

## **Interfraktionelle Motion AL/PdA/GaP, SP/JUSO, GB/JA! (Christa Ammann, AL/Mohamed Abdirahim, JUSO/Seraina Patzen JA!/Leena Schmitter, GB): Meldepflicht statt Bewilligungspflicht für politische Kundgebungen**

Das Kundgebungsreglement soll folgendermassen angepasst werden:

1. Die Bewilligungspflicht für politische Kundgebungen wird aufgehoben.
2. Für politische Kundgebungen soll neu – analog zur heutigen Praxis bei Spontankundgebungen – nur noch eine Meldepflicht zwecks Koordination mit Bernmobil/Verkehrssicherheit gelten.

Im Rahmen des Schweizer OSZE-Vorsitzes 2014 hat das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) im Auftrag des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) eine Überprüfung zur Umsetzung der Verpflichtungen durchgeführt, welche die Schweiz durch ihre Mitgliedschaft bei der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) eingegangen ist. Eines der fünf Themen der Selbstevaluation betraf die Meinungsäusserungs- und die Versammlungsfreiheit. Gestützt auf die OSZE-Vorgaben wurde im Bericht des SKMR unter anderen folgende Hauptforderung formuliert: Wechsel vom Bewilligungs- zum Meldeverfahren für alle Arten von Kundgebungen; Bewilligungsverfahren nur in Ausnahmesituationen<sup>1</sup>.

Auch die MotionärInnen vertreten die Ansicht, dass das Demonstrationsrecht, das Recht auf freie Meinungsäusserung und die Versammlungsfreiheit Grundrechte sind, welche keiner Bewilligung durch staatliche Organe bedürfen. Deshalb fordert die vorliegende Motion die heutige Bewilligungspflicht für politische Kundgebungen aufzuheben.

Das städtische Veranstaltungsmanagement hat in der Vergangenheit Bewilligungsgesuche oft sehr unterschiedlich gewichtet und behandelt: entsprechend wurden Auflagen gemacht, die GesuchstellerInnen auf andere Termine vertröstet, den GesuchstellerInnen abgesprochen, dass ihr Anliegen legitim oder wichtig genug wäre, um einen bestimmten Platz nutzen zu dürfen oder durch bestimmte Strassen einen Umzug zu machen.

Die aktuelle Regelung und Praxis führt dazu, dass Gruppierungen, die ihre Rechte kennen, eher eine Kundgebung in ihrem Sinne durchführen können, als Gruppierungen, welche nicht über dieses Wissen verfügen. Diese Ungleichbehandlung ist nicht richtig. Grundrechte müssen allen Menschen gleich zugänglich sein. Der Umgang mit dem Kundgebungsreglement ist ein Beispiel dafür, dass es nicht ausreicht, ein Recht zu haben, sondern dass damit immer unmittelbar die Frage verbunden ist, wie der Zugang zu diesem (Grund-)Recht ist. Eine Meldepflicht ist niederschwelliger und ist somit eine angemessene Reaktion auf die aktuelle Praxis.

In Zukunft sollen politische Kundgebungen nur noch angemeldet werden. So bleibt eine Koordination mit Bernmobil und der Verkehrspolizei weiterhin möglich, zudem kann so auch abgeklärt werden, ob auf einem Platz bereits eine andere Kundgebung stattfindet. Diese Praxis kommt heute schon bei Spontankundgebungen zur Anwendung.

### *Begründung der Dringlichkeit*

Aufgrund der am 18.2.2017 überwiesenen Motion «Gleiche Rechte für alle: Kundgebungen während den eidgenössischen Sessionen auf dem Bundesplatz erlauben» steht innerhalb des nächsten Jahres bereits eine Anpassung des Kundgebungsreglements an. Damit nicht innert kurzer Zeit zwei Revisionen notwendig werden, wäre es sinnvoll, die beiden Forderungen gemeinsam zu behandeln.

