

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat

Kundgebungen auf dem Bundesplatz: Reglement vom 20. Oktober 2005 über Kundgebungen auf öffentlichem Grund (Kundgebungsreglement; KgR; SSSB 143.1); Teilrevision

1. Worum es geht

Seit dem Jahr 1925 gilt ein offizielles Verbot für Kundgebungen auf dem Bundesplatz während den Sessionen des eidgenössischen Parlaments. Heute ist dieses Verbot in Artikel 6 des Reglements vom 20. Oktober 2005 über Kundgebungen auf öffentlichem Grund (Kundgebungsreglement, KgR; SSSB 143.1) verankert.

Auf Bundesebene wurde bereits mehrfach über die Aufhebung des Kundgebungsverbots auf dem Bundesplatz während den Sessionen debattiert, dies jedoch ohne eine Änderung zu erzielen. So wurden die Motionen von der damaligen Nationalrätin und heutigen Gemeinderätin der Stadt Bern Franziska Teuscher (Motion Teuscher 06.3214, «Aufhebung des Kundgebungsverbots auf dem Bundesplatz») am 4. Juni 2007 sowie diejenige von der damaligen Nationalrätin Aline Trede (Motion Trede 14.3333, «Politische Kundgebungen auf dem Bundesplatz während der Sessionen zulassen») am 8. Juni 2015 vom Nationalrat abgelehnt. Beide Motionen forderten den Bund auf, mit der Stadt Bern in Kontakt zu treten, um bei dieser auf die Lockerung des Kundgebungsreglements hinzuwirken.

Auf kommunaler Ebene wurde am 17. Oktober 2013 die «Interfraktionelle Motion GB/JA!, GLP (Lea Bill, JA!/Leena Schmitter, GB/Peter Ammann, GLP): Gleiche Rechte für alle: Kundgebungen während den eidgenössischen Sessionen auf dem Bundesplatz erlauben» von Stadträtinnen und Stadträten von Bern eingereicht. Die Motionärinnen und Motionäre forderten die Aufhebung des Kundgebungsverbots während den Sessionen. Mit Schreiben vom 13. Dezember 2013 bekräftigte die Verwaltungsdelegation der Bundesversammlung ihre ablehnende Haltung gegenüber einer Lockerung des städtischen Kundgebungsreglements. Dennoch wurde die Motion mit Stadtratsbeschluss vom 18. Februar 2016 erheblich erklärt. Der Gemeinderat der Stadt Bern hat somit zwei Jahre Zeit, die Forderungen der Motion umzusetzen.

Im Rahmen einer Aussprache am 14. März 2016 zwischen Delegationen der Verwaltungsdelegation der Bundesversammlung und des Gemeinderats der Stadt Bern wurde nach einvernehmlichen Lösungsansätzen gesucht und die Erstellung eines «Memorandum of Understanding» (MOU) vereinbart, in welchem unter anderem das Verfahren bei Kleinstkundgebungen auf dem Bundesplatz während Sessionen geregelt wird. Anfang 2018 wurde der Gemeinderat durch die Bundesversammlung informiert, dass aus Sicht des Parlaments und der Parlamentsdienste das MOU zur Zufriedenheit aller umgesetzt werden konnte. Auch der Gemeinderat erachtet das MOU als Erfolg, weshalb die darin enthaltenen Bestimmungen im Zusammenhang mit Kleinstkundgebungen auf dem Bundesplatz während den Sessionen in vorliegende Teilrevision integriert werden sollten. Das MOU wurde auf den Tag befristet, an dem das revidierte Kundgebungsreglement in Kraft tritt.

