

# GR\_GERICHTE U 2023 69 vom 21. November 2023

GR Gerichte, 2023-11-21, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr\\_gerichte\\_U\\_2023\\_69](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_U_2023_69)

FR: GR\_GERICHTE U 2023 69 du 21 novembre 2023

IT: GR\_GERICHTE U 2023 69 del 21 novembre 2023

## Regeste

Kundgebungsbewilligung | Verfassungsrecht

## Erwägungen

### E. 1

A.\_\_\_\_\_ hat im Namen der Gruppe "B.\_\_\_\_\_" am 10. November 2022 ein Gesuch um Bewilligung einer Kundgebung in Form einer zweitägigen Wanderung von C.\_\_\_\_\_ nach E.\_\_\_\_\_ am 14. und 15. Januar 2023 eingereicht. Die Veranstaltung wurde unter dem Titel "Winterwanderung [...]" organisiert und bezweckte das Sichtbarmachen von Kritik am World Economic Forum (WEF) und vom Engagement für Klimagerechtigkeit.

### E. 2

Konkret beabsichtigte A.\_\_\_\_\_, am Samstag, den 14. Januar 2023 um 10 Uhr mit der Wanderung am Bahnhof C.\_\_\_\_\_ zu starten um von dort aus entlang Kantonsstrasse nach D.\_\_\_\_\_ zu gelangen. Die Ankunft in D.\_\_\_\_\_ war für 16 oder 17 Uhr geplant, mit anschliessender Übernachtung in der dortigen Turnhalle. Am Sonntag, den 15. Januar 2023 wollte A.\_\_\_\_\_ mit den Kundgebungsteilnehmenden von D.\_\_\_\_\_ (Start um 8:30 Uhr) über den Wanderweg nach E.\_\_\_\_\_ gelangen. Die Ankunft in E.\_\_\_\_\_ war für 14 oder 15 Uhr geplant, um dort an einer Kundgebung der AD.\_\_\_\_\_ teilzunehmen. Um ca. 18 Uhr sollte die Veranstaltung enden.

### E. 2.1

Mit Beschwerde anfechtbar sind Entscheide der kantonalen Departemente, soweit diese nicht nach kantonalem oder eidgenössischem Recht endgültig sind oder bei einer anderen Instanz angefochten werden können (Art. 49 Abs. 1 lit. c des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [VRG; BR 370.100]). Anfechtungsobjekt der vorliegenden Beschwerde bildet die Departementsverfügung vom 18. August 2023, in welcher der Beschwerdegegner die vom

- 6 - Beschwerdeführer erhobene Beschwerde gegen die Verfügung des TBA vom 11. Januar 2023 abweist. Dabei handelt es sich um einen Entscheid eines kantonalen Departements, der weder endgültig ist noch bei einer anderen Instanz angefochten werden kann und somit ein geeignetes Anfechtungsobjekt darstellt.

### E. 2.2

Gemäss Art. 50 VRG ist zur Beschwerde legitimiert, wer durch den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an seiner Aufhebung oder Änderung hat oder wer durch besondere Vorschrift dazu ermächtigt ist.

### E. 2.2.1

Der Beschwerdeführer ist als formeller und materieller Adressat des angefochtenen Entscheides durch diesen unmittelbar betroffen.

### **E. 2.2.2**

Nach der Rechtsprechung muss das Interesse an der Behandlung der Beschwerde aktuell und praktisch sein. Mit diesem Erfordernis soll sichergestellt werden, dass die Gerichte über konkrete und nicht bloss theoretische Fragen entscheiden. Es dient damit der Prozessökonomie (BGE 140 IV 74 E.1.3.1). Ein aktuelles Interesse ist zu bejahen, wenn der erlittene Nachteil im Zeitpunkt der Beurteilung durch das Gericht noch besteht und durch die beantragte Aufhebung des angefochtenen Entscheides beseitigt würde (BGE 136 I 17 E.2.5). Hingegen fehlt es an einem aktuellen und praktischen Interesse an der Beschwerde, wenn der angefochtene Akt im Zeitpunkt des Urteils keine Rechtswirkung mehr entfaltet, weil das Ereignis auf welches er sich bezogen hatte, bereits stattgefunden hat (WALDMANN, in: Niggli/Uebersax/Widprächtiger/Kneubühler (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl., Basel 2018, Art. 89 N 17).

### **E. 2.2.3**

Auf das Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses wird lediglich ausnahmsweise verzichtet, so wenn sich die aufgeworfenen Fragen unter

- 7 - 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 135 I 79 E.1.1). Diese Voraussetzungen hat das Bundesgericht in den Fällen der WEF-Demonstrationsbewilligungen bejaht, da sich die Situation mit den Demonstrationen – wie vom Beschwerdeführer zurecht geltend gemacht - jährlich wiederholte, die Anfechtung des Demonstrationsverbotes vor Bundesgericht aber nicht innert Frist möglich war, jedoch ein erhebliches öffentliches Interesse an der Beantwortung der Frage bestand, ob die Einschränkungen des Demonstrationsrechts zulässig sei oder nicht (Urteil des Verwaltungsgerichts [VGU] U 2010 125 vom 17. März 2011 E.4).

### **E. 2.3**

Einem Begehren um Erlass eines Feststellungsentscheides ist sodann nur zu entsprechen, wenn die gesuchstellende Partei ein schutzwürdiges Interesse nachweist (Art. 25 Abs. 2 VwVG). Eine Feststellungsverfügung kann des Weiteren grundsätzlich nur dann erlassen werden, wenn das schutzwürdige Interesse nicht ebenso gut mit einer Leistungs- oder Gestaltungsverfügung gewahrt werden kann (vgl. BGE 137 II 199 E. 6.5; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1421/2015 vom 23. September 2015 E.2.2.1 f. und A-5121/2014 vom 27. Mai 2015 E.1.3). Da die Beschwerde vorliegend die Bewilligung einer Kundgebung, welche bereits in der Vergangenheit liegt, betrifft, vermag der Beschwerdeführer ein schutzwürdiges Interesse an seinem Feststellungsbegehren nachzuweisen.

### **E. 2.4**

Auf die im Übrigen frist- und formgerechte Beschwerde ist folglich einzutreten.

### **E. 2.5**

Indem der Entscheid des vorliegenden Verfahrens gleichzeitig mit den Entscheiden in den Verfahren U 23 17, U 23 18 und U 23 19 gefällt und

- 8 - versendet wurde, wurde das Verfahren entsprechend dem Prozessantrag des Beschwerdeführers koordiniert und über den Antrag muss nicht weiter befunden werden.

### **E. 3**

Die vorgesehene Route führte sowohl über die Kantonsstrasse (zwischen C.\_\_\_\_\_ und D.\_\_\_\_\_) als auch über das Gemeindeterritorium der Gemeinden C.\_\_\_\_\_, D.\_\_\_\_\_ und E.\_\_\_\_\_, weshalb A.\_\_\_\_\_ am 10. November 2022 beim Tiefbauamt des Kantons Graubünden und den genannten Gemeinden ein Gesuch um Erteilung der entsprechenden Bewilligungen stellte.

#### **E. 3.1**

Strittig und zu prüfen ist, ob die Meinungs- und Versammlungsfreiheit des Beschwerdeführers verletzt wurde, da ihm die Durchführung einer Kundgebung auf der Kantonsstrasse zwischen C.\_\_\_\_\_ und D.\_\_\_\_\_ verweigert wurde. Ausserdem ist zu prüfen, ob das Recht auf wirksame Beschwerde des Beschwerdeführers verletzt wurde, in dem das TBA die entsprechende Verfügung erst am 11. Januar 2023 erlassen hat und somit keine Zeit mehr bestand, diese vor der Kundgebung am 14. und 15. Januar 2023 durch die nächste Instanz überprüfen zu lassen.

