

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat**Reglement vom 20. Oktober 2005 über Kundgebungen auf öffentlichem Grund (Kundgebungsreglement; KgR; SSSB 143.1); Teilrevision****A. Worum es geht**

Die Stadt Bern ist als Kantonshauptstadt und Bundesstadt von Kundgebungen in besonderem Masse betroffen. Entsprechend enthält das Kundgebungsreglement bereits heute neben präventiven (die Bewilligung betreffende) auch repressive Regeln. Allerdings können mit den geltenden Regeln lediglich die Organisierenden von Kundgebungen ins Recht gefasst werden, jedoch nicht die Teilnehmenden. Weil während einer Kundgebung allfällige Sicherheitsprobleme in der Regel durch auf Störung des Kundgebungsablaufs ausgerichtete Kundgebungs teilnehmende entstehen, soll mit der vorliegenden Teilrevision unter anderem diesem Umstand Rechnung getragen werden.

Seit dem 1. Januar 2008 gilt ausserdem eine neue Kompetenzordnung zwischen der Stadt Bern und der Kantonspolizei, der es ebenfalls Rechnung zu tragen gilt. Die operative Verantwortung für die Umsetzung der Vorgaben liegt bei der Kantonspolizei, die politische weiterhin bei der Stadt Bern. Die Stadt Bern hat dabei die nötigen Rahmenbedingungen zu schaffen, die es erlauben, die Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten. Zu einem solchen Rahmen gehören im Zusammenhang mit Kundgebungen Instrumente, die es der Kantonspolizei ermöglichen, bei einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wirksam intervenieren zu können. Diese schwierige Aufgabe ist umso besser lösbar, je klarer die polizeilichen Möglichkeiten im Kundgebungsreglement festgehalten werden.

Im Übrigen haben die Ereignisse vom 6. Oktober 2007 gezeigt, dass abgesehen von der Bewilligungspflicht und dem –verfahren zusätzliche Vorschriften in das Kundgebungsreglement aufgenommen werden müssen, die die Haltung der politischen Behörden und die Konsequenzen in generell-abstrakter Form zum Ausdruck bringen, falls unbewilligte Kundgebungen stattfinden oder es im Rahmen von Kundgebungen zu Missbräuchen des Demonstrationsrechts (Gewaltanwendung, Ausschreitung, Sachbeschädigung etc.) kommt.

Aus diesen Gründen soll das Kundgebungsreglement mit folgenden Änderungen teilrevidiert werden:

1. Einführung eines Entfernungsartikels
2. Strafbestimmungen
 - 2.1 Strafnorm zum Entfernungsartikel
 - 2.2 Erhöhung des Bussenhöchstmasses auf Fr. 5 000.00
3. Regierungsstatthalteramt als erste Beschwerdeinstanz

B. Zu den einzelnen Artikeln

1. Entfernungsbartikel

Im Entwurf des Gemeinderats zur Totalrevision des Kundgebungsreglements vom 1. September 2004 war die Einföhrung eines Entfernungsbartikels bereits einmal vorgesehen (Vortrag 04.000127). Der Stadtrat beschloss jedoch am 20. Oktober 2005, den Entfernungsbartikel sowie die entsprechende Strafnorm zu streichen.

Angesichts der vergangenen Ereignisse im Zusammenhang mit Kundgebungen sowie dem Systemwechsel unter Police Bern erscheint es hingegen sinnvoll, einen Entfernungsbartikel inklusive entsprechender Strafnorm einzuföhren.

Art. 5^{bis} (neu) 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.

Mit der Einföhrung des vorliegenden Entfernungsbartikels können zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowohl bewilligte und unbewilligte Kundgebungen als auch Spontankundgebungen aufgelöst werden, indem die Polizei die Teilnehmenden unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips darauf aufmerksam macht, sich unverzüglich von der Kundgebung zu entfernen. Die Teilnehmenden können strafrechtlich zur Rechenschaft gezogen werden, wenn sie dieser Aufforderung nicht nachkommen (vgl. unten zu Artikel 8).

