

## **Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat betreffend die Änderung des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Einführung eines Vermummungsverbot)**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf für eine Teilrevision des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (EG StGB) vom 22. September 1941. Unserem Antrag schicken wir folgende Ausführungen voraus.

### **I. Ausgangslage und Einleitung**

Der Kantonsrat hat am 21. Februar 2005 eine Motion von Kantonsrätin Gertrud Walch betreffend Einführung eines «Vermummungsverbot für gewaltbereite Personen bei Demonstrationen» mit 38 zu 34 Stimmen erheblich erklärt. Die Motion bezweckt, «Ausschreitungen und Gewalttaten an Demonstrationen vorzubeugen und gewalttätige Personen besser zur Verantwortung ihrer Taten ziehen zu können». Die Motion stand unter anderem im Zusammenhang mit den Vorkommnissen vom Spätsommer und Herbst 2004, als in der Stadt Schaffhausen bei unbewilligten Kundgebungen von «Chaoten-Gruppen» durch die Schaffhauser Polizei grössere Ausschreitungen und Krawalle zu bewältigen waren. Zu erinnern ist auch an den unbewilligten «Fackelmarsch» von rund 200 Rechtsradikalen der NAPO (Nationale Ausserparlamentarische Opposition) in der Schaffhauser Altstadt am 12. März 2005.

Mit einem Vermummungsverbot wird verboten, sich an bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen auf öffentlichem Grund unkenntlich zu machen. Wer sich nicht daran hält, wird mit Busse bestraft. Mit einem Vermummungsverbot soll das Risiko von Gewalttätigkeiten an Demonstrationen oder sonstigen Menschenansammlungen reduziert werden. Vermum-

mungsverbote sind allerdings umstritten und die Erfahrungen anderer Kantone, die ein Vermummungsverbot eingeführt haben, zeigen, dass es in der Praxis aus Gründen der Verhältnismässigkeit und wegen der Gefahr von Eskalationen kaum je zur Anwendung gelangt. Im Kanton Basel-Stadt beispielsweise, wo seit 1989 ein Vermummungsverbot gilt, gab es in der Zeit von 1996 bis Januar 2004 keine Verurteilung wegen der Verletzung des Vermummungsverbotes. Das erstaunt nicht. Fachkreise lehnen Vermummungsverbote aus verschiedenen – vor allem polizeitaktischen – Gründen ab und gelangen zum Schluss, dass das Verbot aus rein polizeilicher Sicht nicht notwendig und teilweise sogar kontraproduktiv ist.

## **II. Grundproblematik von Vermummungsverböten**

Vermummungsverböte dienen wie erwöhnt grundsätzlich der Prävention, der Abschreckung und auch der Repression. Die Erfahrungen zeigen, dass sich die Gefahr von Ausschreitungen beträchtlich erhöht, wenn sich vermummte Personen unter den Demonstrierenden befinden. Vermummte neigen viel eher zu Gewaltanwendungen und zu Sachbeschädigungen. Auch in Schaffhausen kam es im Zuge der erwöhnten Krawalle zu Sachbeschädigungen und Körperverletzungen. Es ist unbestrittenermassen leichter für gewaltbereite Chaoten, Delikte maskiert aus der Anonymität der Masse heraus zu begehen. Allerdings zeigt die Erfahrung ebenfalls, dass sich gewaltbereite Demonstranten von einem Vermummungsverbot in keiner Weise abschrecken lassen.

Damit ist auch gerade die Grundproblematik von Vermummungsverböten angesprochen: Der Erlass eines Vermummungsverbotes ohne weitere flankierende Massnahmen vermag Gewalttätigkeiten nicht zu verhindern. Demgegenüber stellt die Durchsetzung eines Vermummungsverbotes die Polizei vor erhebliche Schwierigkeiten und Probleme. Die Durchsetzung des Vermummungsverbotes führt zu kontraproduktiven Auswirkungen. Nachfolgend soll auf diese Problemstellungen kurz eingegangen werden.

Vermummungsverböte schränken den polizeitaktischen Spielraum erheblich ein, weil die Polizei dadurch verpflichtet ist, das Verbot durchzusetzen. Das bedeutet, dass die Polizeikräfte verpflichtet sind, vermummte Personen aus einer – auch bis dahin friedlich verlaufenden – Demonstration herauszugreifen. Solches Vorgehen schürt die Aggression der Kundgebungsteilnehmer erst recht und heizt die Stimmung auf. Das Vermummungsverbot wirkt sich daher oft kontraproduktiv aus. Deshalb

kann es von der Polizei nicht konsequent durchgesetzt werden. Das Verbot steht sodann im Widerspruch zur Deeskalationsstrategie. Demgegenüber greift die Polizei ohnehin ein, wenn es an einer Demonstration zu Sachbeschädigungen oder anderen Delikten kommt.

