



**Interpellation von Philipp C. Brunner, Barbara Gysel, Anna Spescha, Andreas Lustenberger und Tabea Zimmermann Gibson
betreffend die Frage, ob die Zuger Polizei die Ausübung demokratischer Grundrechte behindert**

(Vorlage Nr. 3021.1 – 16169)

Antwort des Regierungsrats
vom 7. April 2020

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsrätinnen und Kantonsräte Philipp C. Brunner, Barbara Gysel, Anna Spescha, Andreas Lustenberger und Tabea Zimmermann Gibson reichten am 18. Oktober 2019 eine Interpellation betreffend «die Frage, ob die Zuger Polizei die Ausübung demokratischer Grundrechte behindert» ein. Der Kantonsrat hat die Interpellation am 28. November 2019 dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen.

Vorbemerkungen

Die Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit gehören in unserem demokratischen Rechtsstaat zu den höchsten Gütern. Sie stehen im Kanton Zug nicht zur Disposition. Der Regierungsrat ist stets bestrebt, diese Grundrechte zu schützen und zu garantieren. Gleichzeitig ist die Exekutive für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und den Schutz der Bevölkerung, gerade auch bei der Ausübung der Grundrechte verantwortlich. Diese Rechtsgüter müssen abgewogen werden.

Die Zuger Polizei schätzt jeden Einsatz im Vorfeld aufgrund der Lagebeurteilung ein und bespricht ihn hinterher. Ziel ist es, aus den Erfahrungen zu lernen, Potenziale zu erkennen, Stärken auszubauen und Schwächen abzubauen. Durch gewonnene Erkenntnisse kann sich die Zuger Polizei stetig weiterentwickeln.

Im Kanton Zug finden diverse Anlässe von unterschiedlicher Grösse und geselliger, kommerzieller, ideeller oder kultureller Art statt. Das umfasst private Feste, Chilbi-Märkte, Volksläufe und Sportwettkämpfe, Konzerte und Kulturveranstaltungen, Stand- und Verteilaktionen, politische Demonstration und Kundgebungen usw. In denjenigen Fällen, in denen der öffentliche Raum über den bestimmungsgemässen Gebrauch hinaus benutzt wird und/oder sich Fragen der Verkehrsführung und der Sicherheit der Teilnehmenden und des Publikums stellen, brauchen die Anlässe eine behördliche Bewilligung. Die zuständige Bewilligungsbehörde ist grundsätzlich die Gemeinde, auf deren Gebiet der Anlass stattfindet. Die Zuger Polizei selbst ist die Bewilligungsbehörde für motor- und radsportliche Veranstaltungen gemäss Art. 52 Strassenverkehrsgesetz (SVG; SR 741.01), wenn der Anlass eine Kantonsstrasse betrifft (§ 10 Verordnung über den Strassenverkehr und die Strassensignalisation, BGS 751.21), oder wenn es sich um eine nautische Veranstaltung gemäss Art. 27 Binnenschiffahrtsgesetz (BSG; SR 747.201) handelt. Darüber hinaus besteht eine Meldepflicht des Veranstalters an die Polizei, wenn bei einem Anlass erhebliche Sicherheitsprobleme nach § 20 Polizei-Organisationsgesetz (BGS 512.2) zu erwarten sind.

Eine Fachstelle bei der Zuger Polizei nimmt die Anlassmeldungen und Gesuche um Bewilligung von Veranstaltungen entgegen, auch online. Die Veranstaltungen werden nach Risiken eingestuft. Je nach Situation können sie eine Beurteilung der Sicherheitslage erfordern, die sich auf das polizeiliche Dispositiv auswirkt. Gestützt darauf gibt die Zuger Polizei der zuständigen Bewilligungsbehörde eine Empfehlung für die Durchführung des Anlasses ab und kann bestimmte Auflagen daran knüpfen. Bei ideellen Veranstaltungen entscheidet dies das Polizeikommando, in kurzfristigen Fällen der diensthabende Fachoffizier (Dieser Ablauf ist unterdessen angepasst worden; s. Antwort auf Frage 8). Für kleinere, spontane Anlässe genügt eine Gesuchseingabe wenige Tage davor. Wenn erhebliche Sicherheits- oder Verkehrsprobleme zu erwarten sind, müssen die Veranstalterinnen und Veranstalter den Anlass spätestens zwei Monate vor der Durchführung der Zuger Polizei melden, damit sie Verkehrssperren, Umleitungen etc. und das polizeiliche Dispositiv planen und organisieren kann (§ 20 Polizei-Organisationsgesetz).