#### **E. 3.2**

Wie bereits ausgeführt geht es im vorliegenden Verfahren um die Verweigerung der Bewilligung zur Benutzung der Kantonsstrasse zwischen C.\_\_\_\_\_ und D.\_\_\_\_\_ anlässlich der Kundgebung vom

### **E. 4**

Am 16. Dezember 2022 fand ein Treffen zwischen dem Gesuchsteller und Vertretern der betroffenen kantonalen und kommunalen Stellen statt, an welchem die Route und Übernachtungsmöglichkeiten thematisiert wurden. Bereits anlässlich dieser Sitzung wurde A.\_\_\_\_\_ mitgeteilt, dass

- 3 - die gewünschte Route über die Kantonsstrasse nicht bewilligt werden könne. Stattdessen wurde ihm eine Alternativroute auf weniger befahrenen Strassen und Wanderwegen in Aussicht gestellt.

#### **E. 4.1**

Das Grundrecht auf Meinungsfreiheit nach Art. 16 Abs. 1 und 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) stellt die allgemeinste Gewährung freier Kommunikation dar. Diese Grundrechtsgarantie schützt kommunikative Äusserungen unabhängig ihres Inhalts ihres Zwecks und der Form, in der sie erfolgen, oder des Mediums, das sie benützen. Insofern stellt das Grundrecht der Meinungsfreiheit die Grundlage des verfassungsrechtlichen Schutzes freier Kommunikation dar (MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakete, 4. Aufl., Bern 2008, Art. 16 Abs. 1 und 2 S. 437). Jede Person hat das Recht, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten (BGE 127 I 164 E.3a). Die Meinungsfreiheit nach Art. 16 BV umfasst die Meinungsäusserungsfreiheit in einem weiten Sinne. Der Begriff der Meinung wird weit gefasst. Desgleichen werden die verschiedensten Formen und Arten der Kundgabe der Äusserungsfreiheit zugerechnet, soweit nicht ein anderes Grundrecht wie etwa die Medienfreiheit (Art. 17 BV) oder die Kunstfreiheit (Art. 21 BV) Platz greift (BGE 117 Ia 472 E.3c). Der Schutz des forum

externum umfasst das Recht, Meinungen nach aussen zu tragen und Dritten in frei gewählter Form und Art zu kommunizieren. Entsprechend kann sich aus der Meinungsfreiheit je nach Intensität und Art der Nutzung ein bedingter oder unbedingter Anspruch zur Benützung öffentlicher Sachen ergeben (HERTIG, Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 16 N 15 und 17).

#### **E. 4.2**

Art. 22 BV schützt jedes Zusammenkommen mehrerer Menschen auf privatem oder öffentlichem Grund mit dem Zweck, untereinander oder gegen aussen Meinungen mitzuteilen, zu diskutieren oder ihnen symbolischen Ausdruck zu geben. Auch nicht ortsgebundene Veranstaltungen wie Umzüge, Märsche und Demonstrationen werden von - 10 - der Versammlungsfreiheit erfasst. Demonstrationen werden als spezifische Form der Versammlung von der Versammlungsfreiheit geschützt (MÜLLER/SCHEFER, a.a.O., Art. 22, S. 579 f.).

#### **E. 4.3**

Demonstrationen zeichnen sich gegenüber anderen Versammlungen durch ihre spezifische Appellfunktion aus, d.h. durch das Ziel, die Öffentlichkeit auf ein Anliegen der Teilnehmer aufmerksam zu machen. Aufgrund ihrer Mobilität beanspruchen sie zudem regelmässig einen räumlich ausgedehnten Bereich. Diesen Besonderheiten ist bei der Ausgestaltung des grundrechtlichen Schutzes von Demonstrationen Rechnung zu tragen (MÜLLER/SCHEFER, a.a.O., Art. 22, S. 580). 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 (BGE 127 I 164 E.3b). Öffentliche Strassen, Plätze und Säle stehen für die Ausübung von Grundrechten freier Kommunikation zur Verfügung; das Bundesgericht anerkennt in ständiger Rechtsprechung einen bedingten Anspruch auf die Benützung des öffentlichen Bodens zur Grundrechtsausübung (MÜLLER/SCHEFER, a.a.O., Art. 22, S. 426).

##### **E. 4.3.1**

Das heisst, die Meinungs- und Versammlungsfreiheit gebietet in gewissen Grenzen, dass öffentlicher Grund zur Verfügung gestellt wird. Wo Letzteres aus verfassungsrechtlich haltbaren Gründen versagt bleibt, ist unter Umständen anderes Areal bereit zu stellen, das dem Publizitätsbedürfnis der Veranstalter in anderer Weise angemessen Rechnung trägt (BGE 124 I 267 E.3d; BGE 100 Ia 392 E.6c; BGE 127 I 164 E.3b). In diesem Sinne besteht gestützt auf die Meinungs- und Versammlungsfreiheit grundsätzlich ein bedingter Anspruch, für Kundgebungen mit Appellwirkung öffentlichen Grund zu benützen (BGE 127 I 164 E.3c).

- 11 -

##### **E. 4.3.2**

Im Bewilligungsverfahren sind nicht nur die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit, sondern im Sinne des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes ebenso sehr die Randbedingungen, allfällige Auflagen und eventuelle Alternativen zu prüfen. Die Veranstalter können daher nicht verlangen, eine Manifestation an einem bestimmten Ort zu einem bestimmten Zeitpunkt unter selbst bestimmten Randbedingungen durchzuführen. Die Behörden haben vielmehr eine sachliche, umfassende und neutrale Interessenabwägung vorzunehmen und eine dem

Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechende Lösung zu suchen (BGE 127 I 164 E.3c). Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz fordert also, dass bei der Prüfung von Auflagen, Bedingungen sowie zeitlichen und örtlichen Alternativen der beabsichtigten Appellwirkung (d.h. dem Publizitätsbedürfnis) gebührend Rechnung getragen wird (HERTIG, Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 22 N 24). Der Behörde kommt bei dieser Abwägung der entgegenstehenden Interessen ein weiter Gestaltungsspielraum zu (BGE 107 Ia 64 E.2a, 226 E.4c; BGE 105 Ia 91 E.3; BGE 103 Ia 310 E.5, BGE 100 Ia 392 E.5).

### **E. 4.3.3**

Insbesondere können die zuständigen Behörden den Kundgebungsteilnehmenden bzw. –organisierenden einen anderen als den gewünschten Ort zuweisen, soweit dieser dem Publizitätsbedürfnis der Veranstaltung angemessen Rechnung trägt. Bei gleichbleibender Appellwirkung wirkt sich eine Verschiebung kaum auf die Meinungs- und Versammlungsfreiheit aus; indessen würden die Freiheitsrechte beeinträchtigt, wenn die Veranstalter dadurch das Zielpublikum in keiner Weise mehr erreichen könnten (Urteil des Bundesgerichts 1P.147/2001 vom 20. September 2001 E.5c). 5. Zwischen den Parteien ist zurecht unbestritten, dass die Verweigerung der Benutzung der Kantonsstrasse einen Eingriff in die Meinungs- und Versammlungsfreiheit darstellt. Solche Grundrechtseinschränkungen sind

- 12 - gemäss Art. 36 BV nur zulässig, wenn sie auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sind (vgl. statt vieler Urteil des Bundesgerichts 1C\_230/2015 vom 20. April 2016 E.3.1).

