

Amthaus
Hodlerstrasse 7
3011 Bern
Telefon 031 634 30 41
Telefax 031 634 30 00
www.be.ch/regierungsstatthalter

Kaspar Sutter, wiss. Mitarbeiter
kaspar.sutter@jgk.be.ch

1. Z M , 3027 Bern

Beschwerdeführer Nr. 1

und

2. **augen auf Bern**, handelnd durch Matthias Rysler, Quartiergasse 17, 3013 Bern
3. **comedia Schweiz**, die Mediengewerkschaft, Zentralsekretariat, Monbijoustrasse 33, Postfach 6336, 3001 Bern, handelnd durch Stephanie Vonarburg und Mario Fedeli
4. **Demokratische Juristinnen und Juristen Bern DJB**, Postfach 5850, 3001 Bern, handelnd durch Simone Rebmann und Gerhard Hauser
5. **Gewerkschaft Kommunikation GEKO**, Monbijoustrasse 61, Postfach 1043, 3000 Bern 23, handelnd durch Andreas Keller
6. **Gewerkschaft Kommunikation**, Sektion Bern-Postpersonal, Monbijoustrasse 61, 3000 Bern 23, handelnd durch Adrian Flückiger
7. **Gewerkschaftsbund Kanton Bern**, Monbijoustrasse 61, Postfach, 3000 Bern 23, handelnd durch Corrado Pardini
8. **Gewerkschaftsbund Stadt Bern**, Monbijoustrasse 61, Postfach, 3000 Bern 23, handelnd durch Ruedi Keller
9. **grundrechte.ch**, Postfach 6948, 3001 Bern, handelnd durch Viktor Györffy
10. **Grüne Partei Bern GPB**, Postfach 6403, 3001 Bern, handelnd durch Luzius Theiler
11. **Grüne Partei der Schweiz GPS**, Waisenhausplatz 21, 3011 Bern, handelnd durch Ueli Leuenberger
12. **Grünes Bündnis Bern GB**, Postfach 6411, 3001 Bern, handelnd durch Natalie Imboden
13. **Gruppe für eine Schweiz ohne Armee GsoA**, Postfach 6348, 3001 Bern, handelnd durch Josef Lang und Reto Moosmann
14. **Jungsozialistinnen und Jungsozialisten Schweiz JUSO Schweiz**, Postfach 8208, 3001 Bern, handelnd durch Vivien Jobé
15. **Solidarité sans frontières**, Neuengasse 8, 3011 Bern, handelnd durch Peter Nideröst
16. **Sozialdemokratische Partei der Stadt Bern**, Monbijoustrasse 61, Postfach 1096, 3000 Bern 23, handelnd durch Béatrice Stucki und Thomas Göttin
17. **Sozialdemokratische Partei des Kantons Bern**, Monbijoustrasse 61, Postfach 1096, 3000 Bern 23, handelnd durch Irène Marti Anliker
18. **Lea Bill**, Schlosstrasse 141, 3008 Bern
19. **Balthasar Glättli**, Meinrad Lienert-Strasse 1, 8003 Zürich
20. **Viktor Györffy**, Gartenhofstrasse 15, 8004 Zürich
21. **Rahel Ruch**, Nordring 14, 3013 Bern
22. **Catherine Weber Busch**, Schulweg 4, 3013 Bern

alle vertreten durch Fürsprecher Dr. Michel Heinzmann, Zinggstrasse 16, 3007 Bern

Beschwerdeführende Nr. 2 - 22

gegen

Einwohnergemeinde Bern, handelnd durch den Gemeinderat, vertreten durch Christa Hostettler, Vizestadtschreiberin und Rechtskonsulentin, Erlacherhof, Junkerngasse 49, Postfach, 3000 Bern 8

Beschwerdegegnerin

Reglement vom 20. Oktober 2005 über Kundgebungen auf öffentlichem Grund (Kundgebungsreglement; KgR; SSSB 143.1; Teilrevision), Art. 6a KgR gemäss Beschluss des Stadtrats Nr. 9 vom 15. Mai 2008

E n t s c h e i d :

1. Die Beschwerden vom 17. Juni 2008 und 19. Juni 2008 werden **gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird**. Art. 6a KgR gemäss Beschluss Nr. 9 des Stadtrates vom 15. Mai 2008 (Publikation im Anzeiger der Stadt Bern vom 23. Mai 2008) wird aufgehoben.
2. Die **Verfahrenskosten** trägt der Kanton Bern.
3. Hinsichtlich des **Beschwerdeführenden Nr. 1** werden **keine Parteikosten** gesprochen.
4. Die Beschwerdegegnerin hat den **Beschwerdeführenden Nr. 2 - 22 20/21** der **Parteikosten** von insgesamt CHF 5'081.30, ausmachend CHF 4'839.30, zu ersetzen.
5. Eingeschrieben zu eröffnen:
 - Beschwerdeführer Nr. 1
 - Vertreter der Beschwerdeführenden Nr. 2 - 22
 - Beschwerdegegnerin

Kopie an:

- Intern: rm, ks

B e g r ü n d u n g :

I. Ausgangslage

1. Der Stadtrat der Einwohnergemeinde Bern beschloss in seiner Sitzung vom 15. Mai 2008 eine Teilrevision des KgR.¹ Der neu ins KgR eingefügte Art. 6a wurde mit folgendem Wortlaut am 23. Mai 2008 amtlich publiziert:

„Art 6a (neu) Kundgebungen in der Innenstadt

- 1 Kundgebungen werden in der Regel nur als Platzkundgebungen, namentlich ohne in Anspruchnahme der Hauptgasse, bewilligt.
 - 2 Über Ausnahmen in Einzelfällen entscheidet der Gemeinderat (analog Regelung „Bundesplatz“).
2. Hiergegen erhob der Beschwerdeführer Nr. 1 mit Datum vom 17. Juni 2008 beim Regierungsstatthalteramt Bern Beschwerde und beantragte die Aufhebung von Art. 6a KgR.

Seine Beschwerde begründete er vorab damit, Art. 6a KgR widerspreche der abschliessenden Regelung der Bewilligungsvoraussetzungen für Demonstrationen in Art. 19 Abs. 2 Satz 2 KV,² wobei es sich bei letzterer Bestimmung, der abschliessenden Festlegung der Voraussetzungen für die Erteilung einer Demonstrationsbewilligung, „um einen Kerngehalt des Grundrechts“ handle. Die in Art. 6a Abs. 2 KgR statuierte Ausnahme könne nach dem Wortlaut nur sehr restriktiv und unter nicht weiter umschriebenen Bedingungen gewährt werden. Es bestünde der Verdacht, dass der Gesetzgeber hiermit „im Versteckten“ eine unzulässige Inhaltsprüfung von Kundgebungen habe einführen wollen, da Art. 6a KgR erlaube, nur noch Umzüge mit „genehmen Inhalten“ zuzulassen.

3. Die Beschwerdeführenden Nr. 2 - 22 erhoben mit Eingabe vom 19. Juni 2008 ebenfalls Beschwerde gegen die erwähnte Revision des KgR. Dabei beantragten sie, Art. 6a des KgR sei ersatzlos zu streichen und der Stadtratsbeschluss Nr. 8 vom 15. Mai 2008 sei insofern aufzuheben, als er den erwähnten Artikel betreffe.

Nach Auffassung der Beschwerdeführenden Nr. 2 - 22 widerspricht Art. 6a KgR der Verfassungsbestimmung von Art. 19 Abs. 2 KV. Er verletze durch seine „undifferenzierte Regelung“ bzw. das grundsätzliche Verbot von Umzügen den Kernbereich der Meinungs- und Versammlungsfreiheit, stelle eine unzulässige Kompetenzüberschreitung des stadtbernerischen Gesetzgebers dar und sei unverhältnismässig.

Insbesondere brachten die Beschwerdeführenden Nr. 2 - 22 vor, Art. 19 KV regle die Voraussetzungen für die Erteilung einer Demonstrationsbewilligung abschliessend. Zwar könnten Kanton und Gemeinden in Gesetz oder Gemeindefreglement die Bewilligungsvoraussetzungen näher umschreiben. Hingegen seien sie nicht befugt, Voraussetzungen oder Einschränkungen zu schaffen, die über die Kantonsverfassung hinausgehen. Das Verbot von Marschkundgebungen stelle keine zulässige Konkretisierung der in Art. 19 KV erwähnten Bewilligungsvoraussetzungen dar. Eine solche dürfe nur die Modalitäten der Kundgebungen betreffen (z.B. Kontakt mit den Organisierenden, Angabe der gewählten Route, Schätzung der zu erwartenden Personen etc.), nicht jedoch die Form der Kundgebung als solche. Zur Verhältnismässigkeit schliesslich bringen die Beschwerdeführenden Nr. 2 - 22 vor, Art. 6a KgR verfolge kein hinreichendes öffentliches Interesse. Zudem sei die Regelung weder geeignet noch erforderlich, um das verfolgte öffentliche Interesse, insbesondere einen geordneten Ablauf der Kundgebung, sicherzustellen. Die Demonstrierenden müssten unter Geltung von Art. 6a KgR individuell oder in

¹ Reglement vom 20. Oktober 2005 über Kundgebungen auf öffentlichem Grund (Kundgebungsreglement, KgR; SSSB 143.1).

² Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1).

Gruppen, zeitlich und örtlich unkoordiniert, zur Platzkundgebung gelangen. Zudem sei es auch nach Angaben der Polizei oft besser, eine Gruppe - gerade in „aufgeladenen Situationen“ - marschieren zu lassen. Weiter bestehe nach der geltenden Rechtslage, welche die Bewilligungserteilung unter Anordnung von Weisungen und Auflagen ermögliche, bereits ein hinreichendes Mittel zur Erreichung des vom Gesetzgeber mit Art. 6a KgR verfolgten öffentlichen Interesses. Schliesslich verhindere Art. 6a KgR auch eine Abwägung der im Einzelfall betroffenen Interessen und sei nicht verhältnismässig im engeren Sinn.

In ihrer Beschwerdeantwort vom 9. Juli 2008 beantragte die Beschwerdegegnerin die Abweisung der erwähnten Beschwerden vom 17. bzw. 19. Juni 2008.

Die Beschwerdegegnerin machte insbesondere geltend, dass die Stadträtinnen und Stadträte mit dem neuen Art. 6a KgR einzig die geltende Praxis hätten normieren und nicht das Kundgebungsrecht beschneiden wollen. Art. 19 KV gehe nur insofern weiter als die bundesrechtliche Regelung, als im Kanton Bern für Einschränkungen des Kundgebungsrechts zwingend eine Grundlage im formellen Gesetz erforderlich sei. In materieller Hinsicht, namentlich bezüglich Umfang und Gehalt des Kundgebungsrechts, sei hingegen zwischen der Regelung in der BV und jener in der KV kein Unterschied auszumachen. Art. 6a KgR kodifiziere einzig die geltende Praxis, wonach Gesuchstellenden, wenn die Einschränkungen der öffentlichen Interessen oder der Rechte Dritter durch einen Umzug zu weitgehend erscheine, lediglich eine modifizierte Bewilligung in Form einer Platzkundgebung oder auch einer alternativen Umzugsroute ohne Inanspruchnahme der Hauptgasse erteilt werde. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden sei der Kernbereich der hier massgebenden Freiheitsrechte der Meinungs- und der Versammlungsfreiheit nicht verletzt. Art. 6a KgR sei zur Erreichung der verfolgten öffentlichen Interessen geeignet. Insbesondere sei bis anhin bereits eine geordnete Besammlung und Verschiebung an den Kundgebungsort bei Platzkundgebungen möglich gewesen, und es könnten Grossdemonstrationen als Ausnahmefälle weiterhin, soweit erforderlich, als Umzüge bewilligt werden. Der fragliche Art. 6a KgR könne verfassungskonform ausgelegt werden. Insbesondere könne der Gemeinderat Bewilligungen für Umzüge erteilen, wann immer die Interessenabwägung zu Gunsten der Gesuchstellenden ausfalle.

In ihrer Replik vom 20. Oktober 2008 brachten die Beschwerdeführenden Nr. 2 - 22 vor, Art. 19 KV gehe auch insofern über die in der Bundesverfassung garantierte Versammlungs- und Meinungsfreiheit hinaus, als er den Rechtssuchenden einen bedingten Anspruch auf Durchführung einer Demonstration einräume. Die in Art. 19 Abs. 2 KV erwähnten Kriterien, die im Einzelfall gegen eine Bewilligungserteilung sprechen könnten, müssten nach den allgemeinen Auslegungsgrundsätzen restriktiv ausgelegt werden. Die Beschwerdegegnerin verkenne die hier aufgeworfene Rechtsfrage, wonach zu prüfen sei, ob das Platzkundgebungsverbot (recte: Umzugsverbot) an und für sich unter einen der in Art. 19 Abs. 2 KV genannten Begriffe subsumiert werden könne. Dies sei nicht der Fall, da Umzugsverbote keinen geordneten Ablauf sichern würden und auch nicht pauschal gesagt werden könne, Umzüge verursachten grundsätzlich eine unzumutbare Beeinträchtigung der anderen Benutzerinnen und Benutzer. Das Vorbringen der Beschwerdegegnerin, mit dem Verbot würde lediglich die bisherige Praxis konsolidiert, sei reine „Augenwischerei“; vielmehr werde mit Art. 6a KgR eher eine zusätzliche Einschränkung des Demonstrationsrechts bezweckt. Die neue Regelung sei überflüssig und es bestünde kein Bedürfnis, „der Exekutive in Bezug auf Umzüge ein rechtliches Korsett aufzuzwingen“. Die von der Beschwerdegegnerin angeführte bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Demonstrationsverboten auf bestimmten Plätzen sei unbehelflich, da vorliegend nicht ein bestimmter Ort, sondern eine Demonstrationsform verboten werde. Art. 6a KgR sei zu weit gefasst und verletze den „Kernbereich“ der Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit sowie - mangels Eignung und Erforderlichkeit - das Prinzip der Verhältnismässigkeit.

6. Nach Auffassung der Beschwerdegegnerin in ihrer Duplik vom 19. Dezember 2008 vermögen die Beschwerdeführenden nicht darzulegen, inwieweit die kantonale Verfassungsbestimmung materiell weiterreichend sei, als die in der neuen Bundesverfassung garantierten Teilgehalte der Meinungs- und Versammlungsfreiheit. Der von den Beschwerdeführenden erwähnte bedingte Rechtsanspruch unterscheide sich nicht vom bundesrechtlichen Grundsatz, wonach ein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Polizeibewilligung bestehe, sobald die Voraussetzungen erfüllt seien. Die kantonale Verfassung würde nur dann weiter gehen, wenn sie einen unbedingten Rechtsanspruch vorsähe. Dies habe der Grosse Rat jedoch seinerzeit abgelehnt. Weiter sei es entgegen der Behauptung der Beschwerdeführenden für das vorliegende Verfahren gerade nicht massgebend, ob das Umzugsverbot - mit Ausnahmeregelung - unter den Begriff „Beeinträchtigung Dritter“ und „geordneter Ablauf“ subsumiert werden könne. Vielmehr gehe es darum, ob die angefochtene Norm im Einzelfall verfassungskonform angewendet werden könne, was der Gemeinderat auch weiterhin zu tun gedenke. Er werde Gesuche weiterhin daraufhin prüfen, ob Dritte beeinträchtigt würden und ob ein geordneter Ablauf sichergestellt sei. Die neue Regelung hindere ihn gerade nicht daran, einen Umzug zu bewilligen, wenn die Verhältnismässigkeitsprüfung für die Durchführung eines Umzugs spreche. Es werde mit der gesetzlichen Regelung einzig die bisherige Praxis gesetzlich festgeschrieben. Schliesslich gehe der im kantonalen Verfassungsrecht gewährleistete Kerngehalt bezüglich des Demonstrationsrechts nicht weiter, als ein solcher bereits im Rahmen der Meinungs- und Versammlungsfreiheit des Bundesverfassungsrecht geschützt werde.
7. Auf die weiteren Ausführungen der Parteien im Einzelnen wird, soweit für die Entscheidungsfindung wesentlich, im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen einzugehen sein.

II. Formelles

1. Der angefochtene Beschluss stützt sich auf öffentliches Recht. Die Zuständigkeit des Regierungsstatthalteramt richtet sich nach dem Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege³ in der bis zum 31. Dezember 2008 geltenden Fassung.⁴ Damit ist die Zuständigkeit insbesondere nach den entsprechenden Bestimmungen des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998⁵ zu prüfen. Im Übrigen sind mangels anderslautenden Übergangsbestimmungen die neuen Verfahrensvorschriften grundsätzlich sofort und in vollem Umfang anwendbar.⁶
2. Vorliegend ist der mit Beschluss des Stadtrates vom 15. Mai 2008 revidierte Art. 6a KgR angefochten. Das Regierungsstatthalteramt Bern ist zur Behandlung der Beschwerde gegen die angefochtene Bestimmung des KgR der Einwohnergemeinde Bern sachlich, funktionell und örtlich zuständig.⁷
- 3.1 Zur Beschwerde gegen kommunale Erlasse ist befugt, wer durch den angefochtenen Erlass mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit in schutzwürdigen Interessen betroffen ist.⁸ Zur sog. Verletztenbeschwerde ist demnach - wie dies bereits unter dem bisher geltenden Gemeindegesetz Praxis war und nach dem neuen VRPG im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle entsprechend weiter gelten soll⁹ - legitimiert, wer durch den fraglichen Erlass virtuell betroffen ist. Ein virtuelles Betroffensein liegt vor, wenn der an-

³ VRPG, BSG 155.21.

⁴ Vgl. Ziff. 2 der Übergangsbestimmungen zur Änderung des VRPG vom 10. April 2008 und R. HERZOG / M. DAUM, Die Umsetzung der Rechtsweggarantie im bernischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, in: BVR 2009 S. 28 f.

⁵ GG, BSG 170.11.

⁶ Vgl. etwa BGE 129 V 113, E. 2.2.