Gestützt auf Artikel 1 und 29 des Polizeigesetzes vom 8. Juni 1997 (PolG; BSG 551.1) sowie Artikel 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) darf zwar die Polizei auch unter geltendem Recht Kundgebungen, die zu eskalieren drohen, auflösen und die Teilnehmenden vorgänglich zum Verlassen der Örtlichkeit auffordern. Allerdings ist die Durchsetzung einer solchen Strafbarkeit der Teilnehmenden bei der Auflöfung einer Kundgebung kompliziert, weil die Handhabung von Artikel 292 StGB (Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen) umständlich ist. Im Einzelfall müsste nämlich die Blankettstrafdrohung von Artikel 292 StGB erst fallgerecht konkretisiert werden, d.h. es müsste eine entsprechende Verfügung entworfen und anschliessend den Teilnehmenden vorgelesen werden. Ausserdem müsste gemäss herrschender Lehre der Inhalt von Artikel 292 StGB wiedergegeben werden. Der blosse Hinweis auf den Artikel oder die Strafbarkeit oder auf beides zusammen genügt nicht. Die Polizei müsste also in einer heiklen Situation vor der 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 sehr praxisgerecht. Auch dürfte ein derart komplexer Inhalt der polizeilichen Durchsage nicht von allen Teilnehmenden auf Anhieb verstanden werden. Demgegenüber braucht die Polizei bei Anwendung des Entfernungsbartikels in kritischen Situationen nur noch eine Aufforderung zum Verlassen der Örtlichkeit sowie den Hinweis auf die Strafbarkeit des Verbleibens an die Teilnehmenden zu richten.

Mit Einföhrung des Entfernungsbartikels kann somit die Polizei effizienter als heute handeln. Nicht zuletzt liegt es auch 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. Indem die Polizei nun die Teilnehmenden an einer Kundgebung unter Strafdrohung 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.

2. Strafbestimmungen

Die vorgesehenen Änderungen zu Artikel 8 KgR (Strafbestimmungen) sind kursiv und unterstrichen gekennzeichnet.

Art. 8 Strafbestimmungen

- 1 ~~Mit Busse bis 2 000 Franken wird bestraft~~ Mit Busse bis zum Höchstmass gemäss der kantonalen Gesetzgebung¹ wird bestraft.
- a. wer als Organisierende oder Organisierender einer bewilligungspflichtigen Kundgebung
1. keine Bewilligung einholt (Art. 2 Abs. 1; Art. 4 Abs. 1 Bst. a);
 2. namentlich von der Gesuchseinreichung bis zum Ende der Kundgebung nicht Ansprechperson für die zuständige Behörde ist und den Kontakt mit dieser nicht aufrecht erhält (Art. 4 Abs. 1 Bst. b);
 3. die erteilte Bewilligung nicht einhält (Art. 5 Abs. 1);
 4. keinen angemessenen Organisationsdienst sicherstellt (Art. 5 Abs. 1);
- b. wer zu einer Spontankundgebung aufruft und
1. diese nicht gleichzeitig mit dem Aufruf dazu der zuständigen Behörde meldet (Art. 3 Abs. 3);
 2. von der Meldung bis zum Ende der Kundgebung nicht Ansprechperson für die zuständige Behörde ist und den Kontakt mit dieser nicht aufrecht erhält (Art. 5 Abs. 2);
- 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});
- 2 Das Verfahren richtet sich nach Artikel 50ff. der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998.

2.1 Strafnorm zum Entfernungsartikel

Mit den geltenden Strafbestimmungen können lediglich die Organisierenden von Kundgebungen ins Recht gefasst werden, die Teilnehmenden jedoch nicht. Deshalb sollen neu Teilnehmende von Kundgebungen nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe c KgR strafrechtlich zur Rechenschaft gezogen werden können, wenn sie sich nicht unverzüglich aus einer Kundgebung entfernen, sobald sie von der Polizei dazu aufgefordert werden, weil die Kundgebung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung aufgelöst werden muss.

Im Zusammenhang mit Kundgebungen kann unter Umständen auch der Straftatbestand des Landfriedensbruchs (Art. 260 StGB) erfüllt sein. Damit Teilnehmende einer Kundgebung nach dieser Strafnorm verfolgt werden können, müssen Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen begangen werden. Indessen sind jedoch auch Fälle denkbar, in denen die öffentliche Sicherheit und Ordnung bedroht ist, ohne dass der Tatbestand von Artikel 260 StGB bereits erfüllt ist. Damit eine solche Kundgebung trotzdem wirkungsvoll aufgelöst und die entspre-

¹ Art. 58ff. des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11)

chenden Anordnungen der Polizei rasch und möglichst einfach durchgesetzt werden können, bedarf es der speziellen Strafnorm, wie sie Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe c vorsieht.

