

BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2019.34 vom 6. Juni 2019

BS Appellationsgericht, 2019-06-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2019.34

FR: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2019.34 du 6 juin 2019

IT: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2019.34 del 6 giugno 2019

Erwägungen

E. 1

1.1 Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts für die Beurteilung des vorliegenden Rekurses ergibt sich aus dem Überweisungsentscheid des Regierungspräsidiums vom 20. Februar 2019 in Verbindung mit § 12 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VPRG, SG 270.100) und § 42 des Organisationsgesetzes (OG, SG 153.100). Zuständig für die Beurteilung des Rekurses ist das Dreiergericht (§ 88 Abs. 2 in Verbindung mit § 92 Abs. 1 Ziff. 11 des Gerichtsorganisationsgesetzes [GOG, SG 154.100]).

1.2 Die Rekurrierenden sind als Gesuchsteller gemäss § 13 VRPG zum Rekurs gegen den Bewilligungsentscheid legitimiert, soweit ihrem Gesuch bezüglich Routenwahl nicht entsprochen wurde. Zwar konnte die Demonstration effektiv durchgeführt werden, so dass an ihrem Feststellungsbegehren kein aktuelles Interesse mehr besteht. Da sich die gerügte Rechtsverletzung aber jederzeit wiederholen kann und eine rechtzeitige gerichtliche Überprüfung wegen der Dauer des Verfahrens kaum je möglich wäre, ist nach ständiger Praxis ausnahmsweise vom Erfordernis der Aktualität des Rechtsschutzinteresses abzusehen (VGE VD.2018.127 vom 14. Januar 2019 E. 1.2.3, VD.2018.29 vom 16. August 2018 E. 1.2.4, VD.2017.86 vom 24. November 2017 E. 1.3; Stamm, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 477, 500; Wullschleger/Schröder, Praktische Fragen des Verwaltungsprozesses im Kanton Basel-Stadt, in: BJM 2005 S. 277, 292 f., 297; Rhinow/Koller/Kiss/ Thurnherr/Brühl-Moser, Öffentliches Prozessrecht, 3. Auflage, Basel 2014, N 1279 ff., 1931). Auf den frist- und formgerecht erhobenen Rekurs ist einzutreten.

E. 2

Das JSD weist im angefochtenen Entscheid auf die Besonderheiten des Demonstrationstages hin: Es handelt sich um den Pfingstsamstag, an dem auch ein Heimspiel des FC Basel angesetzt war. Die von den Rekurrierenden gewünschte Route über den Marktplatz und die Mittlere Brücke hätte zum Unterbruch zahlreicher Tram- und Buslinien geführt. Die gewünschte Strecke via Barfüsserplatz, Falknerstrasse, Rüdengasse, Freie Strasse, Marktplatz, Eisengasse, Schifflande, Mittlere Rheinbrücke, Greifengasse und Claraplatz führe über stark frequentierte Strassen und Plätze mit zahlreichen Geschäften. Die erwartete Teilnehmerzahl von 1■500 Menschen habe Anforderungen an die Raumbedürfnisse und die Sicherheit gestellt. Die Bewilligungsbehörde habe die persönliche Freiheit der Personen, welche sich in der Innenstadt aufhalten, sowie die Wirtschaftsfreiheit der Ladeninhaber zu Recht in die Interessenabwägung einbezogen. Für das Gewerbe in der Innenstadt habe es sich um einen umsatzstarken Samstag mit hohen Kundenfrequenzen gehandelt. Auch die bewilligte Route habe über frequentierte Plätze geführt. Die Kundgebung sei namentlich am Barfüsserplatz und am Claraplatz vorbeigezogen, wo es

den Gesuchstellern möglich gewesen sei, zahlreiche Personen zu erreichen und die gewünschte Appellwirkung zu erzielen.

E. 3

Die Rekurrierenden machen geltend, sie hätten in den Jahren 2015 und 2016 bereits zweimal über den Markplatz (Rathaus) und die Mittlere Brücke ziehen dürfen. Im Jahr 2017 hätten sie die Verlegung der Route wegen Bauarbeiten auf der Mittleren Brücke akzeptiert. Die Kundgebung sei immer friedlich verlaufen, sie wolle namentlich ein Bewusstsein für die Verwendung von Pestiziden und Gentechnik in der Landwirtschaft wecken. Sie gehöre zu einem internationalen Protesttag, der weltweit am gleichen Datum stattfinde. Die beantragte Nutzung des öffentlichen Grundes sei als **ideelle** Nutzung wichtiger als rein kommerzielle Interessen. Es wäre möglich gewesen, den öffentlichen Verkehr gestaffelt zu unterbrechen (Wenden an der Schiffflände, Abbiegen am Claraplatz), so dass es nicht zu grossen Behinderungen gekommen wäre. Das hohe Personenaufkommen oder die Sicherheit sei in früheren Jahren nie ein Problem gewesen, so dass nicht von einem erhöhten Sicherheitsrisiko für Personen oder Ladeninhaber auszugehen sei. Die effektive Marschdauer von zwei Stunden sei relativ kurz, die Gesuchsteller seien überdies bereit gewesen, auf einen Zwischenstopp auf dem Marktplatz zu verzichten. Mit der bewilligten Route habe die beabsichtigte Appellwirkung nicht mehr erreicht werden können. Politische Kundgebungen würden mit dem Argument des **Einkaufstourismus**, der persönlichen Freiheit und der Wirtschaftsfreiheit pauschal an den Rand gedrängt, während Anlässe mit Unterhaltungscharakter die Innenstadt ohne Weiteres auch an Samstagnachmittagen für sich nutzen dürften.