Im vorliegenden Fall beabsichtigten die Organisatorinnen und Organisatoren, eine öffentliche Mahnwache im Zusammenhang mit Ereignissen im Norden Syriens abzuhalten, und ersuchten die Behörden der Stadt Zug am 14. Oktober 2019 um die Bewilligung für den 18. Oktober 2019. Dem Standardverfahren entsprechend wurde auch die Zuger Polizei konsultiert. Sie stufte den Anlass als polizeilich relevantes Ereignis ein und nahm eine entsprechende Lagebeurteilung vor. Auf der Grundlage der damals vorliegenden Informationen gelangte die Polizei zum Schluss, der Bewilligungsbehörde zu empfehlen, den Anlass aus Sicherheitsgründen nicht zu bewilligen.

Diese Lagebeurteilung und die entsprechende Empfehlung an die Stadt Zug hat die Zuger Polizei im Nachgang besprochen und analysiert. Dabei hat sie festgestellt, dass einzelne Analyseelemente im Vorfeld der Mahnwache zu stark und andere zu wenig gewichtet worden waren. Dies führte zu einer zu vorsichtigen Haltung im Zeitpunkt der polizeilichen Empfehlung. Rückblickend, im Wissen um die Sicherheitslage am betreffenden Abend zieht die Zuger Polizei den Schluss, dass die Mahnwache hätte stattfinden können. Sie ist sich des damaligen Bedürfnisses zum Abhalten der Mahnwache bewusst und anerkennt auch die politischen Auswirkungen der Absage.

Beantwortung der Fragen

Nach diesen einleitenden Bemerkungen nimmt der Regierungsrat zu den Fragen der Interpellation wie folgt Stellung:

Zur abgesagten Mahnwache vom 18.10.2019:

Frage 1: Teilt die Regierung die Überzeugung der InterpellantInnen, dass friedlich geplante Anlässe wie diese Mahnwache aufgrund des aktuellen Weltgeschehens grundsätzlich bestmöglich unterstützt werden sollen?

Ja, der Regierungsrat teilt diese Haltung. Die Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit sind Grundrechte, die bestmöglich geschützt und unterstützt werden sollen. So ist es im Kanton Zug grundsätzlich immer möglich, auf aktuelle Ereignisse mit friedlichen, gewaltfreien, öffentlichen Kundgebungen zu reagieren. Dies soll so bleiben.

Frage 2:

- a) Am Freitag, 11. Oktober 2019, (sprich: zwei Tage nach der Türkei-Offensive) fanden in Bern, Basel und Genf sowie in Zürich am Samstag, 12. Oktober 2019, erste Kundgebungen gegen die Militäroffensive in Syrien statt. Weshalb soll es im Kanton Zug im Gegensatz zu anderen Kantonen nicht möglich sein, politisch im öffentlichen Raum mit einer friedlichen Mahnwache kurzfristig auf aktuelles Geschehen zu reagieren?**

Die Zuger Behörden sind in der Lage, auch kurzfristige Gesuche zu prüfen und Bewilligungen aus aktuellem Anlass zu erteilen. Die Verfahren hätten es ermöglicht, eine bewilligte Kundgebung am betreffenden Abend des 18. Oktobers 2019 abzuhalten. Die Kurzfristigkeit hatte auf die Beurteilung des Gesuchs somit keinen Einfluss.

- b) Welches waren für die Polizei in Zug die konkreten Hinweise oder Ansatzpunkte, die zur Nicht-Bewilligung der Mahnwache führten?**

Die Kundgebungen in den anderen Städten gegen die türkische Armeeeoffensive im Kurdengebiet in Nordsyrien verliefen nicht nur friedlich. Einzelnen Gruppierungen haben sie als Plattformen für andere Zwecke missbraucht und es kam beispielsweise in Bern, Basel, Zürich und einigen deutschen Städten zu Konfrontationen, Störungen oder Sachbeschädigungen.

Zum Zeitpunkt der Anlassbewilligung zog die Zuger Polizei diese Sicherheitsrisiken und die verfügbaren Mittel in Betracht und musste eine Güterabwägung treffen. Sie hat sich in ihrer Empfehlung an die Stadt Zug für die sichere, aus nachträglicher Sicht zu vorsichtige Variante entschieden.

- c) Inwiefern beeinflusste der geplante Einsatz von Polizeikräften beim EVZ-Match am gleichen Abend den Entscheid, den die Polizei der Stadt Zug empfahl?**

Ein Einsatz von Polizeikräften beim EVZ-Match war nicht von Bedeutung und somit irrelevant für die Beurteilung des Gesuchs.

