

Interfraktionelle Motion GB/JA!, SP/JUSO, GFL (Lea Bill, GB/Mahir Sancar, JA!/Dominik Nellen, SP/Michael Burkard, GFL): Es braucht eine Unterscheidung zwischen kommerziellen und ideellen Flyern

Heute ist es so, dass kommerzielles und ideelles Flyern gleichgestellt sind – beide sind in der Innenstadt mit bis zu drei Personen und ohne Infrastruktur bewilligungsfrei. Im städtischen Teil des Bahnhofs darf nur eine Einzelperson bewilligungsfrei flyern. Und im übrigen Stadtgebiet ist das Verteilen von Flyern auf Märkten, Veranstaltungen oder neben bewilligten Informations-, Promotions- und/oder Verkaufsständen grundsätzlich nicht erlaubt.¹ Das Verteilen von Flyern im Vorfeld von Abstimmungen und Wahlen ist wichtig für die Förderung der (direkt)demokratischen Beteiligung. Besonders für Gruppierungen mit geringen finanziellen Mitteln sind solche Aktivitäten zentral, um ihre Anliegen zu bewerben bzw. sich den Wähler*innen präsentieren zu können. 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 befremdlich. 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. Die Gleichstellung von kommerziellem und ideellem Flyern ist deshalb stossend und muss geändert werden. Das Reglement über die politischen Rechte (RPR, SSSB 141.1) ist im 6. Kapitel, um einen neuen 1. Abschnitt «Allgemeines» und einen neuen Art. 71 zu ergänzen mit folgendem Inhalt:

1. Das Verteilen von Flyern im Zusammenhang mit Wahlen, fakultativen Volksabstimmungen, Volksvorschlägen, Initiativen und Petitionen auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene (ideell) mit mobiler Infrastruktur auf dem gesamten Stadtgebiet im öffentlichen Raum unabhängig von der Anzahl Personen erlaubt und bewilligungsfrei.
2. Andere Veranstaltungen (Märkte, Veranstaltungen, bewilligten Informations-, Promotions- und/oder Verkaufsstände), die den gleichen öffentlichen Raum beanspruchen, berühren die Zulässigkeit und Bewilligungsfreiheit des ideellen Flyerns gemäss Absatz 1 nicht.
3. Einschränkungen des ideellen Flyerns sind nur in gut begründeten Fällen und ausnahmsweise zulässig und sind auf das nötige Minimum zu beschränken.
4. Nicht ideelles Flyern (für kommerzielle Zwecke) ist in jedem Fall bewilligungspflichtig.

Bern, 16. Mai 2024

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

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

Antwort des Gemeinderats

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

Die Motion verlangt, dass das Verteilen von Flyern mit mobiler Infrastruktur im Zusammenhang mit politischen Rechten im öffentlichen Raum auf dem gesamten Stadtgebiet bewilligungsfrei erlaubt wird – unabhängig davon, wie viele Personen sich an den Verteilaktionen beteiligen. Dies soll ausdrücklich auch dann gelten, wenn bewilligte Veranstaltungen den gleichen Raum beanspruchen. Einschränkungen sollen nur in gut begründeten Fällen und ausnahmsweise zulässig sein. Kommerzielles Verteilen von Flyern soll dagegen immer (also auch bei drei oder weniger verteilenden Personen) bewilligungspflichtig sein.

Der Vorstoss 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 «gesteigerte 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 des Strassengesetzes 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).

Ob und wann eine bestimmte Aktivität als «gesteigerter Gemeingebrauch» gilt, hängt von den konkreten Umständen ab. So hat das Bundesgericht im Urteil BGE 135 I 302 (1C_434/2008 vom 28. September 2009) entschieden, dass das Sammeln von Unterschriften durch bis zu drei Personen in der Fussgängerzone der St. Galler Innenstadt schlichter Gemeingebrauch darstellt. Analog zu dieser Praxis gilt Flyerverteilen in der Berner Innenstadt mit bis zu drei Personen als schlichter Gemeingebrauch. Kommerzielles Flyern beeinträchtigt dabei die Nutzung des öffentlichen Raums durch andere Personen nicht mehr als ideelles Flyern oder Unterschriftensammeln. Da schlichter Gemeingebrauch nicht bewilligungspflichtig erklärt werden kann, ist fraglich, ob die Forderung von Ziffer 4 der Motion, kommerzielles Flyern durch weniger als drei Personen bewilligungspflichtig zu erklären, mit höherem Recht vereinbar wäre. Ideelles Flyern durch mehr als drei Personen dürfte die Stadt Bern hingegen, nach kantonalem Recht grundsätzlich bewilligungsfrei zulassen. Das übergeordnete Recht würde somit die Umsetzung der Ziffern 1 bis 3 der Motion grundsätzlich erlauben.

