

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat**Initiative „Keine gewalttätigen Demonstranten“****1. Ausgangslage**

Am 23. Mai 2008 reichte das Komitee „Keine gewalttätigen Demonstranten“ eine gleichnamige Volksinitiative mit 5 129 beglaubigten Unterschriften ein. Der Gemeinderat stellte am 11. Juni 2008 fest, dass die Initiative formell und materiell gültig zustande gekommen ist.

Die Initiative verlangt inhaltlich eine Ergänzung des Reglements über Kundgebungen auf öffentlichem Grund vom 20. Oktober 2005 (Kundgebungsreglement; KgR; SSSB 143.1). Aufgenommen werden soll einerseits ein sogenannter Entfernungartikel, wonach sich Teilnehmende unverzüglich von einer Kundgebung zu entfernen haben, sobald sie von der Polizei darauf aufmerksam gemacht werden, dass die Kundgebung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung aufgelöst werden muss. Andererseits soll eine Strafbestimmung aufgenommen werden, welche die Widerhandlung gegen den Entfernungartikel unter Bussandrohung bis zum Höchstmass von Fr. 5 000.00 stellt.

Im Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat zur Totalrevision des Kundgebungsreglements vom 1. September 2004 sowie im Vortrag zur Teilrevision des Kundgebungsreglements vom 26. März 2008 war die Einführung eines Entfernungartikels mit entsprechender Strafbestimmung vorgesehen. Der Stadtrat hat jedoch in beiden Fällen die Einführung eines Entfernungartikels abgelehnt. Der Gemeinderat ist sich bewusst, dass der Antrag auf Annahme der Initiative einem Wiedererwägungsgesuch gleichkommt. In Anbetracht der Tatsache, dass der Gemeinderat zurzeit Massnahmen zur Verbesserung der objektiven und subjektiven Sicherheit prüft und sich der Stadtrat in letzter Zeit vermehrt für eine stärkere Polizeipräsenz ausgesprochen hat, erachtet er es als sinnvoll, die Polizei auch mit den entsprechenden Kompetenzen auszustatten.

Die Änderung des Kundgebungsreglements liegt im Zuständigkeitsbereich des Stadtrats. Nimmt der Stadtrat die Initiative an, so muss gemäss Artikel 15 Absatz 3 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11) in Verbindung mit Artikel 36 der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1) keine Volksabstimmung durchgeführt werden. Die Änderungen des Kundgebungsreglements würden dann - vorbehältlich eines Referendums - in Kraft treten. Aus diesem Grund liegt dem Vortrag keine Abstimmungsbotschaft bei. Sollte der Stadtrat die Initiative ablehnen, so bittet der Gemeinderat um Rückweisung der Initiative. Der Gemeinderat würde dem Stadtrat diesfalls in kurzer Frist einen angepassten Vortrag sowie eine Abstimmungsbotschaft vorlegen.

2. Begehren und Beweggründe der Initiative

Die Initiative „Keine gewalttätigen Demonstranten“ ist in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs abgefasst. Das städtische Kundgebungsreglement soll um folgende Artikel ergänzt werden:

Art. 5^{bis}: Pflichten der Teilnehmenden

Teilnehmende haben sich unverzüglich von einer Kundgebung zu entfernen, wenn sie von der Polizei darauf aufmerksam gemacht werden, dass die Kundgebung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung aufgelöst werden muss.

Art. 8: Strafbestimmungen

1 Mit Busse bis zum Höchstmass gemäss der kantonalen Gesetzgebung wird bestraft

(...)

c. wer als Teilnehmende oder Teilnehmender sich nicht unverzüglich von einer Kundgebung entfernt, sobald sie oder er von der Polizei darauf aufmerksam gemacht wird, dass die Kundgebung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung aufgelöst werden muss (Art. 5^{bis}).

Das Komitee begründet seine Initiative damit, dass die Krawalle vom 6. Oktober 2007 in Bern gezeigt hätten, dass die Polizei eine Demonstration, die in Gewalt auszuarten drohe, frühzeitig auflösen müsse. Anderenfalls würden grosse Schäden an Personen und Sachen entstehen. Die Initiative solle die rechtlichen Voraussetzungen für eine frühzeitige Auflösung von eskalierenden Kundgebungen schaffen. Indem die Polizei die Teilnehmenden an einer Kundgebung unter Strafandrohung auffordern könne, die Örtlichkeit zu verlassen, könne sie die Chaoten isolieren. Friedliche Demonstranten, Zuschauer und Passanten würden den Ort verlassen und dadurch für die Gewalttäter keinen indirekten Schutz mehr bieten. Die Polizei könne dadurch beispielsweise Tränengas und Gummischrot gezielt nur gegen gewaltbereite Personen einsetzen.

3. Was spricht für die Initiative?

Nach den Bestimmungen des geltenden Kundgebungsreglements können lediglich die Organisierenden einer Kundgebung strafrechtlich verfolgt bzw. gebüsst werden. Die Einführung des Entfernungsvorsatzes mit entsprechender Strafbestimmung würde es neu ermöglichen, auch Kundgebungsteilnehmende nach dem städtischen Kundgebungsreglement unter den festgehaltenen Voraussetzungen strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen.

Die Polizei erhält mit der Einführung des Entfernungsvorsatzes ein zusätzliches Mittel zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Indem die Polizei die Teilnehmenden unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips auffordern kann, sich unverzüglich von der Kundgebung zu entfernen, können sowohl bewilligte und unbewilligte Kundgebungen als auch Spontankundgebungen aufgelöst werden. Wer der Aufforderung der Polizei nicht Folge leistet, kann mit einer Busse bis zum Höchstmass von Fr. 5 000.00 bestraft werden.

Bereits heute kann die Polizei gestützt auf Artikel 1 und 29 des Polizeigesetzes vom 8. Juni 1997 (PolG; BSG 551.1) sowie Artikel 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) Kundgebungen, die zu eskalieren drohen, auflösen und die Teilnehmenden vorgängig zum Verlassen der Örtlichkeit auffordern. Allerdings ist die Durchsetzung der Strafbarkeit der Teilnehmenden bei einer Kundgebungsauflösung kompliziert, weil die Handhabung von Artikel 292 StGB (Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen)

in solchen Situationen umständlich ist. Die Polizei müsste vor einer erwarteten Eskalation einer Kundgebung beispielsweise durch einen Lautsprecher eine mehrzeilige Verfügung inklusive den Gesetzestext von Artikel 292 StGB vorlesen. Dieses Vorgehen ist zwar nicht völlig ausgeschlossen, aber offensichtlich nicht praktikabel. Auch dürfte ein derart komplexer Inhalt einer polizeilichen Durchsage nicht von allen Teilnehmenden auf Anhieb verstanden werden. Demgegenüber braucht die Polizei bei der Anwendung des Entfernung Artikels die Teilnehmenden nur noch zum Verlassen der Örtlichkeit mit dem Hinweis auf die Strafbarkeit aufzufordern.

Schliesslich liegt es im Interesse von friedlichen Kundgebungsteilnehmenden wie auch der übrigen Bevölkerung, dass die Polizei zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eine Kundgebung auflösen kann, bevor sie eskaliert. Die Entfernungspflicht erhöht dabei den Druck auf die Organisierenden und Teilnehmenden, sich von den Gewaltelementen klar zu distanzieren. Dem Entfernung Artikel soll somit auch eine präventive Wirkung zukommen.

4. Was spricht gegen die Initiative?

Die praktische Handhabung dieses Artikels kann im Einzelfall insofern problematisch sein, als der Nachweis des Tatbestands schwierig zu erbringen ist. Die Polizei muss nachweisen können, dass die Teilnehmenden einer Kundgebung die Aufforderung zum Verlassen der Kundgebung verstanden haben oder verstanden haben müssen. Dieses Erfordernis kann eine effektive Sanktionierung oft schwierig machen oder verunmöglichen. Ausserdem kann es im Einzelfall für die Polizei schwierig sein, den exakten Zeitpunkt festzulegen, an welchem eine Kundgebung als aufgelöst gilt. Erst ab diesem Zeitpunkt können Personen, die sich von der Kundgebung nicht entfernt haben, strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden.

Weil es sich bei der Strafbestimmung im Zusammenhang mit dem Entfernung Artikel um eine Übertretung handelt, könnte die Kantonspolizei die Kundgebungsteilnehmenden nicht in Polizeihaft nehmen, d.h. die Polizei wäre verpflichtet, die Personalien der Personen und erste Befragungen innerhalb von vier bis sechs Stunden zu erheben. Bei der Anhaltung von grösseren Personengruppen könnte dies zu einem zeitlichen Problem führen, da die Personen innert dieser Frist wieder freigelassen werden müssten. Somit wäre nicht in jedem Fall garantiert, dass sämtliche Personen, die der Entfernungspflicht nicht nachgekommen sind, strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden könnten.

5. Haltung des Gemeinderats

Der Gemeinderat erachtet es nicht zuletzt aufgrund vergangener Ereignisse im Zusammenhang mit Kundgebungen weiterhin für sinnvoll, einen Entfernung Artikel mit entsprechender Strafnorm einzuführen. Dies ermöglicht es der Polizei, effizienter und schneller zu handeln als heute. Indem die Polizei die Teilnehmenden an einer Kundgebung unter Strafandrohung in vereinfachter Weise auffordern kann, die Örtlichkeit zu verlassen, können Aggressorinnen und Aggressoren, die in der Menge der Teilnehmenden Schutz suchen, isoliert werden, ohne dass polizeiliche Mittel gegen Unbeteiligte eingesetzt werden müssen. Mit den heute geltenden Strafbestimmungen im Kundgebungsreglement können lediglich die Organisierenden von Kundgebungen strafrechtlich verfolgt werden. Diese sind in vielen Fällen aber nicht verantwortlich, wenn einzelne Teilnehmende einer Demonstration randalieren. Die neuen Bestimmungen würden es erlauben, auch Teilnehmende von Kundgebungen nach dem

städtischen Kundgebungsreglement strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen, sofern sie sich trotz Aufforderung der Polizei nicht unverzüglich von einer Kundgebung entfernen.

Im Übrigen weist der Gemeinderat darauf hin, dass auch für die Anwendung des Entfernungsvorsatzes der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gemäss Artikel 23 des Polizeigesetzes vom 8. Juni 1997 (PolG; BSG 551.1) gelten würde, wonach die Polizeiorgane von mehreren geeigneten Massnahmen diejenige zu treffen haben, welche die einzelnen und die Allgemeinheit voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigt.

Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag des Gemeinderats betreffend Initiative „Keine gewalttätigen Demonstranten“.
2. Der Stadtrat beschliesst, die Initiative „Keine gewalttätigen Demonstranten“ anzunehmen.
3. Der Stadtrat beschliesst, Artikel 5bis und 8 des Kundgebungsreglements wie folgt zu ändern:

Art. 5^{bis}: Pflichten der Teilnehmenden

Teilnehmende haben sich unverzüglich von einer Kundgebung zu entfernen, wenn sie von der Polizei darauf aufmerksam gemacht werden, dass die Kundgebung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung aufgelöst werden muss.

Art. 8: Strafbestimmungen

- 1 Mit Busse bis zum Höchstmass gemäss der kantonalen Gesetzgebung wird bestraft
(...)
- c. wer als Teilnehmende oder Teilnehmender sich nicht unverzüglich von einer Kundgebung entfernt, sobald sie oder er von der Polizei darauf aufmerksam gemacht wird, dass die Kundgebung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung aufgelöst werden muss (Art. 5^{bis}).

4. Der Gemeinderat bestimmt das Inkrafttreten.

Bern, 29. April 2009

Der Gemeinderat

Beilage
Initiativbogen