
Vorstoss-Nr: 143-2012
Vorstossart: **Motion**

Eingereicht am: 06.06.2012

Eingereicht von: Steiner-Brütsch (Langenthal, EVP) (Sprecher/ -in)
Jost (Thun, EVP)

Weitere Unterschriften: 6

Dringlichkeit:

Datum Beantwortung: 28.11.2012
RRB-Nr: 1685/2012
Direktion: JGK

Gewaltfreiheit als Grundrecht in der Verfassung verankern

Der Regierungsrat wird beauftragt, die Arbeiten an die Hand zu nehmen, um in der Verfassung das Grundrecht der Gewaltfreiheit zu verankern.

Begründung:

Wir leben in einem Land mit einem bislang noch nie erreichten materiellen Reichtum und mit grossen Möglichkeiten für die Bürger/-innen in Bezug auf ihre Lebensgestaltung. Es könnte erwartet werden, dass dieser Zustand zu Zufriedenheit und Gelassenheit führt und dass das gesellschaftliche Leben allgemein friedvoll ist. Diese Erwartung stimmt jedoch nur teilweise mit der wahrgenommenen Realität überein: Tatsächlich haben sich Behörden seit einigen Jahren mit neuen Formen der Gewalt auseinandersetzen, einer Gewalt, die sich sowohl im privaten wie auch im kollektiven Leben zeigt. Dabei ist es weniger die numerische Zahl der Gewaltakte, die zu denken gibt, als deren Ausmass und Intensität. Gewalt ist ein allgegenwärtiger Inhalt der medialen Kommunikation, ist ein Konsumgegenstand in der Freizeit, dem sich faktisch niemand entziehen kann. Auch wenn über den Zusammenhang von medialer Gewalt und dadurch ausgelöster tatsächlicher Gewaltausübung kontroverse Diskussionen im Gange sind, ist es doch einleuchtend, dass aus einer ethischen Perspektive der bewusste Einsatz von Gewalt, sei es symbolisch, medial (in Bildern und Texten) oder physisch, abzulehnen ist. Dass Gewaltmanifestationen einen zunehmend beunruhigenden Aspekt des gesellschaftlichen Lebens darstellen, belegen die verschiedenen Gewaltpräventionskonzepte, die in den unterschiedlichsten Bereichen erarbeitet wurden.

Gewalt ist ein Aspekt der Sozialisation. Sie schlägt sich im Bewusstsein, im Fühlen, Denken, Sprechen und Handeln nieder. Vor allem die Rolle der Sprache als Trägerin des Denkens und Auslöserin des Handelns wird unterschätzt. Gewalt wird heute als hinzunehmende Begebenheit betrachtet, sie ist selbstverständlich geworden. Diese Entwicklung verlangt, dass Bestrebungen für eine bewusstere Konzentration auf einen ethisch-sozialen Ordnungsrahmen gefördert werden sollten. Dies auch deshalb, weil ein Zurückdrängen der Gewaltpräsenz wohl kaum über eine stärkere Repression gegenüber Gewaltakteuren erreicht werden kann, sondern indem die ideellen und institutionellen Voraussetzungen für eine konsequentere Würdigung der Gewaltfreiheit gefördert werden.



Gefordert sind vor allem Bemühungen, die dazu beitragen, das Entstehen von Gewalt so weit wie möglich zu verhindern. Zu den erstrangigen Zielsetzungen sollte es deshalb gehören, den Status der Gewalt als etwas Selbstverständliches oder Hinzunehmendes aufzulösen und an seiner Stelle ganz ausdrücklich die Gewaltlosigkeit als das eigentlich Selbstverständliche zu deklarieren und aufzubauen. Sowohl die Bundesverfassung (im ersten Kapitel unter dem Titel der Grundrechte) als auch kantonale Verfassungen, wie diejenige des Kantons Bern (in Kapitel 2.1 unter dem Titel Grundrechte), enthalten einen Katalog von grundlegenden Freiheiten und Individualrechten. Diese können zwar nicht im Einzelnen rechtlich eingefordert werden und haben auch keinen absoluten Geltungsanspruch, dürfen aber andererseits in ihrem Kerngehalt nicht angetastet werden. Sie sind konstitutive Elemente der gesamten Staats- und Rechtsordnung und haben in diesem Sinne eine wegweisende Wirkungsfunktion.

Mit der Verankerung eines Verfassungsartikels über die Gewaltfreiheit und den sich daraus ergebenden Folgemassnahmen könnte ein deutliches politisches Signal gegen die zunehmend bedrückende Präsenz von Gewalt in unserer Gesellschaft gesetzt werden. Dies, wie bereits erwähnt, im Bestreben, die Voraussetzungen so zu gestalten, dass das Entstehen von Gewalt möglichst verhindert wird.

