

BGE 151 I 257

Bundesgericht (BGE), 2024-10-08, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_151 I 257](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_151_I_257)

FR: ATF 151 I 257

IT: DTF 151 I 257

Regeste

Regeste a Art. 16, 22 und 36 BV; Art. 10 und 11 EMRK; Bewilligung einer Marschkundgebung anlässlich des WEF-Jahrestreffens 2023 auf Nebenstrassen und Wanderwegen statt wie beantragt auf der Kantonsstrasse. Meinungs- und Versammlungsfreiheit bei der Bewilligung von Kundgebungen auf öffentlichem Grund (E. 3). Grundrechtsbeschränkung wegen verminderter Appellwirkung durch die Verschiebung der Kundgebungsroute bejaht (E. 4). Gesetzliche Grundlage für die Bewilligungspflicht (E. 3.4 und 5). Öffentliches Interesse an der Grundrechtsbeschränkung (E. 6). Der mit der Verschiebung der Route verbundene Eingriff in die Meinungs- und Versammlungsfreiheit erweist sich als unverhältnismässig, weil die Kundgebung unter Auflagen und Bedingungen zumindest abschnittsweise im Sinne eines mildereren Mittels entlang der Kantonsstrasse hätte bewilligt werden können (E. 7 und 8).

Regeste b Art. 89 Abs. 1 und Art. 111 BGG; Art. 13 EMRK; Art. 29 Abs. 1 BV; Rechtsschutz im Zusammenhang mit Kundgebungsbewilligungen. Trotz Fehlens eines aktuellen praktischen Interesses ist ein Eintreten auf eine Beschwerde im kantonalen und bundesgerichtlichen Verfahren geboten, wenn durch die EMRK geschützte Ansprüche zur Diskussion stehen (E. 2.2 und 9). Pflicht zur Beurteilung innert angemessener Frist; Feststellung der Rechtsverzögerung im Urteilsdispositiv (E. 10).

Erwägungen

E. 2

(...)

E. 2.2

Der Beschwerdeführer ist als Organisator und Gesuchsteller der nicht antragsgemäss bewilligten Kundgebung zur Beschwerdeführung berechtigt (Art. 89 Abs. 1 BGG). Das Bundesgericht bejaht praxisgemäss - im Sinne einer Ausnahme vom Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses - ein schutzwürdiges Interesse an der Feststellung von Rechtsverletzungen, wenn eine Kundgebung nicht bzw. nicht wie beantragt bewilligt wurde und der Veranstaltungstermin im Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung bereits in der Vergangenheit liegt (vgl. BGE 127 I 164 E. 1a; Urteile 1C_485/2013 vom 3. Dezember 2013 E. 1.3; 1C_322/2011 vom 19. Dezember 2011 E. 1; 1P.396/2006 vom 4. September 2006 E. 1.2, nicht publ. in: BGE 132 I 256 ; 1P.53/2001 vom 20. September 2001 E. 1). Zudem tritt es in Fällen, in denen durch die EMRK geschützte Ansprüche zur Diskussion stehen, regelmässig auf Beschwerden ein, auch wenn kein aktuelles praktisches Interesse mehr besteht (BGE 142 I 135 E. 1.3.1 mit Hinweisen). (...)

E. 3

Streitig sind die Modalitäten einer Kundgebungsbewilligung.

E. 3.1

Art. 16 BV und Art. 10 EMRK gewährleisten die Meinungsfreiheit ausdrücklich und räumen jeder Person das Recht ein, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu BGE 151 I 257 S. 261 verbreiten. Darunter fallen die verschiedensten Formen der Kundgabe von Meinungen (BGE 143 I 147 E. 3.1). Auf den Inhalt einer Meinungsäusserung kommt es grundsätzlich nicht an. Auch inhaltlich provozierende oder schockierende Äusserungen verdienen grundrechtlichen Schutz (BGE 138 I 274 E. 2.2.1). Die Versammlungsfreiheit gemäss Art. 22 BV und Art. 11 EMRK gewährleistet den Anspruch, Versammlungen zu organisieren, an Versammlungen teilzunehmen oder Versammlungen fernzubleiben. Zu den Versammlungen gehören unterschiedliche Arten des Zusammenfindens von Menschen im Rahmen einer gewissen Organisation zu einem weit verstandenen gegenseitig meinungsbildenden oder meinungsäussernden Zweck (BGE 148 I 33 E. 6.3; BGE 147 I 161 E. 4.2; BGE 143 I 147 E. 3.1; je mit Hinweisen).

E. 3.2

Die Meinungsäusserungs- und die Versammlungsfreiheit bilden eine zentrale Voraussetzung für die freie demokratische Willensbildung sowie die Ausübung der politischen Rechte und sind ein unentbehrlicher Bestandteil jeder demokratischen Verfassungsordnung. Kundgebungen bzw. Demonstrationen zeichnen sich gegenüber anderen Versammlungen insbesondere durch ihre spezifische Appellfunktion aus, d.h. durch das Ziel, die Öffentlichkeit auf ein Anliegen der Teilnehmenden aufmerksam zu machen (BGE 148 I 33 E. 6.3 mit Hinweisen; vgl. bereits BGE 100 Ia 392 E. 2 ff.; aus der Lehre statt vieler KIENER/KÄLIN/WYTTEBACH, Grundrechte, 3. Aufl. 2018, S. 260). Die Besonderheit politischer Kundgebungen besteht unter anderem darin, dass sie zur demokratischen Meinungsbildung beitragen, indem auch Anliegen und Auffassungen in der Öffentlichkeit zum Ausdruck gebracht werden können, die innerhalb der bestehenden demokratischen Verfahren oder Einrichtungen weniger zum Ausdruck kommen (statt vieler BGE 148 I 19 E. 5.2 mit Hinweisen).

E. 3.3

Eine besondere Konstellation liegt vor bei Kundgebungen, die auf öffentlichem Grund stattfinden.

E. 3.3.1

Die Nutzung von öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch bestimmt in erster Linie das kantonale Recht. Dieses umschreibt insbesondere, in welchem Rahmen und Ausmass öffentliche Sachen im Gemeingebrauch genutzt werden dürfen und wie öffentlicher Grund von der Allgemeinheit benützt werden darf. Dabei unterscheiden die kantonalen Rechtsordnungen und die Praxis meist BGE 151 I 257 S. 262 zwischen schlichtem Gemeingebrauch, gesteigertem Gemeingebrauch und Sondernutzung. Die Rechtsprechung und die Verwaltungsrechtslehre haben diese Einteilung konkretisiert (vgl. BGE 135 I 302 E. 3.1 mit Hinweisen; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 2252 ff.; ANDRÉ WERNER MOSER, Der öffentliche Grund und seine Benützung, 2011, S. 207 ff.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, Rz. 1379 ff.). Nach Lehre und Rechtsprechung gehören zum schlichten Gemeingebrauch die Nutzungen öffentlicher Sachen und all jene Tätigkeiten auf öffentlichem Grund, die entsprechend der breit umschriebenen und weit

verstandenen Widmung der Allgemeinheit voraussetzungslos offenstehen. Merkmal des schlichten Gemeingebrauchs bildet die Gemeinverträglichkeit. Eine Nutzung wird als gemeinverträglich betrachtet, wenn sie von allen Interessierten gleichermaßen ausgeübt werden kann, ohne dass andere an der entsprechenden Nutzung übermässig behindert werden. Die Grenze des schlichten Gemeingebrauchs wird überschritten, wenn eine Nutzung ihrer Natur oder Intensität nach den Rahmen des Üblichen übersteigt, nicht mehr der bestimmungsgemässen Verwendung entspricht, den rechtmässigen Gebrauch durch andere Benützer beeinträchtigt und somit nicht mehr gemeinverträglich ist (BGE 135 I 302 E. 3.2 mit Hinweisen). Mit anderen Worten liegt gesteigerter Gemeingebrauch vor, wenn eine Nutzung entweder nicht bestimmungsgemäss oder nicht gemeinverträglich ist (BGE 126 I 133 E. 4c mit Hinweisen; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2274; TOBIAS JAAG, Gemeingebrauch und Sondernutzung öffentlicher Sachen, ZBl 93/1992 S. 151 f.; MOSER, a.a.O., S. 241; PATRICE MARTIN ZUMSTEG, Demonstrationen in der Stadt Zürich, Verwaltungsrecht und Behördenpraxis am Massstab der Versammlungs- und Meinungsfreiheit, 2020, Rz. 73).