### **E. 5**

Mit Verfügungen vom 9. und 10. bzw. 13. Januar 2023 erteilten die Gemeinden C.\_\_\_\_\_, D.\_\_\_\_\_ und E.\_\_\_\_\_ die Bewilligung zur Durchführung der Winterwanderung anlässlich des WEF 2023 entlang einer vorgeschriebenen Route und unter Einhaltung gewisser Auflagen und Bedingungen. Gleichzeitig verweigerte das Tiefbauamt des Kantons Graubünden die Erteilung der Bewilligung zur Benützung der Kantonsstrasse zwischen C.\_\_\_\_\_ und D.\_\_\_\_\_ mit Verfügung vom 11. Januar 2023.

#### **E. 5.1**

Gemäss Art. 12 Abs. 1 des Strassengesetzes des Kantons Graubünden (StrG; BR 807.100) bedarf jede über den Gemeingebrauch hinausgehende Benützung oder Beanspruchung der Strassengrundstücke oder der Nebenanlagen von Nationalstrassen einer Bewilligung des Tiefbauamtes. Die Parteien sind sich zurecht einig, dass damit eine geeignete gesetzliche Grundlage im Sinne von Art. 36 Abs. 1 BV vorliegt.

#### **E. 5.2**

Nur öffentliche Interessen und der Schutz von Grundrechten Dritter können einen Grund für die Einschränkung von Grundrechten darstellen, wobei in einem demokratischen Rechtsstaat grundsätzlich auch der Schutz von Grundrechten Dritter im öffentlichen Interesse liegt. Neben den sogenannten Polizeigütern (Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie der öffentlichen Gesundheit) wurden in der Rechtsprechung in der Vergangenheit zahlreiche, mitunter sehr unterschiedliche (insb. sozialer, kultureller, wirtschaftlicher, ökologischer oder wissenschaftlicher Natur) öffentliche Interessen anerkannt (EPINEY, in: Waldmann/Belser/Epiney, Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 36 N 48 f.). Zu den polizeilichen Gründen zählen namentlich solche des

öffentlichen und privaten Verkehrs, der Vermeidung von übermässigen Immissionen, der Aufrechterhaltung der Sicherheit sowie die Abwendung von Straftaten jeglicher Art (Urteil des Bundesgerichts 1P.396/2006 vom 4. September 2006 E.3.1). Weitere zu beachtende öffentliche Interesse betreffen die zweckmässige Nutzung der vorhandenen öffentlichen Anlagen im Interesse der Allgemeinheit und der Anwohner; in diesem Sinne können die Besonderheiten oder speziellen

- 13 - Zweckbestimmungen gewisser Örtlichkeiten gegen die Benützung für Manifestationen sprechen (Urteil des Bundesgerichts 1P.147/2001 vom 20. September 2001 E.3b). Die Behörde muss die Gefahr für das öffentliche Interesse hinreichend konkret darlegen (EPINEY, a.a.O., Art. 36 N 48 f.).

### **E. 5.2.1**

Bereits der Verfügung des TBA vom 10. Januar 2023 ist zu entnehmen, dass die Kundgebung auf der Kantonsstrasse ein erhöhtes Gefahrenpotential sowohl für die Kundgebungsteilnehmenden als auch für die übrigen Verkehrsteilnehmenden darstelle. Dies gelte umso mehr als die Strassenverhältnisse durch Schnee, Eis und Schneematsch beeinträchtigt sein könnten. Hinzu komme, dass der Samstag,

### **E. 5.2.2**

Dass es sich dabei um legitime Interessen handelt erkennt auch der Beschwerdeführer. Strittig ist lediglich die Gewichtung der genannten Interessen und deren Abwägung gegen die Meinungs- und Versammlungsfreiheit des Beschwerdeführers. Darauf ist im Rahmen der nachfolgenden Verhältnismässigkeitsprüfung näher einzugehen.

- 14 -

### **E. 5.3**

Das Gebot der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine behördliche Massnahme für das Einreichen des im öffentlichen (oder privaten) Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung zumutbar und verhältnismässig erweist. Erforderlich ist eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation. Eine Massnahme ist unverhältnismässig, wenn das Ziel mit einem weniger schweren Grundrechtseingriff erreicht werden kann (BGE 132 I 49, E.7.2). Mit anderen Worten ist eine Auflage oder Massnahme verhältnismässig, wenn sie geeignet und erforderlich zur Erreichung eines bestimmten Zwecks und in Anbetracht der involvierten Interessen angemessen ist (EPINEY, Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 5 N 69).

#### **E. 5.3.1**

Beim Kriterium der Eignung ist danach zu fragen, ob eine konkrete Massnahme zur Erreichung des angestrebten Ziels tauglich ist. Ungeeignet erscheint eine Massnahme erst dann, wenn diese am Ziel geradezu vorbeischießt bzw. sie keinerlei Wirkungen im Hinblick auf den angestrebten Zweck entfaltet. Mit der Frage nach der Eignung einer Massnahme soll lediglich sichergestellt werden, dass eine zweckkonforme Wirkung erzielt wird, mithin die Massnahme nicht gänzlich wirkungslos oder im Ergebnis gar kontraproduktiv ist; praxisgemäss genügt dabei eine Teileignung (VGU U 2014 88 vom 30. Juni 2015 E.6b m.H.). Wie der Beschwerdeführer in der Beschwerdeschrift selbst feststellt, ist das Verbot der Nutzung der Kantonsstrasse für die Protestwanderung und deren Verweis auf den Wanderweg durchaus geeignet, um das öffentliche Interesse der Sicherheit und

Ordnung sowie auch des ungestörten öffentlichen und privaten Strassenverkehrs und die Freiheitsrechte von Dritten zu erreichen. Folglich handelt es sich um eine geeignete Massnahme.

- 15 -

### **E. 5.3.2**

Der Eingriff darf in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht einschneidender sein als erforderlich, um das legitime Ziel zu erreichen (BGE 142 I 49, E.9.1). Das Tiefbauamt hat die Bewilligung zur Benutzung der Kantonsstrasse zwar nicht erteilt, die Kundgebung konnte aber dennoch auf einer Alternativroute durchgeführt werden. Wie im Sachverhalt geschildert wird, hat am 16. Dezember 2022 ein Treffen zwischen Vertretern des Kantons und der Gemeinden sowie dem Beschwerdeführer stattgefunden. An diesem wurde eine Alternativroute über das Gemeindeterritorium besprochen, welche schlussendlich auch bewilligt wurde. Folglich wurde die Kundgebung nicht gänzlich verweigert, sondern konnte in angepasster Form durchgeführt werden. Der Beschwerdeführer vertritt diesbezüglich die Auffassung, dass es sich dabei nicht um ein milderes Mittel handle, da das Wandern auf Wanderwegen – auch in einer grösseren Gruppe – keiner Bewilligung bedürfe. Damit verkennt der Beschwerdeführer, dass die Winterwanderung anlässlich des WEF – auch wenn sie als Wanderung bezeichnet und ausgestaltet ist – als Kundgebung zu qualifizieren ist und jede Kundgebung auf öffentlichem Grund einer Bewilligung der zuständigen Gemeinde bedarf (Art. 3a des Polizeigesetzes des Kantons Graubünden [PolG; BR 613.000]). Im Übrigen ist unter Verweis auf die Verfahren U 23 17, 18 und 19 anzumerken, dass die Alternativroute nicht ausschliesslich über Wanderwege verlief. Dennoch ist vorliegend zu prüfen, ob das TBA mittels Einschränkungen und Auflagen die Benutzung der Kantonsstrasse hätte bewilligen können.

