

Vortrag der Kommission für Finanzen, Sicherheit und Umwelt an den Stadtrat**Parlamentarische Initiative (Daniele Jenni, GPB/Franziska Schnyder, GB):
Kein Kundgebungsverbot mehr auf dem Bundesplatz während den Sessi-
onen!****1. Worum es geht**

In der Sitzung des Stadtrats vom 11. Januar 2007 haben Daniele Jenni und Franziska Schnyder eine Parlamentarische Initiative zur Änderung von Art. 6 Abs. 1 des Kundgebungsreglements (KgR) vom 20. Oktober 2005 eingereicht. Die Initiative verlangt die Aufhebung des generellen Kundgebungsverbots auf dem Bundesplatz während den Sessionswochen der eidgenössischen Räte. Sie ist von insgesamt 32 Stadträtinnen und Stadträten unterzeichnet worden, womit das für eine Behandlung notwendige Quorum von 30 Ratsmitgliedern erreicht wurde. Das Büro des Stadtrats hat die Parlamentarische Initiative am 26. Januar 2007 an die FSU überwiesen, die das Geschäft am 30. April und am 17. September beraten und zuhanden des Stadtrats verabschiedet hat.

2. Inhalt der Parlamentarischen Initiative

Die Parlamentarische Initiative zur Aufhebung des Kundgebungsverbots auf dem Bundesplatz wird dem Stadtrat in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs von Art. 6 des KgR unterbreitet und lautet wie folgt:

Art. 6 des Reglements über Kundgebungen auf öffentlichem Grund (Kundgebungsreglement; KgR) erhält folgenden Wortlaut:

Kundgebungen auf dem Bundesplatz

1 Kundgebungen auf dem Bundesplatz werden nicht bewilligt für dortige Marktzeiten, namentlich von Wochenmarkt, Zibelemärit und Graniummärit.

2 Über Ausnahmen in Einzelfällen entscheidet der Gemeinderat.

Geändert wird durch diese Initiative Art. 6 KgR, der heute lautet:

Kundgebungen auf dem Bundesplatz

1 Kundgebungen auf dem Bundesplatz werden für folgende Zeiten nicht bewilligt:

- a. Sessionswochen des eidgenössischen Parlaments für die Zeiten von Montag bis Freitag;
- b. dortige Marktzeiten, namentlich von Wochenmarkt, Zibelemärit und Graniummärit.

2 Über Ausnahmen in Einzelfällen entscheidet der Gemeinderat.

Begründung:

1. Anlässlich der Stadtratssitzung vom 20. Oktober 2005 war der heutige Wortlaut von Art. 6 Abs. 1 KgR dem auf einem Antrag der Stadtratskommission für Finanzen, Sicherheit und Umwelt (FSU) und von Daniele Jenni beruhenden Wortlaut mit 35 zu 34 Stimmen vorgezogen worden (Stadtrats-Protokoll 2005 Nr. 26).

Die vorliegende Parlamentarische Initiative kommt nun auf den Wortlaut dieses in knappster Minderheit verbliebenen Antrags zurück.

2. Gegen das Kundgebungsverbot auf dem Bundesplatz während den Sessionsen hatte die Minderheit nicht nur vorgebracht, dass damit im Vergleich zu Lobbyarbeit und anderen Einwirkungsmöglichkeiten einflussreicher Kreise die Mittel weniger mächtiger Kreise, ihre Anliegen geltend zu machen, benachteiligt würden, sondern auch, dass dieses grundsätzliche Verbot eine rechtswidrige Beschränkung der Grundrechte darstelle.

