Zum Spannungsverhältnis zwischen Repression und Prävention im öffentlichen Raum für den Gesetzgeber. Nutzen von Massnahmen wie Alkoholverbotszonen, Videoüberwachung etc.

Referat von Stadtrat Nino Cozzio, Direktor Soziales und Sicherheit, St.Gallen

am 8. Kongress zur urbanen Sicherheit -
Aktuelle Herausforderungen im öffentlichen Raum

Der öffentliche Raum, der vor allem in den Städten und den urbanen Gemeinden in jüngster Zeit eine stark intensivierte Nutzung erfährt, ist zum Politikum geworden. Dabei dreht sich die Diskussion nur zum Teil um den Vollzug des geltenden Rechts. Zunehmend wird der öffentliche Raum Gegenstand neuer gesetzgeberischer Überlegungen. Und immer wieder scheiden sich die Geister an der Frage, ob und ab welchem Zeitpunkt repressive Massnahmen die Prävention, welche sich oft unterhalb der gesetzlichen Ebene abspielt, ablösen bzw. ergänzen sollen. Das Spannungsfeld zwischen Prävention und Repression hat sich in den letzten Jahren eher verstärkt, ähnlich wie die kompromissloser geführten Auseinandersetzungen in der schweizerischen Politik.

Verhältnismässigkeitsprinzip als Vorgabe für den Gesetzgeber

Bei der konkreten Umsetzung gesetzlicher Vorgaben durch die Polizei oder andere staatliche Organe begrenzt das Verhältnismässigkeitsprinzip den Handlungsspielraum. In wenigen Worten ausgedrückt geht es dabei um den Ausgleich des Machtgefälles zwischen dem hoheitlich handelnden Staat bzw. dessen Organen und dem gesetzesunterworfenen Individuum. Dieser Machtausgleich und die Begrenzung staatlicher Eingriffsmöglichkeiten stellt eine wesentliche Errungenschaft des Rechtsstaates dar. Wenn es um das Handeln von Staatsorganen, insbesondere der Polizei geht, ist dieses fundamentale Verfassungsprinzip hinlänglich bekannt.

Dass aber auch für den Gesetzgeber das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten ist, wird im Gesetzgebungsprozess zu wenig grundsätzlich diskutiert. Definiert sich der Verfassungsgrundsatz in der konkreten Amtshandlung vereinfacht mit dem Satz, dass die ergriffene Massnahme geeignet, erforderlich und der Situation angemessen sein muss, kann das Verhältnismässigkeitsprinzip im Gesetzgebungsprozess mit dem berühmten Satz Montesquieus umschrieben werden: „Wenn es nicht notwendig ist, ein Gesetz zu erlassen, ist es notwendig, kein Gesetz zu erlassen."

Unterschiedliche Auswirkungen der Liberalisierung

Die aktuelle Diskussion über den öffentlichen Raum und die oft weit auseinanderklaffenden Vorstellungen verschiedener Anspruchsgruppen über dessen Nutzung geben genügend Anlass, über das Spannungsverhältnis zwischen Prävention und Repression auch in der Gesetzgebung nachzudenken. Nirgends so sehr wie in einer Demokratie widerspiegelt dieses Spannungsfeld die gesellschaftlichen Verhältnisse und deren Entwicklung. Die einschneidenden gesellschaftlichen Umwälzungen, deren Zeugen wir heute sind, stehen im Einklang mit der hohen Dynamik der technologischen Entwicklung. Und sie stehen in gegenseitiger Abhängigkeit zur Liberalisierung, zur Individualisierung, zur Enttraditionalisierung, zum wirtschaftlichen Überfluss, zur Mobilität und zur Migration, um nur einige der Interdependenzen anzuführen.

