

# LU\_GERICHTE V 12 245 vom 5. April 2013

LU Gerichte, 2013-04-05, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu\\_gerichte\\_V\\_12\\_245](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_V_12_245)

FR: LU\_GERICHTE V 12 245 du 5 avril 2013

IT: LU\_GERICHTE V 12 245 del 5 aprile 2013

## Regeste

Die Verschiebung des Startzeitpunkts einer Demonstration (u.a.) in der Innenstadt von Luzern an einem Novembersamstag von 14.00 Uhr auf 16.00 Uhr beruht auf einer Abwägung diverser Interessen, so namentlich der Veranstalter der Demonstration einerseits sowie der Passanten und Geschäftsinhaber andererseits. Im konkreten Fall berührt die Verschiebung des Beginns der Demonstration auf einen Zeitpunkt nach Ladenschluss die Appellwirkung der Manifestation, entzieht ihr aber nicht die Grundlage, weil selbst nach Ladenschluss viele Passanten die Demonstration wahrnehmen konnten, zumal diese (u.a.) streckenweise auf Strassen der Neustadt, am Bahnhof vorbei und über die Seebrücke führte. | Verschiedenes

## Erwägungen

### E. 1

a) Vorab ist zu prüfen, ob der angefochtene Entscheid direkt beim Verwaltungsgericht angefochten werden kann (vgl. § 12 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3.7.1972 [VRG; SRL Nr. 40]). In diesem Kontext gilt die Aufmerksamkeit als Erstes der Einbettung des Streitgegenstandes in die Rechtsordnung. Der Sache nach macht der Beschwerdeführer geltend, der angefochtene Entscheid betreffend die mit Nebenbestimmungen (Auflagen und Bedingungen) verknüpfte Bewilligung für die Demonstration vom 17. November 2012 auf Gassen und Strassen, grösstenteils in der Innenstadt von Luzern, verletze die in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999 (BV; SR 101) verankerte Meinungs- und Versammlungsfreiheit (Art. 16 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 22 Abs. 1 BV) sowie die in Art. 11 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (Menschenrechtskonvention; EMRK; SR 0.101) garantierte Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit. Der Schutzbereich der letztgenannten Bestimmung geht nicht weiter als Art. 22 BV. Analoges gilt mit Bezug auf Art. 21 des Internationalen Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte vom 16. Dezember 1966 (UNO-Pakt II; SR 0.103.2), sodass sich im Folgenden gesonderte Überlegungen zu den völkerrechtlichen Garantien erübrigen (BGE 127 I 173 E. 3d und 3e; Moser, Der öffentliche Grund und seine Benützung, Bern 2011, S. 416). Sodann beantwortet allein der Blick auf die Verfassung die Frage nach dem innerkantonalen Instanzenzug nicht. Antwort darauf gibt die kantonale Rechtslage. b/aa) Die streitbetreffende Demonstration folgte den aufgezählten öffentlichen Strassen, Gassen und Plätzen in der Innenstadt und der Neustadt von Luzern. Dass Demonstrationen in der Regel auf öffentlichem Grund veranstaltet werden, hängt mit der möglichst grossen Appellwirkung zusammen, die vorab im öffentlichen Raum erzielt werden soll (Hangartner/Kley-Struller, Demonstrationsfreiheit und Rechte Dritter, in: ZBl 1995, S. 101 ff., insbes. S. 104). Mit Bezug auf die betroffenen