⁷ Vgl. aArt. 63 Abs. 1 lit. b VRPG, aArt. 93 Abs. 1 lit. a GG, aArt. 94 GG und aArt. 63 Abs. 2 VRPG.

⁸ Art. 65a VRPG.

⁹ Vgl. Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zur Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 12. Dezember 2007, S. 12; in: Beilage 11 zum Tagblatt des Grossen Rates 2008.

gefochtene Erlass auf die beschwerdeführende Person künftig mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit einmal angewandt werden könnte. Eine rein theoretische Möglichkeit lässt die Praxis zwecks Abgrenzung zur Popularbeschwerde nicht genügen.

Wer als gemeindestimmberechtigte Person den generell-abstrakten Erlass mit Bürgerbeschwerde anfechten kann, braucht das virtuelle Betroffensein nicht nachzuweisen.¹⁰ Zur Bürgerbeschwerde gegen Beschlüsse, die allgemeine Interessen der Gemeinde betreffen, ist befugt, wer in der Gemeinde stimmberechtigt ist.¹¹ Die vom Stadtrat mit Beschluss vom 15. Mai 2008 erlassene reglementarische Bestimmung von Art. 6a KgR ist zweifellos von erheblicher inhaltlicher Bedeutung¹² und deshalb als Norm im allgemeinen Gemeindeinteresse von stimmberechtigten Personen mit Bürgerbeschwerde anfechtbar.

3.2 Die Beschwerdeführenden Nr. 1, Nr. 18, Nr. 21 und Nr. 22 sind als Bürger der Einwohnergemeinde ohne weiteres im Rahmen der Bürgerbeschwerde zur Beschwerdeführung legitimiert.

Hinsichtlich der Beschwerdeführenden Nr. 3 - 8, 10 - 12, 14, 16 und 17 handelt es sich entweder um politische Parteien oder um Gewerkschaften, die allesamt nach ihren statutarischen Bestimmungen als Organisatorinnen von Kundgebungen in der Innenstadt von Bern auftreten können und - wie dies notorisch bekannt ist - dies in ihrer Funktion regelmässig auch tun. Für diese ist es - etwa im Gegensatz zu bestimmten Verbänden ohne politische Zielsetzung - durchaus denkbar, dass sie in Zukunft als Kundgebungsorganisatorinnen von dem in Art. 6a KgR vorgesehenen Verbot (mit Ausnahmeverbehalt) betroffen sein könnten. Sie sind von der entsprechenden Bestimmung virtuell betroffen und in diesem Verfahren - *selbständig* als juristische Personen und nicht im Rahmen der egoistischen Verbandsbeschwerde - zur Beschwerdeführung gemäss Art. 65a VRPG legitimiert. Es bleibt darauf hinzuweisen, dass sich die politischen Parteien, welche vor allem im Gebiet der betroffenen Gemeinde aktiv sind, auch erfolgreich auf ihre Beschwerdebefugnis im Rahmen der Bürgerbeschwerde gemäss Art. 65c lit. b VRPG berufen könnten.¹³

Im Ergebnis nicht anders verhält es sich hinsichtlich der Beschwerdeführenden Nr. 2, 9, 13 und 15. Bei augenauf Bern, grundrechte.ch, Gruppe für eine Schweiz ohne Armee 3soA und Solidarité sans frontière handelt es sich um Vereine, für welche aufgrund ihrer ideellen bzw. politischen Zwecksetzung und Tätigkeit ebenfalls damit zu rechnen ist, dass sie zur Wahrung der von Ihnen vertretenen Anliegen in Zukunft eine Kundgebung in der Innenstadt von Bern organisieren könnten, bei welcher der hier angefochtene Art. 6a KgR allenfalls zur Anwendung käme. Auch bei ihnen liegt demnach eine minimale Wahrscheinlichkeit eines künftigen Betroffenseins vor, weshalb sie als Vereine ebenfalls selbständig zur Beschwerdeführung befugt sind.

Hinsichtlich der Beschwerdeführenden Nr. 19 und 20, natürliche Personen mit Wohnsitz in Zürich und damit nicht zur Bürgerbeschwerde befugt, vermag nur Herr Balthasar Glättli ein virtuelles Betroffensein darzutun. Er ist in der Vergangenheit offenbar bereits mehrfach als Mitorganisator von Demonstrationen aufgetreten. Es besteht daher zumindest eine minimale Wahrscheinlichkeit, dass Art. 6a KgR auf ihn auch in Zukunft - etwa als Organisator einer Kundgebung - zur Anwendung gelangen könnte. Aus welchen Gründen der Beschwerdeführende Nr. 20 mehr als jedermann von Art. 6a betroffen sein könnte, ist nicht weiter ersichtlich bzw. vermag der Vertreter der Beschwerdeführenden

¹⁰ MARKUS MÜLLER, in: Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Stämpfli Verlag AG 1999, Art. 95 N. 6.

¹¹ Vgl. Art. 65c lit. b VRPG, mit dessen Inkrafttreten die bisherigen Legitimationsbefugnisse, wie sie unter dem ehemaligen aArt. 95 Abs. 2 GG galten, (ebenfalls) unverändert weiter zur Anwendung gelangen sollten. Vgl. hierzu Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zur Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 12. Dezember 2007, S. 12; in: Beilage 11 zum Tagblatt des Grossen Rates 2008.

¹² Zu diesem Kriterium vgl. MARKUS MÜLLER, a.a.O., Art. 95 N. 10.

¹³ Vgl. MARKUS MÜLLER, a.a.O., Art. 95 N. 13 (Fn. 21).

in seinen Eingaben nicht konkret darzulegen. Hinsichtlich des Beschwerdeführenden Nr. 20 kann demnach auf die Beschwerde vom 19. Juni 2008 nicht eingetreten werden.

4. Die Kognition der Regierungsstatthalterin ist auf die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts und andere Rechtsverletzungen beschränkt (sog. Rechtskontrolle).¹⁴
5. Die Beschwerde ist grundsätzlich kassatorisch, d.h. im Falle einer Gutheissung könnte die Regierungsstatthalterin die angefochtene reglementarische Bestimmung lediglich aufheben, nicht aber neue Anordnungen in der Sache selbst treffen.¹⁵

III. Materielles

1. Die Beschwerdeführenden rügen, der im Streite liegende Art. 6a KgR verletze Art. 19 Abs. 2 (Satz 2) KV und greife dadurch in den Kernbereich der Meinungs- und Versammlungsfreiheit ein bzw. stelle zumindest einen unverhältnismässigen Eingriff in letztere dar.

Im vorliegenden Verfahren der abstrakten Normenkontrolle kann gerügt werden, eine kommunale gesetzliche Bestimmung verstosse gegen übergeordnetes Recht. Nach dem Grundsatz der Normerhaltung wird eine Beschwerde nur gutgeheissen und die in Frage stehende Norm aufgehoben, wenn sie keiner verfassungs- oder gesetzeskonformen Auslegung zugänglich ist.¹⁶ Auf diesen, von der bundesgerichtlichen Praxis für die staatsrechtliche Beschwerde entwickelten Grundsatz, ist auch im vorliegenden Verfahren abzustellen.¹⁷

Hiernach ist massgebend, ob der angefochtenen Norm nach den anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn beigemessen werden kann, der sich mit den angerufenen verfassungsmässigen oder staatsvertraglichen Rechten vereinbaren lässt. Die geprüfte Norm ist nur aufzuheben, wenn sie sich jeder verfassungs- und konventionskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich ist. Dabei wird auf die Tragweite des Grundrechtseingriffs, die Möglichkeit, bei einer späteren Normkontrolle einen hinreichenden verfassungsrechtlichen Schutz zu erhalten, die konkreten Umstände, unter denen die Norm zur Anwendung kommt, sowie die Möglichkeit einer Korrektur und die Auswirkungen auf die Rechtssicherheit abgestellt. Der blosse Umstand, dass die angefochtene Norm in einzelnen Fällen auf eine verfassungswidrige Weise angewendet werden könnte, führt für sich allein noch nicht zu deren Aufhebung. Die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung ist nicht nur abstrakt zu untersuchen, vielmehr ist auch die Wahrscheinlichkeit verfassungstreuer Anwendung miteinzubeziehen.¹⁸

2. Das Bundesgericht verneint eine eigenständige verfassungsrechtliche Garantie der Demonstrationenfreiheit.¹⁹ Demonstrationen stehen indes unter dem grundrechtlichen Schutz der Meinungs- und Versammlungsfreiheit.

Die Meinungsfreiheit schützt dabei Meinungskundgaben im weitesten Sinn, insbesondere auch die Organisation eines Protestmarsches mit Plakaten und Spruchbändern.²⁰ Der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit erfasst „verschiedenste Formen des Zusammenfindens von Menschen im Rahmen einer gewissen Organisation mit einem weit ver-

¹⁴ Art. 66 lit. c VRPG.

¹⁵ Vgl. MARKUS MÜLLER, a.a.O., Art. 94 N. 3f.

¹⁶ Vgl. MARKUS MÜLLER, a.a.O., Art. 96 N. 9.

