

**Bericht mit Empfehlungen
zuhanden des
Gemeinderates der Stadt Bern
gemäss Auftrag des Gemeinderates betreffend Beurteilung
des Berichtes der Stadtpolizei Bern zu den Kundgebungen
vom 6. Oktober 2007 in Bern**

verfasst von

Dr. iur. Peter Schorer, Fürsprecher

St. Gallen, 18. Dezember 2007

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung wichtiger Ergebnisse und Empfehlungen	5
1 Vorbemerkungen zum Expertenbericht	10
1.1 Auftrag	10
1.2 Zeitverhältnisse	13
1.3 Vorgehen und Methodik	14
2 Rahmenbedingungen der Ereignisse	14
2.1 Zwei gegenläufige Veranstaltungen produzieren politischen Zündstoff	14
2.2 Medien	15
2.3 Integrationsprozess Police Bern	16
2.4 Abbau von Ferien und Überzeit	16
2.5 Bewertung	18
3 Abläufe und Entscheide im Vorfeld der Kundgebungen und ihre Bedeutung ...	18
3.1 Bewilligung des Gesuchs für eine Kundgebung am 06.10.07	18
3.2 Ablehnung des Gesuchs für eine Gegenkundgebung am 06.10.2007	19
3.3 Behandlung der Gesuche	22
3.3.1 Erteilung einer Kundgebungsbewilligung	22
3.3.2 Ablehnung des Gesuchs für eine zeitgleiche Gegenkundgebung	22
3.4 Rechtswirkungen der Bewilligung einer Kundgebung	24
3.5 Rechtswirkungen der ablehnenden Verfügung	26
3.6 Verhindern einer unbewilligten Kundgebung durch die Polizei	27
3.6.1 Bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung	28
3.6.2 Wegen fehlender Bewilligung	29
3.6.3 Ermessungsspielraum	32
3.7 Entscheid über Gesuche	32
3.7.1 Entscheidungsgründe	32
3.7.2 Orientierung des Gemeinderates	34
3.7.3 Politisch / strategischer Handlungsspielraum des Gemeinderates im Hinblick auf die fraglichen Kundgebungen	35
3.8 Zusammenspiel Polizei – Direktor SUE – Gemeinderat	38
4 Vorbereitung und Durchführung des Einsatzes	41
4.1 Die Lagebeurteilung in der Vorphase	41
4.1.1 Potenzielle Gefährdungen	41
4.1.2 Nachrichtenbeschaffung	41
4.1.3 Auswertung der Nachrichten	41
4.1.4 Berechnung des Einsatzverbands	42
4.1.5 Beurteilung der Einsatzvorbereitungen	43
4.2 Die Einsatzplanung	44
4.2.1 Einsatzleitung	44

4.2.2	Führungsrhythmus	44
4.2.3	Zielsetzungen.....	45
4.2.4	Einsatzkonzept.....	45
4.2.5	Bestand der Einsatzkräfte	46
4.2.6	Koordination mit der Kantonspolizei und der Stadtpolizei Biel	46
4.2.7	Beurteilung der Einsatzplanung.....	47
4.3	Der Einsatz	47
4.3.1	Eröffnung.....	47
4.3.2	Übersicht über den Verlauf der Ereignisse.....	48
4.3.3	Verlauf der Kundgebung	49
4.3.4	Verlauf der Gegenkundgebung.....	49
4.3.5	Verlauf der Gewalttätigkeiten	50
4.3.6	Verlauf der polizeilichen Massnahmen	51
4.3.7	Koordination mit der Kantonspolizei und der Stadtpolizei Biel	52
4.3.8	Abzug der Raumsicherung auf dem Bundesplatz.....	52
4.3.9	3-D-Strategie und Deeskalationsstrategie	53
4.3.10	Beurteilung des Einsatzes	54
4.4	Einfluss des Überzeitabbaus	55
4.5	Gesamtbeurteilung.....	55
4.6	Empfehlungen.....	56
5	Information	57
5.1	Vorbereitung der Information.....	57
5.1.1	Einleitung	57
5.1.2	Massgebliche Grundlagen	59
5.1.3	Informationsleistung aus Sicht der Polizei	59
5.1.3.1	Vor dem Einsatz	59
5.1.3.2	Während des Einsatzes und nachher	62
5.2	Ablauf der Information.....	62
5.2.1	Durch Behörden und Polizei.....	62
5.2.2	In den Medien	63
5.3	Lagebeurteilung durch den Mediendienst der Stadtpolizei	65
5.3.1	Auskunft des Mediendienstes	65
5.3.2	Behauptete Aussage in den Medien betreffend Tolerieren der Gegenkundgebung "Schwarzes Schaf"	65
5.4	Informationsführung und -arbeit durch den Mediendienst der Stadtpolizei.....	66
5.5	Beurteilung	66
5.5.1	Schwierige Rahmenbedingungen	66
5.5.2	Ablauf auch mit Eventualitäten planen	67
5.5.3	Weniger „Wording“, mehr situativ angepasste Führung.....	67

5.6	Empfehlungen.....	68
5.6.1	Klare Kommunikation	68
5.6.2	Politische und polizeiliche Kommunikation zusammenlegen.....	68
5.6.3	Aktivere Informationspolitik	69
6	Schlussbemerkungen	69

Zusammenfassung wichtiger Ergebnisse und Empfehlungen

In allgemeiner Hinsicht

Die Beurteilung einer Situation durch die politisch zuständige Behörde in rechtlicher und politischer Hinsicht und das polizeiliche Handeln können nicht strikte voneinander getrennt werden.

Die angesichts eines Ereignisses von der politisch zuständigen Behörde eingenommene und kommunizierte Haltung kann das polizeiliche Handeln massgeblich beeinflussen.

Es hätte wirkungsvoll sein können, wenn der Gemeinderat in der politisch schwierigen und von der Öffentlichkeit als kritisch empfundenen Situation im Vorfeld der Kundgebungen eine gemeinsame Haltung demonstriert und diese mit Bestimmtheit öffentlich zum Ausdruck gebracht hätte.

Berücksichtigt man die politischen, gesellschaftlichen und die durch die Medien im Vorfeld der Kundgebungen geschaffenen Rahmenbedingungen, die allseits hohen Erwartungen an die Polizei und die insbesondere durch den laufenden Integrationsprozess gemäss Konzept Police Bern bestehenden innerbetrieblichen Umstände, muss angenommen werden, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des städtischen Polizeikorps, vor allem die Kader, einer sehr hohen Arbeitsbelastung ausgesetzt waren und wohl auch unter psychischem Druck standen.

In Bezug auf Fragen im Vorfeld des 06. Oktober 2007

Die Kantonsverfassung des Kantons Bern räumt dem Grundrecht auf Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit einen besonders hohen Stellenwert ein (Art. 19 KV).

Nach Kantonsverfassung des Kantons Bern sind Kundgebungen nur bewilligungspflichtig, wenn ein Reglement der Gemeinde dies (wie in der Stadt Bern der Fall) vorsieht.

Das Gesuch um Durchführung einer Kundgebung kann von der Bewilligungsbehörde abgelehnt werden, wenn ein geordneter Ablauf als nicht gesichert und die zu erwartende Beeinträchtigung der anderen Benutzerinnen und Benutzer (hier: des öffentlichen Grundes in der Innenstadt) als unzumutbar beurteilt wird.

Weder das Kundgebungsreglement (KgR) noch die Kundgebungsverordnung (KgV) der Stadt Bern enthalten Vorschriften darüber, ob die Polizei gegen Kundgebungen einschreiten darf oder muss. Zu diesen Fragen gibt vielmehr die übrige Rechtsordnung, insbesondere das Polizeigesetz des Kantons Bern Auskunft.

Eine Verpflichtung der Polizei, eine nicht bewilligte Kundgebung in jedem Fall und unter allen Umständen aufzulösen, ungeachtet der konkreten Lagebeurteilung vor Ort, kann aus den geltenden gesetzlichen Vorschriften und Rechtsgrundsätzen nicht abgeleitet werden.

Bei unbewilligten und / oder unfriedlichen Kundgebungen hat die Polizei in Einsätzen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zahlreiche rechtlich relevante Aspekte zu berücksichtigen und zu erwägen. Klare Vorgaben und Entscheide der politisch zuständigen Behörde in politisch / strategischer Hinsicht im Vorfeld der Kundgebung helfen der Polizei, diese Aufgabe zu lösen.

Die erstmals in der Berner Zeitung vom 15. September 2007 veröffentlichte Meldung, der Direktor SUE habe erklärt, dass die nicht bewilligte Kundgebung auf dem Münsterplatz toleriert werde, sofern sie friedlich verlaufe, hätte (weil offenbar unzutreffend) sofort und in aller Deutlichkeit von Seiten der Stadt (Direktion SUE) öffentlich richtig gestellt werden sollen. Sie wurde unwidersprochen mehrmals in den Medien wiederholt, was wahrscheinlich eine entsprechende Signalwirkung hatte. Dass sie nie öffentlich richtig gestellt worden ist, hatte beschränkenden Einfluss auf Einsatztaktik und Informationsarbeit der Stadtpolizei.

Trotz mehrfach geäusselter sicherheitspolizeilicher Bedenken der Stadtpolizei im Vorfeld der SVP Kundgebung bezüglich der Durchführung des Umzugs aus dem Bereich Nydeggbücke bis zum Bundesplatz, fanden diese keinen Niederschlag in der schriftlichen Bewilligung.

In Zukunft sollte von der Bewilligungsbehörde vermehrt in Erwägung gezogen werden, Bewilligungen für Kundgebungen mit Sicherheitsrisiken mit entsprechenden Bedingungen und Auflagen zu erteilen. Dies würde es der Polizei erleichtern, aufgrund einer neuen Lagebeurteilung kurzfristig situativ auf den Verlauf bewilligter Kundgebungen Einfluss zu nehmen.

Die Orientierung des Gemeinderates über die geplante Ablehnung eines Kundgebungsgesuchs gemäss Art. 7 Abs. 2 KgR ist im Sinne einer Konsultation zu verstehen.

Der Gemeinderat sah sich bei der Beratung zum Thema der Kundgebungen nicht veranlasst, sich in den Zuständigkeitsbereich der Direktion SUE und der Stadtpolizei einzumischen. Er diskutierte das Geschäft, unterstützte die Ablehnung des Gesuchs für die Kundgebung „Schwarzes Schaf“ und beschränkte sich im übrigen auf mündliche Empfehlungen an die Adresse des Direktors SUE.

Abgeleitet aus seinem Führungsanspruch und seiner Führungsaufgabe kann der Gemeinderat aktiv auf den Entscheidungsprozess Einfluss nehmen, allenfalls Weisungen erteilen oder das Geschäft zum Entscheid an sich ziehen (vgl. Art. 97 Gemeindeordnung der Stadt Bern, GO). Die Gesamtverantwortung, die der Gemeinderat für die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gemäss Art. 98 Abs. 1 GO trägt, kann ihn unter Umständen sogar dazu verpflichten.

Insgesamt hat der Gemeinderat seinen Handlungsspielraum in politisch / strategischer Hinsicht bei der Behandlung des vorliegenden Falls zu eng ausgelegt, bzw. nicht voll ausgenützt.

In Bezug auf den polizeilichen Einsatz

Die Lagebeurteilung und die Einsatzplanung liefen in der üblichen, fachlich korrekten Art und Weise ab.

Aufgrund der innerbetrieblichen Situation (Ferien- und Überzeitabbau und Police Bern) mussten wichtige Aufgaben im Bereiche der Führung in ungewöhnlicher Zusammensetzung und im Bereich der Aufklärung mit Mitarbeitenden ohne genügende Einsatzerfahrung erfüllt werden. Die innerbetriebliche Situation hatte keinen Einfluss auf die Anzahl des eingesetzten Personals.

Die für die Lagebeurteilung notwendigen Informationen blieben bis zum Einsatz sehr dürftig.

Mit Rücksicht auf diese Umstände entsprach das Ergebnis der Berechnung des Bestands der Einsatzkräfte einer allzu zuversichtlichen Einschätzung der Lage.

Aufgrund des im Bericht unter Ziff. 4.3 geschilderten Einsatzes und dessen Beurteilung ergeben sich folgende Empfehlungen:

- Die Grunddispositive und die Einsatztaktik im unfriedlichen Ordnungsdienst sind aufgrund der von den gewaltbereiten Gruppen am 06. Oktober 2007 gewählten Vorgehensweise zu überprüfen.

- Die Effizienz der Nachrichtenbeschaffung im Vorfeld von Kundgebungen sollte verbessert und erweitert werden. Insbesondere sollten mehr und neue Nachrichtenquellen erschlossen werden¹.
- Die Aufklärung vor und während des Einsatzes muss verbessert werden. Es sollte geprüft werden, ob sie mit Überwachungseinrichtungen (und allenfalls mit welchen) unterstützt werden könnte.
- In Ausbildung und Einsatzplanung sowie bezüglich Ausrüstung sind Massnahmen zu prüfen, welche es ermöglichen würden, verteilt und beweglich auftretende Gruppen von gewaltbereiten Personen rechtzeitig zu erkennen und an Gewaltakten zu hindern.
- Bei potentiell unfriedlichen Kundgebungen sind genügend grosse Einsatzreserven in der Hand der Einsatzleitung einzuplanen und bereitzustellen.
- Der Befehlsweg zur Übermittlung von Aufträgen im Einsatz ist zu überprüfen und zu vereinheitlichen.
- Das polizeiliche Funknetz sollte so ausgebaut und allenfalls mit redundanten Kommunikationsmitteln ergänzt werden, dass auch sehr hohe Belastungsspitzen im Einsatz bewältigt werden können.
- Es ist zu prüfen, den Lageraum mit einer Einrichtung zur elektronischen Lagedarstellung auszurüsten, damit die Einsatzleitung jederzeit über die Position ihrer Einsatzkräfte und über die gesamte Lage in Echtzeit orientiert ist.

In Bezug auf die Informationspraxis

Die nicht berichtete und immer wieder zitierte Aussage des Direktors SUE hat den Handlungsspielraum des Mediendienstes der Stadtpolizei eingeschränkt.

Die Medienarbeit hätte im Vorfeld der Kundgebungen aktiver sein und die wesentlichen Rahmenbedingungen klar zum Ausdruck bringen sollen.

Die Vorbereitung einer Medienkonferenz für den Abend des 06. Oktober 2007 im Vorfeld der Ereignisse wäre von Vorteil gewesen. Dadurch hätte das schlechte Ergebnis der improvisierten Medienkonferenz verhindert werden

¹ Bericht, S. 16

können.

Dies führt zu folgenden Empfehlungen:

- Unklare oder falsche Aussagen in den Medien, welche die Entwicklung von Ereignissen prägen und die Handlungsmöglichkeiten der Behörden einschränken können, sind unverzüglich öffentlich zu korrigieren.
- Die politische und die polizeiliche Kommunikation sollten - sofern sie nicht eindeutig nur die eine oder die andere Seite betreffen - in enger Absprache, oder noch besser, aus einer Hand erfolgen.
- Insbesondere in der Vorbereitungsphase müssen die politische Behörde und die Polizei ihren Gestaltungsraum nutzen und in den Medien ihre Botschaften und die wesentlichen Rahmenbedingungen klar zum Ausdruck bringen.

In Bezug auf Police Bern

Es wird notwendig sein, zu prüfen, ob und inwiefern die Erkenntnisse aus dem Bericht in der neuen Organisations- und Rechtsstruktur (Police Bern) von Bedeutung sind. Dies betrifft insbesondere die vorgesehene Regelung, wonach die Zuständigkeit für Bewilligungen von Kundgebungen bei der städtischen Exekutive und die polizeiliche Betreuung der Kundgebungen bei der kantonalen Exekutive liegt. Dies könnte auch Einfluss auf die zukünftige Informationspraxis bei Kundgebungen haben.

1 Vorbemerkungen zum Expertenbericht

1.1 Auftrag

Am 09. Oktober 2007 ist der Verfasser des Berichts vom Stadtpräsidenten von Bern eingeladen worden, als unabhängiger Experte zuhanden des Gemeinderates von Bern eine Evaluation des Berichtes der Stadtpolizei zu übernehmen, den diese zu den Ereignissen bei den Kundgebungen vom 06. Oktober 2007 in Bern zuhanden des Gemeinderates verfassen werde. Am folgenden Tag erfolgte die grundsätzlich positive Antwort unter ausdrücklichem Hinweis auf erhebliche Probleme zeitlicher Natur wegen laufender anderer Arbeiten, was eine Begrenzung des Evaluationsumfangs zur Folge habe und darauf, dass die Notwendigkeit bestehe, zu bestimmten Fragenbereichen Experten beiziehen zu können.

Im Anschluss an die Sitzung des Gemeinderates vom 10. Oktober 2007 erfolgte die Bekanntgabe des entsprechenden Beschlusses an die Medien unter Nennung des grob formulierten Auftrags.

Am Abend des 23. Oktober 2007 erfolgte die Zustellung des Berichts der Stadtpolizei per E-Mail an die Mitglieder des Gemeinderates und an den Experten.

Am 24. Oktober 2007 wurden dem Gemeinderat ein provisorischer Vorgehensplan vorgeschlagen, Zusatzfragen aufgrund des ersten Studiums des Berichts unterbreitet, die zusätzlichen Experten vorgeschlagen² und ein provisorischer Zeitplan vorgelegt, der die Vorgabe zu berücksichtigen hatte, dass der Gemeinderat beabsichtige, den Bericht spätestens an seiner Sitzung vom 19. Dezember 2007 in zweiter Lesung zu verabschieden.

Der an der Sitzung vom 24. Oktober diskutierte Auftrag lautete schliesslich:

“Der Auftragnehmer verpflichtet sich, als unabhängiger Experte für die Auftraggeberin den von der Stadtpolizei Bern verfassten und am 23. Oktober 2007 dem Gemeinderat abgelieferten Bericht zu den Ereignissen vom 6. Oktober 2007 (SVP-Demonstration, Gegendemonstration „Schwarzes Schaf“ und damit im Zusammenhang stehende Ereignisse) – unter allfälligem Beizug von weiteren Expertinnen oder Experten – auf

² Dr. iur. Jürg Rüschi, ehemaliger Kommandant der Kantonspolizei Thurgau für den Bereich "Polizeieinsatz"; mag. oec. HSG Hubert Schlegel, ehemaliger Kommandant der Stadtpolizei St. Gallen und ehemaliger Direktor Sicherheit und Soziales der Stadt St. Gallen für den Bereich "Schnittstellen"; lic. rer. publ. HSG Jürg Bachmann, Medienfachmann, Zürich, für den Bereich "Information"

Vollständigkeit und Plausibilität zu überprüfen und allfällige Ergänzungsfragen zu stellen sowie Zusatzinformationen zu verlangen. Er erstattet dem Gemeinderat darüber einen Bericht mit Empfehlungen. Im Expertenbericht ist auch auf die an der Gemeinderatssitzung vom 24. Oktober 2007 dem Auftragnehmer persönlich mitgeteilten (und anschliessend als Aktennotiz zugestellten) Zusatzfragen einzugehen.

Dem Auftragnehmer werden alle Dokumente und Informationen zur Verfügung gestellt (Zustellung oder Einsichtnahme), die aus dessen Sicht für die Erfüllung des Auftrags erforderlich sind.

Der Auftragnehmer kann alle Personen der Stadtverwaltung (insb. der Stadtpolizei) befragen, soweit dies aus dessen Sicht für die Erfüllung des Auftrags erforderlich ist.

Der Auftragnehmer steht der Auftraggeberin für mündliche Erläuterungen des Expertenberichts zur Verfügung.“

Die im Auftrag erwähnten Zusatzfragen aus dem Gemeinderat betrafen:

- das Kommunikationsverhalten bzw. die Informations- und Medienarbeit seitens der Stadt (Gemeinderat, Direktor SUE, Stadtpolizei),
- die Rolle des Gemeinderates bezüglich der Abgrenzung seiner strategischen Funktion und der operativen Arbeit der Polizei,
- die Rolle des Direktors Sicherheit, Umwelt, Energie (SUE) vor und während der Kundgebung und sein Verhalten in Zusammenhang mit der Informativität,
- zeitliche Abläufe bei den Entscheidungen zu den Kundgebungen,
- Einfluss des Kundgebungsreglements auf den Verlauf der Kundgebungen,
- die Frage, ob die Polizei die nicht erlaubte Kundgebung auf dem Münsterplatz hätte verhindern müssen oder können, auch solange keine strafbaren Handlungen der Kundgebungsteilnehmenden vorlagen,
- der heutige Stellenwert der Deeskalationsstrategie und ihre Berechtigung in Bern,
- der allfällige Einfluss des PUK Berichts 2003 auf die Haltung des Gemeinderates im Vorfeld der Kundgebungen,

- der allfällige Einfluss des Entscheids des Gemeinderates betreffend Abbau von Überzeiten und von Ferienguthaben auch in der Stadtpolizei auf den personellen Einsatz am 06. Oktober 2007.