Das Eingreifen der Polizei bei einer sonst friedlich verlaufenden Demonstration oder Kundgebung zur Feststellung der Personalien und zur Verzeigung wegen Verstosses gegen das Vermummungsverbot ist auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit problematisch. Dabei ist zu bedenken, dass das Herausgreifen von Vermummten zwecks Aufnahme der Personalien und die polizeiliche Weiterbearbeitung ausserordentlich personalintensiv sind.

Für die bei einer Demonstration im Einsatz stehenden Polizeikräfte ist es sehr schwierig, den rechtsgenügenden Beweis einer Widerhandlung gegen das Vermummungsverbot zu erbringen. Es ist mit einem zielgerichteten Mitteleinsatz kaum vereinbar, dass sich die Einsatzkräfte bei der Bewältigung einer unbewilligten Demonstration nur auf die Vermummten konzentrieren, welche noch keine weiteren Straftaten begangen haben. Bei einer drohenden Gewalteskalation hat die Polizei zudem kaum Mittel und Zeit, vorgängig die vermummten Demonstranten zu fotografieren und zu filmen. Letztlich ist aber genau dies notwendig, um später im Strafverfahren den rechtsgenügenden Beweis des Verstosses erbringen zu können.

Beim Verstoss gegen das Vermummungsverbot handelt es sich lediglich um eine Übertretung. Diese stellt aber keinen Festnahmetitel im Sinne der Strafprozessordnung dar. Ohne die Begehung weiterer Delikte oder die Aufnahme von flankierenden Regelungen in der kantonalen Polizeigesetzgebung kann eine vermummte Person somit nach Abnahme der Personalien und Feststellung des Sachverhaltes nicht festgehalten werden. Sie kann der Demonstration bzw. dem Krawall nach der Entlassung wieder folgen. Mithin besteht die Gefahr, dass das Vermummungsverbot von den Demonstranten zum «Katz-und-Maus-Spiel» mit der Polizei missbraucht würde. Praktische Schwierigkeiten ergeben sich zudem bei der Auslegung des Begriffes «Vermummung». Es stellt sich etwa die Frage, ob darunter auch Schutzmasken bei einer unbewilligten Demonstration gegen die Umweltverschmutzung oder Wollschals und Mützen im Winter fallen.

Letztlich wird die Polizei durch ein Vermummungsverbot in einen dauernden Rechtfertigungsnotstand versetzt. Verzichtet sie aus Gründen der Verhältnismässigkeit auf die Durchsetzung des Verbotes, hat sie zu

erklären, warum sie es nicht durchgesetzt hat. Wird das Verbot durchgesetzt, hat sie eine allenfalls hierdurch verursachte Eskalation zu rechtfertigen.

Die Erfahrungen in anderen Kantonen und die erwähnten praktischen Schwierigkeiten bei der Durchsetzung des Vermummungsverbotes zeigen, dass ein Vermummungsverbot alleine keineswegs die Problematik der Gewaltbereitschaft zu lösen vermag und teilweise sogar kontraproduktive Wirkungen zur Folge hat. Die Hauptproblematik besteht darin, dass das Verbot nicht bzw. nur teilweise durchgesetzt werden kann und damit bloss programmatischen Gehalt hat. Im Ergebnis kann die Grundzielsetzung eines Vermummungsverbotes – Vermeidung oder zumindest Reduktion von Gewalttätigkeiten und Ausschreitungen – nicht durch den Erlass eines Vermummungsverbotes erreicht werden.

Was die bisherigen Einsätze der Schaffhauser Polizei betrifft, konnten Ausschreitungen und Krawalle auch ohne Vermummungsverbot mit Erfolg bewältigt werden.

### **III. Was heisst Vermummen?**

Vermummen bedeutet, sich durch Verkleidung unkenntlich machen. Durch die Vermummung wird die Identifizierung einer Person erschwert bzw. verunmöglicht. Ein Vermummungsverbot untersagt, sich durch Verkleidung und Ähnlichem unkenntlich zu machen. Der Begriff der «Unkenntlichmachung» ist ein allgemeiner Begriff. Das Bundesgericht hat hierzu in seiner Entscheidung BGE 117 Ia 472 ff., insb. 481 festgehalten, niemand dürfe zu Veranstaltungen mit einem Vermummungsverbot in einer Aufmachung erscheinen, bei der das Gesicht nicht erkannt und die Identität nicht festgestellt werden könne. Da die Mittel, mit denen man sich unkenntlich machen könne, vielfältig sind, sei es praktisch unmöglich, die verschiedenen zur Unkenntlichmachung dienenden Handlungen im Gesetz einzeln zu umschreiben. Es sei unvermeidlich, zur Umschreibung des verbotenen Verhaltens einen allgemeinen Begriff zu verwenden. Aufgrund des leicht verständlichen Begriffs der Unkenntlichmachung könne in hinreichender Weise erkannt werden, was nicht erlaubt ist. Das jeweilige Verhalten könne danach ausgerichtet werden. Ob eine bestimmte Aufmachung im Einzelfall dazu führe, dass die Person nicht erkannt werden kann, werde die kantonale Behörde bei der Anwendung der Norm zu beurteilen haben.