¹⁷ Vgl. MARKUS MÜLLER, a.a.O., Art. 94 N. 6.

¹⁸ Vgl. etwa Urteil des Bundesgerichts vom 17. März 2009 (1C_140/2008), E. 3; BGE 129 I 12, E. 3.2; BGE 130 I 82, E. 2.1 (mit weiteren Hinweisen).

¹⁹ Vgl. etwa BGE 127 I 164, E. 3a; BGE 100 Ia 392 E. 4.

²⁰ Vgl. YVO HANGARTNER, Demonstrationenfreiheit und Rechte Dritter, in: ZBL 1995, S. 102.

standenen gegenseitig meinungsbildenden oder meinungsäussernden Zweck“.²¹ Hierzu sind insbesondere Versammlungen an einem bestimmten Ort aber auch solche, die sich - wie ein Demonstrationzug - in Bewegung befinden,²² zu zählen.

Das Bundesgericht anerkennt in ständiger Rechtsprechung einen „bedingten Anspruch“ auf Benützung des öffentlichen Grundes, soweit wie vorliegend die Ausübung von Kommunikationsgrundrechten in Form von gesteigertem Gemeingebrauch zur Diskussion steht. Dieser justiziable Leistungsanspruch gewährt den Grundrechtsträgerinnen und -trägern das Recht, dass ihnen zur Durchführung einer Kundgebung ein Areal zur Verfügung gestellt wird, welches dem Publizitätsbedürfnis ihrer Veranstaltung angemessen Rechnung trägt.²³ Ferner sind die Behörden verpflichtet, durch geeignete Massnahmen, wie etwa durch Gewährung eines ausreichenden Polizeischutzes, dafür zu sorgen, dass öffentliche Kundgebungen tatsächlich stattfinden können und nicht durch gegnerische Kreise gestört oder verhindert werden. Die Behörde hat im Bewilligungsverfahren die gegen eine Kundgebung sprechenden polizeilichen Gründe, die zweckmässige Nutzung der vorhandenen öffentlichen Anlagen im Interesse der Allgemeinheit sowie der Anwohnerinnen bzw. Anwohner und die mit einer Kundgebung verursachte Beeinträchtigung von Freiheitsrechten unbeteiligter Dritter mitzuberücksichtigen.²⁴ Der grundrechtliche Nutzungsanspruch ist demnach insofern „bedingt“ (und nicht absolut), als er unter Vorbehalt der vorhandenen Kapazitäten und der gemeinverträglichen Nutzung der öffentlichen Sache steht. Die „Bedingtheit“ des grundrechtlichen Anspruchs hat demnach vorab zur Folge, dass kein Recht auf Nutzung der öffentlichen Sache an einem bestimmten Ort und zu einer bestimmten Zeit besteht.²⁵ Unter diesen Voraussetzungen kann sich allenfalls auch ein generelles Verbot von Kundgebungen an bestimmten Orten als verfassungsmässig erweisen.²⁶

- 3.1 Gemäss Art. 19 Abs. 1 KV hat jede Person das Recht, sich mit andern zu versammeln und zu Vereinigungen zusammenzuschliessen oder Versammlungen oder Vereinigungen fernzubleiben. Wie das Bundesrecht kennt auch die Berner Verfassung kein selbständiges Grundrecht auf Demonstrationen bzw. eine „Kundgebungsfreiheit“. Hingegen legt der Verfassungsgeber in Art. 19 Abs. 2 Satz 1 KV fest, dass Kundgebungen auf öffentlichem Grund durch Gesetz oder Gemeindereglement bewilligungspflichtig erklärt werden können. Sie sind zu gestatten, wenn ein geordneter Ablauf gesichert und die Beeinträchtigung der anderen Benutzerinnen und Benutzer zumutbar erscheint.²⁷

Unter diesen Bedingungen räumt das kantonale Verfassungsrecht einen Anspruch auf Durchführung der in Frage stehenden Kundgebung ein. Insofern, als hier die Verfassung die Voraussetzungen, nach welchen Kundgebungen auf öffentlichem Grund verboten werden können, abschliessend bestimmt, andernfalls ein Rechtsanspruch auf Bewilligung der Kundgebung besteht und das Verfassungsrecht damit - anders als die bundesgerichtliche Praxis²⁸ - *ausdrücklich* einen (bedingten) Anspruch auf gesteigerten Gemeingebrauch von öffentlichem Grund einräumt, geht die Kantonsverfassung über die Bundesverfassung hinaus.²⁹ Ob dieser kantonale rechtliche Anspruch nebst dem Bundesverfassungsrecht (noch) eine eigenständige Bedeutung entfaltet bzw. materiellrechtlich im Ergebnis weiter reicht als die unter Ziff. 2 dargelegte Praxis des Bundesgerichts, ist fraglich und kann hier offen gelassen werden.³⁰

²¹ BGE 127 I 164, E. 3b.

²² REGINA KIENER / WALTER KÄLIN, Grundrechte, Stämpfli Verlag AG 2007, S. 226.

²³ Vgl. BGE 124 I 267, E. 3d.

²⁴ Vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 17. März 2009 (1C_140/2008), E. 5.

²⁵ Vgl. REGINA KIENER / WALTER KÄLIN, a.a.O., S. 187 ff. (mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts).

²⁶ Vgl. etwa BGE 124 I 267, E. 3d.

²⁷ Art. 19 Abs. 2 Satz 2 KV.

²⁸ BGE 100 Ia 392 E. 4b.

²⁹ Vgl. Botschaft über die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Dezember 1993, in: Bundesblatt 1994 I 407; URS BOLZ, in: Walter Kälin, Urs Bolz (Herausgeber), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Paul Haupt und Stämpfli AG 1995, S. 282 Nr. 5a.

³⁰ So auch Urteil des Bundesgerichts vom 17. März 2009 (1C_140/2008), E. 5.

Gemäss Art. 19 Abs. 2 Satz 2 KV können jedenfalls Kundgebungen nicht nur bei einer ernststen und unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit eingeschränkt werden, wie dies in diversen anderen kantonalen Verfassungen festgelegt und in ähnlicher Form auch erfolglos im Rahmen der Verfassungsrevision im Kanton Bern beantragt wurde.³¹ Vielmehr ist diese Bestimmung nach dem Willen des Verfassungsverfassers relativ weit gefasst, um eine (umfassende) Abwägung der betroffenen Interessen zu ermöglichen.³² Den lokalen Behörden soll beim Entscheid, ob ein geordneter Ablauf gesichert und die Beeinträchtigung anderer Personen zumutbar ist, Beurteilungsspielraum zugestanden werden.³³ Aufgrund des Wortlauts, des Grundsatzes der weitestgehenden praktischen Konkordanz der (grundrechtlich) tangierten Interessen³⁴ und unter Berücksichtigung der Materialien zu Art. 19 Abs. 2 Satz 2 KV ist demnach davon auszugehen, dass die Verfassung eine umfassende Abwägung der von einer geplanten Kundgebung voraussichtlich betroffenen privaten und öffentlichen Interessen ermöglichen wollte. Damit kann bei der Festlegung der im Rahmen von Art. 19 Abs. 2 Satz 2 KV zu *berücksichtigenden Interessen* weitgehend an die Praxis des Bundesgerichts zur bundesrechtlich garantierten Meinungs- und Versammlungsfreiheit bei Kundgebungen angeknüpft werden. Unzweifelhaft darf demnach Art. 19 Abs. 2 Satz 2 KV vorab der Überprüfung von polizeilichen Gründen nicht entgegen stehen. Hierzu zählen solche des öffentlichen oder privaten Verkehrs, der Vermeidung von übermässigen Immissionen, der Aufrechterhaltung der Sicherheit und der Abwendung unmittelbarer Gefahren von Ausschreitungen, Krawallen und Gewalttätigkeiten sowie Übergriffen und Straftaten jeglicher Art. Im Rahmen der Frage, ob die Beeinträchtigung der anderen Benutzerinnen und Benutzer zumutbar erscheint, kann zudem als weiteres öffentliches Interesse auch etwa die zweckmässige Nutzung der vorhandenen öffentlichen Anlagen im Interesse der Allgemeinheit und der Anwohnerinnen und Anwohner Berücksichtigung finden.³⁵ Hierbei können Besonderheiten oder spezielle Zweckbestimmungen gewisser Örtlichkeiten gegen die Benützung für Manifestationen sprechen. Zudem ist in die Interessenabwägung auch die grundrechtliche Beeinträchtigung anderer Benutzerinnen und Benutzer, die etwa in ihrer persönlichen Freiheit, der Wirtschaftsfreiheit oder der Eigentumsgarantie betroffen sein können, mit einzubeziehen.³⁶

Bei der Interessenabwägung ist nach der bundesgerichtlichen Praxis der besondere ideelle Gehalt der Grundrechte, deren Ausübung in Frage steht, zu beachten. Die von der Veranstaltung betroffenen Interessen müssen einer umfassenden und nach objektiven Gesichtspunkten durchzuführenden Abwägung zugänglich sein, wobei dem legitimen Bedürfnis, Veranstaltungen mit Appellwirkung an die Öffentlichkeit durchführen zu können, angemessen Rechnung zu tragen ist.³⁷

3.2 Der im Streite liegende Art. 6a KgR schränkt Kundgebungen insofern ein, als solche in der Innenstadt nach dem Grundsatz von Absatz 1 nur noch als Platzkundgebungen bewilligt werden können. Über Ausnahmen in Einzelfällen entscheidet der Gemeinderat (analog Regelung „Bundesplatz“).³⁸ Entgegen der unklaren³⁹ bzw. hier (unnötig) miss-

³¹ Vgl. Antrag CLAUDIA OMAR-AMBERG, in: Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern, Jg. 1992, S. 496.