Die Konsequenzen aus all diesen Entwicklungen sind sowohl positiver als auch negativer Natur. Zu den positiven Auswirkungen – eingegrenzt auf den öffentlichen Raum – zählt beispielsweise die Tatsache, dass die öffentlichen Räume wieder zu Örtlichkeiten der Begegnung und der Kommunikation geworden sind. Die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Liberalisierungstendenzen fördern die Kreativität und die Entfaltungsmöglichkeiten des Individuums, wo früher oft Einschränkungen und Enge herrschten. Die Liberalisierungstendenzen äussern sich unter anderem aber auch in der nahezu unbeschränkten Erhältlichkeit von Konsumgütern rund um die Uhr, insbesondere von alkoholischen Getränken, mit all den problematischen Folgen im öffentlichen Raum. Und sie schlagen sich letztlich

nieder im Zerfall von Werten wie Ordnungsliebe und Rücksichtnahme sowie in schwindender Sozialkontrolle und Eigenverantwortung.

Zu den sicht- und spürbaren Auswirkungen des Verhaltens verschiedener Anspruchsgruppen im öffentlichen Raum zählen Littering und übermässiger Lärm ebenso wie Vandalismus und Gewalt. Daran stören sich die Menschen je länger je mehr. Die negativen Aspekte der Entwicklungen im öffentlichen Raum haben dazu geführt, dass die Gesellschaft, die gerade in urbanen Gebieten seit Beginn der 1970er Jahre von einer stets grösser werdenden Offenheit gegenüber Neuem gekennzeichnet war, eine gewisse Neigung zur Intoleranz aufweist. Das muss nachdenklich stimmen, weil gerade die urbanen Gesellschaften dem Individuum auch dort weitestgehende Freiheiten zugestanden hatten, wo früher die Moral einen scharfen Trennungsstrich zog, und weil die moderne Gesellschaft bislang Willens war, erhebliche Mittel in präventive Massnahmen zu investieren, um die errungenen Freiheiten nicht zu gefährden – denn jedes Gesetz tangiert letztlich die persönliche Freiheit des Individuums. Es stellt sich die Frage, wie eine solche Entwicklung gerade in den städtischen Gesellschaften möglich wurde. In einem kritischen Aufsatz über den Nutzen der Prävention wird eine mögliche Antwort skizziert: „In früheren Zeiten ist das Unbehagen in der Kultur aus der rigorosen Ordnung entstanden, die zu wenig Freiheit liess. Das Unbehagen unserer Tage scheint aus zu viel Freiheit zu erwachsen, die in zu wenig Sicherheit und Bindung eingebettet ist. Wir haben es offenbar mit dem ewigen Dilemma der menschlichen Gesellschaft zu tun, zwischen einem Übermass an Ordnung, das uns eintönige Tage, und einem Übermass an Freiheit, das uns schlaflose Nächte beschert – und darüber hinaus das Fundament für die Präventionsgesellschaft legt.“[1]

Der öffentliche Raum wird vorab an den Wochenenden und in den Nachtstunden immer intensiver benutzt. Dies mit den bereits genannten belastenden Konsequenzen Littering, Lärm, Vandalismus und Gewalt. Es sind heute längst nicht mehr alle Bürgerinnen und Bürger überzeugt davon, mit der bestehenden Rechtsordnung liessen sich unliebsame Auswüchse verhindern oder zumindest wirksam ahnden. Dies äussert sich zum einen darin, dass vorab in der Sommerzeit

[1] Hermann Strasser, Heinning van den Brink. Auf dem Weg in die Präventionsgesellschaft?, Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ 46/2005).

die Beschwerden bei den Stadtverwaltungen und insbesondere bei der Polizei zunehmen. Zum anderen häufen sich Berichte, Studien und Diskussionsforen über den öffentlichen Raum. Die Parlamente, insbesondere die städtischen Legislativen, haben sich zunehmend mit Gesetzesvorlagen zu befassen, die noch vor wenigen Jahren kaum auf mehr als ein müdes Lächeln oder aber auf grosse Empörung gestossen wären. Diese Tendenz zur restriktiveren Gesetzgebung auf städtischer Ebene lässt sich an einigen Beispielen illustrieren.