Es ist jedoch nicht restlos geklärt, ab wann eine Person als vermummt zu gelten hat. Stellt zum Beispiel das Tragen eines Schals über der Mundpartie bei kalter Witterung schon eine Vermummung dar, oder gilt dies noch als legitimer Kälteschutz? Im konkreten Einsatz können solche offenen Fragen Unklarheiten und erhebliche Probleme schaffen. Es müssen unter grossem Zeitdruck Entscheide gefällt werden, die im Nachhinein oft von Administrativ- und Untersuchungsbehörden sowie von Gerichten mit grossem Aufwand zu analysieren und zu begutachten sind.

#### **IV. Regelungen und Erfahrungen anderer Kantone**

Ein Vermummungsverbot an Demonstrationen und vergleichbaren Anlässen kennen – soweit ersichtlich – die Kantone Basel-Stadt, Zürich, Bern, Luzern, Thurgau, Aargau und die Stadt St. Gallen (vgl. dazu die Aufstellung in der Beilage). Die Kantone St. Gallen, Solothurn und Appenzell Ausserrhoden sind zurzeit daran, entsprechende Vorlagen für Vermummungsverbote auszuarbeiten. Der Kanton Genf hat anlässlich des G8-Gipfels in Evian temporär ein Vermummungsverbot eingeführt. Alle andern Kantone kennen bis heute kein Vermummungsverbot. Im Kanton Graubünden lehnte der Kantonsrat – trotz regelmässigen Ausschreitungen im Zusammenhang mit dem WEF in Davos – einen entsprechenden Vorstoss ab. Alle diese Regelungen räumen der Polizei aus dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz bei der Durchsetzung des Vermummungsverbotes einen Handlungsspielraum ein. Ausgenommen davon ist der Kanton Aargau, wo per 1. Januar 2007 strikte nach dem Officialprinzip vorzugehen ist.

So hat etwa der Kanton Thurgau für die Durchsetzung des Vermummungsverbotes ausdrücklich das Opportunitätsprinzip im Gesetz verankert (vgl. § 40 Abs. 2 EG StGB TG, Beilage). Danach kann die Polizei nach ihrem Ermessen auf die Durchsetzung des Verbotes verzichten, wenn sonst eine Eskalation der Kundgebung oder Demonstration befürchtet werden muss. Auf diese Weise ist es den Polizeikräften möglich, situativ der Gefahren- und Eskalationslage entsprechend vorzugehen und das Vermummungsverbot nicht in jedem Fall durchsetzen zu müssen.

Im Kanton Basel-Stadt können vermummte Personen in Polizeigewahrsam genommen werden. Auch in der Stadt St. Gallen beschloss das Stadtparlament im Oktober 2004 die Einführung eines Vermummungsverbotes. Ergänzt wird dieses mit einem Wegweisungs- und Fernhal-

terecht. Eine in diesem Zusammenhang von der Kantonspolizei St. Gallen bei den Polizeikommandos durchgeführte Umfrage zeigte klar, dass das Vermummungsverbot alleine letztlich ein untaugliches Instrument darstellt. Im Kanton Aargau wurde im Zusammenhang mit dem Vermummungsverbot auch eine klare Rechtsgrundlage geschaffen, dass die Polizei Personen im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen und Kundgebungen beobachten und diese sowie ihre Äusserungen aufzeichnen kann, wenn Anzeichen bestehen, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte.

## **V. Grundrechtlicher Schutz von Demonstrationen**

Demonstrationen unterstehen dem verfassungsmässigen Schutz der Meinungsäusserungsfreiheit und der Versammlungsfreiheit. Für die Einschränkungen dieser Grundrechte bedarf es einer gesetzlichen Grundlage und eines öffentlichen Interesses; zudem muss die Einschränkung verhältnismässig sein. Im Weiteren muss der Kerngehalt dieser grundlegenden Werte gewahrt werden (Art. 36 Bundesverfassung, BV; SR 101).

Demonstrationen zeichnen sich gegenüber anderen Versammlungen durch ihre spezifische Appellfunktion aus, das heisst durch das Ziel, die Öffentlichkeit auf ein Anliegen der Veranstaltenden aufmerksam zu machen. Im Hinblick darauf werden Demonstrationen vom Bundesgericht in konstanter Praxis als Manifestationen der Meinungs- und Versammlungsfreiheit geschützt (Vgl. z. B.: BGE 127 I 167). Nach Artikel 16 BV ist die Meinungsfreiheit gewährleistet; jede Person hat das Recht, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten. Nach Artikel 22 BV ist zudem die Versammlungsfreiheit gewährleistet. Jede Person hat danach das Recht, Versammlungen zu organisieren, an Versammlungen teilzunehmen oder fernzubleiben. Das Bundesgericht verneint eine besondere, durch ungeschriebenes Verfassungsrecht des Bundes gewährleistete Demonstrationsfreiheit. In der neuen Bundesverfassung wurde davon abgesehen, die Demonstrationsfreiheit als eigenständiges Grundrecht zu verankern. Jedes Zusammenkommen mehrerer Menschen auf privatem oder öffentlichem Grund mit dem Zweck, untereinander oder gegen aussen Meinungen mitzuteilen, zu diskutieren oder ihnen symbolischen Ausdruck zu geben, fällt unter den Grundrechtsschutz. Unter diesem Schutz steht auch das Recht, zu einer Versammlung oder Kundgebung aufzurufen und sie grundsätzlich nach eigenem Gutdünken zu gestalten.

