

## Grosser Gemeinderat, Vorlage

### Reglement über die Benützung der öffentlichen Anlagen: 1. Lesung

Bericht und Antrag der Spezialkommission (SpK) zum Reglement über die Benützung der öffentlichen Anlagen aus den Sitzungen vom 8. März 2017 und 17. März 2017.

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen der Spezialkommission des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug erstatte ich Ihnen gemäss den §§ 15 und 20 GSO folgenden Bericht:

#### 1. Ausgangslage

Ich verweise auf den Bericht und Antrag Nr. 2420 des Stadtrates vom 29. November 2016.

#### 2. Ablauf der Kommissionsarbeit

Die SpK behandelte die Vorlage intensiv an zwei Sitzungen; am Mittwoch, 8. März 2017 in Siebner-Besetzung und abschliessend am Freitag, 17. März 2017 ebenfalls in Siebner-Besetzung (ein Mitglied musste diese Sitzung früher verlassen). An Stelle des gewählten Kommissionsmitgliedes Martine Meng, SVP, die aus zeitlichen Gründen noch vor der Aufnahme der Kommissionsarbeit zurücktrat, wurde Manfred Pircher, SVP, vom GGR in die Spezialkommission gewählt.

Die Beratungen erfolgten an beiden Sitzungen in Anwesenheit von Stadtrat Urs Raschle, Vorsteher Departement SUS sowie Daniel Stadlin, Departementssekretär Departement SUS. Auf die Vorlage wurde eingetreten.

#### 3. Erläuterungen der Vorlage

Der zuständige Stadtrat, Urs Raschle, erläutert einleitend mit einer PowerPoint-Präsentation die Beweggründe des Stadtrates zur Erstellung des vorliegenden Reglements wie folgt:

Die Verwaltung stellt in den letzten Jahren eine Zunahme von Bewilligungsgesuchen für Veranstaltungen und einen erheblich steigenden Nutzungsdruck auf den öffentlichen Raum fest. Die rege Nutzung des öffentlichen Raums ist einerseits erfreulich und andererseits ist diese aber vermehrt mit unerwünschten Begleiterscheinungen wie Littering, Vandalismus und nicht zuletzt auch mit zunehmenden Interessenskonflikten zwischen Anwohnern und Veranstaltern verbunden. Allgemeinverbindliche Regeln für die Benützung des öffentlichen Raums fehlen. Vieles ist der Praxis überlassen, was zunehmend zu Rechtsunsicherheiten und –ungleichheiten führt.

Per 1. Oktober 2013 ist das Kantonale Übertretungsstrafgesetz (ÜStG; 312.1) in Kraft getreten. Gemeindliches Strafrecht kann demnach nur noch nach allgemeinverbindlichen Gemeindereglementen durchgesetzt werden. Die Stadt Zug verfügt zwar über Richtlinien für die Benützung des öffentlichen Grundes (2. Oktober 2007). Diese sind aber nur behördenverbindlich und nicht – wie oben erwähnt – allgemeinverbindlich durchsetzbar. Es fehlen somit Rechtsvorschriften (allgemeinverbindliche Regeln) für die Benützung des öffentlichen Grundes.

Das nun in Beratung befindliche Reglement soll liberal die nötigsten Regeln für die Benützung der öffentlichen Anlagen in einem übersichtlichen Erlass festhalten und eine kommunale Rechtsgrundlage schaffen. Ziel ist es, damit eine Entschärfung im Spannungsfeld "Belebung der Stadt" und "Rücksicht auf Anwohner" zu erreichen.

Die Ersten Vorarbeiten dazu wurden bereits im Jahr 2012 durch die verwaltungsinterne "Gruppe Koordination öffentlicher Raum" (KÖR) aufgenommen. In einem öffentlichen Mitwirkungsverfahren wurde das Projekt "freiraum-zug" erarbeitet. In der Folge (2015) wurden durch die KÖR – in enger Zusammenarbeit mit Fachleuten der Hochschule Luzern – zudem Ortsbeschriebe für öffentliche Plätze erstellt, welche die vielfältigen Möglichkeiten für Veranstaltungen aufzeigen.

Letztendlich wurde der Entwurf des Reglements einem breitangelegten Vernehmlassungsverfahren unterzogen. Zur Stellungnahme eingeladen wurden Vereine und Institutionen, Nachbarschaften und Quartiervereine, politische Parteien sowie der Kanton (Sicherheitsdirektion und Zuger Polizei).