*Die Dringlichkeit wird vom Büro des Stadtrats abgelehnt.*

---

<sup>1</sup> [http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/141204\\_Self-Evaluation\\_OSCE\\_Chairmanship\\_Updated\\_Version.pdf](http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/141204_Self-Evaluation_OSCE_Chairmanship_Updated_Version.pdf)

Bern, 30. November 2017

*Erstunterzeichnende: Christa Ammann, Mohamed Abdirahim, Seraina Patzen, Leena Schmitter*

*Mitunterzeichnende: Tabea Rai, Zora Schneider, Luzius Theiler, Rahel Ruch, Lea Bill, Katharina Gallizzi, Ursina Anderegg, Franziska Grossenbacher, Stéphanie Penher, Eva Krattiger, Halua Pinto de Magalhães, Bettina Stüssi, Fuat Köçer, Michael Sutter, Timur Akçasayar, Ingrid Kissling-Näf, Martin Krebs, Nadja Kehrl-Feldmann, Regula Bühlmann*

## **Antwort des Gemeinderats**

Der Gemeinderat ist sich bewusst, dass Kundgebungen besonders dann die beabsichtigte Appellwirkung erzielen, wenn sie auf frequentiertem öffentlichen Grund stattfinden. Die Nutzung von öffentlichen Strassen und Plätzen im Gemeingebrauch für Kundgebungen geht jedoch fast ausschliesslich über die bestimmungsgemässe und gemeinverträgliche Nutzung hinaus, somit liegt im Regelfall gesteigerter Gemeingebrauch vor. In der Stadt Bern ist der gesteigerte Gemeingebrauch grundsätzlich bewilligungspflichtig.

### **1. Rechtliche Grundlagen**

In der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) wie auch in der europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sind die Grundrechte der Meinungs- und Versammlungsfreiheit garantiert. Einschränkungen dieser Grundrechte sind nur unter bestimmten Voraussetzungen rechtskonform. Gemäss Artikel 36 BV bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage. Weiter müssen Einschränkungen von Grundrechten durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und zudem verhältnismässig sein.

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung hält indes fest, dass durch die Meinungs- und Versammlungsfreiheit kein unbedingter Anspruch darauf besteht, dass Kundgebungen an einem bestimmten Ort, zu einer bestimmten Zeit oder unter selbst bestimmten Rahmenbedingungen stattfinden können. Die Behörden dürfen die gegen eine Kundgebung sprechenden polizeilichen Gründe, die zweckmässige Nutzung der vorhandenen öffentlichen Anlagen im Interesse der Allgemeinheit und der Anwohnerinnen und Anwohner und die mit einer Kundgebung verursachte Beeinträchtigung von Freiheitsrechten unbeteiligter Dritter bei der Beurteilung, ob eine Bewilligung erteilt werden kann oder nicht, mitberücksichtigen. Neben dieser Einschränkung des Grundrechts leitet das Bundesgericht aus der Meinungs- und Versammlungsfreiheit jedoch auch Pflichten zulasten des Gemeinwesens ab, die dem Einzelnen Schutz- und Leistungsansprüche einräumen. Das Gemeinwesen hat insbesondere um genügend Polizeischutz besorgt zu sein, so dass öffentliche Kundgebungen tatsächlich stattfinden können und nicht durch gegnerische Kreise gestört oder verhindert werden. Jedoch sind die Schutzpflichten durch die zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen begrenzt.

Gestützt auf die BV, die EMRK und die bundesgerichtliche Rechtsprechung ist in Artikel 19 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1) festgehalten, dass jede Person das Recht hat, sich mit andern zu versammeln und zu Vereinigungen zusammenzuschliessen oder Versammlungen und Vereinigungen fernzubleiben. Ebenso ist jedoch in Absatz 2 festgehalten, dass Kundgebungen auf öffentlichem Grund durch Gesetz oder Gemeindereglement bewilligungspflichtig erklärt werden können und diese nur zu bewilligen sind, wenn ein geordneter Ablauf gesichert und die Beeinträchtigung der anderen Benutzerinnen und Benutzer zumutbar erscheint.