#### **E. 5.3.2.1**

Bereits im Rahmen der ursprünglichen Verfügung vom 11. Januar 2023 prüfte das TBA ob als mildere Massnahme die Benützung der bergwärts führenden Strassenhälfte hätte bewilligt werden können. Diese Möglichkeit verneinte das TBA in der genannten Verfügung mit der Begründung, eine grosse Menschenmenge lasse sich nicht auf einer

- 16 - Strassenhälfte kanalisieren. Auch mit organisatorischen Mitteln sei nicht zu verhindern, dass Teilnehmende an der Winterwanderung, sei es unbedacht oder willentlich, auf die Gegenfahrbahn gerieten. Die Teilnehmenden der Winterwanderung wie auch andere Verkehrsteilnehmende würden hierdurch in erheblichem Masse gefährdet werden. Schliesslich sei anzumerken, dass bei allfälligem Schneefall die Schneeräumung zusätzlich neben dem motorisierten Verkehr und der Winterwanderung erfolgen müsse. Eine schneebedeckte Fahrbahn oder gar vereiste Strassenflächen würden ferner die Unfallgefahr erheblich steigern. Ergänzend führt der Beschwerdegegner in der Vernehmlassung aus, dass im Normalfall beide Verkehrsachsen (National- und Kantonsstrasse) zur Verfügung stehen würden und die Kantonsstrasse weniger befahren sei. Die Lage könne sich jedoch beim Auftreten eines Notfalls ändern. Ereigne sich etwa auf der Nationalstrasse ein Unfall, würden die Verkehrsteilnehmenden versuchen, auszuweichen und die Kantonsstrasse benützen, was sofort zu deutlich mehr Verkehr auf dieser führe. Wenn dann auf der Kantonsstrasse noch eine Kundgebung stattfinde, stau sich der Verkehr dort rasch und es liege gar nicht mehr in der Hand der Kundgebungsteilnehmenden, Rettungsfahrzeuge

durchzulassen. Vielmehr müssten die Einsatzfahrzeuge erst an den Fahrzeugkolonnen vorbeikommen, was die Fahrzeit zum Einsatzort erheblich verlängere. Soweit der Beschwerdeführer vorbringt ein milderer Mittel sei weder vom TBA noch vom Beschwerdegegner geprüft worden, kann ihm somit nicht gefolgt werden. Vielmehr hat sich das TBA in der Verfügung vom 10. Januar 2023 ausführlich mit der Möglichkeit der Benutzung der bergwärtsführenden Strassenhälfte der Kantonsstrasse befasst und auch der Beschwerdegegner widmete sich der Frage nach einem milderer Mittel in der Departementsverfügung vom 25. August 2023 eingehend.

- 17 -

#### **E. 5.3.2.2**

Bei der Bewilligung von Veranstaltungen, welche den öffentlichen Grund in einer den Gemeingebrauch übersteigenden Weise in Anspruch nehmen, kommt den zuständigen Behörden ein gewisses Ermessen zu. Die Behörde, welcher die Aufsicht und die Verfügung über den öffentlichen Boden zusteht, darf beim Entscheid über die Erteilung der Bewilligung für einen Stand neben dem Gesichtspunkt der polizeilichen Gefahrenabwehr auch andere öffentliche Interessen berücksichtigen, namentlich dasjenige an einer zweckmässigen Nutzung der vorhandenen öffentlichen Anlagen im Interesse der Allgemeinheit und der Anwohner. Doch ist die Behörde dabei nicht nur an das Willkürverbot und den Grundsatz der Rechtsgleichheit gebunden. Sie hat darüber hinaus den besonderen ideellen Gehalt der Freiheitsrechte, um deren Ausübung es geht, in die Interessenabwägung einzubeziehen (BGE 105 Ia 91 E.3). Zu den qualifizierten Ermessensfehlern, welche durch die Verwaltungsgerichte beurteilt werden können, gehören der Ermessensmissbrauch, die Ermessensüberschreitung und die Ermessensunterschreitung (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 442; vgl. auch Art. 51 Abs. 1 VRG). Ermessensmissbrauch liegt vor, wenn die im Rechtssatz umschriebenen Voraussetzungen und Grenzen des Ermessens zwar beachtet worden sind, aber das Ermessen nach unsachlichen, dem Zweck der massgebenden Vorschriften fremden Gesichtspunkten betätigt wird oder allgemeine Rechtsprinzipien wie das Verbot von Willkür und rechtsungleicher Behandlung, das Gebot von Treu und Glauben sowie der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt werden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 434; vgl. BGE 141 V 365 E.5.1, 138 I 305 E.1.4.5 f.). Eine Ermessensüberschreitung liegt vor, wenn das Ermessen in einem Bereich ausgeübt wird, in dem der Rechtssatz kein Ermessen eingeräumt hat (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 437).

- 18 - Hingegen liegt eine Ermessensunterschreitung vor, wenn die entscheidende Behörde sich als gebunden betrachtet, obschon ihr vom Rechtssatz Ermessen eingeräumt wird, oder wenn sie auf die Ermessensausübung ganz oder teilweise zum Vornherein verzichtet (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 439; vgl. BGE 135 IV 139 E.2.4.2). Vorliegend hat das TBA bereits in der Verfügung vom 11. Januar 2023 die Interessen welche für und gegen die Bewilligung der Nutzung einer Strassenhälfte für die Kundgebung sprechen in nachvollziehbarer Weise gegeneinander abgewogen. Die Argumente werden durch die ergänzenden Ausführungen in der Departementsverfügung sowie im Beschwerdeverfahren bekräftigt. Folglich ist festzuhalten, dass die Benutzung der bergwärts führenden Strassenhälfte – auch unter der Berücksichtigung der vom Beschwerdeführer vorgeschlagenen Massnahmen wie mehr Sicherheitspersonal, welche die Kundgebung begleiten könnten - kein geeignetes milderer Mittel darstellt.

#### **E. 5.3.2.4**

Weiter macht der Beschwerdeführer geltend, dass der Umstand, die Kundgebungsteilnehmenden hätten sich im Jahr 2020 nicht an die Auflagen gehalten, ihm nicht angelastet werden dürfe. Im vom Beschwerdeführer zitierten Urteil 1C\_225/2012 wollte der Kanton Genf im entsprechenden Gesetz (Loi sur les manifestations sur le domaine public [LMDPu]) in Art. 10 eine gesetzliche Grundlage schaffen, um Empfängern einer Demonstrationsbewilligung oder faktische Organisatoren von Demonstrationen anlässlich derer die festgelegten Bedingungen und Auflagen nicht eingehalten wurden oder wenn die Demonstrationen ohne das Verschulden der organisierenden Personen zu Personen- oder Sachschäden geführt hat, während dem Zeitraum von einem bis zu fünf Jahren jede weitere Bewilligung verweigern (Urteil des Bundesgerichts 1C\_225/2012 vom 10. Juli 2013 E.6).

- 19 - Die Ausgangslage im zitierten Urteil unterscheidet sich insofern von der vorliegenden, als dass nicht gestützt auf Erfahrungen anlässlich der Winterwanderung 2020 gewissen Personen generell Demonstrationsbewilligungen nicht erteilt werden. Vielmehr verweigerte das TBA die Bewilligung zur Benutzung der Kantonsstrasse da die Sicherheit der Kundgebungsteilnehmenden sowie der übrigen Verkehrsteilnehmer und die übrigen öffentlichen Interessen trotz des kooperativen Verhaltens der Organisatoren anlässlich der Winterwanderung 2020 nicht gewährleistet werden konnten. Daran vermag auch das Vorbringen, dass an der diesjährigen Kundgebung weniger Personen teilgenommen haben als im Jahr 2020 nichts zu ändern. Auch bei 150 bis 200 Teilnehmenden wäre eine Kundgebung auf einer Strassenseite, während auf der anderen Seite Fahrzeuge passieren, mit erheblichen Risiken verbunden. Entsprechend führt der Beschwerdegegner aus, mit den Auflagen im Jahr 2020 habe man getestet, ob sich eine Menschenmenge überhaupt so genau steuern lasse, dass nur eine Fahrbahnhälfte von den Teilnehmenden benutzt werde. Weiter führt der Beschwerdeführer zurecht aus, die Argumentation des Beschwerdeführers würde faktisch dazu führen, dass Erfahrungen aus früheren Jahren niemals beachtet werden könnten, wenn eine neue Person das Gesuch um Bewilligung stellt. Die Verhinderung der Berücksichtigung neuer Erkenntnisse sei nicht sachgerecht. Die Frage inwiefern die Erfahrungen aus dem Jahr 2020 für die diesjährige Winterwanderung berücksichtigt werden durften, kann jedoch sowieso offengelassen werden. Da die Veranstalter nicht verlangen können, eine Demonstration an einem bestimmten Ort durchzuführen (BGE 132 I 256 E.3), und der Behörde bei der Abwägung der entgegenstehenden Interessen ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt (BGE 127 I 164 E.3c), kann der