E. 3.3.2

Kundgebungen auf öffentlichem Grund, etwa auf Strassen oder Plätzen, schränken in der Regel die gleichartige Mitbenützung durch unbeteiligte Personen ein und sind nicht gemeinverträglich. Sie gelten daher als gesteigerter Gemeingebrauch (BGE 135 I 302 E. 3.2; BGE 132 I 256 E. 3; BGE 127 I 164 E. 3b; JAAG, a.a.O., S. 152). Dieser unterliegt meist einer Bewilligungspflicht, die nicht nur dem Schutz von Polizeigütern, sondern insbesondere auch der Koordination und Prioritätensetzung zwischen verschiedenen Nutzungen des öffentlichen Raums dient (BGE 135 I 302 E. 4.1; BGE 132 I 256 E. 3; BGE 127 I 164 E. 3b; BGE 126 I 133 E. 4d; je mit Hinweisen). BGE 151 I 257 S. 263

E. 3.3.3

Nach konstanter Rechtsprechung und Lehre ist es grundsätzlich zulässig, für Demonstrationen auf öffentlichem Grund eine Bewilligungspflicht vorzusehen (BGE 148 I 33 E. 7.7.2; BGE 132 I 256 E. 3; BGE 127 I 164 E. 3b; CHRISTOPH ERRASS, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl. 2023, N. 58 zu Art. 22 BV ; HANGARTNER/KLEY, Demonstrationsfreiheit und Rechte Dritter, ZBl 96/1995 S. 104; PETER UEBERSAX, La liberté de manifestation, RDAF 2006 I S. 35; ZUMSTEG, a.a.O., Rz. 276). Ob die Bewilligungspflicht für gesteigerten Gemeingebrauch einer gesetzlichen Grundlage bedarf, wird demgegenüber unterschiedlich beurteilt (verneinend unter der alten Bundesverfassung: BGE 105 Ia 91 E. 2; BGE 100 Ia 392 E. 3; gesetzliche Grundlage "wünschbar": BGE 121 I 279 E. 2b; BGE 119 Ia 445 E. 2a; Frage offengelassen unter der neuen Bundesverfassung: BGE 135 I 302 E. 3.2; BGE 127 I 164 E. 3e; Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage bejahend: GIOVANNI BIAGGINI, BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl. 2017, N. 13 zu Art. 22 BV ; ERRASS, a.a.O., N. 58 zu Art. 22 BV ; MAYA HERTIG, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, N. 18 zu Art. 22 BV ; UEBERSAX, a.a.O., S. 35; wohl auch GIORGIO MALINVERNI, in: Commentaire romand, Constitution fédérale, 2021, N. 114 zu Art. 22 BV , der darauf hinweist, die Rechtsprechung, wonach die Bewilligungspflicht keiner Gesetzesgrundlage bedürfe, sei kaum vereinbar mit der jüngeren Praxis des Bundesgerichts, die den gesteigerten Gemeingebrauch als blosser Duldung betrachte; differenzierend IVO HANGARTNER, Besprechung von BGE 135 I 302 , AJP 2010 S. 101 f.).

E. 3.3.4

Die Meinungs- und Versammlungsfreiheit erhalten im Zusammenhang mit Demonstrationen einen über reine Abwehrrechte hinausgehenden Charakter und weisen ein gewisses Leistungselement auf. Die genannten Grundrechte gebieten in Grenzen, dass öffentlicher Grund zur Verfügung gestellt oder unter Umständen anderes als das in Aussicht genommene Areal bereitgestellt wird, das dem Publizitätsbedürfnis der Veranstaltung in anderer Weise Rechnung trägt. 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 (vgl. BGE 143 I 147 E. 3.2; BGE 132 I 256 E. 3; BGE 127 I 164 E. 3b; BGE 124 I 267 E. 3a; je mit Hinweisen). BGE 151 I 257 S. 264 Nach der Rechtsprechung besteht somit gestützt auf die Meinungs- und Versammlungsfreiheit grundsätzlich ein bedingter Anspruch, für Kundgebungen mit Appellwirkung öffentlichen Grund zu benützen (BGE 148 I 33 E. 6.2; BGE 143 I 147 E. 3.2; je mit Hinweisen; zur Bedingtheit des Anspruchs statt vieler ZUMSTEG, a.a.O., Rz. 240 ff.).

E. 3.3.5

Im Bewilligungsverfahren ist der mit dem gesteigerten Gemeingebrauch verbundenen Grundrechtsausübung Rechnung zu tragen. Die Behörde darf jedoch die gegen eine Kundgebung sprechenden polizeilichen Gründe, die zweckmässige Nutzung der vorhandenen öffentlichen Anlagen im Interesse der Allgemeinheit und der Anwohnerschaft sowie die mit einer Kundgebung verursachte Beeinträchtigung von Freiheitsrechten unbeteiligter Drittpersonen mitberücksichtigen. Die verschiedenen Interessen sind nach objektiven Gesichtspunkten gegeneinander abzuwägen und zu gewichten. Nicht massgebend ist daher, ob die von den Demonstrierenden vertretenen Auffassungen und Anliegen der zuständigen Behörde mehr oder weniger wertvoll erscheinen. Eine dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit genügende Gestaltung kann die Anordnung von Auflagen und Bedingungen sowie eine Mitwirkung der Veranstaltenden erfordern: Im Bewilligungsverfahren sind nicht nur die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit einer Kundgebung, sondern ebenso sehr die Randbedingungen, allfällige Auflagen und eventuelle Alternativen und Varianten zu prüfen. Die Veranstaltenden können nicht verlangen, eine Manifestation an einem bestimmten Ort, zu einem bestimmten Zeitpunkt und unter selbst bestimmten Randbedingungen durchzuführen. Hingegen haben sie Anspruch darauf, dass der von ihnen beabsichtigten Appellwirkung Rechnung getragen wird (vgl. zum Ganzen: BGE 127 I 164 E. 3b und 3c; vgl. auch BGE 143 I 147 E. 3.2; BGE 132 I 256 E. 3; BGE 124 I 267 E. 3a und 3b; je mit Hinweisen).

E. 3.4

Im Bündner Recht regeln die Art. 11 und 12 des Strassengesetzes des Kantons Graubünden vom 1. September 2005 (StrG; BR 807.100) die Benützung der Kantonsstrassen, die als Haupt- und Verbindungsstrassen im Eigentum und unter der Hoheit des Kantons stehen (Art. 4 Abs. 1 StrG). Das Gesetz verwendet dabei die Begriffe des schlichten bzw. gesteigerten Gemeingebrauchs, ohne sie näher zu umschreiben. Jede über den Gemeingebrauch hinausgehende Benützung oder Beanspruchung der Strassengrundstücke oder der Nebenanlagen von Nationalstrassen bedarf einer Bewilligung des Tiefbauamtes (Art. 12 Abs. 1 StrG). BGE 151 I 257 S. 265 Weiter legt Art. 3a Abs. 1 des Polizeigesetzes des Kantons Graubünden vom 20. Oktober 2004 (PolG; BR 613.000) fest, dass

Kundgebungen auf öffentlichem Grund einer Bewilligung der zuständigen Gemeinde bedürfen. Die Bewilligung kann mit Bedingungen und Auflagen versehen werden (Art. 3a Abs. 3 PolG).

E. 4

In der Sache rügt der Beschwerdeführer schergewichtig eine Verletzung von Art. 16, 22 und 36 BV sowie Art. 10 und 11 EMRK im Zusammenhang mit der verweigerten Benützung der Kantonsstrasse.

E. 4.1

Soweit der Beschwerdeführer Art. 10 und 11 EMRK anruft, macht er nicht geltend, dass diesen Bestimmungen ein über Art. 16 und 22 BV hinausgehender Gehalt zukäme. Dies ist denn auch nicht ersichtlich (vgl. BGE 148 I 33 E. 6.2; BGE 132 I 256 E. 3 in fine). So sehen Art. 10 Ziff. 2 und Art. 11 Ziff. 2 EMRK vor, dass die Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit Einschränkungen unterworfen werden kann. Gemäss der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) ist es insbesondere zulässig, Kundgebungen einer Bewilligungspflicht zu unterstellen. Diese zielt namentlich darauf ab, das Recht auf Versammlungsfreiheit mit den Rechten bzw. rechtlich geschützten Interessen von Drittbetroffenen zu vereinbaren (vgl. Urteile des EGMR Navalnyy gegen Russland vom 15. November 2018 § 128; Kudrevicius und andere gegen Litauen vom 15. Oktober 2015 § 147 ff.). Die Garantien gemäss Art. 10 und 11 EMRK entsprechen damit im Wesentlichen der Gewährleistung der Bundesverfassung, wie sie hiervor dargelegt wurde (E. 3).

E. 4.2

Zwischen den Verfahrensbeteiligten ist zu Recht unbestritten, dass die Verweigerung der beantragten Kundgebungsroute, die teils über die Kantonsstrasse führen sollte, einen Eingriff in die verfassungs- und konventionsrechtlich garantierte Meinungs- und Versammlungsfreiheit darstellt. Dass die bewilligte Alternativroute mehrheitlich durch abgelegene Gebiete verlief, stellt bereits die Vorinstanz fest. Mit Bezug auf den Abschnitt zwischen Klosters Dorf und Klosters Platz hält sie fest, die Appellwirkung auf der bewilligten Route sei geringer gewesen als dies bei einer Kundgebung auf der Kantonsstrasse der Fall gewesen wäre. Sie gelangt jedoch zum Schluss, eine gewisse Einschränkung der Appell- bzw. Publizitätswirkung, die durch die Verlegung der Route nicht zu verhindern gewesen sei, werde durch die entgegenstehenden öffentlichen BGE 151 I 257 S. 266 Interessen gerechtfertigt, weshalb die Verweigerung der Bewilligung für die Kundgebung auf der Kantonsstrasse in Anbetracht der ermöglichten Alternative zumutbar erscheine. Der Beschwerdeführer vertritt demgegenüber die Ansicht, der Grundrechtseingriff genüge den Anforderungen von Art. 36 BV nicht.