Erstes Beispiel: Videoüberwachung

In der Stadt St.Gallen wurde vor wenigen Jahren eine Bestimmung ins Polizeireglement aufgenommen, welche unter bestimmten Bedingungen eine Videoüberwachung mit Personenerkennung im öffentlichen Raum zulässt. Überblickt man die letzten 25 Jahre, kann man die oben skizzierte Tendenz unschwer erkennen.

Wohl noch unter dem starken Eindruck der Fichenaffäre der 1980er Jahre hiess das Stimmvolk der Stadt St.Gallen im Jahre 1987 die Aufnahme einer Bestimmung in das städtische Polizeireglement gut, wonach eine Videoüberwachung von öffentlichen Strassen und Plätzen nur zulässig sein soll, wenn eine Personenidentifikation ausgeschlossen ist. Mit anderen Worten: eine Videoüberwachung mit Personenerkennungsmöglichkeit wurde explizit ausgeschlossen. Im Jahr 2000 wurde dem Stadtrat (Exekutive) mittels einer Teilrevision des Polizeireglements die Kompetenz eingeräumt, unter bestimmten Voraussetzungen eine begrenzte Videoüberwachung mit Personenidentifikation anzuordnen. Im Rahmen einer Totalrevision des Polizeireglements[2] wurde die Überwachung des öffentlichen Grundes durch technische Überwachungseinrichtungen präziser geregelt und 2005 vom Stimmvolk gutgeheissen. Aufgrund der neuen Bestimmung kann der Stadtrat „die örtlich begrenzte Überwachung mit Videokameras bewilligen, welche die Personenidentifikation zulassen, wenn der Einsatz solcher Videokameras zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung geeignet und erforderlich ist und

[2] Polizeireglement [der Stadt St.Gallen] vom 16. November 2004, sRS 412.11.

wenn die Öffentlichkeit mit Hinweistafeln auf diesen Einsatz aufmerksam gemacht wird“.[3] Nach einer intensiven Auseinandersetzung hiessen knapp zwei Drittel der Bürgerinnen und Bürger der Stadt St.Gallen im Jahr 2008 in einer Referendumsabstimmung die Realisierung eines Projektes[4] gut, welches vorsah, an vier neuralgischen Punkten in der Stadt eine Videoüberwachung einzurichten.

Zweites Beispiel: Gewalt im Sport

Derzeit steht dem Stadtparlament St.Gallen eine Gesetzesvorlage[5] ins Haus, welche die Beteiligungspflicht der Betreiberin der Fussballarena an den Sicherheitsaufwendungen der Polizei sowie eine Bewilligungspflicht für Fussballspiele in der AFG-Arena vorsieht. Auch diese Gesetzesvorlage findet ihre Begründung in den Gewaltvorkommnissen im öffentlichen Raum rund um die Fussballspiele und hätte vor wenigen Jahren wohl nur ein Kopfschütteln ausgelöst. Obwohl das Parlament noch keine Entscheidungen gefällt hat, darf – trotz kritischer Stimmen gegen einen derartigen Legiferierungsakt – davon ausgegangen werden, dass das Stadtparlament diesem Spezialgesetz zustimmt[6]. Ich möchte hier betonen, dass die grundsätzliche Kritik an einem solchen Gesetzeserlass berechtigt und nachvollziehbar ist und gehe davon aus, dass – bei allem Verständnis für den Gesetzeszweck aus Sicht des Stadtrates – eine Grundsatzdebatte über die Notwendigkeit eines Gesetzes geführt wird. Einleitend schreibt der St.Galler Stadtrat in der Vorlage: „Gewalt und Vandalismus im Umfeld von Fussballspielen in der Arena haben zu einem grossen Imageschaden sowohl für den Fussballclub St.Gallen (FCSG) als auch für den Fussballsport an sich geführt, von dem auch die politischen Verantwortungsträgerinnen und –träger nicht unbeeinflusst bleiben. Nur eine unvoreingenommene und sachliche politische Beurteilung der Lage mündet in eine