E. 4

4.1 Kundgebungen sind als gesteigerter Gemeingebrauch im Kanton Basel-Stadt grundsätzlich bewilligungspflichtig (vgl. § 10 des Gesetzes über die Nutzung des öffentlichen Raumes [NöRG, SG 724.100]). Nach § 12 NöRG wird über die Erteilung einer Nutzungsbewilligung aufgrund einer Güterabwägung zwischen sich entgegenstehenden privaten und öffentlichen Interessen entschieden, wobei **so der Gesetzestext** den Grundrechten Rechnung zu tragen ist. Zuständig für die Koordination und Bewilligung von Demonstrationen und Kundgebungen ist das JSD (§ 52 Abs. 2 Verordnung zum Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raumes [SG 724.110]; § 14 Abs. 1 der kantonalen Strassenverkehrsverordnung [StVO, SG 952.200]; Ratschlag Nr. 12.0204.01 zum NöRG vom 26. März 2013 S. 19). Innerhalb des JSD wird die Bewilligung von der Kantonspolizei erteilt (vgl. Ratschlag Nr. 12.0204.01 zum NöRG vom 26. März 2013 S. 19 f.). Bewilligungen betreffend Strassen, die vom öffentlichen Verkehr befahren werden (z.B. Tram oder Linienbusse), sind nur im Einvernehmen mit den betroffenen Verkehrsbetrieben zu erteilen (§ 14 Abs. 4 StVO).

4.2 Der grundrechtliche Schutz von Demonstrationen ergibt sich aus der Meinungsfreiheit und der Versammlungsfreiheit gemäss Art. 16 und 22 der Bundesverfassung (BV, SR 101). Im gleichen Rahmen garantiert die baselstädtische Kantonsverfassung (KV, SG 111.100) in § 11 Abs. 1 lit. m die Versammlungs-, Vereinigungs- und Kundgebungsfreiheit. Diese Grundrechtsgarantien können allerdings gesetzlichen Einschränkungen unterliegen, wenn diese im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig sind und den Kerngehalt des beschränkten Grundrechts wahren (Art. 36 BV, § 13 KV). Hinzuweisen ist im vorliegenden Zusammenhang darauf, dass auch der **Schutz von Grundrechten Dritter** zu

Grundrechtseinschränkungen führen kann (Art. 36 Abs. 2 BV, § 13 Abs. 2 KV, jeweils zweitgenannter Tatbestand).

Art. 16 BV gewährleistet die Meinungsfreiheit und räumt jeder Person das Recht ein, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten. Darunter fallen die verschiedensten Formen der Kundgabe von Meinungen. Die Versammlungsfreiheit gemäss Art. 22 BV gewährleistet den Anspruch, Versammlungen zu organisieren, an Versammlungen teilzunehmen oder Versammlungen fernzubleiben. Besondere Aspekte der Meinungs- und Versammlungsfreiheit weisen Kundgebungen auf öffentlichem Grund mit dem damit einhergehenden gesteigerten Gemeingebrauch auf. Solche Kundgebungen bedingen, dass entsprechender öffentlicher Grund zur Verfügung gestellt wird, schränken die gleichartige Mitbenützung durch unbeteiligte Personen ein und sind lokal und temporär nicht mehr gemeinverträglich. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist im Bewilligungsverfahren dem ideellen Gehalt der Meinungs- und Versammlungsfreiheit Rechnung zu tragen. Die Behörde darf aber auch die gegen eine Kundgebung sprechenden polizeilichen Gründe, die zweckmässige Nutzung der vorhandenen öffentlichen Anlagen im Interesse der Allgemeinheit und der Anwohner und die mit einer Kundgebung verursachte Beeinträchtigung von Freiheitsrechten unbeteiligter Dritter mitberücksichtigen. Die verschiedenen Interessen sind nach objektiven Gesichtspunkten gegeneinander abzuwägen und zu gewichten. Die Veranstalter können nicht verlangen, eine Demonstration an einem bestimmten Ort durchzuführen. Der Behörde kommt bei der Abwägung der entgegenstehenden Interessen ein weiter Gestaltungsspielraum zu (grundlegend: BGE 132 I 256 E. 3, 127 I 164 E. 5).

Diese Rechtsprechung gilt auch für die Konkretisierung der kantonalen Kundgebungsfreiheit nach § 11 Abs. 1 lit. m KV, welche dort einleitend als Garantie ■im Rahmen der Bundesverfassung und der für die Schweiz verbindlichen internationalen Abkommen■ ausgewiesen ist. Allgemein ergibt sich aus der vom kantonalen Verfassungsgeber gewählten Systematik, dass er mit den Garantien von § 11 Abs. 1 KV nicht über das Niveau der Bundesverfassung und des internationalen Rechts hinausgehen wollte (Schefer/ Ziegler, Die Grundrechte der Kantonsverfassung Basel-Stadt, in: Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 57, 82). Demgegenüber wurde der weitergehende kantonale Grundrechtsschutz in § 11 Abs. 2 KV geregelt. Eine Analyse der Materialien bestätigt diesen Grundsatz auch im konkreten Fall. Der baselstädtische Verfassungsrat hat die Versammlungs-, Vereinigungs- und Kundgebungsfreiheit im Paket mit anderen Grundrechten stillschweigend genehmigt (Beschlussprotokolle des Verfassungsrats vom 17. Juni 2003 S. 283 und vom 9. Dezember 2004 S. 413). Entsprechend ging der Gesetzgeber beim Erlass der späteren Gesetzgebung nicht davon aus, dass die Kantonsverfassung Kundgebungen und Demonstrationen einem Schutz unterstellen würde, der jenen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Meinungs- und Versammlungsfreiheit überstiege (vgl. Ratschlag Nr. 12.0204.01 zum NöRG vom 26. März 2013 S. 19; Votum des Kommissionspräsidenten im Grossen Rat vom 16. Oktober 2013, Vollprotokoll S. 845).

