



Regierungsrat

Luzern, 22. August 2017

STELLUNGNAHME ZU MOTION

M 303

Nummer: M 303
Eröffnet: 27.03.2017 / Justiz- und Sicherheitsdepartement
Antrag Regierungsrat: Erheblicherklärung als Postulat
Protokoll-Nr.: 877

Motion Zurkirchen Peter und Mit. über die Verhinderung extremistischer Umtriebe im Kanton Luzern

Die Koran-Verteilaktion „Lies!“, auf die sich die vorliegende Motion bezieht, wird von der salafistischen Vereinigung „Die wahre Religion“ (DWR) in einzelnen schweizerischen Städten durchgeführt. In Deutschland wurde die Vereinigung verboten und verschiedene Strafverfahren angehoben, weil Verbindungen zum Terrornetzwerk „Islamischer Staat“ vorhanden seien. Anders als in Deutschland sind in der Schweiz weder die Vereinigung noch die Koran-Verteilaktionen verboten.

Es bestehen politische Bestrebungen, die Vereinigung zu verbieten oder zumindest deren umstrittene Aktionen zu verhindern. Am 16. Juni 2017 reichte Nationalrat Walter Wobmann eine Motion ein, in welcher der Bundesrat aufgefordert wird, "Lies!" und anderslautende Organisationen mit gleicher Zielsetzung auf Schweizer Boden zu verbieten und entsprechende "Rekrutierungsveranstaltungen" unter dem Deckmantel von Koran-Verteilaktionen in Schweizer Städten oder im Internet soweit möglich zu unterbinden. Damit entspricht diese Motion in der Zielsetzung dem vorliegenden Vorstoss. Es wird nun am Bundesrat liegen, im Rahmen der Beantwortung dieses parlamentarischen Vorstosses darzulegen, welche Möglichkeiten die bestehenden Rechtsgrundlagen eröffnen.

Ein vom Kanton Zürich in Auftrag gegebenes und am 5. Mai 2017 präsentiertes [Rechtsgutachten](#) von Dr. Markus Rüssli (Umbricht Rechtsanwälte, Zürich) kommt zum Schluss:

Am einfachsten und wirkungsvollsten dürfte ein Organisations- oder Tätigkeitsverbot für die Gruppierung «Lies!» durch den Bund sein. Ein Verbot durch den Kanton Zürich ist ebenfalls denkbar, setzt aber die vorgängige Schaffung einer gesetzlichen Grundlage voraus.

Die Kantone könnten demnach ein entsprechendes Verbot gesetzlich verankern. Anzunehmen ist, dass dies mit einem hohen zeitlichen Aufwand – in der Regel drei Jahre – und mit möglicherweise intensiven politischen Auseinandersetzungen verbunden wäre.

Praktikabler wäre hingegen – auch dies eine Empfehlung aus dem Zürcher Rechtsgutachten – eine restriktivere Handhabung der Städte und Gemeinden bei der Erteilung von Standbewilligungen.

Diese Strategie wie auch die Wegweisung oder Fernhaltung von Einzelpersonen, die in Fussgängerzonen Drucksachen mit extremistischem Gedankengut verteilen, soll im Kanton Zürich gemäss Sicherheitsdirektor Mario Fehr vermehrt angewendet werden.

Der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) hat aufgrund des Zürcher Gutachtens den rechtlichen Spielraum auf Bundesebene in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Justiz (BJ) im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement und der Direktion für Völkerrecht im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten eingehend abgeklärt. Am 9. August 2017 hat der NDB die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) mit einem Kreisschreiben über die Erkenntnisse informiert. Gemäss diesem Schreiben fehlen für das Organisationsverbot die materiellen und formellen Voraussetzungen weitgehend. Diese Voraussetzungen sieht der NDB für ein allgemeines Tätigkeitsverbot nicht gegeben, hingegen könnte es möglich sein, gegen einzelne Personen – sofern diese eine konkrete Bedrohung für die innere und äussere Sicherheit darstellen – ein Tätigkeitsverbot zu erlassen.

Als pragmatischen und praktikableren Weg bezeichnet der NDB aufgrund der Beurteilung des BJ die Verhinderung von Standaktionen von „Lies!“ durch die Verweigerung der polizeirechtlichen Bewilligung durch die betroffenen Gemeinwesen – in der Regel Städte oder Gemeinden:

Für die Verweigerung von Bewilligungen bestehen weniger hohe Hürden als für den Erlass von Tätigkeitsverboten (oder Organisationsverboten): Die Durchführung von Standaktionen ist auch dann bewilligungspflichtig, wenn die Ausübung ideeller Freiheitsrechte in Frage steht. Die Bewilligung zur Nutzung des öffentlichen Grundes für derartige Aktionen kann verweigert werden, wenn die hinter der Aktion stehenden Personen oder Organisationen unmoralische und gegen die öffentliche Ordnung verstossende Ansichten vertreten – selbst wenn die Aktion selbst nicht problematisch wäre. Dies namentlich dann, wenn die Aktion den Eindruck erwecken könnte, der Staat billige oder toleriere die Auffassungen und Handlungen der Gesuchsteller. Im Bewilligungsverfahren dürfen die Behörden somit bei der Interessenabwägung auch den ideologischen Hintergrund und die Ansichten der Gesuchsteller miteinbeziehen.

Somit stützt der NDB das Vorgehen der Justizdirektion des Kantons Zürich, welche die Städte und Gemeinden aufgefordert hat, in Fällen wie der Koran-Verteilaktion die Bewilligungspraxis kritisch zu hinterfragen und Bewilligungen zurückhaltender zu erteilen

Eine ähnliche Lösung wird seit dem 1. Juni 2017 bereits im Kanton Basel-Stadt praktiziert. In der Verordnung zum Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raumes regelt Basel-Stadt, in welchen Fällen Drucksachen und ihre Verteilung unzulässig sind. Verboten sind unter anderem Drucksachen mit rassistischen Inhalten, insbesondere wenn sie zu Hass oder Diskriminierung von Menschen anderer Hautfarbe, Ethnie oder Religion auffordern. Weiter sind auch Drucksachen unzulässig, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden können. Vom Verbot eingeschlossen wäre ausserdem die – allenfalls mündliche – Verbreitung von Informationen. Ob eine reine Koran-Verteilaktion auch unter die unzulässige Nutzung fällt, wäre gemäss Bau- und Verkehrsdepartement des Kantons Basel-Stadt im Einzelfall zu prüfen (zitiert nach: www.kath.ch/newsd/basel-bekommt-instrument-gegen-koran-verteilkation-lies/).

Zur Situation im Kanton Luzern: Im Gegensatz zu den Städten Aarau, Basel, Bern, Wil/SG, Winterthur und Zürich wurden bisher weder in der Stadt Luzern noch in anderen Luzerner Gemeinden Koran-Verteilaktionen bewilligt. Hingegen wurden in der Stadt Luzern im Jahr 2015 mehrere Aktionen des islamischen Zentralrats der Schweiz (IZRS) bewilligt, was nachträglich zu einem [Vorstoss](#) im städtischen Parlament geführt hat. Seit 2015 kam es in Luzern zu keinen weiteren Stand- oder Werbeaktionen des IZRS.

Der Regierungsrat verfolgt die Entwicklung in Bezug auf Gruppierungen, die potenziell die innere Sicherheit bedrohen könnten. Die Beobachtung solcher Gruppierungen ist allerdings Sache des NDB. Er stellt sich auf den Standpunkt, dass ein Verbot Sache des Bundes ist. In Bezug auf ein generelles Verbot bestimmter Organisationen wäre nach wie vor ein gesamtschweizerisch einheitliches Vorgehen vorzuziehen. Dies nicht zuletzt, um eine Verlagerung unerwünschter Aktivitäten von einem in andere Kantone zu vermeiden.

In Würdigung der Rechtsprechung sowie der bisher nicht ausgeschöpften rechtlichen Möglichkeiten geht der Regierungsrat davon aus, dass eine fallweise Verweigerung der Nutzung des öffentlichen Grundes im Rahmen des gesteigerten Gemeindegebrauchs durch die Gemeinden sowie ein Intervenieren der Polizei beim Vorliegen von Rechtsverletzungen am zielführendsten ist.

Der Vorstoss fordert, dass neben Links- und Rechtsextremismus auch entschieden gegen den religiösen Extremismus vorzugehen sei. Diesen Gedanken nimmt das Justiz- und Sicherheitsdepartement auf, indem bereits heute die Gemeinden regelmässig mit einem Schreiben darauf hingewiesen werden, dass extremistische Gruppierungen mit politisch oder religiös motiviertem Hintergrund verschiedentlich Lokale für Veranstaltungen zu mieten versuchten. Letztmals wurde im Mai 2016 ein Rundschreiben an die Gemeinden versandt. Vermieter werden darin aufgefordert, sich an die Luzerner Polizei zu wenden, wenn sie unsicher sind oder den Verdacht haben, dass eine extremistische Gruppierung ein Objekt für einen Anlass mieten will.

Da der Bundesrat die breitesten Handlungsmöglichkeiten hat und auf Bundesebene seit Mitte Juni 2017 eine in der Absicht praktisch mit diesem Vorstoss identische Motion vorliegt, liegt es an den Bundesbehörden, die Rahmenbedingungen für ein schweizweit geltendes Verbot zu definieren oder darzulegen, weshalb ein solches Verbot nicht in Frage kommt. Ein Alleingang des Kantons Luzern für eine kantonalesgesetzliche Lösung erachtet der Regierungsrat als nicht zielführend. Fallweise sollen auf dem Bewilligungsweg mögliche Veranstaltungen mit extremistischem Hintergrund unterbunden werden.

Vor diesem Hintergrund wird der Regierungsrat, analog zum Vorgehen des Kantons Zürich, die Gemeinden mit einem Rundschreiben sensibilisieren und eine restriktivere Bewilligungspraxis für die erwähnten Fälle empfehlen. Weiter werden wir Städte und grössere Gemeinden auf die Möglichkeit hinweisen, bestehende Regelungen über die Nutzung des öffentlichen Raums anzupassen, wie es der Kanton Basel-Stadt in seiner entsprechenden [Verordnung](#) vorgenommen und seit dem 1. Juni 2017 in Kraft gesetzt hat.

Der Regierungsrat thematisiert dieses Anliegen im Kontakt mit den Luzerner Gemeinden und ist bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.