden.

Ab 2008 erarbeitete eine Arbeitsgruppe «Grossveranstaltungen» einen Lagebericht zu den Problemen an Veranstaltungen und den möglichen Lösungen dafür. Die Gruppe wurde von der Konferenz der Oberamt männer eingerichtet und bestand

aus verschiedenen mit der Bewältigung von Veranstaltungen im Kanton beauftragten Vertretern.

Der Staatsrat übernahm die Einschätzung der Arbeitsgruppe und legte im November 2010 einen detaillierten Bericht zum Postulat 2044.08 Gabrielle Bourguet (Sicherheitskonzept bei Veranstaltungen) vor.

Parallel dazu wurde im Jahr 2010 der Kantonale Rat für Prävention und Sicherheit (KRPS) geschaffen, der strategische Ziele und konkrete Massnahmen zur Stärkung der bürger-nahen Sicherheit vorschlagen soll. Der KRPS vereinigt den Sicherheits- und Justizdirektor, den Generalstaatsanwalt, einen Oberamtmann, den Kommandanten der Kantonspolizei, eine Kinder- und Jugendbeauftragte, einen Vertreter der betagten Personen, Jugendarbeiter sowie Vertreter der Organe für Gesundheitsförderung und Prävention und Vertreter des Freiburger Gemeindeverbands. Er evaluiert zudem die Tätigkeit der bürgernahen Polizei (durch die Gendarmerie der Kantonspolizei sichergestellt), die ihre Ziele seit Juli 2009 mit erhöhter Präsenz an risikogefährdeten Orten, regelmässigen Kontakten mit der Bevölkerung und durch eine partnerschaftliche Lösungssuche insbesondere mit den Gemeinde- und Schulbehörden verfolgt.

Im vorliegenden Bericht ergänzt der Staatsrat seine Ausführungen aus dem Bericht zum Postulat 2044.08 sowie die Feststellungen des KRPS. Um das Postulat 2078.10 zu beantworten, wird der Begriff der «gewalttätigen Veranstaltungen» definiert und dargelegt, welche Massnahmen in jüngster Zeit im Bereich der Sicherheit an Veranstaltungen getroffen worden sind. Der Bericht geht auf die Vorschläge von Grossrat Peiry ein sowie auf weitere Massnahmen, die im Bereich von Veranstaltungen zu treffen sind.

2. Definition von «gewalttätigen Veranstaltungen»

Es ist schwierig zu definieren, was unter «gewalttätiger Veranstaltung» zu verstehen ist. Es gibt unzählige verschiedene Arten von Veranstaltungen, wie es aus dem Bericht zum Postulat 2044.08 hervorgeht, und in unserem Kanton finden jährlich Tausende von Veranstaltungen statt.

Eine Veranstaltung kann ein breites Spektrum abdecken und von einem künstlerischen, kulturellen, kommerziellen oder Werbeanlass, mit dem ein grosses Publikum angezogen werden soll, bis hin zu einer öffentlichen, organisierten Meinungskundgebung oder Demonstration reichen.

Es ist daher angebracht, die verschiedenen Formen von Veranstaltungen zu unterscheiden, einschliesslich der Veranstaltungen, an denen es zu gewalttätigen Handlungen kommt («gewalttätige Veranstaltungen»). Dabei kann es sich beispielsweise um Grossveranstaltungen handeln, die unter Auflagen bewilligt worden sind und die ausser Kontrolle geraten, oder um spontane Versammlungen von Personen, die in der Absicht zusammentreffen, Gewalt auszuüben.

Gemäss der Definition des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (Hooligan-Konkordat, SGF 559.71) liegt eine Gewalttätigkeit vor, wenn eine Person strafbare Handlungen gegen Leib und Leben, Sachbeschädigungen oder Nötigung begangen oder dazu angestiftet hat. Ausserdem schliesst die Definition des Konkordats die Brandstiftung, die Verursachung einer Explosion, die öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit, das Begehen von Landfriedensbruch sowie Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte mit ein¹.