E. 5

5.1 Im vorliegenden Fall wird zunächst deutlich, dass die Behörde einen Nutzungskonflikt unter besonderen Bedingungen regeln musste: Die Einschätzung der Ausgangslage mit einem ausserordentlichen Personenaufkommen wegen eines bevorstehenden Feiertags und

Fussballspiels ist richtig. Weiter haben die Vorinstanzen die Publizitätsinteressen der Rekurrierenden, die kommerziellen Interessen der Geschäfte und die Interessen der übrigen Stadtbesucher an der grundsätzlichen Zugänglichkeit der Innenstadt zutreffend ermittelt. Sie haben den ideellen Interessen der Rekurrierenden grosses Gewicht beigemessen, indem sie ihnen die Nutzung des Barfüsserplatzes und des Claraplatzes bewilligt haben. Es handelt sich dabei um zwei Plätze in der Innenstadt, die stark bevölkert und überdies für Grossanlässe gut geeignet sind. Beide Plätze sind gesellschaftliche Treffpunkte mit Zentrumsfunktion. Der Barfüsserplatz bietet den Zugang zu mehreren Einkaufszonen (Steinenvorstadt, Gerbergasse, Falknerstrasse, Streitgasse). Im Raum des Claraplatzes befinden sich mehrere beliebte Warenhäuser und Einkaufszentren. Beide Plätze sind stark frequentiert und bieten also ein grosses Potential für die von den Rekurrierenden gewünschte Appell- und Publizitätswirkung. Namentlich der Barfüsserplatz hat sich für die Durchführung von Grossanlässen seit Jahren bewährt (z.B. Meisterfeier des FCB). Die Behauptung, die Demonstration sei mit der bewilligten Route ihrer Appell- und Publizitätswirkung beraubt worden, ist unzutreffend.

Nachvollziehbar erweist sich auch die vorinstanzliche Sorge um den öffentlichen Verkehr. An einem Tag mit starkem Personenaufkommen darf das Interesse am Zugang zur Innenstadt und der Funktion der zentrale Verkehrsader (Markplatz ■ Mittlere Brücke) stark gewichtet werden. Brücken bilden bei einer durch den Fluss getrennten Stadt Engstellen im Verkehrssystem. Die Mittlere Brücke bildet im Tramverkehr den eigentlichen Flaschenhals: Über keine Brücke verkehren so viele Tramlinien wie über die Mittlere Brücke. Demgegenüber wird die Wettsteinbrücke vom öffentlichen Verkehr weniger stark in Anspruch genommen. Die Wettsteinbrücke liegt zwar nicht gleich zentral wie die Mittlere Brücke, sie bietet aber ebenfalls einen guten Übergang vom Grossbasel ins Kleinbasel. Auch hier kommt es zu einer Beeinträchtigung des öffentlichen Verkehrs. Die Vorinstanzen haben den Interessen der Gesuchsteller weitgehend entsprochen: So konnte die Demonstration am international vorgegebenen Tag durchgeführt werden, ihr Charakter als Demonstrationszug blieb gewahrt und es standen Plätze in der Innenstadt sowie der Standort vor dem Sitz des kritisierten Chemiekonzerns zur Verfügung. Damit wurde die Kundgebungsfreiheit in einem grossen Masse gewährleistet.

Dem standen Einschränkungen des öffentlichen Verkehrs gegenüber, wodurch die Benützung des städtischen Raumes für beträchtliche Teile der Öffentlichkeit eingeschränkt wurde: Wer an diesem Tag die Innenstadt aufsuchte, sah sich mit Einschränkungen konfrontiert. Dies gilt nicht nur für die Kundschaft der Einkaufsläden und Gastwirtschaften, sondern ganz allgemein für Stadtbewohner und Besucher, die sich aus gesellschaftlichen oder touristischen Zwecken im städtischen Raum bewegten oder mit dem öffentlichen Verkehr in den anderen, vom Rhein abgetrennten Stadtteil gelangen mussten. Durch eine vollständige Bewilligung des Kundgebungsgesuches wären diese Nutzungen stark eingeschränkt worden.