- 20 - Beschwerdeführer im Übrigen aus dem Umstand, dass in gewissen Jahren eine bestimmte Route bewilligt worden ist, keinen Anspruch auf erneute Bewilligung derselben Route ableiten (vgl. Urteil des Appellationsgerichts Basel-Stadt vom 19. November 2018 VD.2019.34 [AG.2019.415]).

#### **E. 5.3.2.5**

Des Weiteren bringt der Beschwerdeführer vor, es hätte auch die Benützung des Trottoirs entlang der F.\_\_\_\_\_ bewilligt werden können. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Kantonsstrasse lediglich innerorts über ein Trottoir verfügt und demzufolge die Kundgebung dennoch auf weiten Teilen der Wanderung auf die Fahrbahn der Kantonsstrasse ausweichen hätte müssen.

#### **E. 5.3.2.6**

Schliesslich macht der Beschwerdeführer geltend, es sei auch möglich, die Wanderung lediglich teilweise auf die Wanderwege zu verweisen, so habe beispielsweise die Möglichkeit bestanden, die Kundgebung von DB.\_\_\_\_\_ bis DA.\_\_\_\_\_ auf der H.\_\_\_\_\_ zu bewilligen. Mangels weiterer Ausführungen kann dieses Vorbringen nicht nachvollzogen werden. Wie die untenstehende Abbildung zeigt, führt (abgesehen vom S.\_\_\_\_\_, auf welchem die Kundgebung bewilligt wurde) lediglich eine Strasse, nämlich die F.\_\_\_\_\_ (Kantonsstrasse) durchgehend von DA.\_\_\_\_\_ nach DB.\_\_\_\_\_. Es ist folglich nicht ersichtlich, wo der übrige Verkehr in und durch D.\_\_\_\_\_ umgeleitet werden soll und wie die Rettung innerhalb des Dorfes gewährleistet werden könnte. Auch soweit der Beschwerdeführer vorbringt zwischen C.\_\_\_\_\_ und EB.\_\_\_\_\_ gebe es zahlreiche parallel geführte Strässchen, aufgrund welcher es möglich gewesen sei, die Rettungsachsen genügend frei zu behalten, kann ihm nicht gefolgt werden.

### **E. 5.3.3**

Damit ein Eingriff zumutbar ist, müssen Eingriffszweck und Eingriffswirkung in einem vernünftigen Verhältnis zueinanderstehen. Die

- 21 - berührten Interessen sind gegeneinander abzuwägen (BIAGGINI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 36 N 23). Die Behörde hat die entgegenstehenden Interessen nach objektiven Gesichtspunkten gegeneinander abzuwägen und dabei dem legitimen Bedürfnis, Veranstaltungen mit Appellwirkung an die Öffentlichkeit durchführen zu können, angemessen Rechnung zu tragen. Ob die Auffassungen, die durch die nachgesuchten Veranstaltungen propagiert werden sollen, der zuständigen Behörde mehr oder weniger wertvoll oder wichtig erscheinen, kann für den Entscheid über das Gesuch nicht massgebend sein (BGE 100 Ia 402 f. E.5; BGE 105 Ia 91 E.3).

#### **E. 5.3.3.1**

Der Beschwerdeführer bringt vor, die Verlegung der Wanderung auf den Wanderweg komme einem praktischen Verhindern der Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit gleich, da die Wandergruppe dort kaum beachtet werden würde. Unter dem Titel "Appellwirkung" ergänzt der Beschwerdeführer, mit der Verweigerung der Benützung der Kantonsstrasse sei die Wanderung auf offizielle Wanderwege verdrängt worden, die zwar idyllisch gelegen seien, was jedoch eine Wahrnehmbarkeit der Kundgebung in der Öffentlichkeit verunmögliche. Saisonbedingt seien kaum Menschen auf diesen Wanderwegen unterwegs und sie hätten nur an vereinzelt Weilern oder Häusern vorbeigeführt. Insgesamt führe der Wanderweg auf weiten Strecken der W.\_\_\_\_\_ entlang, welche zuunterst im teilweise sehr eingeschnittenen Talkessel verlaufe. Der Wanderweg sei entgegen der Annahme des Beschwerdegegners über weite Strecken nicht einsehbar, geschweige denn hörbar. Auf der Strecke von DB.\_\_\_\_\_ nach DA.\_\_\_\_\_ verlaufe der Wanderweg unter dem Dorf durch eine Streusiedlung über eine grosse Weide und schliesslich unter dem Bahnhof, entlang an einigen Ferienhäusern, weiterhin neben der W.\_\_\_\_\_ über einen Parkplatz. Zur

- 22 - Veranschaulichung dieser Ausführungen legte der Beschwerdeführer der Beschwerde eine entsprechende Bilddokumentation bei (Bf-act. 2).

#### **E. 5.3.3.2**

Wie die vom Beschwerdeführer eingereichte Bilddokumentation verdeutlicht, ist dem Beschwerdeführer zuzustimmen, soweit er vorbringt, die Alternativroute verlaufe mehrheitlich durch abgelegene Gebiete. Es wurden jedoch auch belebtere Gebiete in den Gemeinden C.\_\_\_\_\_ und D.\_\_\_\_\_ passiert. Insbesondere in C.\_\_\_\_\_ verlief die bewilligte Route vom Bahnhof entlang der F.\_\_\_\_\_, weiter auf der J.\_\_\_\_\_, an welcher sich Geschäfte und Restaurants befinden und die schliesslich über die X.\_\_\_\_\_ durch ein Wohnquartier führt. Erst am Ende des Dorfes verläuft die bewilligte Route auf dem Wanderweg entlang der W.\_\_\_\_\_, wobei auch dieser von den Häusern auf der gegenüberliegenden Talseite, der Kantonsstrasse sowie der Eisenbahnlinie einsehbar ist. An dieser Stelle ist anzumerken, dass es sich beim besagten Wanderweg um eine mehrheitlich asphaltierte Nebenstrasse zwischen C.\_\_\_\_\_ und D.\_\_\_\_\_ handelt, auf welcher der Wanderweg verläuft. In M.\_\_\_\_\_ führt die Alternativroute zwar nicht direkt durch das Dorf, jedoch entlang der Bahnlinie und am Bahnhof M.\_\_\_\_\_ vorbei sowie durch das Wohnquartier entlang der Y.\_\_\_\_\_. Auf dem Abschnitt zwischen M.\_\_\_\_\_ und Z.\_\_\_\_\_ bzw. AA.\_\_\_\_\_ passiert die Kantonsstrasse unwesentlich mehr Wohngebäude als die bewilligte Route. Während die beantragte Variante auf der Kantonsstrasse näher an der Siedlung Z.\_\_\_\_\_ vorbeiführen würde, führte die bewilligte Winterwanderung zwischen den wesentlich grösseren Siedlungen AA.\_\_\_\_\_ und AB.\_\_\_\_\_ durch. Zwischen AB.\_\_\_\_\_ und DB.\_\_\_\_\_ wiederum liegen weder entlang der Kantonsstrasse noch entlang der bewilligten Route Häuser oder ähnliches. Dem Beschwerdeführer ist jedoch insoweit zuzustimmen, als er geltend macht, zwischen DA.\_\_\_\_\_ und DB.\_\_\_\_\_ sei die Appellwirkung

- 23 - auf der bewilligten Route geringer gewesen als dies bei einer Kundgebung auf der Kantonsstrasse der Fall gewesen wäre.