Eine «gewalttätige Veranstaltung» enthält somit als bestimmendes Element eine oder mehrere Zuwiderhandlungen, die polizeiliche Massnahmen sowie eine strafrechtliche Sanktion nach sich ziehen. Dies stellt die repressive Seite dar. Die Definition setzt aber auch voraus, dass bereits im Vornherein, aus präventiver Sicht eine Auseinandersetzung mit dieser Problematik stattfindet. Die getroffenen und zu treffenden Massnahmen sind somit aus diesen zwei Blickwinkeln zu betrachten.

3. Seit dem Bericht zum Postulat 2044.08 umgesetzte Massnahmen

Der Staatsrat hebt hervor, dass infolge des Berichts zum Postulat 2044.08 verschiedene Massnahmen im Bereich der Sicherheit an Veranstaltungen umgesetzt wurden. Bevor aber näher auf diese eingegangen wird, soll in Erinnerung gerufen werden, dass die bestehenden Massnahmen gemeinhin einen reibungslosen Ablauf der Veranstaltungen sicherzustellen vermochten. Dank der operativen und koordinierenden Massnahmen zwischen den verschiedenen betroffenen Partnern kann ein hohes Qualitätsniveau selbst bei der Bewältigung von komplexen und anforderungsreichen Ereignissen sichergestellt werden.

¹ Diese Zuwiderhandlungen werden in den Artikeln 111 bis 113, 117, 122, 123, 125 Abs. 2, 129, 133, 134, 144, 181, 221, 223, 259, 260 und 285 des Strafgesetzbuches geregelt (StGB; SR 311.0).

Um die Herausforderungen eines breiten Spektrums unterschiedlicher Veranstaltungen meistern zu können, haben die Behörden bereits Verbesserungen und Anpassungen ihrer Einsatzmittel vorgenommen.

So wurden folgende Gesetzesänderungen und andere Massnahmen eingebracht.

3.1. Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei

Das Gesetz über die Kantonspolizei (PolG; SGF 551.1) wurde mit dem Inkrafttreten der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) am 1. Januar 2011 geändert.

So wurde der Grundsatz der polizeilichen Generalklausel im Gesetz verankert (Art. 30b PolG). Dieser berechtigt die Polizei, alle notwendigen Massnahmen zu treffen, wenn eine unmittelbare und ernste Gefahr die öffentliche Sicherheit und Ordnung bedroht. Ausserdem wurden Bestimmungen erarbeitet, damit die Polizei die Wahrung der Ordnung bei öffentlichen Versammlungen sicherstellen kann (Art. 30c und 30d PolG). So kann die Polizei, wenn sich Randalierer unter eine dichte Menschenmenge mischen, diese einkreisen und dadurch alle anwesenden Personen zeitweilig in ihrer Bewegungsfreiheit einschränken, damit die gesuchten Personen identifiziert und gefasst werden können.

Im Gesetz wurden zudem Massnahmen der Wegweisung und Fernhaltung festgelegt (Art. 31d PolG), damit die Behörden die Wahrung oder Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung sicherstellen können. Wenn eine Ansammlung von Personen die öffentliche Ordnung gefährdet oder stört, kann die Kantonspolizei somit eine Wegweisung mündlich aussprechen und diese unmittelbar vollstrecken, indem die betroffenen Personen aus dem betroffenen Ort oder Rayon weggeführt werden. Diese Massnahme beschränkt sich auf eine Dauer von 24 Stunden. Wenn es die Umstände rechtfertigen, kann eine schriftliche Verfügung eröffnet werden (mit Angabe der Dauer der Massnahme und des betroffenen Rayons, einer Beschreibung des Sachverhalts sowie der Angabe der Rechtsmittel).

Schliesslich wurde im Gesetz die Möglichkeit vorgesehen (Art. 32 PolG), eine Person anzuhalten und deren Identität zu kontrollieren, selbst wenn keine Straftat begangen wurde (Festhaltung durch die Polizei für Überprüfungen).

3.2. Änderung des Gesetzes über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz

Der Grosse Rat hat am 10. Oktober 2012 das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz (GTG, neu ÖGG; ASF 2012_096) verabschiedet.

