

LU_GERICHTE V 05 254_2 vom 1. Mai 2005

LU Gerichte, 2005-05-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_V_05_254_2

FR: LU_GERICHTE V 05 254_2 du 1 mai 2005

IT: LU_GERICHTE V 05 254_2 del 1 maggio 2005

Regeste

Art. 11 EMRK; Art. 16, 22, 36 BV; § 22 StrG. Stufen kommunale Behörden mit sachlicher Begründung eine von einer linken Organisation getragene Demonstration am 1. Mai 2005 in der Stadt Luzern als Veranstaltung mit hohem Gefährdungspotenzial ein, sieht sich das Verwaltungsgericht nicht veranlasst, diese von Sachverstand getragene Einschätzung zu hinterfragen. Kann das Gefährdungspotenzial nicht anders als durch die Verweigerung des Demonstrationsgesuches entschärft werden, erweist sich das verfügte Verbot der als Provokation verstandenen Demonstration als verfassungskonform. | Verschiedenes

Erwägungen

E. 3

Die Vorinstanzen haben das im Streit liegende Gesuch für eine Demonstration am 1. Mai 2005 zur Hauptsache mit der Argumentation abgelehnt, die Polizeiorgane könnten die Sicherheit nicht gewährleisten. Die Beschwerdeführer werten die Ausgangslage anders und werfen den Behörden eine Verletzung der von der Verfassung garantierten Meinungs- und Versammlungsfreiheit vor. a) Zunächst ist davon auszugehen, dass eine Demonstration auf öffentlichen bzw. öffentlich zugänglichen Verkehrsträgern und Plätzen den Gemeingebrauch der beanspruchten Verkehrsanlagen und Plätze übersteigt und - so gesehen - als gesteigerter Gemeingebrauch zu betrachten ist (illustrativ: BGE 124 I 269 Erw. 3 mit Verweis auf BGE 107 Ia 230 Erw. 3b/bb). Ferner unterliegt keinem Zweifel, dass gesteigerter Gemeingebrauch der Bewilligungspflicht unterstellt werden kann. Dieser Bewilligungsvorbehalt findet seine Rechtfertigung in der Notwendigkeit, die an die öffentliche Sache herangetragen, nicht gemeinverträglichen Nutzungsansprüche im Verhältnis zu anderen Nutzungsansprüchen zu koordinieren und nötigenfalls Prioritäten zu setzen. Weiter liegt auf der Hand, dass - als ultima ratio - ein Gesuch um eine entsprechende Bewilligung gegebenenfalls auch verweigert werden muss, falls bedrohte Rechtsgüter nicht mit weniger einschneidenden Massnahmen geschützt werden können. Soweit die Beschwerdeführer bereits diesen Ansatz in ihrer Beschwerde sinngemäss anzweifeln, kann ihnen mit Blick auf die wiedergegebene höchstrichterliche Praxis nicht gefolgt werden. b) Soweit der gesteigerte Gemeingebrauch - wie im vorliegenden Kontext - in den Schutzbereich von Grundrechten fällt, besteht dem Grundsatz nach immerhin ein "bedingter Anspruch" auf Erteilung der Bewilligung (BGE 127 I 167ff.; statt vieler: Tschannen/Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2.Aufl., Bern 2005, Rz. 12 zu § 50, S. 439). Wie bei jedem Grundrechtseingriff ist solches nach Massgabe von Art. 36 Abs. 1 bis 4 BV nur zulässig, sofern die Einschränkung auf einer gesetzlichen Grundlage beruht (Abs. 1), im öffentlichen Interesse liegt bzw. dem Schutz von Grundrechten Dritter dient (Abs. 2), verhältnismässig ist (Abs. 3) und den Kerngehalt der tangierten Grundrechte achtet (Abs. 4; zum Ganzen: Schweizer, in: St. Galler Kommentar zu Art. 36 BV, N 1ff.;

Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6.Aufl., Zürich 2005, N 303; Rhinow, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel 2003, N 1097ff.; Urteil V 04 196 vom 22.2.2005, Erw. 3a mit weiteren Hinweisen). Der in Art. 36 Abs. 1 bis 4 BV verankerte, aus der bisherigen Grundrechtspraxis heraus entwickelte "Vier-Punkte-Katalog" ist auf die hier interessierenden Individualrechte, namentlich der Meinungs- und der Versammlungsfreiheit, zugeschnitten (vgl. BBl 1997 I 194ff.). Im Einzelnen wird darauf zurückzukommen sein. Weiter ist für das Verständnis der nachfolgenden Überlegungen voranzustellen, dass die bisherige Praxis des Bundesgerichts zu den Freiheitsrechten im Zusammenhang mit Demonstrationen auf öffentlichem Grund im Zuge der Nachführung der Verfassung kontinuierlich bestätigt worden ist (illustrativ: ZBl 2004 S. 538 mit Hinweisen). Schliesslich ist an dieser Stelle auch auf Art. 11 EMRK hinzuweisen. Diese Bestimmung räumt jeder Person das Recht ein, sich frei und friedlich mit andern zu versammeln. Die Ausübung dieses Rechts darf aber Einschränkungen unterworfen werden, die in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral oder des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind. An dieser Stelle ist zu betonen, dass ausschliesslich jene Versammlungen den Schutz von Art. 11 EMRK geniessen, deren Absichten und Durchführung auch wirklich "friedlich" sind, was es im Auge zu behalten gilt (Villiger, Handbuch der EMRK, 2.Aufl., Zürich 1999, N 633, S. 414 mit Hinweisen auf die Praxis des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte [EGMR]). Ferner ist für das weitere Verständnis der Verfassungslage herauszustreichen, dass die Konventionsgarantie nach Art. 11 EMRK in Bezug auf Manifestationen auf öffentlichem Grund nicht über die in der BV gewährleistete Meinungs- und Versammlungsfreiheit hinausreicht (so ausdrücklich: BGE 127 I 173 Erw. 3d mit Hinweisen). Die wiedergegebenen Überlegungen zur Verfassungslage und zu den Garantien der EMRK zeigen mit aller Deutlichkeit, dass Grundrechte nicht schrankenlos ausübbar sind.

E. 4

Als erstes gilt es zu prüfen, ob sich die Verweigerung des Demonstrationsgesuches auf eine gesetzliche Grundlage abstützen lässt. Wie bereits erwähnt, ist der gesteigerte Gemeingebrauch im kantonalen Strassengesetz vom 21. März 1995 (StrG; SRL Nr. 755) geregelt. In diesem Sinne unterstellt § 22 Abs. 1 StrG "Veranstaltungen", wozu u.a. Demonstrationen fallen können, ausdrücklich der Bewilligungspflicht. Nach Massgabe von § 22 Abs. 4 StrG wird eine derartige Bewilligung erteilt, sofern keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Gegebenenfalls kann die Bewilligung mit Auflagen und Bedingungen versehen werden. In die gleiche Richtung zielt die auf Gesuche von Demonstrationen in der Stadt Luzern anwendbare kommunale Rechtslage. Es kann hierbei insbesondere auf Art. 2 des städtischen Reglementes über die vorübergehende und die dauernde Benützung des öffentlichen Grundes vom 25. November 1993 hingewiesen werden. Soweit die Beschwerdeführer den Standpunkt verfechten, die Rechtsordnung biete keine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Bewilligungspflicht von Demonstrationen auf Strassen und öffentlichen Plätzen in der Stadt Luzern, kann ihnen nach dem Gesagten nicht gefolgt werden. Insbesondere ist nicht zu erkennen, inwiefern die massgebliche Rechtsgrundlage hier nicht verfassungskonform ausgelegt werden könnte.