#### **E. 5.3.3.3**

Was die entgegenstehenden öffentlichen Interessen angeht, vertritt der Beschwerdeführer die Auffassung, diese würden durch die Protestwanderung nur wenig eingeschränkt werden. Die betroffenen Drittpersonen könnten ohne weiteres die Nationalstrasse nutzen und der Zugang zum Skigebiet AC.\_\_\_\_\_ wäre gewährleistet gewesen. Ausserdem sei klar gewesen, dass der öffentliche Verkehr sowie Rettungsfahrzeuge jederzeit passieren hätten können. Die Teilnehmenden hätten diese in keinem Fall behindert. Wie das Bundesgericht in seiner bisherigen Rechtsprechung zu Demonstrationen anlässlich des WEF festgehalten hat, darf den besonderen Verhältnissen an Samstagen mit dem Gästewechsel Rechnung getragen und damit versucht werden, grössere Blockierungen der Verkehrswege, ein eigentliches Verkehrschaos mit langen Staus und eine Lahmlegung der Sicherheitsdienste (Ambulanzen, Feuerwehr etc.) zu vermeiden. Die zuständige Behörde darf dabei auch berücksichtigen, dass die Verkehrsbehinderungen während eines bedeutenden Zeitraums andauern würden, weil entsprechende Vorbereitungen und Umleitungen getroffen werden müssten, die Auflösung einer Demonstration zusätzlich eine gewisse Dauer in Anspruch nehmen kann (BGE 127 I 164 E.4a). Insbesondere die wochenweise anwesenden Touristen haben ein erhebliches berechtigtes Interesse daran, dass der Gästewechsel mit Hin- und Rückfahrt ohne unzumutbare Störungen erfolgen kann (BGE 127 I 164 E.4c).

#### **E. 5.3.3.4**

Zusammengefasst ist festzuhalten, dass die Kundgebung im vorliegenden Fall weder verboten wurde noch kommt die Verlegung der Wanderung – wie dies der Beschwerdeführer behauptet – einem praktischen Verhindern

- 24 - der Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit gleich. Gewisse Einschränkungen der Appell- bzw. Publizitätswirkung sind zwar durch die Verlegung der Route nicht zu verhindern gewesen, diese werden jedoch durch die dagegenstehenden öffentlichen Interessen gerechtfertigt, weshalb die Verweigerung der Bewilligung für die Kundgebung auf der Kantonsstrasse in Anbetracht der ermöglichten Alternative und der dagegenstehenden öffentlichen Interessen zumutbar ist. Hinzukommt, dass es sich um eine zweitägige und somit deutlich längere Kundgebung als üblicherweise handelt. Die betroffenen Behörden haben eine hohe Bereitschaft gezeigt, eine so zeitlich und räumlich stark ausgedehnte Kundgebung zu ermöglichen, so wurde extra eine Besprechung mit Vertretern der zuständigen kommunalen und kantonalen Behörden und den Vertretern des B.\_\_\_\_\_ durchgeführt, die Gemeinde D.\_\_\_\_\_ stelle den Demonstrierenden Übernachtungsmöglichkeiten in der Turnhalle zur Verfügung und die Gemeinde E.\_\_\_\_\_ organisierte und finanzierte einen Ersatzzug für den letzten Abschnitt.

#### **E. 5.4**

Eine Verletzung des Kerngehalts der Meinungs- oder der Versammlungsfreiheit wird vom Beschwerdeführer weder geltend gemacht noch liegt eine solche vor.

#### **E. 5.5**

Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Zulässigkeit des leichten Eingriffs in die Meinungs- und Versammlungsfreiheit des Beschwerdeführers durch die Verweigerung der Bewilligung für eine Kundgebung auf der Kantonsstrasse und gleichzeitige Bewilligung der Kundgebung auf der Alternativroute zwecks Freihaltung der Rettungsachse erweisen sich als gewahrt. Insbesondere hat der Beschwerdegegner vor der Verweigerung der Bewilligung mögliche Alternativrouten – auch auf der Kantonsstrasse – geprüft, kam jedoch mit pflichtgemäsem Ermessen zum Schluss, dass eine solche Kundgebung

- 25 - nicht möglich ist. Die vom Beschwerdeführer im Beschwerdeverfahren vorgebrachten mildereren Mittel vermögen nicht zu überzeugen. Der angefochtene Entscheid verstösst nicht gegen die Bundesverfassung. 6. Schliesslich macht der Beschwerdeführer geltend, sein Recht auf wirksame Beschwerde gemäss Art. 13 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK; SR 0.101) sei verletzt worden, da die Bewilligungen des TBA und der betroffenen Gemeinden erst wenige Tage vor der Durchführung der Kundgebung mitgeteilt worden seien.

#### **E. 6**

Gegen die Verfügung des TBA vom 10. Januar 2023 erhob A.\_\_\_\_\_ am

#### **E. 6.1**

Art. 13 EMRK garantiert jedermann zur Durchsetzung der Rechte aus der EMRK und der Protokolle bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde. Die Vertragsstaaten sind gehalten, Rechtsmittel oder Klagemöglichkeiten einzurichten, mittels welcher die Einhaltung der materiellen Garantien der EMRK und der Protokolle innerstaatlich materiell kontrolliert und durchgesetzt werden können (VILLIGER, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2020, Ziff. 852). Insbesondere müssen die Konventionsstaaten einen Rechtsbehelf zur Verfügung stellen, mit dem im innerstaatlichen Recht eine Konventionsverletzung festgestellt werden kann (MEYER-LADEWIG, EMRK Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Handkommentar, Baden-Baden

2003, Art. 13 Rz. 8).

### **E. 6.2**

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 daher die Möglichkeit haben, ihre Ansprüche zuvor von einem innerstaatlichen

- 26 - Gericht oder mindestens einer unabhängigen innerstaatlichen Behörde überprüfen zu lassen (BGE 138 I 6 E.1.3.2). Nach Art. 13 EMRK hat derjenige, der sich in den durch die Konvention garantierten Rechten und Freiheiten für beeinträchtigt hält und eine entsprechende Verletzung behauptet, Anspruch darauf, bei einer nationalen Instanz eine wirksame Beschwerde einzulegen. Dies bedeutet nicht, dass ein Rechtsmittel an ein Gericht zur Verfügung stehen muss. Eine Beschwerdemöglichkeit an eine hinreichend unabhängige Verwaltungsbehörde kann genügen. Die Wirksamkeit des Rechtsmittels beurteilt sich nach den Befugnissen der Behörde und den Verfahrensgarantien. Erforderlich ist, dass Anspruch auf Prüfung der Vorbringen besteht und dass die Beschwerdebehörde den angefochtenen Akt gegebenenfalls aufheben bzw. dessen Auswirkungen beheben kann. Ausserdem müssen die rechtsstaatlich notwendigen minimalen Verfahrensrechte im Sinne von Art. 29 BV gewährleistet sein, insbesondere der Anspruch auf rechtliches Gehör und auf Begründung von Entscheidungen (BGE 138 I 6 E.6.1).