3. Am 29. November 2006 hob die Regierungsrätin II von Bern auf Gemeindebeschwerde hin zwei Bestimmungen der gemeinderätlichen Verordnung über Kundgebungen auf öffentlichem Grund (Kundgebungsverordnung; KgV) auf. Im Rahmen dieser Entscheidung gV 8.9.9/4-2006 wurde auch das Kundgebungsverbot auf dem Bundesplatz, das an sich nicht direkt zur Beurteilung stand, zum Gegenstand von Erwägungen:

a) „Trotzdem sei angemerkt, dass es in der Tat fraglich wäre, ob die Beschränkung von Kundgebungen auf dem Bundesplatz während Sessionswochen der Überprüfung anhand Art. 19 und 28 KV [Verfassung des Kantons Bern] standhalten würde. Es erscheint bedenklich, dem Volk im Grundsatz die Möglichkeit zu verwehren, seine Meinung während Sessionstagen unmittelbar vor dem Parlamentsgebäude manifestieren zu können.“ (III. B. iv. 10.)

b) „Sollte der Stadtrat ... eine Konkretisierung der Kriterien zur Bewilligungserteilung ... im Rahmen des KgR für angezeigt erachten, so hätte er bei der Ausgestaltung der Regelung den Grundsatz von Art. 19 Abs. 2 KV zu beachten. Ob er letzteres betreffend den Bundesplatz mit Art. 6 KgR ausreichend getan hat, muss bezweifelt werden.“ (III. B. iv. 17.)

4. Aus diesen Ausführungen lässt sich schliessen, dass die Gründe und Bedenken der damaligen Minderheit ernst zu nehmen sind und dass das Kundgebungsverbot auf dem Bundesplatz auf rechtlich wackeligem Boden zu stehen gekommen sein dürfte. Es empfiehlt sich deshalb sicher, die entsprechende Bestimmung auf dem ordentlichen Gesetzgebungsweg im Sinne der vorliegenden Initiative anzupassen. Zuständig dafür ist ausschliesslich der Stadtrat von Bern, nicht etwa auch der Bundesrat oder die eidgenössischen Räte.

Bern, 11. Januar 2007

Parlamentarische Initiative (Daniele Jenni, GPB/Franziska Schnyder, GB), Urs Frieden, Catherine Weber, Myriam Duc, Simon Röthlisberger, Anne Wegmüller, Stefanie Arnold, Natalie Imboden, Miriam Schwarz, Carolina Aragón, Giovanna Battagliero, Gisela Vollmer, Ursula Marti, Claudia Kuster, Annette Lehmann, Hasim Sönmez, Liselotte Lüscher, Andreas Zysset, Margrith Beyeler-Graf, Ruedi Keller, Christof Berger, Thomas Göttin, Hasim Sancar, Michael Aebersold, Patrizia Mordini, Beni Hirt, Sarah Kämpf, Gabriela Bader, Corinne Mathieu, Susanne Elsener, Beat Zobrist

3. Stellungnahme und Antrag des Gemeinderats

Gemäss Art. 61 der GO und Art. 67 GRSR hat der Gemeinderat das Recht, bei der Behandlung von Parlamentarischen Initiativen mitzuwirken und Antrag zu stellen. Am 17. Januar 2007 hat er die vorliegende Initiative an die Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie (SUE) zur Beantwortung überwiesen. Diese verfasste eine Stellungnahme, in der die Aufhebung des generellen Kundgebungsverbots auf dem Bundesplatz während den Sessionswochen abgelehnt wird. Der Gemeinderat genehmigte die ablehnende Antwort am 4. Juli 2007 und beauftragte gleichzeitig den Direktor der SUE mit der Vertretung des Gemeinderats in der vorberatenden Kommission des Stadtrats (GRB 1081). Nachfolgend die gemeinderätliche Stellungnahme im Wortlaut:

„Seit 1925 besteht ein Verbot für Kundgebungen auf dem Bundesplatz während der Sessionsen des eidgenössischen Parlaments. Der Gemeinderat beschloss damals, dass an den Sit-

zungstagen des eidgenössischen Parlaments auf dem Bundesplatz keine Kundgebungen mehr stattfinden dürfen. In den 60er Jahren beschränkte der Gemeinderat das Verbot auf die Sitzungstage von Montag bis Freitag. Das Kundgebungsverbot des Gemeinderats wurde 1995 in Artikel 4 des damaligen Kundgebungsreglements erstmals in einem Gesetz verankert. Anlass bildete die Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993, die bestimmt, dass die Bewilligungspflicht für Kundgebungen auf Gesetzesstufe enthalten sein muss. Das Kundgebungsreglement wurde dem Volk zur Abstimmung vorgelegt, da nicht zuletzt die Bestimmung bezüglich des Bundesplatzes im Stadtrat umstritten war. In der Volksabstimmung vom 26. November 1995 wurde das Kundgebungsreglement mit 64% Ja-Stimmen gegen 36% Nein-Stimmen deutlich angenommen. Das Kundgebungsreglement von 1995 wurde 2005 revidiert, wobei das Kundgebungsverbot neu in Artikel 6 des Reglements über Kundgebungen auf öffentlichem Grund (Kundgebungsreglement; KgR, SSSR 143.1) aufgenommen wurde.

Seit dem Erlass des Kundgebungsverbots im Jahre 1925 hat der Gemeinderat regelmässig die Haltung des eidgenössischen Parlaments und des Bundesrats zum Verbot eingeholt. Parlament und Regierung sprachen sich in der Vergangenheit stets für die Beibehaltung der Einschränkung für Kundgebungen auf dem Bundesplatz aus. Zuletzt haben die damaligen beiden Präsidenten der Parlamentskammern im Jahr 2000 den Gemeinderat gebeten, das Verbot unter keinen Umständen zu lockern. Der Gemeinderat hat beim Erlass des neuen Nutzungskonzepts Bundesplatz im Jahr 2004 den beiden damaligen Parlamentspräsidenten sowie der Bundeskanzlerin die Beibehaltung des Verbots von Kundgebungen während der Sessionen bestätigt. Der Nationalrat befasste sich letztmals am 4. Juni 2007 bei der Beratung der Motion „Aufhebung des Kundgebungsverbots auf dem Bundesplatz“ von Frau Nationalrätin Franziska Teuscher mit dem Kundgebungsverbot. Mit der Motion sollte der Bund beauftragt werden, bei der Stadt die Aufhebung des Kundgebungsverbots zu verlangen. Der Nationalrat lehnte die Motion mit 102 Nein-Stimmen gegen 66 Ja-Stimmen ab und folgte damit der Empfehlung des Büros des Nationalrats.

Der Erlass des Verbots von Kundgebungen auf dem Bundesplatz während der Sessionen des eidgenössischen Parlaments ist eng mit der Geschichte Berns als Bundesstadt verbunden. Ausgangspunkt ist die Garantie für die Parlamentarierinnen und Parlamentarier zur Teilnahme und Abhaltung der Ratssessionen. Die rechtliche Grundlage hierfür fand sich unter anderem im Bundesgesetz über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft vom 26. März 1934 (Garantiegesetz), welches später durch das Gesetz über die Bundesversammlung vom 13. September 2002 (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) abgelöst wurde. Die Garantie kann als Ausfluss der heute noch immer bestehenden Sessionsteilnahmegarantie gemäss Artikel 20 des Parlamentsgesetzes betrachtet werden. Die staatspolitische Kommission des Nationalrats ist in ihrem Bericht vom 1. März 2001 zum Parlamentsgesetz (Bundesblatt 2001; Seite 3534) zum Schluss gekommen, dass die Sessionsteilnahmegarantie wichtiger Bestandteil der parlamentarischen Immunität sei. Die Sessionsteilnahmegarantie sichere *„den freien Zugang zum Parlament und eine Aussetzung von Strafverfahren gegen ein Ratsmitglied während der Session“*.

Die Initiantinnen und Initianten begründen ihre Initiative unter anderem mit rechtlichen Überlegungen. Sie stützen sich dabei auf einen Entscheid der Regierungsrätin II von Bern vom 29. November 2006. Darin wird bezweifelt, ob die Beschränkung von Kundgebungen auf dem Bundesplatz während der Sessionswochen der Überprüfung anhand von Artikel 19 und 28 der Kantonsverfassung standhalten würde. Es erscheine bedenklich, dem Volk im Grundsatz die Möglichkeit zu verwehren, seine Meinung während Sessionstagen unmittelbar vor dem Parlamentsgebäude manifestieren zu können.

Der Gemeinderat teilt die rechtlichen Bedenken der Regierungsstatthalterin II nicht. Beim Kundgebungsverbot handelt es sich um kein absolutes Verbot. Laut Artikel 6 Absatz 2 des Kundgebungsreglements kann der Gemeinderat Ausnahmen zum Kundgebungsverbot bewilligen. Der Gemeinderat hat somit im Rahmen einer sorgfältigen Güterabwägung immer die Möglichkeit, ausnahmsweise eine Kundgebung auf dem Bundesplatz während einer Session zu bewilligen. Er kann damit besonderen politischen Umständen jederzeit Rechnung tragen. Dies hat der Gemeinderat auch schon getan. Die Verhältnismässigkeit des Kundgebungsverbots ist deshalb gewährleistet, zumal während der Sessionen in der Bundesstadt auf anderen Plätzen Kundgebungen ohne weiteres möglich sind. Die heutige Regelung im Kundgebungsreglement berücksichtigt, dass in der Regel das öffentliche Interesse an einem ungehinderten Zugang der Parlamentarierinnen und Parlamentarier zum Parlamentsgebäude und an einer freien Willensbildung und –ausübung der Parlamentsmitglieder die Interessen der jeweiligen Kundgebungsveranstalterinnen und –veranstalter überwiegt.

Der Gemeinderat sieht die Stadt Bern für das eidgenössische Parlament in der Rolle der Gastgeberin. Parlament und Bundesrat haben in der Vergangenheit stets den Wunsch geäußert, dass Kundgebungen während der Sessionen nicht auf dem Bundesplatz stattfinden sollen. Diesem Wunsch haben in der Vergangenheit der Gemeinderat, der Stadtrat und die Stimmberechtigten stets entsprochen. Für Kundgebungen während der Sessionen stehen in der Stadt genügend andere Plätze zur Verfügung, wo eine Beeinträchtigung des Betriebs des eidgenössischen Parlaments oder eine Einschränkung der Parlamentsmitglieder in ihrer freien Willensbildung und –ausübung ausgeschlossen werden kann. Die Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit ist trotz Kundgebungsverbot jederzeit gewährleistet. Aus diesem Grund stellt der Gemeinderat den Antrag, die Parlamentarische Initiative abzulehnen.“

4. Stellungnahme der Kommission

Mit der Forderung nach einer Aufhebung des Kundgebungsverbots auf dem Bundesplatz während den Sessionswochen nimmt die Parlamentarische Initiative Jenni/Schnyder ein Anliegen auf, das im Stadtrat seit der gesetzlichen Verankerung des Verbots im KgR 1995 mehrmals diskutiert wurde. Letztmals debattierte das Parlament im Oktober 2005 im Rahmen der Totalrevision des KgR über eine Aufhebung des Kundgebungsverbots, lehnte sie jedoch entgegen dem Antrag der vorberatenden Kommission knapp mit 35:34 Stimmen ab. Mit diesem Entscheid stützte der Stadtrat die langjährige Praxis des Gemeinderats, der das seit 1925 bestehende Kundgebungsverbot mehrmals bestätigt und sich auch bei der Totalrevision des KgR für eine Weiterführung der geltenden Regelung ausgesprochen hatte. 2004 schrieb der Gemeinderat das Verbot im Nutzungskonzept für den neu gestalteten Bundesplatz fest und entsprach damit dem Wunsch der eidgenössischen Räte, die um eine Beibehaltung des Verbots gebeten hatten.