E. 5

a) Nebst der gesetzlichen Grundlage müssen Einschränkungen von Freiheitsrechte durch ein überwiegendes öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein (Art. 36 Abs. 2 BV). Im öffentlichen Interesse liegt einmal der Polizeigüterschutz, worunter gemäss bundesgerichtlicher Praxis (u.a.) insbesondere der Schutz der öffentlichen Ruhe und Ordnung fällt (Rhinow, a.a.O., N 1132). Die Meinungs- und Versammlungsfreiheit gebietet in gewissen Grenzen, dass öffentlicher Grund zur Verfügung gestellt wird. Die Behörden sind darüber hinaus gegebenenfalls verpflichtet, durch geeignete Massnahmen - namentlich durch Gewährung eines ausreichenden Polizeischutzes - dafür zu sorgen, dass öffentliche Kundgebungen auch stattfinden können und nicht durch gegnerische Kreise gestört oder verhindert werden (BGE 127 I 169 Erw. 3b, 124 I 269 Erw. 3a). Die Behörde, welcher die Aufsicht und die Verfügung über den öffentlichen Boden zusteht, darf beim Entscheid über die Bewilligung einer Demonstration in erster Linie die dagegen sprechenden polizeilichen Gründe berücksichtigen. Dazu zählen solche des öffentlichen und privaten Verkehrs, der Vermeidung von übermässigen Immissionen, der Aufrechterhaltung der Sicherheit und der Abwendung unmittelbarer Gefahren von Ausschreitungen, Krawallen und Gewalttätigkeiten sowie Übergriffen und Straftaten jeglicher Art. Die öffentliche Ordnung lässt keinen Raum für Meinungskundgebungen, die mit rechtswidrigen Handlungen verbunden sind. Dabei ist das Gewaltisiko nicht nur abstrakt, sondern anhand konkreter Umstände objektiv zu würdigen. Der Behörde kommt im Bewilligungsverfahren Ermessen zu, welches das Verwaltungsgericht zu respektieren hat. Sie ist indessen nicht nur an das Willkürverbot und das Gleichheitsgebot gebunden, sondern hat vielmehr dem ideellen Gehalt der Freiheitsrechte, um deren Ausübung es geht, Rechnung zu tragen (BGE 127 I 170 Erw. 3b, mit weiteren Hinweisen; vgl. zum weiten Ermessen: Urteil des EGMR vom 21.6.1988, publiziert in: EuGRZ 1989 S. 524 N 34). Es darf grundsätzlich keine vorgängige Inhaltskontrolle durchgeführt werden. Nicht ausschlaggebend sein darf die Frage, ob Auffassungen, die durch die Veranstaltung verbreitet werden, der Behörde wertvoll erscheinen (BGE 127 I 171 Erw. 3b; 124 I 269 Erw. 3b; Kley/Tophinke, in: St. Galler Kommentar zu Art. 16 BV, Rz. 27).

b) Der Begriff der "Polizei" meint diejenige staatliche Tätigkeit, welche die öffentliche Ruhe und Ordnung, die öffentliche Sicherheit, Gesundheit und Sittlichkeit sowie Treu und Glauben im Geschäftsverkehr durch die Abwehr von Störungen und Gefährdungen schützt. Die öffentliche Sicherheit bedeutet die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung, der Rechtsgüter der Einzelnen (Leben, Gesundheit, Freiheit, Eigentum, Ehre usw.) sowie der Einrichtungen des Staates (Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4.Aufl., Zürich 2002, Rz. 2431 und 2433). Die Gefahr im Sinne des materiellen Polizeibegriffs ist eine Sachlage, die bei ungehindertem Ablauf des zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die öffentliche Sicherheit und Ordnung führt. Hierbei ist die erforderliche Schadensprognose aufgrund der allgemeinen Lebenserfahrung zu fällen. Es versteht sich von selbst, dass bei der Gewichtung der Sachlage ein objektivierter Massstab anzulegen ist. Im Moment der behördlichen Entscheidung präsentiert sich eine relevante Gefährdungslage so, dass sie von jedem kompetenten und sorgfältigen Sicherheitsorgan ebenfalls als Gefahr beurteilt würde (ex ante Betrachtungsweise). Die Lehre spricht hier von einem "normativ-subjektiven Wahrscheinlichkeitsbegriff" (Reinhard, Allgemeines Polizeirecht, Diss. Bern 1993, S. 107). Eine Störung liegt vor, wenn ein Schaden für die öffentliche Sicherheit und Ordnung nach den Umständen mit Sicherheit oder hoher Wahrscheinlichkeit eingetreten ist. Polizeiliches

