

Grosser Gemeinderat, Vorlage

Reglement über die Benützung der öffentlichen Anlagen; 1. Lesung

Bericht und Antrag des Stadtrats vom 29. November 2016

Das Wichtigste im Überblick

Am 1. Oktober 2013 trat das neue kantonale Übertretungsstrafgesetz (ÜStG, BGS 312.1) in Kraft. Gemäss § 2 Abs. 1 ÜStG können die Gemeinden gemeindliches Strafrecht bzw. entsprechende Verweisungen auf die Strafdrohung nach § 4 ÜStG nur noch im Rahmen von allgemeinverbindlichen Gemeindereglementen (Gemeindeversammlungsbeschlüsse bzw. referendumsfähige Beschlüsse des Grossen Gemeinderates) schaffen. In der Stadt Zug gibt es jedoch nach wie vor verschiedene Verordnungen und Benützungsordnungen, die eine Verweisung auf die Strafdrohung von § 8 des früheren Polizeistrafgesetzes (PStG) enthalten. Mit dem Inkrafttreten des ÜStG sind diese Bestimmungen rechtswidrig geworden.

Abgesehen vom kantonalen Gesetz über Strassen und Wege vom 30. Mai 1996 (GSW; BGS 751.14) und dem Reglement über das nächtliche Dauerparkieren auf öffentlichem Grund in der Stadt Zug vom 2. Juli 1968 bestehen in der Stadt Zug keine ausdrücklichen Rechtsvorschriften für die Benützung des öffentlichen Grundes. Deshalb herrscht hier eine erhebliche Rechtsunsicherheit. Insbesondere das Postulat der Rechtssicherheit verlangt aber nach einer positiv-rechtlichen Verankerung der für die Benützung des öffentlichen Grundes geltenden Regeln.

Die Arbeitsgruppe „Koordination Öffentlicher Raum“ (KÖR) hat zum Thema „Nutzung des öffentlichen Grundes“ bereits wichtige Vorarbeiten geleistet. So erarbeitete die KÖR unter Beizug von Fachleuten der Hochschule Luzern Benutzerordnungen und „Bespielungspläne“ für verschiedene öffentliche Plätze und Anlagen.

Mit dem vorliegenden Rechtsetzungsprojekt sollen folgende Ziele erreicht werden: Zusammenfassung der grundlegenden Regeln, welche für die Benützung der öffentlichen Plätze und Anlagen in der Stadt Zug gelten, in einem Rahmenerlass; Festlegen der Rahmenbedingungen für öffentliche Veranstaltungen im Spannungsfeld zwischen Belebung der Stadt und Rücksichtnahme auf die Bedürfnisse der Anwohnerinnen und Anwohner; Überführung der für die Benützung des öffentlichen Raumes geltenden Strafnormen aus dem Verordnungsrecht – soweit sie nicht ersatzlos aufzuheben sind – in eine einzige Strafbestimmung auf Stufe „allgemeinverbindliches Gemeindereglement“ und damit Schaffung einer formell einwandfreien Rechtsgrundlage für eine kommunale Strafbestimmung auf dem Gebiet der Benützung des öffentlichen Raumes.

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit eine Vorlage zu einem Reglement über die Benützung der öffentlichen Anlagen in der Stadt Zug. Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1. Ausgangslage

- 1.1 Fehlende verbindliche Regeln für die Benützung des öffentlichen Grundes
- 1.2 Strafbestimmungen in Rechtserlassen der Stadt Zug
- 1.3 Das neue kantonale Übertretungsstrafgesetz

2. Die Revisionsvorlage

- 2.1 Vorarbeiten der KÖR
- 2.2 Ziele des Rechtsetzungsprojekts
- 2.3 Gegenstand und Umfang der Rechtsetzungsvorlage
- 2.4 Erfordernis der formell-gesetzlichen Grundlage für Strafbestimmungen
- 2.5 Personelle und finanzielle Auswirkungen

3. Kurzkomentar zu den einzelnen Bestimmungen

4. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

5. Antrag

1. Ausgangslage

1.1 Fehlende verbindliche Regeln für die Benützung des öffentlichen Grundes
Abgesehen vom (kantonalen) Gesetz über Strassen und Wege vom 30. Mai 1996 (GSW; BGS 751.14) und dem Reglement über das nächtliche Dauerparkieren auf öffentlichem Grund in der Stadt Zug vom 2. Juli 1968 (Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse der Stadt Zug, Band II, S. 68) bestehen in der Stadt Zug keine rechtsverbindlichen Regeln für die Benützung des öffentlichen Grundes. Auf diesem Gebiet gibt es kaum geschriebene Normen - vieles ist der Praxis überlassen, die in der Vergangenheit oft nicht besonders einheitlich war. Die Richtlinien zur Benützung des öffentlichen Grundes vom 2. Oktober 2007 sind nicht allgemeinverbindlich, sondern bloss behördenverbindlich; d.h. sie gelten nur für die städtischen Bewilligungsbehörden, nicht aber für die einzelnen Benützerinnen und Benützer. Ebenso wenig enthalten sie - weil sie eben bloss behördenverbindlich sind - Regeln für den (bewilligungsfreien) schlichten Gemeingebrauch einer öffentlichen Sache. Insgesamt herrscht in der Stadt Zug im Zusammenhang mit der Benützung des öffentlichen Grundes eine erhebliche Rechtsunsicherheit. Mit der zunehmend strengerer Rechtsprechung der Rechtsmittelinstanzen vermag dieser rechtlich prekäre Zustand je länger je weniger zu befriedigen. Insbesondere das Postulat der Rechtssicherheit verlangt nach einer positiv-rechtlichen Verankerung der für die Benützung des öffentlichen Grundes geltenden Regeln.

1.2 Strafbestimmungen in Rechtserlassen der Stadt Zug

Im Zusammenhang mit der Durchsetzung von kommunalen Hundeverboten sowie des für die Badeanlagen Seeliken und Siehbach erlassenen Alkoholverbots zeigten sich in der jüngeren Vergangenheit immer wieder Rechtsunsicherheiten.

Dies vor allem deshalb, weil die Verweisungsnorm auf die einschlägigen kantonalen Strafbestimmungen jeweils lediglich auf Verordnungsstufe angesiedelt ist (vgl. z.B. Ziff. 5 der Badeordnung der Stadt Zug vom 7. Juni 1988). Im Rechtsbestand der Stadt Zug gibt es zurzeit folgende Strafbestimmungen bzw. Verweisungsnormen auf kantonale Strafbestimmungen:

- § 13 der Verordnung über die Benützung der Sportanlagen, Schulanlagen, Mehrzwecksäle sowie Militär- und Zivilschutzräume (Anlagenbenützungsverordnung) vom 14. August 2012 (SRZ 254): „Wer den Vorschriften dieser Verordnung oder den Bestimmungen der einzelnen Benützungsordnungen im Sinne von § 3 dieser Verordnung zuwiderhandelt, wird in Anwendung von § 8 des Polizeistrafgesetzes vom 26. Februar 1981 mit Busse bestraft.“
- Art. 20 des Reglements über die Ausführung von Grabarbeiten im öffentlichen Strassengebiet vom 15. Dezember 1939 (SRZ 441.2): „Übertretungen dieser Bestimmungen werden mit Fr. 10.- bis 50.- gebüsst.“
- StRB betreffend Füttern von Tauben vom 12. April 1967 (SRZ 441.3): „Das Füttern von Tauben auf öffentlichen Strassen und Plätzen wird mit sofortiger Wirkung und auf Grund von § 8 PStG verboten.“
- § 6 der Verordnung über die Strassenkunst vom 1. April 2003 (SRZ 441.6): „Wer den Vorschriften dieser Verordnung zuwiderhandelt, wird in Anwendung von § 8 des Polizeistrafgesetzes von 26. Februar 1981 mit Haft oder Busse bestraft.“
- § 3 der Verordnung über den Schutz der öffentlichen Anlagen vom 6. Mai 2003 (SRZ 441.7): „Wer den Vorschriften dieser Verordnung zuwiderhandelt, wird in Anwendung von § 8 des Polizeistrafgesetzes von 26. Februar 1981 mit Haft oder Busse bestraft.“
- § 15 des Reglements über die Lärmbekämpfung vom 18. Januar 1972 (Lärmreglement; SRZ 503): „Übertretungen dieser Vorschriften werden gemäss §§ 8, 13 und 15 des Polizeistrafgesetzes geahndet, sofern nicht eine Strafbestimmung des Bundesrechtes oder des kantonalen Rechtes zur Anwendung gelangt.“
- Ziff. 5 der Badeordnung der Stadt Zug vom 7. Juni 1988 (SRZ 507): „Zuwiderhandlungen gegen diese Badeordnung oder gegen die Weisungen der Bademeister und des Aufsichtspersonals werden nach § 8 des Polizeistrafgesetzes geahndet.“
- § 9 des Reglements über das nächtliche Dauerparkieren auf öffentlichem Grund in der Stadt Zug vom 2. Juli 1968 (SRZ 513): „Wer diesem Reglement zuwiderhandelt, namentlich den mit der Abklärung der Gebührenpflicht betrauten Organen unwahre Angaben macht, der Meldepflicht nicht genügt oder die Kontrolle erschwert, wird nach § 8 des Polizeistrafgesetzes bestraft.“
- § 14 des Taxireglements der Stadt Zug vom 28. Juni 2016 (SRZ 524.1): „Wer diesem Reglement oder den sich darauf stützenden Ausführungserlassen zuwiderhandelt, wer insbesondere [...] (es folgt eine nicht abschliessende Aufzählung von Straftatbeständen) wird in Anwendung von § 4 des Übertretungsstrafgesetzes vom 23. Mai 2013 mit Busse bestraft.“

Das Recht der Stadt Zug umfasst somit insgesamt neun Strafnormen. Von diesen neun Strafbestimmungen sind deren fünf lediglich auf Stufe Verordnung verankert. Von diesen lediglich auf Stufe Verordnung verankerten Strafbestimmungen betreffen wiederum deren vier die Benützung des öffentlichen Raumes, nämlich der StRB betreffend Füttern von Tauben, § 6 der Verordnung über die Strassenkunst, § 3 der Verordnung über den Schutz der öffentlichen Anlagen sowie Ziff. 5 der Badeordnung der Stadt Zug.

1.3 Das neue kantonale Übertretungsstrafgesetz

Am 23. Mai 2013 verabschiedete der Kantonsrat des Kantons Zug das neue kantonale Übertretungsstrafgesetz (ÜStG, BGS 312.1). Dieses wurde vom Regierungsrat auf den 1. Oktober 2013 in Kraft gesetzt. Gemäss § 2 Abs. 1 ÜStG können die Gemeinden zur Durchsetzung allgemeverbindlicher Gemeindereglemente für bestimmte Tatbestände Strafbestimmungen schaffen.

Damit steht fest, dass neues gemeindliches Strafrecht bzw. entsprechende Verweisungen auf die Strafdrohung nach § 4 ÜStG nur noch im Rahmen von allgemeinverbindlichen Gemeinderelementen (Gemeindeversammlungsbeschlüsse bzw. referendumsfähige Beschlüsse des Grossen Gemeinderates) geschaffen werden können.

Im Rechtsbestand der Stadt Zug gibt es jedoch noch verschiedene vom Stadtrat erlassene Verordnungen und Benützungsordnungen, die eine Verweisung auf § 8 des früheren Polizeistrafgesetzes (PStG) enthalten. Das intertemporale Recht (vgl. § 26 ÜStG, Generalklausel) sieht für diese Fälle vor, dass Hinweise in einem Erlass oder in einer Verfügung auf das Polizeistrafgesetz vom 26. Februar 1981 allgemein oder auf bestimmte seiner Paragraphen, namentlich auf § 8, als Verweisungen auf § 4 ÜStG bzw. auf die entsprechenden Bestimmungen des Übertretungsstrafgesetzes gelten, soweit nicht anderes Recht zur Anwendung gelangt. Da zu diesen Übergangsrechtlichen Fragen verschiedene Rechtsunsicherheiten bestanden, ersuchte der Stadtrat den Regierungsrat des Kantons Zug mit Schreiben vom 25. Februar 2014 um eine klärende Antwort. Der Regierungsrat beantwortete die Anfrage mit Schreiben vom 1. April 2014 (siehe Beilage 4). Darin stellt er unter anderem fest, dass Strafbestimmungen im gemeindlichen Recht inskünftig nur noch auf der Stufe eines allgemeinverbindlichen Gemeinderelements (Gesetzesstufe) erlassen werden dürfen. Was die Verweisungen im bisherigen städtischen Verordnungsrecht auf alt § 8 PStG angeht, äusserte er sich eher unverbindlich. Immerhin schloss er seine Ausführungen mit der Empfehlung, „auf jeden Fall bei der nächsten sich bietenden Gelegenheit eine Bereinigung der Verweisungen auf § 8 PStG vorzunehmen.“

2. Die Revisionsvorlage

2.1 Vorarbeiten der KÖR

Wichtige Vorarbeiten zum Thema „Nutzung des öffentlichen Grundes“ sind bereits geleistet worden durch die Arbeitsgruppe „Koordination Öffentlicher Raum (KÖR)“. In der KÖR sind folgende Amtsstellen und Organisationen vertreten: Stadtentwicklung (Leitung), Abteilung Tiefbau, Werkhof, Abteilung Sport, Abteilung Sicherheit und Verkehr, Fachstelle Stadtökologie, Fachstelle Kind Jugend Familie, Fachstelle Kultur sowie der Verein Zuger Jugendtreffpunkte (Jugendanimation Zug, JAZ). Nachdem die KÖR im Jahr 2011 ins Leben gerufen worden war, führte sie im Jahr 2012 das Mitwirkungsprojekt „freiraum-zug“ durch. Im Frühjahr 2013 veröffentlichte sie das Leitbild „freiraum-zug“ (vgl. Beilage 5), welches eine Charta und ein Freiraum-Nutzungsleitbild für den öffentlichen Raum der Stadt Zug umfasste. In der Folge erarbeitete die KÖR unter Beizug von Fachleuten der Hochschule Luzern Benutzerordnungen und „Bespielungspläne“ für verschiedene öffentliche Plätze und Anlagen. Das Zwischenergebnis dieser Arbeiten wurde dem Stadtrat im Rahmen einer Aussprache an dessen Sitzung vom 15. Januar 2015 präsentiert. Im Anschluss daran wurde an der Stadtratssitzung vom 28. April 2015 das Kapitel III (Veranstaltungen) der Richtlinien zur Benützung des öffentlichen Grundes neu gefasst.