2.2 Erhöhung des Bussenhöchstmasses

Das bisherige Bussenhöchstmass von Fr. 2 000.00 in den Strafbestimmungen des KgR soll auf das Höchstmass gemäss der kantonalen Gesetzgebung in der Höhe von Fr. 5 000.00 erhöht werden.

Nach Artikel 58 des kantonalen Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11) können die Gemeinden in ihren Erlassen zu deren Durchsetzung Bussen androhen, soweit nicht eidgenössische oder kantonale Strafvorschriften entgegenstehen. Gemäss Absatz 2 dieser Bestimmung beträgt das Bussenhöchstmass für Reglemente Fr. 5 000.00.

Das Höchstmass der Busse von Fr. 5 000.00 stellt eine Limite dar, die im Einzelfall nicht ausgeschöpft werden muss. Die Erhöhung auf das kantonale Höchstmass bedeutet somit nicht, dass im Zusammenhang mit Verstössen gegen das Kundgebungsreglement höhere Bussen ausgestellt werden. Die Ereignisse vom 6. Oktober 2007 haben jedoch gezeigt, dass eine Übertretung gemäss Artikel 8 KgR durchaus eine bedeutende Tragweite haben kann. In solchen Fällen kann das Bussenhöchstmass von Fr. 5 000.00 im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis zur Straftat stehen. Schliesslich soll die Erhöhung des Bussenhöchstmasses auch als Signal nach aussen im Sinne einer präventiven Wirkung verstanden werden.

Im Übrigen ist festzuhalten, dass in den wenigsten städtischen Reglementen vom kantonalen Bussenhöchstmass abgewichen wird. So sehen beispielsweise das Abfallreglement vom 25. September 2005 (AFR; SSSB 822.1), das Reglement über die Reklame in der Stadt Bern vom 16. Mai 2004 (Reklamereglement; RR; SSSB 722.51) oder das Baumschutzreglement vom 7. Juni 1998 (BschR; SSSB 733.1) ebenfalls das Bussenhöchstmass gemäss kantonalen Gesetzgebung vor. Konkret ist nicht ersichtlich, weshalb für jemanden, der zum Beispiel Reklamen ohne Bewilligung aufstellt oder anbringt, ein Bussenhöchstmass von Fr. 5 000.00 vorgesehen ist, für Widerhandlungen gegen das Kundgebungsreglement jedoch nicht.

3. Rechtspflege

Artikel 9 KgR soll wie folgt geändert werden:

Art. 9 Rechtspflege

~~Die Rechtspflege richtet sich nach Artikel 154 Absatz 1 GO und Artikel 92 GG. Verfügungen der zuständigen Behörde unterliegen der Verwaltungsbeschwerde an das Regierungsstatthalteramt.~~

Die Rechtspflege richtet sich gemäss geltendem Artikel 9 KgR nach Artikel 154 Absatz 1 der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1) und Artikel 92 GG. Danach ist die Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie erste Beschwerdeinstanz bei Beschwerden gegen Verfügungen der zuständigen Bewilligungsbehörde in Sachen Kundgebungen.

Gemäss Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe f des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Mai 1989 (VRPG; BSG 155.21) tritt eine Person in den Ausstand, die eine Verfügung oder einen Entscheid zu treffen oder vorzubereiten oder als Mitglied einer Behörde zu amten hat,

wenn sie aus anderen Gründen als in den Buchstaben a bis e befangen sein könnte. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist Befangenheit anzunehmen, wenn Umstände vorliegen, die geeignet sind, Misstrauen in die Unparteilichkeit eines Behördenmitglieds zu erwecken. Solche Umstände können entweder in einem bestimmten persönlichen Verhalten oder in gewissen funktionellen und organisatorischen Gegebenheiten begründet sein. Wegen persönlichen Verhaltens ist ein Behördemitglied bereits dann befangen, wenn Umstände vorliegen, die den Anschein der Befangenheit zu begründen vermögen. Das persönliche Verhalten kann ein Behördemitglied z.B. als befangen erscheinen lassen, wenn es die Angelegenheit ausserhalb des Verfahrens mit einer Partei besprochen oder sogar Rat erteilt hat. Das gleiche gilt, wenn Aktennotizen oder Äusserungen den Eindruck erwecken, das Behördemitglied habe sich vorzeitig eine feste Meinung über das Verfahrensergebnis gebildet (Merkli/Aeschliemann/Herzog; Kommentar zum bernischen VRPG; Bern 1997; N. 15 ff. zu Art. 9 Abs. 1 Bst. f VRPG).