Handeln richtet sich diesfalls auf die Unterbindung und Beseitigung der Polizeiwidrigkeit (Reinhard, a.a.O., S. 105). Wie angetönt, zwingt die Bewertung der in diesem Rechtsmittelverfahren zur Debatte stehenden Gefährdungslage zu einer Reflexion der relevanten Ereignisse im Zeitpunkt der Einreichung des Demonstrationsgesuches der "Phase 1" am 18. April 2005. Wie im Sachverhalt erwähnt, wies das Verwaltungsgericht eine Beschwerde der rechtsextremen Gruppierung PNOS, die sich gegen eine Verweigerung des Demonstrationsgesuches für den 1. Mai 2005 in Luzern zur Wehr gesetzt hatte, mit Urteil V 05 58 vom 5. April 2005 ab. Am 18. April 2005 - also bloss wenige Tage nach der Publikation dieses Urteils im Internet - reichten die Beschwerdeführer ihrerseits bei den Behörden ein Gesuch zur Durchführung einer 1.-Mai-Veranstaltung unter dem zugespitzt bzw. provokativ formulierten Motto "Die Welt spinnt... und wir gehen hin!" ein. Auch wenn der "Phase 1" keine Gewaltbereitschaft vorgeworfen wird, darf angesichts der aufgeladenen Stimmungslage unter den Akteuren in der zweiten Monatshälfte des Aprils 2005 die den Behörden damals deutlich vor Augen gestandene, beachtliche Konfrontationsgefahr zwischen den polarisierend aufgetretenen Kontrahenten der Demonstrantenszene heute nicht negiert werden. Wer Abweichendes postuliert, verstellt den Rückblick auf die in diesem Verfahren zu beachtenden besonderen Verhältnisse im Vorfeld des 1. Mai 2005 in der Stadt Luzern. Die Konfrontationsgefahr bestand damals nicht etwa darin, dass die Behörden die "Phase 1" als gewaltbereite Organisation hätten wahrnehmen müssen. Für die Beurteilung der in diesem Rechtsmittelverfahren zur Diskussion stehenden Sachlage ist massgebend, dass die Beschwerdeführerin ohne jeden Zweifel dem stark links positionierten Lager zuzuordnen ist. Zur Illustration der politischen Ausrichtung der "Phase 1" kann auf ihr "Grundsatzpapier" verwiesen werden (vgl. <http://www.phase1.net/PDFDateien/Grundsatz.pdf> [Abfrage: 12.4.2006]). Auch wenn sie selbst willens und bemüht gewesen sein mochte, ihre Demonstrationen geordnet und friedlich durchzuführen, bestand dennoch von objektiver Warte aus betrachtet die Gefahr, dass Agitatoren in ihrem weiteren Umfeld eine solche Demonstration als Gelegenheit genutzt hätten, um gewalttätig aufzutreten. Dass bei derartigen Konstellationen ein gewichtiges Interesse an geeigneten polizeilichen Massnahmen zwecks Verhinderung eines gewalttätigen Aufeinanderprallens besteht, liegt auf der Hand (vgl. Hader, Extremistische Demonstrationen als Herausforderungen des Versammlungsrechts, Diss. München 2003, S. 25). Im vorliegenden Kontext lag zudem eine besondere Situation vor, indem, wie erwähnt, kurze Zeit zuvor eine Demonstration der rechtsextremen und latent gewaltbereiten PNOS abgewiesen worden war. Das erst nach dem negativen PNOS-Urteil eingereichte Gesuch der Beschwerdeführer hatte daher unzweifelhaft selber etwas Provokatives an sich und hätte die Gefahr wesentlich erhöht, dass gewaltbereite gegnerische Gruppierungen angezogen worden wären. Mit Blick auf die hier zur Debatte gestandene, stark aufgeladene Stimmung unter den polarisierenden Akteuren im April 2005 kann den Behörden somit heute nicht zum Vorwurf gemacht werden, sie hätten bei ihren Entscheidungen die öffentlichen Interessen an der Einhaltung der Polizeigüter gegenüber den Grundrechten der Versammlungs- und Meinungsfreiheit in verfassungswidriger Weise zu stark gewichtet.