E. 4.3

Mit dem Gesuch, einen Demonstrationzug abzuhalten, geht auch ein gewisses Inszenierungsinteresse einher, dem bei der Beurteilung des Publizitätserfordernisses Rechnung zu tragen ist (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2019.00453 vom 27. August 2019 E. 5.2). Ziel der Kundgebung des Beschwerdeführers war es, namentlich auf Kritik am WEF aufmerksam zu machen. Da dessen Jahrestreffen in Davos ein weltweites Publikum erreicht, muss auch kritischen Gegenstimmen eine ausreichende Plattform zur Verfügung stehen. Wird eine Kundgebung von einem zentralen auf einen dezentralen Platz verlagert, begründet die Beeinträchtigung der Appellfunktion

einen Eingriff in die Meinungs- und Versammlungsfreiheit (vgl. ZUMSTEG, a.a.O., Rz. 284). Gleiches gilt, wenn wie hier ein Umzug von einer publikumsreichen Strasse auf publikumsärmere Strassen und Wege verschoben wird. Ob die vorinstanzlich für rechtskonform beurteilte Einschränkung der Appellwirkung vor der Verfassung standhält, ist nachfolgend - im Rahmen einer grundsätzlich freien Prüfung (BGE 127 I 164 E. 3c in fine) - zu beurteilen.

E. 5

Der Beschwerdeführer zweifelt das Vorliegen einer genügenden gesetzlichen Grundlage an. Den massgebenden kantonrechtlichen Bestimmungen (Art. 12 StrG und Art. 3a PolG) seien keinerlei Kriterien für die Bewilligung von Kundgebungen zu entnehmen. Solche Blankettermächtigungen seien unzulässig. Politische Kundgebungen sind nach Auffassung des Beschwerdeführers nicht dem Bereich der Leistungs-, sondern der Eingriffsverwaltung zuzuordnen, weshalb die Anforderungen an die Normdichte streng seien. Ohnehin erscheine es zweifelhaft, politische Kundgebungen unter den Begriff des gesteigerten Gemeingebrauchs zu subsumieren. Mangels präziser gesetzlicher Voraussetzungen mutiere die Bewilligungspflicht zur blossen Mitteilungspflicht.

E. 5.1

Gemäss Art. 36 Abs. 1 BV bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage. Je gewichtiger ein Grundrechtseingriff ist, desto höher sind die Anforderungen an Normstufe BGE 151 I 257 S. 267 und -dichte. Schwere Grundrechtseingriffe benötigen eine klare und genaue Grundlage im Gesetz selbst. Das formelle Gesetz muss selbst die erforderliche Bestimmtheit aufweisen; auch wenn es den Inhalt der zulässigen Grundrechtseingriffe nicht detailliert regeln muss, hat sich dieser doch aus dem Gesetz zu ergeben bzw. muss unmittelbar darauf zurückgeführt werden können. Das Gebot der Bestimmtheit rechtlicher Normen darf allerdings nicht absolut verstanden werden. Der Gesetzgeber kann nicht darauf verzichten, allgemeine und mehr oder minder vage Begriffe zu verwenden, deren Auslegung und Anwendung der Praxis überlassen werden muss. Der Grad der erforderlichen Bestimmtheit lässt sich nicht abstrakt festlegen. Er hängt namentlich von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, von der Komplexität und von der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen und sachgerechten Entscheidung ab. Bei unbestimmten Normen kommt dafür dem Verhältnismässigkeitsprinzip besondere Bedeutung zu: Wo die Unbestimmtheit von Rechtssätzen zu einem Verlust an Rechtssicherheit führt, muss die Verhältnismässigkeit umso strenger geprüft werden (vgl. zum Ganzen: BGE 147 I 450 E. 3.2.1 mit Hinweisen).

E. 5.2

Der Beschwerdeführer liefert keine stichhaltigen Gründe dafür, weshalb es sich bei Kundgebungen der vorliegend interessierenden Art entgegen gefestigter Lehre und Rechtsprechung (E. 3.3.2) um blossen schlichten Gemeingebrauch handeln sollte, zumal die Begriffe des schlichten und gesteigerten Gemeingebrauchs vorliegend kantonrechtlich bestimmt sind. Auf den Einwand ist demnach nicht weiter einzugehen (vgl. Art. 106 Abs. 2 BGG).

E. 5.3

Für die Bewilligungspflicht an sich stellen Art. 12 Abs. 1 StrG bezüglich Benützung der Kantonsstrasse und Art. 3a PolG betreffend den öffentlichen Grund der Gemeinden eine hinreichende formellgesetzliche Grundlage dar (vgl. auch Urteil 1C_9/2012 vom 7. Mai

2012 E. 2.3). Ob die Bewilligungspflicht überhaupt einer rechtssatzmässigen Grundlage bedarf (vgl. E. 3.3.3), kann damit auch vorliegend offenbleiben. Dem Beschwerdeführer ist indes zuzustimmen, dass beide Normen keine Kriterien für die Bewilligungserteilung aufstellen, was mit Blick auf das Legalitätsprinzip problematisch erscheint, wenn die Ansicht vertreten wird, die Bewilligungspflicht bedürfe einer gesetzlichen Grundlage. Allerdings spielt bei der Frage, ob gesteigerter Gemeingebrauch - hier in der Form einer Kundgebung - zu bewilligen ist, die BGE 151 I 257 S. 268 Interessenabwägung eine entscheidende Rolle (vgl. E. 3.3.5). Diese Abwägung kann sinnvollerweise nur einzelfallbezogen erfolgen (URS SAXER, Die Grundrechte und die Benutzung öffentlicher Strassen, 1988, S. 256 und 271). Rechtsprechungsgemäss hängt der Grad der erforderlichen Bestimmtheit einer Gesetzesgrundlage wie gesehen unter anderem von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, von der Komplexität und von der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen und sachgerechten Entscheidung ab. Insofern erscheint eine generell-abstrakte Regelung mit hohem Detailgrad für den gesteigerten Gemeingebrauch einer öffentlichen Sache nicht zweckmässig (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2286; MOSER, a.a.O., S. 261; vgl. z.B. Art. 68 Abs. 2 des Strassengesetzes des Kantons Bern vom 4. Juni 2008 [SG; BSG 732.11]: "Das zuständige Gemeinwesen erteilt die Bewilligung [für gesteigerten Gemeingebrauch], wenn nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen"; ferner Art. 3 Abs. 1 der Benutzungsordnung des öffentlichen Grunds der Stadt Zürich vom 23. November 2011, wonach die Bewilligung für Kundgebungen erteilt wird, wenn die örtlichen Verhältnisse dies zulassen und der Schutz der Polizeigüter gewährleistet ist [vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2019.00453 vom 27. August 2019 E. 2.1]).

E. 5.4

Es muss daher mit Blick auf das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage als genügend beurteilt werden, wenn das Gesetz die Bewilligungspflicht als solche vorschreibt. Entgegen dem Ansinnen des Beschwerdeführers hätte das Fehlen einer hinreichend präzisen Gesetzesgrundlage ohnehin nicht zur Folge, dass eine gesteigert gemeingebrauchliche Nutzung einer öffentlichen Sache voraussetzungslos zulässig wäre (MOSER, a.a.O., S. 259 mit Hinweis), weil auch diesfalls ein Interessenausgleich stattzufinden hat. Für eine Auslegung der fraglichen Bestimmungen im Sinne einer blossen Mitteilungspflicht besteht somit kein Raum. Umgekehrt stünden auch gesetzlich verankerte Bewilligungskriterien einer Überprüfung des Einzelakts auf seine Vereinbarkeit mit höherrangigem Verfassungsrecht nicht entgegen. Mangels positivrechtlicher Bewilligungskriterien ist für die Frage, ob und unter welchen Modalitäten eine Kundgebungsbewilligung zu erteilen ist, auf die zu Art. 16 und 22 BV ergangene Rechtsprechung abzustellen, wie sie hiervor dargestellt worden ist (E. 3.3). Dabei ist eine Würdigung der konkreten Umstände des Einzelfalls unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips vorzunehmen. BGE 151 I 257 S. 269

E. 6

Mit Bezug auf die von der Vorinstanz angeführten öffentlichen Interessen macht der Beschwerdeführer geltend, das Interesse an der Aufrechterhaltung des öffentlichen und privaten Verkehrs sei zu Unrecht in die Interessenabwägung miteinbezogen worden. Das Recht auf persönliche Freiheit (Art. 10 BV) erfasse nicht jede Form der Lebensgestaltung, sondern schütze lediglich die elementaren Erscheinungsformen der Persönlichkeitsentfaltung des Menschen. Dies treffe auf blosse Reisegewohnheiten nicht

zu. Ein Recht des Bürgers auf freie Fahrt existiere schlicht nicht. Dem kann nicht zugestimmt werden. Art. 36 Abs. 2 BV sieht explizit vor, dass Grundrechtseingriffe durch den Schutz von Grundrechten Dritter oder durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sein können. Die Aufrechterhaltung des öffentlichen und privaten Verkehrs stellt dabei sowohl nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts als auch des EGMR ein polizeiliches Interesse dar, das bei der Koordination und Prioritätensetzung im Rahmen der Zurverfügungstellung von öffentlichem Grund für Kundgebungen miteinzubeziehen ist (vgl. BGE 127 I 164 E. 3b S. 170; Urteil Kudrevicius und andere gegen Litauen, § 148 und 150).

