



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Stellungnahme

zum

Postulat 252

Sandra Felder-Estermann namens der FDP-Fraktion
vom 9. März 2015

(StB 477 vom 12. August 2015)

**Wurde anlässlich
Ratssitzung vom
24. September 2015
abgelehnt.**

Keine Bewilligung für Aktionen von Gruppierungen radikaler Gesinnung

Der Stadtrat nimmt zum Postulat wie folgt Stellung:

Die Postulantin fordert den Stadtrat auf, umgehend Massnahmen zu prüfen, um Extremismusströmungen zu stoppen. Konkret wird gefordert, dass die Bewilligungen für Standaktionen restriktiver vergeben werden und bei Bedarf der Rat von Fachleuten eingeholt wird. Gruppierungen mit radikaler Gesinnung dürfe seitens der Stadt Luzern keine Auftrittsmöglichkeit gegeben und als Folge Morden und Unterdrückung in Kauf genommen werden. Die Postulantin nimmt dabei insbesondere auf Standaktionen von muslimischen Organisationen Bezug, die auch in Luzern stattfinden. Sie ist der Ansicht, dass solche Aktionen unsere verhältnismässig gut funktionierende Integrationspolitik gefährdeten, und zitiert einen Bericht in der „Neuen Luzerner Zeitung“ vom 7. März 2015, wonach teilweise verhüllte Muslimas Frauen vom Islam hätten überzeugen wollen.

Der Stadtrat versteht die Besorgnis der Postulantin und distanziert sich von jeder Form von Gewalt und Unterdrückung. Er teilt das Anliegen, die Nutzung des öffentlichen Raums als Plattform für Aufrufe zu Gewalt und zu anderen Verstössen gegen die geltende Rechtsordnung zu verhindern.

Soweit es um die Ausübung von Grundrechten (Meinungs- und Informationsfreiheit, Glaubens- und Gewissensfreiheit, Versammlungsfreiheit, Medienfreiheit, Wirtschaftsfreiheit usw.) auf öffentlichem Grund geht, besteht gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ein sogenannt bedingter Anspruch auf Erteilung der Bewilligung. Standaktionen, an denen politische und/oder ideelle Meinungen verbreitet werden, stehen unter dem Schutz der Meinungsfreiheit und, sofern Drucksachen abgegeben werden, allenfalls zudem der Medienfreiheit. Das Verteilen von Schriftstücken von einem Informationsstand auf öffentlichem Grund aus gilt als gesteigerter Gemeingebrauch, der der Bewilligungspflicht unterstellt werden darf.

Die Verweigerung oder Einschränkung einer solchen Bewilligung stellt einen Grundrechtseingriff dar, der nur unter den in der Bundesverfassung definierten Voraussetzungen zulässig ist (Art. 36):

Art. 36 Einschränkungen von Grundrechten

¹ Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr.

² Einschränkungen von Grundrechten müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein.

³ Einschränkungen von Grundrechten müssen verhältnismässig sein.

⁴ Der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar.

Der Islamische Zentralrat Schweiz (IZRS) stellte am 19. Januar 2015 bei der zuständigen Dienstabteilung Stadtraum und Veranstaltungen (STAV) ein Gesuch zur Durchführung von drei Standaktionen in der Stadt Luzern, darunter auch für die von der Postulantin beschriebene Standaktion vom 7. März 2015. Die Gesuchsteller gaben dabei an, die Passantinnen und Passanten über den Islam informieren und dabei Bücher, Broschüren, Ton- und Videomaterial abgeben zu wollen.

Im Vorfeld der Bewilligungserteilung nahm die Dienstabteilung Stadtraum und Veranstaltungen Kontakt mit der Luzerner Polizei auf, um abzuklären, ob es sich beim IZRS um eine verbotene Organisation handelt. Der Bundesrat kann auf dem Verordnungsweg extremistische Organisationen verbieten. Dabei können sämtliche Aktivitäten einer Organisation im In- und Ausland sowie alle personellen und materiellen Unterstützungen (Geldsammlungen oder Anwerben neuer Mitglieder) verboten werden. Der IZRS gehört nicht dazu. Das Bundesgesetz zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) definiert in Art. 2 die nachrichtendienstlichen Aufgaben des Bundes und, in dessen Auftrag, der Kantone. Wie der Regierungsrat des Kantons Luzern in seiner Antwort auf die Anfrage von Pirmin Müller und Mitunterzeichnern über die Propagandaaktivitäten des Islamischen Zentralrats Schweiz in Luzern vom 19. Mai 2015 (A 615) festhält, habe der Bundesrat im Januar 2015 zur Stärkung der präventiven Terrorismusbekämpfung beim Nachrichtendienst des Bundes (NDB) sechs zusätzliche befristete Stellen geschaffen. Zudem unterstütze er die Staatsschutzstellen der Kantone mit zusätzlichen Mitteln. Zu den Aufgaben des NDB gehören unter anderem die Beobachtung von extremistischen Gruppierungen jedwelcher Ideologie und Richtung sowie die Analyse der Informationen, so auch im Kanton Luzern, heisst es in der Antwort des Regierungsrates weiter.

Für ein vollständiges Verbot der vom IZRS geplanten Standaktionen bestand zum Zeitpunkt der Bewilligungserteilung keine gesetzliche Grundlage. STAV prüfte jedoch nach Rücksprache mit der Luzerner Polizei weitere Möglichkeiten, um zu verhindern, dass es bei den Standaktionen allenfalls zu strafrechtlich relevanten Tätigkeiten wie etwa einem Aufruf zu Gewaltakten kommt. Dabei orientierte sich STAV an den vom Bundesgericht entwickelten Grundsätzen. Danach sind bei der Bewilligungserteilung für ideelle/politischen Aktionen auf öffentlichem Grund gewisse örtliche, zeitliche und mengenmässige Beschränkungen möglich. Dem Publizitätsbedürfnis der Veranstaltenden ist angemessen Rechnung zu tragen. Dazu gehört beispielsweise, einen geeigneten, verhältnismässig zentral gelegenen Platz zugewiesen zu erhalten.

Die Bewilligungsbehörde darf hingegen (z. B. bei Standaktionen) keine inhaltliche Zensur vornehmen. Gemäss konstanter Rechtsprechung gilt das Verbot der Vorzensur. Das Zensurverbot von Art. 17 Abs. 2 Bundesverfassung hat nicht einzig bei der Medienfreiheit eine grosse Bedeutung, sondern entfaltet eine solche auch bei anderen Kommunikationsgrundrechten, wie etwa der Meinungs- und der Versammlungsfreiheit. Gemäss Bundesgericht darf die Behörde vor Erteilung der Bewilligung einzig punktuell prüfen, ob beispielsweise die ausgeteilten Schriften nicht offensichtlich gegen bestehende Rechtsnormen (Antirassismustrafnorm, andere Normen des Schweizerischen Strafgesetzbuches [StGB], zum Beispiel Aufruf zu Gewaltakten) verstossen. Diese Prüfung stellt einen leichten Grundrechtseingriff dar (vgl. dazu André Werner Moser: „Der öffentliche Grund und seine Benützung“, Bern 2011, S. 458). In einem Entscheid aus den 1970er-Jahren schützte das Bundesgericht einen Entscheid einer Behörde, die ein Verteilverbot eines Flugblatts mit dem Aufruf zur Besetzung des Geländes eines Atomkraftwerkes ausgesprochen hatte (BGE 105 Ia 15 E. 4). Es argumentierte, nur auf diese (präventive) Weise könne die Behörde schliesslich die Interessenabwägung vornehmen. Die blosser Möglichkeit, dass es bei einer Veranstaltung zu rechtswidrigen Handlungen kommen könnte, genüge jedoch nicht, um ein Verbot auszusprechen (BGE 111 Ia 322 E. 6a S. 322 f.).

In einem neueren Entscheid aus dem Jahr 2012, in welchem das Bundesgericht ein Verbot eines Plakats in einem SBB-Bahnhof zu beurteilen hatte, wiederholte es diese Rechtsprechung und betonte sogar, dass es auf den Inhalt einer Meinungsäusserung grundsätzlich nicht ankomme, sondern auch inhaltlich provozierende oder schockierende Äusserungen grundrechtlichen Schutz verdienen (BGE 138 I 274 E. 2.2.1). Es doppelte unter Verweis auf frühere Urteile wie folgt nach: „Ob die Auffassungen, die durch die Meinungsäusserung propagiert werden sollen, der zuständigen Behörde mehr oder weniger wertvoll oder wichtig erscheinen, kann für den Entscheid über das Gesuch nicht massgebend sein.“ Das Verbot der Vorzensur im Sinne einer vorgängigen und allgemeinen Inhaltskontrolle beabsichtigter Meinungsäusserungen habe Gültigkeit. Die Behörde sei zu einer neutralen, sachlichen Haltung verpflichtet (E. 2.2.2).

STAV hat die Gesuchsteller im Rahmen des Bewilligungsverfahrens persönlich eingeladen, um detaillierte Angaben zu den geplanten Aktionen in Erfahrung zu bringen. Anlässlich dieses Gesprächs legten die Gesuchsteller sämtliche Materialien, die sie den Passantinnen und Passanten anzubieten beabsichtigten, vor. Die Mitarbeitenden von STAV konnten dabei keine Schriften ausmachen, die zu Verstössen gegen die schweizerische Rechtsordnung aufgerufen oder bereits einen solchen darstellt hätten. STAV hat die Gesuchsteller zudem mündlich über die Auflagen und Bedingungen aufgeklärt, insbesondere auch über den Passus, dass aggressives und nötiges Ansprechen von Passantinnen und Passanten verboten sei.

Nach Rücksprache und Abklärung mit den zuständigen Stellen bei der Luzerner Polizei, welche ein besonderes Augenmerk auf die vergangenen Aktivitäten der gesuchstellenden Personen und Organisationen legten, wurden schliesslich drei Standaktionen bewilligt. Die Luzerner Polizei kontrollierte in der Folge die Aktivitäten anlässlich der Standaktionen mehrmals, ohne dass Verstösse gegen die Bewilligung oder die Rechtsordnung festgestellt worden

wären. Die Bewilligungsnehmer beklagten sich anschliessend denn auch bei der Luzerner Polizei und bei STAV. Ihrer Meinung nach seien sie in unberechtigter Weise und, für alle Passantinnen und Passanten wahrnehmbar, „wie Schwerverbrecher“ kontrolliert worden.

Wie weiter oben festgehalten, prüft STAV jeweils den Sachverhalt im Rahmen des Bewilligungsverfahrens und erteilt dann, sofern angezeigt, eine Bewilligung. Dies wurde auch im Fall der bewilligten Aktionen des Islamischen Zentralrats auf diese Weise gehandhabt. Die Erteilung der Bewilligung erfolgte erst nach einer umfassenden Sachverhaltsabklärung (Polizei, Nachrichtendienst, Sichtung des zu verteilenden Materials) und einer Interessenabwägung. Insbesondere wurde das Grundrecht Meinungsfreiheit der Gesuchstellenden dem öffentlichen Interesse Sicherheit gegenübergestellt. Mit der gegenüber den Gesuchstellern gemachten Auflage, STAV vorgängig das abzugebende Material vorzulegen, war bereits ein leichter Eingriff in deren Grundrechte verbunden. Die Bewilligungsbehörde erachtete diese Einschränkung zum fraglichen Zeitpunkt als verhältnismässig. STAV prüfte zudem, ob mit einer solchen Standaktion allenfalls Grundrechte Dritter verletzt werden könnten (Bewegungsfreiheit als Ausfluss des Rechts auf persönliche Freiheit, Wirtschaftsfreiheit). Dies wurde in vorliegendem Fall verneint.

Auf diese Weise geht STAV jeweils auch bei Gesuchen anderer Organisationen vor. Bei einer unbewilligten Aktion einer weiteren muslimischen Organisation im Spätherbst 2014 beispielsweise reichte STAV Strafanzeige bei der Staatsanwaltschaft ein. Für diese Aktion war keine Bewilligung erteilt worden war, weil mehrere Hinweise auf mögliche Verstösse gegen die Rechtsordnung und ein Polizeibericht vorlagen.

Die Stadt Luzern verfolgt wie beschrieben bei der Erteilung von Bewilligungen für Standaktionen auf öffentlichem Grund im Rahmen der geltenden Rechtsprechung einen eher restriktiven Weg.

Der Stadtrat erachtet es aus den oben dargelegten Gründen weder als angezeigt noch als rechtlich haltbar, weiterführende Einschränkungen für solche Aktionen auf öffentlichem Grund zu machen, solange die gesuchstellende Organisation vom Bundesrat nicht verboten ist oder Anzeichen dafür bestehen, dass die Rechtsordnung verletzt wird. In begründeten Fällen werden auch inskünftig vor der Bewilligungserteilung umfassende Abklärungen vorgenommen. Bestehen Hinweise auf Verstösse gegen die Rechtsordnung, wird keine Bewilligung zur Nutzung des öffentlichen Grundes erteilt.

Der Stadtrat lehnt das Postulat ab.

Stadtrat von Luzern

