

Interfraktionelles Postulat GFL/EVP, SP/JUSO, GB/JA!, BDP/CVP: (Martin Trachsel, EVP/Leyla Gül, SP/Rahel Ruch, JA!/Béatrice Wertli, CVP/Kurt Hirsbrunner, BDP): Freie Ausübung der politischen Rechte im öffentlichen Raum der Stadt Bern

Die freie Ausübung der politischen Rechte ist ein wichtiger Grundpfeiler unserer Demokratie. Auch im Internetzeitalter ist der direkte Kontakt mit der Bürgerin und dem Bürger wichtig. Vor Abstimmungen oder für das Sammeln von Initiativen und Referenden muss daher die Möglichkeit bestehen, dass im ganzen Stadtgebiet Standaktionen mit Bürgerkontakten durchgeführt werden können.

Den Postulanten ist bewusst, dass der öffentliche Raum in der Bundeshauptstadt zunehmend kommerziell genutzt wird und es zu Nutzungskonflikten kommen kann. Dass die aktuelle Praxis den öffentlichen Raum schützen will, ist aus dieser Hinsicht verständlich und grundsätzlich begrüssenswert. Dass dabei aber die politischen Rechte beschnitten werden, ist für die Demokratie ein schlechtes Zeichen. In der Gemeindeordnung Artikel 15 Absatz 1 wird den politischen Parteien bei der Meinungs- und Willensbildung Unterstützung und Mitwirkung zugesprochen.

Die Postulanten sind grundsätzlich der folgenden Ansicht:

- Die freie Ausübung von politischen Rechten wie das Unterschriftensammeln für Initiativen und die Durchführung von politischen Aktionen im öffentlichen Raum ist ein Grundrecht und gehört zu einer lebendigen Demokratie
- Grundrechte gelten immer, d.h. sie können nicht während Grossanlässen oder mit Hinweis auf die zunehmende Kommerzialisierung des öffentlichen Raums ausser Kraft gesetzt werden
- Zudem ist ganz klar zwischen einer politischen und einer kommerziellen Nutzung des öffentlichen Raums zu unterscheiden
- Die Postulanten haben den Eindruck, dass die Ausübung der politischen Rechte in den letzten Jahren in der Stadt Bern immer stärker eingeschränkt wurde. Die Kriterien für das Erteilen einer politischen Aktion wurden verschärft; die Bewilligungspraxis ist härter geworden. So ist der öffentliche Raum für die Durchführung von Standaktionen kleiner geworden. Zudem ist es heute nicht mehr möglich, mehrere bewilligungspflichtige Standaktionen zum gleichen Thema am gleichen Tag an verschiedenen Orten in der Stadt Bern durchzuführen. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb das so ist und es ist angesichts des Quartierlebens in der Stadt Bern auch nicht sinnvoll.

Aus den obgenannten Gründen fordern wir den Gemeinderat auf:

1. Die aktuelle Praxis zur Ausübung der politischen Rechte dahingehend zu überprüfen, dass politische Aktionen im öffentlichen Raum gemäss Verordnung betreffend die besondere Nutzung öffentlicher Strassen (Strassennutzungsverordnung; SNV) grundsätzlich ohne Einschränkung bewilligt werden und sicher nicht noch stärker eingeschränkt werden. Insbesondere soll das bewilligungsfreie Unterschriftensammeln möglich bleiben sowie die Durchführung von mehreren bewilligungspflichtigen Standaktionen zum gleichen Thema am gleichen Tag an verschiedenen Orten in der Stadt Bern

2. Reglemente und Verordnungen dahingehend zu überprüfen, dass die politischen Rechte grundsätzlich ohne Einschränkung ausgeübt werden können
3. Die Instruktionen an das Polizeiinspektorat und weitere Kontrollbehörden dahingehend zu überprüfen, dass die politischen Rechte grundsätzlich ohne Einschränkung ausgeübt werden können.