Diese Einschränkungen liegen im Interesse der persönlichen Freiheit der Besucherinnen und Besucher sowie Passantinnen und Passanten der Stadt Basel (Art. 10 Abs. 2 BV) und der Wirtschaftsfreiheit der Gewerbetreibenden in der Innenstadt (Art. 27 BV). Sie liegen ferner im Interesse des öffentlichen Verkehrs, das nach expliziter Vorschrift stark zu gewichten ist (§ 14 Abs. 4 StVO setzt das Einvernehmen der Verkehrsbetriebe voraus), und im Interesse an geordneten und sicheren Verhältnissen an einem Tag mit ausserordentlichem Besucheraufkommen in der Innenstadt. Es ist erfreulich, dass es in

früheren Jahren anlässlich dieser Demonstration zu eher geringfügigen sicherheitsrelevanten Zwischenfällen gekommen ist (Rauchpetarde, Beschimpfung, Drohgebärden, vgl. hiernach E. 5.5). Dies entbindet die Kantonspolizei jedoch nicht von ihrer Verantwortung für die Sicherheit eines Demonstrationzuges, der an einem Samstagnachmittag quer durch die stark besuchte Stadt ziehen will. Mit der Verweigerung der Nutzung der Mittleren Brücke hat die Kantonspolizei unter den konkreten Umständen ihren Ermessensspielraum nicht überschritten. Die genannten sicherheitspolizeilichen Überlegungen sind nicht dahin zu verstehen, dass den Gesuchstellern unlautere Absichten unterstellt würden. Sie beruhen vielmehr auf der Erfahrung, dass eine Kundgebung auch aus Gründen eskalieren kann, die die Veranstalter nicht zu vertreten haben und die vorliegend durch die beengten Verhältnisse und den im Voraus schwer definierbaren Kreis der Kundgebungsteilnehmer begünstigt werden. Insgesamt haben die Vorinstanzen in Anbetracht der beschriebenen Umstände ihre Aufgabe korrekt ausgeübt, indem sie die Kundgebung trotz intensiver anderweitiger Nutzung der Innenstadt bewilligten, unter Berücksichtigung der Interessenlage aber die Marschrouten abänderten.

5.2 Die Rekurrierenden legen nicht dar, dass die Verhältnisse an den Tagen, an denen die Demonstration in den Jahren 2015 und 2016 stattgefunden hat, mit denjenigen am Tag, an dem die Demonstration im Jahr 2018 stattgefunden hat, vergleichbar gewesen sind. Sie können deshalb aus dem Umstand, dass in den Jahren 2015 und 2016 eine Route durch die Innenstadt und über die Mittlere Brücke bewilligt worden ist, nicht ableiten, dass eine solche Route auch im Jahr 2018 hätte bewilligt werden müssen. Da die Veranstalter nicht verlangen können, eine Demonstration an einem bestimmten Ort durchzuführen (BGE 132 I 256 E. 3 S. 260), und der Behörde bei der Abwägung der entgegenstehenden Interessen ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt (BGE 127 I 164 E. 3c S. 172), könnten die Rekurrierenden im Übrigen auch bei vergleichbaren Verhältnissen aus dem Umstand, dass in gewissen Jahren eine bestimmte Route bewilligt worden ist, keinen Anspruch auf erneute Bewilligung derselben Route ableiten.

5.3 Kundgebungen sind nach kantonalem Recht grundsätzlich Bewilligungspflichtig. Im Bewilligungsverfahren ist den Grundrechten Rechnung zu tragen (§ 10 und 12 NÖRG, hiervor E. 4). Dies gilt für die Kundgebungsfreiheit wie auch für die Eigentumsgarantie und die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung, die ebenfalls verfassungsrechtlich garantiert sind (§ 11 Abs. 1 lit. r und s KV, Art. 26 und 27 BV). Wenn die Rechtsprechung mahnt, dem **ideellen Gehalt** der Meinungs- und Versammlungsfreiheit Rechnung zu tragen (BGE 127 I 164 E. 3a S. 167 f. und E. 3b S. 170 f.), ist damit die Beurteilung des Charakters der Kundgebung gemeint, die zum gesteigerten Gemeingebrauch führt. Nicht gemeint ist damit indessen der Ausschluss wirtschaftlicher Interessen aus der Interessenabwägung. Zu den bei der Interessenabwägung zu berücksichtigenden Beeinträchtigungen von Freiheitsrechten unbeteiligter Dritter gehören neben den Auswirkungen auf die persönliche Freiheit insbesondere auch diejenigen auf die Wirtschaftsfreiheit und die Eigentumsgarantie (BGE 127 I 164 E. 3b S. 170). Das Bundesgericht scheint zwar ideellen Interessen an der Benützung öffentlichen Grundes in der Regel ein höheres Gewicht beizumessen als kommerziellen Interessen an der Beanspruchung von öffentlichem Grund (vgl. BGE 126 I 133 E. 4d S. 140 f.). Daraus kann jedoch nicht abgeleitet werden, dass die ideellen Interessen die kommerziellen in jedem Fall überwiegen. Zudem geht es im vorliegenden Fall nicht um die Benützung öffentlichen Grundes zu kommerziellen Zwecken, sondern um die Auswirkungen der Demonstration auf

die Wirtschaftsfreiheit in der Form der Beeinträchtigung der Verkaufstätigkeit in privaten Geschäften. Die Kantonspolizei berief sich in der Begründung der Verfügung vom 17. Mai 2018 unter anderem auf die persönliche Freiheit und die Wirtschaftsfreiheit. Entgegen der Auffassung der Rekurrierenden kann kein Zweifel bestehen, dass sie damit die Beeinträchtigung der persönlichen Freiheit der Passanten und der Wirtschaftsfreiheit der Inhaber der Ladengeschäfte durch die Demonstration gemeint hat. Weiter berief sich die Kantonspolizei auf die Behinderung von zwölf Linien des öffentlichen Verkehrs.