Von Beginn an stand fest, dass es beim Auftrag ausdrücklich nicht um eine Untersuchung mit allfälligen disziplinarischen Konsequenzen für Personen gehe.

Im Rahmen der Interviews mit dem Stadtpräsidenten und den übrigen Mitgliedern des Gemeinderates vom 20. November 2007, wurde der Auftrag noch dahingehend präzisiert, dass es bei der Analyse des Polizeieinsatzes primär um einige oft diskutierte Fragen (Beschaffung der Nachrichten im Vorfeld, Beurteilung der Lage im Vorfeld, Menge der aufgebundenen polizeilichen Einsatzkräfte, Abzug der Polizeikräfte vom Bundesplatz, Detachement der Polizei in der Polizeikaserne während der Kundgebungen, behauptete Verbindungsprobleme während des Einsatzes) und nicht um eine detaillierte Aufarbeitung des gesamten Einsatzes gehen solle.

Hauptziel des Berichts sei, dass der Gemeinderat und die Polizei aus den Ereignissen Lehren ziehen könnten, womit auch gegen aussen gezeigt werde, dass nach den belastenden Ereignissen nicht einfach zur Tagesordnung übergegangen werde, sondern dass man aus allfällig gemachten Fehlern lernen und diese in Zukunft vermeiden wolle. Insbesondere solle der Bericht auch Auskunft über den im Rahmen der geltenden Rechtsordnung vorhandenen Handlungsspielraum von Polizei und Gemeinderat bei Kundgebungen geben. Am 21. November 2007 hat der Gemeinderat entschieden, den Bericht der Öffentlichkeit integral zugänglich zu machen.

Während der Arbeiten am Bericht, sind beim Verfasser des Berichts ein offener Brief der Organisation „augen auf Bern“ vom 08.11.2007, ein E-Mail der Geschäftsführerin der Demokratischen JuristInnen Schweiz von Bern vom 13.11.2007 und ein anonymes E-Mail des Komitees „Schwarzes Schaf“ vom 21.11.2007 eingegangen, die sich auf bestimmte Bereiche des Polizeieinsatzes bezogen bzw. behauptete Äusserungen des Direktors SUE betrafen. Nach Bestätigung des Eingangs sind diese Schreiben der Direktion SUE zur Kenntnis weitergeleitet worden. Da ihre materielle Behandlung vom Auftrag nicht erfasst ist, wurde auf sie im Rahmen dieses Berichtes nicht näher eingetreten.

1.2 Zeitverhältnisse

Die meisten Antworten auf die Zusatzfragen zum Bericht der Stadtpolizei lagen am 30. Oktober 2007 vor. Sie dienten als Grundlagen zu den Interviews vor Ort, wo auch in ausgewählte Unterlagen Einblick genommen wurde. Die Interviews konnten nach folgendem Plan erfolgen:

Termin	Interview Partner	Themen
08.11.2007	Kommandant Stadtpolizei, Chef Abteilung Sicherheitspolizei (ASIP) Gesamteinsatz Leiter (GEL)	Planung und Durchführung des Polizeieinsatzes
08.11.2007	Direktor Sicherheit, Umwelt, Energie (SUE) Kommandant Stadtpolizei, Chef ASIP, GEL	Schnittstellen zwischen Polizei und politischer Behörde
14.11.2007	Kommandant Stadtpolizei, Chef Mediendienst Stadtpolizei	Informationspraxis vor, während und nach den Ereignissen vom 06.10.2007
20.11.2007	Kommandant Stadtpolizei, Stadtpräsident und alle anderen Mitglieder des Gemeinderates einzeln. Der Direktor SUE begleitet vom Generalsekretär.	Zielsetzungen des Berichts, Persönliche Erwartungen an den Bericht, Öffentlichkeitsgrad des Berichts, Vertiefungsfragen aus dem Bereich der Rechts- und Verwaltungspraxis, der Abgrenzung von strategischen und operativen Aufgaben und Zusatzfragen zu den weiter oben erwähnten Themen

Von den Interviews wurden Protokolle erstellt.

Die knappen Zeitverhältnisse zwangen zur Beschränkung auf ausgewählte Aspekte und zum Verzicht auf Vertiefungen in Einzelbereichen.

1.3 Vorgehen und Methodik

Der Expertenbericht geht von der Analyse des Berichts des Kommandos der Stadtpolizei vom 23. Oktober 2007 und den Antworten auf die dazu gestellten Zusatzfragen vom 29. Oktober 2007 aus, stützt sich auf die einverlangten und die zur Einsichtnahme zur Verfügung gestellten Dokumente und basiert auf den Ergebnissen der oben erwähnten Interviews. Ferner sind Informationen und Unterlagen direkt, per E-Mail, telefonisch oder per Post beim Rechtskonsulenten und beim Informationsbeauftragten des Gemeinderates sowie beim Generalsekretär der Direktion SUE eingeholt worden. Zum Thema Grosskundgebungen wurden im Einvernehmen mit der Auftraggeberin einige Auskünfte oder Unterlagen auch bei der Stadtpolizei Zürich eingeholt.

Die Mitglieder des Gemeinderats und alle anderen im Rahmen der Erarbeitung des Berichts interviewten Personen der Stadtverwaltung hatten am 12. Dezember 2007 Gelegenheit, den Bericht vollständig zu lesen, bezüglich sachlicher Korrektheit zu intervenieren und (im Rahmen des Auftrags) Weiterungen oder Einschränkungen zu verlangen. Nach Verarbeitung dieser Beiträge findet die zweite Lesung des Berichts am 19. Dezember 2007 anlässlich der ordentlichen Sitzung des Gemeinderates statt, an welcher dieser vom Bericht Kenntnis nimmt und ihn zur Publikation frei gibt.

2 Rahmenbedingungen der Ereignisse

2.1 Zwei gegenläufige Veranstaltungen produzieren politischen Zündstoff

Der von der Schweizerischen Volkspartei (SVP) am 6. Oktober 2007 in der Stadt Bern vorgesehenen Nationalen Kundgebung unter dem Titel „Mein Zuhause – unsere Schweiz“ mit Umzug vom Klösterlistutz über die Nydeggbrücke zum eigentlichen Kundgebungsort Bundesplatz, musste angesichts der am 22. Oktober 2007 bevorstehenden Eidgenössischen Wahlen eine starke politische Dimension zugerechnet werden. Dies umso mehr, als die SVP während des langen Wahlkampfes schweizweit mit verschiedenen Aussagen und Darstellungen sehr markant in Erscheinung getreten war. Zu der Kundgebung wurden an die 10'000 Teilnehmende erwartet.

Die Kundgebung „Mein Zuhause – unsere Schweiz“ der SVP könne nicht un- widersprochen bleiben³, war denn auch die Begründung für die Durchführung einer nicht bewilligten Gegendemonstration, ebenfalls am 6. Oktober 2007 und ebenfalls in der Innenstadt von Bern.

Aufgrund dieser Ausgangslage wurde den Veranstaltungen bereits im Vorfeld ausserordentliche Aufmerksamkeit gewidmet und dies nicht nur in Stadt und Region Bern, sondern im ganzen Land. Über Wochen hinweg waren sie Thema. Die einzelnen Vorbereitungsetappen sind in den Medien ausführlich dokumentiert; die Bevölkerung war jederzeit darüber informiert.

2.2 Medien

Mit ihrer Berichterstattung und ihren Kommentaren haben die Medien in der Öffentlichkeit eine Erwartungshaltung aufgebaut, die sowohl die politischen Entscheidungsträger wie auch die Polizei unter hohen Erfolgsdruck setzte (vgl. z.B. „Angeheizte Stimmung im Berner Wahl-Event“, *Neue Zürcher Zeitung*, 04.10.). Offen wurde in den Medien befürchtet, die Ereignisse könnten sich so zutragen, wie sie sich schliesslich ereignet haben (z.B. „Angst vor erneuten Schäden“, *Berner Zeitung*, 06.10. „Bern wappnet sich für den Demo-Tag“, *20Minuten*, 04.10., „Berne – va t'elle brûler?“, *Le Matin*, 04.10., „Bern steht vor heissem Wochenende“, *20Minuten*, 02.10.).

Die Behörden haben diese Befürchtungen lange im Raum stehen lassen und kaum bzw. erst spät („Tschäppät appelliert an die Vernunft“, *Bund*, 03.10) versucht, die öffentliche Meinung zu beeinflussen. Die Medienarbeit von Behörden und Polizei war in den Wochen vor dem 06. Oktober zurückhaltend und reaktiv. Wer am 06. Oktobers aktiv werden wollte, konnte sich im Vorfeld ungehindert in Szene setzen und die Medienberichterstattung prägen (z.B. „Schwarzes Schaf hält an Demo fest“ *Bund*, und „Aufrufe zu Gewalttätigkeit“ an der SVP-Gegendemo“, *20Minuten*, 25.09.), ohne dass ihm von behördlicher oder polizeilicher Seite her entgegnet worden wäre.

Diese Haltung der politischen Führung wurde in den Medien offen kritisiert („Der biedere Gemeinderat und die Brandstifter“, Kommentar von Bernhard Ott im *Bund* am 29.09.). Behörden und Polizei haben sich darauf beschränkt, auf Anfrage zu informieren und zu ermahnen (z.B. der Chef Mediendienst Stadtpolizei in verschiedenen Medien am 02.10 und 04.10.). Das Thema hat

³ Gesuch OK „Schwarzes Schaf“ vom 07.09.2007; Bericht Stadtpolizei vom 23.10.2007 (Bericht), S. 5

ausserdem bereits im Vorfeld Leserbriefe ausgelöst (z.B. am 04.10 im *Bund*).

Auch die nachträgliche öffentliche Bewertung der Ereignisse, wie sie sich am 06. Oktober 2007 in Bern zugetragen haben, war und ist in hohem Mass von der Berichterstattung in den Medien beeinflusst. Massgeblich war dabei nicht so sehr die *effektive* Realität, denn niemand vermag alles zu übersehen, was sich an diesem Nachmittag ereignet hat. Es ist vielmehr die von den Medien *veröffentlichte* Realität, welche die Grundlage für die Beurteilungen bildet.

2.3 Integrationsprozess Police Bern

Die Stadtpolizei Bern hat sich gründlich auf die Ereignisse vom 6. Oktober 2007 vorbereitet. Sie hielt sich an die im schweizerischen Polizeiweisen anerkannten Führungsrichtlinien⁴ und stützte sich bei der Lagebeurteilung auf ihre üblichen Nachrichtenquellen. Bei der Beurteilung der Lage wurde mitberücksichtigt, dass die Gegendemonstration trotz Nichtbewilligung durchgeführt werde.

Vorbereitung und Ereignis fielen nicht nur in die Zeit der Herbstferien, sondern auch in die intensive Umsetzungsphase des Integrationsprozesses Police Bern. Danach wird die Stadtpolizei aufgelöst und in die Kantonspolizei integriert. Der Integrationsprozess muss bis zum 22. Dezember 2007 vollzogen sein⁵. Dieser Umsetzungsprozess ist – vor allem für die Kaderfunktionen – sehr arbeitsintensiv und verursachte im Jahre 2007 bei der Stadtpolizei rund 6500 zusätzliche Ausbildungstage, also durchschnittlich etwa 10 Tage pro Mitarbeiter oder Mitarbeiterin der Polizei⁶.

2.4 Abbau von Ferien und Überzeit

Mit den Beschlüssen 0321 vom 8. März 2006 und 0437 vom 14. März 2007 hat der Gemeinderat verfügt, dass Überzeit- und Ferienguthaben aller Mitarbeitenden der Stadtverwaltung bis Ende 2007 auf das reglementarisch Erlaubte zu reduzieren seien. Die Direktion SUE hat im Sommer 2006 in einem Bericht an den Gemeinderat erläutert, dass dieser Abbau für die Stadtpolizei bis Ende

⁴ Bericht, S. 8; Führung im Polizeieinsatz (FIP), Schweizerisches Polizeiinstitut

⁵ Besprechung mit Vertretern Kdo Stadtpolizei vom 08.11.2007

⁶ Bericht, S. 2; Besprechung mit Vertretern Kdo Stadtpolizei vom 08.11.2007

2007 nicht vollends möglich sein werde⁷. Im Bericht vom 18. Oktober 2006 zuhanden des Stadtrates zu zwei Postulaten (*Postulat Fraktion FDP, Angemessene Arbeitsbedingungen bei der Polizei- für die Sicherheit der Bevölkerung vom 19. Juni 2003 / Interfraktionelles Postulat SP/JUSO, GFL/EVP, Bessere Arbeitsbedingungen bei der Stadtpolizei Bern vom 19. Juni 2003*) geht der Gemeinderat ausführlich auf die Problematik der Arbeitsbelastung und Überzeit bei der Polizei ein. Der Bericht zeigt auf, dass in den Jahren 2000 – 2005 sowohl die Aufgabenbereiche wie auch die Einsatzleistungen der Stadtpolizei Bern bei etwa gleich bleibendem Korpsbestand markant angestiegen sind. Der Gemeinderat hat aus personalpolitischen und finanziellen Gründen⁸ daran festgehalten, dass grundsätzlich möglichst alle Überstunden abgebaut werden müssten. Er war sich allerdings bewusst, dass ein Abbau bei der stark belasteten Stadtpolizei schwierig sei, wenn nicht wichtige Aufgaben im Dienste der Bevölkerung vernachlässigt werden sollen⁹. Anfang 2007 bestanden bei der Stadtpolizei 82'610 Stunden rückständige Zeitguthaben aus Ferienguthaben, Treueprämien, Freitagen, Überzeitguthaben und Guthaben aus gleitender Arbeitszeit. Die Planung sieht vor, dass bis Ende 2007 die rückständigen Zeitguthaben auf 40'000 reduziert werden sollen¹⁰.

Weder der Umsetzungsprozess Police Bern noch der Ferien- und Überzeitabbau hatten einen direkten Einfluss auf die Strategie und die Umsetzung des Polizeieinsatzes vom 6. Oktober 2007 oder auf das entsprechende personelle Aufgebot¹¹. Gewisse wünschbare Personaldispositionen mit erfahrenen Kadern waren aber, wegen des Abbaus von Ferienguthaben, wegen der Herbstferien oder aufgrund bereits erfolgter und noch nicht kompensierter Pensionierungen, nicht möglich und mussten in ungewohnter Weise gelöst werden¹².

Grundsätzlich konnte und kann die polizeiliche Grundversorgung aufrecht erhalten werden. Jeder besondere Anlass verlangt aber zusätzliche Einsätze und generiert wieder entsprechend Überzeit. Mit Beschluss 1756 vom 14. November 2007 beauftragt der Gemeinderat die Direktion SUE, die Stadtpolizei anzuweisen, ab sofort bis Ende 2007 die Kontrollen im Drogenbereich und die sichtbare Polizeipräsenz in der Innenstadt zu intensivieren. Soweit nötig, wird dabei die Stadtpolizei von den Vorgaben betreffend Abbau von Überzeit- und

⁷ Besprechung mit Vertretern Kdo Stadtpolizei vom 08.11.2007

⁸ Postulatsantwort vom 10.10.2006; GRB 1756 vom 14.11.2007, S. 2

⁹ Postulatsantwort vom 18.10.2006, S. 13

¹⁰ GRB 1788, 20.11.2007

¹¹ Besprechung mit Vertretern Kdo Stadtpolizei vom 08.11.2007

¹² Besprechung mit Vertretern Kdo Stadtpolizei vom 08.11.2007

Ferienguthaben entbunden.

2.5 Bewertung

Der Integrationsprozess Police Bern, die personalpolitischen und finanziellen Vorgaben des Gemeinderates, vorgenommene und nicht ersetzte Pensionierungen und auch die dazu parallel verlaufenden Vorbereitung für das Projekt Sicherheit EURO 08, Host City Bern, deren Leitung dem Kommandanten der Stadtpolizei obliegt¹³, haben gemäss Aussagen der Polizeiführung keinen Einfluss auf die Vorbereitung und den Ablauf des Polizeieinsatzes vom 6. Oktober 2007 ausgeübt. Berücksichtigt man aber die politischen, gesellschaftlichen und die durch die Medien geschaffenen Rahmenbedingungen, die allseits hohen Erwartungen an die Polizei und die innerbetrieblichen Zusatzaufgaben, so muss festgehalten werden, dass das städtische Polizeikorps, insbesondere dessen Kader, unter sehr hoher Arbeitsbelastung und unter psychischem Druck stand.

3 Abläufe und Entscheide im Vorfeld der Kundgebungen und ihre Bedeutung

3.1 Bewilligung des Gesuchs für eine Kundgebung am 06.10.07

30.01.07	<u>Gesuch der SVP</u> für eine Kundgebung mit Umzug am 06.10.07 „Mein Zuhause - unsere Schweiz“	<u>Kenntnisnahme</u> durch die Polizei
Feb. 07	<u>Telefonisches Gespräch</u> Organisator-Polizei, grundsätzliche Zusage für Kundgebung vom 06.10.2007	<u>Grundsätzlich positives Signal</u> der Bewilligungsbehörde Stadtpolizei
05.03.07	<u>Besprechung:</u> Zeitlicher Ablauf, Umzugsroute, Bundesplatz, Einrichtungen. Von der Stadtpolizei zu treffende Massnahmen. Von den Organisierenden zu treffende Massnahmen	<u>Lagebeurteilung Polizei:</u> Konkrete Gefährdungsbeurteilung könne erst ca. 2 bis 3 Wochen vor dem Anlass stattfinden. Umzug könnte problematisch werden, nur Platzkundgebung wäre besser.
29.08.07	<u>Besprechung</u> zwischen Organisationskomitee der SVP und den Verantwort-	<u>Lagebeurteilung Polizei:</u> Anlass heikel, grosser Medienauf-

¹³ Besprechung mit Vertretern Kdo Stadtpolizei vom 08.11.2007

	<p>lichen der Stadtpolizei betreffend Detailplanung.</p> <p>Bewilligung im abgesprochenen Rahmen mündlich zugesagt, schriftliche Zustellung zwischen 3. und 7.09.07 in Aussicht gestellt.</p> <p>In Verbindung bleiben.</p>	<p>marsch, Gegenkundgebungen / Gegenaktionen wahrscheinlich, Personen aus rechtsextremen Lagern könnten Situation zusätzlich verschärfen, sicherheitspolizeiliche Probleme können nicht ausgeschlossen werden.</p>
07.09.07	<p><u>Schriftliche Bewilligung</u> zugestellt.</p> <p>Vereinbarungen der Gesprächsnotiz vom 29.08.07 sind Bestandteil der Bewilligung.</p>	<p><u>Lagebeurteilung Polizei:</u></p> <p>Zurzeit keine neue Beurteilung.</p> <p>Neue Lagebeurteilung auf 05.10.07 durch GEL vorgesehen. Verbindung während Anlass sichergestellt.</p>
26.09. - 06.10.07	<p><u>Telefonische Besprechungen</u> zwischen Organisatoren und Polizei auch betreffend Teilnahme der BR Blocher und Schmid am Umzug.</p>	<p><u>Massnahmen Polizei:</u></p> <p>Sicherheitsorganisation verfeinert, Auftragsabgrenzungen zwischen Polizei - Privaten Sicherheitsorganisationen - eigenem Organisationsdienst des OK geklärt.</p>
06.10.07	<p><u>Laufende Absprachen</u> mit Organisationsleitung der SVP Kundgebung vor und während der Kundgebung.</p> <p>Ersatzvarianten der Kundgebungsroute besprochen und als alternativ Route Nydeggestalden - Untertorbrücke - zurück zum Klösterlistutz bestimmt.</p>	<p><u>Lagebeurteilung Polizei:</u></p> <p>Starke Revision der ursprünglichen Lagebeurteilung wegen zahlreichem Auftreten Gewaltbereiter.</p> <p>Umleitung des Umzugs zum Klösterlistutz.</p>

3.2 Ablehnung des Gesuchs für eine Gegenkundgebung am 06.10.2007

28.08.07	<p><u>1. Gesuch</u> von D. Jenni für Platzkundgebung am 06.10.07 „Rock gegen Rassismus“ auf Unterem Waisenhausplatz</p>	<p><u>Eingang bei Stadtpolizei:</u></p> <p>Telefonische Absage am 29.08.07 weil Platz bereits besetzt sei</p>
30.08.07	<p><u>2. Gesuch</u> für Platzkundgebung am 06.10.07 „Rock gegen Rassismus“ an der Zeughausgasse hinter dem Kornhaus (Ersetzt das 1. Gesuch).</p>	<p><u>Eingang bei Stadtpolizei</u></p>
03.09.07	<p><u>Gesuchsteller:</u> Ist nicht einverstanden, da am 06.10.07 eine Gegendemonstration gegen die Kundgebung</p>	<p><u>Telefonische Ablehnung</u> durch Bewilligungsbehörde Stadtpolizei mit Begründungen: Bereits Grosskundgebung</p>

	<p>bung der SVP nötig sei. Nicht vorher und nicht nachher.</p>	<p>bung der SVP, viele andere Anlässe, bauliche Behinderungen in der Innenstadt, Stadtpolizei bewilligt grundsätzlich nie gleichzeitig zwei politisch gegenläufige Kundgebungen. <u>Angebot:</u> Durchführung des Anlasses am 29.09.07 am Waisenhausplatz.</p>
04.09.07	<p><u>Tel. Mitteilung des Gesuchstellers</u>, dass am 06.10.2007 festgehalten werde und die Kundgebung wahrscheinlich auf dem Münsterplatz durchgeführt würde.</p>	<p><u>Bewilligungsbehörde Stadtpolizei</u> stellt schriftliche Ablehnung aus den bereits genannten Gründen in Aussicht.</p>
07.09.07	<p><u>Schriftliches Gesuch von „Schwarzes Schaf“ direkt an Gemeinderat und Direktor SUE</u> für eine „Platzkundgebung mit Musik gegen rassistische Auftritte“ unter dem Titel „Ganz Fest gegen Rassismus“ am 06.10.07, 11.00 - 17.00 Uhr, mit dem Vorschlag von drei möglichen Hauptveranstaltungsorten: Waisenhausplatz, Zeughausgasse (Platz hinter dem Kornhaus bei Schmidstube und angrenzender Raum) oder Münsterplatz. Erwartet würden ca. 1'000 Besucher.</p>	<p>Vorbereitung eines <u>Beschlussentwurfs</u> in der Direktion SUE als Tischvorlage an den Gemeinderat</p>
12.09.07		<p><u>Orientierung des GR durch den Direktor SUE</u> über die beabsichtigte Ablehnung des Gesuchs von „Schwarzes Schaf“ unter Vorlage eines Beschlussentwurfs in Form einer Tischvorlage. <u>GRB Nummer 1438:</u> Geschäft zur direkten Erledigung an Direktion SUE und <u>schriftliche Orientierung des GR</u> über diesen GRB an Gesuchsteller.</p>
12.09.07		<p><u>Stadtpolizei: Abweisung des Gesuchs</u> vom 30.08.07 durch schriftliche Verfügung. Rechtsmittelfrist eröffnet.</p>

14.09.07	<u>Auf Ersuchen des Gesuchstellers findet eine Besprechung mit dem Direktor SUE im Beisein des Kommandanten der Stadtpolizei statt.</u> Der Gesuchsteller will verstanden haben „Kundgebung wird trotz Ablehnung toleriert wenn friedlich“.	<u>Kommandant Stadtpolizei</u> verweist auf abweisende Verfügung und schlägt erneut alternative Daten vor. Direktor SUE verweist auf Zuständigkeit Stadtpolizei und sagt, er habe keine Zugeständnisse gemacht. ¹⁴
15.09.07	<u>Artikel in der Berner Zeitung</u> besagt, dass D. Jenni erklärt habe, der Direktor SUE habe an der Besprechung vom Vortag ausgesagt, die Kundgebung auf dem Münsterplatz werde toleriert, sofern sie friedlich verlaufe.	<u>Kenntnisnahme durch Gemeinderat/Stadtpolizei:</u> Keine Reaktion

In den folgenden Tagen stellte der Direktor SUE gegenüber dem Polizeikommando und dem Gemeinderat klar, dass die in der Berner Zeitung behauptete Aussage von ihm nie gemacht worden sei. Dasselbe erklärte er auch dem Autor des BZ Artikels, und wies darauf hin, dass er sich dazu ohnehin nicht äussern würde, da nicht er, sondern die Polizei Bewilligungsinstanz sei. Nach interner Beratung am 17.09.2007 befand der Direktor SUE, eine Richtigstellung würde das Ganze unnötig aufbauschen. Eine Gegendarstellung wurde deshalb nicht verlangt und auch nicht aktiv in die Presse gesetzt.¹⁵

Gegen die abweisende Verfügung der Polizei vom 12. September 2007 wurde keine Beschwerde erhoben. Am 18. September 2007 informierte das Organisationskomitee „Schwarzes Schaf“ an einer Medienkonferenz, dass sie eine unbewilligte Kundgebung am 06. Oktober 2007 gegen die Kundgebung der SVP auf dem Münsterplatz abhalten werde.

¹⁴ Besprechung vom 20.11.2007 mit Direktor SUE

¹⁵ Besprechung vom 20.11. und 12.12.2007 mit Direktor SUE

3.3 Behandlung der Gesuche

3.3.1 Erteilung einer Kundgebungsbewilligung

Kundgebungen sind nach Art. 19 der Bernischen Kantonsverfassung (KV, BSG 101.1) nur bewilligungspflichtig, wenn ein Reglement der Gemeinde dies vorsieht. Sie sind aber schon von Verfassungswegen (Art. 19 Abs. 2 KV) zu bewilligen, wenn ein geordneter Ablauf gesichert und die Beeinträchtigung der anderen Benutzerinnen und Benutzer zumutbar erscheint.

Das Kundgebungsreglement der Stadt Bern (KgR) statuiert die Bewilligungspflicht und sieht als Ausnahme lediglich die sog. Spontankundgebungen vor (Art. 3 KgR), für die nur eine Meldepflicht besteht. Als Bewilligungsgründe sind dieselben wie in Art. 19 Abs. 2 KV festgehalten. Kundgebungen auf öffentlichem Grund müssen demnach gestattet werden, wenn ein geordneter Ablauf gesichert und die Beeinträchtigung der anderen Benutzerinnen und Benutzer zumutbar erscheint (Art. 19 Abs. 2 KV).

Gesuche sind spätestens sechs Wochen vor der Kundgebung einzureichen, wenn über 10'000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer erwartet werden; für die übrigen Kundgebungen drei Wochen vor der Veranstaltung (Art. 4 Abs. 2 Kundgebungsverordnung der Stadt Bern (KgV)). Der Inhalt des Gesuchs ist in Art. 5 KgV vorgegeben. Bei der Stadtpolizei können entsprechende Gesuchformulare bezogen werden.

Das Gesuch für die Kundgebung der SVP und deren Einreichung entsprachen diesen Vorschriften. Die Stadtpolizei als für die Bewilligung zuständige Behörde (Art. 2 Abs. 1 KgV) befand, dass gemäss Art. 19 Abs. 2 KV einer Bewilligung grundsätzlich nichts entgegenstehe und erteilte die Bewilligung.

3.3.2 Ablehnung des Gesuchs für eine zeitgleiche Gegenkundgebung

Es lagen die Gesuche an die Bewilligungsbehörde Stadtpolizei vom 30.08.2007 und an den Direktor SUE sowie an den Gemeinderat vom 07.09.2007 für eine Gegenkundgebung vor.

Die Gesuche für die Gegenkundgebung und deren Einreichung entsprachen den oben zitierten formellen Vorschriften von KgR und KgV. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass das Gesuch vom 07.09.2007 nicht bei der Stadtpolizei, sondern direkt beim Gemeinderat und dem Direktor SUE eingereicht wurde, da gemäss Art. 4 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des

Kantons Bern (VRPG) eine angerufene Behörde, die sich für unzuständig hält, die Eingabe an die zuständige Verwaltungsbehörde weiterleitet und dies dem Absender mitteilt. Dies ist im vorliegenden Fall so geschehen.

Aus Art. 19 Abs. 2 KV folgt, dass Kundgebungen – sofern sie aufgrund eines Reglements der Gemeinde bewilligungspflichtig sind - nur dann abgelehnt werden können, wenn ein geordneter Ablauf nicht gesichert und die Beeinträchtigung der anderen Benutzerinnen und Benutzer unzumutbar erscheint.

Mit eingeschrieben zugesandter Verfügung vom 12.09.2007 der Stadtpolizei (Chef Abteilung Sicherheitspolizei) an den Gesuchsteller ist „das Gesuch vom 30. August 2007 um Bewilligung einer Kundgebung auf einem Teil der Zeughausgasse am Samstag, 6. Oktober 2007“ abgewiesen und gemäss Art. 60 ff. VRPG eine Frist von 30 Tagen für die Einreichung einer Verwaltungsbeschwerde eröffnet worden.

Die Ablehnung wurde begründet mit der bereits bewilligten Grosskundgebung mit Umzug durch die Innenstadt und Platzkundgebung auf dem Bundesplatz, mit einer bereits bewilligten Veranstaltung für Bio Bauern auf dem Waisenhausplatz, mit dem am Morgen stattfindenden Wochenmarkt, mit dem ganztägigen „Handwerkermarkt“ auf der Münsterplattform, und mit dem an einem Samstag, an welchem die Geschäfte um 17:00 Uhr schliessen, ohnehin sehr grossen Publikumsverkehr in der Innenstadt. Dieser werde zur Zeit zusätzlich verdichtet durch die Tatsache, dass wegen der grossen Bauarbeiten der Bahnhofplatz und die gesamte Spitalgasse gesperrt und der obere Waisenhausplatz mit Bauinstallationen belegt seien. Eine weitere publikumsintensive Veranstaltung würde zu einer Übernutzung des öffentlichen Raums in der Innenstadt führen, was mit dem öffentlichen Interesse nicht vereinbar sei.

Ferner sprächen bei dieser Situation auch polizeiliche Sicherheitsgründe gegen die zusätzliche Durchführung des Anlasses, da bei einer weiteren Sperrung von Strassen und/oder Plätzen die Zufahrt für Rettungsfahrzeuge von Feuerwehr und Sanität sowie für die Polizei zeitweilig nicht mehr gewährleistet wäre.

Da am selben Tag ein Fussballspiel der obersten Liga (YB - Luzern) stattfindet, würde die Polizei zudem an ihre Kapazitätsgrenzen gelangen.

Schliesslich wird auch ausführlich darauf hingewiesen, dass es sich ja offensichtlich um eine Gegendemonstration gegen die bereits bewilligte Grosskundgebung handle. Im Interesse der Teilnehmer beider Kundgebungen gelte es „Konfrontationen von politisch entgegengesetzten Gruppierungen bei Kundgebungen zu vermeiden“. Es sei „gängige Praxis der Stadtpolizei, politisch un-

terschiedliche Gruppierungen nicht am selben Tag in der Innenstadt Kundgebungen durchführen zu lassen“. Damit könnten Diffamierungen, Beschimpfungen oder sonstige Provokationen verhindert werden, die „zu Eskalationen oder gar Ausschreitungen zwischen den Gruppen führen könnten“.

Ferner wird auf Art. 7 Abs. 2 KGV hingewiesen, wonach dann, wenn mehrere Gesuche vorliegen, die sich gegenseitig ausschliessen, grundsätzlich das zuerst eingereichte Gesuch Vorrang vor später eingereichten Gesuchen hat.

Der Gesuchsteller wurde auch darauf aufmerksam gemacht, dass nach wie vor die Möglichkeit zur Einreichung eines Gesuchs für eine Kundgebung zu einem anderen Zeitpunkt bestehe.

Aufgrund dieser Beurteilung der Lage kam die Stadtpolizei zum Ergebnis, dass für die nachgesuchte gleichzeitige Gegenkundgebung ein geordneter Ablauf nicht gesichert und die zu erwartende Beeinträchtigung der anderen Benutzerinnen und Benutzer (des öffentlichen Grundes in der Innenstadt) unzumutbar wäre (vgl. Art. 19 Abs. 2 KV).

Der Gesuchsteller hat gegen diesen Entscheid keine Beschwerde eingelegt, sondern am 18.09.2007 öffentlich angekündigt, eine unbewilligte Kundgebung auf dem Münsterplatz durchzuführen. Der formelle Mangel in der Verfügung der Stadtpolizei, dass nämlich sowohl im Sachverhalt wie im Dispositiv nur das Gesuch vom 30.08.2007 und nicht auch jenes vom 07.09.2007 (von dem anzunehmen ist, dass es ebenso abgelehnt worden wäre) erwähnt wird, hatte damit weder rechtliche noch praktische Auswirkungen.

3.4 Rechtswirkungen der Bewilligung einer Kundgebung

Die beiden Grundrechte der Meinungs- und der Versammlungsfreiheit werden durch die Art. 16 und 22 BV¹⁶ gewährleistet. Darunter fällt auch das Recht auf Durchführung von Kundgebungen. Demonstrationen sind öffentliche Manifestationen, durch die eine Gruppe von Personen gewisse Anliegen dem Publikum näherbringen will¹⁷. Mit der gestützt auf KGR und KGV erteilten Bewilligung wird umschrieben, in welchem konkreten lokalen und organisatorischen Rahmen eine Kundgebung durchgeführt werden kann.

¹⁶ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999

¹⁷ Häfelin / Müller / Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich/St. Gallen 2006, Rn. 2433

Staatliche Behörden und damit auch die Polizei sind an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu deren Verwirklichung beizutragen (Art. 35 Abs. 1 und 2 BV; Art. 27 Abs. 1 und 2 KV). Die Polizei hat die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass der Schutz der Grundrechte auch unter den Rechtssubjekten aufrechterhalten wird (Art. 35 Abs. 3 BV). Aufgrund einer Rechtsgüterabwägung können gelegentlich Grundrechte eingeschränkt werden, um Grundrechte anderer zu schützen (Art. 36 Abs. 2 BV, Art. 28 Abs. 2 KV). Die Polizei hat somit auch Schutzpflichten, wenn die Ausübung von Grundrechten gefährdet oder gestört werden könnte¹⁸.

Die grundrechtliche Schutzpflicht kann aber keinen absoluten Schutz gegen jegliche Beeinträchtigung und Risiken gewähren. Das ergibt sich einerseits aus den faktisch begrenzten Mitteln des Staates, andererseits aber auch daraus, dass ein solch absoluter Schutz unweigerlich dazu führen müsste, dass zahlreiche Tätigkeiten Dritter verboten werden müssten, was in Konflikt treten würde zu deren ebenfalls verfassungsrechtlich geschützten Betätigungsmöglichkeiten. Auch bei Annahme einer grundrechtlichen Schutzpflicht ist deshalb eine Abwägung zwischen den beteiligten Interessen erforderlich. Dies ist in erster Linie Sache der einschlägigen Gesetzgebung, welche durch Festlegung der unzulässigen bzw. zulässigen Tätigkeiten die Grenzen zwischen einer unerlaubten Gefährdung und einem hinzunehmenden Restrisiko definiert¹⁹.

Die Bewilligung für eine Kundgebung verpflichtet demnach die Polizei, die Durchführung derselben praktisch zu gewährleisten und Beeinträchtigungen anderer Grundrechte zu verhindern oder zu minimieren. Je klarer die diesbezügliche Gesetzeslage ist und je klarer mit einer Bewilligung die Rechtslage für einen Anlass gestaltet und umschrieben werden kann, mit desto grösserer Rechtssicherheit kann die Polizei ihre Verpflichtung erfüllen, um damit das Rechtsgut der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu wahren. Die öffentliche Sicherheit und Ordnung wird als Oberbegriff der polizeilichen Schutzgüter verstanden. Die öffentliche Ordnung umfasst alle Regeln, die nach der jeweils herrschenden Ansicht für das geordnete Zusammenleben der Privaten unerlässlich sind. Die öffentliche Sicherheit bedeutet die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung, der Rechtsgüter des Einzelnen (Leben, Gesundheit, Freiheit, Eigentum, Ehre usw.) sowie der Einrichtungen des Staates²⁰.

¹⁸ BGE 126 II 314f

¹⁹ BGE 126 II 315, Ziff. 5b, mit Verweisungen

²⁰ Häfelin / Müller / Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich/St. Gallen 2006, Rn. 2433

Damit ist e contrario auch klar, dass die Polizei gegen jene, welche aus dem geltenden Rechtsrahmen ausscheren und Grundrechte Dritter gefährden oder stören, zum Schutz dieser Grundrechte vorgehen kann.

Die konkrete Aufgabe der Polizei besteht zusammenfassend also darin, die Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit der Kundgebungsteilnehmer praktisch zu gewährleisten, gleichzeitig das entsprechende Recht Dritter nicht unverhältnismässig einzuschränken und gleichzeitig die öffentliche Sicherheit und Ordnung, also weitere Grundrechte wie die persönliche Freiheit (Art. 10 BV, Art. 12 KV), die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV, Art. 24 KV) oder die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV, Art. 23 KV), zu schützen. Dies in der Regel in einem örtlich begrenzten Gebiet. Diese schwierige Aufgabe ist umso besser lösbar, je klarer in der Bewilligung das Mass des Ausübungsrechts und das Mass an Einschränkungen aufgezeigt sowie die Auflagen definiert werden können.

Für die Organisatoren einer Kundgebung bedeutet dies konkret, dass sie während der Kundgebung und auch während der Vorbereitung derselben verpflichtet sind, die Bewilligung (mit ihren Bedingungen und Auflagen) einzuhalten und einen angemessenen Organisationsdienst sicherzustellen (Art. 5 Abs. 1 KgR), der auch für die Respektierung der Bewilligung durch die Teilnehmer zu sorgen hat²¹. Sie sind ebenfalls verpflichtet, bis zum Ende der Kundgebung Ansprechpersonen für die zuständige Behörde zu stellen und den Kontakt mit der zuständigen Behörde aufrecht zu halten (Art. 4 lit. b KgR).

3.5 Rechtswirkungen der ablehnenden Verfügung

Die rechtliche Situation ist dieselbe, wie bei einer Kundgebung, für welche keine Bewilligung eingeholt worden ist, obwohl sie gemäss Art. 2 Abs. 1 KgR bewilligungspflichtig gewesen wäre.

Die Sanktionen gegen Verstösse gegen das KgR sind in dessen Art. 8 geregelt. Mit Busse bedroht sind lediglich, aber immerhin, Pflichtverletzungen der Organisierenden einer bewilligungspflichtigen Kundgebung oder einer meldepflichtigen Spontankundgebung.

Das KgR sieht keine Sanktionen vor gegen die Teilnehmenden einer nicht bewilligten Kundgebung. Der Entwurf des KgR hatte demgegenüber noch Pflicht-

²¹ Vgl. auch BGE 99 Ia 696

ten für die Teilnehmenden aufstellen und entsprechende Sanktionen vorsehen wollen. So wollte Art. 5 des Entwurfs des KgR die Teilnehmenden einer Kundgebung verpflichten, sich unverzüglich aus einer Kundgebung zu entfernen, sobald sie von der Stadtpolizei dazu aufgefordert werden, weil die Kundgebung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung aufgelöst werden muss. Es handelte sich gemäss Vortrag vom 01.09.2004 des Gemeinderates an den Stadtrat zur Totalrevision des Kundgebungsreglementes (Vortrag, S. 4) um Pflichten, welche die Polizei auch gestützt auf Art. 1 und 29 des Polizeigesetzes des Kantons Bern vom 8. Juni 1997 (PolG) ohnehin durchsetzen darf. Eine Auflösung aus diesem Grund ist bei bewilligten und unbewilligten Kundgebungen sowie bei Spontankundgebungen möglich (Vortrag, S. 4). Der Vortrag hielt (zu Recht) fest, dass die Art. 5 und 8 des Entwurfs zum KgR keine zusätzlichen Eingriffsmöglichkeiten und im Vergleich mit dem geltenden Recht auch keine Vorverlagerung der Strafbarkeit bewirken. Bei den Strafbestimmungen (Vortrag, S. 6) hielt der Gemeinderat fest, dass die Auflösung einer Kundgebung an hohe Anforderungen geknüpft sei, nämlich daran, dass die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Gefahr stehe.

Mit SRB 345 vom 20. Oktober 2005 hat der Stadtrat das KgR ohne die Bestimmungen betreffend Sanktionen gegen Teilnehmende an Kundgebungen verabschiedet. Dies hat jedoch keinen Einfluss darauf, ob die Polizei eine unbewilligte Kundgebung verhindern oder auflösen darf: Ob eine teilnehmende Person sich allein schon durch ihre Teilnahme strafbar macht oder nicht, hat keinen Einfluss darauf, ob die Polizei gegen eine Kundgebung als solche einschreiten soll oder nicht. Vielmehr steht zur Beantwortung dieser Frage - wie aus dem weiter oben Gesagten bereits hervorgeht - die Beurteilung bezüglich einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie die unzumutbare Beeinträchtigung anderer Benutzer des Öffentlichen Grundes (vgl. Art. 19 Abs. 2 KV) im Vordergrund.

3.6 Verhindern einer unbewilligten Kundgebung durch die Polizei

Ob die Polizei gegen Kundgebungen einschreiten darf, und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen, beurteilt sich nicht nach dem KgR oder der KGV, sondern nach der übrigen Rechtsordnung, insbesondere nach dem Polizeigesetz (PolG).

3.6.1 Bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung

Im Vordergrund steht die sicherheitspolizeiliche Aufgabe, Massnahmen zu treffen, um konkrete Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie für die Umwelt abzuwehren und eingetretene Störungen zu beseitigen (Art. 1 Abs. 1 lit. a PolG). Ergänzend dazu kommt das Wegweisungs- und Fernhalte-recht nach Art. 29 PolG. Das KgR ist demgegenüber lediglich die erforderliche gesetzliche Grundlage, um Kundgebungen bewilligungspflichtig zu erklären und die Details dazu zu regeln. Weder KgR noch KgV enthalten gesetzliche Grundlagen für den Entscheid, ob eine nicht bewilligte Kundgebung notfalls gewaltsam zu verhindern oder aufzulösen sei.

Die geltende Rechtslage sowie die Praxis dazu sind in dem auch im Bericht PUK 2003²² erwähnten Gutachten vom 05. Januar 2003 an den damaligen Direktor Öffentliche Sicherheit der Stadt Bern (Gutachten) ausführlich wiedergegeben. Zusammengefasst gelangt es zum Schluss:

- a) Es besteht kein Anspruch auf Durchführung potentiell unfriedlicher Kundgebungen. Allerdings muss für das Verhindern mit Sicherheit oder hoher Wahrscheinlichkeit feststehen, dass es bei der Kundgebung zu einer Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (insbesondere zur Verübung von Straftaten) kommen wird.
- b) Im Übrigen besteht aber ein bedingter Anspruch auf Benützung des öffentlichen Grundes für Kundgebungen. Im Bewilligungsverfahren ist dem ideellen Gehalt der Meinungs- und Versammlungsfreiheit Rechnung zu tragen.
- c) Für Personen, die bei Kundgebungen Schusswaffen, Schlagringe, Eisenstangen, Sprühdosen, Farbbeutel etc. mit sich führen, haben keinen Anspruch auf Teilnahme und sind womöglich frühzeitig fernzuhalten.
- d) Die Polizei ist verpflichtet zu verhindern, dass Demonstranten oder ihre Gegner Straftaten, die sie unmittelbar begehen wollen, verüben oder bereits begonnene Straftaten fortsetzen.
- e) Beim Entscheid, wann welche Massnahmen zu treffen sind, verfügt die Polizei über ein erhebliches Ermessen. Sie muss aufgrund von sachlich abgestützten Gefahrenprognosen situationsbezogen handeln.

²² Bericht PUK 2003 vom 04.12.03, S. 72

3.6.2 Wegen fehlender Bewilligung

- a) Unbeantwortet ist damit die Frage, ob eine Kundgebung allein deshalb verhindert oder aufgelöst werden darf oder sogar muss, weil sie nicht bewilligt worden ist. Die Frage wird in der Lehre nicht übereinstimmend beantwortet. J.P. Müller²³ beantwortet sie insofern negativ, als dabei ein Verstoss gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip vorliegen würde. Prof. Markus Müller, Bern, vertritt im Interview im „Bund“²⁴ wenigstens vordergründig eine andere Auffassung, indem er ausführt, dass die Behörde ihren Entscheid auch durchzusetzen habe und deshalb Vorbereitungshandlungen, die darauf hindeuten, dass die unbewilligte Kundgebung trotzdem stattfinden soll, unterbinden müsse. Unmittelbar vor der Demonstration könne es sich aber empfehlen, so Prof. Dr. Markus Müller weiter, „aus polizeitaktischen Gründen“ allenfalls „auf jegliche Intervention zu verzichten“. Prof. Dr. Ivo Hangartner vertritt in seinem Aufsatz zum Thema „Demonstrationsfreiheit und Rechte Dritter“, den er zusammen mit Dr. Andreas Kley-Struller²⁵ publizierte, die nicht weiter begründete Meinung, dass die Behörde, wenn sie denn schon eine Bewilligungspflicht für Demonstrationen vorsehe, diese auch durchsetzen müsse.
- b) An sich liegt es nahe, die Verhinderung oder Auflösung einer nicht bewilligten Kundgebung als einfachen Vollzug einer rechtskräftigen behördlichen Anordnung zu betrachten und sie demzufolge den ordentlichen Regeln der verwaltungsrechtlichen Sanktionen bis hin zum unmittelbaren Zwang zu unterwerfen. Die rechtsgültige Verweigerung der Bewilligung für eine Kundgebung stellt grundsätzlich eine polizeiliche Verfügung und damit eine hinreichende Grundlage für deren zwangsweise Durchsetzung dar. Als Vollzugsmassnahmen kommen deshalb letztlich Ersatzvornahmen (z.B. Abbau einer Tribüne, die im Zusammenhang mit einer nicht bewilligten Demo aufgebaut wird) in Frage oder auch unmittelbarer Zwang gestützt auf das Polizeigesetz.

Soweit ausreichend Zeit zur Verfügung steht und nicht gestützt auf die polizeiliche Generalklausel²⁶ eingeschritten werden muss, ist bei Sanktionen zur Durchsetzung von Verfügungen in einer entsprechenden früheren Ver-

²³ J.P. Müller, Grundrecht der Schweiz, Bern 1999, S. 217

²⁴ Der Bund, 05.11.2007, „Wie weit geht die Demonstrationsfreiheit?“

²⁵ ZBl 1995, S. 101 ff.

²⁶ Tschannen / Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl. Bern 2005, S. 474

fahrensetappe²⁷, u.a. die Androhung des Zwangsmittels mit Fristansetzung, und die Mitteilung, dass nun eingeschritten werde (Realakt), anzudrohen.

- c) Nach Art. 45 PolG kann die Polizei zur Erfüllung ihrer Aufgaben und im Rahmen des Verhältnismässigkeitsprinzips unmittelbaren Zwang gegen Sachen und Personen anwenden und geeignete Hilfsmittel einsetzen. Die Anwendung unmittelbaren Zwangs ist vorher anzudrohen, soweit es die Umstände zulassen.
- d) Bzgl. des unmittelbaren Zwangs ist nebst der gesetzlichen Grundlage (Legalitätsprinzip) und dem öffentlichen Interesse vor allem auch das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten²⁸. Dazu kommt mit Blick auf die Begrenztheit der sachlichen und persönlichen Mittel der Polizei das Opportunitätsprinzip²⁹. Danach kann, muss die Polizei aber nicht bei (reinen) Ordnungswidrigkeiten einschreiten. Bei ihrem Entscheid für und wider ein Einschreiten hat die Polizei eine pflichtgemässe Abwägung der berührten Interessen vorzunehmen: Art des fraglichen Polizeiguts und Schwere der Gefahr, die zurzeit verfügbaren Mittel, die besonderen Umstände des Falles.
- e) Im Zeitablauf dürfte es regelmässig weniger darum gehen, allfällige Vorboten einer Kundgebung, wie z.B. das viel zitierte Aufstellen einer Tribüne, zu verhindern, sondern darum, Beginn und / oder Fortsetzung einer nicht bewilligten Kundgebung zu verhindern. In diesem Zusammenhang spricht aber selbst Prof. Markus Müller³⁰ davon, dass es hier aus Gründen der Verhältnismässigkeit angezeigt sein kann, die nicht bewilligte Demonstration laufen zu lassen und erst einzugreifen, wenn die öffentliche Ordnung und Sicherheit konkret in Gefahr sind, oder wenn dies zur Verhinderung von Übergriffen auf die bewilligte Kundgebung unumgänglich ist.³¹
- f) Der ideelle Gehalt der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit einerseits, die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie der Schutz der möglicherweise durch eine Kundgebung berührten Grundrechtsansprüche Dritter andererseits, verlangen eine permanente Lagebeurteilung und ein sachlich auf Gefahrenprognosen abgestütztes, situationsgerechtes Handeln der Polizei. Je nachdem, wie lange das Gesuch und die verweigerte Bewilligung zeitlich zurück liegen, kann sich bzgl. der Ge-

²⁷ Tschannen / Zimmerli, a.a.O., S.286

²⁸ Häfelin / Müller / Uhlmann, a.a.O., Rn. 1165 ff.; siehe auch Tschannen / Zimmerli, a.a.O., S. 476

²⁹ Tschannen / Zimmerli, a.a.O., S. 477f.

³⁰ Der Bund a.a.O.

³¹ Vgl. auch BGE 111 Ia 323

fahrenprognose und/oder z.B. der verfügbaren Polizeikräfte usw. einiges verändert haben. Jedenfalls immer dann, wenn im Zeitpunkt, in dem über die Verhinderung oder Auflösung der Kundgebung entschieden werden muss, die Kundgebung bewilligt werden müsste, darf die Kundgebung wohl nicht nur deswegen aufgelöst werden - allenfalls sogar unter Gewaltanwendung - weil sie vor geraumer Zeit nicht bewilligt worden ist. Soweit allerdings die Lagebeurteilung vor Ort zeigt, dass das einzutreten droht, weswegen die Bewilligung seinerzeit verweigert worden ist, so darf nicht nur, sondern muss die Polizei unter Umständen einschreiten. (Ein Grund einzuschreiten, kann auch lediglich darin liegen, dass die Benützung des öffentlichen Grundes durch andere Personen unzumutbar eingeschränkt wird).

Allerdings kann selbst in diesem Fall faktisch ein Zuwarten oder Nichteingreifen die bessere Lösung sein. Dies wäre dann der Fall, wenn es beispielsweise zum Schutz der Grundrechte Dritter oder zur Verhütung von Straftaten gerechtfertigt wäre, einzugreifen, aber es sich aufgrund der polizeilichen Lagebeurteilung ergibt, dass die Situation bei einem Eingreifen mit hoher Wahrscheinlichkeit eskalieren würde und weit grössere Schäden an Personen oder Sachen eintreten würden.

- g) Zum gleichen Ergebnis gelangt man auch, wenn man berücksichtigt, dass nach herrschender Auffassung in der Lehre³² eine verweigerte Polizeierlaubnis, und darum handelt es sich hier, nie in Rechtskraft erwächst. An sich kann (innert reglementierter Fristen) jederzeit ein neues Gesuch zur Durchführung einer Kundgebung gestellt werden, z.B. unter Angabe neuer Örtlichkeiten, verbesserter Ordnungskräfte etc.

Der bedingte Anspruch auf Durchführung einer friedlichen Kundgebung unter Benutzung des öffentlichen Grundes gemäss Art. 19 KV führt dazu, dass das Verhältnismässigkeitsprinzip nicht nur Massstab ist bei der Frage, *wie* gegen eine nicht bewilligte Kundgebung vorgegangen werden muss, sondern in Verbindung mit dem Opportunitätsprinzip auch, *ob* überhaupt eingeschritten werden muss.

³² so jedenfalls Häfelin / Müller / Ulmann, a.a.O., Rn. 2555

3.6.3 Ermessungsspielraum

Zu Recht wird in der Rechtsliteratur auf den grossen Ermessensspielraum der Polizei hingewiesen beim Entscheid, wann welche Massnahmen zu treffen sind. Daraus folgt, dass sowohl das Auflösen einer nicht bewilligten Kundgebung, als auch das kontrollierte Dulden einer solchen, *im Nachhinein* erfolgenden Überprüfungen Stand halten dürften, wenn und soweit der entsprechende Entscheid aus der Warte der entscheidenden Behörde im konkreten Zeitpunkt, auf sachlichen, die konkrete Gefahrenprognose berücksichtigenden Gesichtspunkten beruhte.

Eine Verpflichtung der Polizei, eine nicht bewilligte Kundgebung in jedem Fall und unter allen Umständen aufzulösen, ungeachtet der konkreten Lagebeurteilung vor Ort, kann aus den geltenden gesetzlichen Vorschriften jedenfalls nicht abgeleitet werden.

Die Ausführungen unter 3.4 bis 3.6 zeigen auf, wie viele rechtlich relevante Aspekte die Polizei in Einsätzen vor Ort, oft unter erheblichem Zeitdruck, zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei unbewilligten und/oder unfriedlichen Kundgebungen zu berücksichtigen hat. Im Vorfeld einer Kundgebung getroffene klare Vorgaben und Entscheide der politisch zuständigen Behörde helfen der Polizei, diese Aufgabe zu lösen.

3.7 Entscheid über Gesuche

3.7.1 Entscheidungsgründe

Bei manchen Gesuchen existieren gleichzeitig Aspekte, die für oder gegen eine Bewilligung sprechen und die im erwähnten Ermessensspielraum von der zum Entscheid verpflichteten Behörde gewichtet werden müssen.

Ein wesentlicher Aspekt, der in die Erwägungen einfliesst, ist die Erfahrung aus Präzedenzfällen. So war z.B. einer der Gründe (nebst der Tatsache, dass die Stadt an diesem Samstag mit Anlässen sehr stark belastet war) die bei der Polizei zur Praxis gereifte Überzeugung, dass nicht zwei politische Kundgebungen mit entgegen gesetzter Stossrichtung am selben Tag bewilligt werden sollen - erst recht nicht so kurz vor den eidgenössischen Wahlen, in deren Vorfeld ein politisch derart aufgeheiztes Klima entstanden war. Im Sinne von Art. 7 Abs. 2 KGV war derjenigen politischen Kundgebung der Vorrang zu geben, deren Organisatoren zuerst um eine Bewilligung nachgesucht hatten.

Diese Überlegungen, die zur Ablehnung des Gesuchs der Organisation „Schwarzes Schaf“ geführt haben, eine Kundgebung zum selben Zeitpunkt mit der bewilligten Kundgebung der SVP durchzuführen, sind umso besser nachvollziehbar, als die Polizei als Bewilligungsbehörde naturgemäss Sicherheitsaspekte prioritär berücksichtigt. Eine Bewilligungsbehörde, für die andere Gesichtspunkte im Vordergrund stehen, hätte möglicherweise die Gefahrenlage anders eingeschätzt und anders entschieden.

Anhand der Abläufe der beiden Gesuchsverfahren zeigt sich, dass in der Zeit vom 29. August – 12. September 2007 Besprechungen über eingereichte Gesuche mit beiden Organisationen stattfanden, wobei es sich bei den Diskussionen mit der SVP um Klärung von Details einer bereits seit langem mündlich abgesprochenen Bewilligung betr. eines seit Monaten eingereichten Gesuchs, bei den Gesprächen mit dem OK „Schwarzes Schaf“ dagegen um erste Kontakte handelte. Die Erteilung der schriftlichen Bewilligung an die SVP (07.09.2007) und die ablehnende Verfügung an „Schwarzes Schaf“ (12.09.2007) lagen zeitlich nahe beisammen. Theoretisch (und nicht sicher Erfolg versprechender) wäre es - entgegen ständiger Praxis der Stadtpolizei - möglich gewesen, die beiden Gesuche zu harmonisieren, indem voneinander getrennte Platzkundgebungen bewilligt worden wären. Dies hätte jedoch bedingt, dass die Bewilligung für die SVP im Vergleich zu den Absprachen wesentlich reduziert erteilt oder - nach bereits erfolgter schriftlicher Erteilung - teilweise widerrufen worden wäre.

Die Befragungen ergaben,³³ dass insbesondere der Stadtpräsident aber auch weitere Mitglieder des Gemeinderates zu jener Zeit grossen Respekt davor hatten, die Kundgebung der SVP einzuschränken, da – wahrscheinlich realistischere Weise - befürchtet wurde, der Vorwurf würde laut, dies erfolge nicht aus Gründen der Sicherheit, sondern sei auf die politischen Mehrheitsverhältnisse in der Stadtregierung zurückzuführen. Andererseits wurde auch befürchtet, dass das Gegenteil, also z.B. eine weiträumige Absperrung mit Zugangskontrollen zum Schutz der Umzugsroute der SVP, von einem grösseren Teil der Stadtbewohner nicht verstanden worden wäre. Zudem entsprach es zumindest dem Anliegen des Gemeinderates an die Polizei, im Sinne von Art. 19 KV für die Kundgebung „Schwarzes Schaf“ wenn möglich eine weit entfernte Örtlichkeit oder ein anderes Datum zu finden. Der Gemeinderat hat dem Direktor SUE gegenüber im Rahmen der Diskussion über die geplante Ablehnung des Gesuchs

³³ Besprechungen mit dem Stadtpräsidenten und mit den übrigen Mitgliedern des Gemeinderates vom 20.11.2007

von „Schwarzes Schaf“ entsprechende Erwartungen geäußert.³⁴

All diese Bedenken und Erwartungen waren dem Kommando der Stadtpolizei bekannt.³⁵ Sie mögen im Vorfeld der Ereignisse tendenziell Entscheide und Handlungen der Polizei mit beeinflusst haben. Zudem wäre es auch der polizeilichen Bewilligungsbehörde selber unangenehm gewesen, auf ihre Zusicherungen betr. SVP Kundgebung zurückzukommen, wiewohl von Anbeginn der Besprechungen an immer auf potentielle Gefährdungen für den Umzug, die in einem späteren Zeitpunkt auftreten könnten, hingewiesen worden war.³⁶

Bei den Besprechungen der Organisatoren mit der Stadtpolizei hat diese bereits Wochen und Monate vor dem Anlass mehrmals mündlich darauf hingewiesen, dass der geplante Umzug heikel werden und sicherheitspolizeiliche Probleme bieten könnte³⁷. In der schriftlichen Bewilligung fand dies jedoch keinen Niederschlag³⁸. Wäre aber z.B. als Bedingung in die Bewilligung aufgenommen worden, dass der Umzug nur dann durchgeführt werden könne, wenn die aktuelle Sicherheitslage am Tag der Kundgebung dies zulasse, ansonsten die Stadtpolizei eine Beschränkung auf die Platzkundgebung auf dem Bundesplatz anordnen könne, hätte die Polizei sich dadurch offiziell Freiraum verschafft, relativ kurzfristig auf einen Teil der Bewilligung zurückzukommen, ohne die Bewilligungsnehmer vor eine unerwartete Situation stellen zu müssen.

In Zukunft sollte deshalb vermehrt in Erwägung gezogen werden, Bewilligungen für Kundgebungen mit Sicherheitsrisiken nur mit entsprechenden Bedingungen und Auflagen zu erteilen³⁹ und mit den Organisatoren bereits im Vorfeld entsprechende, allenfalls reduzierte Varianten der Durchführung einer Kundgebung zu erörtern.

3.7.2 Orientierung des Gemeinderates

Gestützt auf Art. 7 Abs. 2 lit. a und b KgR und Art. 2 Abs. 2 KgV hat der Direktor SUE am 12. und 19. 09. 2007 den Gemeinderat über die geplante Ab-

³⁴ Besprechung mit Direktor SUE vom 20.11.2007

³⁵ Besprechung mit Kdt. Stadtpolizei vom 20.11.2007

³⁶ Bericht, S. 4 betr. Besprechung vom 05.03.2007; Gesprächsnotiz Stadtpolizei vom 29.08.2007

³⁷ Am 05.03.2007 und am 29.08.2007, Bericht, S. 4; Gesprächsnotiz Stadtpolizei vom 30.08.2007

³⁸ Bewilligungsverfügung vom 07.09.2007, die Gesprächsnotiz vom 30.08.2007 betr. die Besprechung vom 29.08.2007 ist als zwar als Beilage erwähnt, hatte aber keine Konsequenzen auf den Inhalt der Bewilligung

³⁹ Besprechung mit dem Kommandanten der Stadtpolizei vom 20.11.2007

lehnung des Gesuchs „Schwarzes Schaf“ orientiert. Die Orientierung erfolgte am 12. September 2007 als Tischvorlage anhand eines schriftlichen Beschlussentwurfs der Direktion SUE. Der Gemeinderat hat in der Diskussion über die Vorlage die Ablehnung des Gesuchs ausdrücklich bestätigt und das an ihn gerichtete Gesuch zuständigkeitshalber an die Direktion SUE und damit zur Behandlung an die Polizei als Bewilligungsbehörde überwiesen. Am 19. September 2007 erfolgte eine mündliche Orientierung durch den Direktor SUE und eine erneute Diskussion im Gemeinderat. Dieser blieb bei seiner Haltung und brachte diese erneut dem Direktor SUE gegenüber zum Ausdruck.

Die Zuweisung des Gesuchs an die Direktion SUE erfolgte primär aus Gründen der reglementarischen Zuständigkeit. Die Beschränkung auf mündliche Empfehlungen an den Direktor SUE in Bezug auf die Behandlung des damit verbundenen Sicherheitsproblems war primär darauf zurückzuführen, dass man auf die grosse Erfahrung der Stadtpolizei vertraute. Aufgrund von Äusserungen einiger Mitglieder des Gemeinderates scheinen aber auch die Empfehlungen des Berichts PUK 2003, wonach Kompetenzgrenzen zu beachten und Einmischung in polizeilich / operative Tätigkeiten zu vermeiden seien, dabei eine gewisse Rolle gespielt zu haben⁴⁰. Daraus ergab sich die Frage nach dem politisch / strategischen Handlungsspielraum, der dem Gemeinderat im damaligen Vorfeld der Kundgebungen zur Verfügung gestanden hat⁴¹.

3.7.3 Politisch / strategischer Handlungsspielraum des Gemeinderates im Hinblick auf die fraglichen Kundgebungen

Gemäss Art. 7 Abs. 2 KgR hat der Direktor die Pflicht, den Gemeinderat *rechtzeitig* über die *beabsichtigte* Verweigerung einer Bewilligung oder *beabsichtigte* Einschränkungen des Kundgebungsrechts bezüglich Zeiten und Gebieten zu orientieren.

Die Orientierung des Gemeinderates im Hinblick auf die erwähnten Entscheidungen ist offensichtlich vorgesehen, weil diese oft von politischer Tragweite sind und auch bezüglich öffentlicher Sicherheit erfahrungsgemäss Konsequenzen haben können. Wird „Orientierung“ gemäss Art. 7 Abs. 2 KgR nicht im Sinne von Konsultation verstanden, ist die Vorschrift nicht sinnvoll. Eine blosse Orientierung im Sinne einer Information vermag den aktiven Führungsan-

⁴⁰ Besprechung mit dem Stadtpräsidenten und Mitgliedern des Gemeinderates vom 20.11.2007; Besprechung mit dem Gemeinderat vom 12.12.2007

⁴¹ vgl. Ziffer 1.1, S. 11, zweite Zusatzfrage

sprüchen des Gemeinderates nicht zu genügen. Dieser hat das Geschäft im vorliegenden Fall denn auch an zwei Sitzungen mündlich erörtert und seine Meinung dazu kund getan.

Im aktuellen Fall stellt sich die Frage, ob der Gemeinderat in grösserem Ausmass hätte Einfluss nehmen müssen auf die Entscheidung der Direktion SUE bzw. der Bewilligungsbehörde Stadtpolizei. Ob er weiter hätte gehen können, als darüber zu diskutieren und schliesslich die Ablehnung des Gesuchs „Schwarzes Schaf“ mit zusätzlichen mündlichen Empfehlungen zu unterstützen. Ob er sich beispielsweise durch den Direktor SUE Variantenvorschläge hätte vorlegen lassen dürfen oder ob er sich über das Sicherheitsdispositiv der Stadtpolizei hätte orientieren lassen und dieses allenfalls hätte hinterfragen dürfen. Es stellt sich damit auch die Frage, ob der Gemeinderat auf den Entscheid z.B. bezüglich einer Einschränkung der Bewilligung der SVP Kundgebung, oder einer Bewilligung beider Kundgebungen hätte Einfluss nehmen dürfen, oder ob dies den Rahmen seines politisch / strategischen Handlungsspielraums gesprengt hätte.

Diese Fragen wurden auch vor dem Hintergrund der Empfehlungen des Berichtes PUK 2003 gestellt. Der Bericht PUK 2003 befasste sich mit behaupteten Eingriffen des damaligen Direktors öffentliche Sicherheit in klar operative Tätigkeiten der Polizei im Rahmen des Kundgebungsmanagements. Es handelte sich um die direkte Einflussnahme auf die operative polizeiliche Arbeit während laufender Kundgebungen⁴². Zudem handelte es sich um die Einschränkung des für die polizeilich / operative Tätigkeit unerlässlichen Ermessens im Hinblick auf Kundgebungen. Und schliesslich ging es um die beschränkende Einflussnahme auf die Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips der vor Ort verantwortlichen Polizeikader: Durch Vorgabe absoluter Ziele wären sie, wenn sie diese hätten erreichen wollen, im operativen Einsatz gelegentlich gezwungen gewesen, vom Verhältnismässigkeitsprinzip oder vom Prinzip der Rechtsgüterabwägung abweichen zu müssen⁴³.

Um solche Fragen ging es bei der Behandlung des vorliegenden Geschäfts durch den Direktor SUE und den Gemeinderat nicht, sondern vielmehr um die vorsorgliche Einflussnahme auf grundsätzliche Entscheide, die von sicherheitspolitischer Bedeutung sein können. Solche müssen vom Gemeinderat, der für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu sorgen

⁴² PUK 2003, S. 97

⁴³ PUK 2003, S. 104 f

hat⁴⁴, vertieft erörtert werden können. Er muss auch eigene Lösungsmöglichkeiten und entsprechend vorzukehrende Massnahmen in Erwägung ziehen können.

Dies hat nichts mit einem Eingriff in die polizeilich / operative Tätigkeit zu tun. Es gehört vielmehr in den Bereich der politischen Führung und der Gesamtverantwortung, die der Gemeinderat, gerade für die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, trägt (Art. 98 Abs. 1 GO). Gestützt darauf muss es ihm erlaubt sein, sich in der Planungsphase aktiv um solche Fragen zu kümmern. Kommt er zum Schluss, dass seine Führungsverantwortung dies verlangt, kann er ein solches Geschäft sogar zum Entscheid an sich ziehen (Art. 97 Abs. 5 GO) oder (z. B. dem Direktor SUE) Weisungen erteilen (Art. 97 Abs. 3 GO).

Das bedeutet, dass es in solchen Fällen zur politisch / strategischen Aufgabe des Gemeinderates gehören kann oder muss, sich genau über die Hintergründe und Konsequenzen eines geplanten Entscheides der Stadtpolizei informieren zu lassen und unter Umständen durch Weisungen darauf Einfluss zu nehmen. Der Gemeinderat erteilte dem Direktor SUE im vorliegenden Fall keine Weisungen, beauftragte ihn nicht mit der Ausarbeitung von Varianten, zog das Geschäft nicht an sich, sondern überliess es vollumfänglich der Direktion SUE. In diesem Kontext ist zu bedenken, dass dies die erste Grosskundgebung des damals erst seit sechs Monaten amtierenden Direktors SUE war, weshalb bei ihm auf wenig Erfahrung gezählt werden konnte.

Als Gegenbeispiel kann erwähnt werden, dass im Jahr 2005 die damalige Direktorin SUE aus eigener Initiative den Gemeinderat über die durch die Stadtpolizei zur Ablehnung empfohlene WEF Kundgebung im Sinne einer Konsultation orientierte (damals noch gemäss dem Reglement vom 26. November 1995 über Kundgebungen auf öffentlichem Grund und der Verordnung vom 24. April 1996 über Kundgebungen auf öffentlichem Grund⁴⁵). Sie wurde beauftragt, anstelle der geplanten Kundgebung einen Beschluss des Gemeinderates für eine Platzkundgebung auf dem Bundesplatz mit Auflagen vorzubereiten. Über diese Bewilligung und ihre Rahmenbedingungen wurde damals auch die

⁴⁴ Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 03.12.1998 (GO), Art. 98 Abs. 1

⁴⁵ Die Zuständigkeit für die Erteilung einer Bewilligung lag damals bei der Direktion für Öffentliche Sicherheit (Art. 5 Abs. 1 aKGR), wobei vor dem Entscheid die Stadtpolizei den Gesuchstellenden innert 10 Tagen nach Einreichung mitteilte, ob die Bewilligung grundsätzlich erteilt werden könne oder nicht (Art. 3 Abs. 1 aKGV).

Öffentlichkeit orientiert⁴⁶.

Bezüglich der sich auf den 6. Oktober 2007 hin anbahnenden Ereignisse stellt sich die Frage, ob der Gemeinderat - in Sorge um die öffentliche Sicherheit und zur Vermeidung von Schäden – hätte prüfen sollen, selber über die Kundgebungen zu befinden. Oder auch, ob er zumindest die Organisierenden sowie die Sympathisantinnen und Sympathisanten der Gegendemonstration öffentlich dazu hätte aufrufen sollen, auf die zeitgleiche Kundgebung zu verzichten, um die damit mit grosser Wahrscheinlichkeit zusammenhängenden Konfrontationen zu vermeiden. Dies hätte möglicherweise einige Gruppierungen zur Besinnung gebracht und zudem sowohl den Direktor SUE wie auch die Polizei in ihren Positionen zu stützen vermocht.

Es ist denkbar, dass die erst seit 1. September 2006 in Kraft stehende Regelung gemäss Art. 2 Abs. 1 KgV, wonach die Stadtpolizei Bewilligungsbehörde ist (und dass das KgR nicht mehr ausdrücklich vorsieht, dass der Gemeinderat in Fällen von grosser Tragweite das Geschäft zum Entscheid an sich ziehen kann)⁴⁷, in Verbindung mit den erwähnten Empfehlungen im Bericht PUK 2003 dazu beigetragen hat, dass sich der Gemeinderat des Geschäftes nicht noch intensiver angenommen hat.

Im Bericht PUK 2003⁴⁸ wird ausgeführt, dass „die Schnittstelle zwischen politischer und operativer Führung nicht klar definiert ist“. Grundsätzlich müsse „die politische Führung immer dann einbezogen werden, wenn operative Belange von politischer Relevanz sind oder politische Entscheide voraussetzen.“ Nie wird sich diese Grenze zwischen politisch / strategischem und polizeilich / operativem Kompetenzbereich völlig klar ziehen lassen.

Aus heutiger Sicht und mit der heutigen Kenntnis der Ereignisse muss festgestellt werden, dass der Gemeinderat im vorliegenden Fall in der Art der Behandlung des fraglichen Geschäftes seinen Handlungsspielraum zu eng ausgelegt, bzw. nicht voll ausgenützt hat.

3.8 Zusammenspiel Polizei – Direktor SUE – Gemeinderat

Die in Art. 7 KgR und Art. 2 KgV vorgeschriebene Orientierung des Gemeinderates durch den Direktor SUE ist zeitgerecht erfolgt. Der Direktor SUE sei-

⁴⁶ Presscommuniqué des Gemeinderates vom 11.01.2005

⁴⁷ vgl. aKgR Art. 5 Abs. 2

⁴⁸ PUK 2003, S. 66

nerseits wurde durch den Polizeikommandanten orientiert⁴⁹.

Bei Alltagsereignissen erhält der Direktor SUE durch eine Kopie der erteilten schriftlichen Bewilligung Kenntnis. In schwieriger zu beurteilenden Fällen wird er im Vorfeld – im eigentlichen Bewilligungsprozedere - über den Stand der Bewilligungsverfahren informiert, sei dies am Rande von Meetings, bei Telefongesprächen oder an den institutionalisierten Einzelrapporten zwischen Kommandant Stadtpolizei und Direktor SUE, die alle drei Wochen durchgeführt werden.

Die Orientierung des Direktors SUE durch den Polizeikommandanten über die geplante Ablehnung des Gesuchs "Schwarzes Schaf" erfolgte am Einzelrapport vom 10. September 2007⁵⁰. Die Grosskundgebung der SVP war schon Thema an verschiedenen Gesprächen im Vorfeld dieses Rapportes gewesen. Die beiden Kundgebungen waren auch in den folgenden Tagen immer wieder Gesprächsthema zwischen Kommandant und Polizeidirektor. Der Direktor hat sich beim Polizeikommando auch verschiedentlich telefonisch – mindestens dreimal - bezüglich Aufgebot von genügend Polizeikräften, vor allem auch bezüglich Anforderung von Verstärkung beim Nordwestschweizer Polizeikonkordat, erkundigt⁵¹.

Am 5. Oktober 2007 orientierte der Stellvertreter des Kommandanten den Direktor SUE über den am 6. Oktober bevorstehenden Polizeieinsatz in einem einstündigen Rapport. Dabei wurden die Lage beurteilt, Einsatztaktik und Dispositiv erläutert⁵².

Eine erste Orientierung gemäss Art. 7 KgR und Art. 2 KgV des Gemeinderates durch den Direktor SUE erfolgte am 12. September 2007. Dabei stand vor allem die Begründung für die beabsichtigte Verweigerung der Bewilligung für die Kundgebung „Rock gegen Rassismus / Schwarzes Schaf“ im Vordergrund und das vom OK „Schwarzes Schaf“ direkt an den Gemeinderat gerichtete Bewilligungsgesuch⁵³. Der GR überwies das Geschäft zur Erledigung an die

⁴⁹ Schriftliche Stellungnahme der Direktion SUE vom 30.10.2007 (Bericht SUE); Besprechung mit Direktor SUE vom 08.11.2007; Besprechung mit Vertretern des Kdo Stadtpolizei vom 08.11.2007

⁵⁰ Schriftliche Stellungnahme der Direktion SUE vom 30.10.2007 (Bericht SUE); Besprechung mit Direktor SUE vom 08.11.2007; Besprechung mit Vertretern des Kdo Stadtpolizei vom 08.11.2007

⁵¹ Bericht; Bericht SUE; Besprechung mit Direktor SUE vom 08.11.2007; Besprechung mit Vertretern Kdo Stadtpolizei vom 08.11.2007

⁵² Besprechung mit Vertretern Kdo Stadtpolizei vom 08.11.2007

⁵³ Tischvorlage Direktion SUE vom 11.09.2007; Schreiben und Gesuch OK „Schwarzes Schaf“ vom 07.09.2007

Stadtpolizei. Eine Woche später, am 19. September 2007, wurde der Gemeinderat ein zweites Mal über die Situation orientiert. Dabei korrigierte der Direktor SUE vor dem Gemeinderat vor allem auch die in den Medien publizierte Aussage von D. Jenni, wonach er, der Direktor SUE, gesagt haben solle, dass eine unbewilligte Demonstration, sofern sie friedlich verlaufe, von der Polizei unbehelligt belassen werde⁵⁴. Diese Berichterstattung erfolgte am 15.09.2007 in den Medien als Folge einer Aussprache vom 14.09.2007 zwischen dem Organisator der Gegenkundgebung und dem Direktor SUE. Der Direktor SUE korrigierte die behauptete Aussage eindeutig sowohl gegenüber dem Gemeinderat wie auch der Polizei. Der Öffentlichkeit gegenüber wurde dies aber nicht kommuniziert. Folgende Überlegungen lagen diesem Entscheid zugrunde⁵⁵:

- Der Direktor SUE ist erste Beschwerdeinstanz in diesem Bewilligungsverfahren. Er war bezüglich Kommunikation der Ablehnungsgründe nicht ganz frei, da die Beschwerdefrist noch nicht abgelaufen war.
- Das Thema sollte in den Medien nicht noch weiter hochgespielt und dem Gesuchsteller sollte nicht eine noch breitere Plattform geboten werden.
- Auch bei einer aktiven, eigentlichen Richtigstellung in den Medien hätte aus rechtlichen Gründen nicht kommuniziert werden dürfen, dass die Gegenkundgebung mit polizeilichen Zwangsmassnahmen aufgelöst werde.

Während den Ereignissen vom 6. Oktober 2007 war der Polizeidirektor vor Ort⁵⁶. Er hatte die Herbstferien abgebrochen und war in Bern am Ort des Geschehens anwesend, nicht an der Front, sondern zusammen mit der operativen Führung im Einsatzraum bzw. in einem Nebenraum im Gebäude der Stadtpolizei, jederzeit ansprechbar und abrufbereit⁵⁷. Er war mit dem Kommando und der Einsatzleitung abgesprochen, dass er während des Einsatzes auf Anfragen keine Statements an die Medien abgebe.⁵⁸

⁵⁴ Bericht SUE, S. 3

⁵⁵ Bericht SUE, S.4

⁵⁶ Besprechung mit Direktor SUE vom 08.11.2007

⁵⁷ Besprechung mit Direktor SUE vom 08.11.2007

4 Vorbereitung und Durchführung des Einsatzes

4.1 Die Lagebeurteilung in der Vorphase

4.1.1 Potenzielle Gefährdungen

Während der Vorbereitung des Einsatzes wurden im Rahmen einer rollenden Planung laufende Lagebeurteilungen vorgenommen. Diese Einschätzungen berücksichtigten folgende Möglichkeiten⁵⁹

- Beeinträchtigungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit
- Störungen oder Blockierungen der bewilligten Kundgebung der Schweizerischen Volkspartei
- Gefährdung der Bundesräte Christoph Blocher und Samuel Schmid
- Gewalttätige Angriffe auf Personen
- Gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Personengruppen
- Sachbeschädigungen

4.1.2 Nachrichtenbeschaffung

Die Nachrichtenbeschaffung beruhte auf der Zusammenarbeit mit dem Dienst für Analyse und Prävention des Bundesamts für Polizei (DAP), und auf den Verbindungen zu Nachrichtendiensten anderer Kantone und den Städten Basel, Genf, Lausanne und Zürich, sowie mit einem Nachrichtendienst im benachbarten Ausland⁶⁰.

4.1.3 Auswertung der Nachrichten

Es wurden

- ungefähr 10'000 Teilnehmende der Kundgebung der Schweizerischen Volkspartei (Kundgebung),

⁵⁸ Besprechung mit Kommandant Stadtpolizei und Chef Mediendienst Stadtpolizei vom 14.11.2007

⁵⁹ Bericht, S.7

⁶⁰ Besprechung Einsatz mit Vertretern Kommando Stadtpolizei vom 8.11.2007

- ungefähr 2'000 bis 3'000 gemässigte Teilnehmende an der Kundgebung des links-grünen Lagers (Gegenkundgebung)
- und ungefähr 100 bis 150 gewaltbereite Personen erwartet⁶¹.

Es gab während der Vorphase nur wenige konkrete Hinweise auf einen gezielten Aufwuchs der gewaltbereiten Gruppen, weshalb vom „städtischen Schwarz-Block-Potential“ ausgegangen wurde⁶². Auch gestützt auf die Lageberichte der DAP konnte die Stadtpolizei nicht mehr in Erfahrung bringen als das, was ihr bereits bekannt war.

4.1.4 Berechnung des Einsatzverbands

Aufgrund der angenommenen potenziellen Ereignisse und Entwicklungen wurden die Mengengerüste berechnet, die Vorgehensweise geplant und ein 300 bis 400 Polizistinnen und Polizisten starker polizeilicher Einsatzverband (Verband) festgelegt⁶³.

Dieser Verband konnte trotz des angeordneten Überzeitabbaus bereit gestellt werden, nachdem die Kantonspolizei Bern (Kantonspolizei) ihre Unterstützung in Aussicht gestellt hatte⁶⁴.

Dieser Mittelansatz - im besonderen die Frage des Beizugs einer Verstärkung aus dem Nordwestschweizer Polizeikonkordat (PKNW) - wurde mehrmals geprüft. Gestützt auf die Erfahrungen und die Lagebeurteilung der Leitung der Sicherheitspolizei wurde „vorbehältlich einer grösseren Lageänderung“ am 21. September 2007 entschieden, auf die geplante Unterstützung durch das PKNW zu verzichten⁶⁵. Die Entlastung der PKNW erfolgte durch den Kommandanten in Absprache mit seinem Stellvertreter und mit dem Chef der Abteilung Sicherheitspolizei. Er fiel erst nach mehrmaliger Überprüfung der Einsatzplanung, inkl. Lagebeurteilung, Lageänderung und Mitteleinsatz. Nötigenfalls wä-

⁶¹ Bericht, S. 7

⁶² Besprechung Einsatz mit Vertretern Kommando Stadtpolizei vom 8.11.2007

⁶³ Bericht, S. 7

⁶⁴ Bericht, S8

⁶⁵ Bericht, Ziff. 2.5, S. 7 und S. 8; Protokoll, Antwort Gabi, S. 4

re es möglich gewesen, bis ca. 72 Stunden vor dem Ereignis auf diesen Entschluss zurückzukommen.⁶⁶

4.1.5 Beurteilung der Einsatzvorbereitungen

Die Einsatzvorbereitungen verliefen in geordneten Bahnen. Die Nachrichtenbeschaffung erfolgte auf nationaler und internationaler Ebene im Rahmen der rechtlich zulässigen Verfahren⁶⁷.

Die Nachrichtenbeschaffung auf nationaler und interkantonaler Ebene im Vorfeld der Kundgebungen lieferte entgegen bisheriger Erfahrungen nur einzelne unverbindliche Hinweise in Form eines Flugblatts oder einer Ankündigung im Internet auf mögliche gewalttätige Ausschreitungen.

Auch der wöchentliche Lagebericht des DAP vom 5. Oktober 2007 brachte für die Einsatzvorbereitungen keine Neuigkeiten⁶⁸. Es standen weder Aussagen oder Erkenntnisse bezüglich Ort, Zeitpunkt und Art von gewalttätigen Ausschreitungen, noch der Mittel der Gegenseite, noch Empfehlungen über die Konsequenzen betreffend die eigenen Mittel und Möglichkeiten zur Verfügung⁶⁹.

Die Einsatzleitung stützte die Beurteilung der Gefährdungslage auf die Ausführungen des DAP sowie auf einige wenige Hinweise von anderen Nachrichtendiensten⁷⁰. Die Polizei ging nicht davon aus, dass gewalttätige Personen in kleineren geplanten Einzelaktionen auftreten würden. Solches Vorgehen war zwar an sich nicht unbekannt, aber in Bern in den letzten Jahren nicht mehr zur Anwendung gekommen.

Die Einsatzleitung war sich indessen bewusst, dass die Kundgebung wegen der ausserordentlichen politischen Spannungen in einem mindestens teilweise sehr emotionalen Umfeld stattfinden würde⁷¹.

Zudem ging die Polizei davon aus, dass die Gegenkundgebung, solange sie friedlich blieb, geduldet werden müsse. Sie musste somit hinnehmen, dass da-

⁶⁶ Mündliche Auskunft Kommando Stadtpolizei vom 07.12.2007

⁶⁷ Bericht, S. 6

⁶⁸ Bericht, S. 6; Bericht SUE, S. 6

⁶⁹ Führung im Polizeieinsatz, Ziff. IV - 6.2, S. 1

⁷⁰ Bericht, S. 6

⁷¹ Bericht, S. 10

durch eine Plattform für Beginn und Aufwuchs von unfriedlichen Ausschreitungen entstehen könnte.

Schliesslich war klar, dass wichtige Aufgaben im Bereiche der Führung in ungewohnter Zusammensetzung und im Bereich der Aufklärung mit Mitarbeitern ohne genügende Einsatz Erfahrung erfüllt werden mussten⁷².

Mit Rücksicht auf diese Umstände entsprach das Ergebnis der Berechnung des Bestands der Einsatzkräfte einer allzu zuversichtlichen Einschätzung der Lage. Trotz des bemerkenswerten personellen Aufwands sollte sich das Aufgebot im Einsatz als eher bescheiden erweisen.

4.2 Die Einsatzplanung

4.2.1 Einsatzleitung

Weil der Chef Abteilung Sicherheitspolizei, der die Einsatzvorbereitungen betreut hatte, ferienhalber nicht mehr verfügbar war, übernahm sein Stellvertreter am 21. September 2007 die Gesamteinsatzleitung (GEL)⁷³.

4.2.2 Führungsrhythmus

Der Einsatz wurde an den vom GEL geleiteten Rapporten vorbereitet, nämlich

am Orientierungsrapport	vom 26. September 2007
am Entschlussfassungsrapport	vom 01. Oktober 2007
am Befehlsgebungsrapport	vom 05. Oktober 2007
und am Abspracherapport	vom 06. Oktober 2007, unmittelbar vor dem Einsatz.

An diesen Rapporten nahmen neben den unmittelbar unterstellten Fachverantwortlichen aus dem eigenen Betrieb Vertreter der Kantonspolizei, der Berufsfeuerwehr sowie (vom 1. Oktober 2007 an) ein Vertreter des Bundessicherheitsdienstes teil⁷⁴.

⁷² Besprechung Einsatz mit Vertretern Kommando Stadtpolizei vom 8.11.2007

⁷³ Bericht, S. 8; Besprechung Einsatz mit Vertretern Kommando Stadtpolizei vom 8.11.2007

⁷⁴ Bericht S. 8 und 9

4.2.3 Zielsetzungen

Gestützt auf die allgemeine und besondere Auftragslage setzte der GEL folgende Ziele⁷⁵

- den Schutz der bewilligten Kundgebung,
- die Verhinderung von Auseinandersetzungen von Teilnehmenden an der Kundgebung und der Gegenkundgebung,
- die Verhütung von Personen- und Sachschäden.

4.2.4 Einsatzkonzept

Zum Zeitpunkt der Festlegung des Einsatzkonzepts mit drei möglichen Grunddispositiven am 01. Oktober 2007 waren über Fragen, ob, wie und in welchem Ausmass mit Gewalttätigkeiten gerechnet werden müsse, trotz anhaltender Erhebungen keine neuen Erkenntnisse gewonnen worden. Weder der DAP, noch die anderen Nachrichtendienste hatten verwertbare Hinweise geliefert, weshalb mit ungefähr 100 bis 150 gewalttätigen Personen gerechnet wurde⁷⁶.

Als einzige Schlüsselnachricht wurde die Teilnahme von Bundesrat Christoph Blocher am Umzug der Kundgebung angekündigt⁷⁷.

Der GEL verliess sich zudem auf Absprachen mit den verantwortlichen Organisatoren der SVP, wonach bei der Kundgebung von einer ausreichenden Sicherung der Besammlungs- und Kundgebungsorte ausgegangen werden könne. Auch meldeten die Organisatoren, dass voraussichtlich die Zahl der Teilnehmenden deutlich kleiner sein werde, als ursprünglich angenommen⁷⁸.

Die Meldung in der Berner Zeitung, dass die Gegenkundgebung trotz fehlender Bewilligung toleriert werde, und das damit verbundene öffentliche Signal zur Teilnahme, schränkten den polizeitaktischen Handlungsspielraum z.B. insofern ein, als eine vorsorgliche Besetzung des Münsterplatzes nicht mehr in Erwägung gezogen werden konnte⁷⁹.

⁷⁵ Bericht S. 10

⁷⁶ Bericht, S. 10

⁷⁷ Bericht, S. 12; Bericht SUE, S. 7

⁷⁸ Bericht, S. 9 und 10

⁷⁹ Besprechung mit Vertretern Kommando Stadtpolizei vom 08.11.2007

Damit mussten von der Stadtpolizei zwei Kundgebungen mit sich widersprechendem Gehalt und gegenseitigen Anfeindungen im Bereich der unteren Altstadt betreut werden⁸⁰.

Aufgrund der drei möglichen Grunddispositive ordnete der GEL folgende Massnahmen⁸¹ an:

- die Verstärkung des Verbands durch zwei Detachements zur Abdeckung von Belastungsspitzen,
- die Überwachung des Aufmarsches der Teilnehmenden der Gegenkundgebung,
- die Überprüfung und Anhaltung von verdächtigen Personen, um Gefährdungen frühzeitig zu erkennen und ihnen zu begegnen,
- die Sicherung des Kundgebungsplatzes,
- die Bereitstellung eines Detachements zwecks Schwerpunktbildungen, namentlich zur Blockierung eines Umzugs der Gegenkundgebung,
- die Bereitstellung einer Einsatzgruppe mit schweren Mitteln (Sperrgitter- und Wasserwerfer-Detachment) zur Unterstützung.

4.2.5 Bestand der Einsatzkräfte

Nachdem der Bestand der Einsatzkräfte durch zwei Detachements verstärkt worden war, zählte der Verband 427 Mitarbeitende, wovon 206 Mitarbeitende aus der Kantonspolizei Bern und der Stadtpolizei Biel, sowie je vier Nahschutzbeamte der Kantonspolizei Basel Stadt und der Kantonspolizei Aargau⁸².

4.2.6 Koordination mit der Kantonspolizei und der Stadtpolizei Biel

Die Detachements der Kantonspolizei Bern und der Stadtpolizei Biel wurden dem GEL unterstellt⁸³.

⁸⁰ Besprechung Einsatz mit Vertretern Kommando Stadtpolizei vom 8.11.2007

⁸¹ Bericht, S. 10 und 11

⁸² Bericht, S. 12; Besprechung mit Vertretern Kommando Stadtpolizei vom 12.12.2007

⁸³ Besprechung Einsatz mit Vertretern Kommando Stadtpolizei vom 8.11.2007

4.2.7 Beurteilung der Einsatzplanung

Der Führungsablauf richtete sich zeitlich und inhaltlich nach dem gegenwärtigen Stand von Lehre und Anwendung der polizeilichen Einsatzplanung und -führung. Die Rapporte über die Lagebeurteilung, Entschlussfassung und Befehlsgebung fanden gestaffelt in angemessenen Zeitabständen statt. Dabei wurden sowohl die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zugewiesen als auch die erforderlichen Sachgeschäfte gründlich behandelt und erledigt. Überdies wurden die üblichen Anstrengungen unternommen, die Einsatzplanung durch eine laufende Beschaffung und Auswertung von Nachrichten zu ergänzen.

Mangels sicherer Nachrichten gelang es nicht, die Ungewissheit bezüglich Anzahl und Vorgehen allfällig gewaltbereiter Personen zu beseitigen.

Die Personaldecke eines Verbands von über 400 Mitarbeitenden gilt für schweizerische Verhältnissen (auch im Vergleich mit Einsätzen in anderen grösseren Städten) als aussergewöhnliches Mengengerüst.

Die Tatsache, dass mit ungewohnten personellen Zusammensetzungen in der Einsatzführung und mit teilweise wenig erfahrenen Personen im Bereich Aufklärung gearbeitet werden musste, erschwerte die polizeiliche Arbeit. Zudem war der polizeiliche Handlungsspielraum bezüglich der Gegenkundgebung durch die unwidersprochene öffentliche Verlautbarung eingeschränkt. Letzteres führte im Vorfeld zu Unklarheiten bezüglich des möglichen Einsatzes, die nie völlig ausgeräumt wurden.

4.3 Der Einsatz

4.3.1 Eröffnung

Die Befehlsausgaben durch die Detachmentchefs eröffneten am 6. Oktober 2007, 10:00 Uhr, den Einsatz. Der Führungsraum war ab 10:30 Uhr in Betrieb, das gewählte Grunddispositiv um 11:25 Uhr bezogen und die Einsatzbereitschaft des Verbands erstellt. Bereits zuvor hatten Mitarbeitende der polizeilichen Grundversorgung beim Hauptbahnhof zehn verdächtige Jugendliche angehalten und festgenommen.⁸⁴ Zudem waren Meldungen eingegangen, dass bei verschiedenen Autobahnausfahrten verummte Personen Gegenstände auf die Fahrbahn werfen würden.

⁸⁴ Bericht, S. 12

Um 11:15 Uhr wurde die Anwesenheit des Verantwortlichen für die Gegenkundgebung auf dem Münsterplatz festgestellt⁸⁵.

4.3.2 Übersicht über den Verlauf der Ereignisse

Zeit	Ereignis	Massnahme
ab 11:25	Kundgebung - Gegenkundgebung in Bern	Bezug des Grunddispositivs
ab 11:00	Aufbau der Bühne auf dem Münsterplatz für die Gegenkundgebung, Teilnahme von ungefähr 2'500 bis 3'000 Personen, Vorbereitungen für Aktionen gegen die SVP-Kundgebung, Transparente, Vermummungen auf dem Münsterplatz	Aufklärung
ab 12:00	Besammlung von ungefähr 10'000 Personen für die Kundgebung am Klösterlistutz	Einsatz eines Verbindungsoffiziers. Vereinbarung zwischen den Organisatoren und dem Frontoffizier der Stadtpolizei betreffend Alternativroute: Klösterlistutz - Nydeggestalden - Untertorbrücke – Klösterlistutz.
ab 13:25	Ausschreitungen (Errichtung von Barrikaden, Brandstiftungen, Sachbeschädigungen, Angriffe auf die Polizei) in verschiedenen Gassen der unteren Altstadt.	Polizeiliche Interventionen. Umleitung der SVP-Kundgebung über Alternativroute.
14:14	Einkesselung der Polizei in der Kramgasse.	Unterstützung durch das zu dieser Zeit verfügbare Raumsicherungselement beim Bundesplatz.
1426	Sachbeschädigungen auf dem Bundes- und Bärenplatz.	Aufhebung des stationären Dispositivs Münstergasse/Casinoplatz. Polizeiliche Intervention.
ab 1440	Ausschreitungen beim Bernerhof und in der Schweizerhoflaube.	Polizeiliche Interventionen.
1500	Ende der Kundgebung der SVP.	
1600	Ausschreitungen in der Kreuz- und Ge-	Intervention, Verhinderung eines

⁸⁵ Bericht, S. 12

	rechtigkeitsgasse - Anwesenheit von Rechtsextremen auf dem Rathausplatz.	erneuten Vorstosses zum Bundesplatz und eines Zusammenstosses zwischen den verfeindeten Gruppen.
1820	Ende der Gegenkundgebung auf dem Münsterplatz.	

4.3.3 Verlauf der Kundgebung

Die ungefähr 10'000 Teilnehmenden, unter ihnen Bundesrat Christoph Blocher, besammelten sich um 11:30 Uhr beim Klösterlistutz. Sie hielten sich an die Anordnungen der Bewilligungsbehörde. Bundesrat Samuel Schmid befand sich im Raum Bundeshaus, um an der Platzkundgebung auf dem Bundesplatz teilzunehmen⁸⁶.

Aus Sicherheitsgründen musste der Umzug nach der Nydeggbücke angehalten und über die Alternativroute Nydeggstalden, Untertorbrücke zurück zum Klösterlistutz umgeleitet werden⁸⁷.

Die Verantwortlichen der Kundgebung waren mit der Einsatzleitung in ständiger Verbindung und kamen den polizeilichen Anordnungen nach⁸⁸.

Die Kundgebung wurde um 15:00 Uhr beim Klösterlistutz beendet⁸⁹.

4.3.4 Verlauf der Gegenkundgebung

Die Gegenkundgebung mit ungefähr 2'500 bis 3'000 Teilnehmenden wurde ohne Bewilligung auf dem Münsterplatz durchgeführt. Die Teilnehmenden auf dem Münsterplatz verhielten sich friedlich⁹⁰. Die Gegenkundgebung bot indes gewaltbereiten Personen die Möglichkeit, dort unbeachtet Vorbereitungen für Ausschreitungen vorzunehmen. Nach Beobachtungen der polizeilichen Aufklärung erfolgten die Vorbereitungen, entgegen bisherigen Erfahrungen, schwergewichtig in der unteren Altstadt.

⁸⁶ Bericht, S. 13

⁸⁷ Bericht, S. 14

⁸⁸ Bericht, S. 13

⁸⁹ Bericht, S. 15

⁹⁰ Bericht, S. 13

Die Veranstaltung auf dem Münsterplatz wurde um ungefähr 18.20 Uhr abgeschlossen⁹¹.

4.3.5 Verlauf der Gewalttätigkeiten

Die Gewalttätigkeiten wurden gegen Personen und Sachen geführt. Die ungefähr 200 - 300 Gewalttätigen⁹² besammelten sich in der unteren Altstadt, verummten sich, traten gruppenweise und nur für kurze Zeit in Erscheinung, gingen gezielt gegen die Einsatzkräfte vor, wichen aus, verschwanden einzeln in den unübersichtlichen Gassen und Häusern der unteren Altstadt, wechselten rasch Kleidung und Ausrüstung, tarnten sich erneut und wiederholten ihre in örtlicher und zeitlicher Hinsicht überraschenden Angriffe. Sie hinterliessen zahlreiche Schadenplätze und waren durch polizeiliche Zugriffe kaum fassbar. Durch ihre Beweglichkeit im Einsatz gelang es ihnen schliesslich, ein grosses polizeiliches Detachement in der Kramgasse von zwei Seiten einzuschliessen.

Nach dieser Einkesselung schwenkten sie in kleinen Gruppen in die Bereiche Hotelgasse - Casinoplatz und Amthausgasse ein und begannen dort mit weiteren Ausschreitungen. Damit gelang es ihnen, einen erheblichen Teil der Einsatzkräfte zu binden und den Entscheidungs- und Handlungsrahmen des GEL einzuschränken. Nach dem vorübergehenden Abzug der Raumsicherung auf dem Bundesplatz genügte ihnen die kurze Zeitspanne von zehn bis fünfzehn Minuten, um die für die Kundgebung der SVP aufgebauten Einrichtungen und Ausrüstungen teilweise zu zerstören⁹³.

Nachdem sie dort von einem polizeilichen Detachement vertrieben worden waren, zogen sie sich allmählich in die Reithalle oder aus der Stadt zurück, wobei es beim Bernerhof und in der Schweizerhoflaube sowie eine Stunde später, nach einem vergeblichen Versuch, auf den Bundesplatz vorzustossen, in der Kreuz- und Gerechtigkeitsgasse wiederum zu gewalttätigen Ausschreitungen kam⁹⁴.

Es wird angenommen, dass die Ausschreitungen geplant waren und durch Aufklärung unterstützt wurden. Auf jeden Fall konnte beobachtet werden, dass Personen die polizeilichen Bewegungen verfolgten und die Gruppen der Ge-

⁹¹ Bericht, S. 15

⁹² Besprechung Einsatz mit Vertretern Kommando Stadtpolizei vom 8.11.2007

⁹³ Bericht, S. 13 und 14

⁹⁴ Bericht, S. 15

waltbereiten via Handy oder mit Markierungen auf Strassen oder an Wänden lenkten⁹⁵.

4.3.6 Verlauf der polizeilichen Massnahmen

Angesichts des geschilderten Verhaltens der Gewalttätigen musste sich der GEL entscheiden, das Grunddispositiv zu verlassen, die eigenen Kräfte aufzuteilen, neu zu ordnen und Verschiebungen vorzunehmen. Dieses Vorhaben stellte nicht nur die ungewohnt zusammengesetzte Einsatzleitung, sondern auch die Detachements, namentlich jene, die über keine genauen Ortskenntnisse verfügten,⁹⁶ vor grosse Herausforderungen.

Im Brennpunkt des Geschehens wurde ein Detachement der Polizei von Gewalttätigen an der Kramgasse eingeschlossen und von zwei Seiten angegriffen. Weil der GEL in dieser gefährlichen Lage wegen der Spitzenbelastung des Verbands keine andere zweckmässige Lösung fand, entschloss er sich, die Raumsicherung am Bundesplatz kurzfristig zur Entsetzung des in der Kramgasse eingeschlossenen Detachements abzuziehen und sie unmittelbar nach Bereinigung der Verhältnisse wieder ihrem ursprünglichen Auftrag zuzuführen⁹⁷.

Infolge der anschliessenden Ausschreitungen auf dem Bundesplatz wurde ein Detachement trotz andauernder Auseinandersetzungen in den Bereichen Hotelgasse - Casinoplatz und Amtshausgasse sofort aus dem dortigen Dispositiv herausgelöst, am Bundesplatz zum Einsatz gebracht und nach dem Rückzug der Gewalttätigen als Bewachungsdetachement vor Ort belassen. So konnte später einem zweiten Versuch der Gewalttätigen, auf den Bundesplatz zu gelangen, erfolgreich entgegengewirkt werden⁹⁸.

Im Verlaufe des Einsatzes wurden 36 Personen angehalten und festgenommen sowie zahlreiche gefährliche Gegenstände sichergestellt. Mit Ausnahme einer Frau, die nach der Abnahme von verbotenen Gegenständen flüchten konnte, wurden diese Personen der polizeilichen Behandlung und Ermittlung zugeführt⁹⁹.

⁹⁵ Bericht, S. 15

⁹⁶ Bericht, S. 17

⁹⁷ Bericht, S. 14

⁹⁸ Bericht, S. 14

⁹⁹ Bericht, S. 17 und 18

4.3.7 Koordination mit der Kantonspolizei und der Stadtpolizei Biel

Die Zusammenarbeit hatte sich in zahlreichen gemeinsamen Einsätzen eingespielt und stiess grundsätzlich auf keine grossen Schwierigkeiten. Allerdings erwies sich angesichts der vielen notwendigen Wechsel der Einsatzorte die Übermittlung von Anordnungen als schwerfällig¹⁰⁰. Dies war einerseits auf die zeitweilige Überlastung des Funknetzes (hohe Zahl von Einsatzanordnungen) und die dadurch erschwerte Lagebeurteilung durch den GEL zurückzuführen. Andererseits zeigte sich auch, dass der längere Befehlsweg, der bei den Einheiten der Kantonspolizei im Einsatz üblich ist, gewisse lokal begrenzte Einsätze verlangsamte. Dazu kam, dass die Detachements der Kantonspolizei und der Stadtpolizei Biel nicht durchwegs über genaue Ortskenntnisse in der Altstadt verfügten¹⁰¹, was sich bei den vielen Ortswechseln als Nachteil erwies.

4.3.8 Abzug der Raumsicherung auf dem Bundesplatz

Die zahlreichen Brennpunkte banden die Mittel der Einsatzkräfte; kurzfristig sogar über ihre Belastungsgrenze hinaus. Sie führten auch während ca. 30 Minuten zu einer Behinderung der Funkverbindungen zu den einzelnen Detachements. Dies führte zwangsläufig zu Verspätungen von Standort- und Statusmeldungen und dadurch zu Beeinträchtigungen des Lagebildes bei der Einsatzleitung. Es kam zu Verzögerungen in den raum- und aufgabenbezogenen Zuordnungen und damit des gesamten polizeilichen Einsatzes. Ausserdem sorgte ein Angriff mit einer unbekanntem Flüssigkeit auf ein Detachment der Polizei für eine zusätzliche Verunsicherung¹⁰². Der GEL stand unter starkem Zeit- und Handlungsdruck¹⁰³.

In dieser Lage entschloss sich der GEL, die Raumsicherung beim Bundesplatz zur Unterstützung des eingekesselten Detachements abzuziehen. Es zeichnete sich keine andere taugliche Lösung ab. Diese schien auch vertretbar, weil sich zum damaligen Zeitpunkt keine Gefährdung auf dem Bundes- und Bärenplatz erkennen liess. Zudem hatte die Überlastung des Funknetzes zu einer Verbindungslücke zu einer Gruppe von ca. zehn Polizisten im Hof des Polizeigebäudes geführt¹⁰⁴. Diese war mit dem Transport von Angehaltenen und dem Schutz

¹⁰⁰ Bericht, S. 22

¹⁰¹ Bericht, S. 17

¹⁰² Besprechung Einsatz mit Vertretern Kommando Stadtpolizei vom 8.11.2007

¹⁰³ Besprechung Einsatz mit Vertretern Kommando Stadtpolizei vom 8.11.2007

¹⁰⁴ Bericht, S. 16

des Polizeigebäudes beauftragt und wäre zu diesem Zeitpunkt möglicherweise verfügbar gewesen.

4.3.9 3-D-Strategie und Deeskalationsstrategie

Soweit bekannt, kam die 3-D-Strategie erstmals an einer internationalen Konferenz in Salzburg nach dem Jahr 2000 gezielt zur Anwendung. Sie wurde für den polizeilichen Einsatz am WEF in Davos adaptiert und fand schliesslich schrittweise Anwendung in den Polizeikorps der Schweiz, welche sich mit Kundgebungen auseinander zu setzen hatten.

3-D-Strategie bedeutet polizeiliches Auftreten in drei verschiedenen Stufen: Zuerst mit Hilfe des Dialogs, an die Vernunft appellierend, dann im Sinne der Deeskalation durch sichtbare grössere Präsenz und zur Schlichtung kleinerer Störungen der öffentlichen Ordnung, und schliesslich mit dem Mittel des Durchgreifens. Das bedeutet Einschreiten gegen Ausschreitungen, gegen Gefährdende und Gewalttätige mit dem Ziel, die öffentliche Sicherheit und Ordnung nötigenfalls mit Gewalt zu schützen.

Die 3-D-Strategie (Dialog, Deeskalation, Durchgreifen) entspricht dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Je nach Einschätzung der Lage durch die Polizei bei der polizeilichen Betreuung von grösseren Gruppen, Versammlungen oder Umzügen kann zugunsten der Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit also auf das unmittelbare Einschreiten gegen einzelne Tötlichkeiten ohne Folgen oder gegen Sachbeschädigungen mit geringem Schaden verzichtet werden. Diese mögliche Zurückhaltung der Polizei bezweckt, überbordende Emotionen abzubauen, Veranstaltungen nicht ausarten zu lassen, schwerere Straftaten zu verhindern und grösseren Schaden zu vermeiden.

Die 3-D-Strategie war die Grundlage der erfolgreichen polizeilichen Betreuung der Fussball-Weltmeisterschaften in Deutschland im Jahre 2006 und hat auch für die Vorbereitung und Durchführung der polizeilichen Einsätze bei den Fussball-Europameisterschaften im nächsten Jahr sowohl für die schweizerische, als auch für die österreichische Polizei ihre Gültigkeit¹⁰⁵.

Die 3-D-Strategie ist bei den Polizeikorps in der Schweiz grundsätzlich anerkannt, drückt Bürgernähe aus und drängt sich für den polizeilichen Ordnungs-

¹⁰⁵ Nationales Sicherheitskonzept Schweiz für die UEFA EURO 2008, Ziffer 8.1.1, S. 26

dienst auf. Dagegen eignet sich die Anwendung der ersten beiden Stufen kaum bei Personen, die sich nicht gesprächsbereit zeigen und die Gewalttätigkeiten oder andere Ausschreitungen im Voraus planen und suchen. Gegenüber solchen Gewalttätigen ist es unerlässlich, im Voraus enge Grenzen zu setzen, Verbote auszusprechen und die Missachtungen dieser Anordnungen ohne Dialog bereits im Vorfeld mit geeigneten Massnahmen zu unterbinden oder schon im Keim zu ersticken.

Im Interesse der Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips gelangt in diesen Fällen, der Situation entsprechend, die Deeskalationsstrategie zur Anwendung. Die Polizei vermeidet wenn möglich, provokativ aufzutreten, zeigt aber dennoch Stärke. Sie macht klar, was Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Kundgebungen nun zu befolgen haben, erzwingt allenfalls im Vorfeld getroffene Abmachungen und setzt den Schutz von Sicherheit und Ordnung nötigenfalls mit Gewalt durch¹⁰⁶.

4.3.10 Beurteilung des Einsatzes

Die Zielsetzungen des Einsatzes sowie Bestand und Aufbau des Einsatzverbands waren gestützt auf die wenigen verfügbaren Nachrichten und deren Auswertung verantwortungsbewusst und lagegerecht. Aufgrund der Vorbereitungen und der Einsatzplanung war der Verband imstande, das Grunddispositiv am 6. Oktober 2007 rechtzeitig zu beziehen. Dieses Dispositiv stützte sich schwergewichtig auf einen erkennbaren stationären und einen mobilen Raumschutz sowie auf eine verdeckte Raumaufklärung

Die Ausschreitungen in der unteren Altstadt und auf dem Bundesplatz, die teilweise im Bereich der unteren Altstadt vorbereitet wurden, waren vom flexiblen und möglicherweise geplanten und gelenkten Vorgehen der Gewalttätigen geprägt. Das bewegliche Verhalten der Gegenseite zwang den GEL, die eigenen Mittel aufzuteilen, umzugliedern und den Gewalttätigen hinterherzuschicken. Diese Massnahmen stellten die Einsatzleitung und die Einsatzkräfte vor grosse Probleme.

Der in einer ausserordentlichen Spannungslage und unter Zeitdruck gefasste Entschluss, die Raumsicherung beim Bundesplatz zur Unterstützung des eingeschlossenen und gefährdeten Detachements abzuziehen, ist unter diesem Aspekt nachvollziehbar.

¹⁰⁶ Vgl. auch Bericht PUK 2003, S. 65

Es fragt sich aber, ob dies mit einer von Beginn an eingeplanten grossen freien Reserve in der Hand des GEL möglicherweise zu verhindern gewesen wäre.

4.4 Einfluss des Überzeitabbaus

Der angeordnete Überzeitabbau beeinflusste die Bemessung des Bestands der Einsatzkräfte nicht. Er führte indessen zu einer ungewohnten personellen Zusammensetzung der Einsatzleitung sowie zu einer Aufklärung mit Mitarbeitern ohne genügende Einsatzerfahrung¹⁰⁷.

4.5 Gesamtbeurteilung

Der Einsatz vom 6. Oktober 2007 wurde zeit- und sachgerecht vorbereitet und geplant. Die Nachrichtenbeschaffung erbrachte nur dürftige Erkenntnisse über das zu erwartende Mass an gewalttätigen Ausschreitungen und die Art des Vorgehens der Gegenseite. Die Bemessung des Bestands der Einsatzkräfte erfolgte auf der Grundlage von bisherigen Erfahrungen aus einer Vielzahl von friedlichen und unfriedlichen Ordnungsdienstleistungen bei friedlichen und unfriedlichen Veranstaltungen, beruhte aber auf einer Unterschätzung der kommenden Ereignisse.

Die Kundgebung der SVP wurde mit den Organisatoren abgesprochen und polizeilich begleitet. Die Gegenkundgebung wurde trotz fehlender Bewilligung geduldet und polizeilich überwacht.

Bis zum Zeitpunkt der gefährlichen Einkesselung eines beträchtlichen Teils der eigenen Einsatzkräfte gelang es auch, gegen die gewalttätigen Ausschreitungen wirkungsvoll durchzugreifen. Der Abzug der Raumsicherung ermöglichte aber die unannehmbaren Vorfälle auf dem Bundesplatz.¹⁰⁸

Der Kommandant der Stadtpolizei beaufsichtigte die Vorbereitungen, die Einsatzplanung und den Einsatz. Er wirkte bei den Verfahren für die Erteilung bzw. Verweigerung der Bewilligungen für die Kundgebung und die Gegenkundgebung mit, war über die Entwicklung der Nachrichtenlage sowie über Gang und Gehalt der Vorkehrungen im Bild, legte den Bestand des Verbands

¹⁰⁷ Besprechung Einsatz mit Vertretern Kommando Stadtpolizei vom 8.11.2007

¹⁰⁸ Von den total rund CHF 215'000.00 Forderungen wegen Sachbeschädigungen entfallen gemäss Angaben des Generalsekretariates SUE vom 06.12.2007 rund CHF 185'000.00 auf die Schäden am Bundesplatz.

fest, nahm an der Befehlsgebung eines Detachements teil und liess sich an der Befehlsgebung beim anderen Detachement vertreten. Während des Einsatzes orientierte er sich unmittelbar vor Ort über die Geschehnisse. Nach dem Einsatz wurde er von den Vertretern der Medien stark in Anspruch genommen, weshalb er nicht in der Lage war, am gleichzeitig stattfindenden Nachberichterungsrapport anwesend zu sein¹⁰⁹.

4.6 Empfehlungen

Über die Vorbereitung, Planung und Durchführung des Einsatzes – insbesondere über die Umstände und Folgen des Abzugs der Raumsicherung auf dem Bundes- und Bärenplatz - erfolgte eine umfassende innerbetriebliche Auswertung, wobei auch Einzelheiten kritisch hinterfragt wurden. Diese Auswertung erbrachte Erkenntnisse in organisatorischer, operationeller und logistischer Hinsicht und zeigte Handlungsbedarf auf. Die vorliegende Expertise führt im Wesentlichen zu entsprechenden Empfehlungen:

- Die Grunddispositive und die Einsatztaktik im unfriedlichen Ordnungsdienst sind aufgrund der von den gewaltbereiten Gruppen am 06. Oktober 2007 gewählten Vorgehensweise zu überprüfen¹¹⁰.
- Die Effizienz der Nachrichtenbeschaffung im Vorfeld von Kundgebungen sollte verbessert und erweitert werden. Insbesondere sollten mehr und neue Nachrichtenquellen erschlossen werden¹¹¹.
- Die Aufklärung vor und während des Einsatzes muss verbessert werden. Es sollte geprüft werden, ob sie mit Überwachungseinrichtungen - und allenfalls mit welchen - unterstützt werden könnte.
- In Ausbildung und Einsatzplanung sowie bezüglich Ausrüstung sind Massnahmen zu prüfen, welche es ermöglichen, verteilt und beweglich auftretende Gruppen von gewaltbereiten Personen rechtzeitig zu erkennen und an Gewaltakten zu hindern.
- Bei potentiell unfriedlichen Kundgebungen sind genügend grosse Einsatzreserven in der Hand der Einsatzleitung einzuplanen und bereitzustellen.

¹⁰⁹ Besprechung Einsatz mit Vertretern Kommando Stadtpolizei vom 8.11.2007

¹¹⁰ Bericht, S. 15

¹¹¹ Bericht, S. 16

- Der Befehlsweg zur Übermittlung von Aufträgen im Einsatz ist zu überprüfen und zu vereinheitlichen¹¹².
- Das polizeiliche Funknetz sollte so ausgebaut und allenfalls mit redundanten Kommunikationsmitteln ergänzt werden, dass auch sehr hohe Belastungsspitzen im Einsatz bewältigt werden können.
- Es ist zu prüfen, den Lageraum mit einer Einrichtung zur elektronischen Lagedarstellung auszurüsten, damit die Einsatzleitung jederzeit über die Position ihrer Einsatzkräfte und über die gesamte Lage in Echtzeit orientiert ist¹¹³.

5 Information

5.1 Vorbereitung der Information

5.1.1 Einleitung

Die Kommunikation grösserer Ereignisse erfolgt in der Regel in verschiedenen Phasen (Vorbereitungsphase, Ereignisphase, Nachphase). In jeder dieser Phasen sind es unterschiedliche Mediengattungen, welche die Berichterstattung prägen.

In der Vorbereitungsphase kommt den Printmedien die grösste Bedeutung zu. Sie setzen die Themen und berichten darüber; redaktionelle Kommentare ergänzen das Bild, das in der Öffentlichkeit allmählich entsteht. In dieser Phase können alle potentiellen Protagonisten auf die Berichterstattung Einfluss nehmen, indem sie Medienkonferenzen abhalten, Mediencommuniqués veröffentlichen und von sich aus oder auf Anfrage zu Publiziertem Stellung nehmen.

Am Ereignistag selber ist es naturgemäss das Radio, das als schnellstes und flexibelstes Medium mit seiner Berichterstattung die ersten Eindrücke über ein Ereignis prägt. Live-Berichte und ungesicherte Stellungnahmen vermitteln erste Emotionen und geben Betroffenheit wieder. Für Behörden und Polizei ist das Radio in dieser Phase zudem ein Steuerungsinstrument, um Ratschläge und Verhaltensempfehlungen an die Bevölkerung abzugeben.

Kurz nach einem Ereignis beginnt die Phase, in der das Fernsehen die Berichterstattung prägt. Die aktuellen Bilder und die ersten gesprochenen Kommentare

¹¹² Bericht, S. 16

¹¹³ Bericht, S. 17

sind in besonderem Masse dazu geeignet, die Öffentlichkeit zu beeindrucken. Behörden und Polizei haben keine Einflussmöglichkeit mehr auf die Berichterstattung. Ihre Rolle konzentriert sich jetzt darauf, über Vorgefallenes zu informieren.

In der Nachphase übernehmen die Printmedien (Tages- und Wochenzeitungen, je nach Ereignis auch ausländische Presse) wieder die Themenführung. Aus zeitlicher Distanz berichten, analysieren und kommentieren sie die Ereignisse. Details werden nachrecherchiert, neue Auskunftspersonen befragt. Forderungen werden stipuliert, Konsequenzen gefordert.

Die geschilderte Mechanik kann folgendermassen dargestellt werden:

Phase	Relevante Medien	Inhalt	Einflussnahme- möglichkeit der Behörde
1. Vorbereitungsphase Wochen voraus	Tageszeitung Gratiszeitung Wochenpresse	Berichterstattung Communiqués Pressekonferenzen Abgefragte Aussagen Richtigstellungen Kommentare Leserbriefe	Hohe Einflussnahme Behörden können Themen setzen
2.1. Ereignisphase Am Tag selber Vor dem Ereignis	Tageszeitung Radio	Letzte Vorschauen Leit-Informationen	Hohe Einflussnahme Behörden können letzte Empfehlungen abgeben
2.2. Ereignisphase Am Tag selber Während des Ereignisses	Radio	Berichterstattung Live-Einschaltungen Erste Statements Erste Wertungen	Beschränkte Einflussnahme Auskunft erteilen
2.3. Ereignisphase Am Tag selber Kurz nach dem Ereignis	Fernsehen Radio	Erste Bilder Erste Fernsehinterviews Berichterstattung von	Beschränkte Einflussnahme Medienkonferenzen Mediencommuniqués abgeben

		Medienkonferenzen	Auskunft erteilen
3.1. Nachphase Am Tag danach	Tageszeitung Sonntagspresse Fernsehen	Ausführliche Be- richterstattung in Wort und Bild Kommentare	Keine Einflussnah- me mehr Nur noch Reaktion möglich
3.2. Nachphase Später	Tageszeitung Wochenzeitung (Weltwoche, WOZ) Ausländische Presse	Ausführliche Be- richte mit Wertun- gen Leserbriefe Politische Aktivitä- ten	Keine Einflussnah- me mehr Nur noch Reaktion möglich

5.1.2 Massgebliche Grundlagen

Seitens der Stadtpolizei besteht für den Mediendienst ein „Leitfaden für die Medienarbeit“ (Oktober 2006), der auch für die Informationsarbeit am 06. Oktober 2007 als Grundlage diente.

Der Mediendienst hat sich im Hinblick auf den 06. Oktober auf der Grundlage bestehender Gesetze und Reglemente¹¹⁴ vorbereitet. Was geplant werden konnte, war geplant. Dazu beigetragen haben auch standardisierte Abläufe, die für grössere Ereignisse bis ins Detail vorbereitet sind.

5.1.3 Informationsleistung aus Sicht der Polizei

5.1.3.1 Vor dem Einsatz

Ein undatiertes, internes Papier der Direktion SUE, das zwischen dem 15. und 20. September 2007 verfasst und vom Kommandanten der Stadtpolizei ergänzt und genehmigt wurde¹¹⁵, bestimmt die Informationsstrategie vor und nach dem 6. Oktober 2007¹¹⁶. Es sah unter anderem vor, dass die Stadtpolizei die operativen und der Direktor SUE die politischen Inhalte kommuniziere, wobei vor jeder Kommunikation eine gegenseitige Absprache stattfinden solle.

¹¹⁴ „Leitfaden für die Medienarbeit“, Oktober 2006; Stadtpolizei Bern, Dienstbefehl Information vom 01.02.2000; „Polizeieinsätze: Merksätze im Umgang mit den Medien“, ohne Datum

¹¹⁵ Mail vom 20.09.2007

¹¹⁶ Direktion SUE, „Kommunikationsstrategie für die Kundgebungen der SVP und von Daniele Jenni vom 6. Oktober 2007“

Im wesentlichen hält das Papier die folgende Strategie fest:

a) Im Hinblick auf die Kommunikation vor dem 6. Oktober 2007 werden im erwähnten Dokument zunächst acht Ziele der Kommunikation genannt. Die Visionierung der Medienberichterstattung vor dem 6. Oktober zeigt, dass sieben davon als insgesamt erfüllt bezeichnet werden können. Hingegen wurde das Ziel „Die Öffentlichkeit weiss, was beim Treffen zwischen dem Direktor SUE, dem Polizeikommandanten und Daniele Jenni wirklich besprochen wurde“ nicht erreicht. Bis zu den Ereignissen vom 6. Oktober 2007 hat der Direktor SUE dies in den Medien nie klar kommuniziert. Dadurch ist in der öffentlichen Wahrnehmung eine Unklarheit entstanden.

Dass der Direktor SUE auf eine explizite Richtigstellung verzichtet hat, ist umso erstaunlicher, als im erwähnten Dokument ein allfälliges „Wording“ für diese Frage vorbereitet wurde. Offenbar waren sich auch die Verfasser dieses Dokuments bei der Direktion SUE darüber im klaren, dass es sich hier um einen kritischen Punkt handle. Eine Analyse dieses „Wordings“ ergibt allerdings, dass, wäre es je zur Anwendung gelangt, dadurch auch keine Klärung stattgefunden hätte, da die einfache und klare Aussage, die Veranstaltung sei nicht erlaubt und bleibe nicht erlaubt, nicht enthalten ist. Die Aussage von D. Jenni in den Medien wäre damit nicht klar widerlegt worden¹¹⁷.

Die im gleichen Dokument ebenfalls enthaltene Regieanweisung, dass zu dieser Frage in erster Linie der Direktor SUE und nur im dargelegten Umfang kommuniziere und der Polizeikommandant lediglich die Angaben des Direktors SUE bestätige, lässt auf die Absicht einer defensiven Information schliessen und nicht auf den Willen, eine Aussage, die in den Medien zwar wiederholt publiziert wurde, aber gemäss Aussage des Direktors SUE¹¹⁸ so nicht zutraf, richtig zu stellen.

b) Bei den Dispositionen darüber, wer vor dem 6. Oktober 2007 zu kommunizieren habe, wird festgehalten, dass grundsätzlich nur auf Anfrage kommuniziert werde. Eine aktive Kommunikation war erst dann vorgesehen, wenn die Kundgebungen zu einem nationalen Wahlkampfthema würden: „Besondere Umstände verlangen besondere Massnahmen. So wäre beispielsweise ein gemeinsamer Auftritt des Direktors SUE und der POL in Betracht zu ziehen“. Offenbar hat man trotz Berichterstattung in lokalen, regionalen und nationalen

¹¹⁷ Vgl. Direktion SUE, „Kommunikationsstrategie für die Kundgebungen der SVP und von Daniele Jenni vom 6. Oktober 2007“, Ziffer A) 4., S. 4

¹¹⁸ Besprechung vom 20.11.2007 mit Direktor SUE

Medien¹¹⁹ die sich für den 6. Oktober ankündigenden Ereignisse nicht als besondere Umstände eingestuft, die besondere Massnahmen verlangen.

c) In der Kommunikationsstrategie wird festgehalten, dass solange auf Anfrage kommuniziert werde, als „das mediale Interesse im überschaubaren Rahmen bleibt“. Diese passive Kommunikation solle zum Ausdruck bringen, dass „alles normal verläuft“. Eine Umstellung auf aktive Kommunikation solle nur erfolgen, wenn die Kundgebungen zu einem „grossen, nationalen Medienthema“ würden. Ob das mediale Interesse im überschaubaren Rahmen blieb, kann nicht beurteilt werden. Mit Sicherheit kann hingegen festgehalten werden, dass das Thema nationale Aufmerksamkeit erweckte. Dass dennoch die Haltung der passiven Kommunikation beibehalten wurde, und dies zu einem Zeitpunkt, da die Medien behördliche Klarstellungen mit grösster Wahrscheinlichkeit aufgenommen und wiedergegeben hätten, hat in der Öffentlichkeit zu einer Situation geführt, die weder den Zielsetzungen der Direktion SUE entsprach, noch den Absichten des Direktors SUE. Dennoch wurde nicht auf aktive Informationsgestaltung umgestellt.

d) In Bezug auf die Kommunikation nach den Kundgebungen wurden für die beiden möglichen Fälle „keine Ausschreitungen“ bzw. „es haben Ausschreitungen stattgefunden“ verschiedene Kommunikationsziele bestimmt. Für den zweiten Fall war eines der Ziele, die Öffentlichkeit so zu informieren, dass sie anschliessend wissen sollte „was genau am 6. Oktober 2007 passiert ist“. Es ist anzunehmen, dass die in Aussicht genommene Medienkonferenz ursprünglich deshalb auf Sonntag, 7. Oktober 2007, vormittags, angesetzt wurde, um der Öffentlichkeit eine möglichst präzise Übersicht über die Ereignisse zu geben. Die Ereignisse haben die Verantwortlichen dazu bewogen, die Medienkonferenz doch bereits am Samstag, 6. Oktober 2007 um 19:00 Uhr durchzuführen. Dafür ist in der Kommunikationsstrategie weder ein „Wording“ noch ein präziser Ablauf mit Rollenaufteilung enthalten.