Seit dem 1. Januar 2008 ist das Polizeiinspektorat der Stadt Bern für die Bewilligung von Kundgebungen auf öffentlichem Grund zuständig. Die Prüfung von entsprechenden Gesuchen nimmt das Polizeiinspektorat in enger Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei und unter gemeinsamer Beurteilung der Lage vor.

Die Direktorin bzw. der Direktor für Sicherheit, Umwelt und Energie ist politische(r) Vorgesetzte(r) des Polizeiinspektorats. Darüber hinaus ist die Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie, die durch die Direktorin bzw. den Direktor vertreten wird, erste Beschwerdeinstanz bei Beschwerden gegen Verfügungen des Polizeiinspektorats im Zusammenhang mit Kundgebungen. Bei politisch brisanten Kundgebungen ist es üblich, dass das Polizeiinspektorat die Angelegenheit mit der Direktorin bzw. dem Direktor bespricht. Schliesslich hat gemäss Artikel 7 Absatz 2 KgR in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung über Kundgebungen auf öffentlichem Grund vom 28. Juni 2006 (Kundgebungsverordnung; KgV; SSSB 143.11) die Direktorin bzw. der Direktor für Sicherheit Umwelt und Energie die Pflicht, den Gemeinderat rechtzeitig über die beabsichtigte Verweigerung einer Bewilligung oder beabsichtigte Einschränkungen des Kundgebungsrechts bezüglich Zeiten und Gebieten zu orientieren. Diese Umstände können im Hinblick auf die Ausstandsgründe zu Schwierigkeiten führen, wie kürzlich das Gesuch für eine Gegenkundgebung „Rock gegen Rassismus“ für den 6. Oktober 2007 bzw. das Gesuch um Durchführung einer Anti-WEF-Kundgebung vom 19. Januar 2008 gezeigt haben.

Aus diesen Gründen macht es wenig Sinn, dass die Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie in Verfahren gegen Verfügungen im Zusammenhang mit Kundgebungen erste Beschwerdeinstanz ist.

Schliesslich hält der vom Gemeinderat in Auftrag gegebene Bericht von Dr. Peter Schorer zu den Ereignissen vom 6. Oktober 2007 bezüglich der in Artikel 7 Absatz 2 KgR in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 2 KgV festgehaltenen Orientierungspflicht der Direktorin bzw. des Direktors für Sicherheit, Umwelt und Energie an den Gemeinderat fest, dass diese Vorschrift nicht sinnvoll sei, wenn „Orientierung“ nicht im Sinne von Konsultation verstanden würde. Eine blossе Orientierung im Sinne einer Information vermöge den aktiven Führungsansprüchen des Gemeinderats nicht zu genügen. Weiter hält der Bericht fest, dass solch grundsätzliche Entscheide, die von sicherheitspolitischer Bedeutung sein können, vom Gemeinderat, der für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu sorgen habe, vertieft erörtert werden können. Der Gemeinderat müsse auch eigene Lösungsmöglichkeiten und entsprechend vorzukehrende Massnahmen in Erwägung ziehen können. Dies habe nichts mit einem Eingriff in die polizeilich/operative Tätigkeit zu tun. Es gehöre vielmehr in den Bereich

der politischen Führung und der Gesamtverantwortung, die der Gemeinderat, gerade für die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, trage (Art. 98 Abs. 1 GO). Gestützt darauf müsse es ihm erlaubt sein, sich in der Planungsphase aktiv um solche Fragen zu kümmern. Komme er zum Schluss, dass seine Führungsverantwortung dies verlange, könne er ein solches Geschäft sogar zum Entscheid an sich ziehen (Art. 97 Abs. 5 GO) oder Weisungen erteilen (Art. 97 Abs. 3 GO). Dies bedeute, dass es in solchen Fällen zur politisch/strategischen Aufgabe des Gemeinderats gehören könne oder müsse, sich genau über die Hintergründe und Konsequenzen eines geplanten Entscheids der Bewilligungsbehörde informieren zu lassen und unter Umständen durch Weisungen darauf Einfluss zu nehmen.