Die Berücksichtigung des ideellen Gehalts der Freiheitsrechte hat in der Praxis etwa dazu geführt, dass ein absolutes Demonstrationsverbot für einen Zeitraum von vier Wochen als verfassungswidrig aufgehoben wurde (BGE 107 Ia 64 E. 2a S. 66). Der vorliegende Fall liegt offensichtlich anders: Die Kundgebung wurde am gewünschten Tag und unter Wahrung des gewünschten Charakters bewilligt. Es stellt sich lediglich die Frage, ob die Routenwünsche der Rekurrierenden noch in weiterem Masse hätten berücksichtigt werden müssen. Der Umstand, dass das Datum der Kundgebung nicht frei wählbar gewesen ist, ändert nichts daran, dass die Kantonspolizei die am gewählten Datum bestehenden besonderen Umstände bei der Interessenabwägung berücksichtigen hat dürfen und müssen.

E. 5.4

5.4.1 Die Abweichung der bewilligten von der ersuchten Marschroute erklärt sich zum einen mit der Sorge um den öffentlichen Verkehr. Die Bewilligung der ersuchten Route hätte zu einem Unterbruch der Hauptachse des öffentlichen Verkehrs über die Mittlere Brücke geführt. Das JSD stellte zutreffend fest, dass von der beantragten Route die Tramlinien 2, 6, 8, 11, 14, 15, 16 und 17 sowie die Buslinien 31, 33, 34, 36 und 38 betroffen gewesen wären (angefochtener Entscheid E. 5.7).

Soweit die Rekurrierenden eine begrenzte Tangierung des öffentlichen Verkehrs durch eine Marschroute durch die Streitgasse statt durch die Falknerstrasse und die Rüdengasse in die Freie Strasse behaupten, erscheint es zweifelhaft, ob die Gesuchsteller diese Route durch die Streitgasse überhaupt akzeptiert hätten. Anlässlich der Besprechung vom 2. Mai 2018 wurde den Gesuchstellern eine Variante Barfüsserplatz, Streitgasse, Freie Strasse und eine Variante Barfüsserplatz, Steinenberg, Bankverein angeboten (Arbeitsblatt/Antrag der Kantonspolizei vom 31. Mai 2018 betreffend Bewilligung der Kundgebung S. 3). Da sich die Gesuchsteller während längerer Zeit nicht gemeldet hatten, stellte die Kantonspolizei eine auf den 14. Mai 2018 datierte Bewilligung für die erste Variante aus (Stellungnahme vom 17. September 2018 Ziff. 8; Bewilligung vom 14. Mai 2018). Die Gesuchsteller beanstandeten, dass nicht die zweite Variante bewilligt wurde, obwohl ihnen diese mündlich zugesagt worden sei, und verlangten eine Anpassung der Bewilligung (E-Mail vom 15. Mai 2018). Damit zeigten sie sich unflexibel, obwohl nicht ersichtlich ist, weshalb die erste Variante durch die Streitgasse und die Freie Strasse als belebte Einkaufsstrassen ungünstiger sein sollte als die zweite Variante.

Unzutreffend ist auch die Behauptung der Rekurrierenden, von der bewilligten Route seien mit den Tramlinien 2, 3, 6, 8, 10, 11, 14 und 15 sowie den Buslinien 34 und 38 mehr Linien betroffen gewesen als von der beantragten (Rekursbegründung vom 16. Juli 2018 Ziff. 26). Von der bewilligten Route waren acht Tramlinien und damit gleich viele wie von der beantragten betroffen, aber nur zwei Buslinien und damit drei weniger als von der beantragten. Zudem wurde der Tramverkehr der Linien 3, 6, 8, 10, 11 und 14 gemäss den unbestrittenen und überzeugenden Feststellungen des JSD nur im Bereich des Steinenbergs

und damit während verhältnismässig kurzer Dauer blockiert (angefochtener Entscheid E. 5.7). Bei planmässigem Abmarsch hätte die Blockierung weniger als eine halbe Stunde gedauert (vgl. Zeitprotokoll). Die Tramlinien 2 und 15 bzw. 6 und 14 konnten durch die Innenstadt bzw. über die Wettsteinbrücke umgeleitet werden, solange sich der Kundgebungszug zwischen Bankverein und Wettsteinplatz bzw. Claraplatz und Messeplatz befand (vgl. angefochtener Entscheid E. 5.7; Stellungnahme der BVB). Damit war die Innenstadt während der gesamten Kundgebung durchgehend in beide Fahrtrichtungen mit dem öffentlichen Verkehr zu erreichen, wie das JSD zu Recht feststellte (angefochtener Entscheid E. 5.7). Zudem konnte die Mittlere Brücke als Hauptverbindung des öffentlichen Verkehrs zwischen dem Gross- und Kleinbasel von einer Sperre freigehalten werden.