Mit dem MOU wurde eine Kooperation im Sinne einer koordinierten Zusammenarbeit im Rahmen der Umsetzung der Motion zwischen der Schweizerischen Bundesversammlung und der Stadt Bern vereinbart. Damit sollte eine optimale Lösung für beide Parteien erreicht werden. Die Parteien waren sich einig, dass der politische Auftrag durch die Stadt Bern umgesetzt werden müsse und

dabei die Zuständigkeit für den Bundesplatz bei der Stadt Bern verbleibt. Es bestand ein Konsens darüber, dass eine möglichst pragmatische Bewilligungspraxis wünschenswert sei, die zugleich sicherstellt, dass der Ratsbetrieb der eidgenössischen Räte und seiner Organe nicht beeinträchtigt wird.

2. Kantonalrechtlicher Rahmen

Am 1. Januar 2020 tritt das totalrevidierte kantonale Polizeigesetz (PolG) in Kraft. Im Rahmen der Revision wurde gemäss Artikel 187 Absatz 1 Ziffer 2 PolG auch das Strassengesetz vom 4. Juni 2008 (SG; BSG 732.11) geändert. Der neue Artikel 68 Absatz 1 SG lautet wie folgt:

«Jede über den Gemeingebrauch hinausgehende Benutzung einer öffentlichen Strasse ist bewilligungspflichtig. Das zuständige Gemeinwesen kann bestimmte Nutzungen für bewilligungsfrei erklären, mit Ausnahme von Demonstrationen, Kundgebungen, Versammlungen und Umzügen.»

Gemäss MOU sollen Kleinstkundgebungen (bis max. 10 Teilnehmende), welche keine störenden Lärmemissionen verursachen und den Zugang zum Parlamentsgebäude nicht erschweren, während der Sessionen bewilligungsfrei möglich sein. Für grössere Kundgebungen besteht weiterhin eine Bewilligungspflicht. Die Meldepflicht für Spontankundgebungen sollte ursprünglich im neuen Kundgebungsreglement verankert werden.

Vertiefte juristische Abklärungen haben ergeben, dass die aktuelle Regelung im MOU, wonach Kleinstkundgebungen, welche keine störenden Lärmemissionen verursachen und den Zugang zum Parlamentsgebäude nicht erschweren, während der Sessionen bewilligungsfrei möglich sein sollen, im Widerspruch zur neuen Bestimmung von Artikel 68 Absatz 1 SG steht. So wird den Gemeinden künftig kein Spielraum mehr gewährt, Demonstrationen, Kundgebungen, Versammlungen und Umzüge bewilligungsfrei zu erklären. Eine städtische Regelung, wonach Kleinstkundgebungen ohne Bewilligung zulässig sein sollen, ist somit nicht mit Artikel 68 Absatz 1 SG vereinbar.

Im Weiteren stellte sich auch die Frage, ob der geltende Artikel 3 KgR ebenfalls im Widerspruch zur neuen Bestimmung von Artikel 68 Absatz 1 SG steht und entsprechend angepasst werden müsste. Der geltende Artikel 3 KgR regelt die sogenannten Spontankundgebungen und definiert diese als Kundgebungen, die als unmittelbare Reaktion auf ein unvorhergesehenes Ereignis spätestens am zweiten Tag nach Bekanntgabe dieses Ereignisses durchgeführt werden. Solche Spontankundgebungen bedürfen lediglich einer Meldepflicht. Juristische Abklärungen haben ergeben, dass es rechtlich richtig bzw. sogar geboten ist, Spontankundgebungen weiterhin von der Bewilligungspflicht auszunehmen. So folgt die Bewilligungsfreiheit von Spontankundgebungen aus der Bundesverfassung und der dort verankerten Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit und geht Bundesrecht dem kantonalen Recht vor. Artikel 3 KgR kann damit unverändert beibehalten werden.