[3] Vgl. [Stadträtliches Vollzugs-]Reglement über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund vom 3. Juli 2007 (sRS 412.4).
[4] Vorlage an das Stadtparlament St.Gallen vom 3. Juli 2007 Nr. 3292: Sicherheitserhöhung durch Videoeinsatz und Alarmeinrichtungen.
[5] Vgl. Vorlage an das Stadtparlament St.Gallen vom 24. August 2010 Nr. 2161: Sicherheitsaufwendungen der Polizei und Kostenersatz bei Fussballveranstaltungen in der Arena St.Gallen.
[6] Noch vor der Drucklegung dieses Buches hat das Stadtparlament St.Gallen in der Sitzung vom 16. November 2010 die Vorlage einstimmig gutgeheissen.

der Situation angemessene Gesetzgebung. Darum gilt es immer wieder zu betonen: Die Diskreditierung des Fussballsports und der weit überwiegenden Zahl von friedlichen Besucherinnen und Besuchern sowie Fans ist eine Begleiterscheinung von Gewaltakten, die von verhältnismässig wenigen, gewaltbereiten Matchbesuchern zu verantworten sind. Oder, um es in freier Abwandlung eines berühmten Satzes von Winston Churchill auszudrücken: „Noch nie hatten so viele so wenigen so viel Ärger zu verdanken!“[7]

Weitere Beispiele

In vielen Städten wird heute laut über Alkoholverbote im öffentlichen Raum nachgedacht. Man stelle sich vor, wie eine solche Diskussion im Jahr 1975 geführt worden wäre. In einigen Städten, darunter insbesondere in Chur, ist das örtlich und zeitlich begrenzte Alkoholkonsumverbot bereits verwirklicht oder steht kurz vor der Einführung. Auch in Genf besteht eine restriktive Gesetzesregelung, dürfen doch Läden von 21 bis 7 Uhr keinen Alkohol verkaufen. Und die NZZ vom 3. September 2010 vermeldet, dass das Churer Alkoholkonsumverbot Nachahmer findet, der Bund indessen im Rahmen der Revision des Alkoholgesetzes darauf verzichten will, eine bundesgesetzliche Grundlage für zeitlich und örtlich limitierte Alkoholkonsumverbote im öffentlichen Raum vorzusehen, für die sich der Städteverband ausgesprochen hatte. Auch hier zeigt es sich, dass gerade in den Städten mit ihren vielfältigen schwierigen Erfahrungen ein Tendenz zur restriktiveren Gesetzgebung festzustellen ist.

Erfahrungen mit restriktiven Gesetzeserlassen

Dabei können die Erfahrungen durchaus zeigen, dass bestimmte restriktive Gesetzeserlasse ihre Zielsetzungen erreichen – allerdings um den Preis der Einschränkung der persönlichen Freiheit des Individuums. Diese wird aber, wie die Referendumsabstimmung in St.Gallen über das Videoüberwachungsprojekt gezeigt

[7] Vorlage an das Stadtparlament St.Gallen vom 24. August 2010 Nr. 2161: Sicherheitsaufwendungen der Polizei und Kostenersatz bei Fussballveranstaltungen in der Arena St.Gallen, S. 3.