5.4.2 Nach gesetzlicher Vorschrift sind die Interessen des öffentlichen Verkehrs zu berücksichtigen, indem Bewilligungen im Einvernehmen mit den betroffenen Verkehrsbetrieben zu erteilen sind (§ 14 Abs. 4 StVO). Konkret betroffen sind hier die Basler Verkehrsbetriebe BVB, die sich mit nicht datierter (in den Akten im Anschluss an das ■Arbeitsblatt■ der Kantonspolizei vom 31. Mai 2018 eingeordneten) Stellungnahme zu den beiden Routenvorschlägen (Mittlere Brücke vs. Wettsteinbrücke) geäußert haben. Die Route über die Mittlere Brücke hätte nach Einschätzung der BVB zu einer Betroffenheit sämtlicher Tramlinien der Innenstadt (ausser Linie 3 und 10) geführt. Dies hätte zur Folge gehabt, dass zwischen Theater (Grossbasel) und Messeplatz (Kleinbasel) und Messeplatz bis Eglisee keine Tramkurse verkehrt hätten. Es wären zudem sieben Buslinien betroffen gewesen. Aus Sicht der BVB sei der Routenvorschlag über die Wettsteinbrücke klar zu favorisieren. Dies gelte sowohl für den Aufwand als auch für die Kosten.

Die Stellungnahme der BVB betrifft zwar das zurückgezogene erste Gesuch. Abgesehen davon, dass der damalige Routenwunsch der Gesuchsteller durch die Gerbergasse anstatt durch die Rüdengasse und die Freie Strasse hat führen sollen, unterscheiden sich die mit dem ersten und dem zweiten Gesuch beantragten Routen ab dem Barfüsserplatz aber nicht. Zudem beginnt die mit dem zweiten Gesuch beantragte Route erst beim Barfüsserplatz. Folglich beansprucht die Stellungnahme der BVB auch für diese Geltung. Gemäss der Stellungnahme der BVB sind von der beantragten Route ab dem Barfüsserplatz mit Ausnahme der Linien 3 und 10 sämtliche Tramlinien der Innenstadt betroffen. Dies hätte zur Folge gehabt, dass zwischen Theater und Messeplatz und Messeplatz bis Eglisee keine Tramkurse verkehrt hätten. Die Rekurrierenden behaupten, sobald sich die Kundgebung auf der Mittleren Brücke befunden hätte, hätten die Trams auf der Grossbasler Seite wieder verkehren und an der Schiffllände wenden können, und sobald die Kundgebung den Claraplatz passiert hätte, hätten die Trams wieder über die Mittlere Brücke verkehren und am Claraplatz abbiegen können (Rekursbegründung Ziff. 17). Da die Tramlinien 8 und 17 beim Claraplatz ohnehin in die Untere Rebgasse abbiegen, ist davon auszugehen, dass diese Kurse wieder hätten verkehren können, sobald die Kundgebung den Claraplatz passiert hätte. Da diese Tramlinien nicht zum Messeplatz fahren, ändert dies aber nichts daran, dass zwischen Theater und Messeplatz keine Tramkurse verkehrt hätten.

Im Übrigen sind die unbelegten Behauptungen der Rekurrierenden nicht geeignet, die Einschätzung der BVB in Frage zu stellen. Damit ist davon auszugehen, dass bei Bewilligung der beantragten Route der Tramverkehr zwischen Theater und Claraplatz lahmgelegt gewesen wäre, solange sich die Demonstration zwischen dem Barfüsserplatz und dem Claraplatz befunden hätte, und der Tramverkehr zwischen Theater und Messeplatz

lahmgelegt gewesen wäre, solange sich die Demonstration zwischen dem Barfüsserplatz und dem Messeplatz befunden hätte. Aufgrund der beantragten Dauer des Marsches und dem Zeitprotokoll der Kundgebung ist davon auszugehen, dass sich die Kundgebung rund eine Stunde zwischen dem Barfüsserplatz und dem Claraplatz und etwas weniger als eine Stunde zwischen dem Claraplatz und dem Messeplatz aufgehalten hätte. Die Feststellung des JSD, die komplette Route wäre für die gesamte Dauer des Kundgebungszugs für den gesamten öffentlichen Verkehr in beide Fahrtrichtungen blockiert gewesen (angefochtener Entscheid E. 5.7), geht indessen zu weit. Dies ändert aber nichts daran, dass der öffentliche Verkehr sehr stark beeinträchtigt worden wäre und die Innenstadt je nach Ausgangspunkt während mehrerer Stunden nur schwer erreichbar gewesen wäre.

5.5 Die Bewilligungsbehörde hat bei der Gesuchsprüfung im Einzelfall eine Sicherheitsbeurteilung vorzunehmen. Eine Kundgebung mit rund 1■500 (geplant) bzw. 2■000 (effektiv) Personen stellt schon aufgrund der Zahl der Menschen ein erhöhtes Risiko für die Inhaber von Ladengeschäften und Passanten dar. Der Umstand, dass die Demonstration bereits in den Jahren 2015 bis 2017 durchgeführt worden und friedlich verlaufen sei (Rekursbegründung vom 16. Juli 2018 Ziff. 33), vermag daran nichts zu ändern. Im Übrigen waren jedenfalls im Jahr 2018 durchaus nicht alle Teilnehmer der Demonstration friedlich gestimmt. So wurde auf der Wettsteinbrücke eine rote Rauchpetarde gezündet und beschimpfte ein Teilnehmer vor der Polizeiwache Clara zwei Polizeibeamte und machte ihnen gegenüber Drohgebärden (Zeitprotokoll der Kundgebung).