3. Wesentliche Änderungen

Das Kundgebungsreglement bleibt vom Umfang her gleich gross. Eine wesentliche Änderung erfährt Artikel 6 (Kundgebungen auf dem Bundesplatz). In Absatz 1 wird neu definiert, was die Voraussetzung ist, damit eine Kundgebung auf dem Bundesplatz bewilligt wird. Neu ist ausserdem die Regelung in Absatz 3, in welchem die sogenannten Kleinstkundgebungen definiert und geregelt werden. Wie bereits erwähnt, basiert der neue Artikel im Wesentlichen auf dem MOU. Dabei wurde angestrebt, allen Bedürfnissen soweit möglich gerecht zu werden und den Auftrag der Motion in einer Weise umzusetzen, die auch den Interessen und der Haltung der Bundesversammlung so-

weit als möglich entgegenkommt. Dies unter Berücksichtigung der Sicherheitsaspekte, welche zum Schutz der Bevölkerung sowie der Teilnehmenden an einer Kundgebung eine ebenso wichtige Rolle spielen.

Anlässlich der Teilrevision werden zusätzlich einige kleine Änderungen und Ergänzungen vorgeschlagen, welche als sinnvoll erachtet werden und in der Praxis und zum Teil auch gemäss Nutzungskonzept Bundesplatz schon seit längerer Zeit so gehandhabt werden. Details dazu sind unter Punkt 4 aufgeführt.

4. Anpassung der rechtlichen Grundlagen

4.1 Die Teilrevision im Überblick

Artikel 3 (Spontankundgebungen)

Bei diesem Artikel ergeben sich Änderungen im Titel (aktuell «Meldepflicht für Spontankundgebungen»). So wird der Begriff «Meldepflicht» gestrichen, da im Artikel inhaltlich nicht nur die Meldepflicht geregelt wird, sondern auch der Begriff «Spontankundgebung» erläutert wird.

In Absatz 3 kommt es zu einer kleinen Änderung, wonach wer zu einer Spontankundgebung aufruft, diese neu vor und nicht gleichzeitig mit dem Aufruf zur Kundgebung der zuständigen Behörde zu melden hat. Diese Vorgehensweise wird in der Praxis heutzutage bereits mehrheitlich so gehandhabt. So kann vermieden werden, dass auf einmal beispielsweise die Örtlichkeit kurzfristig wieder ändert und dies in der Folge allen Beteiligten mitgeteilt werden muss, weil der Platz beispielsweise bereits besetzt ist (z.B. durch eine andere Kundgebung). Zudem müssen die Angaben (Ort, Zeit, Thema inkl. Grund für Spontankundgebung, Koordinaten der Ansprechperson) korrekt sein. So kam es in der letzten Zeit vermehrt vor, dass eine Kundgebung zwar gemeldet wurde, schlussendlich dann aber beispielsweise eine völlig andere Örtlichkeit gewählt wurde, was zu Sicherheitsproblemen führen kann.

Artikel 6 (Kundgebungen auf dem Bundesplatz)

Bereits heute werden gemäss Nutzungskonzept Bundesplatz auf dem Bundesplatz ausschliesslich Nutzungen zugelassen, die den hohen Symbolgehalt, die Würde und den spezifischen Charakter des Orts vor dem Parlamentsgebäude nicht beeinträchtigen. So soll der Bundesplatz Ort staatlicher Repräsentation und nationaler Manifestationen, aber auch Marktplatz und belebter Treffpunkt im Zentrum der Bundesstadt sein.

Neu wird in Absatz 1 verankert, dass auf dem Bundesplatz nur Kundgebungen bewilligt werden, denen insbesondere aufgrund ihrer Teilnehmerzahl oder Thematik nationale Bedeutung zukommt. In Bezug auf die Teilnehmerzahl ist von einer nationalen Bedeutung auszugehen, wenn mit mindestens 1 000 Personen gerechnet wird. Dies entspricht einer langjährigen Praxis, welche sich nach wie vor bewährt. Würde für jede Anfrage jeweils der Bundesplatz zur Verfügung gestellt, wäre dieser quasi rund um die Uhr besetzt. Der Bundesplatz wird ebenfalls zur Verfügung gestellt, wenn es sich um eine von einer politischen Partei durchgeführte nationale Wahlkampagne (unabhängig von der Anzahl Teilnehmenden) handelt, da dies von nationaler Bedeutung ist. Der Gemeinderat hatte zudem im September 2016 beschlossen, dass auf dem Bundesplatz auch Kundgebungen im Zusammenhang mit der Einreichung einer Initiative (auch bei geringer Teilnehmerzahl) gutzuheissen seien. Diese Gegebenheiten werden thematisch als von nationaler Bedeutung eingestuft und dürfen demzufolge auch auf dem Bundesplatz stattfinden.