E. 6

a) Ein Grundrechtseingriff lässt sich sodann nur rechtfertigen, wenn er den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachtet (Art. 36 Abs. 3 BV). Im vorliegenden Fall stellt sich die Frage, ob die Verweigerung der Demonstrationsbewilligung vor diesem Verfassungsaspekt Bestand hat. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit erfordert, dass Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels

geeignet und notwendig sind. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Einschränkungen stehen, die den Betroffenen auferlegt werden (Schweizer, a.a.O., Rz. 21ff.; Häfelin/Haller, a.a.O., Rz. 332; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 581, mit Hinweisen). Das Gebot der Erforderlichkeit setzt voraus, dass die in Frage stehende Massnahme - hier die Verweigerung der Demonstrationsbewilligung - im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel - konkret die Wahrung von Ruhe und Ordnung - erforderlich ist. Staatliche Massnahmen haben zu unterbleiben, falls sie für die Erreichung des angestrebten, im öffentlichen Interesse stehenden Zieles nicht erforderlich sind. Insbesondere ist von einer beanstandeten Massnahme abzusehen, wenn eine andere, gleichermassen geeignete, aber mildere Anordnung das angestrebte Ziel ebenso erreicht (Tschannen/Zimmerli, a.a.O., Rz. 9 zu § 21, S. 145; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 591). Der Eingriff darf in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht also nicht einschneidender sein als unbedingt notwendig (BGE 126 I 120 Erw. 5c, mit Hinweisen; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 594). Es ist insbesondere nicht statthaft, eine Bewilligung zu verweigern oder ein gänzlich Verbot auszusprechen, falls der rechtmässige Zustand durch eine mit der Bewilligung verknüpfte Auflage oder Bedingung herbeigeführt werden könnte (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 595). Aus dem Gebot der Verhältnismässigkeit ergibt sich weiter, dass sich polizeiliche Massnahmen an sich nur gegen "Störer" und insbesondere nicht gegen bloss mittelbare Verursacher von polizeiwidrigen Zuständen richten dürfen (vgl. Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 2473ff.). Das "Störerprinzip" ist in diesem Sinne ein allgemeiner Grundsatz des Polizeirechts (einlässlich: Reinhard, a.a.O., S. 175ff.). Es ist als eine Ausprägung des Verhältnismässigkeitsprinzips zu beachten (Leutert, Polizeikostentragung bei Grossveranstaltungen, eine Studie unter Berücksichtigung der Grundrechte, des Polizeirechts und des Abgaberechts, Diss. Zürich 2005, S. 137 mit weiteren Hinweisen).

b) Die Lehre unterscheidet verschiedene Arten von Störern. Es sind dies: der Verhaltensstörer, der Zustandsstörer und der Zweckveranlasser. Verhaltensstörer ist, wer durch sein eigenes Verhalten oder durch das Verhalten Dritter, für die er verantwortlich ist, die öffentliche Ordnung und Sicherheit unmittelbar stört oder gefährdet (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 2490). Der Verhaltensstörer wird dadurch polizeilich verantwortlich, dass er durch sein eigenes Verhalten (d.h. Tun oder Unterlassen) oder durch das unter seiner Verantwortung erfolgende Verhalten Dritter unmittelbar eine Störung oder Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung verursacht, wobei es nicht darauf ankommt, ob das Handeln selbst gegen die Rechtsordnung verstösst (Reinhard, a.a.O., S. 184). Bei "Sponti-Veranstaltungen" wie beispielsweise bei den so genannten "antifaschistischen Abendspaziergängen" betrachtet die Lehre in diesem Sinne etwa Aufwiegler, Aufrührer, Drahtzieher und dergl. direkt als Verhaltensstörer (vgl. Leutert, a.a.O., S. 139). Zustandsstörer ist die Person, welche die tatsächliche oder rechtliche Herrschaft über eine Sache hat, welche die Polizeigüter unmittelbar stören oder gefährden (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 2492; Reinhard, a.a.O., S. 185). Zweckveranlasser ist, wer durch sein Tun oder Unterlassen bewirkt oder zumindest bewusst in Kauf nimmt, dass ein anderer die Polizeigüter stört oder gefährdet (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 2497ff.). Im Sinne einer Präzisierung ist beizufügen, dass nur gerade das "bewusste Inkaufnehmen" einer Polizeiwidrigkeit die Störereigenschaft noch nicht zu begründen vermag. Wenn indes aufgrund der Umstände anzunehmen ist, dass eine Störung oder Gefährdung polizeilicher Güter von objektiver Warte aus betrachtet allem Anschein nach geradezu angestrebt wird, tritt der dergestalt provozierende Zweckveranlasser direkt als Störer auf (Leutert, a.a.O., S. 142; ferner: Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 2502; Imboden/Rhinow, Schweizerische