Entgegen der Auffassung der Rekurrierenden ist es offensichtlich, dass unbeteiligte Passanten in ihrer Bewegungsfreiheit und damit ihrer persönlichen Freiheit beeinträchtigt werden, wenn sich ein Demonstrationszug von rund 1■500 (geplant) bzw. 2■000 (effektiv) Personen durch die ohnehin schon sehr stark frequentierte Innenstadt bewegt. Zudem ist es notorisch, dass sich gewisse Passanten durch eine Demonstration von einem Besuch der Innenstadt und der dortigen Angebote (kulturelle Anlässe, touristische Sehenswürdigkeiten, freundschaftliche Treffen, Besuch von Läden und Gastwirtschaften) abhalten lassen.

5.6 Eine Kundgebung, die sich an die Öffentlichkeit richtet, möchte eine möglichst grosse Zahl von Menschen erreichen. Die bewilligte Route startete am belebten, zentral gelegenen Barfüsserplatz und führte später am Claraplatz vorbei, der mitten im Kleinbasel liegt. Den Rekurrierenden ist insoweit zuzustimmen, als in der Freien Strasse, auf dem Marktplatz und auf der Mittleren Brücke sich an einem Samstagnachmittag mehr Passanten befinden als auf der Wettsteinbrücke und in der Rebgasse. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Appellwirkung der Demonstration auf der bewilligten Route geringer gewesen ist als auf der beantragten. Die Behauptung der Rekurrierenden, die Appellwirkung auf der bewilligten Route sei mit derjenigen auf der beantragten Route ganz und gar nicht mehr vergleichbar gewesen (Rekursbegründung Ziff. 28), ist aber übertrieben. Die bewilligte Route führte vorbei am Bankverein als wichtigem Umsteigeplatz für den öffentlichen Verkehr und am Kunstmuseum Basel, das international zu den renommiertesten Museen seiner Art gehört und im Jahr 2017 von mehr als 300■000 Personen besucht wurde (vgl. Jahresbericht 2017 S. 94 f.). Im in der Nähe des Claraplatzes liegenden Bereich der Rebgasse befinden sich diverse Ladengeschäfte und herrscht an einem Samstagnachmittag ein reges Aufkommen von Passanten. Der Barfüsserplatz und der Claraplatz, auf denen die Demonstranten auf ihr Anliegen aufmerksam machen können, sind stark frequentierte Plätze mit Zentrumsfunktion.

Schliesslich wäre auch eine Route durch die Streitgasse und den oberen Teil der Freien Strasse bewilligt worden, wo sich diverse Ladengeschäfte insbesondere auch im Luxussegment befinden. Die Gesuchsteller verlangten jedoch, dass die Route anstatt durch die Streitgasse und die Freie Strasse über den Steinenberg bewilligt werde. Der Einwand der Rekurrierenden, die Kantonspolizei habe das Grossbasel, wo aufgrund der Ladenstruktur und des sonstigen Angebots offenkundig ein anderes Publikum erreichbar sei als im Kleinbasel, gleichsam ausgeklammert (Rekursbegründung Ziff. 28), ist damit geradezu rechtsmissbräuchlich. Er blendet aus, dass mit dem Barfüsserplatz ein zentraler Treffpunkt der Innenstadt, von dem verschiedene Einkaufsstrassen ausgehen, zur Verfügung stand und eine weitreichende Appellwirkung erzielt werden konnte. Eine noch grössere Appellwirkung wäre nur um den Preis einer übermässigen Behinderung des öffentlichen Verkehrs erzielt worden, die durch den Zugewinn an Publizität nicht gerechtfertigt worden wäre. Die durch die Meinungsäusserungs-, Versammlungs- und Kundgebungsfreiheit geschützten Interessen an der Durchführung der Demonstration wurden mit der bewilligten Route, die durch zentrale Teile der Innenstadt führte, umgesetzt.

5.7 Die Tatsache als solche, dass die von den Rekurrierenden erwähnten Veranstaltungen (Tattoo-Parade, Polizeimusikparade, Konvoi des Harley-Niggi-Näggi-Events) nicht primär der (politischen) Meinungsbildung, sondern der Unterhaltung dienen, rechtfertigt es zwar nicht, diesen weitergehende Bewilligungen zu erteilen als Demonstrationen. Dies würde der in der Rechtsprechung hervorgehobenen Bedeutung ideeller Kundgebungszwecke zuwiderlaufen (hiervor E. 4 und 5.3). Dass diesen Anlässen die Route über die Mittlere Brücke bewilligt worden ist, erklärt sich gemäss dem JSD aus deren unterschiedlichem Charakter und Zeitpunkt. Dies ist nicht zu beanstanden. Wie das JSD zutreffend festgestellt hat, handelt es sich bei den von den Rekurrierenden erwähnten Veranstaltungen um geschlossene Umzüge mit im Voraus klar definierten Teilnehmerinnen und Teilnehmern, die sich ohne Weiteres an das im Voraus vom Veranstalter definierte Programm und die zeitlichen Vorgaben halten. Demgegenüber kann das Programm einer offenen Kundgebung lediglich als zeitliche Richtschnur dienen, weil es jedermann offen steht, sich spontan an der Demonstration zu beteiligen, insbesondere auch Personen, die das Programm nicht kennen und auf die der Veranstalter keinen Einfluss hat. Aus diesen Gründen lassen sich die Bedürfnisse nach einer Entflechtung der verschiedenen Nutzungsinteressen bei Anlässen mit geschlossenem Charakter in der Regel mit geringerem Aufwand bzw. weniger einschränkenden Rahmenbedingungen regeln als bei Demonstrationen, die gerade auf eine Partizipation zahlreicher Menschen abzielen (angefochtener Entscheid E. 6.3).