³² Vgl. Votum SAMUEL SCHMID, in: Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern, Jg. 1992, S. 498.

³³ Vgl. Vortrag der Verfassungskommission zuhanden des Grossen Rates betreffend die Totalrevision der Verfassung vom 31. Januar 1992, S. 75, in: Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern, Jg. 1992, Beilage Nr. 21/41.

³⁴ Vgl. BGE 127 I 164, E. 4c (unter zusätzlichem Hinweis auf Art. 35 BV, wonach die Grundrechte in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen und die Behörden dafür sorgen sollen, dass die Grundrechte auch unter Privaten wirksam werden).

³⁵ Vgl. BGE 124 I 267, E. 3a; BGE 102 Ia 50, E. 3; BGE 100 Ia 392, E. 5.

³⁶ Vgl. BGE 127 I 164, E. 3b.

³⁷ Vgl. BGE 105 Ia 91, E. 3; BGE 96 I 219, E. 7; YVO HANGARTNER, Demonstrationsfreiheit und Rechte Dritter, in: ZBL 1995, S. 110.

³⁸ Art. 6a Abs. 2 KgR.

³⁹ Vgl. hierzu auch unten Ziff. 3.5.

verständlichen Formulierung enthält Absatz 1 von Art. 6a KgR für die Hauptgasse⁴⁰ indes nicht ein zusätzliches, *generelles* Kundgebungsverbot (mit Ausnahmevorbehalt). Ein solches stand insbesondere in der parlamentarischen Debatte nicht zur Diskussion. Die zusätzliche Erwähnung der Hauptgasse/n fand denn auch in der ursprünglichen Motion von Reto Nause und Ueli Stückelberger nicht Aufnahme,⁴¹ und auch im Rahmen der parlamentarischen Diskussion zur endgültigen Version von Art. 6a KgR sind keine Hinweise auf ein solch umfassendes Kundgebungsverbot für die Hauptgasse/n ersichtlich. Vielmehr bildete einzig die Einschränkung des Kundgebungsrechts hinsichtlich des Verbots (mit Ausnahmevorbehalt) von *Umzügen* Gegenstand der parlamentarischen Voten. Soweit die Einschränkung des Kundgebungsrechts in den Hauptgassen überhaupt spezifisch diskutiert wurde, fehlte die Bezugnahme auf ein umfassendes Kundgebungsverbot (mit Ausnahmevorbehalt) für diese Örtlichkeiten bzw. wird auch für diese einzig auf das gesetzgeberisch beabsichtigte Verbot (mit Ausnahmevorbehalt) von Umzügen in der Innenstadt hingewiesen.⁴² Auch die Parteien scheinen offenbar der Auffassung zu sein, dass mit dem Relativeinschub in Art. 6a Abs. 1 KgR lediglich exemplifikativ und - unter ausdrücklichem Verweis auf die besonders intensiv mit (divergierenden) Nutzungsinteressen belastete/n Hauptgasse/n - der Klarheit halber der Hinweis auf die Hauptgasse/n ins Reglement aufgenommen wurde. Damit war jedoch hinsichtlich dieser Örtlichkeiten, im Vergleich zu den restlichen von Art. 6a KgR erfassten Standorten in der Innenstadt, offenbar keine weitergehende Einschränkung des Kundgebungsrechts beabsichtigt.⁴³ Diesem Ergebnis, das sich nach dem Gesagten insbesondere auf - bei jüngeren Gesetzen besonders zu beachtende⁴⁴ - historische Auslegungselemente zu stützen vermag, ist denn auch im Nachfolgenden gegenüber anderen, etwa aufgrund des (missverständlichen) Wortlauts sich vordergründig aufdrängenden Gesetzesanwendungen der Vorzug zu geben.

Der Argumentation der Beschwerdegegnerin, wonach mit Art. 6a KgR nur die aktuelle Praxis normiert werde und mit der Revision weder von den Befürworterinnen und Befürwortern noch den Gegnerinnen und Gegnern der Vorlage eine Beschneidung des Kundgebungsrechts beabsichtigt gewesen sei, kann nicht gefolgt werden. Diese verkennt die Rechtsnatur und -wirkungen des in Art. 6a KgR statuierten Verbots (mit Ausnahmevorbehalt). Insbesondere die von der Beschwerdegegnerin vorgebrachten Erhebungen, welche eine im Verhältnis zu Platzkundgebung deutlich geringere Zahl von Umzügen für die Jahre 2007 und 2008 darstellen, vermögen offensichtlich nicht darzulegen, dass mit Art. 6a KgR keine Einschränkung des Kundgebungsrechts einher geht und nur die bestehende Bewilligungspraxis für Kundgebungen gesetzlich normiert werden soll. Vielmehr ist aufgrund der nachfolgenden Ausführungen davon auszugehen, dass unter Beachtung der konkreten Verhältnisse die verfassungskonforme Auslegung von Art. 6a KgR durch den rechtsanwendenden Gemeinderat der Einwohnergemeinde Bern nicht möglich erscheint und Art. 6a KgR wegen Verletzung von Art. 19 Abs. 2 Satz 2 KV aufzuheben ist.

- 3.3 Der Gemeinderat der Einwohnergemeinde Bern kann Kundgebungen, die gemäss Art. 6a Abs. 1 KgR grundsätzlich verboten sind, also sich in Bewegung befindende Kundgebungen in der Innenstadt, ausnahmsweise bewilligen. Der Gesetzgeber hält damit die Möglichkeit einer Ausnahmbewilligung fest. Eine solche dient dazu, Härtefälle und offensichtliche Unzweckmässigkeiten zu vermeiden, welche die gesetzliche Regelung mit sich bringen kann. Der Gesetzgeber ermächtigt diesfalls die rechtsanwendenden Organe, aus Gründen der Billigkeit (Einzelfallgerechtigkeit) von geltenden Vorschriften

⁴⁰ Fassung gemäss amtlicher Publikation vom 23. Mai 2008. Im Protokoll zur stadträtlichen Debatte enthält der Antrag der Fraktion GFL/EVP und von Reto Nause (FDP) zu Art. 6a KgR indes noch die Formulierung „Hauptgassen“ in der Mehrzahl (vgl. Protokoll Nr. 13 der Stadtratssitzung vom 15. Mai 2008, S. 821).

⁴¹ Vgl. Protokoll Nr. 13 der Stadtratssitzung vom 15. Mai 2008, S. 817.

⁴² Votum Stadträtin BARBARA STREIT-STETTLER, Protokoll Nr. 13 der Stadtratssitzung vom 15. Mai 2008, S. 833.

⁴³ Vgl. etwa Beschwerdeantwort der Beschwerdegegnerin vom 15. August 2008, S. 6 unten.

⁴⁴ Vgl. unten Ziff. 3.4.

ten in Sonderfällen ausnahmsweise abzuweichen.⁴⁵ Nach den vier Grundvoraussetzungen, die nebst den vom Sachgesetz genannten Bedingungen stets erfüllt sein müssen, kann eine Ausnahmegewilligung nur erteilt werden, wenn eine gesetzliche Grundlage dies ausdrücklich vorsieht, die vom Gesetz verlangte Ausnahmesituation besteht, keine Normkorrektur vorliegt und eine umfassende Interessenabwägung erfolgt ist.⁴⁶ Hinsichtlich des Vorliegens einer Ausnahmesituation wird verlangt, dass ein wirklicher *Sonderfall* vorliegt, der ein Abweichen vom Gesetz rechtfertigt. Zudem darf nach dem Verbot der Normkorrektur die Ausnahmegewilligung ausschliesslich dazu dienen, allgemein gehaltene Bestimmungen im Einzelfall zu verfeinern. Eine eigentliche *Normkorrektur* oder *Rechtsfortbildung* auf dem Wege der Ausnahmegewilligung ist *unzulässig*.⁴⁷ Eine verpönte Ausnahmekumulation liegt dann vor, wenn derart viele Ausnahmegewilligungen erteilt werden, dass die Grundordnung völlig durchlöchert und faktisch eine neue Ordnung geschaffen wird.⁴⁸ Dabei wird es an der eine Ausnahme gemäss Art. 6a Abs. 2 KgR anrufenden, gesuchstellenden Person liegen, diese Ausnahmesituation hinlänglich nachzuweisen, wobei sie die Folgen der Beweislosigkeit zu tragen hat,⁴⁹ m.a.W. ihr im letzteren Fall keine Bewilligung für eine sich in Bewegung befindende Kundgebung erteilt werden kann.