Im Ergebnis bezweckt das in Beratung befindliche Reglement also:

- die Gleichbehandlung der verschiedenen Nutzer/Veranstalter;
- keine "Verschärfung" von Vorschriften und Auflagen;
- eine einwandfreie Rechtsgrundlage für kommunale Strafbestimmungen in einem übersichtlichen Erlass.

## **4. Beratung**

### 4.1. Allgemeine Ausgangslage

Einstimmig will die Kommission auf das Geschäft eintreten, damit die Rechtslücke beseitigt werden kann. Das Reglement soll die Stadt Zug beleben, keine zusätzlichen Aufwände für Vereine und Veranstalter schaffen, die Verwaltungsarbeit vereinfachen und der Bevölkerung die Handhabung bei der Benützung der öffentlichen Anlagen aufzeigen. Dazu wird die Möglichkeit erwähnt, dass im Anschluss an die Verabschiedung vom Reglement eine vereinfachtere Dokumentation (bspw. Flyer) erstellt wird, welche das Reglement kurz und prägnant beschreibt.

### 4.2. Beratung über die einzelnen Bestimmungen des Reglements über die Benützung der öffentlichen Anlagen

#### **§ 1: Zweck**

Die Kommission bekundet bei diesem Paragraphen die Belebung der Stadt Zug durch Veranstaltungen auf öffentlichem Grund. Ebenfalls wird auch die Meinungsfreiheit diskutiert und begrüsst. Anfragen von zweifelhaften Gruppierungen, welche übergeordnetes Recht verletzen, können abgelehnt werden und andere Mechanismen (u.a. mit der Zuger Polizei) würden zum Zuge kommen.

Zu Abs. 1:

Keine Bemerkung, so beschlossen. (Bei weiteren stillschweigend beschlossenen Paragraphen oder Absätzen wird auf diesen Kommentar verzichtet.)

Zu Abs. 2:

Die Aufzählung soll mit einer positiven Formulierung beginnen und zeigen, dass die Stadt Zug Veranstaltungen begrüsst: a) Belegung der öffentlichen Anlagen der Stadt Zug durch die Ermöglichung von öffentlichen Veranstaltungen.

Beschluss

*Die SpK stimmt dem Antrag mit 6:0 Stimmen zu.*

Ein weiterer Antrag betrifft e): Bst. e) (neu f) Schutz der Nachbarschaft [...] soll gestrichen werden, vor allem, da dies in übergeordnetem Recht (ZGB und USG) bereits geregelt ist. Die Kommission erachtet das aufwändigere Verfahren nach zivilrechtlichem Weg für die Nachbarschaft als zumutbar. Festgehalten werden muss, dass auch mit einer solchen Lösung sowohl der Verwaltungs- wie auch der Zivilrechtliche Weg offen steht. Desweiteren ist die Kommission der Meinung, dass in gewissen Gebieten auch Lärm-, Licht- oder Geruchsemissionen (oder ähnliches) entstehen dürfen.

Beschluss

*Die SpK stimmt dem Antrag auf Streichung von Bst. e) (neu f) mit 6:0 Stimmen zu.*

## **§ 2: Geltungsbereich**

Zu Abs. 1:

Dieses Reglement gilt effektiv nur für Anlagen, die der Stadt gehören und nicht für private Grundstücke. D.h. für den Bahnhof, Metalli usw. ist dieses Reglement nicht anwendbar. In diesen Anlagen hat der Grundeigentümer das Recht festzulegen, was erlaubt bzw. nicht erlaubt ist.

Beschluss

*Die SpK stimmt dieser Präzisierung stillschweigend zu.*

Zu Abs. 3:

Die Kommission will keine Erweiterung vom Reglement auf Strassen und Wege. Dieser Absatz hätte vor allem für eine Leinenpflicht für Hunde auf Strassen und Wegen Wirkung. Damit kann eine Leinenpflicht für Hunde auf Strassen und Wegen „nur“ empfohlen werden. Die Handhabung von Hunden auf öffentlichen Anlagen regelt dieses Reglement in Paragraph 5.

Beschluss

*Die SpK stimmt dem Antrag mit 4:3 (Stichentscheid Präsident) zu.*

## **§ 3: Begriffe**

Zu Abs. 2:

Präzisierung, dass es sich analog Abs. 1 nur um städtische öffentlich zugängliche Anlagen im Betriebsgebrauch handelt. Die Ergänzung mit städtischen Schulen und städtischen Aussensportanlagen präzisiert, dass nur städtische Anlagen unter dieses Reglement fallen und Fremdanlagen, wie z.B. eine Kantonsschule, nicht.

Beschluss

*Die SpK stimmt der Präzisierung stillschweigend zu.*

Zu Abs. 6:

Ein Anlass, welcher für jedermann zugänglich ist, bedeutet, dass niemand ausgeschlossen werden kann. Es bedeutet nicht, dass der Zugang gratis sein muss, da es allenfalls eine Sondernutzung sein kann.

Ein Antrag wird gestellt, dass lästig durch übermässig ersetzt werden soll, da dies im Gesetz mit „übermässigen Einwirkung“ zitiert ist.

Beschluss

*Die SpK stimmt dem Antrag stillschweigend zu.*

Zu Abs. 7:

Die Zahl 5'000 wurde vom Stadtrat definiert und erscheint der Kommission plausibel. Veranstaltungen wie die Jazz Night, Seefest oder Boardstock haben über 10'000 Besuchende sowie Mitwirkende.

Ein Antrag, um litera b), c) und d) zu streichen wurde mit 4:2 Stimmen abgelehnt. Der Antrag wurde gestellt, da diese Kriterien etwas „gummig“ seien. Die Mehrheit jedoch wollte, dass der Veranstalter hier in die Pflicht genommen werden kann.

**§ 4: Grundsätze für alle Benützungsarten**

Zu Abs. 2:

Der Antrag, um beim ersten Satz „und die Nachbarschaft“ zu ergänzen wird mit 5:1 Stimmen angenommen.

Beschluss

*Die SpK stimmt dem Antrag mit 5:1 zu.*

Der zweite Satz soll gestrichen, da die Nachbarschaft neu (siehe vorhergehender Antrag) im ersten Satz erwähnt ist.

Beschluss

*Die SpK stimmt dem Antrag mit 5:1 zu.*

Das Wort gleichzeitig präzisiert den Begriff „Benützerinnen und Benützer“. Damit ist klar, dass Benutzende, welche zur selben Zeit die Anlage benutzen, gemeint sind.

Beschluss

*Die SpK stimmt dem Antrag stillschweigend zu.*

Zu Abs. 3:

Dieser Absatz gibt die Grundlage, dass zweifelhafte Gruppierung, welche gegen übergeordnetes Recht verstossen, abgelehnt werden können.

**§ 5: Benützungseinschränkungen**

Zu Abs. 1:

Im Zusammenhang mit der Diskussion bei Paragraph 2 Abs. 3 möchte die Kommission nur eine „Kann-Formulierung“ bei öffentlichen Anlagen. Darum wird die Leinenpflicht für Hunde neu in Absatz 2 litera c) geführt.

Zu Abs. 2:

Präzisierung betrifft das zuständige Organ.

Beschluss

*Die SpK stimmt dem Antrag stillschweigend zu.*

Wie mit Hunden und vor allem deren Halterinnen und Halter umgegangen werden soll, ist umstritten. Ein Teil der Kommission erachtet es als störend, dass eine Leinenpflicht oder sogar ein Hundeverbot auf allen öffentlichen Anlagen ausgesprochen werden kann und sieht eher die Sensibilisierung der Hundehalterinnen und Hundehalter als geeignetes Mittel an. Die Anlagen, wo ein Hundeverbot oder die Leinenpflicht errichtet werden soll, sollen konkret genannt werden, lautet eine Forderung.

Die Mehrheit der Kommission jedoch begrüsst die Lösung in diesem Reglement. Mit der Beibehaltung der Buchstaben c) und d) können Hundehalterinnen und Hundehalter gebüsst werden (Abstimmungsresultat 4:2). Die Kommission behandelte auch die Möglichkeit, dass ein allfälliges Hundereglement ausserhalb von diesem Reglement geschaffen werden soll. Die Kommission lehnt diese Variante jedoch ab (Abstimmungsresultat 5:1).

Im Anschluss an die Hundediskussion stellt ein Mitglied den Antrag, den Paragraphen mit einem Pferdeverbot zu ergänzen. Wenn ein solches Verbot in diesem Reglement nicht berücksichtigt ist, hat der Stadtrat diesbezüglich keine rechtliche Grundlage, wenn nötig, gesetzeskonform zu handeln.

#### Beschluss

*Die SpK stimmt dem Antrag mit 6:0 zu.*

#### **§ 6: Alkoholverbot**

Die SpK begrüsst die Bemühungen betreffend der Litteringproblematik. Ein Alkoholverbot oder Alkoholmitbringverbot in öffentlichen Anlagen führt jedoch zu weit und trifft die falschen Personen. Die Litteringproblematik ist im kantonalen Litteringgesetz geregelt und es bestehe ja auch kein Rauchverbot, da vor allem Raucher Zigarettenkippen wegschmeissen, meint ein Mitglied. Die Hauptproblematik von Glasscherben kann auch durch gläserne Behältnisse für nicht alkoholische Getränke entstehen. Anstelle eines Alkoholverbots soll mit § 6 neu ein mögliches Verbot für gläserne Behältnisse formuliert werden. Die Möglichkeit für ein Verbot für gläserne Behältnisse (als "Kann-Bestimmung") für einzelne Anlagen soll aufgenommen werden.

#### Beschluss

*Die SpK stimmt dem Antrag, den Paragraphen Alkohol zu streichen und mit einem Verbot für gläserne Behältnisse zu ersetzen, mit 6:0 zu.*

#### **§ 10: Haftung der Benützerinnen und Benützer**

Zu Abs. 2:

Üblicherweise hat ein Veranstalter eine Haftpflichtversicherung für Anlässe, wie sie in der Stadt Zug stattfinden, mit einer Versicherungsdeckung von CHF 5 Mio. Eine unbegrenzte Deckung gewährt keine Versicherungsgesellschaft. Eine Deckung von CHF 10 Mio. ist für Anlässe, wie sie in Zug stattfinden, nicht üblich. Die Bewilligungsbehörde benötigt in jedem Fall eine Kopie der Police.

#### **§ 11: Schlichter Gemeingebrauch**

Zu Abs. 3:

Präzisierung von dieser Ziffer, damit klar ist, wer den Gebrauch einschränken kann.

#### Beschluss

*Die SpK stimmt dem Antrag mit 6:0 zu.*

#### **§ 12: Gesteigerter Gemeingebrauch**

Zu Abs. 2a:

Die Strassenkunst wird in Paragraf 15 gehandhabt.

#### Beschluss

*Die SpK stimmt dem Antrag mit 6:0 zu.*

#### **§ 13: Öffentliche Veranstaltungen**

Die SpK diskutiert hier die Möglichkeit, ob Anlässe von zweifelhaften Gruppierungen verboten werden könnten. Sehr wahrscheinlich müssten derartige Auftritte bewilligt werden (sofern keine übergeordneten Gesetze gebrochen werden) und die Stadt müsste die entsprechenden Sicherheitsvorkehrungen treffen. Wie bereits vorgehend diskutiert, bestehen nicht viele Möglichkeiten, eine Veranstaltung zu verbieten. Dies unterstützt die SpK, da die Meinungsfreiheit als wertvoll angeschaut wird.

Zu Abs. 1:  
Keine inhaltliche Änderung.

Zu Abs. 2:  
Dieser Absatz wird gestrichen, da diese Thematik bereits übergeordnet im Umweltschutzgesetz geregelt ist.

Beschluss

*Die SpK stimmt dem Antrag mit 5:1 zu.*

Zu Abs. 3:  
Dieser Absatz wird gestrichen, da diese Thematik bereits übergeordnet im ZGB sowie im Lärmreglement der Stadt Zug geregelt ist.

Beschluss

*Die SpK stimmt dem Antrag mit 4:2 zu.*

Zu Abs. 4:  
Es ist bis anhin noch nicht vorgekommen, dass ein Veranstalter seine Veranstaltung aufgrund des Belegungsplans nicht durchführen konnte. Des Weiteren sind die traditionellen Anlässe bekannt und werden von der Bewilligungsbehörde entsprechend berücksichtigt und im Belegungsplan vermerkt. Bei Engpässen wird mit dem Veranstalter die Diskussion gesucht und allfällige andere Daten oder Plätze besprochen. Traditionelle Anlässe sollen prioritär berücksichtigt werden.

**§ 14: Grossanlässe**

Eine Unterscheidung von kommerziellen Grossanlässen und Grossanlässen von Vereinen wird geprüft. Die Vereine sollen von der Verwaltung unterstützt werden. Eine erste Hilfe wird das kommende Online-Tool für die Gesuche sein. Im Sinne der Gleichbehandlung wird auf eine Unterscheidung verzichtet und dieser Zusatz daher unter „Bemerkungen“ geführt.

Beschluss

*Die SpK stimmt dem Antrag mit 6:0 zu.*

**§ 16: Sondernutzung**

Eine Sondernutzung kommt grundsätzlich zum Tragen, wenn ein Platz extrem gebraucht /beansprucht wird. Bspw. das Gabalier Konzert, wo alles abgesperrt wurde und der Besucher durch Bezahlung eines Eintrittsgeldes Einlass bekam. Im Falle der Jazz Night sind Diskussionen im Gange, ob dieser Event unter Sondernutzung fällt oder nicht. Unter Sondernutzung fallen vor allem Konzerte, Open Air Kino und dergleichen. Bei der Sondernutzung gilt es, die Themen wie Anwohner und Restaurantbesucher in der Sondernutzungsvereinbarung explizit abzudecken. Bspw. sollen Anwohner oder Gäste vom Restaurant bei einer Sondernutzung keinen Eintritt zahlen müssen, um nach Hause oder in das Restaurant gehen zu können.

**§ 17: Gebühren**

Diese Gebühren fallen in die Kompetenz des Stadtrates. Darum kommt für den öffentlichen Grund kein Gebührenreglement, sondern eine Gebührenordnung zum Einsatz. Die Kommission geht davon aus, dass die Kategorien A, B & C (A= kommerzielle Veranstalter, B = Vereine und C = Nachbarschaften, Zünfte und Kirchen) bei der Höhe der Gebühr berücksichtigt werden.

Zu Abs. 2:  
Der letzte Satz soll entfallen, da die Aussage im erwähnten Begriff "Äquivalenzprinzip" enthalten ist.

Beschluss

*Die SpK stimmt dem Antrag mit 4:1 zu.*

### **§ 19: Verfahren**

Grossanlässe erfordern meistens ebenfalls Bewilligungen seitens des Kantons und die Koordination erfolgt durch die Bewilligungsbehörde, damit hier der Veranstalter entlastet ist. Auf diese Fristen hat die Bewilligungsbehörde keinen Einfluss. Trotzdem wird es als wichtig erachtet, dass der Veranstalter zeitnah von der Bewilligungsbehörde informiert wird, ob das Gesuch wie eingereicht bewilligt wird oder wo das Konzept allenfalls angepasst werden muss usw., damit die Bewilligung erteilt werden kann.

Bei der Organisation von einem Anlass kann das Problem entstehen, dass der Stadt die Musikformation bei der Bewilligungserteilung bekannt sein muss. Die Veranstalter jedoch brauchen die Bewilligung um die Musikformation buchen zu können. Folgender Ablauf wurde der SpK beschrieben, welcher dieses Problem löst: Für die Bewilligungsbehörde reicht im ersten Moment aus, wenn sie den Musikstil kennt. Sie kann dann signalisieren, dass einer Bewilligung grundsätzlich nichts im Wege steht und die Band/Künstler kann zu einem späteren Zeitpunkt genannt werden. Oder die Bewilligungsbehörde kann ablehnen, wenn z.B. für ein Heavy Metal Konzert angefragt wird. Es kommt auch oft vor, dass alles klar ist und der Interpret absagt. Dann muss der Veranstalter aktiv auf die Bewilligungsbehörde zukommen und die Bewilligungsbehörde muss diese Änderung kurzfristig einbinden. Ausserordentliche Fälle sind nicht nur vom Veranstalter ausserordentlich zu lösen, sondern auch seitens der Bewilligungsbehörde. Diese flexible Handhabung erwartet die SpK bei vergleichbaren Hindernissen.

### **§ 22: Strafbestimmungen**

Diese Änderungen wurden aufgrund der vorhergehenden Diskussionen angepasst. Es wird der Kommission erklärt, dass wenn jemand absichtlich unrechtmässig handelt, dieser zur Verantwortung gezogen wird. Fahrlässig ist eine Verschärfung. Wenn jemand nicht vorsätzlich unrechtmässig handelt, doch durch sein Handeln pflichtwidrig in Kauf nimmt, dass etwas passieren könnte. Dafür kann man ihn auch haftbar machen.

## **5. Zusammenfassung**

Aufgrund der zur Verfügung stehenden Informationen und in Kenntnis des Berichts und Antrages des Stadtrates Nr. 2420 vom 29. November 2016 empfiehlt die SpK die Vorlage und das Reglement über die Benützung der öffentlichen Anlagen unter Berücksichtigung der eigenen Änderungsvorschläge in 1. Lesung mit **5:0 Stimmen (einstimmig) zur Annahme.**

## **6. Beratung im GGR**

Die Kommission schlägt dem GGR vor, dieses Geschäft anhand der Synopsis zu behandeln. Als Ausgangslage dient die vom Stadtrat vorgeschlagene Version.

## **7. Antrag**

Die SpK beantragt Ihnen,

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

Zug, 28. April 2017

Für die Spezialkommission

Rainer Leemann, Kommissionspräsident

Beilagen:

1. Reglement über die Benützung der öffentlichen Anlagen: Synopsis; Beratung der SpK
2. Reglement über die Benützung der öffentlichen Anlagen: Beschlussentwurf Version der SpK; Antrag auf die 1. Lesung der GPK vom 28. April 2017