Verwaltungsrechtsprechung, Band II, Basel 1976, Nr. 135, B Ia, mit weiteren Hinweisen). So sind beispielsweise die Organisatoren von Blockade-Aktionen oder Fussballspielen mit Klubs, die eine Hooligan-Szene kennen, welche regelmässig Gewalttätigkeiten hervorrufen, Zweckveranlasser von Störungen (Leutert, a.a.O., S. 141 mit Verweisen). Die Figur des Zweckveranlassers entspringt der in der Unmittelbarkeitstheorie verkörperten Idee des unmittelbaren Wirkungs- und Wertungszusammenhangs zwischen Veranlassung und Störung. c) Im Lichte der wiedergegebenen Hinweise auf Lehre und Praxis kann hier letztlich offen bleiben, ob die zu erwartenden Gewalttätigkeiten bei einem Zusammentreffen linker und rechtsextremer Gruppierungen am 1. Mai 2005 in der Stadt Luzern durch das Verhalten der Beschwerdeführer oder ihres Umfeldes selbst angestossen worden wären oder die unmittelbare Reaktion auf Übergriffe provozierender gegnerischer Dritter gewesen wären. Im Rahmen der Beurteilung der Verhältnismässigkeit kann mit Blick auf die besondere Situation im Vorfeld des 1. Mai 2005 keinem Zweifel unterliegen, dass eine Demonstration der als links einzustufenden Beschwerdeführer unter dem eher provokativen Motto "Die Welt spinnt... und wir gehen hin!" - ausgerechnet am 1. Mai 2005 und damit nur wenige Tage nach der Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde - nicht als Appell an die Öffentlichkeit, sondern als offene Provokation des gegnerischen Lagers aufzufassen war und seitens der Beschwerdeführer - bei Lichte betrachtet - auch gar nicht anders verstanden werden wollte. Wer heute ausdrücklich oder sinngemäss Abweichendes beteuert, verkennt die auch im Rückblick hinreichend klar vor Augen gestandene, spannungsgeladene Situation, die bei einer Durchführung der Demonstration am 1. Mai 2005 ein ausserordentlich hohes Konfliktpotenzial freizusetzen drohte. Demnach ist davon auszugehen, dass die Beschwerdeführer mit ihrer - auf den 1. Mai 2005 angesetzten - Demonstration rechtsextreme Gruppen provozieren wollten und dadurch die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit erheblich gefährdet hätten. Nach dem Gesagten durften die Vorinstanzen die Beschwerdeführer ohne Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit als Störer betrachten, auch wenn Gewalttätigkeiten möglicherweise von Seiten Dritter, insbesondere von der rechtsextremen Szene drohten. Folglich verstösst die Verweigerung der Demonstrationsbewilligung nicht gegen das Störerprinzip. Die Verweigerung des Demonstrationsgesuches hält nach dem Gesagten auch vor dem Störerprinzip Stand. d) Weiter bemängeln die Beschwerdeführer, dass ihr Gesuch für das ganze Gebiet der Stadt Luzern abgelehnt worden sei. Vorliegend hätte indes eine örtliche Einschränkung der Versammlung zur Aufrechterhaltung der angeblich gefährdeten Situation durchaus genügt. Ihnen hätte ein beliebiger Platz, zum Beispiel der Theaterplatz, für die Kundgebung zur Verfügung gestellt werden können, sodass die Demonstranten mit dem vorhandenen Polizeiaufgebot vor rechtsextremen Übergriffen geschützt gewesen wären. Auch dieser Auffassung kann so nicht gefolgt werden. Zum einen planten die Beschwerdeführer eine Demonstrationsroute, wie ihrem Gesuch zu entnehmen ist. Zum andern wurde, wie schon erwähnt, das Gesuch der Beschwerdeführer abgelehnt, um eine Konfrontation mit rechtsextremen Kreisen zu vermeiden. Mit der Beschränkung der Kundgebung auf einen einzigen Platz hätte dieses Ziel nicht erreicht werden können. Wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, hätte bei einer Bewilligung für die Beschwerdeführer damit gerechnet werden müssen, dass die rechtsextreme PNOS dies als Provokation auffassen und sich ebenfalls vor Ort einfinden würde. Dass dann die Situation möglicherweise hätte eskalieren können, leuchtet ein. Zudem waren die Polizeikräfte bereits eingesetzt, um die Veranstaltung des Luzerner Gewerkschaftsbundes sicherzustellen. Den Beschwerdeführern hätte für ihre gleichzeitig stattfindende