Der neue Artikel 2 Abs. 2 ÖGG ist ein Beispiel für eine der im Bericht zum Postulat 2044.08 vorgeschlagenen Massnahmen. Wir erinnern daran, dass Veranstaltungen, an welchen eine gewerbliche Tätigkeit ausgeübt wird, über ein Patent K verfügen müssen. Vor diesem Hintergrund hat die Konferenz der Oberamtmänner einen Katalog an Massnahmen und Bedingungen erarbeitet, die eingehalten werden müssen. Bis jedoch die Änderung vom Grossen Rat genehmigt wurde, waren bestimmte nichtkommerzielle Versammlungen oder Veranstaltungen auf öffentlichem Grund durch keine gesetzliche Regelung abgedeckt, obwohl sie Probleme in den Bereichen der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Gesundheit verursachen könnten. Es war daher gerechtfertigt, die Mittel zum Einsatz und zur Kontrolle insbesondere durch die Kantonspolizei zu verstärken. Folglich wurde im Gesetz festgelegt, dass einige Bestimmungen des ÖGG sinngemäss auch für solche Veranstaltungen gelten. Dank dieser Massnahmen können Veranstaltungen wie Botellones oder andere öffentliche Versammlungen ohne Verkauf oder entgeltlichen Ausschank von Alkohol einer gesetzlichen Regelung unterstellt werden.

3.3. Anpassung des Hooligan-Konkordats

Das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (Hooligan-Konkordat; SGF 559.71) stammt vom 15. November 2007. Darin werden in erster Linie präventive polizeiliche Massnahmen festgelegt (Rayonverbot, Meldeauflage, Polizeigewahrsam). Das Konkordat äussert den Organisatoren von Veranstaltungen gegenüber lediglich eine Empfehlung, gegen gewalttätige Hooligans Stadionverbote auszusprechen.

Der Kanton Freiburg ist dem Konkordat beigetreten. Der Gesetzgeber wollte aber im Bereich der präventiven Massnahmen einen Schritt weitergehen und erteilte dem Staatsrat die Befugnis, falls notwendig andere Massnahmen ergreifen, wie zum Beispiel die Eigentümer oder Benützer (Vereine) der Stadien dazu zu verpflichten, Stadionverbote auszusprechen, besondere Sicherheitsmassnahmen zu treffen (z.B. Videoüberwachung, Alkoholverkaufsverbot) und der Polizei alle festgestellten gewalttätigen Handlungen anzuzeigen. So hat der Staatsrat eine Verordnung zur Organisation der Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen erlassen (Verordnung vom 30. März 2010; SGF 559.72).

Im Februar 2012 hat zudem die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) das Hooligan-Konkordat geändert. Sie hat im Wesentlichen die polizeilichen Präventivmassnahmen verstärkt und ein Bewilligungssystem für bestimmte Spiele der «obersten Spielklasse» eingeführt. Es handelt sich dennoch nur um Empfehlungen, die nötigenfalls den Umständen entsprechend angepasst werden können.

3.4. Umsetzung einer Kriminalpolitik

Gemäss Artikel 67 Abs. 3 Bst. c des Justizgesetzes vom 31. Mai 2010 (JG; SGF 130.1) ist die Generalstaatsanwältin oder der Generalstaatsanwalt dafür zuständig, zusammen mit dem Staatsrat die Kriminalpolitik zu bestimmen. Mit dem Beschluss vom 31. Januar 2012 haben der Generalstaatsanwalt und der Staatsrat den Begriff der Kriminalpolitik definiert und für die Jahre 2012–2014 sechs Prioritäten für die Kriminalpolitik des Kantons Freiburg festgelegt. Diesbezüglich ist aber hervorzuheben, dass die Aufgabe der Strafbehörden klar die strafrechtliche Verfolgung jeglicher angezeigter Vergehen bleibt. Die festgelegten Handlungsachsen der Kriminalpolitik laufen also keineswegs der Bekämpfung von Straftaten zuwider, die regelmässig von der Polizei und der Staatsanwaltschaft behandelt werden.