Absatz 2 gibt materiell den früheren Absatz 1^{bis} Buchstabe b wieder und erfährt materiell keine Änderung, ausser dass der Vollständigkeit halber der Wildpflanzenmärit neu aufgeführt ist.

Absatz 3 regelt die Kundgebungen während der Sessionen auf dem Bundesplatz neu. Er basiert einerseits auf den gemäss MOU im Rahmen eines Pilotprojekts erfolgreich geregelten sogenannten «Kleinstkundgebungen» und andererseits auf dem früheren Absatz 1^{bis} Buchstabe a (Kundgebungen auf dem Bundesplatz werden während der Sessionswochen des eidgenössischen Parlaments für die Zeit von Montag bis Freitag nicht bewilligt). Während der Sessionswochen des eidgenössischen Parlaments von Montag bis Freitag werden nur Kundgebungen mit bis zu 15 Teilnehmenden bewilligt, die den Parlamentsbetrieb nicht stören. Zwar wurden bisher gestützt auf das MOU im Rahmen des Pilotprojekts nur Kundgebungen mit bis zu 10 Teilnehmenden bewilligt. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen muss aber davon ausgegangen werden, dass auch Kundgebungen mit bis zu 15 Teilnehmenden auf einem Platz wie dem Bundesplatz unproblematisch sind und daher – wenn die weiteren Voraussetzungen erfüllt sind – bewilligt werden sollen. Wie bereits erwähnt, benötigt auch diese Art von Kundgebung aufgrund der neuen Bestimmung von Artikel 68 Absatz 1 SG eine Bewilligung. Bei diesen Kundgebungen soll jedoch ein vereinfachtes Bewilligungsverfahren zur Anwendung kommen (kürzeres Verfahren, kurzfristig möglich, weniger weitgehende Auflagen). Aufgrund der Regelung in Absatz 1 ist sodann auch für Kundgebungen mit bis zu 15 Teilnehmenden während der Sessionswochen vorausgesetzt, dass diesen nationale Bedeutung zukommt. Bei Kundgebungen, die im Zusammenhang mit den Sessionen der Eidgenössischen Räte stehen, kann die nationale Bedeutung aber auch ohne weiteres aufgrund der Thematik bejaht werden. Diese Kundgebungen mit bis zu 15 Teilnehmenden während der Sessionswochen sollen demnach als Gefäss dienen, über Themen, welche im Rahmen der Sessionen behandelt werden, ohne grossen Administrativaufwand zu demonstrieren.

Gemäss dem unveränderten Absatz 4 entscheidet der Gemeinderat über Ausnahmen in Einzelfällen. Diese Bestimmung bezieht sich insbesondere auch auf den neuen Absatz 3; d.h. der Gemeinderat kann in begründeten Einzelfällen auch während der Sessionen Kundgebungen mit mehr als 15 Teilnehmenden zulassen.

