

Jahreskonferenz 2018 des Vereins Unser Recht – Konferenzbericht

Schwerpunktthemen:

- **Grundrechtliche Beurteilung neuer Möglichkeiten im Umgang mit Personen, die verdächtigt werden, Gefährder zu sein**
- **Justiz und Öffentlichkeit: Urteilsöffentlichkeit, Urteilskommunikation, Justizberichterstattung**

Am 11. Juni 2018 fand im "Hotel Bern" in Bern die Jahreskonferenz des Vereins Unser Recht zu den Schwerpunktthemen "Grundrechtliche Beurteilung neuer Möglichkeiten im Umgang mit Personen, die verdächtigt werden, Gefährder zu sein" und "Justiz und Öffentlichkeit: Urteilsöffentlichkeit, Urteilskommunikation, Justizberichterstattung" statt.

Die Konferenz wurde eingeleitet mit einem Überblick von *Beat Flach* (Nationalrat; Vorstandsmitglied des Vereins Unser Recht) über aktuelle Geschäfte und Entwicklungen im Tätigkeitsgebiet von Unser Recht. Zunächst wies er darauf hin, dass die Verwirklichung des Völkerrechts und der Individualrechte vom Parlament nicht als Selbstverständlichkeit betrachtet werde und auch in Zukunft aktiv darauf hingearbeitet werden müsse. Am Tag der Jahreskonferenz selbst beriet der Nationalrat als Zweitrat über die Volksinitiative "Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)" und stimmte schliesslich, wie auch der Ständerat, dem Antrag des Bundesrates zu: Die Initiative wird dem Stimmvolk zur Abstimmung unterbreitet und von der Bundesversammlung zur Ablehnung empfohlen.

Ein weiteres aktuelles Geschäft sei die Anpassung des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG). Im Nachgang zum Urteil "Vukota-Bojić v. Switzerland" des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) entschied das Bundesgericht in BGr 9C_806/2016 vom 14. Juli 2017, dass in der Schweiz eine gesetzliche Grundlage für den Einsatz sogenannter Sozialdetektive und -detektivinnen fehle; eine solche soll nun geschaffen werden.

Im Vernehmlassungsstadium befinde sich zurzeit die aus rechtsstaatlicher Sicht problematische parlamentarische Initiative Rickli betreffend "Haftung bei bedingten Entlassungen und Strafvollzugslockerungen" (Geschäftsnummer 13.430), welche eine

Staatshaftung vorsehen möchte, wenn eine wegen eines schweren Gewalt- oder Sexualdelikts verurteilte Person bedingt entlassen wird oder Strafvollzugslockerungen erhält und diese Person daraufhin erneut ein solches Verbrechen begeht. Im Bereich des Strafrechts seien auch die Bestrebungen zur Harmonisierung der Strafrahmen zu beobachten; in seinem Entwurf zum diesbezüglichen Bundesgesetz sehe der Bundesrat eine Anhebung der Mindeststrafen ohne empirisch begründete Notwendigkeit hierfür vor (BBl 2018 2827). Abgelehnt wurde eine aus Sicht der Justizöffentlichkeit heikle Motion mit dem Titel "Keine unnötigen Verletzungen der Privatsphäre von Beschuldigten" (Geschäftsnummer 18.3004), wonach das Vorverfahren im Strafprozess, einschliesslich Nichtanhandnahme- und Einstellungsverfügungen, nicht mehr öffentlich sein sollte.

Schliesslich sind die Entwicklungen bei der Revision des Datenschutzrechts im Auge zu behalten (Geschäftsnummer 17.059). Dieses Geschäft wurde in zwei separate Vorlagen aufgeteilt, wobei diejenige betreffend den Notenaustausch zwischen der Schweiz und der Europäischen Union zur Übernahme der EU-Richtlinie 2016/680 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) nur eine zeitlich beschränkte Gültigkeit haben soll, was dem Rechtssicherheitsgedanken zuwiderlaufe. Als positiv zu werten seien demgegenüber die Bestrebungen, im Zuge der Aktienrechtsrevision Vorschriften betreffend die Respektierung von Menschenrechten und Umweltschutz durch die Konzerne auch im Ausland – als indirekten Gegenvorschlag zur Konzernverantwortungsinitiative – in den Erlassentext aufzunehmen.