In Artikel 68 des Strassengesetzes des Kantons Bern vom 4. Juni 2008 (SG; BSG 732.11) ist sodann die erwähnte Bewilligungspflicht gesetzlich festgehalten. Gemäss diesem ist jede über den Gemeingebrauch hinausgehende Benutzung (gesteigerter Gemeingebrauch) einer öffentlichen Strasse bewilligungspflichtig. Das zuständige Gemeinwesen kann jedoch bestimmte Nutzungen für bewilligungsfrei erklären. Gemäss Absatz 2 erteilt das zuständige Gemeinwesen die Bewilligung, wenn nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Die Bewilligung wird befristet erteilt und kann mit Auflagen und Bedingungen versehen werden. Zudem kann die Bewilligung entschädigungslos geändert oder entzogen werden, wenn sich die Verhältnisse geändert haben oder wenn Vorschriften, Bedingungen oder Auflagen nicht erfüllt werden.

Gestützt auf die nationalen und kantonalen erwähnten gesetzlichen Bestimmungen ist sodann in Artikel 2 des Reglements vom 20. Oktober 2005 über Kundgebungen auf öffentlichem Grund der Stadt Bern (KgR; SSSB 143.1) festgehalten, dass Kundgebungen auf öffentlichem Grund nur mit vorgängiger Bewilligung der Stadt zulässig sind. In Absatz 2 ist weiter festgehalten, dass die Bewilligung erteilt wird, wenn ein geordneter Ablauf der Kundgebung gesichert und die Beeinträchtigung der anderen Benutzerinnen und Benutzer des öffentlichen Grunds zumutbar erscheint.

Ausgenommen von dieser Bewilligungspflicht sind im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Bundesgerichts die sogenannte Spontankundgebungen, welche als Reaktion auf ein unvorhergesehenes Ereignis zeitnah, das heisst innerhalb 48 Stunden nach demselben, durchgeführt werden können. Für diese ist in Artikel 3 KgR festgehalten, dass es lediglich einer Meldepflicht und nicht einer Bewilligungspflicht bedarf. Durch die Meldepflicht wird dem Gemeinwesen jedoch wenigstens in einem gewissen Umfang ermöglicht, die erforderlichen Organisations- und Sicherheitsmassnahmen zugunsten der Interessen der Kundgebungsteilnehmenden und der anderen Benutzerinnen und Benutzer des öffentlichen Grunds zu treffen. Grundsätzlich sind solche Spontankundgebungen kleine Kundgebungen, da es auf Grund der kurzen Frist nicht möglich ist, im grossen Stile Teilnehmende zu mobilisieren. Bei grösseren Kundgebungen, welche normalerweise auch grosse Organisationsvorkehrungen mit einem Vorlauf von mehreren Tagen bedürfen, könnten mit einer reinen Meldepflicht, nicht alle Rechte und Pflichten sowohl der Kundgebungsteilnehmenden als auch der übrigen Nutzerinnen und Nutzer des öffentlichen Grunds garantiert werden.

## **2. Bevorstehende Änderungen der rechtlichen Grundlagen**

Gemäss Artikel 6 KgR ist es während den Sessionswochen des eidgenössischen Parlaments grundsätzlich nicht gestattet, Kundgebungen auf dem Bundesplatz durchzuführen. Auf Grund eines politischen Vorstosses (Interfraktionelle Motion GB/JA!, GLP [Lea Bill, JA!/Leena Schmitter, GB/Peter Ammann, GLP]: Gleiche Rechte für alle: Kundgebungen während den eidgenössischen Sessions auf dem Bundesplatz erlauben) wird dieser Artikel des KgR zurzeit teilrevidiert. Künftig sollen sogenannte Kleinstkundgebungen während den Sessionszeiten bewilligungsfrei möglich sein und nur, analog den Spontankundgebungen, einer Meldepflicht unterstehen.