Weil der Gemeinderat über die beabsichtigte Verweigerung einer Kundgebungsbewilligung oder über beabsichtigte Einschränkungen des Kundgebungsrechts bezüglich Zeiten und Gebieten im Sinne einer Konsultation orientiert wird bzw. jedes Geschäft zum Entscheid an sich ziehen kann, macht es wenig Sinn, den Gemeinderat als erste Beschwerdeinstanz vorzusehen, da er in solchen Fällen ebenfalls mit allfälligen Ausstandsgründen konfrontiert würde. Zudem ist der Gemeinderat gemäss Artikel 3 Absatz 3 KgV die zuständige Bewilligungsbehörde bei beabsichtigten Kundgebungen auf dem Bundesplatz während den Sessionswochen des eidgenössischen Parlaments für die Zeit von Montag bis Freitag oder während den dortigen Marktzeiten. In diesen Fällen ist der Gemeinderat als erste Beschwerdeinstanz ebenfalls ausgeschlossen.

Im Übrigen ist es der Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie bzw. dem Gemeinderat der Stadt Bern bei Bedarf ohnehin möglich, in entsprechenden Fällen – unter Umständen selbst noch nach Beschwerdeergreifung – die erteilte Bewilligungsverfügung rückgängig zu machen bzw. durch eine neue zu ersetzen, was faktisch einen ähnlichen Effekt erzielt wie die Einsetzung der Direktion als Beschwerdeinstanz.

Aus diesen Gründen liegt es auf der Hand, keinen verwaltungsinternen Beschwerdeweg mehr vorzusehen – wie es in zahlreichen anderen Beschwerdeverfahren ebenfalls der Fall ist – und das Regierungsstatthalteramt als erste Beschwerdeinstanz zu bezeichnen. Mit dieser Regelung können sowohl die Direktorin bzw. der Direktor für Sicherheit, Umwelt und Energie als auch der Gemeinderat der Stadt Bern den ihnen zustehenden Kompetenzbereich ausschöpfen.

Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag des Gemeinderats betreffend Reglement vom 20. Oktober 2005 über Kundgebungen auf öffentlichem Grund (Kundgebungsreglement; KgR; SSSB; 143.1); Teilrevision.
2. Er beschliesst die Teilrevision des Reglements vom 20. Oktober 2005 über Kundgebungen auf öffentlichem Grund (Kundgebungsreglement; KgR; SSSB 143.1) unter Vorbehalt der fakultativen Volksabstimmung gemäss Artikel 37 und 48 der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1) wie folgt:

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 Aufrechterhal-

tung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung aufgelöst werden muss.

Art. 8 Strafbestimmungen

1 Mit Busse bis zum Höchstmass gemäss der kantonalen Gesetzgebung² wird bestraft,

- a. wer als Organisierende oder Organisierender einer bewilligungspflichtigen Kundgebung
 1. keine Bewilligung einholt (Art. 2 Abs. 1; Art. 4 Abs. 1 Bst. a);
 2. namentlich von der Gesuchseinreichung bis zum Ende der Kundgebung nicht Ansprechperson für die zuständige Behörde ist und den Kontakt mit dieser nicht aufrecht erhält (Art. 4 Abs. 1 Bst. b);
 3. die erteilte Bewilligung nicht einhält (Art. 5 Abs. 1);
 4. keinen angemessenen Organisationsdienst sicherstellt (Art. 5 Abs. 1);
- b. wer zu einer Spontankundgebung aufruft und
 1. diese nicht gleichzeitig mit dem Aufruf dazu der zuständigen Behörde meldet (Art. 3 Abs. 3);
 2. von der Meldung bis zum Ende der Kundgebung nicht Ansprechperson für die zuständige Behörde ist und den Kontakt mit dieser nicht aufrecht erhält (Art. 5 Abs. 2);
- 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});

2 Das Verfahren richtet sich nach Artikel 50ff. der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998.

Art. 9 Rechtspflege

Verfügungen der zuständigen Behörde unterliegen der Verwaltungsbeschwerde an das Regierungsstatthalteramt.

3. Der Gemeinderat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Teilrevision.

Bern, 26. März 2008

Der Gemeinderat

Beilage

- Übersicht geltende/neue Regelung

² Art. 58ff. des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11)