2.2 Ziele des Rechtsetzungsprojekts

Mit dem vorliegenden Rechtsetzungsprojekt sollen folgende Ziele erreicht werden:

- Zusammenfassung der grundlegenden Regeln, welche für die Benützung der öffentlichen Plätze und Anlagen in der Stadt Zug gelten, in einem Rahmenerlass.
- Festlegen der Rahmenbedingungen für öffentliche Veranstaltungen im Spannungsfeld zwischen Belebung der Stadt und Rücksichtnahme auf die Bedürfnisse der Anwohnerinnen und Anwohner.
- Schaffung einer formalgesetzlich ausreichenden Rechtsgrundlage für eine kommunale Strafbestimmung auf dem Gebiet der Benützung des öffentlichen Raumes.
- Überführung der für die Benützung des öffentlichen Raumes geltenden fünf Strafnormen im Verordnungsrecht – soweit sie nicht ersatzlos aufzuheben sind – in eine einzige Strafbestimmung auf Stufe „allgemeinverbindliches Gemeinderelement“.

2.3 Gegenstand und Umfang der Rechtsetzungsvorlage

- Gegenstand des vorliegenden Rechtsetzungsprojekts soll die Benützung des öffentlichen Raums sein (nicht die planerische, architektonische oder künstlerische Gestaltung).
- Der räumliche Geltungsbereich kann den öffentlichen Raum nur umfassen, soweit er im Eigentum der Stadt Zug steht oder die Stadt Zug gestützt auf öffentliches (Öffentlicherklärung) oder privates Recht (dingliches Recht, obligatorisches Benützungsrecht) darüber verfügen darf.
- Das Rechtsetzungsprojekt soll einerseits den öffentlichen Grund umfassen, der im Gemeingebrauch steht, und andererseits öffentliche Sachen im Betriebsgebrauch, soweit sie öffentlich zugänglich sind (Aussenanlagen von Schulen, frei zugängliche Aussensportanlagen, Friedhofanlagen u. dgl.).
- Die Benützung von öffentlichen Strassen und Wegen richtet sich nach dem kantonalen Gesetz über Strassen und Wege vom 30. Mai 1996 (GSW; BGS 751.14). Der Geltungsbereich des vorliegenden Erlasses soll somit auf öffentliche Plätze und Anlagen (Seeuferanlagen, Badeanlagen, Grünanlagen, Parkanlagen, Spielplätze u.dgl.) beschränkt werden.
- Für den ruhenden Verkehr (Parkierung) gelten die Strassenverkehrsgesetzgebung sowie die einschlägigen kommunalen Vorschriften über die Parkierung (Reglement über das nächtliche Dauerparkieren auf öffentlichem Grund in der Stadt Zug vom 2. Juli 1968). Die Parkierung von Motorfahrzeugen soll deshalb vom Geltungsbereich des vorliegenden Erlasses ausgenommen werden.
- Es soll ein Rahmenerlass mit den grundlegenden Regeln für die Benützung der öffentlichen Plätze und Anlagen geschaffen werden. Für die Benützung einzelner Anlagen bzw. Einrichtungen kann der Stadtrat zusätzlich separate Benützungsvorschriften erlassen (Benützungsordnungen). Als Anwendungsfall dieser Regelung soll für die beaufsichtigten Seebäder wiederum eine Badeordnung erlassen werden.

2.4 Erfordernis der formell-gesetzlichen Grundlage für Strafbestimmungen

Nach dem Grundsatz „Keine Strafe ohne Gesetz“, welcher unter anderem in Art. 7 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK; SR 0.101) sowie in Art. 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) verankert ist, muss jede Strafbestimmung grundsätzlich in Form eines Gesetzes im formellen Sinne erlassen werden. Dieser Grundsatz hat mit § 2 Abs. 1 in Verbindung mit § 4 Abs. 1 ÜStG nun ausdrücklich auch Eingang in das kantonalzugerische Recht gefunden. Im Kanton Zug entspricht dem Gesetz im formellen Sinne auf Stufe der Gemeinden das allgemeinverbindliche Gemeindereglement. Allgemeinverbindliche Gemeindereglemente werden von der gemeindlichen Legislative (Gemeindeversammlung oder Grosser Gemeinderat) erlassen und unterstehen dem fakultativen Volksreferendum. Demgegenüber gehen gemeindliche Verordnungen lediglich von der kommunalen Exekutive (Gemeinderat oder Stadtrat) aus und verfügen deshalb nicht über eine derart starke politische und rechtliche Legitimation wie ein allgemeinverbindliches Gemeindereglement. Mit anderen Worten sind gemeindliche Verordnungen grundsätzlich nicht (mehr) geeignet, um darin Strafbestimmungen zu verankern. Aus diesem Grund sind die bisher auf Verordnungsstufe angesiedelten Strafbestimmungen betreffend die Benützung der öffentlichen Anlagen – soweit sie nicht ersatzlos aufgehoben werden sollen – in das vorliegende Reglement zu überführen.

2.5 Personelle und finanzielle Auswirkungen

Das Hauptziel des vorliegenden Erlasses besteht darin, die in der Stadt Zug im Zusammenhang mit der Benützung des öffentlichen Raumes entstandene Verwaltungspraxis zusammenzufassen und auf eine einwandfreie, einheitliche Rechtsgrundlage zu stellen. Mit dem vorliegenden Erlass werden hingegen weder neue kommunale Aufgaben geschaffen noch führt er zu einer Erweiterung von bestehenden Aufgaben. Unter diesen Umständen sind mit dem Inkrafttreten dieses Erlasses keinerlei personelle oder finanzielle Folgen zu erwarten.

3. Kurzkomentar zu den einzelnen Bestimmungen

Zu § 1 (Zweck)

Unter den Begriff „bestimmungsgemässe Benützung“ gemäss Abs. 2 Bst. a fallen auch die Bestrebungen zur Belebung der Innenstadt mittels kultureller, sportlicher oder gesellschaftlicher Anlässe. Für eine eigentliche Kultur- oder Sportförderung ist das vorliegende Reglement jedoch nicht der richtige Ort. Öffentliche Plätze und Anlagen der Stadt Zug dienen auch als Begegnungsort für Zuerinnen und Zuer sowie für die Bevölkerung aus der Umgebung. Ein wichtiges Ziel des vorliegenden Erlasses ist es, einen Ausgleich zu finden zwischen der Belebung der Stadt mittels öffentlicher Veranstaltungen einerseits und dem Ruhebedürfnis der Anwohnerinnen und Anwohner andererseits (vgl. Abs. 2 Bst. e).

Zu § 2 (Geltungsbereich)

Nebst dem klassischen öffentlichen Grund (öffentliche Sachen im Gemeingebrauch) soll das vorliegende Reglement auch die Benützung von öffentlichen Sachen im Betriebsgebrauch umfassen, soweit diese Sachen frei zugänglich sind. Zu denken ist hier etwa an die Aussenanlagen von Schulen, an Sportanlagen im Freien, soweit sie nicht umzäunt sind, oder an den Friedhof St. Michael.

Nicht Gegenstand dieses Reglements soll hingegen die Benützung der öffentlichen Strassen und Wege sein – hier gilt kantonales Recht, nämlich das Gesetz über Strassen und Wege (GSW). Ebenso wenig soll das Reglement gelten für die Parkierung von Motorfahrzeugen auf öffentlichen Strassen und Plätzen.

Zu § 3 (Begriffe)

Die im vorliegenden Reglement verwendete Begrifflichkeit geht von der für die Benützung des öffentlichen Grundes klassischen Dreiteilung „schlichter Gemeingebrauch“, „gesteigerter Gemeingebrauch“ und „Sondernutzung“ aus. Die Definitionen entstammen der bewährten schweizerischen Lehre und Rechtsprechung zum öffentlichen Sachenrecht.

Unter der Formulierung „die der Stadt Zug gehörenden Anlagen“ sind einerseits solche zu verstehen, die im Eigentum der Stadt Zug stehen, dann aber auch solche, für deren Benützung die Stadt Zug über ein öffentliches oder ein privates Recht verfügt.