Eine der festgelegten Prioritäten ist die Bekämpfung der Gewalt. So wurde beschlossen, bei sinnloser Gewalt eine Politik der Nulltoleranz anzuwenden, indem die Inhaftierung der Täter von Angriffen, schwerer Körperverletzung oder Gefährdungen des Lebens Dritter systematisch geprüft wird. Es soll zudem stärker gegen Täter von Drohungen oder Gewalt gegenüber Vertreterinnen und Vertretern der öffentlichen Hand, wie namentlich gegen Richter, Polizeibeamten, Gefängniswärter, Lehrer oder Sozialarbeiter vorgegangen werden. Und im Hinblick auf Gewalt im Rahmen von Sportveranstaltungen wurde beschlossen, ein Schnellverfahren vor der Staatsanwaltschaft einzuführen und die erforderlichen Mittel einzusetzen, damit die Täter identifiziert und angezeigt werden können.

4. Prüfung der von Grossrat Peiry vorgeschlagenen Massnahmen

4.1. Vorbeugende Kontrollmassnahme

Es stellt sich die Frage, ob Polizeibeamte zu einer Kontrolle schreiten dürfen, bevor ein Vergehen begangen wurde (Kontrolle von Risikopersonen). Denn es ist tatsächlich so, dass bei bestimmten Veranstaltungen Unruhestifter bereits vor Beginn der Veranstaltung ausfindig gemacht werden können und diese den Ordnungskräften teilweise sogar schon bekannt sind.

Vor allem aus diesem Grund wurde, wie bereits in diesem Bericht erwähnt, mit dem Inkrafttreten der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) das Gesetz über die Kantonspolizei geändert. Die Artikel 32 bis 34 des Gesetzes über die Kantonspolizei (PolG) ermöglichen somit die Anwendung der Massnahmen der Anhaltung, der Identitätsfeststellung und der Durchsuchung von Personen.

Artikel 215 StPO ermöglicht die Anhaltung einer Person und die Feststellung ihrer Identität zur Aufklärung einer bereits begangenen Straftat. Gemäss Artikel 32 PolG kann

die Polizei jedoch, sofern dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötig ist und insbesondere zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, eine Person anhalten, ihre Identität feststellen und abklären, ob nach ihr gefahndet wird, und dies auch bevor eine Straftat begangen worden ist. Die Massnahmen und Bedingungen der Anhaltung, Identitätsfeststellung und Durchsuchung sind im Gesetz klar definiert, damit die Grundsätze der Legalität, der Notwendigkeit, der Zweckmässigkeit, der Verhältnismässigkeit und der Subsidiarität eingehalten werden können.

Vor diesem Hintergrund und insbesondere aufgrund der Einführung der Artikel 32 bis 34 PolG hält der Staatsrat es nicht für notwendig, zusätzliche Bestimmungen zur vorbeugenden Kontrolle vorzusehen.

4.2. Schaffung eines Gerichts für frisch begangene Straftaten

Es besteht bereits die Möglichkeit, auf der Grundlage der Bestimmungen der Schweizerischen Strafprozessordnung (Artikel 352 ff. StPO) für Unruhestifter eine Art beschleunigte Vorladung anzuwenden (mit einer schnellen Bestrafung mittels Strafbefehl).

Diese Massnahmen zielen in erster Linie auf das Phänomen des Hooliganismus ab. Davon betroffen sind hauptsächlich das Fussballmilieu auf nationaler Ebene und etwas weniger die Hockeygemeinde. Dennoch können bestimmte Spiele des HC Fribourg Gottéron je nach Umständen als Risikospiele eingestuft werden. Die Lage hat sich aber in den letzten Jahren dank verschiedener Massnahmen der betroffenen Partner (Vereine, Sicherheitsdienste, Polizei, Oberamtspersonen) verbessert. Im Fussball sind unter Umständen für Cup-Spiele mit Beteiligung von Freiburger Mannschaften sowie für Vereine der obersten Spielklasse besondere Massnahmen erforderlich.

Die Staatsanwaltschaft wird 2013 ein System eines Schnellgerichts für Risikospiele im Hockey einrichten.