Frage 3: Welches sind die konkreten Gründe, dass die Zuger Polizei nicht die Kapazitäten zu haben scheint, die Sicherheit bei einem «Kleinanlass» wie dieser Mahnwache mit Kerzen gewährleisten zu können?

Die Zuger Polizei kann die Sicherheit von harmlosen, friedlichen, auch grösseren und länger dauernden Anlässen problemlos gewährleisten. Die beabsichtigte Mahnwache wurde als Ereignis eingestuft, das eine polizeiliche Lagebeurteilung erforderte. Die in der Antwort auf Frage 2 genannten Faktoren führten zur Empfehlung an die Stadtbehörden.

Frage 4: Welche konkreten Kriterien werden bei einer «Lagebeurteilung» der Zuger Polizei in einem solchen Kontext berücksichtigt?

Die Zuger Polizei berücksichtigt für die Lagebeurteilung polizeiliche und nachrichtendienstliche Informationen zu bereits stattgefundenen, ähnlichen Kundgebungen sowie die geopolitischen Vorkommnisse und Strömungen schweiz- und weltweit.

Frage 5: In der Vergangenheit wurden in Zug schon mehrfach Anlässe auch mit kurdischer Beteiligung organisiert. Ein Beispiel: Am 29. September 2001 organisierten verschiedene MigrantInnen die grosse Sternwanderung und Mahnwache auf dem Landsgemeindeplatz zum Gedenken der Opfer des Zuger Attentats vom 27. September 2001 mit. Sie konnte innerhalb zweier Tage organisiert werden. Auch in den letzten Jahren haben sich kurdische Vertretungen am Karfreitag an Mahnwachen für die Opfer von Flucht und Krieg beteiligt, auch zusammen mit religiösen Würdenträgern. Was hat sich im Vergleich von damals zu heute verändert, dass es nun nicht mehr gehen soll?

Friedliche Kundgebungen wie Sternwanderungen und Mahnwachen sind selbstverständlich weiterhin im Kanton Zug möglich. Die Hintergründe der Anlässe können sich aber je nach Situation und aktueller Lage stark unterscheiden. Diese muss die Polizei im jeweiligen Einzelfall prüfen, beurteilen und ihre Schlüsse daraus ziehen. Im Weiteren haben sich die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen seit 2001 erheblich verändert. Beispielsweise hat sich die Geschwindigkeit der Informationsverbreitung und von Mobilisierungsmöglichkeiten mit der mobilen Kommunikationstechnologie stark beschleunigt. Die Sicherheitslage kann sich dadurch rascher ändern als früher. Auf solche sich ständig entwickelnden Rahmenbedingungen muss sich die Polizei einstellen. Gleichzeitig reagieren Bevölkerung und Sicherheitsbehörden heute sensibler auf solche Risiken.

Generell:

Frage 6:

a) Wie viele Mahnwachen, Kundgebungen, Demonstrationen o.ä. im öffentlichen Raum im Kanton Zug haben die zuständigen Bewilligungsbehörden in den letzten 5 Jahren bewilligt (gemeint sind nicht Kultur- oder Sportveranstaltungen o.ä.)?

Aus der Geschäftskontrolldatenbank der Zuger Polizei lässt sich die Anzahl Anlässe eruieren, welche die Veranstalterinnen und Veranstalter oder die Gemeinden der Fachstelle für Anlassbewilligungen zur Prüfung von allfälligen Empfehlungen oder Massnahmen melden. Die Anzahl Geschäfte im Zusammenhang mit Anlässen und Veranstaltungen betrug in den Jahren 2015: 215, 2016: 185, 2017: 221, 2018: 252 und 2019: 227.

Diese Angaben umfassen alle Arten von Anlässen, also von kleinen Kundgebungen, über Privatanlässe und Sportevents bis zu grösseren kommerziellen Veranstaltungen. Die Statistik unterscheidet Anlässe aus ideellen oder politischen Gründen (wie Mahnwachen, Kundgebungen, Demonstrationen oder andere Formen der Ausübung demokratischer Grundrechte) nicht von anderen. Die Ausübung der demokratischen Grundrechte, namentlich der politischen Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit, soll auch nicht gesondert statistisch erhoben werden. Die Erfassung zum Beispiel, wer, wann und wie häufig eine Demonstration oder Kundgebung organisiert, käme einer «Fichierung» gleich, die es zu vermeiden gilt.

b) Wie viele wurden abgelehnt?

c) Mit welchen Begründungen? Wir bitten um eine detaillierte Auflistung.

Eine detaillierte Statistik über die Anlassprüfungen führt die Zuger Polizei nicht. Grundsätzlich und in aller Regel werden die Veranstaltungen bewilligt, zum Teil mit Auflagen. In den letzten fünf Jahren ist ausser der fraglichen Mahnwache nur ein Antrag zur Ablehnung empfohlen worden, dies aus Sicherheitsgründen. Es handelte sich um Standaktionen einer Vereinigung unter Beobachtung des Nachrichtendienstes.

Frage 7: Wie bilanziert der Regierungsrat diese Versammlungen im öffentlichen Raum insgesamt?

Der Regierungsrat nimmt die Zuger Bevölkerung als mündige, aktive und interessierte Zivilgesellschaft wahr. Der politische Diskurs findet in aller Regel im institutionellen Rahmen statt, sei es an Vereins- oder Parteiversammlungen, in Parlamenten und Kommissionen, in Vernehmlassungsverfahren, über die Lokalmedien und die Social-Media-Kanäle sowie im direkten, persönlichen Kontakt mit Behörden und Amtsträgerinnen und -träger. Für Kundgebungen, Anlässe und Veranstaltungen im öffentlichen Raum wird in den meisten Fällen eine Bewilligung ersucht.

Die Zusammenarbeit zwischen den Bewilligungsbehörden (Gemeinden) und der Zuger Polizei funktioniert gut, so dass die Polizei jeweils zweckmässige Vorbereitungen treffen und rechtzeitig mit den Veranstaltenden in Kontakt treten und sich absprechen kann. Die Versammlungen verlaufen in aller Regel gesittet, ungefährlich und unter Einhaltung der öffentlichen Ordnung. Die einzige Ausnahme in der jüngeren Vergangenheit betrifft eine Demonstration gegen das World Economic Forum WEF im Januar 2016, bei der die Verantwortlichen sich nicht um eine Bewilligung bemühten und Teilnehmende in einem grösseren Radius mobilisierten. Dank der Sicherheitsvorkehrungen der Zuger Polizei blieben gewalttätige Ausschreitungen und Sachbeschädigungen aus.

Frage 8: Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass die Ausübung der demokratischen Grundrechte, die menschenrechtlich verankerte Meinungs- und Versammlungsfreiheit, auch im Kanton Zug nicht behindert wird?

Die Ausübung der demokratischen Grundrechte wird im Kanton Zug nicht behindert. Im Fall der besagten Mahnwache wog die Zuger Polizei die Risiken ab und entschied sich aufgrund des Lagebildes für die öffentliche Sicherheit und den Schutz der Teilnehmenden. Aus der Nachbesprechung hat die Polizei neue Erkenntnisse für die Lagebeurteilung von Veranstaltungen und Anlässen zu ideellen Zwecken gewonnen. Sie hat die Gewichtung der einzelnen Faktoren überprüft und ihren internen Prozess entsprechend angepasst. Eine polizeiinterne, hierarchisch übergeordnete Genehmigungsstufe ist eingebaut worden. Dies ermöglicht, zur Qualitätssicherung einen Entscheid mehrmals zu überprüfen.

Frage 9: Wie fördert und unterstützt der Regierungsrat durch verschiedene Mittel zivilgesellschaftliche Initiativen im Kanton Zug aufgrund des Weltgeschehens mit Bezug zur Schweiz und zu Zug? (Im konkreten Fall betrifft es zum Beispiel auch aus Syrien geflüchtete Menschen, die heute im Kanton Zug leben.)

Die Rahmenbedingungen im Kanton Zug erlauben ein vielfältiges gesellschaftliches, soziales, kulturelles oder politisches Engagement der Zivilgesellschaft. Der Regierungsrat sorgt dafür, dass dies so bleibt. Eine aktive Förderung zivilgesellschaftlicher Initiativen ist nicht nötig.

Frage 10: Wie hoch beziffert, resp. schätzt der Regierungsrat die finanziellen Aufwände zur Einhaltung der Sicherheit, die dabei angefallen sind? (seitens Behörden als auch OrganisatorInnen)

Die Sicherheitskosten der Behörden und Organisationen bei Kundgebungen und Veranstaltungen aufgrund des Weltgeschehens werden nicht systematisch erfasst und können darum auch nicht genau beziffert werden. Die diesbezüglichen Sicherheitsmassnahmen müssen jedenfalls mit dem normalen Polizeietat bewältigt werden und beeinflussen das Budget der Zuger Polizei

nicht in bedeutendem Ausmass. Falls nötig kann Verstärkung von anderen Kantonen angefordert werden.

Frage 11:

- a) Bei Demonstrationen, bei denen die Strasse gesperrt werden muss, müssen die OrganisatorInnen selbst eine Sicherheitsfirma bezahlen (wird nicht über die Polizei abgedeckt). Beim Frauen*streik vom Juni 2019 wurde daher die Demo nur auf dem Trottoir geplant, um die Kosten zu umgehen. Welche Handhabe gelangt zur Anwendung, wenn sich ein Demozug – entgegen dem Willen der OrganisatorInnen – doch auf die Strasse verschiebt?**
- b) Wie werden die Kosten zur Gewährleistung der Sicherheit aufgeteilt (Kostenteiler OrganisatorInnen und öffentliche Hand)?**

Zunächst will der Regierungsrat klarstellen, dass der Staat den allgemeinen Aufwand für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung trägt (§ 24 Abs. 1 Polizei-Organisationsgesetz; BGS 512.2). Dies gilt auch bei politischen Kundgebungen oder ideellen Veranstaltungen. Es gehört zu den staatlichen Schutzpflichten, die Teilnehmerinnen und Teilnehmer bei der Ausübung ihrer ideellen Grundrechte vor allfälligen Störungen durch Dritte zu schützen. Ebenso darf der Einsatz von Polizistinnen und Polizisten zur Beobachtung oder allenfalls zur Verkehrsregelung nicht den Veranstalterinnen und Veranstaltern angerechnet werden, damit die Ausübung der Grundrechte nicht durch Kosten erschwert wird (sog. «chilling effect»). Die diesbezügliche bundesgerichtliche Rechtsprechung hat diesen Grundsatz unlängst bekräftigt und konkretisiert (Urteil 1C_20/2018 vom 17. Juli 2018). Gestützt darauf hat die Zuger Polizei die bisherige Praxis der Bewilligungsverfahren und Auflagen im Kanton Zug überprüft und auch einzelne Änderungen veranlasst. Die Umsetzung in Zusammenarbeit mit den Bewilligungsbehörden ist im Gang.

Die Veranstalterinnen und Veranstalter einer öffentlichen Kundgebung müssen eine Bewilligung einholen, damit der geordnete Ablauf des Anlasses gewährleistet werden kann, und sie sind für das Einhalten und Umsetzen von Auflagen verantwortlich. Dies umfasst auch Massnahmen für die Sicherheit der Teilnehmenden und zum Erhalt der öffentlichen Ordnung. Im Fall des Frauenstreiks wurde gemäss Gesuch mit etwa 200 Teilnehmenden gerechnet. Die Stadtverwaltung Zug bewilligte am 29. Mai 2019 den entsprechenden Umzug am 14. Juni 2019 zwischen 17.50 Uhr und 18.20 Uhr auf der Route Alpenquai – Fuss- und Radweg Vorstadtquai – Trottoir Seestrasse – Unterer Landsgemeindeplatz gemäss § 22 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über Strassen und Wege (GSW; BGS 751.14). Für einen gesteigerten Gemeingebrauch der Kantonsstrasse an der Vorstadt lag keine Bewilligung vor, im Gegenteil. Es galt die Auflage, dass der Umzug den Strassenverkehr unter keinen Umständen behindern dürfe. Am Umzug nahmen dann deutlich mehr Personen als geplant teil und er begab sich auf die Kantonsstrasse zwischen Rigistrasse und Regierungsgebäude. Die Auflage wurde also missachtet, was die Staatsanwaltschaft gestützt auf § 41 Abs. 1 GSW i.V.m § 4 Abs. 1 Übertretungsstrafgesetz (ÜStG; BGS 312.1) mit Strafbefehl vom 29. Oktober 2019 büsste. Werden Bewilligungsaufgaben verletzt, ist die Zuger Polizei von Gesetzes wegen verpflichtet, die Veranstalterinnen oder Veranstalter zur Anzeige bringen. Vor der Staatsanwaltschaft oder im Rechtsmittelverfahren können dann allenfalls strafmildernde Umstände vorgebracht werden.

In spezifischen, gesetzlich geregelten Fällen können die Kosten für das Beanspruchen von Polizeileistungen gemäss Verursacherprinzip an Veranstalterinnen und Veranstalter übertragen werden. Bei Anlässen, die über Werbeeinnahmen oder Sponsorenbeiträge finanziert werden oder wenn Eintritte, Teilnahme- oder Einsatzgelder verlangt werden, tragen die Veranstalterin-

nen und Veranstaltern 60 Prozent der Kosten für die damit verbundenen Leistungen der Polizei (§ 25 Abs. 1 und 2 Polizei-Organisationsgesetz).

Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 7. April 2020

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Stephan Schleiss

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart