

2024.SR.0114**Interfraktionelle Motion GB/JA!, SP/JUSO, GFL (Lea Bill, GB/Mahir Sancar, JA!/Dominik Nellen, SP/Michael Burkard, GFL): Unterschriftensammeln im öffentlichen Raum grundsätzlich ermöglichen**

Das Sammeln von Unterschriften für Referenden, Petitionen und Initiativen ist wichtig für die Förderung der (direkt)demokratischen Beteiligung. Folgerichtig ist das Unterschriftensammeln im öffentlichen Raum grundsätzlich bewilligungsfrei. Ein Bundesgerichtsurteil (BGE 1C 434/2008) hat das noch präzisiert: Das Unterschriftensammeln mit bis zu drei Personen und mobiler Infrastruktur ist bewilligungsfrei. Dennoch sieht die Praxis der Stadt Bern anders aus: Sowohl auf der Internetseite¹ als auch im Merkblatt zur bewilligungsfreien Nutzung des öffentlichen Grundes² hält die Stadt Bern fest, dass Unterschriftensammeln im städtischen Teil des Bahnhofs und im übrigen Stadtgebiet auf Märkten, Veranstaltungen oder neben bewilligten Informations-, Promotions- und/oder Verkaufsständen grundsätzlich nicht erlaubt ist. Und im konkreten Fall werden Unterschriftensammlungen im Rahmen von bewilligten Veranstaltungen grundsätzlich als bewilligungspflichtig eingestuft. Dabei wird die Bewilligung jeweils aus sicherheitstechnischen Gründen nicht ausgestellt. Mit anderen Worten: Sobald im öffentlichen Raum eine bewilligte Veranstaltung stattfindet, ist das Sammeln von Unterschriften verboten. Das gilt für ein Quartierfest mit mehreren hundert Personen gleichermassen wie für die Offene Bundesmeile am 1./2. Juli 2023 mit mehreren 10'000 Besucher*innen pro Tag. Es ist befremdlich, wie stark die Stadt Bern diese wichtige demokratische, grundsätzlich bewilligungsfreie Basisarbeit im öffentlichen Raum einschränkt. Die Motionär*innen vertreten die Ansicht, dass für politisches Engagement in der Stadt Bern möglichst keine Hürden bestehen sollten. Angesichts des selbsterklärten Ziels des Gemeinderats, dass Bern eine „Stadt der Beteiligung“ sein soll, sind die beschriebenen Einschränkungen für das Bekanntmachen politischer Anliegen und von anstehenden Wahlen irritierend. Es kann nicht sein, dass schon für kleine Mobilisierungs- oder Sammelaktionen eine Bewilligung eingeholt werden muss – politisches Engagement ist nicht zuletzt ein Dienst an der Gesellschaft und an der Demokratie! Das Reglement über die politischen Rechte (RPR, SSSB 141.1) ist im 6. Kapitel, um einen neuen 1. Abschnitt «Allgemeines» und einen neuen Art. 70 zu ergänzen mit folgendem Inhalt:

1. Das Unterschriftensammeln für fakultative Volksabstimmungen, Volksvorschläge, Initiativen und Petitionen auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene im öffentlichen Raum ist auf dem gesamten Stadtgebiet mit mobiler Infrastruktur und bis zu drei Personen erlaubt.
2. Andere bewilligte Veranstaltungen, die den gleichen Raum beanspruchen, berühren die Zulässigkeit und Bewilligungsfreiheit des Unterschriftensammelns gemäss Absatz 1 nicht.
3. Einschränkungen sind nur in gut begründeten Fällen und ausnahmsweise zulässig und auf das nötige Minimum zu beschränken

Bern, 16. Mai 2024

¹ <https://www.bern.ch/themen/freizeit-und-sport/veranstaltungen/bewilligungen-fur-veranstaltungen/verkaufs-informations-und-promotionsstaende-unterschriften-sammeln>

² <https://www.bern.ch/themen/freizeit-und-sport/veranstaltungen/bewilligungen-fur-veranstaltungen/verkaufs-informations-und-promotionsstaende-unterschriften-sammeln/downloads/merkblatt-fur-bewilligungsfreie-nutzung-des.pdf/download>

Erstunterzeichnende: Lea Bill, Mahir Sancar, Dominic Nellen, Michael Burkard

Mitunterzeichnende: Franziska Geiser, Esther Meier, Anna Leissing, Mirjam Arn, Ursina Anderegg, Nora Joos, Anna Jegher, Katharina Gallizzi, Jelena Filipovic, Sarah Rubin, Barbara Keller, Lena Allenspach, Johannes Wartenweiler, Bettina Stüssi, Chandru Somasundaram, Halua Pinto de Magalhães, Lukas Wegmüller, Emanuel Amrein, Bernadette Häfliger, Paula Zysset, Lukas Gutzwiller, Francesca Chukwunyere

Antwort des Gemeinderats

Die Motion verlangt, dass Unterschriftensammeln im öffentlichen Raum auf dem gesamten Stadtgebiet mit mobiler Infrastruktur und bis zu drei Personen bewilligungsfrei erlaubt wird, und zwar ausdrücklich auch dann, wenn bewilligte Veranstaltungen den gleichen Raum beanspruchen. Einschränkungen sollen nur in gut begründeten Fällen und ausnahmsweise zulässig werden.