In seiner Stellungnahme zur vorliegenden Initiative bekräftigt der Gemeinderat diese Haltung, obwohl die Regierungsstatthalterin in ihrem Urteil vom 29. November 2006 über die Beschwerde gegen die Totalrevision der städtischen Kundgebungsverordnung bezweifelt, dass die generelle Beschränkung der Kundgebungen auf dem Bundesplatz während den Sessionswochen den Grundsätzen der Kantonsverfassung entspricht. Trotzdem vertritt der Gemeinderat nach wie vor die Auffassung, dass die Verhältnismässigkeit des Kundgebungsverbots auf dem Bundesplatz gegeben sei, da jederzeit Ausnahmen bewilligt werden könnten und deshalb die Versammlungsfreiheit trotz Verbot jederzeit gewährleistet sei (siehe Abschnitt 3). Diese Haltung teilt auch eine Mehrheit des Nationalrats, der sich im Juni 2007 bei der Beratung einer Motion von Nationalrätin Franziska Teuscher mit dem Kundgebungsverbot

auf dem Bundesplatz befasst hat. Mit der Motion sollte der Bund beauftragt werden, bei der Stadt die Aufhebung des Kundgebungsverbots zu verlangen, da das Verbot aus Sicht der Motionär/innen „demokratiepolitisch nicht haltbar und sachlich nicht gerechtfertigt“ ist. Der Nationalrat lehnte den Vorstoss jedoch deutlich ab und sprach sich für eine Beibehaltung des Kundgebungsverbots aus.

Die FSU teilt die grundsätzlich die Auffassung des Gemeinderats und der Mehrheit des Nationalrats. Aus ihrer Sicht hat sich die bisherige Praxis mit einem auf die Sessionswochen beschränkten Kundgebungsverbot auf dem Bundesplatz bewährt. Das Verbot gewährleistet einerseits einen ungehinderten Sitzungsbetrieb der eidgenössischen Räte und verhindert, dass die Parlamentsmitglieder bei ihrer Entscheidungsfindung durch gleichzeitig vor dem Bundeshaus stattfindende Kundgebungen unter Druck gesetzt werden können. Andererseits nimmt die Stadt als Gastgeberin des nationalen Parlaments mit dieser Regelung Rücksicht auf die Bedürfnisse der Parlamentsmitglieder und entspricht auch dem Wunsch eines Teils der Stadtbevölkerung, der noch mehr Kundgebungen in der Innenstadt für unzumutbar hält.

Trotz der Bedenken der Regierungsstatthalterin hinsichtlich der Verfassungsmässigkeit des Kundgebungsverbots ist die Kommission der Ansicht, dass die Einschränkung der Meinungsäusserungsfreiheit auf dem Bundesplatz während den Sessionswochen zumutbar und verhältnismässig ist. Der Gemeinderat hat nach wie vor die Möglichkeit, Kundgebungen auf dem Bundesplatz während den Sessions im Einzelfall zu bewilligen und somit der jeweiligen spezifischen Situation Rechnung zu tragen. Ein generelles Verbot mit Ausnahmemöglichkeiten ist aus der Sicht der FSU die bessere Lösung als eine grundsätzliche Erlaubnis für Kundgebungen mit Einschränkungen. Die Kommission befürwortet deshalb die Beibehaltung des Kundgebungsverbots auf dem Bundesplatz während den Sessionswochen und beantragt dem Stadtrat die Ablehnung der vorliegenden Parlamentarischen Initiative.

Antrag

Der Stadtrat lehnt die Parlamentarischen Initiative betreffend Aufhebung des Kundgebungsverbots auf dem Bundesplatz während den Sessions der eidgenössischen Räte und die entsprechende Änderung von Art. 6 des Reglements über Kundgebungen auf öffentlichem Grund (Kundgebungsreglement, KgR) ab.

Bern, 17. September 2007

Kommission für Finanzen, Sicherheit und Umwelt