Im Hinblick auf das erste Schwerpunktthema der Konferenz betreffend den Umgang mit Gefährdern sei zudem auf die Motion "Ausreisesperren für potenzielle Gewaltextremisten" (Geschäftsnummer 17.3862) hinzuweisen. Die Motion wurde angenommen, ihre Umsetzung wirft jedoch schwierige Fragen im Zusammenhang mit der Identifizierung der betroffenen Personen bzw. den hierfür gegebenenfalls nötigen intensiven Überwachungsmaßnahmen auf.

In seiner Präsentation zum Thema "Grundrechtliche Beurteilung neuer Möglichkeiten im Umgang mit Personen, die verdächtigt werden, Gefährder zu sein" ging Rechtsanwalt *Joël Müller* denn auch auf das Spannungsverhältnis zwischen dem Bedürfnis nach öffentlicher Sicherheit bzw. dem in Art. 5 EMRK verbrieften Recht auf Sicherheit

einerseits und der persönlichen Freiheit bzw. der Verhinderung von zu einschneidenden Überwachungsmaßnahmen andererseits ein. Im Zusammenhang mit dem Postulat "Verbesserungen der Ausschaffungsprozesse und Schutz vor Gefährdern" (Geschäftsnummer 17.3044) wird auf das sich im Vorentwurfsstadium befindende Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) hingewiesen, welches die diesbezüglichen, aus grundrechtlicher Sicht schwierigen Fragen regeln soll. Bezug auf diesen Gesetzesentwurf nahm auch – im Sinn einer nicht unproblematischen Vorwirkung – das Obergericht des Kantons Schaffhausen im Fall des (aufgrund des non refoulement-Verbots nicht in den Irak ausschaffbaren) IS-Mitglieds "Osama M.", um dessen Eingrenzung auf einen relativ kleinen Rayon aus Sicherheitsüberlegungen zu rechtfertigen.

Anhand dieses Gerichtsfalls zeigte der Referent diverse Aspekte der Thematik auf, so neben der technisch-juristischen Frage nach einer grundrechtskonformen Ausgestaltung von polizeilichen Präventivmassnahmen auch die forensisch-wissenschaftliche Frage nach der Zulässigkeit von naturgemäss unsicheren Gefährlichkeitsprognosen sowie die gesellschaftspolitische Perspektive, da in diesem Bereich Ängste in der Bevölkerung für politische Zwecke geschürt und instrumentalisiert werden können. So bestehe ein gewisses Risiko, dass die im Rahmen des Nationalen Aktionsplans zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP) und namentlich des PMT vorgesehenen Massnahmen zu kritiklos betrachtet werden. Es handelt sich dabei neben Kontakt- und Rayonverboten oder Hausarrest namentlich um die "gesicherte Unterbringung für Gefährder"; diese Präventivhaft sei unter grundrechtlichen Gesichtspunkten besonders genau zu verfolgen. Zudem sei bislang auch noch nicht geklärt, wie der Begriff "Gefährder" genau definiert werden soll.

Zur Minderung der grundrechtlichen Problematik seien insbesondere prozessuale Instrumente ins Auge zu fassen, welche die verfahrensrechtliche Stellung der betroffenen Personen verbessern können. Diesen sei – ähnlich wie im Strafprozess – vom Zeitpunkt der verhängten Massnahme an eine anwaltliche Vertretung beizugeben und die Massnahme müsse nachträglich gerichtlich überprüft werden; bei überschüssenden staatlichen Eingriffen sei eine Staatshaftung zu ermöglichen. Zudem seien an die Begründungsdichte des Massnahmenentscheids hohe Anforderungen zu stellen: Wie im Strafprozess die Unschuldsvermutung, so müsse bei den Massnahmen nach PMT eine "Ungefährlichkeitsvermutung" gelten.

In der Diskussion zum Umgang mit Gefährdern wurden diverse Grundrechtsaspekte besprochen – unter anderem die Diskriminierungsgefahr bei der Bezeichnung von Gefährdern, die Frage danach, wie der EGMR die im PMT vorgesehenen Massnahmen allenfalls beurteilen würde, und die Gefahr einer Fichierung von Personen im Zusammenhang mit der Terrorismusprävention.