Bern, 15. September 2011

Interfraktionelles Postulat GFL/EVP, SP/JUSO, GB/JAI, BDP/CVP: (Martin Trachsel, EVP/Leyla Gül, SP/Rahel Ruch, JAI/Béatrice Wertli, CVP/Kurt Hirsbrunner, BDP): Vinzenz Bartlome, Judith Renner-Bach, Guglielmo Grossi, Patrizia Mordini, Rithy Chheng, Sonja Bietenhard, Ruedi Keller, Hasim Sönmez, Silvia Schoch-Meyer, Beat Zobrist, Halua Pinto de Magalhães, Giovanna Battagliero, Tanja Walliser, Stefan Jordi, Lea Kusano, Thomas Göttin, Corinne Mathieu, Miriam Schwarz, Nicola von Greyerz, Gisela Vollmer, Lea Bill, Hasim Sancar, Judith Gasser, Aline Trede, Cristina Anliker-Mansour, Urs Frieden, Monika Hächler, Christine Michel, Barbara Streit-Stettler, Daniela Lutz-Beck, Lukas Gutzwiller, Tania Espinoza, Daniel Klauser

Antwort des Gemeinderats

Der Gemeinderat anerkennt, dass politische Aktionen auf städtischem Boden in einer lebendigen Demokratie von grosser Wichtigkeit sind. Standaktionen und Unterschriftensammlungen auf öffentlichem Grund fördern den politischen Meinungsbildungsprozess, indem sie einen unkomplizierten Austausch zwischen der Bevölkerung und den Politikerinnen und Politikern ermöglichen und erlauben, politische Anliegen besser bekannt zu machen. Insoweit erachtet es der Gemeinderat als eine Selbstverständlichkeit, dass öffentlicher Grund zur Ausübung von politischen Rechten und anderen Grundrechten zur Verfügung steht. Er bedauert daher, dass der Eindruck vorherrscht, die Nutzung von städtischem Boden zu politischen Zwecken sei in jüngster Zeit schwieriger geworden bzw. zunehmend Restriktionen unterworfen.

In Anerkennung dieser Grundsätze kennt die Stadt Bern - gerade auch im Vergleich mit anderen Städten - eine liberale Praxis. Auf die Nutzung von öffentlichem Grund zu politischen Zwecken besteht ein bedingter Rechtsanspruch. Dies bedeutet, dass es nicht vom Ermessen oder vom Gutdünken der Behörde abhängt, ob öffentlicher Grund zu politischen Zwecken genutzt werden kann, sondern dass hierzu grundsätzlich - unter Vorbehalt von zwingenden, entgegenstehenden höherrangigen Interessen - ein Nutzungsrecht besteht. Mit anderen Worten kann sich einzelfallweise eine Beschränkung dieses Nutzungsanspruchs als notwendig erweisen, soweit dieser mit (höherrangigen) Rechtsansprüchen Dritter kollidiert. In Fällen solcher konfligierender, einander ausschliessender Rechtsansprüche werden allerdings die politischen Rechte nicht gänzlich aufgehoben oder eingeschränkt, sondern diese werden im Rahmen der Verhältnismässigkeit und nur soweit als notwendig beschränkt. Schliessen beispielsweise die Rechte Dritter eine Nutzung des öffentlichen Grunds zu bestimmten Zeiten und an bestimmten Orten aus, dann heisst dies nicht, dass die politischen Rechte gänzlich nicht mehr ausgeübt werden können. Vielmehr sind die städtischen Behörden bemüht, dass die politischen Rechte an einem gleichwertigen Alternativstandort ausgeübt werden können.

Wie diese Ausführungen zeigen, ergeben sich Einschränkungen bei der Nutzung des städtischen Bodens zu politischen Zwecken nicht aus Regelungen oder Verbotsbestimmungen des städtischen Rechts, sondern aus Rechtsansprüchen Dritter, die auf kantonalem oder Bundesrecht gründen. Insbesondere ergibt sich aus der Wirtschaftsfreiheit nach bundesrechtlicher Rechtsprechung ein Anspruch auf kommerzielle Nutzung des öffentlichen Grunds (BGE 119 Ia 445). Weiter verlangt auch der in Artikel 9 der Bundesverfassung verankerte Vertrauensgrundsatz, dass eine früher gewährte Bewilligung zur Nutzung von öffentlichem Grund nicht zugunsten einer später gewährten Nutzungsanfrage aufgehoben werden darf. Ausserdem gebietet auch die in der Bundes- und Kantonsverfassung verankerte Rechtsgleichheit, dass der städtische Boden als Allgemeingut jedermann zum Gemeingebrauch offenstehen muss und nicht nur faktisch bestimmten Gruppierungen oder bestimmten Nutzungen vorbehalten werden darf. Selbst die politischen Rechte einer bestimmten Gruppierung verlangen eine Einschränkung von Nutzungsrechten anderer Gruppierungen: Damit eine Gruppierung an einem bestimmten Standort eine grössere politische Aktion ungestört durchführen und die beabsichtigte Appellwirkung erzielen kann, kann es sich als notwendig erweisen, im unmittelbaren Umkreis politische Aktionen anderer Gruppierungen einzuschränken.