Weiter wird es auch im eingangs erwähnten Strassengesetz des Kantons Bern Änderungen geben. Im Rahmen der Totalrevision des Polizeigesetzes vom 8. Juni 1997 des Kantons Bern (PolG; BSG 551.1), welches in der neuen Fassung auf Anfang 2019 in Kraft treten soll, wird Artikel 68 Strassengesetz geändert. In der aktuellen Fassung des Strassengesetzes ist festgesetzt, dass das zuständige Gemeinwesen ohne Einschränkungen bestimmte Nutzungen für bewilligungsfrei erklären kann. In der geänderten Fassung, wird es dem Gemeinwesen zwar weiterhin erlaubt sein, Nutzungen bewilligungsfrei zu erklären, jedoch «...mit Ausnahme von Demonstrationen, Kundgebungen, Versammlungen und Umzügen...», welche gemäss dem neuen Artikel künftig immer bewilligungspflichtig sind.

Dies würde bedeuten, dass eine Abschaffung der Bewilligungspflicht für Kundgebungen in der Stadt Bern dem kantonalen Strassengesetz widersprechen würde. Bereits aus diesem Grund müsste die vorliegende Motion abgelehnt werden, da das städtische Kundgebungsreglement nicht dem kantonalen Recht entgegenstehende Regelungen enthalten darf.

Weshalb auch ohne diese Änderung des Strassengesetzes eine Abschaffung der Bewilligungspflicht nicht vertretbar ist, wird im folgenden Abschnitt erläutert.

### **3. Folgen bei Abschaffung der Bewilligungspflicht**

#### *3.1. Allgemeine Vorgaben*

Das Bundesgericht hat hinsichtlich der prioritär zu berücksichtigenden Interessen bei der Erteilung einer Kundgebungsbewilligung, wie bereits angesprochen, Folgendes festgehalten: Die Behörde, welcher die Aufsicht und die Verfügung über den öffentlichen Boden zusteht, darf bzw. muss beim Entscheid über die Bewilligung einer Kundgebung in erster Linie die dagegensprechenden polizeilichen Gründe berücksichtigen. Dazu zählen solche des öffentlichen und privaten Verkehrs, der Vermeidung von übermässigen Immissionen, der Aufrechterhaltung der Sicherheit und der Abwendung unmittelbarer Gefahren von Ausschreitungen, Krawallen und Gewalttätigkeiten sowie Übergriffen und Straftaten jeglicher Art (BGE 117 Ia 472 E. 3f S. 482; 107 Ia 64 E. 3 S. 67). Neben den klassischen polizeilichen Schutzgütern muss zudem das öffentliche Interesse an der zweckmässigen Nutzung der vorhandenen öffentlichen Anlagen im Interesse der Allgemeinheit und der Anwohnenden berücksichtigt werden. Daher können die Besonderheiten oder speziellen Zweckbestimmungen gewisser Örtlichkeiten gegen die Nutzung für Kundgebungen sprechen. Schliesslich muss die Bewilligungsbehörde auch die von einer Kundgebung verursachte Beeinträchtigung von Freiheitsrechten unbeteiligter Dritter in der Interessensabwägung gewichten. Dazu gehören bspw. die Auswirkungen auf die persönliche Freiheit von Passantinnen und Passanten oder die Wirtschaftsfreiheit von Gewerbetreibenden.

Um diese Vorgaben zu erfüllen, werden gemäss der heutigen Rechtslage Kundgebungen in erster Linie mit Auflagen und Bedingungen im Rahmen eines Bewilligungsverfahrens versehen. Eine Verweigerung einer Bewilligung kommt nur in Betracht, wenn eine konkrete Gefahr für die öffentliche Ordnung besteht und Ausschreitungen mit Sicherheit oder hoher Wahrscheinlichkeit vorausgesehen werden können. Die Verweigerung einer Kundgebungsbewilligung ist jedoch eine ultima ratio von der nur im äussersten Notfall Gebrauch gemacht wird, da dadurch das Grundrecht massiv eingeschränkt wird.

