

Motion Fraktion GB/JA! (Lea Bill, JA!/Aline Trede, GB): Mobiles Unterschriftensammeln in der Stadt Bern – es braucht endlich eine klare Weisung!

Unterschriftensammeln muss in einer direkten Demokratie möglich sein. Nicht allen politischen Parteien oder Gruppierungen ist es möglich, Postversände in millionenfacher Auflage in alle Haushalte der Schweiz zu schicken; dies ist nur einigen wenigen vorbehalten. Die allermeisten Parteien und Organisationen müssen die Unterschriften für Initiativen und Referenden auf der Strasse sammeln und zwar dort, wo viele Leute sind. Und dies auch in der Bundeshauptstadt Bern.

Im Zuge vielfältiger Reglementierungen im öffentlichen Raum und der Bevorzugung von Kommerz gegenüber nichtkommerziellem Engagement zeigt sich in der Stadt Bern wie auch in anderen Schweizer Städten der Trend, immer mehr Hürden für mobiles Unterschriftensammeln aufzustellen bzw. dieses ganz zu verbieten. So gibt es in letzter Zeit immer mehr Vorkommnisse, bei denen die Kantonspolizei Unterschriftensammlungen verhindert und die UnterschriftensammlerInnen wegschickt, ja zum Teil sogar wegweist oder verhaftet, so geschehen am 12. August 2011 während des Buskers-Festivals.

Die Polizei führt dabei in erster Line das Argument des gesteigerten Gemeingebrauchs und der damit verbundenen Bewilligungspflicht ins Feld – beziehungsweise, dass das mobile Unterschriftensammeln ohne Bewilligung illegal und damit strafbar sei. Dies, obwohl das Bundesgericht am 28. September 2009 (BGE 135 I 302) folgendes festgehalten hat:

„[...]“, dass das Sammeln von Unterschriften durch Einzelpersonen bzw. durch zwei oder drei Personen [...] keinen gesteigerten Gemeingebrauch darstelle und dass diese Tätigkeit keiner Bewilligungspflicht unterstellt werden dürfe.“

Zudem ist im „Leitfaden für die Organisation von Veranstaltungen“ des Stadtberner Veranstaltungsmanagements festgehalten, dass „die Gratisabgabe von Drucksachen und Werbepartikeln und das Unterschriftensammeln durch max. 3 Personen (ohne Stand/Depot auf öffentlichem Boden) [...] bewilligungsfrei“ ist.

Des Weiteren hat der Gemeinderat 2008 in einem Postulatsbericht¹ festgehalten, „dass das Sammeln von Unterschriften durch Einzelpersonen ohne Infrastruktur keinen gesteigerten Gemeingebrauch darstellt und dementsprechend nicht bewilligungspflichtig ist.“

Auch die Kantonspolizei Bern muss sich an das geltende Gesetz, den Bundesgerichtsentscheid und die Grundsätze der Stadt Bern halten. Nur so ist es möglich, dass die Ausübung der politischen Rechte in der Stadt Bern weiterhin möglich ist, notabene im öffentlichen Raum.

Die Unterzeichnenden fordern den Gemeinderat deshalb dazu auf:

1. eine klare Aufstellung des geltendes Rechts in Bezug auf mobiles Unterschriftensammeln zu erstellen

¹ Dabei handelt es sich um das folgende Postulat: Fraktion GB/JA! (Franziska Schnyder/Natalie Imboden, GB) vom 08. März 2007: Mobiles Unterschriftensammeln muss weiterhin bewilligungsfrei bleiben!

2. diese Aufstellung der Kantonspolizei Bern zuzustellen und sie anzuweisen, geltendes Recht in der Stadt Bern einzuhalten und mobiles Unterschriftensammeln nicht weiter zu behindern
3. die Aufstellung jeweils auch Personen und Organisationen zuzustellen, welche im öffentlichen Raum Veranstaltungen organisieren mit der Weisung, sich an geltendes Recht zu halten und mobiles Unterschriftensammeln selber oder durch Aufträge an und Abmachungen mit Dritte(n) nicht zu behindern.

Bern, 18. August 2011

Motion Fraktion GB/JA! (Lea Bill, JA!/Aline Trede GB): Judith Gasser, Hasim Sancar, Cristina Anliker-Mansour, Urs Frieden, Stéphanie Penher, Christine Michel, Monika Hächler, Rolf Zbinden, Luzius Theiler, Regula Fischer, Daniel Klauser, Peter Künzler, Tania Espinoza, Manuel C. Widmer, Michael Köppli, Martin Schneider, Corinne Mathieu, Miriam Schwarz, Guglielmo Grossi, Nicola von Greyerz, Gisela Vollmer, Annette Lehmann, Giovanna Battagliero, Halua Pinto de Magalhães, Beat Zobrist, Lea Kusano, Leyla Gül, Ruedi Keller, Stefan Jordi, Ursula Marti, Patrizia Mordini

Antwort des Gemeinderats

Das Sammeln von Unterschriften für politische Anliegen gehört in einer Demokratie zu den elementaren Instrumenten der politischen Betätigung. Der Gemeinderat misst der Möglichkeit, durch Unterschriften sammeln zum Zustandekommen von politischen Mitwirkungsrechten wie Initiativen, Referenden und Petitionen beizutragen, einen zentralen Stellenwert bei.

Der Gemeinderat geht davon aus, dass das Sammeln von Unterschriften durch Einzelpersonen ohne Infrastruktur keinen gesteigerten Gemeingebrauch darstellt und dementsprechend nicht bewilligungspflichtig ist. Diese Praxis wird auch in der Stadt Bern von den Stadtbehörden so gehandhabt.

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 dürfen dabei andere Benützendende in der bestimmungsgemässen Beanspruchung des entsprechenden öffentlichen Raums (z.B. Fortbewegung) nicht beeinträchtigt werden.

Gemäss Bewilligungspraxis bedarf das Unterschriftensammeln mit Infrastruktur (darunter fallen auch Einkaufswagen) einer Bewilligung. Ohne Infrastruktur und mit maximal drei Personen bedarf es in der Regel keiner Bewilligung zum Unterschriftensammeln. Ab vier Personen in der Innenstadt und an stark frequentierten Orten wird eine Bewilligung benötigt. Diese Regelung entspricht auch der geltenden Bundesrechtsprechung.

Beim in der Motion erwähnten Vorfall vom 12. August 2011 ist zu berücksichtigen, dass der öffentliche Grund am Buskersfestival bereits intensiv für eine Grossveranstaltung genutzt wurde. Den Veranstalterinnen und Veranstaltern wurde eine Bewilligung für gesteigerten Gemeingebrauch erteilt. Diese Bewilligung verleiht das Recht, öffentlichen Grund über die Bestimmungsmässigkeit und die Allgemeinverträglichkeit hinaus für eigene Zwecke intensiver nutzen zu dürfen, als dies alle anderen gleichzeitig tun dürfen.

Diese stärkere Inanspruchnahme von öffentlichem Grund durch die Einen (Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber) führt naturgemäss zu Nutzungsbeeinträchtigungen oder gar zum Nutzungsausschluss Anderer (Dritte, Passantinnen und Passanten etc.). Damit das mit der Bewilligung verliehene Nutzungsrecht der Veranstaltenden ausgeübt werden kann, muss zwangsläufig in Kauf genommen werden, dass gleichzeitig erfolgende, anderweitige Nutzungen des öffentlichen Grunds vorübergehend beeinträchtigt werden - auch wenn diese - wie beispielsweise das mobile Sammeln von Unterschriften - im Allgemeinen zulässig und nicht bewilligungspflichtig sind.

Die allgemeinen Grundsätze für die Nutzung des öffentlichen Grunds zum Sammeln von Unterschriften können somit nicht eins zu eins auf Fälle angewandt werden, bei denen an der öffentlichen Sache bereits eine intensivere Nutzung im Sinn des gesteigerten Gemeingebrauchs durch Dritte besteht. Es kann daher nicht generell gesagt werden, dass das mobile Sammeln von Unterschriften anlässlich von Veranstaltungen Dritter stets uneingeschränkt möglich ist: Bei der Frage der Zulässigkeit des Sammelns von Unterschriften während Veranstaltungen Dritter auf öffentlichem Grund ist nicht ausschliesslich das Erfordernis der Allgemeinverträglichkeit entscheidend, sondern zusätzlich wird vorausgesetzt, dass die berechtigten Dritten in der Ausübung eines ihnen bewilligten, gesteigerten Gemeingebrauchs nicht beeinträchtigt werden. Zu berücksichtigen ist dabei insbesondere, dass eine durch Veranstaltungen bedingte, stärkere Nutzung der öffentlichen Sache auch entsprechende Schutzmassnahmen zur Gefahrenabwehr notwendig macht. Diese können Nutzungsrechte der Allgemeinheit an öffentlichen Sachen vorübergehend beeinträchtigen. Insbesondere die Ansammlung von mehreren hundert Menschen - wie beim Buskers, Zibelemärit, Fasnacht, Museumsnacht, etc. - kann Einschränkungen beim Unterschriftensammeln an neuralgischen Punkten, wie beispielsweise dem Eingangsbereich der Veranstaltung, erforderlich machen.

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 - ebenfalls in der Motion erwähnt - 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.

Dabei muss klar zwischen der Sammlung von Unterschriften mit Infrastruktur (Stand, Einkaufswagen usw.) beziehungsweise in Gruppen von mehr als drei Personen und dem Sammeln durch Einzelpersonen unterschieden werden. Das mobile Unterschriftensammeln durch Einzelpersonen ist grundsätzlich auf öffentlichem Grund uneingeschränkt möglich.

Zu Punkt 1:

Die Aufstellung des geltenden Rechts kann der Einleitung auf die vorliegende Motionsantwort sowie der Antwort auf das Interfraktionelle 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; Stellungnahme entnommen werden.

Zu Punkt 2:

Die Antwort auf die vorliegende Motion wird auch der Kantonspolizei zugestellt. Diese ist angehalten, das geltende Recht umzusetzen.

Zu Punkt 3:

Pro Jahr finden um die 700 Veranstaltungen im öffentlichen Raum statt. Mit Ausnahme des oben geschilderten Falls sind dem Gemeinderat keine Auseinandersetzungen über Unterschriftensammlungen im öffentlichen Raum bekannt. Eine Weisung an alle Veranstalterinnen und Veranstalter erachtet der Gemeinderat deshalb als unverhältnismässig. Die Veranstalterinnen und Veranstalter sind ohnehin bereits heute angehalten, im Rahmen ihrer bewilligten Nutzung die Grundrechte Dritter zu beachten und sich an das geltende Recht zu halten; eine zusätzliche Weisung (bzw. Auflage) ist somit rechtlich nicht erforderlich. Die Bewilligungsbehörden sind jedoch gerne bereit, ein Hinweis auf das geltende Recht in die Bewilligung aufzunehmen.

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, 14. März 2012

Der Gemeinderat

Beilage:

- Praxis Unterschriftensammeln auf öffentlichem Grund/Stadt Bern