Demonstrationen und Kundgebungen auf öffentlichem Grund schränken die gleichartige Mitbenützung durch unbeteiligte Personen ein. Der öffentliche Grund kann während Kundgebungen und Veranstaltungen oft nicht mehr bestimmungsgemäss benutzt werden (Benützung von öffentlichen Plätzen, Strassen, Trottoirs durch Passanten und Einkäufer usw.). Diese Interessenkollision ruft nach einer Prioritätenordnung unter den verschiedenen Benutzern öffentlichen Grundes und damit nach einer Bewilligung für Anlässe, die über den Gemeingebrauch des öffentlichen Grundes hinausgehen. Nach Art. 15 des Strassengesetzes vom 18. Februar 1980 (StG; SHR 725.100) bedarf der gesteigerte Gemeingebrauch von Strassen und deren Bestandteilen durch Veranstaltungen ausdrücklich der Bewilligung. Für die Erteilung der Bewilligung für Kantonsstrassen ist der Kanton (Baudepartement oder die von ihm bezeichnete Stelle) zuständig; für Gemeindestrassen und Plätze sind die Gemeinden zuständig (Art. 16 Abs. 3 StG). Die Grundsätze der Benützung der öffentlichen Sachen und der gesteigerte Gemeingebrauch sind sodann auf kommunaler Ebene in den Polizeiverordnungen der Gemeinden geregelt und konkretisiert. Die zuständigen Behörden haben im Bewilligungsverfahren «den besonderen ideellen Gehalt der Freiheitsrechte, um deren Ausübung es geht, in die Interessenabwägung einzubeziehen»; insoweit besteht ein bedingter Anspruch auf Benützung des öffentlichen Grundes (vgl. BGE 127 I 167 ff.). Sofern die öffentliche Sicherheit gefährdet wird, ist es aber auch möglich, eine Bewilligung zu verweigern oder Auflagen zu machen, so wenn etwa gleichzeitig eine Demonstration und eine Gegendemonstration geplant werden.

## **VI. Handlungsbedarf im kantonalen Recht**

Demonstrationen und Kundgebungen sind – wie oben dargelegt – bewilligungspflichtig. Den Organisatoren können darin Auflagen gemacht werden. Sofern die Organisatoren keine Bewilligung einholten oder wenn sie sich nicht an Auflagen hielten, wurden allfällige Bussen bisher auf kommunale Polizeiverordnungen abgestützt. Allerdings fehlt in diesen kommunalen Polizeiverordnungen – so auch beispielsweise in derjenigen der Stadt Schaffhausen – eine klare Verbotsnorm. Sodann sind die polizeiliche Abmahnung und die Auflösung von Demonstrationen nicht geregelt. In der Vergangenheit hat sich zudem gezeigt, dass keine klare Rechtsgrundlagen bestehen für den Einzug von Waffen oder Gegenständen, die geeignet sind, Menschen zu gefährden oder Sachen zu beschädigen, die aber nicht unter die bundesrechtliche Waffengesetzgebung oder das Sprengstoffgesetz (Feuerwerkskörper, Signalfackeln,

Farbbeutel, usw.) fallen. Hier hat sich das polizeiliche Handeln bisher auf die allgemeine polizeiliche Generalklausel gestützt. Auch fehlt eine Norm, um gewalttätige Personen von Veranstaltungen fernzuhalten und sie – falls nötig – vorübergehend in Polizeigewahrsam nehmen zu können, insbesondere dann, wenn noch keine strafbare Handlung vorliegt. Vermummte Personen oder Personen, die eindeutig Vermummungsgegenstände zu Demonstrationen mitführen, erweisen sich erfahrungsgemäss als gewaltbereit. Dabei gilt es zu beachten, dass der Bund im Rahmen der Fussball-Europameisterschaften 2008 in Österreich und der Schweiz bereits temporär Massnahmen im Hooliganismusbereich festgelegt hat. Danach müssen sich Hooligans seit Anfang Jahr auf eine härtere Gangart gefasst machen. Der Bundesrat hat die entsprechende Verschärfung des Gesetzes über die Wahrung der inneren Sicherheit bereits per 1. Januar 2007 in Kraft gesetzt. Im Mittelpunkt steht die Errichtung einer nationalen Hooligan-Datenbank. Gewaltbereite Fans können neu polizeilich weggewiesen werden. Sie können mit einem Rayonverbot belegt oder es kann ihnen die Ausreise aus der Schweiz verboten werden. Als letztes Mittel kann die Polizei Hooligans für maximal 24 Stunden in Polizeigewahrsam nehmen. Diese Massnahmen bleiben aber voraussichtlich nur bis Ende der Europameisterschaften in Kraft und gelten nur für Sportgrossanlässe. Schliesslich fehlt heute auch eine Rechtsgrundlage, die die Polizei berechtigt, sich anbahnende Eskalationen an Demonstrationen oder Ausschreitungen im Zusammenhang mit Fussballspielen aufzuzeichnen, um Gewalttäter überführen zu können und die Beweise sicherzustellen.