Ein Verfassungsartikel zur Gewaltfreiheit könnte, in Analogie zu den bestehenden Grundrechtsartikeln, im Sinne eines ersten Vorschlags zum Beispiel folgendermassen aussehen:

Randtitel: Gewaltfreiheit

Art. xx ¹ Die Gewaltfreiheit ist gewährleistet. Jede Person hat das Recht, im privaten und öffentlichen Bereich in gewaltfreien Verhältnissen zu leben.

² Die Aufforderung zur Gewalt, gewalttätiges Handeln und das Rechtfertigen von Gewalt sind in keinem Fall zulässig.

³ In keinem Fall ist es zulässig, jemanden unter Einsatz oder Androhung von Gewalt zu einem bestimmten Denken und Handeln zu zwingen.

⁴ Jede Person hat den Anspruch, dass der Staat auf die Sozialisationsbedingungen im Bereich von Bildung und Erziehung so Einfluss nimmt, dass Gewaltfreiheit gefördert wird, und dass er Institutionen, die eine Ethik der Gewaltfreiheit vertreten, unterstützt.

Antwort des Regierungsrates

Das Wesen von Grundrechten besteht darin, dass sie dem Einzelnen unmittelbar geltende, gerichtlich durchsetzbare Rechte vermitteln und staatsseitig unmittelbar wirkende Verpflichtungen begründen (sog. subjektiv-rechtliche Grundrechtsdimension). Gleichzeitig bilden Grundrechte aber auch objektive Gestaltungsprinzipien, die sich an alle staatlichen Behörden richten und diese dazu anhalten, den Grundrechtsinteressen im Rahmen ihrer Tätigkeit bestmögliche Nachachtung zu verschaffen (sog. objektiv-rechtlicher, auch programmatischer Gehalt von Grundrechten). Von den in den Verfassungen des Bundes und der Kantone enthaltenen Aufgabennormen und Zielbestimmungen unterscheiden sich die Grundrechte durch ihren subjektiv-rechtlichen Gehalt. Erstere vermitteln dem Einzelnen gerade keine unmittelbar geltenden und durchsetzbaren Rechte.

Die Motion fordert die Ausarbeitung eines Grundrechts der Gewaltfreiheit, um «die Gewaltlosigkeit als das eigentlich Selbstverständliche zu deklarieren» und «ein deutliches politisches Signal» zu setzen. In der Begründung weisen die Motionäre einzig auf die objektiv-rechtliche, programmatische Seite von Grundrechten hin. Vor diesem Hintergrund ist für den Regierungsrat nicht klar, ob wirklich ein neues Grundrecht der Gewaltfreiheit (mit entsprechenden subjektiv-rechtlichen Ansprüchen des Einzelnen) in der Verfassung des Kantons Bern (KV) verankert werden soll oder ob die Motion die Schaffung einer neuen Aufgaben- und Zielbestimmung über die Förderung von Gewaltfreiheit bezweckt. Der Regierungsrat nimmt nachfolgend zu beiden Varianten Stellung.

Ein neues Grundrecht der Gewaltfreiheit müsste dem Einzelnen subjektiv-rechtliche Ansprüche vermitteln, die sich nicht bereits aus dem geltenden Grundrechtskatalog der KV ergeben.

Art. 12 Abs. 1 KV gewährleistet die persönliche Freiheit, insbesondere das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit (ebenso Art. 10 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV]). Die Garantie der körperlichen Unversehrtheit schützt namentlich vor jeglicher Form physischer Gewalt, während das Recht auf geistige Unversehrtheit sich auch gegen Formen psychischer Gewalt richtet. Das Grundrecht der persönlichen Freiheit hat primär Abwehrcharakter, indem es staatliche Eingriffe in die geschützten Positionen, also namentlich Gewaltanwendung durch den Staat, grundsätzlich verbietet. Staatliche Gewaltanwendung ist nur ausnahmsweise erlaubt, nämlich wenn sie sich auf eine gesetzliche Grundlage stützt, im öffentlichen Interesse und verhältnismässig ist sowie den Kerngehalt der persönlichen Freiheit respektiert (Art. 28 KV; siehe auch Art. 36 BV). Die Praxis leitet aus Grundrechten wie der persönlichen Freiheit aber auch staatliche Schutzpflichten ab, die auf die Vermeidung von Übergriffen durch Private gerichtet sind. So verpflichtet die Garantie der persönlichen Freiheit den Gesetzgeber insbesondere dazu, die Rechtsordnung so auszugestalten, dass physische und psychische Gewaltausübung durch Private verhindert bzw. sanktioniert wird. Dieser Pflicht ist der Bundesgesetzgeber namentlich durch die Normierung zahlreicher Straftatbestände im Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0) nachgekommen. Staatliche Schutzpflichten richten sich aber auch an die rechtsanwendenden Behörden und verpflichten beispielsweise die Polizei, im Einzelfall zum Schutz einer Person gegen Gewaltausübung durch Dritte einzuschreiten.