An diesen Rahmen, insbesondere am Vorliegen einer wirklichen Ausnahmesituation, wird sich auch die rechtsanwendende Behörde, vorliegend der Gemeinderat der Einwohnergemeinde Bern, halten müssen, wenn er ein Ausnahmegesuch im Rahmen von Art. 6a Abs. 2 KgR zu beurteilen hat. Gleichzeitig müsste eine verfassungskonforme Bewilligungspraxis den in Ziff. 2 dargestellten Rahmen von Art. 19 Abs. 2 Satz 2 KV berücksichtigen, wonach ein Anspruch auf Durchführung einer Kundgebung stets dann besteht, wenn ein geordneter Ablauf gesichert und die Beeinträchtigung der anderen Benutzerinnen und Benutzer zumutbar erscheint.

- 3.4 Der Gesetzeswortlaut äussert sich nicht über die Ausnahmesituation, in welcher im Einzelfall ausnahmsweise eine sich in Bewegung befindenden Kundgebung in der Innenstadt von Bern bewilligt werden kann. Soweit der Gesetzestext insofern unklar ist, sind zur Festlegung des Normgehalts einer Bestimmung weitere Auslegungselemente, wie namentlich Entstehungsgeschichte und Zweck der Norm, zu berücksichtigen. Wichtig ist auch die Bedeutung, welche der Norm im Zusammenhang mit anderen Bestimmungen zukommt. Besonderes Gewicht kann zudem auch der historischen Auslegung zukommen, da bei verhältnismässig jungen Gesetzen der Wille des historischen Gesetzgebers nicht übergangen werden darf.⁵⁰ Die verwaltungsgerichtliche Praxis des Kantons Bern verfolgt wie das Bundesgericht einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es ab, die einzelnen Auslegungselemente einer Prioritätsordnung zu unterstellen.⁵¹

Die systematische und teleologische Auslegung des fraglichen Art. 6a KgR spricht klar für eine Gesetzesanwendung, wonach Ausnahmegewilligungen über Art. 19 Abs. 2 Satz 2 KV hinaus selbst dann häufig nicht bewilligt werden können, wenn ein geordneter Ablauf der Kundgebung gesichert und die Beeinträchtigung der anderen Benutzerinnen und Benutzer des öffentlichen Grundes zumutbar erscheint. Der Gesetzgeber hat die negativen Voraussetzungen von Art. 19 Abs. 2 Satz 2 KV, welche die Entstehung eines Anspruchs auf Durchführung einer Kundgebung zu hindern vermögen, in Art. 2 Abs. 2 KgR unter dem Titel „Grundsatz der Bewilligungspflicht“ wörtlich übernommen. Es sind keine Hinweise ersichtlich, die auf eine im Vergleich zur entsprechenden Verfassungsbestimmung unterschiedliche Auslegung schliessen würden. Erlässt nun der Gesetzgeber im gleichen Reglement für die Innenstadt ein spezifisches, verschärftes Kundge-

⁴⁵ Vgl. PIERRE TSCHANNEN / ULRICH ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, Stämpfli Verlag AG 2005, N. 31 ff. zu § 44; ULRICH HÄFELIN / GEORG MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage 2002, N. 2537 und 2538.

⁴⁶ Vgl. PIERRE TSCHANNEN / ULRICH ZIMMERLI, a.a.O., N. 38 zu § 44.

⁴⁷ Vgl. PIERRE TSCHANNEN / ULRICH ZIMMERLI, a.a.O., N. 38 zu § 38.

⁴⁸ Vgl. BVR 1983 62 E. 2a und b.

⁴⁹ Vgl. FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Auflage 1983, S. 282.

⁵⁰ Vgl. etwa BGE 112 Ia 97 E. 6c, BGE 125 II 206 E. 4a.

⁵¹ Vgl. BVR 2000 336 ff., E. 3a.

bungsregime, das ein grundsätzliches Verbot (mit Ausnahmeverbehalt) für eine sich in Bewegung befindende Kundgebung in der Innenstadt enthält, so ist er offenbar davon ausgegangen, dass die in direkter Anlehnung an die Verfassungsbestimmung von Art. 19 Abs. 2 Satz 2 KV ergangene Bestimmung von Art. 2 Abs. 2 KgR das Kundgebungsrecht im Bereich der Innenstadt nur unzureichend einzuschränken vermag. Sinn und Zweck der entsprechenden Bestimmung von Art. 6a KgR ist demnach eine - im Vergleich zu Art. 2 Abs. 2 KgR - weitergehende Beschränkung des Kundgebungsrechts hinsichtlich sich in Bewegung befindender Kundgebungen. Andernfalls hätte der Gesetzgeber auf die Statuierung eines ausdrücklichen Verbots der von Art. 6a Abs. 1 KgR betroffenen Kundgebungen verzichtet und allenfalls *einzig* die Zuständigkeit des Gemeinderats der Einwohnergemeinde Bern zur Behandlung solcher Gesuche in Art. 6a KgR festhalten können. Darauf weist im Übrigen auch die von den Motionären ursprünglich beantragte, gesetzessystematische Einordnung der entsprechenden Bestimmung in Art. 2 Abs. 3 KgR hin,⁵² welche ebenfalls auf eine (weitergehende) Beschränkung des gemäss Art. 2 Abs. 2 KgR geltenden Bewilligungsregime hinsichtlich sich in Bewegung befindender Kundgebungen hindeutet. Unter diesen Umständen erscheint die Auffassung der Beschwerdegegnerin, wonach im Rahmen von Art. 6a Abs. 2 KgR Ausnahmen immer dann erteilt werden könnten, wenn die in Art. 19 Abs. 2 KV bzw. Art. 2 Abs. 2 KgR erwähnten Voraussetzungen erfüllt seien, aus systematischen und teleologischen Auslegungsgesichtspunkten nicht vertretbar.

Aus den parlamentarischen Voten zur Revision von Art. 6a KgR wird vorab ersichtlich, dass - entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin - nicht einzig eine gesetzliche Reglementierung der bisherigen Praxis beabsichtigt war. Vielmehr sollte die Versammlungs- und Meinungsfreiheit in der Innenstadt weitergehend als bisher eingeschränkt werden, wobei in diesem Zusammenhang häufig insofern von einer anderen „Gewichtung“ der Kundgebungsformen die Rede ist, als vermehrt Platzkundgebungen zu Lasten der sich in Bewegung befindenden Kundgebungen zu bewilligen seien.⁵³ Überwiegend wird von den Befürworterinnen und Befürwortern der Revision die Auffassung vertreten, Platzkundgebungen könnten auch erfolgreich und mit grosser Appellwirkung an zentralen, gut besuchten Plätzen durchgeführt werden. Nach Auffassung des Motionärs Reto Nause etwa ist der „Erfolg einer Kundgebung [...] unabhängig von ihrer Form.“ Bern habe viele zentrale, gut besuchte Plätze, die den Teilnehmenden einer Kundgebung die gewünschte Aufmerksamkeit sichern würden.⁵⁴ Auch etwa nach Auffassung von Barbara Streit-Stettler sind „Platzdemos [...] mindestens so eindrücklich wie Umzüge [...]“.⁵⁵ Die zur Einschränkung von Kundgebungen im Sinne von Art. 6a KgR vorgebrachten Argumente sind vielfältig. Im Rahmen der vom Komitee „Schwarzes Schaf“ organisierten Gegendemonstration vom 6. Oktober 2007, die sich gegen eine von der Schweizerischen Volkspartei gleichentags durchgeführte Kundgebung richtete, kam es zu erheblichen Ausschreitungen mit Sach- und Personenschäden. Im Nachgang zu diesen Vorfällen lag ein Hauptgewicht in der stadträtlichen Diskussion zu Art. 6a KgR auf dem Interesse, mit dem Verbot (mit Ausnahmeverbehalt) von sich in Bewegung befindenden Kundgebungen die öffentliche Sicherheit zu erhöhen.⁵⁶ Nach Auffassung des Motionärs Reto Nause sei die Einsatzleitung am 6. Oktober 2007 mit der Kundgebung, die den gesamten Innenstadtbereich umfasst habe, überfordert gewesen. Je länger eine Umzugsroute sei, umso weniger könne die Sicherheit aller gewährleistet werden.⁵⁷ Gleichzeitig wird jedoch für die neue Bestimmung auch vorgebracht, dass bei Grossdemonstrationen viele Leute die Innenstadt meiden würden und dies für die betroffenen Geschäftsbetriebe zu Um-

⁵² Vgl. Protokoll Nr. 13 der Stadtratssitzung vom 15. Mai 2008, S. 817.

⁵³ Vgl. etwa Votum Motionär RETO NAUSE, Protokoll Nr. 13 der Stadtratssitzung vom 15. Mai 2008, S. 819; Votum Stadträtin BARBARA STREIT-STETTLER, Protokoll Nr. 13 der Stadtratssitzung vom 15. Mai 2008, S. 833.

⁵⁴ Vgl. Votum Motionär RETO NAUSE, Protokoll Nr. 13 der Stadtratssitzung vom 15. Mai 2008, S. 819.