## **VII. Umsetzung: Vermummungsverbot mit flankierenden Massnahmen**

Tatsache ist, dass im Kanton Schaffhausen – anders als in grossen Städten wie Zürich, Basel, Bern – nur selten Demonstrationen mit gewaltbereiten Personen stattfinden.

Unabhängig davon ist zu beachten, dass sich bei Demonstrationen und Kundgebungen aller Art unter friedliche Demonstrations- und Kundgebungsteilnehmende oft gewaltbereite, vermummte Personen mischen, um aus der Anonymität heraus Gewalttaten gegen Personen, Polizeikräfte und Sachen zu begehen und sich dann anschliessend wieder in der Anonymität der Masse zu verstecken. Die Gewaltbereitschaft hat in den letzten Jahren zugenommen und gipfelt teilweise in massiven Sachbeschädigungen, in Säureattacken oder im gezielten Beschuss ge-



gen Polizeikräfte mit gefährlichen pyrotechnischen Gegenständen. Mit der Einführung eines Vermummungsverbotes alleine kann das Problem von gewalttätigen Ausschreitungen im Rahmen von Demonstrationen und Kundgebungen allerdings nicht gelöst werden. Die Erfahrung zeigt, dass das Herausgreifen von vermummten Demonstranten durch die Polizei erst recht die Ursache für schwere Ausschreitungen bilden kann und unter Umständen auch die zuvor friedlichen Kundgebungsteilnehmenden zu Gewalttaten animiert. Ein striktes Vermummungsverbot, das der Polizei keinen Handlungsspielraum im Bereich der Durchsetzung einräumt, ist problematisch und im Ergebnis abzulehnen.

Demgegenüber setzt ein Vermummungsverbot zweifellos ein richtiges rechtspolitisches Signal, dass anonyme gewalttätige Ausschreitungen an Demonstrationen von der Gesellschaft nicht toleriert werden. Mit dem Verbot soll zum Ausdruck kommen, dass solche Verhaltensweisen keine gesellschaftliche Akzeptanz finden und nicht geduldet werden. Allerdings soll das Vermummungsverbot als Teil der «Demonstrations-Problematik» im Rahmen einer umfassenderen Regelung zusammen mit anderen flankierenden Massnahmen geregelt werden. Es sollen klare Leitplanken für die Demonstranten selbst und für die Organisatoren gesetzt werden. Bei den flankierenden Massnahmen geht es darum, wirksamer gegen gewaltbereite Personen vorgehen zu können, und diese – falls nötig – von Veranstaltungen fernzuhalten sowie der ungehemmten Selbstanonymisierung potentieller Gewalttäterinnen und -täter durch die Einführung eines Vermummungsverbotes einen rechtlichen Riegel zu schieben, ohne die Polizei taktisch unnötig einzuschränken. Sodann sollen Gewalttäterinnen und -täter an Demonstrationen und öffentlichen Veranstaltungen zukünftig auch besser im Rahmen des Strafverfahrens überführt werden können.

Gewaltbereite Demonstranten sollen zum Schutz der friedlichen Zuschauer und Kundgebungsteilnehmerinnen und -teilnehmer von öffentlichen Veranstaltungen ferngehalten und nötigenfalls in Polizeigewahrsam genommen werden können. Ebenso sollen auch gewaltbereite Personen, die Waffen oder Gegenstände an Demonstrationen mitführen, die geeignet sind, Menschen zu gefährden oder Sachen zu beschädigen, gebüsst und von den Veranstaltungen ferngehalten werden. Diese Gegenstände sollen den Personen weggenommen werden können. Zudem soll auch die Bestrafung von Organisatoren von unbewilligten Demonstrationen möglich sein. Der Schutz der Demonstrationsfreiheit und der Meinungsäusserungsfreiheit bleibt gewahrt. Die vorgeschlagene Regelung entspricht im Wesentlichen jener des Kantons Basel-Stadt,

welcher ebenfalls ein Vermummungsverbot zusammen mit flankierenden Massnahmen kennt. Ein allfälliges Vermummungsverbot sowie die flankierenden Massnahmen sind als Übertretungstatbestände in das Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch einzufügen (Die bisherigen Art. 11 und 12 EG StGB wurden im Zusammenhang mit den Anpassungen an den revidierten allgemeinen Teils des Straftgesetzbuches [AT StGB] aufgehoben, weshalb die Artikelnummern per 1. Januar 2007 verfügbar sind.)

Im Einzelnen werden folgende Massnahmen vorgeschlagen:

- **Unbewilligte Demonstrationen und Versammlungen (Art. 10 EG StGB)**

Die Veranstalter oder die Organisatoren, die ohne behördliche Bewilligung auf öffentlichem Grund eine Demonstration oder Kundgebung durchführen, sollen mit einer Busse bestraft werden.

- **Ordnung und Sicherheit bei Demonstrationen und Versammlungen (Art. 11 Abs. 1 und 4 EG StGB)**

Demonstrationsteilnehmende, die sich nach klarer polizeilicher Abmahnung gleichwohl weiterhin an einer unbewilligten Demonstration beteiligen, sollen gebüsst werden können. Auch in diesem Bereich ist das Verhältnismässigkeitsprinzip durch die Polizei zu beachten. Personen, die sich nach polizeilicher Abmahnung dennoch weiterhin an Ausschreitungen beteiligten, sollen für die Dauer der Gefahr in Polizeigewahrsam genommen werden können.

- **Wegnahme und Sicherstellung von Waffen und gefährlichen Gegenständen (Art. 11 Abs. 2 und 4 EG StGB)**

Waffen oder Gegenstände, die geeignet sind, Menschen zu gefährden oder Sachen zu beschädigen, und eindeutiges Vermummungswerkzeug sollen gewaltbereiten Personen weggenommen werden können, auch wenn die Waffen oder die pyrotechnischen Gegenstände nicht unter die bundesrechtlichen Bestimmungen des Waffen- oder Sprengstoffgesetzes fallen. Ebenso sollen Personen, welche solche Gegenstände mit

sich tragen, für die Dauer der Veranstaltung oder des Bestehens der Gefahr für Ausschreitungen in Polizeigewahrsam genommen werden können.

- **Vermummungsverbot unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes (Art. 12 EG StGB)**

Es soll ein Vermummungsverbot eingeführt werden. Auf die Durchsetzung des Vermummungsverbotes kann indessen – analog der Regelung des Vermummungsverbotes im Kanton Thurgau – nach Ermessen der Polizei verzichtet werden, wenn sonst die Eskalation der Kundgebung zu befürchten ist (sog. Opportunitätsprinzip). Fasnacht und folkloristische Veranstaltungen fallen nicht unter das Verbot. Für Demonstrationen, die mit einer Vermummung auf einen Missstand aufmerksam machen wollen (Schutzmaske als Zeichen gegen Umweltbelastung), soll eine Bewilligung erteilt werden können. Zuwiderhandelnde gegen das Vermummungsverbot sollen in Polizeigewahrsam genommen werden können.

- **Überwachung von öffentlichen Veranstaltungen (Art. 12a EG StGB)**

Zur Beweissicherung und Überführung von Gewalttäterinnen und -tätern soll eine Rechtsgrundlage für Videoaufzeichnungen von öffentlichen Veranstaltungen mit einem gewissen Sicherheitsrisiko geschaffen werden. Wegen der Bedeutung der dabei tangierten Grundrechte sind die Aufnahmen sofort auszuwerten und zu vernichten, sofern sie nicht für die Durchführung eines Straf- oder Beschwerdeverfahrens erforderlich sind.

## **VIII. Busse als Sanktion für kantonale Übertretungen**

Da gemäss neuem allgemeinen Teil des Schweizerischen Strafgesetzbuches, welcher per 1. Januar 2007 in Kraft tritt, für kantonale Übertretungstatbestände keine Haftstrafen mehr ausgesprochen werden können, sind die vorgelegten Verbotstatbestände nur noch mit Bussen sanktioniert.

*Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren*

*Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und dem im Anhang beigefügten Entwurf für eine Teilrevision des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches zuzustimmen.*

*Weiter wird beantragt, die Motion Nr. 483 von Gertrud Walch betreffend Vermummungsverbot als erledigt abzuschreiben.*

Schaffhausen, 16. Januar 2007

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

*Dr. Erhard Meister*

Der Staatsschreiber:

*Dr. Reto Dubach*

# **Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches**

Änderung vom

---

*Der Kantonsrat Schaffhausen,*

in Ausführung von Art. 335, 339 und 346 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937,

*beschliesst als Gesetz:*

## **I.**

Das Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) vom 22. September 1941 wird wie folgt geändert:

### **Art. 10**

Wer ohne die erforderliche behördliche Bewilligung oder trotz behördlichem Verbot Versammlungen oder Demonstrationen auf öffentlichem Grund veranlasst oder durchführt, wird mit Busse bestraft.

Nicht bewilligte  
Demonstrationen und  
Versammlungen

### **Art. 11**

<sup>1</sup> Wer den behördlichen Auflagen und Anordnungen, welche im Interesse der öffentlichen Ordnung und Sicherheit bei Versammlungen auf öffentlichem Grund, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen getroffen werden, zuwiderhandelt, wird mit Busse bestraft.

Ordnung und  
Sicherheit bei  
Demonstrationen und  
Versammlungen

<sup>2</sup> Wer an öffentlichen Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen Waffen oder Gegenstände mitführt, die geeignet sind, Menschen zu gefährden oder Sachen zu beschädigen, wird mit Busse bestraft.