Gemäss Absatz 5 kann der Gemeinderat mittels Verordnung weitere Einzelheiten festlegen. Möglich wäre ein neuer Artikel in der Kundgebungsverordnung mit den Vorgaben, welche bereits im MOU mehrheitlich Anwendung finden und in den darauf resultierenden Abmachungen für den Pilotbetrieb auf dem Bundesplatz festgelegt wurden. So muss aktuell der ungehinderte Zugang zum Bundeshaus jederzeit gewährleistet sein und Lärmemissionen sind minimal zu halten. Zudem dürfen weitere bewilligte Veranstaltungen nicht beeinträchtigt werden. Ausserdem dürfen weder Infrastrukturbauten aufgestellt, noch Fahrzeuge auf den Platz gefahren werden. Neu könnte beispielsweise auch eine Maximaldauer von zwei Stunden pro Kleinstkundgebung festgelegt werden. Mit diesem Instrument könnte vermieden werden, dass eine Gruppierung beispielsweise den ganzen Tag den Bundesplatz in Beschlag nimmt und andere Gruppierungen den Bundesplatz nicht benutzen können.

Artikel 8 (Strafbestimmungen)

Die hier vorgeschlagenen Änderungen ergeben sich aus den vorgenannten Anpassungen. So wird mit Busse bis zum Höchstmann gemäss der kantonalen Gesetzgebung bestraft, wer zu einer Kleinstkundgebung aufruft (Abs. 1 Bst. b) und diese nicht vor dem Aufruf dazu der zuständigen Behörde meldet (Abs. 1 Bst. b Ziff. 1). Neu soll auch bestraft werden, wer falsche Angaben macht (Abs. 1 Bst. b Ziff. 1).

4.2 Synoptische Darstellung der beantragten Änderungen

Änderungen/Neuerungen in kursiv/durchgestrichen

KgR bisher	KgR neu
<p>Art. 3 Meldepflicht für Spontankundgebungen</p> <p>1 Spontankundgebungen sind Kundgebungen, die als unmittelbare Reaktion auf ein unvorhergesehenes Ereignis spätestens am zweiten Tag nach Bekanntwerden dieses Ereignisses durchgeführt werden.</p> <p>2 Spontankundgebungen bedürfen keiner Bewilligung.</p> <p>3 Wer zu einer Spontankundgebung aufruft, hat diese gleichzeitig mit dem Aufruf der zuständigen Behörde zu melden.</p>	<p>Art. 3 Meldepflicht für Spontankundgebungen</p> <p>1 (unverändert)</p> <p>2 (unverändert)</p> <p>3 Wer zu einer Spontankundgebung aufruft, hat diese <i>vor dem Aufruf mit den korrekten Angaben (Ort, Zeit, Thema inkl. Grund für Spontankundgebung, Koordinaten der Ansprechperson)</i> der zuständigen Behörde zu melden.</p>
<p>Art. 6 Kundgebungen auf dem Bundesplatz</p> <p>1 Kundgebungen auf dem Bundesplatz werden für folgende Zeiten nicht bewilligt:</p> <p>a. Sessionswochen des eidgenössischen Parlaments für die Zeit von Montag bis Freitag;</p> <p>b. dortige Marktzeiten, namentlich von Wochenmarkt, Zibelemärit und Graniummärit.</p> <p>2 Über Ausnahmen in Einzelfällen entscheidet der Gemeinderat.</p>	<p>Art. 6 Kundgebungen auf dem Bundesplatz</p> <p>1 <i>Auf dem Bundesplatz werden nur Kundgebungen bewilligt, denen insbesondere aufgrund ihrer Teilnehmerzahl oder Thematik nationale Bedeutung zukommt.</i></p> <p>2 <i>Während der Marktzeiten, namentlich von Wochenmarkt, Zibelemärit, Graniummärit und Wildpflanzenmärit werden keine Kundgebungen bewilligt.</i></p> <p>3 <i>Während der Sessionswochen des eidgenössischen Parlaments werden von Montag bis Freitag nur Kundgebungen mit bis zu 15 Teilnehmenden bewilligt, die den Parlamentsbetrieb nicht stören.</i></p> <p>(Neu Absatz 4, unverändert)</p> <p>5 Der Gemeinderat kann in der Verordnung weitere Einzelheiten festlegen.</p>