hat, von einer deutlichen Mehrheit mittlerweile in Kauf genommen. So hält die Stadt Chur fest, das neue Polizeigesetz mit dem vieldiskutierten Artikel über das Alkoholkonsumverbot auf öffentlichem Grund von 00.30 bis 07.00 sei „ein adäquates und zeitgemässes Mittel, um den negativen Entwicklungen in der heutigen Gesellschaft wenigstens teilweise etwas entgegenzusetzen".[8] Und auch die jüngste Erkenntnis aus einer Studie[9] der *Sucht Info Schweiz* besagt, dass zeitliche und örtliche Verkaufseinschränkungen für alkoholische Getränke ein wirksames Instrument der Prävention darstellen. *Sucht Info Schweiz* hat die Entwicklung der alkoholbedingten Spitaleinlieferungen im Kanton Genf, wo nachts kein Alkohol verkauft werden darf, analysiert und mit der übrigen Schweiz verglichen. Zwischen 2002 und 2007 habe die Anzahl der Spitaleinlieferungen aufgrund von Alkoholvergiftungen in der Schweiz insgesamt zugenommen. Im Gegensatz zu den anderen Kantonen seien im Kanton Genf diese Notaufnahmen bei den 10- bis 15-Jährigen seit 2005 zurückgegangen. Bei den 16- bis 29-Jährigen sei die Zunahme im Kanton Genf geringer als in der übrigen Schweiz. Es müsse davon ausgegangen werden, dass ohne Einführung dieser Massnahme die Entwicklung im Kanton Genf negativer verlaufen wäre. Gemäss Schätzung sei in Genf die Zahl der Notaufnahmen wegen Alkoholvergiftungen bei den 10- bis 29-Jährigen zwischen 2005 und 2007 infolge der Verkaufseinschränkung um 35 Prozent tiefer. Keine Auswirkung würden sich bei den über 29-Jährigen zeigen. Die Erfahrung im Kanton Genf zeigten, dass der eingeschränkte Zugang zu alkoholischen Getränken die Basis einer wirksamen Politik sei, um problematischem Alkoholkonsum bei Jugendlichen vorzubeugen, sofern Kontrollen beim Vollzug sowie Massnahmen zur Gesundheitsförderung dazukämen.[10]

Auch im Bereich der Videoüberwachung, die von den einen als Repression, von den andern als Prävention verstanden wird, liegen erste Erfahrungen vor. Mehrere Städte in der Schweiz setzen im öffentlichen Raum die Videoüberwachung ein. Die Zielsetzungen sind vergleichbar: Reduktion der Kriminalitätsbelastung, Aufklärung

---

[8] IN FORM IERT – Newsletter der KKPKS und der SVSP Nr. 5, September 2009, S. 7.
[9] Gerhard Gmel, Matthias Wicki, Effekt der Einschränkung der Erhältlichkeit von Alkohol auf Alkohol-Intoxikationen im Kanton Genf. Abschlussbericht. Forschungsbericht Nr. 54-A der Sucht Info Schweiz vom September 2010. http://www.sucht-info.ch/fileadmin/user_upload/Intoxicationen_Genf_RR54A.pdf .
[10] Vgl. Prävention im Kanton Genf: Wirkung der Verkaufseinschränkungen für Alkohol. Medienmitteilung der Sucht Info Schweiz vom 7. September 2010.

von Straftaten, Verbesserung des Sicherheitsempfindens. Uneinheitlich ist die Ausgestaltung: Die Regelung des Einsatzes von Videotechnik der Echtzeitvisionierung sowie der Aufbewahrungsdauer sind jeweils unterschiedlich. Aufgrund der unterschiedlichen Einsatzorte mit ihren spezifischen Rahmenbedingungen, den vielfältigen Einsatztaktiken und allfälliger flankierender Massnahmen überrascht es nicht, dass die bisher publizierten Evaluationsergebnisse keinen eindeutigen Befund ergeben. In der Stadt St.Gallen wurden die Wirkungen dieses Instruments verwaltungsintern evaluiert. Die erste Evaluation ergibt, dass sich die Videotechnik als wichtiges weiteres Element im Rahmen von Strafermittlungen erwiesen hat, was im Sinne des Rechtsstaates liegt. Durchschnittlich wird durch die Strafermittlungsbehörden drei Mal pro Monat Aufzeichnungsmaterial angefordert. In der Mehrzahl der Fälle konnte sachdienliches Bildmaterial beigebracht werden. An den überwachten Orten hat sich die Kriminalitätsbelastung seit Beginn der Überwachung nicht signifikant reduziert und die bislang zur Verfügung stehenden Werte aus Bevölkerungsbefragungen deuten darauf hin, dass sich das subjektive Sicherheitsempfinden ebenfalls nicht signifikant durch die Realisierung von Videoüberwachung und das Anbringen von Notrufsäulen verbessert hat. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Auswertung der Ergebnisse noch nicht vollständig abgeschlossen und der Beobachtungszeitraum sehr kurz ist. Solcherart Erfahrungen und deren Bekanntmachung bzw. der Erfahrungsaustausch haben Auswirkungen, legiferieren doch die kantonalen und kommunalen Parlamente zunehmend mit Blick über die jeweiligen politischen Grenzen hinaus.