Ein gänzlich uneingeschränktes Nutzungsrecht zu politischen Rechten, wie dies im Postulat verlangt wird, liesse sich somit nur umsetzen, indem die Stadt Rechtsansprüche Dritter aus Bundes- oder kantonalem Recht vereiteln würde. Aufgrund höherrangigem Recht und zur Vermeidung von Schadenersatzforderungen ist die Stadt in den erwähnten Konstellationen aber verpflichtet, eine einzelfallweise Koordination der einander tangierenden Rechtsansprüche vorzunehmen. In diesem Sinn liesse sich die Statuierung eines uneingeschränkten Rechtsanspruchs auf Nutzung des öffentlichen Raums zu politischen Zwecken rechtlich nicht umsetzen; aus diesem Grund und im Sinn der bundesgerichtlichen Regelung muss daher zwingend an der jetzigen Regelung des bedingten Rechtsanspruchs des städtischen Bodens zu politischen Zwecken festgehalten werden.

Damit die Nutzung des städtischen Bodens zu politischen Zwecken gegenüber anderen Nutzungen nicht zu kurz kommt, sieht das städtische Recht und die städtische Praxis in verschiedener Hinsicht eine Privilegierung der politischen Nutzung vor: So wird - im Unterschied zur Nutzung des öffentlichen Grunds zu kommerziellen Zwecken - keine Gebühr für die Benutzung des städtischen Bodens erhoben. Das Unterschriftensammeln ohne Infrastruktur bis maximal drei Personen ist bewilligungsfrei möglich - soweit nicht bereits am beabsichtigten Standort ein bewilligter gesteigerter Gemeingebrauch stattfindet, welcher das Unterschriftensammeln ausschliesst. Überdies werden in der Praxis Gesuche zur Nutzung zu ideellen Zwecken gegenüber der kommerziellen Nutzung bevorzugt behandelt. Schliesslich sei erwähnt, dass im Vorfeld von Wahlen den politischen Parteien städtischer Boden für das Aufstellen von Wahlplakaten zur Verfügung gestellt wird.

Zu Punkt 1:

Die Praxis in der Stadt Bern im Zusammenhang mit der Ausübung von politischen Rechten wurde in den letzten Jahren zunehmend gelockert. Deshalb kennt die Stadt Bern heute eine sehr liberale Praxis, was die Ausübung ideeller Rechte anbelangt.

Tatsache ist, dass die Nachfrage zur Nutzung des öffentlichen Grunds im ideellen Bereich enorm zugenommen hat, so dass wegen den beschränkten Platzverhältnissen und der Koordination nicht immer allen Gesuchen vorbehaltlos entsprochen werden kann. Um dem Gedanken der Gleichbehandlung gerecht zu werden, ist es deshalb in der Regel nicht möglich, mehrere bewilligungspflichtige Standaktionen zum gleichen Thema auf verschiedenen Infoständen in der Innenstadt zu besetzen. Gerade im ideellen Bereich versucht die Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie jeweils, eine für alle optimale Lösung zu finden. Im Folgenden sei die Bewilligungspraxis dargelegt:

| Unterschriftensammeln | Bewilligung | Gebühr |
|---|---------------------|---------------|
| <i>Unterschriftensammeln ohne Infrastruktur bis max. 3 Personen</i> | <i>keine</i> | <i>keine</i> |
| <i>Unterschriftensammeln mit Infrastruktur</i> | <i>erforderlich</i> | <i>keine</i> |
| <i>Unterschriftensammeln ohne Infrastruktur ab 4 Personen in der Innenstadt und an stark frequentierten Orten (Bsp. Breitenrainplatz, Länggasse etc.)</i> | <i>erforderlich</i> | <i>keine</i> |