E. 7

Der Beschwerdeführer hält die Verweigerung der Benützung der Kantonsstrasse für unverhältnismässig.

E. 7.1

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gemäss Art. 36 Abs. 3 BV verlangt, dass eine Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Zieles geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar erweist, mithin eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation vorliegt (BGE 149 I 291 E. 5.8 mit Hinweis). Erforderlich ist eine Massnahme, wenn der angestrebte Erfolg nicht durch gleich geeignete, aber mildere Massnahmen erreicht werden kann (BGE 147 I 346 E. 5.5 mit Hinweisen). Der Eingriff darf in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht einschneidender sein als notwendig, um das legitime Ziel zu erreichen (BGE 142 I 49 E. 9.1 mit Hinweisen). Die Zumutbarkeit des Eingriffs beurteilt sich anhand einer umfassenden Interessenabwägung zwischen privaten und öffentlichen Interessen (BGE 143 I 147 E. 3.1 mit Hinweisen).

E. 7.2

Mit der Vorinstanz ist festzuhalten, dass das Verbot der Kantonsstrassenbenützung und die Verschiebung der Kundgebungsroute auf Nebenstrassen und Wanderwege grundsätzlich geeignet ist, das BGE 151 I 257 S. 270 polizeiliche Interesse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu erreichen, zu dem auch verkehrspolizeiliche Güter wie die störungsfreie Gewährleistung des öffentlichen und privaten Strassenverkehrs (so bereits BGE 96 I 219 E. 7b) sowie die Verkehrssicherheit (vgl. BGE 136 I 87 E. 8.3) zählen. Dabei handelt es sich wie gesehen um Interessen, die im Rahmen der Zurverfügungstellung von öffentlichem Grund für Kundgebungen in die Abwägung miteinzubeziehen sind (vgl. E. 3.3.5 und E. 6).

E. 7.3

Unter dem Titel der Erforderlichkeit macht der Beschwerdeführer im Wesentlichen geltend, ein vollständiges Verbot der Benützung der Kantonsstrasse habe nicht das mildeste Mittel dargestellt. Die Wahrscheinlichkeit eines Notfalls, wie er vom Tiefbauamt und dem Departement beschrieben worden sei, erscheine gering. Überdies sei grundlos unterstellt worden, die Kundgebungsteilnehmenden würden sich nicht an Auflagen halten und hätten die gesamte Breite der Kantonsstrasse in Beschlag genommen. Erfahrungen im Zusammenhang mit früheren Kundgebungen dürften gemäss neuester Rechtsprechung des EGMR keine Berücksichtigung finden. Im Gegensatz zum Jahr 2020, in dem die Behörden eine Kundgebungsroute über die Kantonsstrasse bewilligt hätten, sei die erwartete Teilnehmerzahl für das Jahr 2023 wesentlich tiefer gewesen. Damit hätte die Bewilligung

für die Kundgebung im Jahr 2023 erst recht erteilt werden müssen.

E. 7.3.1

Soweit der Beschwerdeführer aus dem Urteil des EGMR Arnold und Marthaler gegen Schweiz vom 19. Dezember 2023 ableiten will, die Behörden dürften bei ihrer Bewilligungspraxis keine Erfahrungen aus früheren Kundgebungen berücksichtigen, kann ihm nicht gefolgt werden. Das besagte Urteil betraf nicht den Schutzbereich der Art. 10 und 11 EMRK, sondern das Recht auf Freiheit und Sicherheit (Art. 5 EMRK). Der EGMR hielt darin lediglich fest, der Umstand, dass es bei früheren Kundgebungen am 1. Mai in Zürich zu Ausschreitungen gekommen sei, könne allein nicht als Beleg dafür dienen, dass die in einem bestimmten Areal festgenommenen Personen an einer illegalen Demonstration teilgenommen hätten (zit. Urteil Arnold und Marthaler, § 78). Was der Beschwerdeführer daraus vorliegend zu seinen Gunsten ableiten will, ist nicht ersichtlich.

E. 7.3.2

Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers erscheint es zweckmässig, dass die Bewilligungsbehörden bei Kundgebungen BGE 151 I 257 S. 271 - gerade wenn sie unter ähnlichen Gegebenheiten regelmässig stattfinden - auch auf Erfahrungswerte im Zusammenhang mit früheren Veranstaltungen abstellen (ERRASS, a.a.O., N. 64 zu Art. 22 BV; ferner MARKUS KERN, Kommunikationsgrundrechte als Gefahrenvorgaben, 2012, S. 450, der hervorhebt, es seien auch positive Erfahrungen mit vergangenen Versammlungen in die behördliche Entscheidungsfindung miteinzubeziehen). Allerdings befreit sie dies nicht davon, geänderten Umständen angemessen Rechnung zu tragen. Gefahren und Risiken wie zu erwartende Ausschreitungen oder die Nichtbefolgung von Auflagen müssen zudem durch tatsächliche Anhaltspunkte objektiv belegt sein (vgl. ERRASS, a.a.O., N. 64 zu Art. 22 BV; KERN, a.a.O., S. 449). Negative Erfahrungen sind somit zu dokumentieren, damit sie in einem allfälligen Gerichtsverfahren überprüft und in späteren Bewilligungsverfahren mit der gebotenen Zurückhaltung berücksichtigt werden können. Die Berufung auf frühere Erfahrungen darf nicht zu einer unverhältnismässigen Grundrechtseinschränkung führen (vgl. Urteil 1C_225/2012 vom 10. Juli 2013 E. 6; SAXER, a.a.O., S. 272).

E. 7.3.3

Im angefochtenen Urteil U 23 69 betreffend die verweigerte Benützung der Kantonsstrasse führt die Vorinstanz aus, das Tiefbauamt habe in seiner Verfügung vom 11. Januar 2023 geprüft, ob als mildere Massnahme die Benützung der bergwärts führenden Strassenhälfte hätte bewilligt werden können. Diese Möglichkeit habe das Amt mit der Begründung verneint, eine grosse Menschenmenge lasse sich nicht auf einer Strassenseite kanalisieren. Auch mit organisatorischen Mitteln sei nicht zu verhindern, dass Teilnehmende der Winterwanderung, sei es unbedacht oder willentlich, auf den Gegenfahrstreifen gerieten. Dies hätte eine erhebliche Gefährdung der Kundgebungs- und der übrigen Verkehrsteilnehmenden zur Folge. Bei allfälligem Schneefall müsste die Schneeräumung zusätzlich neben dem motorisierten Verkehr und der Winterwanderung erfolgen. Eine schneebedeckte Fahrbahn oder vereiste Strassenflächen würden ferner die Unfallgefahr erheblich erhöhen. Weiter hält die Vorinstanz fest, das Departement habe in seiner Vernehmlassung ausgeführt, im Normalfall stünden im Prättigau zwei Verkehrsachsen, d.h. die National- und Kantonsstrasse, zur Verfügung, wobei die Kantonsstrasse weniger befahren sei. Die Lage könne sich jedoch beim Auftreten eines Notfalls ändern. Ereignis

sich etwa auf der Nationalstrasse ein Unfall, würden die BGE 151 I 257 S. 272 Verkehrsteilnehmenden versuchen, auszuweichen und die Kantonsstrasse zu benützen, was sofort zu einem deutlich höheren Verkehrsaufkommen auf dieser führe. Finde auf der Kantonsstrasse zeitgleich eine Kundgebung statt, stau sich der Verkehr dort rasch und es liege gar nicht mehr in der Hand der Kundgebungsteilnehmenden, Rettungsfahrzeuge passieren zu lassen. Vielmehr müssten die Einsatzfahrzeuge erst an den Fahrzeugkolonnen vorbeikommen, was die Fahrzeit zum Einsatzort erheblich verlängere. Die Vorinstanz gelangt gestützt darauf zum Schluss, das Tiefbauamt und das Departement hätten die für und gegen die Bewilligung der Benützung einer Strassenhälfte zugunsten der Kundgebung sprechenden Interessen in nachvollziehbarer Weise gegeneinander abgewogen. Die Benützung der bergwärts führenden Strassenhälfte habe gegenüber dem Nutzungsverbot kein geeignetes milderes Mittel dargestellt.