⁵⁵ Votum Stadträtin BARBARA STREIT-STETTLER, Protokoll Nr. 13 der Stadtratssitzung vom 15. Mai 2008, S. 833.

⁵⁶ Vgl. Votum Motionär RETO NAUSE, Protokoll Nr. 13 der Stadtratssitzung vom 15. Mai 2008, S. 819; Votum Stadtrat PETER BERNASCONI, Protokoll Nr. 13 der Stadtratssitzung vom 15. Mai 2008, S. 825; Votum Stadtrat BEAT SCHORI, Protokoll Nr. 13 der Stadtratssitzung vom 15. Mai 2008, S. 839.

⁵⁷ Vgl. Votum Motionär RETO NAUSE, Protokoll Nr. 13 der Stadtratssitzung vom 15. Mai 2008, S. 819.

satzeinbussen führe.⁵⁸ Im Weiteren sei auch der öffentliche Verkehr, insbesondere in den Hauptgassen, erheblich durch Kundgebungen tangiert.⁵⁹ Nach Auffassung des Motionärs handelt es sich um eine „unzumutbare Einschränkung, wenn die Hauptverkehrslinien zum Teil während Stunden behindert werden.“⁶⁰ Schliesslich wird die Reglementänderung auch damit begründet, die Durchführung von Platzkundgebungen verhindere eine Totalbeanspruchung der Polizeikräfte, die mit der Durchführung von sich in Bewegung befindenden Demonstrationen einher gehen könne. Mit der neuen Regelung werde ermöglicht, dass verschiedene Gruppierungen gleichzeitig demonstrieren könnten.⁶¹

Die stadträtliche Debatte äussert sich hingegen nicht konkret dazu, in welchen Fällen ausnahmsweise eine sich in Bewegung befindende Kundgebung zuzulassen wäre. Der vage Hinweis des Motionärs Reto Nause, er gehe davon aus, die Antragstellerin oder der Antragsteller werde „beim Vorhandensein legitimer Interessen, eine Demonstration in Form eines Umzugs durchzuführen,“ dies auch ausreichend begründen können,⁶² vermag letztlich ebenfalls keine konkreten Hinweise zu einer allfälligen Praxis des Gemeinderates bei Anwendung von Art. 6a Abs. 2 KgR zu liefern.

Zusammenfassend lässt sich aus den Materialien schliessen, dass der Gesetzgeber unter Vorbehalt bestimmter, von diesem nicht näher festgelegten Ausnahmesituationen ein umfassend geltendes Verbot für sich in Bewegung befindende Kundgebungen zu statuieren beabsichtigte. Für letztere sollte zusätzlich und in Abweichung des bei Einschränkungen der Meinungs- und Versammlungsfreiheit sonst alleine massgeblichen Art. 2 Abs. 2 KgR für die Erteilung einer Kundgebungsbewilligung gerade nicht einzig der Nachweis eines geordneten Ablaufs und der Zumutbarkeit der Beeinträchtigung von anderen Benutzerinnen und Benutzern genügen. Vielmehr sollte *zusätzlich* eine spezifische, näher zu bestimmende Ausnahmesituation⁶³ vom Gesuchsteller oder der Gesuchstellerin im konkreten Fall dargelegt werden.

- 3.5 Mit ihrer doppelten Hauptstadtfunktion hat die Stadt Bern für Kundgebungen seit je her eine besondere (kantonale und nationale) Bedeutung.⁶⁴ Öffentliche Meinungskundgaben durch Veranstalterinnen oder Veranstalter von Kundgebungen mit kommunaler, regionaler, kantonaler oder nationaler Ausstrahlung werden deshalb seit Jahrzehnten in der Stadt Bern durchgeführt. Insbesondere aufgrund der beabsichtigten Appellwirkung an eine möglichst breite Öffentlichkeit, der unmittelbaren Nähe zu den - mit ihrem Anliegen oft unmittelbar adressierten - politischen Instanzen (vgl. etwa Standorte der unmittelbar an das Bundeshaus oder das Rathaus angrenzenden Plätze) usw. erweist sich gerade die Innenstadt von Bern für die Veranstalterinnen und Veranstalter von Kundgebungen als besonders geeigneter Ort, um ihre Anliegen möglichst wirksam kundzutun. Die allgemein anerkannte, besondere Bedeutung einer umfassenden politischen Meinungskundgabe im demokratischen Rechtsstaat, insbesondere auch in den unterschiedlichsten Formen wie etwa Platzkundgebungen, aber auch Umzügen, Strassentheatern etc.,⁶⁵ ist deshalb in der Stadt Bern besonders zu berücksichtigen.

Unzweifelhaft stellt die Durchführung von Kundgebungen in der Innenstadt von Bern nach dem Gesagten einen seit langem anerkannten Nutzungszweck des öffentlichen

⁵⁸ Vgl. etwa Votum Motionär UELI STÜCKELBERGER, Protokoll Nr. 13 der Stadtratssitzung vom 15. Mai 2008, S. 819. Vgl. Votum Stadtrat PETER BERNASCONI, Protokoll Nr. 13 der Stadtratssitzung vom 15. Mai 2008, S. 825.

⁵⁹ Vgl. Votum Motionär RETO NAUSE, Protokoll Nr. 13 der Stadtratssitzung vom 15. Mai 2008, S. 819; Vgl. Votum Motionär UELI STÜCKELBERGER, Protokoll Nr. 13 der Stadtratssitzung vom 15. Mai 2008, S. 819; Vgl. Votum Stadträtin BARBARA STREIT-STETTLER, Protokoll Nr. 13 der Stadtratssitzung vom 15. Mai 2008, S. 833.

⁶⁰ Votum Motionär RETO NAUSE, Protokoll Nr. 13 der Stadtratssitzung vom 15. Mai 2008, S. 819.

⁶¹ Vgl. Begründung zur Motion RETO NAUSE, UELI STÜCKELBERGER, Protokoll Nr. 13 der Stadtratssitzung vom 15. Mai 2008, S. 817; Votum Motionär UELI STÜCKELBERGER, Protokoll Nr. 13 der Stadtratssitzung vom 15. Mai 2008, S. 820.

⁶² Vgl. Votum Motionär RETO NAUSE, Protokoll Nr. 13 der Stadtratssitzung vom 15. Mai 2008, S. 819.

⁶³ Eine solche Ausnahmesituation wäre etwa denkbar bei einer - im Vergleich zu einer Platzkundgebung - besonders ausgeprägten Appellwirkung einer sich in Bewegung befindenden Kundgebung.

⁶⁴ So ausdrücklich Präambel zum KgR.

⁶⁵ Vgl. LUCAS DAVID / MARK A. REUTTER, Schweizerisches Werberecht, Schulthess Verlag AG, S. 205.

Grundes dar. In diesem Sinne kann hier gerade nicht von einer besonderen Zweckbestimmung einer Örtlichkeit gesprochen werden, die nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ein generell-abstraktes Verbot der Durchführung von Kundgebungen oder andere allgemeine Einschränkungen der Meinungs- und Versammlungsfreiheit (unter bestimmten Umständen) rechtfertigen kann. Das vom Bundesgericht geschützte Demonstrationsverbot auf dem Klosterplatz in Einsiedeln⁶⁶ etwa, welches die Beschwerdegegnerin ebenfalls vorbringt, ist massgeblich unter Berücksichtigung der primären Zwecksetzung dieser Örtlichkeit als Pilgerstätte ergangen, mit dessen Nutzungszweck die Durchführung von Kundgebungen als unvereinbar betrachtet werden kann. In der Innenstadt von Bern verhält es sich nach dem Gesagten anders. Eine Nutzung des öffentlichen Grundes zu Kundgebungs Zwecken, auch in Form sich in Bewegung befindender Kundgebungen, ist in umfassender Weise anerkannt. Die vom Verbot (mit Ausnahmeverbehalt) in Art. 6a KgR betroffenen Örtlichkeiten weisen gerade keine solche Zweckbestimmung auf, die einen umfassenden, generell-abstrakten Ausschluss rechtfertigen könnten bzw. den Anliegen bestimmter anderer Nutzungsgruppen *allgemein* vorgehen würden. Vielmehr schliessen auch Orte in der Innenstadt wie die Hauptgassen, für welche im Einzelfall die einer Kundgebung entgegenstehenden Interessen, wie etwa die Behinderung im öffentlichen Verkehrsnetz oder gewerbliche Umsatzeinbussen, erheblich ins Gewicht fallen können, nach ihrer Zweckbestimmung und unter bestimmten (zeitlichen und örtlichen) Umständen nicht generell die Durchführung von (sich in Bewegung befindenden) Kundgebungen aus.