Die Antwort auf die Frage, ob eine öffentliche Veranstaltung als Grossanlass im Sinne von Abs. 7 eingestuft werden muss, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Nebst der erwarteten Anzahl Besucherinnen bzw. Besuchern und/oder Mitwirkenden spielen bei dieser Beurteilung unter anderem auch die geografische Ausdehnung, die erforderliche Infrastruktur sowie allenfalls notwendige verkehrspolizeiliche Massnahmen eine wichtige Rolle. Eine ziffernmässige Umschreibung des Begriffes „Grossanlass“ ist deshalb nur beschränkt möglich. Was die Anzahl Besucherinnen, Besucher bzw. Mitwirkende angeht, soll immerhin die Zahl von 5000 Personen festgelegt werden, ab welcher zwingend von einem Grossanlass ausgegangen werden muss (vgl. Abs. 7 Bst. a).

Zu § 4 (Grundsätze für alle Benützungsarten)

Bei der vorliegenden Bestimmung handelt es sich um eine Generalklausel, welche für die Benützung sowohl in der Form des schlichten Gemeingebrauchs, als auch in der Form des gesteigerten Gemeingebrauchs und der Sondernutzung Geltung beansprucht. Gestützt auf § 7 Abs. 2 gilt sie auch für die Benützung von öffentlich zugänglichen Anlagen im Betriebsgebrauch, soweit die anwendbare Benützungsordnung keine abweichenden Vorschriften enthält.

Unter Absatz 2 wird bestimmt, dass die Benützung rücksichtsvoll zu erfolgen hat. Dies in zweierlei Hinsicht: Einerseits ist auf allfällige weitere Benützerinnen und Benützer Rücksicht zu nehmen – so ist alles zu unterlassen, was die Benützung durch andere in ungebührlicher Weise einschränken könnte. Und andererseits ist auch auf die Interessen der Nachbarschaft Rücksicht zu nehmen. Hier geht es vor allem um das Ruhebedürfnis der Anwohnerinnen und Anwohner.

Absatz 3 stellt klar, dass gestützt auf das vorliegende Reglement keinerlei Rechtsanspruch auf die Benützung von öffentlichen Anlagen besteht. Allerdings kann es nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts Konstellationen geben, welche einen „bedingten Anspruch“ auf den gestiegenen Gemeingebrauch einer öffentlichen Sache begründen. Dies ist namentlich dann der Fall, wenn die Ansprecherin bzw. der Ansprecher zur Ausübung ihrer bzw. seiner verfassungsmässigen Rechte auf die Benützung des öffentlichen Grundes angewiesen ist.

Zu § 5 (Benützungseinschränkungen im Allgemeinen)

Bei den vorliegend aufgeführten Benützungseinschränkungen geht es vor allem um den Schutz der öffentlichen Anlagen, um die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und um die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. Im geltenden Recht sind diese Einschränkungen insbesondere in der Verordnung über den Schutz der öffentlichen Anlagen vom 6. Mai 2003 verankert. Mit dem Inkrafttreten des vorliegenden Erlasses wird diese Verordnung vom Stadtrat aufgehoben werden können.

Zu § 6 (Alkoholverbot)

In der jüngeren Vergangenheit waren im öffentlichen Raum hin und wieder Alkoholexzesse festzustellen mit all ihren unangenehmen Begleiterscheinungen, wie Störung der Nachtruhe, Sachbeschädigungen, Littering und dergleichen. Die Verunreinigungen des öffentlichen Raumes haben – besonders nach schönen Sommerabenden – zeitweise ein Ausmass angenommen, das vor allem den städtischen Werkhof vor grosse Herausforderungen stellte. Ein Hauptproblem stellen die zerbrochenen Glasflaschen dar, die zu einem erheblichen Sicherheitsrisiko insbesondere in den öffentlichen Badeanlagen wurden. Deshalb hat der Stadtrat vor einiger Zeit für die Badeanlagen Seeliken und Siehbach ein Alkoholverbot erlassen. Um dieses Alkoholverbot auf eine einwandfreie gesetzliche Grundlage zu stellen, soll die vorliegende Bestimmung in das Reglement über die Benützung der öffentlichen Anlagen aufgenommen werden. In Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips kann das Alkoholverbot in den betreffenden öffentlichen Anlagen saisonal oder tageszeitlich beschränkt werden. Ebenso kann dort, wo dies als ausreichend erscheint, das Verbot auf alkoholische Getränke in Glasflaschen bzw. in andern Glasbehältnissen beschränkt werden.

Eine ähnlich gelagerte Problematik ist seit einiger Zeit auch bei den Aussenanlagen von Schulen feststellbar.

Zu § 7 (Öffentliche Anlagen im Betriebsgebrauch)

Öffentliche Anlagen im Betriebsgebrauch stehen – wie es bereits ihr Name besagt – grundsätzlich nicht im Gemeingebrauch. Klassische Beispiele für derartige öffentliche Anlagen sind – auf Stufe Gemeinde – Schulanlagen, Sportanlagen, Mehrzweckanlagen und der Friedhof. Oft sind sie oder zumindest Teile davon aber – wie die öffentlichen Anlagen im Gemeingebrauch – frei zugänglich. Deshalb drängt es sich auf, auch solche Anlagen dem vorliegenden Reglement zu unterstellen, soweit sie frei zugänglich sind. Die Regeln für die Anlagenbenützung sowie die Rechte und Pflichten der Anlagebenützerinnen und –benützer sind jedoch regelmässig in den jeweiligen besonderen Anlagenbenutzungsvorschriften festgelegt. Solche Regulierungen können beispielsweise sein: eine Schulhausordnung, eine Sportanlagenbenützungsordnung oder die Friedhofordnung. Soweit jedoch keine derartigen Sonderbestimmungen gelten, gelangen auch auf die Benützung der frei zugänglichen Teile der Anlagen im Betriebsgebrauch die Vorschriften des vorliegenden Reglements zur Anwendung (vgl. § 7 Abs. 2).

Zu § 8 (Besondere Benützungsordnungen für einzelne Anlagen)

Aufgrund von Besonderheiten bei der Benützung von einzelnen Anlagen drängt sich oft eine separate Benützungsordnung für die entsprechende Anlage auf. Dies trifft zum Beispiel zu auf Badeanlagen oder auf Kinderspielplätze.

Damit die Anlagebenutzerinnen und -benutzer die zusätzlichen bzw. die von den allgemeinen Regeln abweichenden Vorschriften kennen, sind diese jeweils bei der Anlage an gut sichtbarer Stelle bekannt zu geben. Hierfür drängt sich in der Regel eine entsprechende Signaletik auf; dabei kann – sofern sinnvoll – auch mit Piktogrammen gearbeitet werden.

Auch die Intensität der Platz- oder Anlagebenutzung kann Anlass sein für eine besondere Benützungsordnung. Dies gilt vor allem für Plätze und Anlagen im Stadtzentrum sowie unmittelbar am See, die – vor allem im Sommerhalbjahr – ausserordentlich stark beansprucht werden. Da sich diese Plätze und Anlagen in einer eigentlichen „Veranstaltungszone“ befinden, werden in die betreffenden Benützungsordnungen namentlich auch besondere Vorschriften zum Schutz der Anwohnerschaft vor schädlichen oder lästigen Immissionen aufzunehmen sein.

Im vorliegenden Zusammenhang ist auch auf die Richtlinien zur Benützung des öffentlichen Grundes vom 2. Oktober 2007 hinzuweisen. Gegenstand dieser Richtlinien sind vor allem die Vorgaben für die sogenannte „Boulevard-Gastronomie“.