E. 7.3.4

Das Tiefbauamt hatte sich bereits anlässlich einer früheren Kundgebungsbewilligung mit der Benützung der Kantonsstrasse auseinanderzusetzen. Mit Verfügung vom 15. Januar 2020 bewilligte es eine Marschkundgebung entlang der Kantonsstrasse zwischen Landquart und Klosters Platz im Zusammenhang mit dem WEF-Jahrestreffen 2020. Damals hielt das Tiefbauamt fest, Hauptverkehrs- und Rettungsachse zwischen Landquart und Davos sei die Nationalstrasse. Die "Sperrung" der Kantonsstrasse zwischen Landquart und Klosters zugunsten der Kundgebung sei möglich. Die erteilte Bewilligung verband das Tiefbauamt u.a. mit den Auflagen, im Grundsatz dürfe nur die bergwärts führende Strassenhälfte benützt werden, das Passieren von Einsatzfahrzeugen und Bussen sei jederzeit zu gewährleisten, die Querung der Nationalstrasse beim Kreisel Pagrüg habe durch Benützung der Unterführung zu erfolgen und im Falle eines Ereignisses auf der Nationalstrasse müsse die Wandergruppe vorübergehend umgeleitet oder angehalten werden, damit die Kantonsstrasse als Rettungsachse zur Verfügung stehe. Weshalb die Benützung der Kantonsstrasse mit ähnlichen Einschränkungen wie im Jahr 2020 nicht möglich sein sollte, ergibt sich aus dem angefochtenen Urteil U 23 69 nicht. Die Vorinstanz hat keine Feststellungen zu den Erfahrungen aus dem Jahr 2020 getroffen, die das Tiefbauamt dazu veranlasst haben sollen, seine Bewilligungspraxis zu überdenken (vgl. Art. 105 Abs. 1 BGG). Dem Entscheid des Departements ist diesbezüglich zwar zu entnehmen, die damaligen Demonstrierenden hätten sich mehrfach nicht an die Auflagen BGE 151 I 257 S. 273 gehalten, indem sie immer wieder die gesamte Fahrbahnbreite in Anspruch genommen und damit den Verkehr blockiert hätten. Die Bildaufnahmen, die dies belegen sollen, befinden sich indes nicht in den vorinstanzlichen Akten. Auch sind keine detaillierten Informationen zu Anzahl und Ausmass der geltend gemachten Verstösse gegen Bewilligungsaufgaben und deren Auswirkungen auf den Strassenverkehr bekannt. Dafür, dass im Jahr 2020 Busse des öffentlichen Verkehrs oder gar Einsatzfahrzeuge der Rettungskräfte aufgehalten worden sind, bestehen keinerlei Anhaltspunkte. Dass der Verkehr zwischen Landquart und Klosters abschnittsweise vollständig zum Erliegen gekommen ist, wird an keiner Stelle geltend gemacht. Ebenso wenig ist erstellt, dass Kundgebungs- oder Verkehrsteilnehmende einer konkreten Gefahr ausgesetzt waren. Die Gründe, die gegen die Bewilligung eines Demonstrationszugs auf der Kantonsstrasse sprechen sollen, sind somit nicht hinreichend belegt. Hinzu kommt, dass die Kundgebung im Jahr 2020 nach der unbestritten gebliebenen und glaubhaften Behauptung des Beschwerdeführers weitaus mehr Teilnehmende aufgewiesen hatte, als für die vorliegend streitige Demonstration angekündigt wurden (über Tausend gegenüber maximal 300 für

2023). Die Route im Jahr 2020 begann zudem nicht in Küblis, sondern führte von Landquart bis Klosters Platz über die Kantonsstrasse und war damit deutlich länger als die für die Marschkundgebung im Jahr 2023 geplante Route. Die Umstände, die den Bewilligungen der Jahre 2020 und 2023 zugrunde lagen, sind insofern nicht vergleichbar.

E. 7.3.5

Auch wenn die Vorwürfe an die Adresse der Teilnehmenden der Winterwanderung im Jahr 2020 zuträfen, wonach sie sich zeitweise nicht an die Bewilligungsaufgaben gehalten hätten, könnten sie dem heutigen Beschwerdeführer nicht unbesehen entgegengehalten werden. Gesuchstellerin im Jahr 2020 war eine andere Person als der Beschwerdeführer; über die Gruppierung, die hinter dem damaligen Gesuch stand, ist nichts bekannt. So bestanden zumindest vor Bewilligungserteilung keine konkreten Hinweise dafür, dass sich die Teilnehmenden an der Kundgebung im Jahr 2023 nicht an die Auflagen der Behörden halten würden. Die blosse Möglichkeit, dass es bei einer Veranstaltung zu rechtswidrigen Handlungen bzw. Missachtung von Bewilligungsaufgaben kommen könnte, genügt nicht, um ein Verbot (hier: bezüglich Benützung der Kantonsstrasse) auszusprechen (vgl. BGE 111 Ia 322). BGE 151 I 257 S. 274 Wäre es anlässlich der Kundgebung im Jahr 2023 zu einer vereinzelt Missachtung der Auflage gekommen, nur die bergwärts führende Strassenhälfte zu benützen, hätte dem durch ein striktes Eingreifen der Sicherheitskräfte und eine allfällige Sanktionierung der fehlbaren Kundgebungsteilnehmenden begegnet werden müssen. Die sinngemässe Behauptung, die Sicherheitskräfte vermöchten eine Versammlung von 300 Personen nicht auf einer Strassenseite zu kanalisieren, ist in dieser allgemeinen Form nicht nachvollziehbar angesichts des erheblichen Sicherheitsaufwands, den die Behörden im Zusammenhang mit dem WEF-Jahrestreffen zu leisten im Stande sind. Selbst wenn die freien Ressourcen der Sicherheitskräfte aufgrund des zeitgleich stattfindenden WEF-Einsatzes wohl knapp gewesen sein dürften, erscheint unplausibel, dass die Mittel nicht ausgereicht hätten, um einen Demonstrationzug von 300 Personen zu kanalisieren. Dass sich die Erfahrungen aus dem Jahr 2020 ohne Weiteres auf das vorliegend streitige Bewilligungsgesuch übertragen lassen, leuchtet in Anbetracht der deutlich tieferen Zahl der angekündigten Kundgebungsteilnehmenden nicht ein. Auch zu diesen Punkten hat die Vorinstanz indes keine Feststellungen getroffen. So oder anders darf das potenzielle Fehlverhalten einzelner Kundgebungsteilnehmenden in der Vergangenheit nicht dazu führen, dass die Meinungs- und die Versammlungsfreiheit der friedlich und unter Einhaltung der behördlichen Anordnungen Demonstrierenden präventiv eingeschränkt werden.

E. 7.3.6

Den Behörden kommt bei der Abwägung der entgegenstehenden Interessen ein weiterer Gestaltungsspielraum zu. Das Bundesgericht prüft grundsätzlich frei, ob der angefochtene Entscheid den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. Es setzt indes nicht sein Ermessen an die Stelle desjenigen der in der Sache zuständigen Behörden, und es übt Zurückhaltung, soweit es um die Würdigung der besonderen örtlichen Verhältnisse geht (BGE 127 I 164 E. 3c in fine mit Hinweisen). Berufen sich die Behörden wie hier auf Sicherheitsbedenken, müssen sie die Gefahr für das öffentliche Interesse hinreichend konkret darlegen (vgl. ASTRID EPINEY, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, N. 49 zu Art. 36 BV). Kann dabei einer Gefahr mit einer Auflage oder Bedingung hinreichend Rechnung getragen werden, erweist sich ein Verbot als unverhältnismässig. Die allgemeinen Gefahren für die Verkehrssicherheit, die von einer Marschkundgebung auf

einem Kantonsstrassenabschnitt ausgehen, BGE 151 I 257 S. 275 stehen der Benützung der Kantonsstrasse jedenfalls nicht in grundsätzlicher Weise entgegen. Ihnen kann mit verkehrstechnischen Sicherheitsmassnahmen wie etwa einer hinreichenden Signalisierung und gegebenenfalls einer Reduktion der erlaubten Höchstgeschwindigkeit auf dem betroffenen Streckenabschnitt Rechnung getragen werden. Weiter denkbar wäre die Begleitung der Kundgebung durch einen mobilen Polizeieinsatz, um den herannahenden Motorfahrzeugverkehr auf den bevorstehenden Demonstrationszug aufmerksam zu machen und im Falle allfälliger Auflagenverstösse seitens der Kundgebungsteilnehmenden umgehend einschreiten zu können. Ob solche Massnahmen auf den betroffenen Streckenabschnitten möglich und ausreichend sind, hat die Vorinstanz nicht geprüft. Wetterbedingte Einschränkungen bzw. Gefahren sind angesichts der Jahreszeit und der geografischen Lage zwar durchaus möglich, doch kann ihnen ebenfalls mit Nebenbestimmungen begegnet werden. Insbesondere bliebe es den Behörden unbenommen, im Falle einer erheblich veränderten Sachlage, z.B. aufgrund gänzlich unzumutbarer Wetterverhältnisse, eine Anpassung der Kundgebungsmodalitäten vorzubehalten oder die Bewilligung nötigenfalls gar zu widerrufen.

E. 7.3.7

Was die Bedeutung des betroffenen Abschnitts der Kantonsstrasse als Rettungsachse anbelangt, handelt es sich um eine Würdigung der örtlichen Verhältnisse durch die lokalen Behörden, die das Bundesgericht ebenfalls mit Zurückhaltung überprüft (vgl. BGE 127 I 164 E. 3c in fine). Es wird allerdings nicht geltend gemacht, die Benützung einer Strassenhälfte durch einen Demonstrationszug von rund 300 Teilnehmenden stünde dem Anliegen, die Kantonsstrasse für Rettungsfahrzeuge freizuhalten, in jedem Fall entgegen. Im Gegenteil ist den Ausführungen des Departements im verwaltungsgerichtlichen Verfahren, auf welche die Vorinstanz verweist, zu entnehmen, dass die Kantonsstrasse weniger befahren sei als die Nationalstrasse und es "im Normalfall" ohne Weiteres möglich erscheine, eine Kundgebung auf dieser durchzuführen und "die wenigen Rettungsfahrzeuge durchzulassen". Ändern könne sich die Lage bei Auftreten eines Notfalls, z.B. bei einem Unfall auf der Nationalstrasse und dem damit verbundenen erhöhten Verkehrsaufkommen auf der Kantonsstrasse. Diesfalls hätten es die Kundgebungsteilnehmenden nach Ansicht des Departements gar nicht mehr in der Hand, Rettungsfahrzeuge passieren zu lassen. BGE 151 I 257 S. 276 Auch diesem Risiko könnte mit einer Auflage Rechnung getragen werden: Vom Beschwerdeführer als Gesuchsteller und Organisator der Kundgebung darf im Rahmen seiner Mitwirkungspflicht (vgl. E. 3.3.5; HANGARTNER/KLEY, a.a.O., S. 114) verlangt werden, während der Kundgebung in ständigem Kontakt mit den Behörden zu bleiben. Eine entsprechende Auflage wurde denn auch von sämtlichen Gemeinden verfügt. Wäre es während der Kundgebung zu dem von den kantonalen Behörden befürchteten Unfall auf der Nationalstrasse gekommen, hätten die Kundgebungsteilnehmenden von der Kantonspolizei aufgefordert werden können, die Kantonsstrasse unverzüglich freizugeben, bevor es zu einem Rückstau kommt. Konkrete Anhaltspunkte dafür, dass eine entsprechende Kooperation nicht möglich gewesen wäre, liegen nicht vor.

E. 7.3.8

Damit bleibt die Erforderlichkeit der Massnahme mit Blick auf das öffentliche Interesse an der Aufrechterhaltung eines ungestörten Verkehrsflusses ausserhalb von Notfällen zu beurteilen. Dem Tiefbauamt als mit den örtlichen Verhältnissen vertrauter Fachbehörde kann zwar gefolgt werden, wenn es annimmt, die Durchführung der Kundgebung auf der

Kantonsstrasse hätte eine Beeinträchtigung des Strassenverkehrs auf dem betroffenen Abschnitt zur Folge gehabt. Die damit angesprochene Unverträglichkeit mit dem Gemeingebrauch resultiert aus einer den schlichten Gemeingebrauch übersteigenden Nutzung der vorliegend interessierenden Art jedoch stets. Sie kann für sich genommen kein ausschlaggebendes Argument gegen die Bewilligung eines grundrechtlich motivierten gesteigerten Gemeingebrauchs sein (vgl. bereits BGE 100 Ia 392 E. 5, wonach Demonstrationen im Bereich öffentlicher Strassen und Plätze nicht von vornherein namentlich unter Hinweis auf die Bedürfnisse des Verkehrs abgelehnt werden dürfen). Weder dem öffentlichen noch dem privaten Verkehr kommt in dieser Hinsicht ein unbedingter Vorrang gegenüber Demonstrationen zu (vgl. HANGARTNER/KLEY, a.a.O., S. 106; SAXER, a.a.O., S. 268). Dass die Widmung bzw. Zweckbestimmung der Kantonsstrasse zwischen Küblis und Klosters einer Marschkundgebung von vornherein entgegensteht, wird von keiner Seite geltend gemacht. Zwar hat das Bundesgericht in BGE 124 I 267 festgehalten, die Gesuchstellenden hätten kein Recht auf Durchführung ihrer Kundgebung an einem ganz bestimmten Ort (BGE 124 I 267 E. 3d). Dieses Urteil betraf indes den Einsiedler Klosterplatz, dem als Wallfahrtsstätte BGE 151 I 257 S. 277 eine besondere Bedeutung zukommt. Derartige triftige Gründe sind bezogen auf den vorliegend streitigen Kantonsstrassenabschnitt nicht erkennbar. Es verhält sich insofern nicht grundlegend anders, als wenn etwa im Rahmen einer Sportveranstaltung, wie sie vielerorts stattfindet (z.B. Läufe oder Fahrradrennen), ein Strassenabschnitt (teilweise) gesperrt und von den Wettkampfteilnehmenden benützt wird, mit dem Unterschied, dass für die vom Beschwerdeführer organisierte Kundgebung - wäre sie in diesem Sinne bewilligt worden - nur eine Strassenhälfte streckenweise nicht verfügbar gewesen wäre. Stünde das Interesse des öffentlichen bzw. privaten Verkehrs einer über den Gemeingebrauch hinausgehenden Nutzung öffentlichen Grundes generell entgegen, könnte gesteigerter Gemeingebrauch im Rahmen der Meinungs- und Versammlungsfreiheit kaum je bewilligt werden, zielt ein solcher doch meist auf publikums- und verkehrsreiche Flächen ab. Dies hätte zur Folge, dass die Meinungs- und Versammlungsfreiheit, denen nach ständiger Rechtsprechung mehr als eine blosser Abwehrfunktion zukommt, ihres Leistungselements verlustig gingen. Im Rahmen der Interessenabwägung, wie sie von den zuständigen Behörden im Bewilligungsverfahren vorzunehmen ist, würde damit dem ideellen Anliegen der Gesuchstellenden, die sich auf die Meinungs- und Versammlungsfreiheit berufen, nicht hinreichend Rechnung getragen. Bei der Ausübung ideeller Grundrechte ist eine Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs oder anderer öffentlicher Interessen eher in Kauf zu nehmen als bei sonstigen Aktivitäten (BGE 126 I 133 E. 4d; vgl. auch Urteil Kudrevicius und andere gegen Litauen , § 155). Hervorzuheben ist die besondere Bedeutung von Kundgebungen für die demokratisch-politische Meinungsbildung (vgl. BGE 148 I 19 E. 5.2; ZUMSTEG, a.a.O., Rz. 1 ff. mit Hinweisen) sowie die Legitimität des Bedürfnisses einer hohen Appellwirkung im Zusammenhang mit der Kritik am WEF (vgl. E. 4.3). Mit der angeführten Störung des Strassenverkehrs lässt sich die vollständige Verschiebung der Kundgebungsroute weg von der Kantonsstrasse somit nicht rechtfertigen. Die abschnittsweise Benützung eines Fahrstreifens der Kantonsstrasse hätte als weniger einschneidende Massnahme gegenüber der Verschiebung der Route das mildere Mittel dargestellt. Die Nationalstrasse als Hauptverkehrsachse zwischen dem Prättigau und dem Landwassertal hätte dem BGE 151 I 257 S. 278 Strassenverkehr dabei weiterhin ohne Einschränkungen zur Verfügung gestanden, sodass die aus der Kundgebung auf der Kantonsstrasse resultierende vorübergehende Beeinträchtigung des öffentlichen und

privaten Verkehrs zumutbar gewesen wäre.