Inwiefern ein neues Grundrecht der Gewaltfreiheit dem Einzelnen weitergehende Ansprüche vermitteln soll, ist für den Regierungsrat nicht ersichtlich. Insbesondere darf dem Staat die Anwendung von Gewalt gegenüber Privaten nicht absolut bzw. über Art. 12 i.V.m. Art. 28 KV (bzw. Art. 10 i.V.m. Art. 36 BV) hinaus verboten werden, weil er die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger nur gewährleisten kann, wenn er in engen Grenzen auch Gewalt gegen sie anwenden darf (polizeiliche Zwangsmassnahmen, strafprozessuale Zwangsmassnahmen). Und ein grundrechtliches, verfassungsunmittelbares Verbot von Gewalt unter Privaten, wie es in Art. 12 Abs. 1 KV und Art. 10 Abs. 2 BV nicht vorgesehen ist, erscheint nicht sachgerecht: Einerseits richten sich Grundrechte grundsätzlich an den Staat; nur ganz ausnahmsweise statuieren sie auch unmittelbar Pflichten zulasten Privater, so namentlich in Art. 8 Abs. 3 BV (Lohnungleichheit zwischen Mann und Frau). Und andererseits enthält das StGB bereits eine abschliessende Regelung von verbotenen Gewalteinwirkungen gegenüber Privaten, neben der ein kantonales, verfassungsrechtliches Gewaltverbot keine selbständige Bedeutung hätte bzw. mit der es allenfalls sogar in Konflikt geraten könnte. Nach Auffassung des Regierungsrates dürfte ein Grundrecht der Gewaltfreiheit demnach keine über Art. 12 Abs. 1 KV und Art. 10 Abs. 2 BV hinausgehenden subjektiv-rechtlichen Ansprüche vermitteln. Die Einführung eines solchen Grundrechts ist daher nicht nötig und würde überdies zu Abgrenzungsschwierigkeiten führen, weshalb der Regierungsrat sie ablehnt.

Wie eingangs dargelegt, könnte die Motion auch so verstanden werden, dass sie die Aufnahme einer neuen verfassungsrechtlichen Aufgaben- oder Zielbestimmung zur Förderung von Gewaltfreiheit bezweckt. Die normative Bedeutung und die politische Signalwirkung einer solchen Bestimmung wären indessen äusserst gering, folgt die Verpflichtung des Kantons zur Gewaltprävention doch bereits aus dem objektiv-rechtlichen Gehalt des Grundrechts auf körperliche und geistige Unversehrtheit sowie aus der verfassungsrechtlich normierten öffentlichen Aufgabe des Kantons und der Gemeinden, für öffentliche Sicherheit und Ordnung zu sorgen (Art. 37 KV). Hinzu kommt, dass eine neue Verfassungsbestimmung, welche die Förderung von Gewaltfreiheit als Staatsaufgabe und die Gewaltlosigkeit als Ziel bezeichnet, den (falschen) Eindruck erwecken könnte, der Staat wolle künftig gänzlich auf die Anwendung von Gewalt verzichten. Dass er dies nicht darf, weil er sonst die Sicherheit seiner Bürgerinnen und Bürger nicht mehr gewährleisten kann, wurde bereits ausgeführt. Schliesslich ist für den Regierungsrat nicht nachvollziehbar, inwiefern

die auf Verfassungsebene statuierte, rein programmatische Bekennung zu einer möglichst gewaltfreien Gesellschaft – wie von den Motionären ausgeführt – einen Beitrag zur Vermeidung von Gewalt leisten kann. Aus den genannten Gründen lehnt der Regierungsrat daher auch eine Aufgaben- und Zielbestimmung zur Gewaltfreiheit ab. Sollte in bestimmten Regelungsbereichen konkreter Handlungsbedarf ausgemacht werden können, hält es der Regierungsrat für zielführender, unmittelbar auf Gesetzesstufe geeignete, auf die Vermeidung von Gewalt gerichtete Massnahmen zu treffen.

Antrag: Ablehnung der Motion

An den Grossen Rat