Dass diese Einschätzung richtig ist, wird durch das Verhalten der Demonstranten und des Rekurrenten B_____ anlässlich der Kundgebung vom 19. Mai 2018 bestätigt. Im Gesuch vom 18. April 2018 und in der Bewilligung vom 17. Mai 2018 war der Abmarsch für ca. 14:00 Uhr vorgesehen. Tatsächlich marschierte der Kundgebungszug aber erst gut eine halbe Stunde später um 14:31 Uhr ab, wodurch die Sperrung des öffentlichen Verkehrs unnötig verlängert wurde (Zeitprotokoll Kundgebung; E-Mail der Kantonspolizei vom 20. Mai 2018). Die Kantonspolizei vereinbarte mit dem Rekurrenten B_____, dass er sich zehn Minuten vor dem Weitermarschieren vom Messeplatz telefonisch bei der Polizei meldet. Da er dies unterliess, wurde der öffentliche Verkehr zu spät gestoppt und befanden sich noch zwei Tramzüge auf der Achse Messeplatz ■ Badischer Bahnhof. Obwohl die Kantonspolizei den Rekurrenten B_____ während der gesamten Kundgebung mehrmals via SMS anhielt, sich an den zeitlichen Ablauf zu halten, reagierte dieser nicht (E-Mail der

Kantonspolizei vom 20. Mai 2018).

Zudem macht das JSD zu Recht geltend, dass das Sicherheitsrisiko bei einer Demonstration grösser ist als bei den von den Rekurrierenden erwähnten Veranstaltungen (angefochtener Entscheid E. 6.3). Es kommt immer wieder vor, dass sich gewaltbereite Personen friedlichen Kundgebungen anschliessen und aus deren Schutz Gewalttätigkeiten begehen. Diese Gefahr besteht bei straff organisierten Veranstaltungen mit im Voraus klar definierten Teilnehmenden wie den von den Rekurrierenden erwähnten offensichtlich nicht. Schliesslich unterscheiden sich die Veranstaltungen auch hinsichtlich der Umstände ihrer Durchführung wesentlich. Die Tattoo-Parade findet nicht wie die vorliegend zur Diskussion stehende Kundgebung an einem hochfrequentierten Vorfeiertagssamstag statt, sondern in den Sommerferien, in denen von Anfang an weniger unbeteiligte Passanten die Innenstadt besuchen. Der Konvoi des Harley-Niggi-Näggi-Events findet nicht wie der Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildende Marsch mitten am Nachmittag statt, sondern startet auf dem Messeplatz erst kurz vor 17:00 Uhr, wenn der Fussgängerverkehr vor Ladenschluss bereits wieder im Abnehmen begriffen ist. Im Übrigen wäre die Kundgebung der Rekurrierenden ab 17:00 Uhr auch auf der beantragten Route über die Mittlere Brücke bewilligt worden. Von dieser Möglichkeit machten die Gesuchsteller aber keinen Gebrauch (angefochtener Entscheid E. 6.3; Arbeitsblatt Antrag vom 31. Mai 2018 S. 3). Damit bestehen mehrere sachliche Gründe, welche die unterschiedliche Behandlung der vorliegend zu beurteilenden Kundgebung und der von den Rekurrierenden genannten Veranstaltungen rechtfertigen.

5.8 Was schliesslich die Rüge der ungenügenden Begründung der angefochtenen Verfügung (sog. Begründungsdichte) angeht, erweist sich diese als unzutreffend. Der Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV ist gewahrt, wenn aus der Entscheidbegründung die wesentlichen Gesichtspunkte erkennbar werden, von denen sich die Behörde leiten liess und die den Adressaten das Verständnis des Entscheids und dessen sachgerechte Anfechtung ermöglichen (vgl. BGE 136 I 229 E. 5.2 S. 236, 134 I 83 E. 4.1 S. 88, 133 I 270 E. 3.1 S. 277, je mit Hinweisen). Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör kann nicht abgeleitet werden, die Kantonspolizei hätte die einzelnen Tramlinien aufzählen müssen. Zudem war es den Rekurrierenden ohne Weiteres möglich, anhand des im Internet publizierten Liniennetzplans der BVB festzustellen, um welche Linien es sich handelt. Schliesslich hat die Kantonspolizei voraussetzen dürfen, dass die Rekurrierenden mit den örtlichen Verhältnissen vertraut sind, wie das JSD zutreffend festgestellt hat (angefochtener Entscheid E. 4.2). Unter diesen Umständen hat die relativ kurze, aber gehaltvolle Begründung der Verfügung vom 17. Mai 2018 den sich aus dem Gehörsanspruch ergebenden Anforderungen selbst dann genügt, wenn der vorgängige Kontakt von Gesuchstellern mit der Kantonspolizei und die vorgängigen Erläuterungen der Kantonspolizei nicht berücksichtigt würden. Im Übrigen wäre eine allfällige Verletzung des Anspruchs der Rekurrierenden auf rechtliches Gehör durch die Kantonspolizei im Rekursverfahren vor dem JSD zweifellos geheilt worden, weil dieses über volle Kognition verfügt und seinen Entscheid sehr ausführlich begründet hat.

E. 6

Nach dem Gesagten ist der Rekurs abzuweisen. Bei diesem Ausgang haben die Rekurrierenden die Verfahrenskosten in solidarischer Verbindung zu tragen (§ 30 Abs. 1 VRPG).

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