Was Ziffer 1 der Motion angeht, so hegt der Gemeinderat indes bedeutende Zweifel an der Zweckmässigkeit einer vollständigen Aufhebung der Bewilligungspflicht. Gesteigerter Gemeingebrauch schränkt per Definition die Nutzung des öffentlichen Raums durch die übrigen Nutzenden ein. Dies kann insbesondere dann problematisch werden, wenn mehrere Gruppierungen gleichzeitig tätig sind und die Einschränkung für Dritte deshalb übermässig ansteigt. In dieser Hinsicht erachtet der Gemeinderat die aktuelle Regelung als sinnvoll, um grössere Aktionen koordinieren zu können und eine Konzentration verschiedener Gruppen zu vermeiden. So können insbesondere Konflikte zwischen Gruppen entgegengesetzter Ausrichtung unterbunden werden. Diesbezüglich gilt es anzumerken, dass auch heute grössere Verteilaktionen in der Regel ohne Weiteres bewilligt werden. Eine Bewilligung für gesteigerten Gemeingebrauch darf nach Artikel 3 Strassennutzungsverordnung denn auch nur aus polizeilichen Gründen verweigert werden, namentlich wenn eine Beeinträchtigung des Verkehrs oder des Stadtbilds zu befürchten ist, gesundheitspolizeiliche Gründe gegen eine Bewilligung sprechen oder die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet erscheint.

Die vorgeschlagene Regelung gemäss Ziffer 2 der Motion erachtet der Gemeinderat ebenfalls als nicht zielführend. 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 Veranstaltungen an sich schon die gewöhnliche Nutzung des öffentlichen Raums einschränken. Werden dann noch 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 von Zugang zu Liegenschaften). Flyer verteilen bei Märkten und anderen bewilligungspflichtigen Veranstaltungen stellt damit (anders als in gewöhnlichen Fussgängerzonen) stets bewilligungspflichtigen gesteigerten Gemeingebrauch dar. Gerade, wenn es um die öffentliche Sicherheit geht, besteht 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.

Im Übrigen ist zu beachten, dass bereits heute auf dem Weg zu einer Veranstaltung beziehungsweise in deren näheren Umgebung Flyer verteilt werden können – mit Einverständnis der Veranstaltungsorganisierenden sogar auf dem Veranstaltungssperimeter selbst (soweit sicherheitstechnisch vertretbar). Es erscheint dem Gemeinderat vertretbar, Aktionen im Sinne der Motion von der Zustimmung der Veranstaltenden abhängig zu machen, um einen geordneten Ablauf der Veranstaltungen zu gewährleisten.

Der Gemeinderat anerkennt die Wichtigkeit öffentlicher Aktionen für eine lebendige direkte Demokratie und teilt die Ansicht, dass diese möglichst zu erleichtern sind. Nach Auffassung des Gemeinderats hat sich die bestehende Regelung hierfür jedoch bewährt. Er ist indes bereit, zu prüfen, inwieweit das Recht zum Verteilen von Flyern mit Bezug auf politische Rechte (Wahlen, Volksabstimmungen, Initiativen, Referenden, etc.) reglementarisch weiter gestärkt werden kann.

Zusammenfassend lehnt der Gemeinderat eine Aufhebung des Bewilligungserfordernisses ab. In diesem Sinne empfiehlt er dem Stadtrat, die Motion abzulehnen. Er ist jedoch bereit, die Ziffern 1 bis 3 als Postulat entgegenzunehmen.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion abzulehnen; er ist jedoch bereit, Punkt 1 bis 3 als Postulat entgegenzunehmen.

Bern, 13. November 2024

Der Gemeinderat