Das in Art. 6a KgR vorgesehene Verbot (mit Ausnahmeverbehalt) erfasst undifferenziert weite Bereiche der Innenstadt, für welche im Einzelfall häufig keine überwiegenden, gegen eine Durchführung einer sich in Bewegung befindenden Kundgebung zu berücksichtigende Interessen vorliegen dürften, und erscheint unter den gegebenen Umständen einer verfassungskonformen Auslegung nicht zugänglich. Das vom Gesetzgeber mit Art. 6a KgR verfolgte Interesse der öffentlichen Sicherheit, wonach Platzkundgebungen leichter polizeilich kontrolliert und damit Ausschreitungen besser verhindert werden könnten, hat die Polizei als Fachinstanz offenbar selbst erheblich relativiert und erklärt, dass oft gerade das „Laufen lassen“ einer Kundgebung einer Platzkundgebung aus Sicherheitsgründen vorzuziehen sei. Auch die zu berücksichtigenden (grundrechtlich geschützten) Interessen der Gewerbetreibenden und deren Kundinnen und Kunden sowie weiterer Passantinnen und Passanten vermögen nicht zum vornherein die entgegenstehenden Interessen an der Durchführung einer sich in Bewegung befindenden Kundgebung zu überwiegen, was etwa im Speziellen bei Kundgebungsgesuchen für Veranstaltungen ausserhalb der üblichen Geschäftszeiten gilt. Zum gegenteiligen, im Einzelfall unter Berücksichtigung von Art. 19 Abs. 2 Satz 2 KV nicht mehr verfassungskonformen Ergebnis muss hingegen gelangen, wer die Auslegung von Art. 6a KgR vorab auf den Normcharakter der Ausnahmegewilligung, die insbesondere ein ausdrückliches Verbot der Normenkorrektur vorsieht, und eine teleologisch-systematische Gesetzesanwendung (vgl. oben Ziff. 3.4) stützt. Hierfür spricht - trotz fehlender bzw. unklarer stadträtlicher Voten hinsichtlich der Frage der im konkreten Einzelfall geforderten Ausnahmesituation nach Art. 6a Abs. 2 KgR - auch eine historische Auslegung der entsprechenden Norm (vgl. oben Ziff. 3.4). Unter Berücksichtigung dieser Umstände ist äusserst fraglich und kann hier letztlich offen bleiben, nach welchen Kriterien der Gemeinderat im Einzelfall über eine Ausnahmegewilligung zu befinden hätte. Jedenfalls und für das vorliegende Verfahren allein massgebend zeichnet Art. 6a KgR nach dem Gesagten unter Beziehung systematischer, teleologischer und historischer Auslegungselemente, eine mit einer verfassungskonformen Auslegung nicht zu umgehende, verfassungswidrige Praxis vor. Es ist davon auszugehen, dass von Art. 6a Abs. 2 KgR erfasste Kundgebungen nach dieser Bestimmung in einer Vielzahl von Fällen nicht bewilligt würden, obwohl für diese gemäss den in Art. 19 Abs. 2 Satz 2 statuierten Voraussetzungen der Kantonsverfassung ein Anspruch auf Durchführung der Kundgebung bestehen würde.

⁶⁶ Vgl. BGE 124 I 267 ff.

Diese Bedenken sind umso gewichtiger in Anbetracht der konkreten verfahrensrechtlichen Umstände. Der Gemeinderat hätte als politisches Führungsorgan der Gemeinde - aufgrund des beschränkten (in der Regel wöchentlichen) Sitzungsrhythmus des Gemeinderates und oft auch zufolge zeitlicher Dringlichkeit hinsichtlich der häufig relativ kurzfristig vor dem geplanten Kundgebungstermin eingereichten Gesuche - in aller Regel relativ rasch und damit ohne allenfalls etwa vertiefte Abklärungen vornehmen zu können über Ausnahmegewilligungen gemäss Art. 6a Abs. 2 KgR zu befinden. Dabei bestünde bei Verweigerung einer Ausnahmegewilligung durch den Gemeinderat in der Regel insofern kein wirksamer Rechtsschutz, als ein rechtskräftiger Beschwerdeentscheid vom unterliegenden Gesuchsteller bzw. von der unterliegenden Gesuchstellerin nicht innert nützlicher Frist - d.h. vor der geplanten Kundgebung - erlangt werden könnte.

Nach dem Gesagten gewährt die Bestimmung von Art. 6a KgR nicht den von der Praxis geforderten Spielraum, bei welchem unter den konkreten Umständen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit mit einer verfassungskonformen Anwendung⁶⁷ der Bestimmung von Art. 6a KgR gerechnet werden könnte.

Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass die äusserst unklare,⁶⁸ teilweise klar missverständliche⁶⁹ gesetzliche Bestimmung von Art. 6a KgR zu erheblicher Rechtsunsicherheit führt bzw. weitergehend sogar geeignet ist, bei möglichen Kundgebungsorganisatorinnen oder -organisatoren den (aufgrund der Rechtslage falschen) Eindruck zu erwecken, sie seien nicht zur Durchführung der von ihnen geplanten Kundgebung befugt.⁷⁰ Letztere dürften deshalb häufig in unzutreffender Beurteilung der Erfolgsaussichten auf die Einreichung eines Gesuchs um Erteilung einer Ausnahmegewilligung gemäss Art. 6a Abs. 2 KgR zum Vornherein verzichten. Eine solche Rechtsunsicherheit in diesem äusserst grundrechtssensiblen Bereich ist in keinem Fall hinnehmbar, selbst wenn im Einzelfall und entgegen der hier vertretenen Auffassung mit einer verfassungskonformen Auslegung gerechnet werden könnte.⁷¹

- 3.6 Aus diesen Gründen verstösst Art. 6a KgR gegen Art. 19 Abs. 2 Satz 2 KV und ist deshalb in Gutheissung der Beschwerden vom 17. bzw. 19. Juni 2008, soweit auf diese einzutreten ist, aufzuheben.
4. Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt die Beschwerdegegnerin als zum grössten Teil unterliegende Partei. Da sie jedoch nicht in ihren Vermögensinteressen betroffen ist, werden ihr keine Verfahrenskosten auferlegt.⁷² Obwohl das Regierungsstatthalteramt Bern hinsichtlich der Beschwerdeführenden Nr. 20 auf die Beschwerde vom 19. Juni 2008 nicht eintritt, wird - da mit der Beschwerde übergeordnete Interessen wahrgenommen werden - hinsichtlich dieses teilweisen Unterliegens gestützt auf Art. 108 Abs. 1 VRPG praxisgemäss auf die Erhebung von Verfahrenskosten verzichtet.⁷³
5. Da der Beschwerdeführer Nr. 1 nicht anwaltlich vertreten war, steht ihm kein Anspruch auf Ersatz der Parteikosten durch die Gegenpartei zu.⁷⁴

Die Beschwerdegegnerin hat den Beschwerdeführenden Nr. 2 - 22 entsprechend dem Anteil ihres Unterliegens die Parteikosten zu ersetzen.⁷⁵

⁶⁷ Vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 17. März 2009 (1C_140/2008), E. 3 und E. 8.3; BGE 129 I 12, E. 3.2; BGE 130 I 82, E. 2.1 (mit weiteren Hinweisen).

⁶⁸ Vgl. etwa die gesetzestechnisch nicht gebotene, verwirliche Formulierung „in der Regel“ mit dem missverständlichen, unklaren Einschub hinsichtlich der Hauptgasse/n gemäss Absatz 1 von Art. 6a KgR.

⁶⁹ Vgl. Ausführungen oben Ziff. 3.2.

⁷⁰ Vgl. Ausführungen oben Ziff. 3.2.

⁷¹ Vgl. JÖRG PAUL MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz, 3. Auflage 1999, S. 210 ff.

⁷² Art. 108 Abs. 2 VRPG.

⁷³ Vgl. BVR 2005, S. 399, BVR 1993 S. 155, 1991 S. 203, 1988 S. 31, 1985 S. 148 und MERKLI / AESCHLIMANN / HERZOG, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Stämpfli Verlag AG 1997, Art. 108 Rn. 6.

⁷⁴ Art. 104 Abs. 1 VRPG.

Fürsprecher Heinzmann macht in seiner eingereichten Kostennote ein Honorar von CHF 4'500.00 sowie Auslagen von CHF 222.40 geltend, zuzüglich 7,6% Mehrwertsteuer von CHF 4'722.40, total CHF 5'081.30.

Unter Berücksichtigung des Nichteintretensentscheids auf die Beschwerde vom 19. Juni 2008 hinsichtlich des Beschwerdeführenden Nr. 20 gelten auch die Beschwerdeführenden Nr. 2 – 22 als zumindest teilweise unterliegend, weshalb sich die Auferlegung von 20/21 der Parteikosten von insgesamt CHF 5'081.30, ausmachend CHF 4'839.30, zu Lasten der Beschwerdegegnerin rechtfertigt.



Regierungsstatthalteramt Bern

Regula Mader
Regula Mader
Regierungsstatthalterin

B e s c h w e r d e m ö g l i c h k e i t :

Gegen diesen Entscheid kann **innert 30 Tagen** seit Eröffnung Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Speichergasse 12, 3011 Bern, erhoben werden. Eine Beschwerde muss einen Antrag und eine Begründung, die Angabe von Tatsachen und Beweismitteln sowie eine Unterschrift enthalten und ist mindestens im Doppel (bei mehreren Parteien entsprechend mehr Exemplare) einzureichen. Der angefochtene Entscheid sowie greifbare Beweismittel sind beizulegen.