Demonstration wohl kaum ein genügender Schutz geboten werden können.

E. 7

Die Grundrechte sind ferner in ihrem Wesenskern zu schützen (Art. 36 Abs. 4 BV). Dieser genießt absoluten Schutz und darf daher nicht durch staatliche Massnahmen eingeschränkt werden. Die Bestimmung des Kerngehalts, der unter keinen Umständen tangiert werden darf, ist für jedes Grundrecht anhand der durch die Menschenwürde (Art. 7 BV) unabdingbar geforderten, unverzichtbaren Grundrechtssubstanz gesondert zu ermitteln (Rhinow, a.a.O., N 1020; Häfelin/Haller, a.a.O., Rz. 325). Bei der Meinungs- und Versammlungsfreiheit gehört das Verbot einer Vorzensur im Sinne einer vorgängigen und allgemeinen Inhaltskontrolle zum unantastbaren Kerngehalt. Nicht als verbotene Vorzensur gilt der Präventiveingriff im Einzelnen. Er ist jedoch nur zum Schutz elementarer Rechtsgüter und nur bei einer konkreten, unmittelbar drohenden Gefahr einer Beeinträchtigung zulässig (Kley/Tophinke, a.a.O., Rz. 17). Die Vorinstanz stützt ihre Beurteilung nicht auf eine inhaltliche Auseinandersetzung mit Standpunkten, welche die Beschwerdeführer anlässlich der von ihr anvisierten Demonstration am 1. Mai 2005 propagieren wollten. Mit andern Worten wird im zu beurteilenden Fall keine vorgängige Inhaltskontrolle vorgenommen. Damit wird der Kerngehalt in dieser Hinsicht nicht angetastet. Es kann im vorliegenden Fall zudem nicht gesagt werden, mit der Verweigerung der Demonstrationsbewilligung hätten die zuständigen Polizeiorgane die in der Verfassung verankerte Verpflichtung zum Schutz von Demonstrationen vor Störungen durch Dritte in verfassungswidriger Weise nicht wahrgenommen (dazu: Schefer, Die Kerngehalte von Grundrechten, Bern 2001, S. 247 mit Verweis auf BGE vom 18.2.1991, in: EuGRZ 1992, S. 204). Wie bereits dargelegt, sahen sich die Sicherheitsorgane im Vorfeld des 1. Mai 2005 ausser Stande, eine solche Veranstaltung mit den verfügbaren Mitteln effektiv zu schützen. Anhaltspunkte dafür, dass sie ihr Ermessen bei der Würdigung der Sachlage in verfassungswidriger Weise ausgeübt hätten, vermag das Verwaltungsgericht nicht zu erkennen. Damit steht fest, dass den Vorinstanzen auch keine Verletzung des Kerngehaltes der Meinungs- und der Versammlungsfreiheit angelastet werden kann. Der Sachverhalt und weitere Erwägungen sind unter der Fallnummer V 05 254 zu finden.

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