E. 7.4

Nach dem Gesagten hatten die kantonalen Behörden zumindest Anlass zu genauerer Prüfung, ob die Kundgebung in der ursprünglich nachgesuchten Form bewilligt werden kann. Eine Rückweisung an die Vorinstanz erscheint nicht zweckmässig - insbesondere auch angesichts des Umstands, dass die Kundgebung in der Vergangenheit liegt. Wäre selbst unter Berücksichtigung der infrage kommenden zusätzlichen Nebenbestimmungen die Verkehrssicherheit tatsächlich auf der ganzen Route nicht hinreichend gewährleistet gewesen, so hätte eine zeit- und/oder streckenweise Sperrung der gesamten Fahrbahnbreite für den motorisierten (Individual-)Verkehr ins Auge gefasst werden können, da dem Verkehrsinteresse wie gesehen kein grundsätzlicher Vorrang zukommt. Die Weigerung, den Kundgebungsteilnehmenden die Kantonsstrasse auch nur abschnittsweise zur Verfügung zu stellen, hält unter diesen Umständen vor der Verfassung nicht stand: Hätte die vom Beschwerdeführer organisierte Kundgebung nach dem Dargelegten unter entsprechenden Auflagen und Bedingungen zumindest abschnittsweise im Sinne eines milderen Mittels entlang der Kantonsstrasse bewilligt werden können, stellt die Verschiebung der kompletten Route auf dezentral gelegene Wanderwege sowie Nebenstrassen und die damit verbundene Einschränkung der Appellwirkung einen unverhältnismässigen Eingriff in die verfassungs- und konventionsrechtlich geschützte Meinungs- und Versammlungsfreiheit dar.

E. 7.5

Bei diesem Ausgang braucht auf die weiteren Vorbringen des Beschwerdeführers nicht eingegangen zu werden. Auch kann offenbleiben, in welcher Form das Gesuch des Beschwerdeführers konkret hätte bewilligt werden müssen. Die kantonalen Behörden verfügen für künftige ähnlich gelagerte Gesuche - unter Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Erwägungen - mit Blick auf die Modalitäten der Bewilligung durchaus noch über einen Entscheidungsspielraum.

E. 8

Damit erweist sich die Beschwerde als begründet, soweit sie sich gegen das vorinstanzliche Urteil U 23 69 betreffend den die Verweigerung der Kantonsstrassenbenützung bestätigenden Entscheid des Departements richtet. Das angefochtene Urteil ist aufzuheben. BGE 151 I 257 S. 279 In den Urteilen U 23 17 und U 23 18 betreffend die Verfügungen der Gemeinden Küblis und Klosters verweist die Vorinstanz bezüglich der Frage, ob die Verweigerung der Bewilligung zur Durchführung der Kundgebung auf der Kantonsstrasse zulässig war, auf das Urteil U 23 69, wonach die Benützung der Kantonsstrasse zu Recht abgelehnt wurde. Dem kann nach dem Gesagten nicht gefolgt werden. Somit sind die angefochtenen Urteile U 23 17 und U 23 18 ebenfalls aufzuheben.

E. 9

Nicht von der verweigerten Benützung der Kantonsstrasse betroffen ist der zweite Teil der Marschroute von Klosters Platz nach Davos Platz, da dieser gemäss dem ursprünglichen Gesuch des Beschwerdeführers über Wanderwege führen sollte. Die Gemeinde Davos bewilligte die Marschkundgebung jedoch nur bis zum Bahnhof Davos Wolfgang. Von dort aus mussten die Kundgebungsteilnehmenden den Zug nehmen, um Davos Platz zu erreichen, wo die gemeinsame Platzkundgebung mit der JUSO Graubünden stattfand.

E. 9.1

Die Vorinstanz ist im angefochtenen Urteil U 23 19 nicht auf die Beschwerde eingetreten, soweit damit die Feststellung der Verletzung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit beantragt wurde. Sie begründet ihren Entscheid damit, der streitgegenständlichen Frage liege ein Missverständnis zwischen dem Beschwerdeführer und der Gemeinde Davos zugrunde. Ein solches werde sich in Zukunft kaum mehr ereignen, weshalb weder von einer Frage von grundsätzlicher Bedeutung noch von einer Frage, die sich jederzeit unter den gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnte, auszugehen sei. In diesem Zusammenhang rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung des Verbots der formellen Rechtsverweigerung (Art. 29 Abs. 1 BV) und seines Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV). Zudem erachtet er die Feststellung der Vorinstanz, es habe ein Missverständnis vorgelegen, als offensichtlich unrichtig (Art. 97 Abs. 1 BGG).

E. 9.2

Der Beschwerdeführer beantragte im vorinstanzlichen Verfahren U 23 19, es sei festzustellen, dass seine Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit verletzt worden sei. Auf diesen Antrag ist die Vorinstanz nicht eingetreten. Materiell behandelt hat sie demgegenüber den Antrag, es sei festzustellen, dass das Recht auf wirksame Beschwerde des Beschwerdeführers verletzt worden sei. Da die Kundgebung im Zeitpunkt der Beschwerdeerhebung bereits BGE 151 I 257 S. 280 stattgefunden hatte, hatte sich die Vorinstanz gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung insoweit mit der Angelegenheit zu befassen, als sich die aufgeworfenen Fragen unter gleichen oder ähnlichen Umständen jederzeit wieder stellen können, eine rechtzeitige Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre und die Beantwortung wegen deren grundsätzlicher Bedeutung im öffentlichen Interesse liegt (BGE 147 I 478 E. 2.2 mit Hinweisen). Weiter ist ein Eintreten trotz Fehlens eines aktuellen praktischen Interesses geboten, wenn durch die EMRK geschützte Ansprüche zur Diskussion stehen (vgl. BGE 142 I 135 E. 1.3.1 mit Hinweisen). Die genannten Grundsätze zur Beschwerdeberechtigung nach Art. 89 Abs. 1 BGG gelten gemäss dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens (Art. 111 Abs. 1 BGG) auch für das kantonale Verfahren (vgl. BGE 144 I 43 E. 2.1 mit Hinweisen). Mit der bundesgerichtlichen Praxis, wonach bei Fehlen eines aktuellen praktischen Interesses dennoch auf eine Beschwerde einzutreten ist, wenn Konventionsverletzungen im Raum stehen, setzt sich die Vorinstanz im Urteil U 23 19 nicht auseinander. Zwar hat sie den mit Art. 13 EMRK in Verbindung stehenden Antrag des Beschwerdeführers behandelt. Inwieweit dieser losgelöst von der gerügten Verletzung der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit beurteilt werden konnte, legt die Vorinstanz allerdings nicht dar. In sämtlichen Urteilen des EGMR, auf die der Beschwerdeführer in seiner Beschwerdeschrift im kantonalen Verfahren verwiesen hatte, wurde sowohl eine Verletzung von Art. 13 EMRK (Recht auf wirksame Beschwerde) als auch eine Verletzung von Art. 11 EMRK (Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit) festgestellt. Sodann nimmt die Vorinstanz im Umfang des Eintretens hauptsächlich auf die Rechtsprechung zu Art. 13 EMRK und Art. 29 Abs. 1 BV im Zusammenhang mit Kundgebungsbewilligungen Bezug. Beides zeigt auf, dass die Feststellungsanträge nicht losgelöst voneinander beurteilt werden konnten.

E. 9.3

Es bleibt die Frage, ob zwischen der Gemeinde Davos und dem Beschwerdeführer tatsächlich ein blosses Missverständnis vorgelegen hat. Die diesem zugrunde liegenden Umstände lassen sich im Nachhinein kaum mehr im Detail klären. Sie können letztlich aber dahingestellt bleiben. Die Frage ist nicht entscheidungswesentlich im Hinblick auf den Ausgang

des Verfahrens, weil - wie nachfolgend aufzuzeigen ist - auch das angefochtene Urteil U 23 19 aufzuheben ist. BGE 151 I 257 S. 281

E. 10

Der Beschwerdeführer rügt schliesslich auch vor Bundesgericht eine Verletzung des Rechts auf wirksame Beschwerde (Art. 13 EMRK) sowie des Anspruchs auf ein faires Verfahren und auf Beurteilung innert angemessener Frist (Art. 29 Abs. 1 BV). Im Wesentlichen moniert er, dass über sein Gesuch vom 10. November 2022 erst wenige Tage vor der Kundgebung entschieden worden sei.

E. 10.1

Die Vorinstanz erachtet eine Verfahrensdauer von knapp zwei Monaten unter Berücksichtigung der Komplexität der Angelegenheit und der Besprechung vom 16. Dezember 2022, an der die wesentlichen Punkte der Kundgebung mit dem Beschwerdeführer besprochen worden seien, als angemessen. Auch wenn eine frühere Mitteilung der Bewilligungen wünschenswert gewesen wäre, sei das Gesuch wie vorgängig besprochen unter Auflagen bewilligt worden. Der Beschwerdeführer sei bereits anlässlich der Sitzung vom 16. Dezember 2022 darüber informiert worden, dass die Bewilligung für die Kundgebung auf der Kantonsstrasse nicht erteilt werden könne und stattdessen eine Alternativroute über Wanderwege und Gemeindestrassen bewilligt werde. Folglich habe der Beschwerdeführer einerseits genügend Zeit gehabt, um entsprechend zu planen, andererseits hätte er bereits zu diesem Zeitpunkt eine anfechtbare Verfügung vom Tiefbauamt verlangen können, ohne dass die Details der Alternativroute abschliessend geplant gewesen wären. Zudem wäre es nicht ausgeschlossen gewesen, vorsorglichen Rechtsschutz im Rahmen eines Superprovisoriums zu erlangen.

E. 10.2

Art. 13 EMRK ist vor dem Hintergrund der Subsidiarität der Individualbeschwerde an den EGMR zu sehen (Art. 35 Ziff. 1 EMRK). Jede Person, die nach Art. 34 EMRK befugt ist, Beschwerde wegen der Verletzung von Konventionsrechten an den EGMR zu führen, muss die Möglichkeit haben, ihre Ansprüche zuvor von einem innerstaatlichen Gericht oder mindestens einer unabhängigen innerstaatlichen Behörde überprüfen zu lassen (BGE 147 I 280 E. 7.2 mit Hinweis). Die vom Beschwerdeführer angeführten Urteile betreffen Fälle, in denen die staatlichen Behörden vor dem beantragten Kundgebungsdatum entweder überhaupt keinen Entscheid gefällt (vgl. Urteil des EGMR Baczkowski und andere gegen Polen vom 3. Mai 2007 § 81) oder die Kundgebung aus unhaltbaren Gründen gänzlich verweigert hatten (vgl. Urteile des EGMR Lashmankin und andere gegen Russland vom 7. Februar 2017; Alekseyev gegen Russland vom BGE 151 I 257 S. 282 21. Oktober 2010). Vorliegend bewilligten die zuständigen Behörden die Kundgebung vor ihrer Durchführung, wenn auch nicht im Sinne des Beschwerdeführers. Der Streit dreht sich um Bewilligungsmodalitäten, nicht um die vollständige Verweigerung bzw. Vereitelung einer Demonstration. Unter diesen Umständen muss es mit Blick auf Art. 13 sowie Art. 10 und 11 EMRK insofern genügen, dass der Beschwerdeführer die geltend gemachten Konventions- und Verfassungsverletzungen im Nachgang zur Kundgebung durch das Departement, das Verwaltungsgericht und letztinstanzlich durch das Bundesgericht überprüfen lassen konnte.

E. 10.3

Art. 13 EMRK i.V.m. Art. 6 Ziff. 1 EMRK verlangt allerdings auch einen wirksamen Rechtsbehelf gegen zu lange Verfahren. Zwar findet Art. 6 Ziff. 1 EMRK, der auf

strafrechtliche Anklagen und zivilrechtliche Streitigkeiten beschränkt ist, vorliegend keine Anwendung, doch ergibt sich ein analoger Anspruch aus Art. 29 Abs. 1 BV. Ein Rechtsbehelf gegen eine zu lange Verfahrensdauer ist dann wirksam im Sinne von Art. 13 EMRK, wenn er die behauptete Verletzung oder ihre Fortsetzung verhindert oder angemessene Wiedergutmachung für eine bereits eingetretene Verletzung leistet (statt vieler Urteil des EGMR Marshall und andere gegen Malta vom 11. Februar 2020 § 82). In der schweizerischen Rechtsordnung kann gegen eine zu lange Verfahrensdauer grundsätzlich sowohl während laufendem wie auch bei bereits abgeschlossenem Verfahren vorgegangen werden. Ist das Verfahren noch hängig, steht die Rechtsverzögerungsbeschwerde offen (vgl. Art. 94 BGG). Diese Möglichkeit besteht ungeachtet der Vorschriften in den jeweils massgebenden Prozessordnungen; der entsprechende Anspruch fliesst unmittelbar aus Art. 29 Abs. 1 BV (BERNHARD WALDMANN, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, N. 29 zu Art. 29 BV). Ist die Erhebung einer Rechtsverzögerungsbeschwerde nicht mehr möglich, bleibt es bei der Möglichkeit der Feststellung der Rechtsverzögerung und deren Berücksichtigung bei der Verteilung der Verfahrenskosten und der Parteientschädigung (BGE 138 II 513 E. 6.5; BGE 135 II 334 E. 3; BGE 129 V 411 E. 4; Urteil des EGMR Müller gegen Schweiz vom 5. November 2002 § 43; STEINMANN/SCHINDLER/WYSS, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl. 2023, N. 37 zu Art. 29 BV).

E. 10.4

Damit bleibt zu prüfen, ob die Dauer des Bewilligungsverfahrens vorliegend gegen Art. 29 Abs. 1 BV verstösst. BGE 151 I 257 S. 283

E. 10.4.1

Der Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist gemäss Art. 29 Abs. 1 BV wird verletzt, wenn ein Entscheid nicht binnen einer Frist gefasst wird, die gesetzlich vorgeschrieben ist oder nach der Natur der Sache und den gesamten übrigen Umständen als angemessen erscheint (BGE 144 I 318 E. 7.1 mit Hinweisen). Zu berücksichtigen ist der Umfang und die Komplexität der aufgeworfenen Sachverhalts- und Rechtsfragen, das Verhalten der Betroffenen und dasjenige der Behörden (z.B. unnötige Massnahmen oder Liegenlassen des Falls) sowie die Bedeutung des Ausgangs des Verfahrens für die betroffene Person (Urteil 1C_624/2022 vom 21. April 2023 E. 4.5 mit Hinweisen, nicht publ. in: BGE 149 IV 376). Der Anspruch bezieht sich sowohl auf die einzelnen Verfahrensabschnitte als auch auf die gesamte Verfahrensdauer. Eine objektiv betrachtet unangemessen lange Gesamtverfahrensdauer kann den Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist auch dann verletzen, wenn den Behörden subjektiv keine längere Untätigkeit oder andere Versäumnisse zur Last fallen (Urteil 1C_398/2022 vom 15. September 2023 E. 5.1 mit Hinweisen). Im Zusammenhang mit Bewilligungsverfahren betreffend Kundgebungen im öffentlichen Raum ergibt sich bereits aus dem grundsätzlichen Bewilligungsanspruch, wie er sich aus der Verfassung ergibt, dass das Verfahren rechtzeitig vor dem in Aussicht genommenen Termin abgeschlossen werden muss. Den Organisatoren muss, jedenfalls wenn sie sich frühzeitig um eine Bewilligung bemüht haben, genügend Zeit eingeräumt werden, die sich aus dem Bewilligungsentscheid ergebenden Konsequenzen zu ziehen, ihr Publikum mit entsprechenden Aufrufen darüber zu informieren und einen abschlägigen Entscheid anzufechten (Urteil 1P.117/2000 vom 30. Juni 2000 E. 3a). Aber auch die Behörden benötigen genügend Zeit, um allfällige Verkehrs- und Sicherheitsfragen einlässlich zu prüfen (vgl. BGE 127 I 164 E. 6a; Urteil 1P.53/2001

vom 20. September 2001 E. 2d/aa).

E. 10.4.2

Für die Behörden stand bereits am 16. Dezember 2022 fest, dass die Kundgebungsroute entlang der Kantonsstrasse nicht genehmigt werden kann. Zudem hält die Vorinstanz im angefochtenen Urteil U 23 17 fest, die bewilligte Route entspreche derjenigen der Kundgebung anlässlich des WEF-Jahrestreffens im Mai 2022. Unter diesen speziell gelagerten Umständen ist nicht nachvollziehbar, weshalb das Tiefbauamt und die Gemeinden Küblis, Klosters und BGE 151 I 257 S. 284 Davos im Anschluss an die Sitzung vom 16. Dezember 2022 noch rund einen Monat benötigten, um formell über das Gesuch des Beschwerdeführers zu entscheiden. Angesichts des unmittelbar bevorstehenden Kundgebungsdatums wären die Erstinstanzen gehalten gewesen, das Verfahren zügig zum Abschluss zu bringen und den Entscheid über das Gesuch zeitnah zu eröffnen. Auch unter Berücksichtigung der anstehenden Feiertage hätte erwartet werden dürfen, dass der Entscheid noch im Jahr 2022 ergeht. Dies hätte dem Beschwerdeführer einerseits die Organisation der Kundgebung erleichtert und andererseits seine Rechtsschutzmöglichkeiten verbessert, hätte er damit doch rechtzeitig vor dem Veranstaltungstermin an die Rechtsmittelinstanzen gelangen können. Dem Beschwerdeführer kann sodann auch nicht entgegengehalten werden, vorab keine anfechtbare Verfügung oder vorsorgliche Massnahmen im Zusammenhang mit der Kantonsstrasse verlangt zu haben. Aufgrund des bestehenden materiellen Koordinationsbedarfs mussten die Entscheide des Kantons und der Gemeinden zwingend aufeinander abgestimmt ergehen. Ein vorgängiger separater Entscheid des Tiefbauamts fiel damit ausser Betracht.

E. 10.5

Die Rüge der Verletzung des Anspruchs auf Beurteilung innert angemessener Frist (Art. 29 Abs. 1 BV) erweist sich demnach als begründet. Zusätzlich zu den Urteilen U 23 17, U 23 18 und U 23 69 ist auch das angefochtene Urteil U 23 19 aufzuheben. Die Rechtsverletzung ist im Dispositiv des vorliegenden Urteils festzustellen. Damit wird dem Beschwerdeantrag auf Feststellung einer Verletzung des Anspruchs auf wirksame Beschwerde (Art. 13 EMRK) Genüge getan.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.