### **E. 6.3**

Zusammengefasst heisst das, nach Art. 13 EMRK hat jede Person, die in ihren konventionsmässig anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, das Recht, bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben (BGE 143 III 193 E.6.1). Nach der Rechtsprechung muss die Beschwerde sowohl rechtlich als auch tatsächlich wirksam sein (vgl. Urteil des EGMR Nr. 22689/07 de Souza Ribeiro gegen Frankreich vom 18. Dezember 2012 § 78; BGE 143 III 193 E.6.1).

### **E. 6.4**

Der Beschwerdeführer anerkennt zwar, dass die Koordination zwischen vier Behörden sowie die Organisation gewisser Infrastruktur Zeit in Anspruch nehmen, dies vermöge jedoch nicht eine Verfahrensdauer von vier Monaten zu rechtfertigen. Insbesondere vertritt der Beschwerdeführer unter Verweis auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes

- 27 - für Menschenrechte (EGMR) die Auffassung, Art. 13 EMRK verpflichte Bewilligungsbehörden ihre Erteilung oder Verweigerung der Bewilligung derart früh den Gesuchstellern mitzuteilen, dass diese noch die Möglichkeit hätten, den Entscheid an ein Gericht oder eine ähnliche Entscheidbehörde weiterzuziehen.

### **E. 6.5**

Die Umstände in den vom Beschwerdeführer zitierten Entscheiden sind nicht mit dem vorliegenden Fall vergleichbar. Im Entscheid **B■czkowski and others v. Poland** geht es nicht um die gerichtliche Überprüfung einer Verfügung mittels welcher die Kundgebungsbewilligung verweigert wurde. Vielmehr hat es die zuständige Behörde unterlassen überhaupt einen Entscheid zu fällen, bevor der Zeitpunkt der Kundgebung eingetreten ist (Urteil des EGMR **B■czkowski and others v. Poland** application no. 1543/06 §81). Im Fall **Lashmankin and others v. Russia** sah das nationale Gesetz sowohl für die

Gesuchsteller als auch für die Behörden Fristen vor, an die sich die Behörden jedoch selten hielten, was zu einer weiteren Verkürzung der ohnehin begrenzten Zeit, die den Veranstaltern für die Beantragung von Abhilfemassnahmen zur Verfügung stand, führte (vgl. Urteil des EGMR Lashmankin and others v. Russia application no. 57818/09). Im Fall Alekseyev v. Russia hingegen sah das anwendbare Recht lediglich für die Gesuchstellenden strenge Fristen vor, während die Behörden keine zeitlichen Vorgaben einhalten mussten (vgl. Urteil des EGMR Alekseyev v. Russia applications nos. 4916/07, 25924/08 und 14599/09). Hinzu kommt, dass bei allen drei dieser Urteile die Kundgebung von der zuständigen Behörde gänzlich verweigert wurde – und dies u.a. aufgrund der Themen welche mit den Kundgebungen angesprochen werden sollten – beziehungsweise faktisch verunmöglicht wurde, da der gewünschte Ort und die gewünschte Zeit verweigert wurden, ohne dass die zuständige Behörde überhaupt eine Alternative

- 28 - ermöglichte, während im vorliegenden Fall lediglich gewisse Auflagen zur Diskussion stehen.

### **E. 6.6**

Zusammengefasst stellt sich der Beschwerdegegner in der Departementsverfügung, auf welche die Vernehmlassung verweist, dagegen auf den Standpunkt, gerade da mehrere Behörden vom Gesuch betroffen seien, die Kundgebung einen grosse Raum einnehme, verschiedene Modalitäten wie Unterkunft und Bahntransport zu organisieren gewesen seien, hätten es die Behörden als sinnvoll erachtet, mit dem Beschwerdeführer die Einzelheiten persönlich zu besprechen und, falls möglich, einen Konsens zu erzielen. Es gebe zudem auch keine Hinweise darauf, dass das TBA seinen Entscheid bewusst hinausgezögert habe in dem es untätig gewesen wäre oder den Entscheid mit als ungerechtfertigt zu erachtenden zusätzlichen Verfahrensschritten oder ähnlichem verkompliziert habe.

### **E. 6.7**

In seiner Rechtsprechung zu Art. 29 Abs. 1 BV hält das Bundesgericht fest, dass die Angemessenheit der Verfahrensdauer anhand der konkreten Umstände des jeweiligen Falles beurteilt wird, sodass in der Regel eine Gesamtbewertung erforderlich ist. Unter anderem sind dabei der Grad der Komplexität, die Bedeutung des Verfahrens für die Betroffenen sowie das Verhalten der Betroffenen und der zuständigen Behörden ausschlaggebend (BGE 130 I 312 E.5.2). Im Zusammenhang mit einem Gesuch um Bewilligung einer Demonstration anlässlich des WEF – bei welcher wohlgemerkt lediglich die Gemeinde E.\_\_\_\_\_ über das Gesuch zu entscheiden hatte und nicht wie vorliegend vier verschiedene Behörden - erachtete das Bundesgericht eine Behandlungsdauer von einem Monat als grundsätzlich verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn das Gesuch, wie vorab in Aussicht gestellt, unter Auflagen bewilligt worden wäre. Für die Erfüllung von Auflagen – z.B. hinsichtlich der Routenwahl oder des Zeitplans – müssen die Organisatoren nach

- 29 - Auffassung des Bundesgerichts Vorkehren von höchstens untergeordneter Bedeutung treffen, die sie, wenn dies überhaupt erforderlich gewesen wäre, ihrem Publikum notfalls noch an der Demonstration mitteilen hätten können (Urteil des Bundesgerichts 1P.117/2000 vom 30. Juni 2000 E.3b). Unter Berücksichtigung der Komplexität des vorliegenden Verfahrens und der Besprechung vom 16. Dezember 2022 an welcher die wesentlichen Punkte der Kundgebung mit dem Beschwerdeführer besprochen wurde, ist eine Verfahrensdauer von knapp 2 Monaten angemessen.

### **E. 6.8**

Hinzu kommt, dass dem Beschwerdeführer bereits anlässlich der Sitzung vom 16. Dezember 2023 mitgeteilt wurde, dass die Bewilligung für die Kundgebung auf der Kantonsstrasse nicht erteilt werden könne und stattdessen eine Alternativroute über Wanderwege und Gemeindestrassen genehmigt werde. Folglich hatte der Beschwerdeführer einerseits genügend Zeit, um entsprechend zu planen und andererseits hätte er bereits zu diesem Zeitpunkt eine anfechtbare Verfügung vom Tiefbauamt verlangen können, ohne dass die Details der Alternativroute abschliessend geplant gewesen wären. Unter Berücksichtigung der ausgeführten Umstände vermögen die Argumente des Beschwerdeführers nicht zu überzeugen und es liegt folglich keine Verletzung des Rechts auf wirksame Beschwerde vor.

### **E. 6.9**

Soweit der Beschwerdeführer also vorbringt, dass aufgrund der vorliegend "krasseren" Situation vor der vorstehend ausgeführten Rechtsprechung eine zu lange Verfahrensdauer ohnehin erstellt wäre, verkennt er, dass das Bundesgericht ja gerade betont, dass eine kurzfristigere Mitteilung in der hier vorliegende Situation (Bewilligung entsprechend vorab stattgefundener Besprechung, Zeit und Datum werden so belassen, lediglich Auflagen bezüglich Routenwahl) zulässig wäre (vgl. vorstehend). Seinen Ausführungen kann daher nicht gefolgt werden, wobei dem

- 30 - Beschwerdeführer zuzustimmen ist, dass eine frühere Mitteilung der Bewilligung wünschenswert gewesen wäre.

