

Interpellation Fraktion GB/JA! (Hasim Sancar, GB/Lea Bill, JA!): Richterliche Parkordnung ohne gesetzliche Grundlage!

Einmal mehr stellen wir fest, dass eine Überreglementierung im öffentlichen Raum mehr Probleme als Klarheit bringt. Das letzte Beispiel bezieht sich auf ein Ereignis auf der Grossen Schanze, das 2009 stattgefunden haben soll. Die betroffene Frau ist bis zum Bundesgericht gegangen, sie hat die Tat bestritten und schliesslich gewonnen. Dass sich das höchste Gericht mit solchen Banalitäten befasst, ist erstaunlich. Doch dank diesem Fall (die Frau musste übrigens keine Busse bezahlen) haben wir erfahren, womit sich die privaten Sicherheitsdienste beschäftigen.

Das höchste Gericht stellt in Zusammenhang mit diesem Fall fest, dass die Benützung des öffentlichen Raums nicht mit einer richterlichen Ordnung geregelt werden darf. Es stellt weiter fest, dass die Benützungsordnung der Grossen Schanze, wie sie heute gilt, ohne gesetzliche Grundlage verfasst wurde. Obwohl dieser Ort öffentlich ist und sich grosse Teile davon im Besitz der Stadt Bern befinden, ist auch das Bettelverbot in die für die gesamte Grosse Schanze geltende richterliche Ordnung hineingepackt. Das erstaunt, denn die Stadt Bern hat nach vielen Diskussionen entschieden, das Bettelverbot nur im städtischen Teil des Bahnhofs, in einem klar beschränkten Raum (bis 10m im Umkreis der Ausgänge), durchzusetzen. Somit stellen wir fest, dass mit dem Bettelverbot auf der Grossen Schanze eine Erweiterung stattgefunden hat, die weder auf einer rechtlichen Grundlage noch auf einem politischen Entscheid basiert.

Der Entscheid des Bundesgerichts zur Parkordnung der Grossen Schanze wirft auch Fragen zu anderen Park- und Hausordnungen auf: Genügen die rechtlichen Grundlagen der SBB-Hausordnung für das Bahnhofareal und sind die polizeilichen Hausverbote (bis zu 5 Jahre!) – nicht zu Verwechseln mit den Wegweisungen gemäss Polizeigesetz – im Auftrag der SBB rechtens? Und wie sehen die rechtlichen Grundlagen für die kürzlich vom Gemeinderat erlassene Camping-Verordnung aus?

Wir bitten deshalb den Gemeinderat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie sind diese Benützungsordnungen für die Parkanlagen jeweils entstanden? Welche Parteien wurden einbezogen (Stadt Bern, Private,...)? Dabei interessieren nicht nur die Ordnungen der Kleinen und Grossen Schanze, sondern auch die Ordnungen der anderen Parkanlagen in der Stadt Bern.
2. Warum hat der Gemeinderat zugelassen, dass sich ein Bettelverbot in diese richterliche Ordnung für die Grosse Schanze einschleichen kann? Inwiefern war der Gemeinderat am Entstehen der Ordnung beteiligt?
3. Wo in der Stadt Bern gibt es noch richterliche Benützungsordnungen und mit welchen Inhalten?
4. Welche rechtliche Form hat die Hausordnung der SBB für das Bahnhofareal als öffentlichem Raum?
5. Hat der Gemeinderat vor dem Erlass der Camping-Verordnung abgeklärt, ob dafür genügend rechtliche Grundlagen bestehen? Und wenn ja, um welche rechtlichen Grundlagen handelt es sich?
6. Wie möchte der Gemeinderat vorgehen, um diese Benützungs- und Parkordnungen sowie Hausverbote ohne rechtliche Grundlagen aufzuheben?
7. Ist er bereit, anstatt eines Reglements eine Empfehlung für die Benutzung des öffentlichen Raums zu erlassen?

8. Wenn richterliche Ordnungen für öffentliche Plätze verhängt werden und diese durch private Sicherheitskräfte durchgesetzt werden, kann die Kontrolle weder über die Erlassung, noch über die Durchsetzung der Ordnung durch zuständige öffentliche Organe gewährleistet werden. Wie stellt sich der Gemeinderat zu dieser Problematik? Hat er vor, solche Vorgehensweisen zu verhindern? Und wenn Nein, weshalb nicht?

Bern, 18. August 2011

Interpellation Fraktion GB/JA! (Hasim Sancar, GB/Lea Bill, JA!): Stéphanie Penher, Christine Michel, Monika Hächler, Urs Frieden, Cristina Anliker-Mansour, Judith Gasser, Aline Trede, Luzius Theiler, Rolf Zbinden

Antwort des Gemeinderats

In Bezug auf die Grosse Schanze hat das Bundesgericht mit Entscheid vom 18. Juli 2011 festgestellt, dass das bestehende richterliche Verbot vom 8. Mai 2006 ungültig ist. Das Bundesgericht begründet seinen Entscheid im Wesentlichen damit, dass es sich beim Areal der Grossen Schanze um eine Sache im öffentlichen Gemeingebrauch handle und deren Nutzung mit öffentlich-rechtlichen Nutzungsordnungen aber nicht mit dem privatrechtlichen Instrument des richterlichen Verbots geregelt werden könne. Eine öffentlich-rechtliche Nutzungsordnung ist ein Reglement oder eine Verordnung, welche vom zuständigen Organ erlassen worden ist (Reglement: Stadtrat oder Stimmberechtigte; Verordnung: Gemeinderat) und für bestimmte Verwaltungssachen oder Sachen im Gemeingebrauch festlegt, wie diese genutzt werden dürfen, welches Verhalten erlaubt ist und welches nicht.

Der Entscheid des Bundesgerichts gab Anlass zur grundlegenden Überprüfung der Situation auf der Grossen Schanze und anderen mit richterlichen Verboten belegten Anlagen in der Stadt Bern. Die Grosse Schanze ist dabei insofern ein Sonderfall, als sie im Eigentum von Kanton, SBB und der Grossen Schanze AG steht und die Stadt beim seinerzeitigen Erlass des richterlichen Verbots nicht direkt beteiligt war. Die künftige Regelung der Nutzungsverhältnisse auf der Grossen Schanze ist Gegenstand von laufenden Abklärungen mit dem Kanton als Haupteigentümer.

Zurzeit erarbeitet die Stadtgärtnerei ein Nutzungskonzept für die städtischen Grünanlagen. In diesem Zusammenhang wird ebenfalls analysiert, welche richterlichen Verbote bzw. Nutzungsordnungen für städtische Grünanlagen bestehen und welche Anpassungen angesichts des erwähnten Bundesgerichtsentscheids vorzunehmen sind. Aufgrund einer ersten Grobeinschätzung kann bereits heute festgestellt werden, dass für etliche Parkanlagen (namentlich Kleine Schanze, Münsterplattform, Rosengarten, Brännengut) richterliche Verbote bestehen. Die richterlichen Verbote sind uneinheitlich, untersagen aber beispielsweise das Beschädigen der Anlagen, Littering, das Verursachen von übermässigem Lärm, Drogenkonsum und übermässigem Drogenkonsum, Prostitution, Übernachten, das Befahren und Parkieren etc. In keinem dieser Verbote ist ein Bettelverbot enthalten. Es gilt festzuhalten, dass die Regelung der Nutzung von Anlagen durch richterliche Verbote bis zum genannten Bundesgerichtsurteil üblich war und jeweils auch gerichtlich bewilligt wurde. Aufgrund der Klarstellung des Bundesgerichts wird nun geprüft, welche dieser Verbote in öffentlich-rechtliche Nutzungsordnungen überführt werden sollen bzw. ob sich allenfalls eine gesamtstädtische Lösung für die betroffenen Parkanlagen finden lässt. Im Sinne einer Sofortmassnahme wurde veranlasst, dass gestützt auf richterliche Verbote keine Strafanzeigen gemacht werden.

Aussenbereiche von Schulen und Kindergärten sowie Sportanlagen werden auch künftig wo nötig mit richterlichen Verboten belegt. Diese Anlagen gehören zwar zum Verwaltungsvermögen, stehen aber anders als die öffentlichen Grünanlagen und Plätze oftmals nicht der Allgemeinheit, sondern nur einem eingeschränkten Nutzerkreis zur Verfügung. Der jüngste Bundesgerichtsentscheid bezieht sich ausdrücklich nur auf Anlagen im Gemeingebrauch und stellt seine bisherige Praxis, wonach richterliche Verbote sowohl für Anlagen im Finanz- wie auch Verwaltungsvermögen zulässig sind, nicht in Frage.

Die konkret gestellten Fragen beantwortet der Gemeinderat wie folgt:

Zu Frage 1:

Das richterliche Verbot für die Grosse Schanze erging auf Veranlassung der Grundeigentümer Kanton, SBB, Grosse Schanze AG und der Autoeinstellhalle Sidlerstrasse AG. Im Jahr 1999 wurde zudem für die Parkanlage „Bundeshaus - Kleine Schanze“ ein Verbot gemeinsam durch die Stadt und die Schweizerische Eidgenossenschaft beantragt und bewilligt. Weitere Verbote mit der Stadt als alleiniger Verbotsnehmerin bestehen beispielsweise für die Münsterplattform (Jahr 2000), den Rosengarten (Jahr 2000), Brännengut (Jahr 2010). Ältere Verbote stammen aus den Jahren 1971 (Elfenau-Reservat) und 1945 (Spitalacker). Alle diese Parkanlagen und richterlichen Verbote sind Gegenstand der eingeleiteten Überprüfungen.

Zu Frage 2:

Wie bereits oben ausgeführt, war der Gemeinderat am Erlass des Bettelverbots für die Grosse Schanze nicht beteiligt.

Zu Frage 3:

Richterliche Verbote bestehen wie oben erwähnt für zahlreiche Aussenbereiche von Schulen und Kindergärten sowie Sportanlagen. Diese Verbote schränken in der Regel den Aufenthalt zwischen 22.00 und 6.00 Uhr ein und beinhalten Fahr- und Parkierungsbeschränkungen.

Zu Frage 4:

Die SBB handelt in Bezug auf die Zirkulationsflächen in Bahnhöfen hoheitlich und hat gestützt auf Artikel 23 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.01) die Befugnis, Vorschriften über die Benützung des Bahnhofgebiets zu erlassen. Bei der Bahnhofordnung der SBB handelt es sich also nicht um eine privatrechtliche Hausordnung, sondern um eine öffentlich-rechtliche Nutzungsordnung.

Zu Frage 5:

Ja. Die Verordnung über das Campieren (Campingverordnung; CV) wurde vom Gemeinderat gestützt auf Artikel 50, 52, 58 und 61 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11) und Artikel 2 und 100 Absatz 2 der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1) erlassen. Der Erlass der Campingverordnung ist eine Massnahme zum Schutz der städtischen Grundstücke vor illegaler Besetzung. Es geht darum, das Problem der Besetzung von öffentlichen Grundstücken durch Gruppierungen mit Bau- und Wohnwagen sowie durch wildes Campieren zu regeln. Die Campingverordnung entspricht somit der vom Bundesgericht geforderten Erlassform. Der Gemeinderat wird die Verordnung in Kraft setzen, sobald deren Zulässigkeit gerichtlich bestätigt worden ist.

Zu Frage 6:

Wie oben erwähnt, wird im Rahmen des zu erarbeitenden Nutzungskonzepts für die städtischen Grünanlagen zurzeit überprüft, welche Form von Nutzungsordnungen geeignet ist, um

die ungültigen richterlichen Verbote abzulösen. Im Sinne einer Sofortmassnahme wurde zudem sichergestellt, dass gestützt auf die Verbote keine Anzeigen erstattet werden.

In Bezug auf die richterlichen Verbote für Schul- und Sportanlagen ist im Einzelfall zu prüfen, welche Areale nur für einen eingeschränkten Nutzerkreis zugänglich sind (Regelfall) und welche Anlagen ausnahmsweise im Gemeingebrauch stehen. Bei Letzteren bedürfte es ebenfalls einer Ablösung der richterlichen Verbote.

Zu Frage 7:

Regelungen, welche den Gemeingebrauch betreffen, liegen grundsätzlich in der Kompetenz des Gemeinderates und müssen nicht im Rahmen eines Reglements getroffen werden. Erst wenn Grundrechte betroffen sind, wie dies beispielsweise beim Bettelverbot der Fall ist, kann der Erlass eines Reglements angezeigt sein. Die Frage, bei welchen weiteren Verbotstatbeständen allenfalls Grundrechte betroffen sein könnten, ist Gegenstand der laufenden Abklärungen.

Zu Frage 8:

Nach dem Bundesgerichtsentscheid betreffend Grosse Schanze steht fest, dass für städtische Anlagen im Gemeingebrauch richterliche Verbote generell unzulässig sind. Soweit sich ein Areal unter der Hoheit der Stadt befindet, behält der Gemeinderat in jedem Fall die Kontrolle über die zu erlassenden Ordnungen und deren Durchsetzung.

Bern, 14. Dezember 2011

Der Gemeinderat