Widersprüchliche Forderungen an den Gesetzgeber

Ein erhebliches Problem für den Gesetzgeber stellt indessen auch dar, dass durchaus widersprüchliche Forderungen vorliegen, wenn es um die Nutzungsmöglichkeiten im öffentlichen Raum geht. Auch diese Widersprüchlichkeit kann an einem Beispiel in der Stadt St.Gallen aufgezeigt werden, wo der Stadtrat in einem einzigen Postulatsbericht[11] drei Postulate beantwortete, von denen eines unter dem Titel „Richtlinien für die Bewilligungspraxis im öffentlichen Raum – damit die

[11] Postulatsbericht „Öffentlicher Raum – Grundsätze und Massnahmen“; Vorlage an das Stadtparlament St.Gallen vom 16. Februar 2010, Nr. 1475.

Stadt ohne finanziellen Aufwand an Kultur gewinnt“ eine Liberalisierung der Bewilligungspraxis forderte, das zweite unter dem Titel „Nutzung des öffentlichen Aussenraumes“ eher konzeptionelle Vorgaben verlangte und das dritte mit dem Titel „Ausgehverhalten bis in alle Nacht – ein Albtraum“ für einschränkende Massnahmen plädierte. So schrieb der Stadtrat in seinem Bericht: „Zu den sichtbaren und spürbaren Auswirkungen des Verhaltens im öffentlichen Raum zählen Littering und übermässiger Lärm ebenso wie Vandalismus und Gewalt. … Der Ruf nach gesetzlichen Einschränkungen und härteren (polizeilichen) Gegenmassnahmen wird lauter – und mehrheitsfähig. Er steht aber nur im scheinbaren Gegensatz zur Stossrichtung eines der diesem Bericht zugrunde liegenden Postulate, wonach mit liberalerer und transparenterer Bewilligungspraxis mehr Kultur möglich werden soll. Scheinbar ist der Gegensatz darum, weil niemand im Ernst weniger Kultur will. Der Ruf nach Einschränkungen steht aber im Einklang mit dem Anliegen des vom gleichen Parlament erheblich erklärten Postulats „Ausgehverhalten bis in alle Nacht – ein Albtraum“, in dem auf untragbare Zustände speziell in der Innenstadt hingewiesen wird. Diese Gegensätzlichkeiten erleichtern dem Stadtrat die Antwort nicht, sind aber Ausdruck der Stimmung in der Bevölkerung. … Und alle, die den öffentlichen Raum in irgendeiner Form nutzen wollen, stützen ihre Bedürfnisse auf das für alle gleichermassen geltende Recht, das jedermann den Zugang ermöglichen will, und berufen sich darauf. Das stellt hohe Anforderungen an die Bewilligungsnormen und -praxis und wird immer mit einem gewissen Unzufriedenheitsgrad all jener verknüpft sein, die sich in ihren Interessen beeinträchtigt fühlen: sei es nun in ihrer legitimen Absicht, eine Veranstaltung durchzuführen und sich im öffentlichen Raum zu entfalten, oder sei es in ihrem legitimen Bedürfnis nach Einhaltung der gesetzliche Ruhezeiten und Lärmvorschriften oder Schutz des Eigentums.“[12]

Gerade die kontrovers geführte Diskussion über den öffentlichen Raum und dessen Nutzung zeigt das Spannungsverhältnis zwischen präventiven Massnahmen, die sowohl tatsächlicher als auch legislatorischer Natur sein können, und restriktiver Gesetzgebung auf. Nach meiner Überzeugung muss die Prävention weiterhin einen grossen Raum einnehmen, wenn wir nicht Gefahr laufen wollen, zur Sicherung des

[12] Postulatsbericht „Öffentlicher Raum – Grundsätze und Massnahmen“; Vorlage an das Stadtparlament St.Gallen vom 16. Februar 2010, Nr. 1475, S. 2 f.

friedlichen Zusammenlebens die Freiheiten der Menschen über Gebühr einzuschränken. Die Prävention dient dazu, Risiken zu minimieren, die in Zusammenhang mit problematischem Verhalten stehen und damit letztlich auch, restriktive legislatorische Akte zu vermeiden. Über den Nutzen der Prävention aber gehen die Meinungen auseinander. „Prävention ist zu einer politischen Zauberformel für die Lösung all jener gesellschaftlichen Missstände avanciert, die mit dem medialen Vorschlaghammer immer tiefer ins öffentliche Bewusstsein geklopft werden, bis sie sich im Unterbewusstsein schliesslich untrennbar miteinander vermengen. … Weil die Erregung öffentlicher Aufmerksamkeit inzwischen zur Überlebensstrategie für Politiker geworden ist, wird der Präventionstrend auch politisch verstärkt. Zugleich verkörpert Prävention den menschlichen Omnipotenzwunsch, das Leben in planbare statt zufällige, in sichere statt ungewisse Bahnen zu lenken.“[13] Dieses Zitat enthält eine doch sehr klare Position, die in offensichtlichen Gegensatz zu dem steht, was politisch hierzulande in den letzten Jahrzehnten mehrheitlich vertreten worden ist. Dennoch, oder gerade deshalb, gilt es, anhand dieser Aussage die eigene Position zu überdenken. Das ist besonders deshalb wichtig, weil die Politik dazu neigt, der veröffentlichten Meinung nachzurennen anstatt, nach sachlicher Analyse der Problemlage, eine eigenständige Führungsposition einzunehmen und den Parlamenten entsprechende Lösungsvorschläge zu unterbreiten.

Rechtsgüter sorgfältig gegeneinander abwägen

Auch wenn der Ruf nach gesetzlichen Einschränkungen und härteren Massnahmen gegen Missstände im öffentlichen Raum lauter und mehrheitsfähiger wird, darf nicht eine zügellose Gesetzgebungsaktivität einsetzen. Wo der Gesetzgeber eingreifen will, muss er sich Gedanken über den langfristigen Nutzen von restriktiven gesetzlichen Eingriffen machen, die regelmässig die persönlichen Freiheiten der Bürgerinnen und Bürger einschränken. Die Pflicht, die in Frage stehenden Rechtsgüter sorgfältig abzuwägen, gilt auch dann, wenn aus polizeilicher Sicht da und dort eine zusätzliche gesetzliche Regelung wünschenswert wäre und die

[13] Hermann Strasser, Heinning van den Brink. Auf dem Weg in die Präventionsgesellschaft?, Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ 46/2005).

Begründung für diese polizeiliche Sichtweise auch von den politischen Verantwortungsträgerinnen und –trägern geteilt werden kann.

Zudem ist zur Kenntnis zu nehmen, dass eine ungeordnete Gesetzesflut eher geeignet ist, Verwirrung und mithin Rechtsunsicherheit zu stiften, statt der mit jedem Gesetz anzustrebenden Klarheit zu dienen. Nur was wirklich in einen generell-abstrakten Erlass auf Gesetzesstufe gehört, darf Einzug auf diese hohe Normenebene halten. Diese Erkenntnis führt zurück auf die ungebrochene Aktualität des eingangs zitierten Montesquieu'schen Satz: „Wenn es nicht notwenig ist, ein Gesetz zu erlassen, so ist es notwendig, kein Gesetz zu erlassen."

Dem Gesetzgeber wird es also auch in Zukunft nicht erspart bleiben, sich vorausschauend Gedanken über Nutzen, Wirkung, Notwendigkeit und Berechtigung seiner legislatorischen Aktivitäten zu machen.