<sup>3</sup> Diese Gegenstände und Waffen sind unter Vorbehalt von weiteren Massnahmen gemäss der Bundesgesetzgebung zumindest für die Dauer der Gefahr sicherzustellen. Sie können eingezogen werden.

<sup>4</sup> Zuwiderhandelnde können in polizeilichen Gewahrsam genommen werden, aus welchem sie, sobald die Gefahr weiterer Störungen wegfällt, spätestens aber nach 24 Stunden, zu entlassen sind.

## **Art. 12**

Vermummungs-  
verbot

<sup>1</sup> Wer sich bei bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen oder sonstigen Menschenansammlungen auf öffentlichem Grund durch Vermummung unkenntlich macht, wird mit Busse bestraft. In begründeten Fällen können Ausnahmen bewilligt werden. Fasnacht und andere traditionelle, folkloristische Veranstaltungen fallen nicht unter das Verbot.

<sup>2</sup> Die Polizei kann nach eigenem Ermessen auf die Durchsetzung des Verbotes verzichten, wenn ihr dies aus taktischen Gründen, insbesondere zur Verhinderung einer Eskalation, geboten erscheint.

<sup>3</sup> Zuwiderhandelnde können in polizeilichen Gewahrsam genommen werden, aus welchem sie, sobald die Gefahr weiterer Störungen wegfällt, spätestens aber nach 24 Stunden, zu entlassen sind.

<sup>4</sup> Vermummungsgegenstände können eingezogen werden.

## **Art. 12a**

Überwachung  
bei öffentlichen  
Veranstaltungen

<sup>1</sup> Die Polizei kann im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen und Kundgebungen Personen beobachten und diese sowie deren Äusserungen aufzeichnen, wenn Anzeichen bestehen, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte.

<sup>2</sup> Die Aufzeichnungen sind sofort auszuwerten. Sie dürfen ausschliesslich weiter bearbeitet werden, wenn Delikte begangen worden sind, und sind zu vernichten, sobald der Grund für die Aufzeichnung weggefallen ist.

## **II.**

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

<sup>3</sup> Dieses Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates  
Der Präsident:

Die Sekretärin:

## Regelungen in anderen Kantonen und Städten

### Kanton Basel Stadt

Das kantonale Übertretungsstrafgesetz des Kantons Basel-Stadt vom 15. Juni 1978 lautet wie folgt:

#### § 39

<sup>1</sup> Wer ohne die erforderliche behördliche Bewilligung oder trotz behördlichem Verbot Versammlungen oder Demonstrationen auf öffentlichem Grund veranlasst oder durchführt, wird mit Busse bestraft.

Nicht bewilligte  
Versamm-  
lungen und  
Demon-  
strationen

<sup>2</sup> Die Polizei ist befugt, Zuwiderhandelnde in polizeilichen Gewahrsam zu nehmen, aus welchem sie, sobald die Gefahr weiterer Störungen wegfällt, spätestens aber nach 24 Stunden, zu entlassen sind.

#### § 40

<sup>1</sup> Wer den behördlichen Auflagen und Anordnungen, welche im Interesse der öffentlichen Ordnung und Sicherheit bei Versammlungen auf öffentlichem Grund, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen getroffen werden, zuwiderhandelt, wird mit Busse bestraft.

Ordnung und  
Sicherheit bei  
Versammlungen

<sup>2</sup> Wer an öffentlichen Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen Waffen sowie Gegenstände, die geeignet sind, Menschen zu gefährden oder Sachen zu beschädigen, mit sich führt, wird mit Busse bestraft. Die Polizei ist befugt, Zuwiderhandelnde in polizeilichen Gewahrsam zu nehmen, aus welchem sie, sobald die Gefahr weiterer Störungen beseitigt ist, spätestens aber nach 24 Stunden, zu entlassen sind.

<sup>3</sup> Waffen und Gegenstände können eingezogen werden.

<sup>4</sup> Wer sich bei bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen unkenntlich macht, wird mit Busse bestraft. Es können Ausnahmen bewilligt werden.

#### **§ 41**

Öffentliche  
Veranstaltungen

<sup>1</sup> Wer ohne behördliche Bewilligung gegen Bezahlung öffentliche Aufführungen, Vorstellungen, Konzerte, Tanzveranstaltungen, Sportanlässe durchführt oder den gemachten Auflagen zuwiderhandelt, wird mit Busse bestraft.

<sup>2</sup> Die Polizei kann nicht bewilligte Veranstaltungen jederzeit aufheben.

### **Kanton Zürich**

Gesetz über das kantonale Strafrecht und den Vollzug von Strafen und Massnahmen (Kantonales Straf- und Vollzugsgesetz/StVG) vom 30. Juni 1974:

#### **§ 11a**

Vermummungs-  
verbot

<sup>1</sup> Wer sich bei bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen auf öffentlichem Grund unkenntlich macht, wird mit Haft oder Busse bestraft. Die Untersuchung und Beurteilung der Übertretung steht dem Statthalteramt zu.