Dass die vom Bundesgericht aufgestellten Vorgaben, namentlich die Interessenabwägung und die Sicherheitsvorkehrungen nicht nur bei einer Bewilligungspflicht, sondern auch bei einer reinen Meldepflicht vorgenommen werden müssten, ist unbestritten. Andernfalls würde dies allen rechtstaatlichen Grundsätzen widersprechen. Fraglich ist nun lediglich, ob diese Vorgaben anstatt durch eine Bewilligungspflicht auch mit einem milderen Mittel erreicht werden könnte, namentlich mit der in der Motion geforderten Meldepflicht.

#### *3.2. Vorgehen des Polizeiinspektorats*

Wird ein Gesuch für eine Kundgebung eingereicht, werden beim Polizeiinspektorat in Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei Bern und den Kundgebungsorganisatorinnen und -organisatoren folgende Punkte/Fragen abgeklärt und geregelt (selbstverständlich müssen je nach Grösse und Art der Kundgebung nicht immer sämtliche aufgelistete Punkte abgeklärt werden):

- Findet die Kundgebung während der Session oder den Marktzeiten statt?
- Anzahl Teilnehmende?

- Welche Plätze/Strassen werden benutzt?
- Wo ist der Besammlungsort?
- Zeitrahmen inkl. Auf- und Abbau?
- Infrastruktur?
- Durchfahrten für Blaulichtorganisationen, Brandschutzmassnahmen?
- Sicherheitskonzept (Ansprechperson, Notfallszenario etc.)?
- Organisationsdienst?
- Sanität auf dem Platz?
- Strom- und Wasserbezug?
- Festwirtschaft, Jugendschutz, Mehrweggeschirr?
- Musik- und Lautsprecherbewilligung?
- Verkehrsmassnahmen für öffentlichen und sonstigen Verkehr?
- Wasserspiel auf Bundesplatz abstellen?
- Reinigung?
- Einsatz der Kantonspolizei Bern betreffend Schutz der Kundgebungsteilnehmenden (z.B. Gegenkundgebung) und der übrigen Bevölkerung?

Die Erfahrungen zeigen, dass für die Durchführung von konfliktfreien Kundgebungen ein Dialog unabdingbar ist. Nur in einer gemeinsamen Besprechung können die Interessen beider Seiten vertieft dargelegt und, wenn die Interessen sich widersprechen, ausdiskutiert und Lösungen gefunden werden. Dies alles ist aber nur möglich, wenn klare Rahmenbedingungen mit ebenso klaren Verantwortlichkeiten für beide Seiten festgelegt werden.

### 3.3. *Notwendigkeit der Bewilligung*

In der Stadt Bern finden pro Jahr im Durchschnitt ca. 230 bewilligte und unbewilligte Kundgebungen statt. Bestünde für eine Kundgebung nur noch eine Meldepflicht, würde diese Zahl voraussichtlich nochmals massiv steigen. Da die Platzverhältnisse in der Stadt Bern bereits mit der heutigen Nachfrage der verschiedenen Nutzungsbedürfnisse sehr eng sind, würde ein Anstieg dieser Kundgebungszahl grundsätzlich bereits unweigerlich zu Problemen und Konflikten zwischen allen Nutzerinnen und Nutzern des öffentlichen Raums führen.

Weiter garantiert erst die Bewilligungspflicht eine umfassende Interessensabwägung zwischen den Interessen der Organisatorinnen und Organisatoren an der Durchführung einer möglichst wirkungsvollen Kundgebung und denjenigen der Behörden an der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie den Nutzungsinteressen Dritter. Bei einer reinen Meldepflicht für sämtliche in der Stadt Bern durchgeführten Kundgebungen, wäre eine solche umfassende Interessensabwägung nicht mehr sichergestellt. Insbesondere könnten die Kundgebungsorganisierenden nicht mehr in die Pflicht genommen werden, ebenso könnte die Kundgebung selbst nicht mehr genügend geschützt werden und allfällige Gegenkundgebungen verhindert werden. Weiter zu berücksichtigen ist die Gefahr, dass die entgegenstehenden Nutzungsinteressen Dritter (schlichter Gemeingebrauch, Bewegungsfreiheit, Wirtschaftsfreiheit etc.) zu wenig Beachtung finden, wenn öffentlicher Grund ohne behördliche Ermächtigung genutzt werden kann. Die Kundgebung könnte, was die Platzwahl und die Routenführung anbelangt, nicht mehr gesteuert werden. Die Rechte der Kundgebungsteilnehmenden würde sodann in jedem Fall über die Rechte der übrigen Nutzerinnen und Nutzer des öffentlichen Raums gestellt und deren Grundrechte würden stark eingeschränkt werden.

Je grösser und/oder sicherheitspolizeilich heikler eine Kundgebung ist, desto früher müssten die Behörden informiert werden, damit die notwendigen Massnahmen (Schutzgewährung etc.) ergriffen werden könnten, andernfalls wäre auch der Schutz der Kundgebung selbst nicht mehr garantiert. Würden die Anmeldemodalitäten bei einer Meldepflicht in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht hingegen ähnlich ausgestaltet wie bei einem förmlichen Bewilligungsgesuch, sodass eine Interes-

sensabwägung möglich bliebe und genügend Zeit vorhanden wäre, um Schutzmassnahmen zu ergreifen, würde der Vorteil der reinen Meldepflicht, nämlich die unkompliziertere Grundrechtsausübung, nicht mehr zum Tragen kommen. Weiter könnte bei einer reinen Meldepflicht im Extremfall auch nicht verhindert werden, dass zwei Kundgebungen mit gegensätzlichen Anliegen (z.B. Demonstration und Gegendemonstration) am gleichen Ort und zur gleichen Zeit stattfinden. Eine notwendige Koordination gleichzeitig stattfindender Kundgebungen (z.B. aufgrund der erhöhten Gefahr von Ausschreitungen) wäre ohne entsprechendes Bewilligungsverfahren schlicht nicht möglich bzw. durchsetzbar, weil keine Bedingungen oder Auflagen verfügt werden könnten. Damit würde eine reine Meldepflicht auch dazu führen, dass die Stadt ihrer Schutzpflicht gegenüber den Kundgebungsteilnehmenden nur bedingt und nur unter erheblich erhöhtem Einsatz von polizeilichem Personal bzw. polizeilichen Mitteln nachkommen könnte. Der Schutz der Kundgebungsteilnehmenden wäre in solchen Fällen nicht mehr ausreichend gewährleistet, was einer erheblichen Einschränkung der Versammlungs- und Kundgebungsfreiheit gleichkäme.

Erst indem im Rahmen des Bewilligungsverfahrens eine zielgerichtete Zusammenarbeit zwischen Organisatorinnen und Organisatoren und den Behörden vorgeschrieben ist, kann die sichere Durchführung einer Kundgebung bestmöglich gewährleistet werden. Die Bewilligungspflicht ist somit das einzige und dadurch auch das mildeste Mittel, um alle Vorgaben bei der Nutzung des öffentlichen Raums und der Ausübung der Grundrechte zu vereinen. Mit einer blossen Meldepflicht könnte die Stadt demgegenüber nicht gewährleisten, dass sie ihre aus der grundrechtlich geschützten Versammlungs- und Meinungsfreiheit abgeleiteten Schutzpflichten für Kundgebungen sowie ihre Pflicht zum Schutze der Grundrechte Dritter erfüllen könnte. Das Motionsanliegen ist damit nach Einschätzung des Gemeinderats nicht vereinbar mit den Vorgaben, welche sich bereits aus der Bundesverfassung ergeben. Hinzu kommt, dass eine Meldepflicht für Kundgebungen nach dem Gesagten ab Anfang 2019 auch dem kantonalen Strassenrecht widersprechen wird. Der Gemeinderat lehnt daher das Begehren der Motionärinnen und Motionäre ab.

#### *Folgen für das Personal und die Finanzen*

Bei der Ablehnung der Motion entstehen keine weiteren Folgen für das Personal und die Finanzen.

#### **Antrag**

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion abzulehnen.

Bern, 30. Mai 2018

Der Gemeinderat