Die Motion betrifft die Nutzung des öffentlichen Raums. Die gewöhnliche Nutzung des öffentlichen Raums im Rahmen des Üblichen (sog. schlichter Gemeingebrauch) ist bewilligungsfrei zulässig. Grundsätzlich bewilligungspflichtig ist demgegenüber der so genannte «gesteigerter Gemeingebrauch». Als gesteigerter Gemeingebrauch gelten alle Nutzungen des öffentlichen Raums, die anderen Personen erschweren, ihn gleichzeitig für schlichten Gemeingebrauch zu nutzen. Im Kanton Bern ist die Bewilligungspflicht für gesteigerten Gemeingebrauch in Artikel 68 Absatz 1 Strassengesetz vom 4. Juni 2008 (SG; BSG 732.11) ausdrücklich verankert, im städtischen Recht zudem in Artikel 2 der Verordnung betreffend die besondere Nutzung öffentlicher Strassen vom 28. Juni 2000 (Strassennutzungsverordnung; SNV; SSSB 732.211). Das Strassengesetz (Art. 68 Abs. 1 SG) erlaubt Gemeinden jedoch, bestimmte Formen des gesteigerten Gemeingebrauchs für bewilligungsfrei zu erklären (ausgenommen Demonstrationen, Kundgebungen, Versammlungen und Umzüge).

Im von den Motionär*innen erwähnten Entscheid BGE 135 I 302 (1C_434/2008 vom 28. September 2009) urteilte das Bundesgericht, dass das Sammeln von Unterschriften durch bis zu drei Personen in der Fussgängerzone der St. Galler Innenstadt schlichter Gemeingebrauch darstellt. Das Bundesgericht bezog sich dabei allerdings auf die konkreten Verhältnisse in St. Gallen. So führte es aus, dass die Situation in einer «eigentlichen Durchgangspassage» anders zu beurteilen gewesen wäre. Ob und wann Unterschriftensammeln als «gesteigerter Gemeingebrauch» gilt, hängt somit von den konkreten Umständen ab.

Bei bewilligten Veranstaltungen wie Märkten oder Festen herrschen im Allgemeinen deutlich engere Verhältnisse als in einer gewöhnlichen Fussgängerzone. Bewilligungspflichtige Veranstaltungen sind gerade deshalb bewilligungspflichtig, weil die Veranstaltung an sich schon die gewöhnliche Nutzung des öffentlichen Raums einschränkt. Werden dann noch Unterschriften gesammelt und Flyer verteilt, kumulieren sich die Hindernisse für Passant*innen. Es entstehen Nutzungskonflikte, die unter Umständen sicherheitsrelevant sein können (Freihalten von Fluchtwegen und Rettungsgassen, Vermeiden gefährlicher Gedrängesituationen, aber auch Gewährleistung des Zugangs zu Liegenschaften). Unterschriftensammeln bei Märkten und anderen bewilligungspflichtigen Veranstaltungen stellt damit (anders als in gewöhnlichen Fussgängerzonen) bewilligungspflichtigen gesteigerten Gemeingebrauch dar.

Wie erwähnt, würde das kantonale Recht dennoch grundsätzlich die Umsetzung der Anliegen der Motion erlauben. Allerdings darf eine Bewilligung für gesteigerten Gemeingebrauch nach Artikel 3 SNV bereits heute nur aus polizeilichen Gründen verweigert werden. Verweigerungsgründe liegen namentlich vor, wenn eine Beeinträchtigung des Verkehrs oder des Stadtbilds zu befürchten ist (Art. 3

Bst. a SNV), gesundheitspolizeiliche Gründe gegen eine Bewilligung sprechen (Art. 3 Bst. b SNV) oder die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet erscheint (Art. 3 Bst. c SNV). Gerade wenn es um die öffentliche Sicherheit geht, besteht auch eine Handlungspflicht der Stadt. Die Stadt ist grundrechtlich verpflichtet, die körperliche Integrität von sich im öffentlichen Raum aufhaltenden Personen zu schützen und sicherzustellen, dass diese nicht gefährdet werden.

Weiter ist zu beachten, dass bereits heute auf dem Weg zu einer Veranstaltung beziehungsweise in deren näheren Umgebung Unterschriften gesammelt werden können – mit Einverständnis der Veranstaltungsorganisierenden sogar auf dem Veranstaltungssperimeter selbst (soweit sicherheitstechnisch vertretbar). Es erscheint dem Gemeinderat vertretbar, Unterschriftensammlungen von der Zustimmung der Veranstaltenden abhängig zu machen, um einen geordneten Ablauf der Veranstaltungen zu gewährleisten.

Der Gemeinderat anerkennt die Wichtigkeit des Unterschriftensammelns für eine lebendige direkte Demokratie und teilt die Ansicht, dass dieses möglichst zu erleichtern ist. Nach Auffassung des Gemeinderats hat sich die bestehende Regelung hierfür jedoch bewährt. Er ist indes bereit, zu prüfen, inwieweit dieses Recht reglementarisch weiter gestärkt werden kann, ohne dass ein Sicherheitsrisiko entsteht.

Zusammenfassend lehnt der Gemeinderat eine Aufhebung des Bewilligungserfordernisses ab. In diesem Sinne empfiehlt er dem Stadtrat, die Motion abzulehnen. Er ist jedoch bereit, sie als Postulat entgegenzunehmen.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion abzulehnen; er ist jedoch bereit, diese als Postulat entgegenzunehmen.

Bern, 13. November 2024

Der Gemeinderat