<sup>2</sup> Es können Ausnahmen bewilligt werden.

*Diese Bestimmung wurde durch den Kantonsrat am 26. September 1994 beschlossen und am 12. März 1995 in der Volksabstimmung angenommen. Das Vermummungsverbot ist seit 1. Juli 1995 in Kraft.*



## Kanton Bern

Gesetz betreffend die Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 6. Oktober 1940:

### Artikel 22

<sup>1</sup> Wer sich bei bewilligungspflichtigen Versammlungen oder Kundgebungen unkenntlich macht, wird mit Haft oder Busse bestraft. Vermummungs-  
verbot

<sup>2</sup> Die zuständige Gemeindebehörde kann Ausnahmen vom Vermummungsverbot bewilligen, wenn achtenswerte Gründe für ein Unkenntlichmachen vorliegen.

*Diese Bestimmung wurde durch den Grossen Rat des Kantons Bern am 26. Januar 1999 beschlossen und am 7. Juni 1999 in der Volksabstimmung angenommen. Sie ist seit 1. Oktober 1999 in Kraft.*

## Kanton Thurgau

Einführungsgesetz zum Schweizerischen Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1940:

### § 40

<sup>1</sup> Wer sich bei bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen Menschenansammlungen auf öffentlichem Grund unkenntlich macht, wird mit Busse bestraft. Vermummungs-  
verbot

<sup>2</sup> Auf die Durchsetzung des Verbotes kann nach Ermessen der Polizei verzichtet werden, wenn sonst die Eskalation befürchtet werden muss.

## Kanton Luzern

Übertretungsstrafgesetz vom 14. September 1976:

### § 9a

Vermummungs-  
verbot

<sup>1</sup> Wer sich bei bewilligungspflichtigen Versammlungen, Demonstrationen und sonstigen bewilligungspflichtigen Menschenansammlungen auf öffentlichem Grund durch Vermummung unkenntlich macht, wird mit Busse bestraft.

<sup>2</sup> Die zuständige Behörde kann in begründeten Fällen Ausnahmen bewilligen.

*Diese Bestimmung wurde per 1. Januar 2005 in Kraft gesetzt.*

## Kanton Aargau

Gesetz über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz) vom 6. Dezember 2005:

### § 36

Überwachung  
bei öffentlichen  
Veranstaltungen

<sup>1</sup> Die Polizei kann im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen und Kundgebungen Personen beobachten und diese sowie deren Äusserungen aufzeichnen, wenn Anzeichen bestehen, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte.

<sup>2</sup> Die Aufzeichnungen sind sofort auszuwerten. Sie dürfen ausschliesslich weiter bearbeitet werden, wenn Delikte begangen worden sind, und sind zu vernichten, sobald der Grund für die Aufzeichnung weggefallen ist.

### *III. Strafbestimmungen*

### § 47

Vermummungs-  
verbot

<sup>1</sup> Wer sich bei bewilligungspflichtigen Kundgebungen auf öffentlichem Grund durch Vermummung unkenntlich macht, wird mit Busse bis Fr. 5'000.– bestraft.

<sup>2</sup> Für das Verfahren gelten die Bestimmungen des Strafprozessrechts.

*Diese Bestimmung wird per 1. Januar 2007 in Kraft gesetzt.*

## **Stadt St. Gallen**

Polizeireglement der Stadt St. Gallen vom 16. November 2004:

### *II. Schutz von Personen sowie der öffentlichen Ruhe und Ordnung*

#### **Art. 4**

Die Polizei kann vorübergehend Personen von öffentlichem Raum wegweisen oder fernhalten, wenn:

Wegweisung  
und Fernhaltung

- a) sie unter Einfluss von Alkohol oder einem anderen Mittel mit berauschender Wirkung öffentliches Ärgernis erregen;
- b) der begründete Verdacht besteht, dass sie oder andere, die der gleichen Ansammlung zuzurechnen sind, die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder stören.

Die Wegweisung kann mündlich für eine Zeitdauer von längstens 24 Stunden verfügt werden.

Die Fernhaltung kann schriftlich für eine Zeitdauer von längstens 14 Tagen verfügt werden.

Die Polizei informiert die weggewiesene oder ferngehaltene Person über:

- die Dauer der Wegweisung oder Fernhaltung;
- den räumlichen Bereich, für den die Wegweisung oder Fernhaltung gilt;

- das verbotene Verhalten innerhalb des bezeichneten Bereiches;
- die Folgen bei Missachtung der amtlichen Verfügung;
- mögliche Rechtsmittel.

**Art. 5**

Vermummungs-  
verbot

Strafbar ist, wer sich bei bewilligungspflichtigen Versammlungen oder Kundgebungen unkenntlich macht. Die zuständige Behörde kann Ausnahmen vom Vermummungsverbot bewilligen, wenn achtenswerte Gründe für ein Unkenntlichmachen vorliegen.