### **E. 6.10**

Schliesslich ist festzuhalten, dass das Schweizerische Recht kein besonderes Bewilligungs- und Beschwerdeverfahren für Demonstrationen vorsieht, welches eine rechtzeitige Überprüfung der Umstände durch ein Gericht ermöglichen. Vielmehr wäre es aufgrund der einschlägigen Verfahrensgesetzgebung – insbesondere aufgrund des allgemeinen Replikrechts - auch dann nicht möglich gewesen, im ordentlichen oder auch im für dringlich erklärten Verfahren ein instanzabschlussendes Urteil zu erlangen, wenn das Tiefbauamt seine Verfügung bereits einige Wochen früher erlassen hätte. Umgekehrt wäre es selbst im vorliegenden Fall nicht ausgeschlossen gewesen, vorsorglichen Rechtsschutz im Rahmen eines Superprovisoriums zu erlangen. Auch aus diesem Grund verletzt der angefochtene Entscheid die Vorgaben der EMRK nicht. 7. Nach Art. 29 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) hat jede Person, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügt, Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege, wenn ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint. Soweit es zur Wahrung ihrer Rechte notwendig ist, hat sie ausserdem Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand (vgl. auch Art. 76 Abs. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege). Die Voraussetzungen für die Bewilligung der unentgeltlichen Rechtsvertretung sind in der Regel erfüllt, wenn der Prozess nicht aussichtslos erscheint, die Partei bedürftig und die Vertretung durch einen Anwalt oder eine Anwältin notwendig oder doch geboten ist (BGE 125 V 202 E.4a mit Hinweisen). 7.1. Im Rahmen der Prüfung eines Gesuchs um unentgeltliche Rechtspflege gilt der beschränkte Untersuchungsgrundsatz (vgl. dazu Urteile des Bundesgerichts 4A\_257/2021 vom 6. September 2021 E.2.1 m.H.,

- 31 - 5A\_949/2018 vom 4. Februar 2019 E.3.2, 5A\_327/2017 vom 2. August 2017 E.4; VGU U 17 108 vom 15. Mai 2018 E.2). Dieser Grundsatz befreit die bedürftige Partei

allerdings nicht von der Pflicht, ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse eindeutig, vollständig und soweit möglich dokumentiert darzustellen (vgl. MEICHSSNER, Das Grundrecht auf unentgeltliche Rechtspflege [Art. 29 Abs. 3 BV], Diss. Basel 2008, S. 77; WUFFLI, Die unentgeltliche Rechtspflege in der Schweizerischen Zivilprozessordnung, Diss. Zürich/St. Gallen 2015, Rz. 925 ff.; vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2020, Rz. 681). An diese umfassende Mitwirkungspflicht dürfen umso höhere Anforderungen gestellt werden, je komplexer die ökonomischen Verhältnisse des Gesuchstellers sind (BGE 125 IV 161 E.4a, 120 Ia 179 E.3a; vgl. MEICHSSNER, a.a.O., S. 77 f.). 7.2. Aus den eingereichten Belegen muss auf jeden Fall der aktuelle Grundbedarf hervorgehen. Die Belege haben zudem über sämtliche finanziellen Verpflichtungen der bedürftigen Partei sowie über ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse Aufschluss zu geben (vgl. Urteile des Bundesgerichts 9C\_560/2019 vom 21. Januar 2020 E.4.2.1, 5A\_36/2013 vom 22. Februar 2013 E.3.3). Von der Mitwirkungspflicht miterfasst ist auch die Offenlegung der Vermögens- und Einkommensverhältnisse allfälliger unterstützungspflichtiger Personen (vgl. VGU 21 9 vom 11. Mai 2021 E.5.2 m.H.a. das Urteil des Bundesgerichts 5A\_36/2013 vom 22. Februar 2013 E.3.3). 7.3. Dem der Beschwerde beigelegten Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege ist zu entnehmen, dass der Beschwerdeführer prozessbedürftig ist.

- 32 - 7.4. Als aussichtslos sind nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Prozessbegehren anzusehen, bei denen die Gewinnaussichten beträchtlich geringer sind als die Verlustgefahren und die deshalb kaum als ernsthaft bezeichnet werden können. Dagegen gilt ein Begehren nicht als aussichtslos, wenn sich Gewinnaussichten und Verlustgefahren ungefähr die Waage halten oder jene nur wenig geringer sind als diese. Massgebend ist, ob eine Partei, die über die nötigen Mittel verfügt, sich bei vernünftiger Überlegung zu einem Prozess entschliessen würde; eine Partei soll einen Prozess, den sie auf eigene Rechnung und Gefahr nicht führen würde, nicht deshalb anstrengen können, weil er sie nichts kostet (BGE 140 V 521 E.9.1, 139 III 475 E.2.2, 138 III 217 E.2.2.4, 122 I 267 E.2b und 119 Ia 251 E.3b). Der Beschwerdeführer macht die Verletzung der Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit geltend, nachdem ihm eine Kundgebung auf der von ihm gewünschten Route verweigert wurde. Der Prozess erscheint damit nicht von vornherein aussichtslos. Folglich ist dem Beschwerdeführer die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren. 8.1. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der Beschwerdeführer gemäss Art. 73 Abs. 1 VRG grundsätzlich kostenpflichtig. Praxisgemäss wird für Verfahren betreffend politische Angelegenheiten eine Staatsgebühr in der Höhe von CHF 1'000.-- erhoben (vgl. statt vieler: VGU V 20 2). Angesichts der Tatsache, dass der Beschwerdeführer mehrere Beschwerden einreichen musste, erscheint für das vorliegende Verfahren eine Staatsgebühr von CHF 750.-- als angemessen. In Folge mangelnder Aussichtslosigkeit des vorinstanzlichen Verfahrens und damit einhergehender Gewährung der unentgeltlichen ist dem Beschwerdeführer auch im vorliegenden Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren.

- 33 - 8.2. Der Beschwerdegegner kann nach Art. 78 Abs. 2 VRG keine Parteientschädigung geltend machen kann, da er lediglich in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegte. III. Demnach erkennt das Gericht:

In der Replik vom 30. Oktober 2023 hält der Beschwerdeführer an seinen Anträgen fest und vertieft die bereits vorgebrachte Begründung. Am 3. November 2023 duplizierte der Beschwerdegegner und hielt ebenfalls an seinen Anträgen fest. Mangels Einreichung einer weiteren Rechtsschrift verzichtete der Beschwerdeführer implizit auf eine Stellungnahme zur Duplik. Auf weitere Ausführungen in den Rechtsschriften und den übrigen Akten wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Ausführungen eingegangen. II. Das Gericht zieht in Erwägung: 1. Das vorliegende Verfahren betrifft lediglich die vom TBA verfügte und vom DIEM bestätigte Verweigerung der Bewilligung zur Benutzung der Kantonsstrasse. Bezüglich Alternativrouten über das Gemeindeterritorium ist auf die jeweiligen Verfahren zu verweisen.

#### **E. 14**

Januar 2023 ein klassischer An- und Abreisetag sei. Von und zu den Tourismusregionen E.\_\_\_\_, D.\_\_\_\_ und T.\_\_\_\_ (via U.\_\_\_\_) seien zahlreiche An- und Abreisen von Tages- und Ferientouristen zu erwarten. Auch aufgrund des WEF selbst sei ein erheblicher Mehrverkehr zu erwarten, sowohl durch Lieferanten, Handwerker und Mitarbeitende als auch Teilnehmende. Folglich sei zu erwarten, dass nicht nur die Nationalstrasse, sondern auch die Kantonsstrasse stark frequentiert sein würden. Die Kantonsstrasse diene dabei als Rettungsachse für die teilweise durch Tunnels führende Nationalstrasse sowie für die verschiedenen Ortschaften im V.\_\_\_\_ zwischen C.\_\_\_\_ und D.\_\_\_\_. Nicht zuletzt sei zu berücksichtigen, dass die Kantonsstrasse der Erschliessung der verschiedenen Ortschaften mit dem öffentlichen Verkehr diene.

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