Es darf jedoch nicht erwartet werden, dass diese Massnahme im Stile eines Allheilmittels alle Probleme zu lösen vermag. Unruhestifter werden Einsprache gegen die unmittelbar verhängten Strafbefehle erheben können, sodass sie die Möglichkeit erhalten, ihre Rechte im Rahmen eines ordentlichen Verfahrens geltend zu machen. Zudem ist anzumerken, dass sich die bereits umgesetzten Massnahmen der Fernhaltung und des Stadionverbots in der Bekämpfung von Hooliganismus als wirksam erweisen.

4.3. Verbot, maskiert oder ver mummt zu demonstrieren

In den vergangenen Jahren kam es vor, dass sich extremistische Personengruppen ver mummt und mit gefährlichen

Gegenständen ausgerüstet Veranstaltungen angeschlossen haben, um unter dem Deckmantel des Anlasses Gewalt auszuüben.

Sobald eine strafbare Handlung begangen wird, kann repressiv vorgegangen werden, indem polizeiliche Massnahmen umgesetzt und die Unruhestifter strafrechtlich verfolgt werden.

Der Staatsrat möchte aber dennoch dem Beispiel mehrerer Kantone folgen (Waadt, Basel-Stadt, Zürich, Bern, Luzern, Thurgau, Aargau, Solothurn, Schaffhausen) und eine Gesetzesgrundlage schaffen, um die Vermummung des Gesichts bestrafen und handeln zu können, bevor es zu Körperverletzungen oder Schäden kommt. Auch weitere Massnahmen wie zum Beispiel ein Verbot, im Rahmen von Veranstaltungen gefährliche Gegenstände mitzuführen, kommen in Betracht.

5. Weitere Massnahmen

Wie bereits erwähnt wurden infolge des Berichts zum Postulat 2044.08 diverse Massnahmen getroffen, wovon einige im Jahr 2013 umgesetzt werden.

Dennoch werden die verschiedenen von solchen Veranstaltungen betroffenen Partner (Oberamtspersonen, Kantonspolizei, Staatsanwaltschaft, Sicherheits- und Justizdirektion, zum Beispiel) weiterhin die Koordination und gegenseitige Information in diesem Bereich vorantreiben. Sicherheitsfragen betreffen nicht nur einen einzelnen Kompetenzbereich, sondern erst durch die Interaktion zwischen den verschiedenen betroffenen Partnern entsteht die Grundlage für erfolgreiche Massnahmen und Einsätze. Die Kantonspolizei, die bereits über Ressourcen und Massnahmen zur Einschätzung und Bewältigung von Risikoereignissen verfügt, wird seine Werkzeuge weiterentwickeln und den neuen Formen von Veranstaltungen anpassen. Dadurch kann die Lenkung der Veranstaltungen besser antizipiert werden und es ist möglich, im Bedarfsfall die Bestände der mit Polizeigewalt ausgestatteten Beamtinnen und Beamten zu verstärken. Diesbezüglich ist es auch sinnvoll, die Lehren aus den Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit zu ziehen.

Der Kantonale Rat für Prävention und Sicherheit wird seine Arbeiten im Bereich der bürgernahen Sicherheit und die Evaluierung der bürgernahen Polizei ebenfalls fortsetzen. Die bürgernahe Polizei gelangt auf dem gesamten Kantonsgebiet zum Einsatz und hat besondere Anstrengungen unternommen, um vorübergehende kriminelle Erscheinungen zu bekämpfen. Diese Bemühungen sind auch weiterhin fortzusetzen.

6. Schlussfolgerung

Der Staatsrat stellt fest, dass eine sehr grosse Mehrheit der Veranstaltungen, die im Kanton Freiburg veranstaltet werden, problemlos über die Bühne gehen. Die Massnahmen der verschiedenen beteiligten Partner sind effizient und stellen einen reibungslosen Ablauf der Veranstaltungen sicher. Wie aus diesem Bericht hervorgeht, werden die angewandten Werkzeuge aber auch regelmässig einer Prüfung unterzogen und angepasst.

Abschliessend bittet Sie der Staatsrat, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.