Art. 8 Strafbestimmungen	
<p>1 Mit Busse bis zum Höchstmass gemäss der kantonalen Gesetzgebung wird bestraft,</p> <p>a. wer als Organisierende oder Organisierender einer bewilligungspflichtigen Kundgebung</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. keine Bewilligung einholt (Art. 2 Abs. 1; Art. 4 Abs. 1 Bst. a); 2. namentlich von der Gesuchseinreichung bis zum Ende der Kundgebung nicht Ansprechperson für die zuständige Behörde ist und den Kontakt mit dieser nicht aufrecht erhält (Art. 4 Abs. 1 Bst. b); 3. die erteilte Bewilligung nicht einhält (Art. 5 Abs. 1); 4. keinen angemessenen Organisationsdienst sicherstellt (Art. 5 Abs. 1); <p>b. wer zu einer Spontankundgebung aufruft und</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. diese nicht gleichzeitig mit dem Aufruf dazu der zuständigen Behörde meldet (Art. 3 Abs. 3); 2. von der Meldung bis zum Ende der Kundgebung nicht Ansprechperson für die zuständige Behörde ist und den Kontakt mit dieser nicht aufrecht erhält (Art. 5 Abs. 2); <p>2 Das Verfahren richtet sich nach Artikel 50ff. der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 .</p>	<p>1 (unverändert)</p> <p>a. (unverändert)</p> <p>b. (unverändert)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. diese nicht <i>vor</i> dem Aufruf dazu der zuständigen Behörde meldet <i>oder falsche Angaben macht</i> (Art. 3 Abs. 3); 2. (unverändert) <p>2 (unverändert)</p>

5. Fakultatives Referendum

Die beantragte Teilrevision des Kundgebungsreglements untersteht gemäss Artikel 37 Buchstabe a der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1) dem fakultativen Referendum.

Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag des Gemeinderats betreffend Kundgebungen auf dem Bundesplatz: Reglement vom 20. Oktober 2005 über Kundgebungen auf öffentlichem Grund (Kundgebungsreglement; KgR; SSSB 143.1); Teilrevision.
2. Er beschliesst die Teilrevision des Kundgebungsreglements wie folgt (Änderungen kursiv/durchgestrichen)

Art. 3 ~~Meldepflicht~~ für Spontankundgebungen

- 1 (unverändert)

² (unverändert)

³ Wer zu einer Spontankundgebung aufruft, hat diese *vor dem Aufruf mit den korrekten Angaben (Ort, Zeit, Thema inkl. Grund für Spontankundgebung, Koordinaten der Ansprechperson)* der zuständigen Behörde zu melden.

Art. 6 Kundgebungen auf dem Bundesplatz

¹ *Auf dem Bundesplatz werden nur Kundgebungen bewilligt, denen insbesondere aufgrund ihrer Teilnehmerzahl oder Thematik nationale Bedeutung zukommt.*

² *Während der Marktzeiten, namentlich von Wochenmarkt, Zibelemärit, Graniummärit und Wildpflanzenmärit werden keine Kundgebungen bewilligt.*

³ *Während der Sessionswochen des eidgenössischen Parlaments werden von Montag bis Freitag nur Kundgebungen mit bis zu 15 Teilnehmenden bewilligt, die den Parlamentsbetrieb nicht stören.*

⁴ (unverändert)

⁵ *Der Gemeinderat kann in der Verordnung weitere Einzelheiten festlegen.*

Art. 8 Strafbestimmungen

¹ (unverändert)

a. (unverändert)

b. (unverändert)

1. diese nicht *vor dem Aufruf* dazu der zuständigen Behörde meldet *oder falsche Angaben macht* (Art. 3 Abs. 3);

2. (unverändert)

² (unverändert)

3. Der Gemeinderat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderungen des Reglements.

Bern, 16. Oktober 2019

Der Gemeinderat