Vereinspräsident *Ulrich E. Gut* betonte, dass im Spannungsverhältnis zwischen Sicherheitsbestrebungen und persönlicher Freiheit, namentlich im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung und den Massnahmen des PMT, noch diverse Abklärungen und Debatten nötig sein werden, und dass die diesbezügliche Diskussion aufmerksam verfolgt werden müsse. Anschliessend leitete er zum Referat von Prof. Dr. iur. *Daniel Hürlimann* (Vorstandsmitglied des Vereins Unser Recht) zum Thema "Justiz und Öffentlichkeit: Urteilsöffentlichkeit, Urteilskommunikation, Justizberichterstattung" über. Einleitend zeigte dieser auf, dass mit Art. 30 Abs. 3 der Bundesverfassung und den entsprechenden Normen in der EMRK und im UNO-Pakt II die Justizöffentlichkeit grundrechtlich vorgesehen ist. Diese Ansprüche seien nicht nur für die Medien sehr wichtig, sondern auch die Wissenschaft könne durch die (Nicht-)Publikation von Urteilen beeinflusst werden. Zudem ist in Art. 54 Abs. 1 der Schweizerischen Zivilprozessordnung festgelegt, dass Gerichtsentscheide der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden; diese Vorgabe gehe über das blosses "Gewähren" von Zugang hinaus. Die Kantone handhaben ihre diesbezügliche Publikationspraxis jedoch sehr unterschiedlich, namentlich werden die Entscheide unterer kantonaler Gerichtsinstanzen nicht überall veröffentlicht.*

Im Zusammenhang mit der Urteilskommunikation führte der Referent aus, dass eine mündliche Urteilsverkündung allein den Vorgaben der Bundesverfassung nicht genüge. Ihre Entscheide sollen von den Gerichten auf Nachfrage herausgegeben werden, und zwar voraussetzungslos bzw. ohne dass ein Interessennachweis nötig wäre. In BGr 1C_123/2016 vom 21. Juni 2016 entschied das Bundesgericht, dass Urteile "grundsätzlich generell bekanntzugeben oder zur Kenntnisnahme bereitzuhalten sind". In den Kantonen Wallis, Aargau und Schwyz seien aktuell politische Bestrebungen zur

* Vgl. hierzu Daniel Hürlimann/Daniel Kettiger, Zugänglichkeit zu Urteilen kantonaler Gerichte: Ergebnisse einer Befragung, Richterzeitung 2018/2; https://richterzeitung.weblaw.ch/rzissues/2018/2/zuganglichkeit-zu-ur_94ce7580d8.html

Verbesserung der Urteilskommunikation im Gange. Damit zusammenhängend stelle sich die Frage nach der Anonymisierung der Entscheide: Bemerkenswert sei, dass in den Urteilen des EGMR die Parteibezeichnungen enthalten sind, während von den Schweizer Gerichten die zu veröffentlichenden Entscheide regelmässig anonymisiert werden.

Zur Thematik der Justizberichterstattung sei grundsätzlich positiv zu vermerken, dass neben anderen Gerichten insbesondere auch das Bundesgericht in den letzten Jahren Medienmitteilungen zu einzelnen Urteilen verfasst habe. Die Kehrseite hiervon sei jedoch, dass diese Dokumente oftmals unkritisch von den Massenmedien, aber auch von Fachpublikationen übernommen würden. So entscheide das Bundesgericht, wie und über welche Urteile berichtet werde. In der letzten Zeit habe sich die Qualität der Justizberichterstattung – von verschiedenen positiven Ausnahmen allerdings abgesehen – tendenziell verschlechtert und in der Häufigkeit vermindert. Insgesamt sei das Verfassen von Medienmitteilungen durch die Gerichte jedenfalls besser als gar keine Gerichtsberichterstattung.

Bei der Diskussion zur Thematik der Justizöffentlichkeit wurde vorgebracht, dass Gebühren für die Urteilsanonymisierung durch die Gerichte ein Hindernis für die Entscheidbestellung darstellen könnten. Zudem sei es zu bedauern, dass viele erstinstanzliche Entscheide nicht veröffentlicht werden und dass die im Vorfeld von Verhandlungen veröffentlichten Informationen über deren Inhalt häufig wenig aussagekräftig seien; so sei es schwer abzuschätzen, bei welchen Verhandlungen sich eine Teilnahme lohne. Als interessante Idee wurde die Schaffung von Medienräumen in Gerichtsgebäuden bezeichnet, in welchen Einsicht in relevante Gerichtsakten genommen werden kann.

Sehr positiv wurde die Praxis des EGMR erwähnt, seine Entscheide einige Tage vor der Publikation anzukündigen. Weiter wurde betont, dass das Bundesgericht sich in konstanter Praxis sehr klar für Justizöffentlichkeit und Transparenz ausspreche, und die Hoffnung geäussert, dass die Kantone in der Zukunft immer mehr auf diese Ziele hinarbeiten.

Dr. iur. Regina Meier, Zürich