Der Mediendienst der Stadtpolizei war vor den Ereignissen sowohl korpsintern als auch -extern aktiv. Die interne Tätigkeit konzentrierte sich auf die Teilnahme an Rapporten, die Bereitstellung des Einsatzplanes der Fach-Mitarbeitenden¹²⁰ und die laufende Information der Mitarbeitenden. Gleichzeitig musste der Mediendienst der Stadtpolizei regelmässig an Medien, Privatper-

¹¹⁹ z.B.: Blick, 28.09.2007 „Dicke Luft vor SVP-Demo“; Der Bund, 29.09.2007 „Der biedere Gemeinderat und die Brandstifter“; BZ, 02.10.2007 „Kein Routine-Wochenende“; NZZ, 04.10.2007 „Aufgeheizte Stimmung im Berner Wahl-Event“.

¹²⁰ Besprechung mit Kommandant Stadtpolizei und Chef Mediendienst Stadtpolizei vom 14.11.2007

sonen und Geschäfte Auskunft geben. In Bezug auf die Medienberichterstattung zum Gespräch des Direktors SUE mit dem Organisator "Schwarzes Schaf" vom 14. September 2007 erfolgte keine Unterstützung von Seiten des Mediendienstes der Stadtpolizei. Der Mediendienst hat für den 01. Oktober 2007 eine Medienmitteilung zur Richtigstellung der Pressemeldung betreffend "Tolerieren der Gegenkundgebung" vorbereitet, die nicht veröffentlicht wurde (der damals zuständige Vertreter des Generalsekretariates SUE und der damals zuständige Vertreter des Kommandanten der Stadtpolizei kamen überein, an der passiven Information auf Anfrage gemäss der oben erwähnten Kommunikationsstrategie der Direktion SUE festzuhalten)¹²¹, und hat am 03. Oktober 2007 eine Medienmitteilung über Verkehrsbeschränkungen publiziert.

5.1.3.2 Während des Einsatzes und nachher

Das grosse Medieninteresse erforderte im Rahmen der Erstinformation eine laufende Auskunftserteilung durch den Mediendienst der Stadtpolizei¹²². Der Direktor SUE hat während des Einsatzes, nach Rücksprache mit dem Mediendienst der Stadtpolizei keine Statements an die Medien abgegeben. Eine Medienkonferenz war für Sonntagvormittag geplant und den Medien bereits mündlich in Aussicht gestellt. Aufgrund des Druckes, den die Ereignisse erzeugten, wurde sie auf Samstagabend, 19:00 Uhr, vorverlegt. Vor dieser Medienkonferenz erfolgten Absprachen zwischen dem Direktor SUE, dem Stadtpräsidenten und dem Polizeikommandanten¹²³.

5.2 Ablauf der Information

5.2.1 Durch Behörden und Polizei

Die Medienarbeit war an die Einsatzplanung¹²⁴ angelehnt und im wesentlichen auf das Erteilen von Auskünften angelegt¹²⁵.

Die Medienkonferenz am Ereignistag selber wurde kurzfristig beschlossen und angesagt, um insbesondere die Sonntagspresse und die elektronischen Medien

¹²¹ Bericht, S.8; Direktor SUE, Mail vom 14.12.2007 mit Kommunikationskonzept im Anhang

¹²² Bericht, S. 19

¹²³ Bericht, S. 19

¹²⁴ Bericht, S. 8

¹²⁵ Bericht, S. 8

strukturiert und aus erster Hand informieren zu können¹²⁶. Die Vertreter der Polizei gingen bis weit in den Samstagnachmittag hinein davon aus, dass eine Orientierung von Medien und Öffentlichkeit im Rahmen einer Medienkonferenz besser erst am Sonntag erfolge. Bis dann wären die Fakten gesicherter und die Stimmung weniger emotional. Sie hätten dieser Variante letztlich bis zum Schluss den Vorrang gegeben.

Unter dem Druck der Ereignisse und der Medienanfragen haben der Direktor SUE, der Kommandant der Stadtpolizei, der Front-Offizier und der Chef Mediendienst der Stadtpolizei um ca. 17.00 Uhr beschlossen, bereits am Samstagabend eine Medienkonferenz durchzuführen. Diese fand um 19.00 Uhr im Schulungsraum der Stadtpolizei Bern statt. Eingeladen hat der Chef Mediendienst im Namen des Direktors SUE und des Kommandanten der Stadtpolizei¹²⁷.

Wegen des Zeitdrucks war es kaum mehr möglich, die genaue Zuteilung der Rollen und die Abstimmung der Aussagen für die Medienkonferenz vorzunehmen. Es konnten nicht jene Botschaften vermittelt werden, die man platzieren wollte¹²⁸.

5.2.2 In den Medien

Die sich abzeichnenden Ereignisse vom 06. Oktober 2007 werden knapp drei Wochen vorher zum Medienthema und zwar mit der Berichterstattung über die Anfrage des Komitees „Schwarzes Schaf“ um eine Bewilligung für eine "Anti-SVP Demo". Am 14. September 2007 berichtet www.espace.ch, unter dem Titel „Das Hickhack um die Bewilligung geht weiter“ wörtlich: „Doch Polizeidirektor Hügli lässt sich nicht unter Druck setzen: 'Eine unbewilligte Demo wird die Polizei allenfalls auflösen'.“ Die Organisation "Schwarzes Schaf" behauptet dagegen, der Direktor SUE habe in Aussicht gestellt, die Veranstaltung würde von der Polizei toleriert, solange sie gewaltfrei ablaufe¹²⁹.

Die Direktion SUE und die Polizei liessen auf Anfrage jeweils verlauten, das Korps bereite sich sorgfältig auf das schwierige Wochenende vor¹³⁰. Seitens

¹²⁶ Bericht, S. 19; Besprechung mit Kommandant Stadtpolizei und Chef Mediendienst Stadtpolizei vom 14.11.2007

¹²⁷ Stadtpolizei Bern, Einladung zur Medienkonferenz, 06.10.2007

¹²⁸ Besprechung mit Kommandant Stadtpolizei und Chef Mediendienst Stadtpolizei vom 14.11.2007

¹²⁹ *Berner Zeitung* und andere, 15.09.2007

¹³⁰ www.espace.ch, 04.10.2007

des stellvertretenden Chefs Mediendienst der Stadtpolizei wurde darauf hingewiesen, dass man Kenntnis davon habe, dass auf linker und rechter Seite extreme Kreise im Internet mobilisieren und zu Gewalt aufrufen würden¹³¹.

Am Nachmittag des Kundgebungstages haben die Radiostationen über verschiedene Veranstaltungen in Bern berichtet. Die Ausschreitungen in der Innenstadt dominierten die Berichterstattung vorerst nicht. Die Zerstörungen auf dem Bundesplatz rückten die Ereignisse in Bern jedoch plötzlich ins Rampenlicht.

In den darauf folgenden Tagen, insbesondere am Sonntag, 07. Oktober 2007 und am Montag, 08. Oktober 2007, haben sich sowohl die lokalen und regionalen Medien, wie auch teilweise die nationalen Medien mit den Ereignissen in Bern befasst. Es folgten rasch Schuldzuweisungen (an den Polizeikommandanten: z.B. Nationalrat Hermann Weyeneth im Langentaler Tagblatt vom 08. Oktober 2007 unter dem Titel „Polizeiaufmarsch war karnevalistisch“, „Es ist das Problem des verantwortlichen Polizeikommandanten“). Forderungen nach politischen Konsequenzen konterte der Direktor SUE in einem Interview in der Berner Zeitung vom 08. Oktober 2007. Auf die Frage, ob er als Polizeidirektor nicht zurücktreten müsse, sagte er: „Nein. Für die Verwüstungen auf dem Bundesplatz muss die Verantwortung bei der Organisation Schwarzes Schaf gesucht werden. Sie hat zur unbewilligten Gegendemo aufgerufen.“. Die Fähigkeit der Stadt Bern, Austragungsort für die Spiele der bevorstehenden Euro 08 zu sein, wurde von SVP-Politikern angezweifelt. „Nehmt Bern die Euro 08 weg!“ titelte der Sonntagsblick am 07. Oktober 2007 und zitierte Nationalrat Ulrich Giezendanner: „Wie will sie (gemeint war die Berner Polizei) die Euro 08 durchführen, wenn sie nicht einmal eine Parteiveranstaltung schützen kann?“. Ereignisse und Euro 08 wurden auch in der Westschweizer Presse miteinander in Verbindung gebracht: „On ne veut pas ça à l’Euro“¹³². Ähnlich haben sich zahlreiche Leserbriefschreiberinnen und -schreiber geäußert, deren Texte z.B. in der Berner Zeitung vom 08. Oktober 2007 unter dem Titel „Die Behörden haben versagt“ zusammengefasst wurden. Auch die Kommunikation nach den Ereignissen wurde kritisiert: „Dass der Berner Polizeidirektor und der Kommandant der Stadtpolizei am Abend des Krawalltages sich in ihrer Strategie bestätigt sahen, grenzt an eine besondere Art des schwarzen Humors.“¹³³

Die Berichterstattung in den Medien in den Tagen direkt nach den Ereignissen

¹³¹ 20Minuten, 03.10.2007

¹³² Le Matin, 08.10.2007

¹³³ NZZ, 08.10.2007

gibt die Dramatik des Samstagnachmittags wieder. Insbesondere die von den elektronischen Medien gezeigten Bilder vom Bundesplatz lösten starke Emotionen aus¹³⁴. Zwischen den Aussagen des Kommandanten der Stadtpolizei¹³⁵ und den Medienberichten besteht keine wesentliche Diskrepanz.

Auch in den folgenden Tagen und Wochen haben die Ereignisse vom 06. Oktober 2007 in den Medien weiterhin Wellen geworfen¹³⁶.

Die offizielle Informationspraxis wurde im Grundsatz nicht geändert, sondern ist weitgehend reaktiv geblieben bis am 10. Oktober 2007 der Gemeinderat an einer Medienkonferenz das weitere Vorgehen bezüglich Aufarbeitung der Vorkommnisse bekannt gab.

5.3 Lagebeurteilung durch den Mediendienst der Stadtpolizei

5.3.1 Auskunft des Mediendienstes

„Für die Polizeiinformation ist der Polizeikommandant verantwortlich. Die Information der Öffentlichkeit ist Aufgabe des Mediendienstes, welcher sich nach den Vorgaben des kantonalen Rechts richtet“¹³⁷. Während der ganzen Berichterstattung sei auf eine klare Trennung von operativer und politisch / strategischer Information geachtet worden. Der Chef Mediendienst der Stadtpolizei bemerkt, dass er, was die Medienarbeit betreffe, von den Ereignissen letztlich nicht überrascht worden sei. Er weist darauf hin, dass es „aus seiner Sicht im Vorfeld, im Zusammenhang mit der Pressekonferenz und im Nachgang zu den Ereignissen aber Entscheide“ gegeben habe, „welche er wohl mitgetragen, die er aber, hätte er alleine entscheiden können, anders getroffen hätte“¹³⁸.

5.3.2 Behauptete Aussage in den Medien betreffend Tolerieren der Gegenkundgebung "Schwarzes Schaf"

Diese hat die Informationstätigkeit der Polizei erschwert. Gestützt auf die bereits erwähnte Kommunikationsstrategie der Direktion SUE war festgelegt, dass die Stadtpolizei die operativen und der Direktor SUE die politischen In-

¹³⁴ Tele Bärn, 06.10.2007 und Rundschau SF DRS vom 09.10.2007

¹³⁵ Bericht, S. 19 ff

¹³⁶ ZDF strahlt am Tag der Ereignisse Bilder aus Bern aus; NZZ, 08.10.2007

¹³⁷ Ergänzung zum Bericht aus Sicht des Mediendienstes vom 29.10.2007

¹³⁸ Ergänzung zum Bericht aus Sicht des Mediendienstes vom 29.10.2007

halte kommuniziert¹³⁹.

5.4 Informationsführung und -arbeit durch den Mediendienst der Stadtpolizei

Generell war die Informationsvorbereitung erschwert, weil der Chef Mediendienst Stadtpolizei im Vorfeld des 06. Oktober 2007 in den Ferien weilte. Der Kontakt mit dem stellvertretenden Chef Mediendienst Stadtpolizei habe aber jederzeit bestanden¹⁴⁰.

Während der Ereignisse selber waren sowohl der Kommandant der Stadtpolizei wie auch der Leiter des Mediendienstes der Stadtpolizei und sein Stellvertreter in der Berner Innenstadt unterwegs. Der Leiter Mediendienst konzentrierte sich mehr auf die SVP-Veranstaltung, sein Stellvertreter hielt sich eher in der Nähe der Demonstrationen auf. Sie standen dauernd miteinander in Kontakt. Der Kommandant der Stadtpolizei hat sich jeweils dorthin bewegt, wo es ihm aufgrund der Entwicklung der Lage angebracht schien.

Für die Kommunikation war festgelegt, dass nur der Mediendienst der Stadtpolizei Auskunft gebe. Über weitergehende Kommunikation (z.B. eine Medienkonferenz nicht erst am Sonntag) sollte später disponiert werden.

Mit zunehmender Dramatisierung der Ereignisse wurden zahlreiche Personen aus Behörden und Polizei mit Medienanfragen konfrontiert, sodass eine strukturierte Auskunftserteilung erschwert war.

5.5 Beurteilung

Aus informationsspezifischer Sicht fallen insbesondere drei Bereiche auf:

5.5.1 Schwierige Rahmenbedingungen

Die Rahmenbedingungen, die sich für die Medienarbeit im Zusammenhang mit den Ereignissen vom 06. Oktober 2007 ergeben hatten, waren schwierig und liessen eine kohärente Information fast nicht zu.

Die nicht berichtigte und immer wieder zitierte angebliche Aussage des Direktors SUE hat zu einer Unsicherheit geführt, die der Mediendienst von sich aus

¹³⁹ Direktion SUE, Kommunikationskonzept, a. a. O.

¹⁴⁰ Besprechung mit Kommandant Stadtpolizei und Chef Mediendienst Stadtpolizei vom 14.11.2007; Besprechung mit dem Leiter Informationsdienst der Stadt Bern vom 12.12.2007

nicht klären konnte.

Dabei wäre eine Richtigstellung angezeigt gewesen: Die Korrektur einer offensichtlich falschen Aussage, die in der Öffentlichkeit ein offensichtlich falsches Bild entstehen lässt, muss in der Regel offiziell erfolgen. Eine entsprechende Aussage des Direktors SUE hätte bezüglich einer allfälligen Beschwerde gegen die Abweisung des Kundgebungsgesuchs "Schwarzes Schaf"¹⁴¹ höchstens bewirken können, dass er für deren Behandlung hätte in den Ausstand treten müssen.

Aus informationsspezifischer Sicht müssen Meldungen, die offensichtlich falsch sind, in jedem Fall und unverzüglich korrigiert werden, weil sie die Entwicklung von Ereignissen prägen und die Handlungsmöglichkeiten der Behörden einschränken können.

5.5.2 Ablauf auch mit Eventualitäten planen

Dass für den Samstagabend eine Medienkonferenz zwar in Aussicht genommen, aber nicht vorgängig präzise besprochen worden war, hat sich als verhängnisvoll erwiesen. Zu unklaren Aussagen hat unter anderem geführt, dass sich die Verantwortlichen vor der Medienkonferenz gegenseitig nur in Eile und oberflächlich informieren und absprechen konnten. Die Regel „jede Person eine klare Aussage“ wurde nicht befolgt. Das hat an der Medienkonferenz letztlich zu einer Kommunikation geführt, die aufgrund der publizierten Berichte als Informationsdebakel bezeichnet werden muss und Ausgangspunkt für viel Kritik war.

5.5.3 Weniger „Wording“, mehr situativ angepasste Führung

Bei der Stadtpolizei bestehen bezüglich Medienarbeit vorbereitete Prozesse und es werden allfällige Fragen und deren Antworten vorgängig durchdacht und in Wordings formuliert¹⁴². Auch am 06. Oktober 2007 sind in aller Eile eine Reihe von „Nasty Questions“ vorbereitet worden¹⁴³.

Die Vorbereitung auf die fragliche Medienkonferenz war vom Zeitdruck geprägt. Die notwendigen Absprachen, die wesentlichen Aussagen und die Rol-

¹⁴¹ vgl. Bericht, S. 4

¹⁴² Besprechung mit Kommandant Stadtpolizei und Chef Mediendienst Stadtpolizei vom 14.11.2007

¹⁴³ Dokument Stadtpolizei vom 06.10.2007

lenverteilung wurden nicht klar genug festgelegt. Jeder Redner an einer Medienkonferenz muss eine klare Botschaft vermitteln, die im Voraus bestimmt ist. Diese Botschaften müssen zueinander passen und vorgängig koordiniert sein.

Vorbereitung entbindet aber nicht davon, situativ den richtigen Ton zu finden und die Fakten so zu präsentieren, dass sie ins emotionale Umfeld passen. Wenn die Fernsehzuschauerinnen und -zuschauer gerade Bilder von Krawallen auf dem Bundesplatz gesehen haben und möglicherweise noch das Bild der umstürzenden Milchkanne vor Augen haben (zentrales Symbolbild für diesen Nachmittag!), ist es ungeschickt, wenn anschliessend ausgeführt wird, die Polizei habe „ihr Minimalziel erreicht, indem es ihr gelungen sei, eine direkte Konfrontation zwischen den Linksautonomen und den SVP-Anhängern zu verhindern¹⁴⁴“. Die beiden Impressionen unmittelbar nacheinander müssen auf das Publikum grotesk wirken, auch wenn sie für sich allein betrachtet stimmen mögen. Ebenfalls die an diesem Abend auch auf Tele Bärn gezeigten Krawallbilder machen solche Aussagen für den Zuschauer schwer verständlich.

Droht die Gefahr, solche missverständliche Eindrücke zu vermitteln, muss das vorbereitete „Wording“ verlassen und die entsprechende Aussage in einen emotional nachvollziehbaren Kontext gestellt werden.

5.6 Empfehlungen

5.6.1 Klare Kommunikation

Unklare oder falsche Aussagen in den Medien sind unverzüglich zu korrigieren. Solange in der Öffentlichkeit ein diffuses Bild über die Sach- und Rechtslage besteht, ist keine stringente Kommunikation möglich. Auch öffnet das dadurch entstehende Vakuum attraktiven Handlungsspielraum für jene, die ihn nutzen wollen.

5.6.2 Politische und polizeiliche Kommunikation zusammenlegen

Die politische und polizeiliche Kommunikation müssen, sofern sie nicht eindeutig nur die eine oder die andere Seite betreffen, in enger Absprache, oder noch besser, aus einer Hand erfolgen. Getrennte Information und Informationskompetenz führt in solchen Fällen zwangsläufig zu abweichenden Aussagen in

¹⁴⁴ SF 1, Tagesschau vom 07.10.2007; NZZ am Sonntag, 07.10.2007

den Medien, was die Glaubwürdigkeit aller informierenden Personen untergräbt.

5.6.3 Aktivere Informationspolitik

Insbesondere in der Vorbereitungsphase müssen die politische Behörde und die Polizei ihren Gestaltungsraum nutzen und in den Medien ihre Botschaften und die wesentlichen Rahmenbedingungen klar zum Ausdruck bringen. Auskunftserteilung auf konkrete Anfragen ist unzureichend. Behörden und Polizei haben nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, ihren Standpunkt gegenüber der Öffentlichkeit rechtzeitig, klar und transparent zu kommunizieren.

6 Schlussbemerkungen

Die Sachverhalte und Erkenntnisse dieses Berichts basieren auf der aktuellen Tatsache, dass die Stadtpolizei Bern der Direktion SUE und damit dem Gemeinderat der Stadt Bern unterstellt ist.

Ab 31. Dezember 2007 wird die Stadtpolizei nicht mehr als eigenes Korps existieren und im Rahmen des Konzeptes Police Bern und der entsprechenden Rechtsgrundlagen und Beschlüsse in die Kantonspolizei integriert sein, welche dem Regierungsrat des Kantons Bern unterstellt ist.

Es wird deshalb notwendig sein, zu prüfen, ob und inwiefern die Erkenntnisse aus dem Bericht in der neuen Organisations- und Rechtsstruktur von Bedeutung sind.

In Zukunft ist vorgesehen, dass einerseits die Zuständigkeit für Bewilligungen von Kundgebungen bei der städtischen Exekutive und andererseits die polizeiliche Betreuung der Kundgebungen bei der kantonalen Exekutive liegen sollen. Insbesondere dies wird Klärung, Koordination und allenfalls zusätzliche Rechtsgrundlagen erfordern.

Entsprechender Klärungsbedarf besteht auch bezüglich Zuständigkeiten und Koordination der zukünftigen Informationspraxis vor, während und nach Kundgebungen.