Bei besonderen Umständen, wie beispielsweise der Ansammlung von Menschen - wie z.B. beim Buskers, Zibelemärit, Fasnacht, Museumsnacht, im Bahnhof etc. - können Einschränkungen beim Unterschriftensammeln an neuralgischen Punkten erforderlich sein. So können beispielsweise einzelfallweise Einschränkungen der Meinungsfreiheit und der politischen Rechte zu gewissen Zeiten und in besonderen Strassen unerlässlich sein. Gefahrenabwehrmassnahmen dürfen von der Polizei im Einzelfall angeordnet werden, wenn sie zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung notwendig sind. Die Polizei ist befugt, ja es ist sogar ihre Aufgabe, in solchen Fällen einzugreifen.

Zu Punkt 2 und 3:

Da die politischen Rechte bereits heute zu einem grossen Teil uneingeschränkt wahrgenommen werden können, ist aus Sicht des Gemeinderats keine Gesetzesrevision und auch keine weitere Überprüfung nötig. Einschränkungen aufgrund der Koordination wegen Platzmangels oder aus Sicherheitsgründen sind sinnvoll und deshalb beizubehalten. Überdies machen in bestimmten Konstellationen Rechtsansprüche Dritter oder Bestimmungen des Bundes- oder des kantonalen Rechts Einschränkungen unumgänglich. In solchen Fällen werden allerdings die politischen Rechte nicht aufgehoben, sondern im Rahmen der Verhältnismässigkeit auf das Notwendigste beschränkt.

Die genannten, sich aus dem Nutzungsrecht Dritter ergebenden Einschränkungen beim Sammeln von Unterschriften stehen im Übrigen im Einklang mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. In dem für das mobile Unterschriftensammeln wichtigen Leitentscheid BGE 135 I 302 hat das Bundesgericht in Erwägung 3.3 festgehalten, dass letztlich die konkreten örtlichen und zeitlichen Gegebenheiten massgebend sind für die Frage, ob und inwieweit mobiles Unterschriftensammeln einer Bewilligungspflicht unterliegt oder sogar vorübergehend eingeschränkt werden kann. So können beispielsweise Einschränkung der Meinungsfreiheit und der politischen Rechte zu gewissen Zeiten und in besonderen Strassen unerlässlich sein, um den vorweihnächtlichen Einkaufsrummel nicht zu stören (Urteil des Bundesgerichts 1P.104/2000). Ebenso kann das sonst als gemeinverträglich erachtete Verteilen von Propagandamaterial durch Einzelpersonen während der Session unmittelbar vor dem Parlamentsgebäude einer Bewilligungspflicht unterstellt werden (BGE 110 Ia 47).

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass mobiles Unterschriftensammeln auf öffentlichem Grund in der Stadt Bern grundsätzlich bewilligungsfrei ist, soweit die Allgemeinverträglichkeit gewahrt wird, also kein gesteigerter Gemeingebrauch vorliegt (insbesondere keine festen Installationen verwendet werden). Beim Sammeln von Unterschriften anlässlich von Veranstaltungen und Kundgebungen Dritter sind vorübergehende, örtlich begrenzte Einschränkungen im Rahmen der Gefahrenabwehr aber hinzunehmen, soweit diese unausweichlich mit einer bereits bewilligten, intensiveren Nutzung einer öffentlichen Sache durch Dritte verbunden sind. Solche Gefahrenabwehrmassnahmen dürfen von der Polizei im Einzelfall angeordnet werden, wenn sie zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung notwendig sind. Die Polizei ist befugt, ja es ist sogar ihre Aufgabe, in solchen Fällen einzugreifen.

Folgen für das Personal und die Finanzen
Keine.

Antrag

1. Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, das Postulat erheblich zu erklären.
2. Die Stellungnahme gilt gleichzeitig als Prüfungsbericht.

Bern, 14. März 2012

Der Gemeinderat