Zu § 9 (Haftung der Stadt Zug)

Es gilt der Grundsatz, dass die öffentlichen Plätze und Anlagen in der Stadt Zug auf eigene Gefahr benützt werden. Mit anderen Worten übernimmt die Stadt Zug keinerlei Haftung für Schäden, die im Zusammenhang mit der Platz- oder Anlagenbenutzung entstanden sind. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz gilt dann, wenn eine Mitarbeitende oder ein Mitarbeitender der Stadt Zug in Ausübung einer amtlichen Verrichtung eine Rechtsverletzung begeht und dadurch jemandem ein Schaden zugefügt wird. Das haftungsbegründende Verhalten kann auch durch eine Unterlassung erfolgen, wenn beispielsweise die städtischen Organe einen gefährlichen Zustand in einer öffentlichen Anlage nicht beseitigen, obwohl sie davon Kenntnis haben und ihnen eine Beseitigung möglich und zumutbar ist. Es handelt sich hier um eine Form der Staatshaftung, welche sich nach dem kantonalen Gesetz über die Verantwortlichkeit der Gemeinwesen, Behördenmitglieder und Beamten vom 1. Februar 1979 (Verantwortlichkeitsgesetz; BGS 154.11) richtet.

Zu § 10 (Haftung der Benutzerinnen und Benutzer)

Die vorliegende Bestimmung betrifft Schäden, die von den Benutzerinnen bzw. Benützern an öffentlichen städtischen Plätzen und Anlagen verursacht werden. Sie begründet in reziproker Analogie zur Staatshaftung gemäss § 9 eine Haftung der Benutzerinnen und Benutzer eines öffentlichen Platzes oder einer öffentlichen Anlage dann, wenn der Schaden in widerrechtlicher Weise verursacht worden ist. Haften sollen die Benutzerinnen und Benutzer jedoch nur dann müssen, wenn sie den Schaden in schuldhafter Weise, d.h. absichtlich oder fahrlässig, herbeigeführt haben.

Aufgrund des grossen Schadenpotentials sind Veranstalterinnen oder Veranstalter von Grossanlässen verpflichtet, eine Haftpflichtversicherung mit ausreichender Deckungszusage abzuschliessen. Dies gilt ebenso für Veranstaltungen, die ein erhöhtes Gefahrenrisiko mit sich bringen, wie dies bei gewissen Sportveranstaltungen der Fall sein kann (z.B. Radrennen).

Zu § 11 (Schlichter Gemeingebrauch)

Der schlichte Gemeingebrauch einer öffentlichen Sache (im Gemeingebrauch) ist grundsätzlich frei und kostenlos. Zu denken ist hier beispielsweise an das Begehen eines öffentlichen Platzes, an das Verweilen in einer Parkanlage oder das Baden in einer öffentlichen Badeanlage.

Der schlichte Gemeingebrauch einer Sache ist selbstverständlich nur im Rahmen von deren Zweckbestimmung gewährleistet. So kann beispielsweise ein dem Motorfahrzeugverkehr dienender Platz nicht als Austragungsort für ein Pétanque-Spiel in Anspruch genommen werden oder etwa die Blumenrabatten in einer öffentlichen Parkanlage als Spielfeld für ein Fussballspiel. Wenn das öffentliche Interesse es erfordert, kann der Gemeingebrauch einer öffentlichen Anlage eingeschränkt werden.

Beispiele für die Einschränkung des Gemeingebrauchs im öffentlichen Interesse sind: Sicherheit (z.B. Schliessung eines Sprungturms in einer Badeanlage infolge zu tiefen Wasserstandes), Bau- und Unterhaltsarbeiten, bewilligte (andere) Veranstaltungen, Bedürfnisse des öffentlichen Verkehrs.

Zu § 12 (Gesteigerter Gemeingebrauch)

Als Beispiele für den gesteigerten Gemeingebrauch einer öffentlichen Sache können angeführt werden: Bauarbeiten, kurzzeitige Bauplatzinstallationen, temporäre Parkplätze, Geschäftsauslagen, Verkaufsförderungsmassnahmen (Steller), Informations- und Reklametafeln, Veranstaltungshinweise, kurzzeitige Megaposter und Beflaggungen, temporäre Verkaufs-, Markt-, Messe- und Informationsstände aller Art, Stände für gemeinnützige, kulturelle, politische, religiöse und weltanschauliche Aktionen, das Verteilen oder Auflegen von kommerziellen Drucksachen, Gratiserzeugnissen und Werbeartikeln, nicht privaten Zwecken dienende Filmaufnahmen, Markt- und Meinungsforschung, Konzerte, Schaustellungen, Zirkusse, Ausstellungen, Darbietungen der Strassenkunst, Festanlässe, Sportveranstaltungen, kulturelle Veranstaltungen, Kundgebungen, Demonstrationen, Umzüge, Eventbeleuchtungen, Feuerwerke, offene Feuer usw. usf.

In Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips werden gewisse Nutzungen – obwohl es sich dabei grundsätzlich um eine Form des gesteigerten Gemeingebrauchs handelt – von der Bewilligungspflicht ausgenommen. Dies deshalb, weil die Beanspruchung des öffentlichen Grundes als geringfügig bezeichnet werden muss (Hinweisschilder mit einem Flächenbedarf von weniger als einem Quadratmeter, Verteilen von Informationsmaterial nicht kommerzieller Natur), ein bedeutendes öffentliches Interesse an der Aktivität besteht (Sammeln von Unterschriften ohne feste Einrichtung) oder weil ein Bewilligungsverfahren gemessen am Nutzen schlicht zu aufwändig wäre (Darbietungen der Strassenkunst). Diese Bewilligungsfreiheit ändert jedoch nichts am Umstand, dass es sich auch hier um Formen des gesteigerten Gemeingebrauchs handelt und die Behörde bei Bedarf – d.h. soweit es im öffentlichen Interesse als geboten erscheint – gegen derartige Nutzungen einschreiten kann. So soll in Bezug auf Darbietungen der Strassenkunst geprüft werden, ob inskünftig die Zahl der Darbietungen mittels eines Tageskartensystems begrenzt werden könnte, sofern sie das erträgliche Mass zu übersteigen droht.

Zu § 13 (Öffentliche Veranstaltungen)

Die Durchführung von öffentlichen Veranstaltungen in einer öffentlichen Anlage bzw. auf einem öffentlichen Platz erfolgt in der Regel in der Form des gesteigerten Gemeingebrauchs. Richtschnur für die Aufnahme von Veranstaltungen in die Belegungspläne für stark beanspruchte öffentliche Plätze und Anlagen werden die von der Koordinationsgruppe Öffentlicher Raum (KÖR) erarbeiteten „Ortsbeschriebe“ bilden. Diese legen unter anderem fest, für welche Veranstaltungen sich die betreffenden Plätze bzw. Anlagen eignen.

Zu § 14 (Grossanlässe)

Für Grossanlässe gelten erhöhte Anforderungen, namentlich was die öffentliche Sicherheit und Ordnung angeht. Darüber hinaus sind für solche Veranstaltungen ein Verkehrskonzept (Priorisierung des öffentlichen Verkehrs) sowie ein Konzept zur Vermeidung bzw. zur Beseitigung des Abfalls auszuarbeiten. Unter diesem Titel kann den Veranstalterinnen bzw. Veranstaltern beispielsweise die Auflage gemacht werden, Mehrweggebinde zu verwenden oder ein Pfandsystem für Getränkeflaschen und/oder Geschirr einzuführen.

Es kann unterschieden werden zwischen einmaligen und wiederkehrenden Grossanlässen. Wiederkehrende Grossanlässe sind beispielsweise die „Zuger Chesslete“, die Fastnachtsumzüge, die Zugerberg-Classic, der Zytturmtriathlon, das Seefest, das Boardstock Festival, die Jazz-Night, die Zuger Messe und der Zuger Märliunntig.

Zu § 15 (Strassenkunst)

Auch bei der Benützung des öffentlichen Grundes zwecks Darbietungen der Strassenkunst handelt es sich um eine Form des gesteigerten Gemeingebrauchs. Hierfür gibt es bereits einen Rechtserlass, nämlich die Verordnung über die Strassenkunst vom 1. April 2003 (siehe Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse, Band 11, S. 17; SRZ 441.6). Dieser Erlass ist noch verhältnismässig jung. Er hat sich weitgehend bewährt, weshalb er auch unter dem neuen Recht weiter gelten soll. Ergänzt werden soll der Erlass mit der Möglichkeit, die Anzahl der gleichzeitig aktiven Strassenkünstlerinnen bzw. Strassenkünstler durch die Vergabe von „Tageskarten“ zu begrenzen. In formeller Hinsicht werden geringfügige Anpassungen vorzunehmen sein (insbesondere Streichung der Strafbestimmung). Mit der vorliegenden förmlichen Rechtsetzungsdelegation zugunsten des Stadtrates soll eine einwandfreie Rechtsgrundlage für eine Verbindung mit der neuen Strafbestimmung unter § 22 Abs. 1 Bst. k (Verletzung der für die Strassenkunst geltenden allgemeinverbindlichen Vorschriften) geschaffen werden.

Zu § 16 (Sondernutzung)

Bei der Sondernutzung geht es um eine derart intensive Nutzung einer öffentlichen Sache oder von Teilen einer öffentlichen Sache durch eine einzelne natürliche oder juristische Person, dass der Gemeingebrauch für die Allgemeinheit wesentlich eingeschränkt oder gar ausgeschlossen ist. Typische Beispiele für die Sondernutzung sind die Überbauung von öffentlichem Grund mit privaten Bauten, das Verlegen von Leitungen in den öffentlichen Grund und die Benützung des öffentlichen Grundes im Rahmen der Boulevardgastronomie.

Auf längere Dauer ausgerichtete Sondernutzungen (namentlich Überbauten und Durchleitungsrechte) sind in aller Regel im Rahmen einer Sondernutzungskonzession zu bewilligen. Die Benützung von öffentlichem Grund im Rahmen der Boulevardgastronomie kann auch in der Form einer einfachen Nutzungsvereinbarung erfolgen.

Sondernutzungskonzessionen sind stets zu befristen. Das Gemeinwesen soll sich seiner Hoheit über die öffentlichen Sachen nicht auf unbeschränkte Dauer entäussern.

Eine Sondernutzung verunmöglicht häufig die Mitbenützung der öffentlichen Sache durch weitere an der Benützung Interessierte oder schränkt sie zumindest stark ein. Deshalb ist dort, wo mit mehreren Interessierten gerechnet werden muss, die Konzessionsvergabe in einem fairen und rechtstaatlich einwandfreien Verfahren vorzunehmen. Diese Anforderung hat ihren Niederschlag unter anderem in Art. 2 Abs. 7 des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt vom 6. Oktober 1995 (Binnenmarktgesetz, BGBM; SR 943.02) gefunden. Nach Art. 2 Abs. 7 BGBM hat die Übertragung der Nutzung kantonaler und kommunaler Monopole auf Private auf dem Weg der Ausschreibung zu erfolgen und darf Personen mit Niederlassung oder Sitz in der Schweiz nicht diskriminieren. Eine gewichtige Ausnahme von dieser Ausschreibungspflicht gilt allerdings gestützt auf Art. 3a des Bundesgesetzes über die Stromversorgung vom 23. März 2007 (Stromversorgungsgesetz, StromVG; SR 734.7) für den Bereich der elektrischen Übertragungs- und Verteilnetze. Überdies ist in der Lehre umstritten, ob die Ausschreibungspflicht auch für faktische Monopole bzw. die Erteilung von Sondernutzungskonzessionen für die Benützung des öffentlichen Grundes zur Anwendung gelangt. Ein höchstrichterlicher Entscheid zu dieser Frage steht nach wie vor aus. Bei dieser unsicheren Rechtslage soll darauf verzichtet werden, in den vorliegenden Erlass eine Pflicht zur öffentlichen Ausschreibung von Sondernutzungskonzessionen aufzunehmen. Abgesehen davon vertritt der Stadtrat die Auffassung, die Stadt solle sich nicht mit einer gesetzlichen Verpflichtung zur öffentlichen Ausschreibung von Sondernutzungskonzessionen unnötig selber binden. Der Zwang zur Ausschreibung solle grundsätzlich auf diejenigen Fälle beschränkt werden, in denen eine solche gestützt auf übergeordnetes Recht zwingend vorgeschrieben ist. In den übrigen Fällen solle die Vergabebehörde frei sein in der Wahl des Vergabeverfahrens.

Mit der Sondernutzungskonzession wird zwar die betreffende intensive Nutzung des öffentlichen Grundes bewilligt. Sind für die Konzessionsausübung jedoch zusätzlich noch feste bauliche Einrichtungen erforderlich, bedürfen diese darüber hinaus auch einer Baubewilligung. Das Baubewilligungsverfahren richtet sich nach der Bauordnung der Stadt Zug vom 7. April 2009 (BO; Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse, Band 12, S. 161, SRZ 401).

Zu § 17 (Gebühren)

Die einfache, bestimmungsgemässe Benützung von öffentlichen Plätzen und Anlagen im Rahmen des schlichten Gemeingebrauchs ist gebührenfrei. Sobald diese Nutzung jedoch intensiviert wird, soll hierfür eine Verwaltungsgebühr erhoben werden. Für die Bemessung der Gebührenhöhe gelten das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip. Das Kostendeckungsprinzip schreibt vor, dass die Gebühr nicht höher sein darf, als die für die öffentliche Hand aus der Beschaffung, dem Betrieb und dem Unterhalt der öffentlichen Sache entstehenden Kosten. Gemäss dem Äquivalenzprinzip wiederum muss die Gebühr in einem angemessenen Verhältnis stehen zum Nutzen, den eine Nutzerin bzw. ein Nutzer aus dem Gebrauch der Sache erzielen kann. Das Äquivalenzprinzip ist mitunter ein Anwendungsfall des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes. Sind mit einer Nutzung in Form des gesteigerten Gemeingebrauchs erhebliche wirtschaftliche Vorteile verbunden, dürfen diese bei der Gebührenbemessung mitberücksichtigt werden. Mit anderen Worten sind die entscheidenden Organe in diesen Fällen nicht mehr strikt an das Kostendeckungsprinzip gebunden.

Bei ausschliesslicher Benützung zu privaten Zwecken (Sondernutzung) kann der Stadtrat die Abgabenhöhe grundsätzlich frei festlegen. Insbesondere darf eine solche Abgabe auch einen fiskalischen Charakter aufweisen. D.h. für die Bemessung der Abgabenhöhe gilt weder das Kostendeckungs- noch das Äquivalenzprinzip. Die Nutzung der Sache kann auch schlicht der oder dem Meistbietenden vergeben werden. Mit Blick auf eine möglichst nachvollziehbare und einheitliche Praxis macht es allerdings Sinn, dass der Stadtrat für gewisse Arten von Sondernutzungen eine Gebührenordnung erlässt. Mit dem StRB Nr. 521.07 betreffend Verordnung über die Konzessionsgebühren für die Sondernutzung von öffentlichem Grund vom 26. Juni 2007 (vgl. Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse der Stadt Zug, Band 12, S. 38; SRZ 275) hat der Stadtrat dies bereits getan. Diese Verordnung soll – in leicht angepasster Form – auch unter dem neuen Reglement über die Benützung der öffentlichen Anlagen weiter gelten.

Zu § 18 (Zuständigkeiten)

Die Zuständigkeit für die Vollziehung des vorliegenden Reglements ist grundsätzlich zweigeteilt: Alle Entscheidungen von grösserer Tragweite sollen vom Stadtrat ausgehen. Dies gilt namentlich für die Erteilung von Sondernutzungskonzessionen und die Bewilligung von einmaligen oder erstmalig durchgeführten Grossanlässen. Bei der Erteilung von Sondernutzungskonzessionen für bauliche Einrichtungen (Bauten, Überbauten oder Durchleitungen) ist antragstellendes Departement das Baudepartement. Das Finanzdepartement ist jeweils zu einem Mitbericht einzuladen. Für die übrigen Bewilligungsverfahren und alle weiteren Vollzugshandlungen im Zusammenhang mit dem vorliegenden Erlass soll grundsätzlich das Departement Soziales, Umwelt und Sicherheit (SUS) bzw. die diesem Departement unterstellte Abteilung Sicherheit und Verkehr zuständig sein. Vorbehalten bleiben diejenigen Fälle, in denen die Zuständigkeit von Gesetzes wegen bei einer anderen Instanz, namentlich bei einer kantonalen Behörde, liegt.

Eine Ausnahme von dieser Zuständigkeitsordnung soll ebenfalls für Konzessionen gelten, die für die Stadt Zug von sehr grosser Tragweite sind. Solche Konzessionen sollen – weiterhin – durch den Grossen Gemeinderat erteilt werden. Dabei geht es vor allem um Konzessionen im Monopolbereich bzw. um solche für grossflächige Leitungsnetze bei der städtischen Wasser-, Elektrizitäts- und Gasversorgung. Darunter sollen inskünftig auch Wärme- bzw. Kälteversorgungen, die sich über grössere Gebiete erstrecken, fallen.

Auch für öffentlich zugängliche Anlagen im Betriebsgebrauch soll die Zuständigkeit für die Erteilung von Bewilligungen für den gesteigerten Gemeingebrauch beim Departement SUS bzw. bei der Abteilung Sicherheit und Verkehr liegen. Damit kann gewährleistet werden, dass die Gesuchstellerinnen bzw. Gesuchsteller nur eine einzige (und stets dieselbe) Stelle kontaktieren müssen. Im Fall von Anlagen im Betriebsgebrauch haben die Bewilligungsbehörden jedoch mit der für den Betrieb verantwortlichen Verwaltungseinheit Rücksprache zu nehmen. Beispielsweise ist dies für Aussenanlagen von Schulen das Rektorat der Stadtschulen oder für Aussensportanlagen die Abteilung Sport.

Zu § 19 (Verfahren)

Für öffentliche Veranstaltungen ist auch in der Stadt Zug oft eine Mehrzahl von Bewilligungen erforderlich. Zu denken ist etwa an folgende Bewilligungen: Bewilligung zur Benützung des öffentlichen Grundes, Alkoholausschankbewilligung, Bewilligung zum Betrieb von Lautsprecheranlagen, feuerpolizeiliche Bewilligungen, Reklamebewilligungen usw. usf. Die Koordinationspflicht gilt mittlerweile für alle Gebiete des Verwaltungsrechts. Aus diesem Grund hat auch hier die federführende Leitbehörde dafür zu sorgen, dass die erforderlichen Bewilligungen in einem einheitlichen, koordinierten Verfahren erteilt werden.

Zu § 20 (Ausschluss von der Benützung)

Der Ausschluss von der Benützung einer öffentlichen Anlage ist eine äusserst einschneidende Massnahme administrativer Natur. Sie soll nur in schwerwiegenden Fällen und als eigentliche „ultima ratio“ zur Anwendung gelangen. Da solche Massnahmen verhältnismässig sein müssen, sind sie in aller Regel zu befristen.

Zu § 21 (Ersatzvornahme)

Grundsätzlich ist die Möglichkeit der Ersatzvornahme bereits unter § 95 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 162.1) verankert. Um diese Vollzugbestimmung zur Anwendung zu bringen, ist allerdings ein rechtskräftiger Entscheid erforderlich, der sich insbesondere auch über die materiell-rechtlichen Ansprüche im Zusammenhang mit der streitigen Verwaltungssache äussern muss. Bis ein derartiger vollstreckbarer Entscheid vorliegt, dauert es oft Jahre. Im Zusammenhang mit der (illegalen) Benützung von öffentlichen Sachen kann indessen nicht so lange zugewartet werden. Aus diesem Grund soll mit § 21 eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, welche es erlaubt, unmittelbar gestützt auf den Umstand, dass keine Benützungsbewilligung vorliegt, eine Zwangsräumung anzuordnen und mittels Ersatzvornahme durchzusetzen. Dies, ohne dass zuerst über die materiell-rechtliche Frage entschieden werden muss, ob der betreffenden Nutzerin bzw. dem betreffenden Nutzer (nachträglich) eine Nutzungsbewilligung erteilt werden muss oder nicht.

Zu § 22 (Strafbestimmung)

Beim Vollzug der Benützungsvorschriften über öffentliche Sachen im Gemeingebrauch spielen Strafbestimmungen eine wichtige Rolle. Oft stellen solche repressiven Massnahmen das einzige wirksame Mittel dar, um einer Benützungsvorschrift zum Durchbruch zu verhelfen. Auf strafrechtliche Sanktionen kann folglich bei der Regelung der Benützung des öffentlichen Raumes nicht gänzlich verzichtet werden. Nach dem Grundsatz „nulla poena sine lege stricta“ (keine Strafe ohne ausreichend umschriebene Strafnorm) sind die mit Strafe bedrohten Tatbestände möglichst genau und vollständig zu umschreiben.

Wie bereits vorstehend unter Ziff. 2.4 ausgeführt, bedürfen gemeindliche Strafbestimmungen spätestens seit dem Inkrafttreten des kantonalen ÜStG zwingend einer Rechtsgrundlage auf Stufe „allgemeinverbindliches Gemeindereglement“. Diese Rechtsgrundlage soll mit der vorliegenden Strafbestimmung geschaffen werden. Im Gegenzug sollen fünf bisher lediglich auf Stufe Verordnung angesiedelte Strafbestimmungen aufgehoben werden.

Was die strafbaren Handlungen im Einzelnen angeht, ist festzustellen, dass Sachbeschädigungen und Verunreinigungen an bzw. von öffentlichen Sachen bereits gestützt auf Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches bzw. des kantonalen ÜStG mit Strafe bedroht sind. Deshalb kann in der vorliegenden Strafbestimmung auf die Aufzählung dieser Straftatbestände verzichtet werden. Dasselbe gilt für das Verrichten der Notdurft ausserhalb sanitärer Einrichtungen und das Liegenlassen bzw. das nicht korrekte Entsorgen von Hundekot.

Neu soll hingegen das Füttern von Tauben auf öffentlichen Strassen und Plätzen nicht mehr unter Strafe gestellt werden.

Zu § 23 (Inkrafttreten)

Da das geltende Verordnungsrecht auf dem Gebiet der Benützung des öffentlichen Raumes teilweise widerrechtlich geworden ist, soll das vorliegende Reglement in absehbarer Zeit in Kraft gesetzt werden können. Ein Inkrafttreten am 1. Januar 2018 scheint dabei – auch im Fall, dass das fakultative Referendum gegen den Erlass ergriffen wird – realistisch zu sein.

Zu § 24 (Aufhebung bisherigen Rechts)

Das Reglement über die Ausführung von Grabarbeiten im öffentlichen Strassengebiet vom 15. Dezember 1938 hat einerseits baupolizeirechtliche Fragen zum Gegenstand; darüber hinaus enthält es aber auch Regeln zur Benützung des öffentlichen Grundes. Das Reglement ist mittlerweile vollkommen überholt und wird seit Jahren oder gar Jahrzehnten nicht mehr angewendet. Deshalb ist die vorliegende Gelegenheit zu nutzen, um das inhaltlich überholte Reglement auch formell ausser Kraft zu setzen.

Das mit dem Inkrafttreten des vorliegenden Reglements gegenstandslos gewordene Verordnungsrecht wird mittels eines separaten Stadtratsbeschlusses aufzuheben sein.

Zu § 25 (Übergangsrecht)

Sondernutzungskonzessionen bzw. –vereinbarungen begründen Dauerrechtsverhältnisse. Während der festen Laufzeit solcher Rechtsverhältnisse gelten die beim Vertragsabschluss bzw. bei der Konzessionerteilung vereinbarten Rechte und Pflichten der Beteiligten in der Regel unverändert weiter. Daran ändert auch eine in der Zwischenzeit eingetretene Rechtsänderung grundsätzlich nichts. Ist die bestimmte Geltungsdauer aber abgelaufen oder kann das Rechtsverhältnis gekündigt werden, hat eine Vertragsanpassung auf den frühest möglichen Termin hin zu erfolgen.

4. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

In der Zeit zwischen anfangs Januar 2016 und Ende März 2016 führte der Stadtrat ein Vernehmlassungsverfahren bei den folgenden Organisationen bzw. Institutionen durch:

- im Grossen Gemeinderat der Stadt Zug vertretene politische Parteien
- Zuger Polizei
- Korporation Zug
- Bürgergemeinde Zug
- Katholische Kirchgemeinde Zug
- Reformierte Kirche Kanton Zug
- Nachbarschaften und Quartiervereine der Stadt Zug
- Trägerschaften von wiederkehrenden Grossveranstaltungen (Biomarkt, Boardstock, Chesslete/Chesselwy, Fasnachtsumzug Letzibutzäli, Gluscht Zug, Jazz Night, MärliSonntag, Open Air Kino, Quer durch Zug, Rock the Docks, Schwimmfest, Springkonkurrenz, Stierenmarkt, Weihnachtsmarkt Zeughausgasse, Zuger Chriesisturm, Zuger Seefest, Zuger Messe und Zytturm Triathlon)

Eine Stellungnahme haben eingereicht: politische Parteien/Fraktionen (Alternative-CSP, CVP, FDP, SVP), die Sicherheitsdirektion des Kantons Zug, die Katholische Kirchgemeinde Zug, die Reformierte Kirchgemeinde des Kantons Zug sowie Trägerschaften von wiederkehrenden Grossveranstaltungen (Chesslete/Chesselwy, Zunft der Letzibuzäli, Jazz Night, Märliunntig, Zuger Seefest, Zuger Messe, Verein Zuger Jugendtreffpunkte). Alle Nachbarschaften und Quartiervereine in der Stadt Zug haben auf eine Stellungnahme verzichtet.

Die zur Vernehmlassung Eingeladenen äusserten sich in ihren Stellungnahmen grundsätzlich grossmehrheitlich positiv zur Vorlage. Im Wesentlichen wird aber befürchtet, dass mit dem neuen Reglement die Anliegen der Anwohnerinnen und Anwohner nach "Ruhe" höher gewichtet werden als die Interessen der Veranstalter respektive der Allgemeinheit. Es wird zudem erwartet, dass mit dem neuen Reglement der administrative Aufwand insbesondere für Veranstalter von Grossanlässen vereinfacht wird und die Gebühren weiterhin moderat ausfallen. Einzig die SVP lehnte die Vorlage als viel zu weitgehend, zu kompliziert und in diesem Umfang unnötig ab.

5. Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- auf die Vorlage einzutreten,
- das beiliegende Reglement über die Benützung der öffentlichen Anlagen in 1. Lesung zu verabschieden.

Zug, 29. November 2016

Dolfi Müller
Stadtpräsident

Beat Moos
Stadtschreiber-Stv.

Beilagen:

1. Beschlussentwurf für die 2. Lesung
2. Reglement über die Benützung der öffentlichen Anlagen: Entwurf
3. Richtlinien zur Benützung des öffentlichen Grundes in der Fassung vom 28. April 2015
4. Antwortschreiben des Regierungsrates des Kantons Zug vom 1. April 2014 betreffend Gemeindestrafrecht nach § 2 ÜStG
5. Leitbild „freiraum-zug“ vom März 2013
6. Reglement über die Ausführung von Grabarbeiten im öffentlichen Strassengebiet vom 15. Dezember 1938

Die Vorlage wurde vom Departement Soziales, Umwelt und Sicherheit in Zusammenarbeit mit dem städtischen Rechtsdienst verfasst. Weitere Auskünfte erteilt Ihnen gerne Stadtrat Urs Raschle, Departementsvorsteher, Tel. 041 728 22 51.

Beschlussentwurf für 2. Lesung

Beschluss des Grossen Gemeinderats von Zug Nr.

betreffend Reglement über die Benützung der öffentlichen Anlagen

Der Grosse Gemeinderat von Zug **beschliesst** in Kenntnis von Bericht und Antrag des Stadtrats Nr. 2420 vom 29. November 2016 (1. Lesung) und Nr. Vorlage-Nr. vom Datum (2. Lesung):

1. Das Reglement über die Benützung der öffentlichen Anlagen wird zum Beschluss erhoben.
2. Das Reglement über die Benützung der öffentlichen Anlagen tritt unter dem Vorbehalt des fakultativen Referendums gemäss § 8 der Gemeindeordnung der Stadt Zug am 1. Januar 2018 in Kraft. Es wird im Amtsblatt des Kantons Zug bekannt gegeben und in die Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse aufgenommen.
3. Der Stadtrat wird mit dem Vollzug beauftragt.
4. Gegen diesen Beschluss kann
 - a) gemäss § 17 Abs. 1 des Gemeindegesetzes in Verbindung mit §§ 39 ff. des Verwaltungsverfahrensgesetzes beim Regierungsrat des Kantons Zug, Postfach, 6301 Zug, schriftlich Verwaltungsbeschwerde erhoben werden. Die Beschwerdefrist beträgt 20 Tage und der Fristenlauf beginnt am Tag nach der Veröffentlichung im Amtsblatt. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und eine Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist genau zu bezeichnen. Die Beweismittel sind zu benennen und soweit möglich beizulegen.
 - b) gemäss § 17^{bis} des Gemeindegesetzes in Verbindung mit §§ 67 ff. des Wahl- und Abstimmungsgesetzes wegen Verletzung des Stimmrechts beim Regierungsrat des Kantons Zug, Postfach, 6301 Zug, schriftlich Stimmrechtsbeschwerde erhoben werden. Die Beschwerdefrist beträgt zehn Tage und der Fristenlauf beginnt am Tag nach der Veröffentlichung im Amtsblatt. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und eine Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist genau zu bezeichnen. Die Beweismittel sind zu benennen und soweit möglich beizulegen.

Zug,

Karin Hägi
Präsidentin

Martin Würmli
Stadtschreiber

Referendumsfrist: