

Motion Fraktion GB/JA! (Franziska Schnyder/Natalie Imboden, GB): Mobiles Unterschriftensammeln muss weiterhin bewilligungsfrei bleiben!

Zu einer direkten Demokratie gehört das Sammeln von Unterschriften für Initiativen und Referenden auf der Strasse im direkten Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürger. Behinderungen von Unterschriftensammlungen und Schikanen gegen solche schränken das Initiativ- wie auch Referendumsrecht auf ungebührliche Weise ein.

Am 5. Januar 2007 hat die Gewerbepolizei den „Leitfaden für die Organisation von Veranstaltungen“ offensichtlich angepasst. Neu ist das Sammeln von Unterschriften auf öffentlichem Grund generell bewilligungspflichtig (Tabelle auf Seite 2 des Leitfadens). Damit wären auch Einzelpersonen oder mobile Kleinstgruppen gezwungen, vorgängig zu einer oft spontan organisierten Sammelaktion eine Bewilligung für das Sammeln von Unterschriften einzuholen.

Auf juristischer Ebene ist die Sachlage unklar: Die Strassennutzungsverordnung der Stadt Bern (Verordnung betreffend die besondere Nutzung öffentlicher Strassen SNV, 732.211) hält in Artikel 2 in genereller Weise fest, dass die Nutzung der Strassen im Sinne des „gesteigerten Gemeingebrauchs“ einer Bewilligung bedürfe. Die SNV macht aber eine Ausnahme bei der Nutzung durch kulturelle Strassenaktivitäten im Sinne der Verordnung über die kulturellen Strassenaktivitäten.

Die Fraktion GB/JA! schlägt vor, das Sammeln von Unterschriften für politische und ideelle Anliegen der Nutzung des öffentlichen Raums für kulturelle Strassenaktivitäten gleichzustellen.

Gerade weil diesbezüglich unterschiedliche Interpretationen vorhanden sind, ist eine Klärung zugunsten der direkten Demokratie für die Praxis in der Stadt Bern notwendig. Der Bundesrat hat in seiner Antwort auf die Interpellation von Nationalrat Josef Lang (Ip. 06.3649 - Schikanen gegen Unterschriftensammlung) die aktuelle Diskrepanz zwischen Lehre und Praxis ausführlich dargestellt: „Nach Doktrin und Praxis dürfen organisierte Unterschriftensammlungen auf öffentlichem Grund auch ohne gesetzliche Grundlage bewilligungspflichtig erklärt werden. Eine Bewilligung darf nach einhelliger Doktrin und Judikatur verlangt werden, wo Unterschriftensammlungen von einem Aufstellen von Tischen oder Informationsständen begleitet sind. Die herrschende Doktrin lehnt heute eine Bewilligungspflicht für das Unterschriftensammeln mobiler Kleinstgruppen ohne Installationen ab, die Judikatur lässt sie zu.“ Diese Diskrepanz basiert allerdings auf einem Bundesgerichtsurteil von 1983, in dem sich das oberste Gericht mit der Frage beschäftigt hat, ob das Sammeln von Unterschriften generell einer Bewilligungspflicht ohne ausreichende gesetzliche Grundlage unterstellt werden darf. Die Gemeinden können weitergehende bzw. anders lautende Regelungen in eigener Kompetenz erlassen. Der Stadt Bern als offene Stadt und als Bundesstadt stünde es daher gut an, sich diesbezüglich liberal und unbürokratisch zu zeigen.

Die Erfahrungen zeigen, dass eine behördliche Koordinierung von möglicherweise gleichzeitig stattfindenden verschiedenen Unterschriftensammlungen nicht nötig ist. Die Sammlerinnen und Sammler verschiedener Gruppierungen können sich vor Ort untereinander absprechen. Selbst Gruppierungen mit entgegengesetzten politischen Auffassungen respektieren sich erfahrungsgemäss, weil sie dasselbe politische Instrument anwenden und sich damit aktiv am direktdemokratischen Geschehen beteiligen.

Wir fordern deshalb vom Gemeinderat

1. die entsprechenden Grundlagen (SNV und „Leitfaden für die Organisation von Veranstaltungen“) der bisherigen Praxis anzupassen
2. das Sammeln von Unterschriften auf öffentlichem Grund durch Einzelpersonen, mobile Kleinst- und Kleingruppen ohne feste Infrastruktur in der ganzen Gemeinde Bern als bewilligungsfrei zu deklarieren.

Soweit der Gegenstand der Motion im Bereich der gemeinderätlichen Zuständigkeit liegt, kommt der Motion der Charakter einer Richtlinie zu.

Bern, 8. März 2007

Motion Fraktion GB/JA! (Franziska Schnyder/Natalie Imboden, GB), Myriam Duc, Christine Michel, Rolf Zbinden, Simon Röthlisberger, Daniele Jenni, Cristina Anliker-Mansour, Hasim Sancar

Antwort des Gemeinderats

Die Motion betrifft inhaltlich einen Bereich, der in der gemeinderätlichen Zuständigkeit liegt. Der Motion kommt deshalb der Charakter einer Richtlinie zu.

Der Gemeinderat erachtet die Möglichkeit, durch Unterschriftensammlungen zum Zustandekommen von politischen Mitwirkungsrechten wie Initiativen, Referenden und Petitionen beitragen zu können, als ein zentrales Element der Ausübung politischer Rechte. Das Sammeln von Unterschriften für politische Anliegen gehört in einer Demokratie zu den elementaren Instrumenten der politischen Betätigung.

Das Sammeln von Unterschriften findet naturgemäss zu einem grossen Teil im öffentlichen Raum statt. Der öffentliche Raum ist indessen begrenzt. Vor allem an zentralen Standorten, die auch für andere (teilweise ebenfalls grundrechtlich geschützte) Aktivitäten von Interesse sind, ist die Nachfrage nach der Nutzung der entsprechenden Flächen oft gross. Die Stadt, in deren Eigentum und Hoheit sich der städtische öffentliche Raum befindet, muss dessen Nutzung so koordinieren, dass – soweit möglich – alle Interessen rechtsgleich berücksichtigt werden können.

Zwecks Koordination der Nutzung des öffentlichen Raums gelten deshalb in der Regel auch für die Benützung zu politischen Zwecken die gleichen Grundsätze, wie sie generell für die Nutzung öffentlicher Flächen zur Anwendung kommen. Soweit der öffentliche Raum ohne Weiteres allgemeinverträglich und bestimmungsgemäss genutzt wird, bedarf es keiner behördlichen Bewilligung. Erreicht die Nutzung die Intensität eines gesteigerten Gemeindegebrauchs, werden also andere Benützer (vorübergehend) in der Nutzung eingeschränkt, so ist eine behördliche Bewilligung erforderlich. Wird öffentlicher Raum sogar ausschliesslich beansprucht, stellt dies eine Sondernutzung dar, die grundsätzlich die Ausstellung einer Konzession voraussetzt.

Veranstaltungen aller Art im öffentlichen Raum stellen rechtlich gesehen in aller Regel gesteigerten Gemeindegebrauch dar und sind deshalb bewilligungspflichtig. Dies gilt nach allgemeiner Lehre und Praxis auch für politische Veranstaltungen. In der Lehre umstritten ist, wie die Motionärinnen und Motionäre zu Recht bemerken, ob auch das Sammeln von Unterschriften zu politischen Zwecken durch Einzelpersonen oder mobile Kleinstgruppen ohne jede Infrastruktur bereits als gesteigerter Gemeindegebrauch qualifiziert werden kann. Die Praxis des

Bundesgerichts lässt grundsätzlich auch für solche Betätigungen zu, dass sie nur dann ausgeübt werden dürfen, wenn sie behördlich bewilligt sind.

Der Gemeinderat hat sich im Rahmen der Erarbeitung des Entwurfs für ein Reglement, das die Nutzung des städtischen Teils des Bahnhofs regeln soll, mit dieser Frage auseinandergesetzt. Der Gemeinderat geht davon aus, dass das Sammeln von Unterschriften durch Einzelpersonen ohne Infrastruktur keinen gesteigerten Gemeingebrauch darstellt und dementsprechend nicht bewilligungspflichtig ist. Der Gemeinderat hat seine Haltung anlässlich der Vorstellung des Entwurfs für ein Bahnhofreglement gegenüber der Öffentlichkeit auch bereits kommuniziert.

Wenn das Unterschriftensammeln durch Einzelpersonen als bewilligungsfrei erklärt wird, so schliesst dies nicht aus, dass unter Umständen auch zwei oder drei Personen einer Sammelgruppe gleichzeitig auf dem gleichen Platz stehen. Allerdings muss deren Auftritt offensichtlich als Einzelsammlerin oder Einzelsammler und damit so erfolgen, dass andere Benützer in der bestimmungsgemässen Beanspruchung des entsprechenden öffentlichen Raums (z.B. Fortbewegung) in keiner Weise beeinträchtigt werden. Andernfalls entstünde unter Umständen bereits wieder eine Nutzung, die die Allgemeinverträglichkeit beeinträchtigen kann. Infrastrukturen wie Tische, Stände, Anhänger, Leiterwagen führen zu gesteigertem Gemeingebrauch; sollen solche eingesetzt werden, bedarf es wiederum einer Bewilligung, um diese Nutzungsansprüche mit anderen, allenfalls kollidierenden Benützerinteressen koordinieren zu können. An gewissen Orten (insbesondere in belebten und stark frequentierten Fussgängerbereichen) müssen zudem Sicherheitsüberlegungen (z.B. Fluchtwege, Rettungswege etc.) in den Entscheid über die gesteigerte, nicht mehr bestimmungsgemässe Nutzung des öffentlichen Raums einbezogen werden. Die entsprechenden Bewilligungen werden im Übrigen vom Polizeiinspektorat rasch sowie friktions- und kostenlos erteilt, sofern dies aus räumlicher und sicherheitstechnischer Sicht möglich ist.

Zu den Forderungen der Motion:

Zu Punkt 1:

Die Verordnung betreffend die besondere Nutzung öffentlicher Strassen (Strassennutzungsverordnung; SNV; SSSB 732.211) regelt die Nutzung des öffentlichen Raums gemäss den allgemein anerkannten Kategorien, wie sie von Lehre und Praxis entwickelt worden sind. Entsprechend wird auch für den städtischen Raum danach unterschieden, ob eine bestimmte Nutzung bestimmungsgemäss und allgemeinverträglich ist, ob sie gesteigerten Gemeingebrauch darstellt oder gar die Intensität einer Sondernutzung erreicht. Da Unterschriftensammlungen durch Einzelpersonen ohne Infrastruktur nach Auffassung des Gemeinderats keinen gesteigerten Gemeingebrauch darstellen, sind sie bereits nach der geltenden SNV bewilligungsfrei möglich. Eine Anpassung der SNV erübrigt sich demnach. Um künftig Unklarheiten über die Bewilligungspflicht von Unterschriftensammlungen durch Einzelpersonen ohne Infrastruktur zu vermeiden, werden die zuständigen städtischen Stellen ihre Unterlagen und Dokumente überprüfen und soweit erforderlich anpassen; dies gilt insbesondere auch für den in der Motion angesprochenen Leitfaden.

Zu Punkt 2:

Wie erwähnt hat sich der Gemeinderat mit der Qualifikation des Unterschriftensammelns durch Einzelpersonen ohne Infrastruktur bereits befasst und entschieden, dass diese Ausübung politischer Rechte seiner Meinung nach keinen gesteigerten Gemeingebrauch darstellt und deshalb nicht bewilligungspflichtig ist. Die Forderung der Motion ist damit bereits erfüllt.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Keine

Antrag

1. Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion abzulehnen. Er ist jedoch bereit, den Vorstoss als Postulat entgegen zu nehmen.
2. Die Antwort gilt in diesem Fall gleichzeitig als Prüfungsbericht.

Bern, 15. August 2007

Der Gemeinderat