

Kleine Anfrage von Gemeinderat Felix Horber und
Mitunterzeichner betreffend Bewilligungspraxis bei
politischen Aktionen

Antwort des Stadtrates vom 12. April 1994

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Vor der Volksabstimmung über den Kredit für die Weiterführung der Institution Stadtbeobachter wurden von der privaten Vereinigung Zuger Künstler verschiedene Statuen, Brunnen und ähnliche Objekte auf öffentlichen Strassen und Plätzen während einigen Tagen mit weissen Tüchern verhüllt. Mit dieser Aktion wollte die Vereinigung für die Weiterführung des Stadtbeobachters werben. In einer kleinen Anfrage vom 1. März 1994 erkundigt sich Gemeinderat Felix Horber über die Bewilligungspraxis bei politischen Aktionen. Die Verhüllung stelle einen gesteigerten Gemeingebrauch dar. Da eine solche Aktion nur gestützt auf eine behördliche Bewilligung durchgeführt werden konnte, stelle sich mit Blick auf zukünftige Abstimmungen die Frage, inwieweit der Stadtrat mit der Bewilligung von derartigen propagandistischen Aktionen überhaupt in einen Abstimmungskampf (nolens volens) eingreifen dürfe.

Die hier erfolgte Verhüllung von öffentlichen Objekten stellt, wie in der Anfrage richtig ausgeführt wird, zweifellos nicht mehr einen schlichten, sondern einen gesteigerten Gemeingebrauch von öffentlichen Sachen dar. Eine solche Inanspruchnahme von öffentlichen Anlagen und Plätzen bedarf grundsätzlich einer Bewilligung des Stadtrates (vgl. § 43 Abs. 2 des Baugesetzes), zumal bei derartigen Nutzungen andere Benutzerinteressen vorübergehend zurückstehen müssen und im vorliegenden Fall vor allem auch sichergestellt sein muss, dass die Anlagen nicht beschädigt werden. Die Kriterien für die Bewilligung von solchen Aktionen im Vorfeld von Abstimmungen ergeben sich vor allem aus den vom Bundesgericht entwickelten verfassungsrechtlichen Grundsätzen über die Inanspruchnahme von öffentlichem Grund für die Ausübung ideeller Grundrechte. Die hier erfolgte Verhüllung von Kunstgegenständen durch die Vereinigung Zuger Künstler stellt eine, wenn auch unkonventionelle Form von politischer Propaganda dar. Mit der Verhüllung sollten die Stimmberechtigten letztlich wohl zu einem Ja für den Stadtbeobachter motiviert werden. Es handelt sich mithin um eine öffentliche politische Meinungskundgabe, mit der auf ein bestimmtes Anliegen aufmerksam gemacht werden soll. Eine

solche Aktion lässt sich mit anderen Formen des Appells an eine breitere Öffentlichkeit vergleichen wie etwa das Aufstellen von Informationsständen, das Verteilen von Flugblättern, die Durchführung einer Kundgebung sowie die Organisation eines Protestmarsches.

Der Entscheid über die Bewilligung zum gesteigerten Gemeindegebrauch erfolgt aufgrund einer Interessenabwägung, wobei der Behörde im allgemeinen ein erhebliches Ermessen zusteht (vgl. BGE in ZBl 81/1980, S. 43). Als öffentliches Interesse steht die Gewährleistung des möglichst ungestörten Gemeindegebrauchs der Sache durch die Allgemeinheit im Vordergrund. Massgebend ist auch die Intensität der Beeinträchtigung, und es ist u.a. dem Schutz des Stadt- und Strassenbildes Rechnung zu tragen. Bei den gegenüberliegenden privaten Interessen spielt vorab die Art der zu bewilligenden Interessen eine Rolle, wobei zu unterscheiden ist zwischen ideellen und nichtideellen Betätigungen. Soweit die Bewilligung zum gesteigerten Gemeindegebrauch für die Ausübung ideeller Grundrechte beantragt wird, ist eine Beeinträchtigung des Gemeindegebrauchs sowie anderer öffentlicher Interessen eher in Kauf zu nehmen als bei anderen Aktivitäten (vgl. Tobias Jaag, Gemeindegebrauch und Sondernutzung öffentlicher Sachen, in: ZBl. 93/1992, S. 157 f.). Auch hier darf die Behörde neben Gesichtspunkten der polizeilichen Abwehr zwar auch andere öffentliche Interessen berücksichtigen. Sie ist dabei jedoch nicht nur an das Willkürverbot und an den Grundsatz der Rechtsgleichheit gebunden, sondern sie hat darüber hinaus auch den besonderen ideellen Gehalt der Freiheitsrechte, um den es geht, in die vorzunehmende Interessenabwägung einzubeziehen (vgl. BGE 105 Ia 21 mit Hinweisen). Die Praxis anerkennt bei der Ausübung ideeller Grundrechte einen bedingten Anspruch auf gesteigerten Gemeindegebrauch; d.h., es wird nicht ein Anspruch auf Benützung beliebiger Orte zu beliebigen Zeiten bejaht, sondern anerkannt ist die grundsätzliche Verfügbarkeit öffentlicher Strassen, Plätze und Säle für Anliegen der Meinungsäusserung (vgl. Müller/Müller Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung, Besonderer Teil, 2. Aufl., Bern 1991, S. 188, mit Hinweis auf BGE 100 Ia 404 f.). Bewilligungen sind in der Regel zu erteilen, wenn keine gewichtigen Interessen entgegenstehen (vgl. Jaag, a.a.O., S. 158). Selbstverständlich ist auch, dass die Behörde eine Bewilligung nicht bloss deshalb verweigern darf, weil sie die vom Gesuchsteller propagierten Auffassungen nicht teilt oder missbilligt; sie ist vielmehr zu einer neutralen, sachlichen Haltung verpflichtet (BGE 105 Ia 21). Damit wird berücksichtigt, dass freie Kommunikation in der Öffentlichkeit für einzelne und eine pluralistische Gesellschaft eine der bedeutsamsten Formen des Dialogs ist (Müller/Müller, a.a.O., S. 187). Im Rahmen dieser verfassungsrechtlichen Grundsätzen verfolgt der Stadtrat eine liberale Praxis; Bewilligungen werden in der Regel nur verweigert, wenn gewichtige Interessen entgegenstehen.

Zu den einzelnen Fragen, soweit sie nicht bereits beantwortet sind, nimmt der Stadtrat wie folgt Stellung:

1. Wer erteilt innerhalb der Stadtverwaltung die Bewilligung für politische Aktionen, die unter Inanspruchnahme von öffentlichem Grund und Boden erfolgen? Wer hat bspw. - um gerade den jüngsten Anwendungsfall zu beleuchten - die Bewilligung für die Verhüllungsaktion erteilt?

Bewilligungen für die zeitlich beschränkte Nutzung des öffentlichen Grundes erteilt die Sicherheitsabteilung (vgl. StRB betreffend Regelung der Kompetenzen bei Benützung öffentlichen Grundes oder städtischer Liegenschaften vom 19. Dezember 1989, Sammlung der Ratsbeschlüsse, Band 7, S. 179). Auch die hier zur Diskussion stehende Verhüllungsaktion wurde von der Sicherheitsabteilung bewilligt.

2. Inwieweit befasst sich der Gesamtstadtrat mit Bewilligungsgesuchen? Hat der Gesamtstadtrat jeweils Kenntnis von politisch motivierten Bewilligungsgesuchen?

Der Stadtrat wird nur dann in das Bewilligungsverfahren eingeschaltet, wenn mit einem Gesuch für eine Veranstaltung gleichzeitig ein Gesuch für eine finanzielle Unterstützung in einer Höhe gestellt wird, die die Kompetenz des Abteilungschefs überschreitet. Falls mit einem Bewilligungsgesuch zusätzlich um polizeiliche Dienste oder Leistungen des Werkhofs ersucht wird, bezeichnet der Stadtrat allenfalls die für die Bewilligung federführende Abteilung im Interesse einer sinnvollen Koordination, ohne dass die Bewilligung danach über den Stadtrat läuft. Dieser Verfahrensablauf gilt auch bei politisch motivierten Bewilligungsgesuchen.

3. Existieren konkrete Bewilligungskriterien? Besteht eine gefestigte Bewilligungspraxis?

Wie einleitend ausgeführt worden ist, besteht eine gefestigte Bewilligungspraxis. In Anbetracht der insgesamt geringen Zahl von Gesuchen für politische Meinungsäußerungen bestand und besteht kein Grund, schriftliche Richtlinien zu erlassen, die der Wahrung der öffentlichen Interessen dienen und mit denen ein gleichberechtigter Zugang für alle am öffentlichen Meinungsbildungsprozess beteiligten Parteien und Gruppierungen sichergestellt würde.

4. Ist sich der Stadtrat bewusst, dass gerade bei Bewilligungen von propagandistischen Aktionen im Vorfeld von

**Abstimmungen eine Präjudizwirkung ausgehen kann? Inwie-
weit wird diesem Gesichtspunkt bei der Interessenabwä-
gung Rechnung getragen?**

Nach dem Gesagten werden propagandistische Aktionen im Vorfeld von Abstimmungen in der Regel bewilligt. Es versteht sich, dass auch bei der Bewilligung von derartigen Gesuchen der Grundsatz der Rechtsgleichheit zu beachten ist. Insoweit ist diese Praxis auch bei der Beurteilung von künftigen Gesuchen zu beachten. Dies hat bisher zu keinen Problemen geführt.

5. Wieweit werden die Bewilligungen an Bedingungen und Auflagen geknüpft? Wird den Gesuchstellern bei Bewilligung des Gesuches eine Gebühr für gesteigerte Inanspruchnahme von öffentlichem Grund und Boden auferlegt?

Bewilligungen werden regelmässig mit Auflagen und Bedingungen versehen, namentlich etwa hinsichtlich der Dauer, des Ortes sowie der Art und Weise der Durchführung (Verkehr, Sicherheit, Umweltschutz etc.). Für die Bewilligung wird einzig eine Schreibgebühr von Fr. 20.-- erhoben.

Zug, 12. April 1994

DER STADTRAT VON ZUG

Der Stadtpräsident: Othmar Kamer
Der Stadtschreiber: i.V. Hans Hagmann