öffentlichen bzw. öffentlich zugänglichen Verkehrsträger, wie Strassen, Gassen und Plätze, stellen derartige Veranstaltungen "gesteigerten Gemeingebrauch" dar (BGE 132 I 259; dazu: Häfelin/ Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2010, N 2397; ferner: Rohner, in: Ehrenzeller/ Mastronardi/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Kommentar zur BV, 2. Aufl, Zürich 2009, Rz. 21 zu Art. 22; Biaggini, Kommentar zur BV, Bern 2007, Rz. 5 zu Art. 22; einlässlich: Moser, a.a.O., S. 445 mit weiteren Hinweisen; Kiener/Kälin, Grundrechte, Bern 2007, S. 187 ff.). bb) Vor diesem Hintergrund ist weiter davon auszugehen, dass eine Demonstration - mit Ausnahme von "Spontankundgebungen" - in der Regel einer vorgängigen Bewilligung unterstellt wird, was nicht zu beanstanden ist. Die Bewilligungspflicht bzw. der Bewilligungsvorbehalt findet die Rechtfertigung im Umstand, dass die diversen konkurrierenden Nutzungsinteressen im betroffenen öffentlichen Raum koordiniert und gegebenenfalls priorisiert werden müssen, was nach einer präventiven Kontrolle ruft (Kiener/Kälin, a.a.O., S. 188). Die den Behörden unterbreiteten Gesuchsunterlagen sollen hierbei möglichst präzise Informationen über eine geplante Demonstration liefern. Regelmässig gefragt wird (u.a.) nach der geschätzten Anzahl Teilnehmerinnen und Teilnehmer, der Demonstrationsroute und dem genauen Zeitpunkt der Veranstaltung. Auf der Grundlage solcher Fakten und Schätzungen sollen die Behörden in die Lage versetzt werden, besondere Erschwernisse, wie die konkrete Gefährdungslage oder die Raumbedürfnisse für die zu erwartete Anzahl Demonstrantinnen und Demonstranten und der übrigen Benutzer des tangierten öffentlichen Raums abzuschätzen und - bei Bedarf - zweckmässige Massnahmen zu treffen. So gesehen, stellt die Erteilung der Bewilligung letztlich das einzelfallgerechte Resultat einer verfeinerten Güterabwägung dar (grundlegend dazu: Poledna, Staatliche Bewilligungen und Konzessionen, Bern 1994, N 158, S. 132 ff.). Der wiedergegebene Ansatz erhellt, dass der Bewilligungsvorbehalt für eine Demonstration zunächst einmal den Kerngehalt der Meinungs- und Versammlungsfreiheit nicht verletzt (vgl. BGE 127 I 169 E. 3b; Moser, a.a.O., S. 446). Im Übrigen kann offen bleiben, ob es sich bei Regeln betreffend die Pflicht zur Einholung einer Demonstrationbewilligung um reine Ordnungsvorschriften handelt. Ebenfalls nicht abschliessend zu erwägen sind Rechtswirkungen, welche die Nichtbeachtung des Bewilligungsvorbehaltes haben können, denn derlei steht hier nicht zur Debatte. Angesichts dieser Sach- und Rechtslage ist der Beschwerdeantrag 1, wonach festzustellen sei, dass die Bewilligung für die Demonstration vom 17. November 2012 rechtswidrig sei, insoweit unbehelflich, als damit ausdrücklich oder sinngemäss nur schon die Verfassungs- und Konventionskonformität des Bewilligungsverfahrens in Frage gestellt wird. Wie erwähnt, stehen weder die Verfassung noch völkerrechtliche Garantien dem Bewilligungsvorbehalt bei Demonstrationen entgegen. Wie im einzelnen noch näher darzulegen ist, beruht die Bewilligungspflicht sodann auf einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage im kantonalen Recht, so dass dem Gesetzesvorbehalt gemäss Art. 36 Abs. 1 BV hinsichtlich verhältnismässiger und im öffentlichen Interesse liegender Einschränkungen bei einer Demonstration Rechnung getragen wird (dazu: Rhinow/Schäfer, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Aufl., Basel 2009, Rz. 1215). c) Mit Bezug auf den zur Diskussion stehenden gesteigerten Gemeingebrauch von öffentlichen Strassen, Gassen und Plätzen ist § 22 des Kantonalen Strassengesetzes vom 21. März 1995 (StrG; SRL Nr. 755) heranzuziehen. Zudem ist auf Art. 14 Abs. 1 lit. k des Reglements über die Nutzung des öffentlichen Grundes vom 28. Oktober 2010 (nachfolgend Reglement [systematische Rechtssammlung der Stadt Luzern Nr. 1.1.1.1]) hinzuweisen, denn diese Bestimmung handelt ebenfalls von Demonstrationen. Die kommunale Gesetzgebungsbefugnis gibt im

Übrigen zu keinen Beanstandungen Anlass (dazu: Moser, a.a.O., S. 352 ff.). Nachzutragen ist, dass sich die Einbettung des Verfahrens zur Erlangung einer Demonstrationsbewilligung auf öffentlichen Strassen und Plätzen in der Stadt Luzern auf den innerkantonalen Instanzenzug auswirkt. Nichts Abweichendes lässt sich dem zitierten städtischen Reglement entnehmen, stützt sich dieses doch ebenfalls ausdrücklich auf das (kantonale) Strassengesetz ab. Gemäss § 98 Abs. 2 StrG kann gegen alle in Anwendung des Strassengesetzes ergangenen Entscheide - unter Vorbehalt hier nicht interessierender Ausnahmen - direkt Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden. Damit steht fest, dass das Verwaltungsgericht für die Behandlung der Streitsache zuständig ist. d/aa) Zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde sind Personen befugt, die an der Änderung oder Aufhebung des angefochtenen Entscheides ein schutzwürdiges Interesse haben (§ 99 Abs. 1 lit. a StrG). Diese Formulierung entspricht derjenigen von § 207 Abs. 1 lit. a des Planungs- und Baugesetzes vom 7. März 1989 (PBG; SRL Nr. 735; Baudepartement des Kantons Luzern, Erläuterungen zum Strassengesetz vom 21.3.1995, Luzern, Dezember 1997, S. 72 f.), und es kann in dieser Hinsicht auf die Rechtsprechung zu § 207 PBG zurückgegriffen werden. Danach gelten als schutzwürdig sowohl die rechtlich geschützten als auch die wirtschaftlichen, ideellen und die rein tatsächlichen Interessen. Ein schutzwürdiges Interesse ist zu bejahen, wenn die prozessführende Partei eine tatsächliche Benachteiligung von sich abwenden oder einen praktischen Nutzen und Erfolg erreichen will, mithin mehr als irgend jemand oder die Allgemeinheit an der Aufhebung eines Entscheides interessiert ist, durch welchen er in höherem Masse als jedermann, besonders und unmittelbar berührt wird (vgl. BGE 125 II 15, 121 II 177 E. 2a; LGVE 2000 II Nr. 19). bb) Der Beschwerdeführer war als Gesuchsteller im vorinstanzlichen Verfahren Partei, und die Vorinstanz stellte ihm den angefochtenen Entscheid korrekterweise persönlich auch zu. Wie im Sachverhalt erwähnt, stellt sich der Beschwerdeführer in materieller Hinsicht in erster Linie gegen die Nebenbestimmung im angefochtenen Entscheid, wonach sich der Demonstrationszug nicht vor 16.00 Uhr in Bewegung setzen dürfe. Konkret hält er diese Einschränkung für verfassungswidrig, und er will den Entscheid in dieser Hinsicht anfechten bzw. korrigiert haben. Dazu ist er an sich ohne weiteres legitimiert. Allerdings wirft seine Beschwerdebefugnis im vorliegenden Verfahren aus einem anderen Blickwinkel Fragen auf. Streitgegenstand ist die Demonstration vom Samstag, 17. November 2012, unter dem Motto "Bleiberecht für alle" auf einer Route in der Innenstadt von Luzern. Der Zeitpunkt des in Frage stehenden Demo-Ereignisses ist verstrichen, weshalb geprüft werden muss, ob der Beschwerdeführer auch noch später zur Beschwerde befugt bleibt, denn das Interesse an der materiellen Beurteilung einer Streitsache ist dem Grundsatz nach nur schutzwürdig, wenn es aktuell ist. Interessen sind dann nicht mehr aktuell, wenn der Nachteil - zufolge Zeitablaufs - nicht mehr besteht. Fällt das Interesse im Verlauf des Verfahrens dahin, wird die Streitsache nämlich grundsätzlich gegenstandslos (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl., St. Gallen 2003, Rz. 400; Merker, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Zürich 1998, N 139 zu § 38). Ausnahmsweise kann auf das Erfordernis des aktuellen Interesses verzichtet werden, wenn sich die aufgeworfenen Fragen jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen können, an ihrer Beantwortung wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht und eine rechtzeitige verfassungsrechtliche Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre (BGE 137 I 25 E. 1.3.1; VG-Verfügung V 08 305 vom 24.9.2009, E. 5c/aa). So kann etwa das Verbot einer Demonstration überprüft

werden, auch wenn der für die Demonstration vorgesehene Zeitpunkt inzwischen verstrichen ist (BGE 100 Ia 394 E. 1b; ferner: LGVE 2006 II Nr. 1 = Urteil V 05 254 vom 20.4.2006, unter <http://www.gerichte.lu.ch/index/rechtsprechung.htm>, nicht publizierte E. 1c). Folgt man diesen Überlegungen, steht der materiellen Beurteilung der im Übrigen form- und fristgerechten Verwaltungsgerichtsbeschwerde nichts im Wege. e) Amtet das Verwaltungsgericht in Fällen der vorliegenden Art innerkantonale als einzige Rechtsmittelinstanz, steht ihm eine uneingeschränkte Prüfungsbefugnis zu (§ 161a VRG). Allerdings hat selbst die in dieser Bestimmung verlangte volle Nachprüfung ihre Grenzen. Auch die dafür zuständige Behörde darf ihr Ermessen nicht an Stelle desjenigen der kommunalen Vollzugsorgane setzen. Andererseits hat sie so weit auszugreifen, dass übergeordnete Interessen einen angemessenen Platz erhalten (vgl. LGVE 1996 II Nr. 2 E. 1 mit Hinweisen). Beizufügen ist, dass dem Verwaltungsgericht, selbst wenn es über volle Überprüfungsbefugnis verfügt, eine Rechtsmittelfunktion zukommt. Das Gericht darf mithin - selbst bei voller Kognition - nicht in die Rolle einer Aufsichtsbehörde über die Verwaltung verfallen. Eine entsprechende Zurückhaltung drängt sich etwa auf, wenn es um Fachwissen geht, sowie bei Fragen im Grenzbereich zwischen Recht und Ermessen. f) In prozessualer Hinsicht bleibt darauf hinzuweisen, dass Aspekte, über die im angefochtenen Entscheid nicht befunden worden ist und auch nicht zu befinden war, nicht in die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts fallen (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum VRG des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1998, N 86 zu den Vorbemerkungen zu §§ 19-28). So darf der Streitgegenstand nicht über das hinausgehen, was die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid beurteilt hat (LGVE 2000 II Nr. 50 E. 2a). In diesem Rechtsmittelverfahren hat das Verwaltungsgericht noch über die beanstandete Nebenbestimmung zu befinden, wonach sich der Demonstrationszug nicht vor 16.00 Uhr in Bewegung setzen durfte. Anderes ist im Folgenden nicht zu diskutieren.

## **E. 2**

a) Wie im Sachverhalt erwähnt, plante der Beschwerdeführer zunächst eine Demonstration unter dem Motto "Bleiberecht für alle", und zwar für den 6. Oktober 2012. Wegen bereits bewilligter anderweitiger Veranstaltungen an diesem Datum und verschiedener Verkehrsbeschränkungen sowie - nach Darstellung der Veranstalter - zu weit reichender Einschränkungen und Auflagen zog der Beschwerdeführer dieses ursprüngliche Demonstrationsgesuch wieder zurück, so dass die Vorinstanz nicht gehalten war, im angefochtenen Entscheid dazu besondere Überlegungen anzustellen. Sodann ist auch in diesem Rechtsmittelverfahren (mangels eines Rechtsschutzinteresses) auf das ursprüngliche, später zurück gezogene Demonstrationsgesuch nicht näher einzugehen (vgl. dazu: Weissenberger, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum VwVG, Zürich 2009, N 4 zu Art. 61). Immerhin sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die von der Vorinstanz dem Verwaltungsgericht nachgereichten Akten betreffend das ursprüngliche Demonstrationsgesuch belegen, dass sowohl die Veranstalter als auch die Behörden (damals wie später auch) kooperativ vorgehen und bestrebt waren, nach Möglichkeit einvernehmlich Rahmenbedingungen für die Demonstration vom 6. Oktober 2012 zu finden. Allerdings haben die Behörden im Rahmen der Vorabklärungen den Zeitpunkt des Beginns der Demonstration auf 16.00 Uhr festgelegt. Diese Position haben sie beibehalten. Den Vorbehalt in zeitlicher Hinsicht haben die Behörden zur Grundsatzfrage erhoben, unabhängig davon, ob sonstige Veranstaltungen vorgesehen wären. Eine Verletzung des Kooperationsgebotes kann darin nicht erblickt werden. Im Übrigen kann zur Illustration der Verhältnisse vom 6. Oktober 2012 auf die im Sachverhalt

erwähnten Hindernisse bzw. Erschwernisse hingewiesen werden, die einer Demonstration nach Ansicht der Behörden entgegengestanden sind. Soweit ersichtlich, hat der Beschwerdeführer dieser Erkenntnis nicht opponiert, sondern das damalige Demonstrationsgesuch, wie erwähnt, u.a. deswegen zurückgezogen. Streitgegenstand in diesem Rechtsmittelverfahren ist im Folgenden allein die Demonstration unter dem Motto "Bleiberecht für alle", welche schliesslich am Samstag, 17. November 2012 bewilligt und durchgeführt wurde. b) In seiner Replik vom 24. Dezember 2012 erneuert der Beschwerdeführer diesbezüglich die Beschwerdeanträge Ziffern 1, 4 und 5 und hält fest, dass er auf die Beurteilung der Anträge Ziffern 2 und 3 verzichte. Die Beschwerdeanträge Ziffern 2 und 3 sind nach der Durchführung der Demonstration vom 17. November 2012 obsolet geworden, weshalb sich weitere Überlegungen dazu erübrigen. Dem Beschwerdeantrag Ziffer 4 ist Rechnung getragen worden, denn das Verwaltungsgericht hat auf die Erhebung eines Gerichtskostenvorschusses verzichtet. Bei dieser Sach- und Rechtslage stehen im Folgenden lediglich noch die Beschwerdeanträge Ziffern 1 und 5 zur Debatte. Der Beschwerdeantrag Ziffer 1 ist in der Form eines Feststellungsbegehrens gekleidet. Konkret will die prozessführende Partei vom Verwaltungsgericht festgestellt haben, dass der angefochtene Entscheid der städtischen Dienststelle Stadtraum und Veranstaltungen vom 18. Oktober 2012 die in der Verfassung garantierte Meinungs- und Versammlungsfreiheit verletze. Ein - integrales - Feststellungsinteresse hierüber vermag der Beschwerdeführer mit Blick auf die bewilligte und am 17. November 2012 auf der vorgeschriebenen Demonstrationsroute erfolgte Demonstration unter dem Motto "Bleiberecht für alle" nicht mehr geltend zu machen. Unstimmigkeiten zwischen der Vorinstanz und dem Beschwerdeführer bestehen indes noch hinsichtlich des Zeitpunkts des Beginns der Demonstration vom 17. November 2012. Der Beschwerdeführer wollte die Demonstration am Samstag, 17. November 2012, ab 14.00 Uhr beginnen lassen. Demgegenüber setzte die Vorinstanz den Beginn der Demonstration auf einen späteren Zeitpunkt fest - konkret auf 16.00 Uhr. Strittig ist in diesem Rechtsmittelverfahren also noch der Zeitpunkt des Beginns der Demonstration. Soweit der Beschwerdeführer mit seinem Feststellungsbegehren den angefochtenen Entscheid integral in Frage stellt und mit seinem Feststellungsbegehren nicht bloss den Zeitpunkt des Beginns der Demonstration zur Diskussion stellt, kann er sich nicht auf ein Feststellungsinteresse berufen. Strittig und zu überprüfen ist in diesem Rechtsmittelverfahren ausschliesslich die von der Vorinstanz verfügte Verschiebung der Demonstration von 14.00 Uhr auf 16.00 Uhr. Der Beschwerdeführer sieht hierin eine Verletzung verfassungsmässig garantierter Rechte. Die Vorinstanz steht auf dem gegenteiligen Standpunkt.

### **E. 3**

Mit Bezug auf den Beginn der streitbezogenen Manifestation weist der Beschwerdeführer im Wesentlichen auf die Absicht hin, wonach Veranstalter derartiger Kundgebungen bzw. Demonstrationen eine möglichst breite Öffentlichkeit erreichen wollen. Nicht anders lägen die Verhältnisse hinsichtlich der Demonstration unter dem Motto "Bleiberecht für alle". So sei es vielen Zeitgenossen wohl nicht bewusst, dass sie in ihrem eigenen Umfeld tagtäglich mit Sans-Papiers und Asylsuchenden zu tun hätten. Mit einer grossen und bunten Demonstration an einem belebten Samstagnachmittag habe man der einheimischen Bevölkerung diese Thematik vor Augen führen wollen. Allerdings habe man die Bevölkerung nach 16.00 Uhr, also nach Schliessung der Ladenlokale, nicht mehr genügend erreichen können, weil sich um diese Zeit fast nur noch Touristen und vereinzelte Stadtbewohner auf dem öffentlichen Grund in der Stadt Luzern aufgehalten hätten.

Stadtbesucher aus der Agglomeration und viele Stadtbewohner würden sich an einem Herbsttag spätestens nach Schliessung der Ladenlokale um 16.00 Uhr in ihr Zuhause zurückziehen. So gesehen, sei die Uhrzeit der Kundgebung mit Bezug auf die Appellwirkung wichtig. Daher hätten die Veranstalter der Demonstration wegen der Appellwirkung am Startzeitpunkt 14.00 Uhr festgehalten. Man habe im Vorfeld allerdings signalisiert, selbst einen Startzeitpunkt ab 15.00 Uhr zu akzeptieren, womit man immerhin noch einen Grossteil der Leute auf ihrem Nachhauseweg hätte erreichen können. Mit Entscheid vom 18. Oktober 2012 sei die Startzeit für die Demonstration jedoch definitiv auf 16.00 Uhr festgelegt worden. Die letzte Demonstration in Luzern an einem Samstag um 16.00 Uhr habe am 23. Januar 2010 durchgeführt werden können. Seither seien im Grossen Stadtrat mehrere Vorstösse eingereicht worden mit dem Ziel, die Ausübung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit auf öffentlichem Grund gesetzlich einzuschränken. Der Stadtrat habe dabei stets den Standpunkt vertreten, dass bei Demonstrationen im Einzelfall zeitliche und örtliche Einschränkungen gerechtfertigt sein könnten. Er habe aber auch klargestellt, dass derlei gesetzlich nicht festgeschrieben werden könne, weil dies der Meinungs- und Versammlungsfreiheit zuwider laufen würde. Sowohl der Stadtrat als auch der Grosse Stadtrat seien also der Ansicht, dass in der Stadt Luzern Demonstrationen grundsätzlich auch während der Ladenöffnungszeiten stattfinden könnten. Seit dem 23. Januar 2010 verfolge die Stadt allerdings konstant die abweichende Praxis, wonach keine Demonstrationen vor der Schliessung der Ladenlokale um 16.00 Uhr in der Innenstadt bewilligt werden. In ihrer Vernehmlassung macht die Direktion Umwelt, Verkehr und Sicherheit im Wesentlichen geltend, seit der Kundgebung vom 23. Januar 2010 habe die Dienstabteilung Stadtraum und Veranstaltungen zahlreiche Kundgebungen in der Altstadt bewilligt, während der Ladenöffnungszeiten indes lediglich in der Form von Platzkundgebungen. Für den Fall, dass Routen von Kundgebungen an Samstagen durch dicht bevölkerte Gassen der Altstadt führten, hätten die Behörden eine Güterabwägung vorzunehmen. Mit Bezug auf die streitbezogene Manifestation sei man zum Ergebnis gekommen, den Startzeitpunkt auf 16.00 Uhr anzusetzen.

#### **E. 4**

a) Auszugehen ist von der Feststellung, dass eine Demonstration auf öffentlichen bzw. öffentlich zugänglichen Verkehrsträgern und Plätzen den Gemeingebrauch der beanspruchten Strassen und Plätze regelmässig übersteigt und daher als gesteigerter Gemeingebrauch gilt (E. 1b/aa). Der von Demonstranten genutzte öffentliche Raum ist deswegen nicht gemeinverträglich, weil er die andersartige bestimmungsgemässe Benützung während einer bestimmten Zeitspanne ganz oder teilweise verdrängt. Ob eine bestimmte Art der Benützung einer Strasse oder eines Platzes noch als gemeinverträglich gelten kann, lässt sich im übrigen nicht abstrakt festlegen, sondern hängt entscheidend davon ab, wie intensiv und auf welche Weise die in Frage stehende öffentliche Fläche, auf welcher eine zu beurteilende Veranstaltung stattfindet, üblicherweise benützt wird. Auf mehr oder weniger engen Gassen in der Innenstadt und während Stosszeiten, wo eine intensive Benützung des öffentlichen Grundes durch eine Vielzahl von Benützern mit unterschiedlichen Interessen die Regel bildet, kann bereits eine besondere Benützungsförm von verhältnismässig geringer Intensität bzw. schon nach relativ kurzer Zeit die Grenze des (schlichten) Gemeingebrauchs übersteigen (so: Moser, a.a.O., S. 246). Im Lichte dieser Überlegungen stellt die Demonstration an einem Samstagnachmittag in den engen Gassen der Altstadt von Luzern offenkundig keine gemeinverträgliche Nutzungsform des öffentlichen Raumes dar. b) Weiter unterliegt keinem Zweifel, dass der gesteigerte

Gemeingebrauch einer Bewilligungspflicht unterstellt werden kann (statt vieler: Rhinow/Schäfer, a.a.O., Rz. 1215). Der Bewilligungsvorbehalt findet seine Rechtfertigung in der Notwendigkeit, die an die öffentliche Sache heran getragenen, nicht gemeinverträglichen Nutzungsansprüche im Verhältnis zu anderen Nutzungsansprüchen zu koordinieren und bei Bedarf Prioritäten zu setzen (E. 1b/bb). Soweit der gesteigerte Gemeingebrauch in den Schutzbereich von Grundrechten fällt, besteht ein unbedingter Anspruch auf Nutzung der öffentlichen Sache und diese ist - unter Berücksichtigung von gesetzlich vorgesehenen, im öffentlichen Interesse liegenden und verhältnismässigen Einschränkungen (Art. 36 BV) - verfassungsmässig und damit zulässig (Moser, a.a.O., S. 530). Handelt es sich um eine intensivere Nutzung, besteht ein bedingter Anspruch auf Bewilligung von gesteigertem Gemeingebrauch, wenn er für die Ausübung von Freiheitsrechten auf öffentlichem Grund erforderlich ist (BGE 135 I 308 E. 3.2). Diesfalls ist der Anspruch also nur bedingt, weil grundsätzlich kein Anspruch besteht, dass der Staat positiv (neue) Einrichtungen schafft, um die Freiheitsrechtsausübung zu ermöglichen (Biaggini, a.a.O., Rz. 4 zu Art. 16 BV; Moser, a.a.O., S. 531). Der bedingte Anspruch bezieht sich somit jeweils nur auf die Nutzung bestehender öffentlicher Sachen oder bestehender Infrastruktur (zu öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch: BGE 127 I 179 E. 5b/bb). c) Sodann besteht kein absolutes Recht, den öffentlichen Grund an jedem beliebigen Ort, zu jedem beliebigen Zeitpunkt und in beliebiger Weise zu benützen. So können Veranstalter nicht verlangen, eine Manifestation an einem bestimmten Ort, zu jedem beliebigen Zeitpunkt und unter selbst bestimmten Rahmenbedingungen durchzuführen. Immerhin ist daran zu erinnern, dass Veranstalter einer Demonstration einen grundrechtlich geschützten Anspruch darauf haben, dass der von ihnen beabsichtigten Appellwirkung Rechnung getragen wird (BGE 132 I 256 E. 3, 127 I 164 E. 3b und c; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 18.2.2010 in: BVR 2010 S. 2010, S. 209 ff, insbes. S. 214/ 215). Beizufügen ist, dass den mit der Beurteilung eines Gesuches um eine Demonstration betrauten Behörden im Rahmen der Konkretisierung der Zweckbestimmung der öffentlichen Sachen und beim Entscheid über deren Benutzung ein gewisser Ermessensspielraum zusteht, den das Verwaltungsgericht zu respektieren hat (Kälin/Kiener, a.a.O., S. 188). Ausschlaggebend sind genügende Kapazitäten (vgl. BGE 138 I 283). Zum anderen sind beim Entscheid über die Nutzung der öffentlichen Sache neben dem Gesichtspunkt der polizeilichen Gefahrenabwehr auch andere öffentliche Interessen zu berücksichtigen, namentlich dasjenige an einer zweckmässigen Nutzung der vorhandenen öffentlichen Anlagen im Interesse der Widmung sowie an der rechtsgleichen Zugänglichkeit der öffentlichen Sache für alle Interessierten. Zu den öffentlichen Interessen gehört nun aber auch der Schutz privater Interessen, soweit sie von grundrechtlicher Relevanz sind (vgl. Art. 36 Abs. 2 [2. Satzteil] BV). Dementsprechend gilt als öffentliches Interesse, wenn der Staat zum Schutz privater Interessen oder der Grundrechte Dritter Massnahmen ergreift. Bei alledem ist die Behörde nicht nur an das Willkürverbot und den Grundsatz der Rechtsgleichheit gebunden, sondern sie hat den besonderen ideellen Gehalt der Freiheitsrechte, um deren Ausübung es geht, in die Interessenabwägung einzubeziehen. Insoweit entfaltet die Meinungsäusserungsfreiheit ihre Wirkungen auch bei Betätigungsformen, die mit einer über den allgemeinen Zweck hinausgehenden Nutzung der öffentlichen Sache verbunden sind. Sie (die Behörde) hat entgegenstehende Interessen nach objektiven Gesichtspunkten gegeneinander abzuwägen und dem Bedürfnis, Nutzungen mit Appellwirkung an die Öffentlichkeit durchführen zu können, angemessen Rechnung zu tragen. Unter dem Gesichtswinkel des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit

(Art. 5 Abs. 2 BV) kann sich die Anordnung von Nebenbestimmungen, wie Auflagen und Bedingungen, aufdrängen. Ob die Auffassungen, die durch die Meinungsäusserung propagiert werden sollen, der zuständigen Behörde mehr oder weniger wertvoll oder wichtig erscheinen, darf für den Entscheid über das Gesuch nicht massgebend sein. Nicht zulässig ist denn auch eine "Vorzensur" im Sinne einer vorgängigen und allgemeinen Inhaltskontrolle der beabsichtigten Meinungsäusserungen. Bei alledem sind Entscheidsträger zu einer neutralen, sachlichen Haltung verpflichtet (BGE 138 I 282/283 E. 2.2.2 mit weiteren Hinweisen).

## **E. 5**

a) Gemäss angefochtenem Entscheid haben die Behörden für die Demonstration mit einer Teilnehmerzahl in der Grössenordnung zwischen 300 und 400 Personen gerechnet. Berichten zufolge haben an der Manifestation schätzungsweise tatsächlich ca. 300 Demonstrantinnen und Demonstranten teilgenommen. Die Veranstaltung fand am 17. November 2012 statt. Die Rede ist von einem Samstag in der zweiten Novemberhälfte, zu einer Zeit also, als sich die Geschäfte und Läden in der Innenstadt bereits auf das beginnende Weihnachtsgeschäft mit beträchtlichem Kundenverkehr einzustellen pflegen. Vor diesem Hintergrund leuchtet ein, dass die Behörden für diesen Tag in der Innenstadt mit einem grossen Fussgängeraufmarsch rechnen mussten, dies umso mehr, als erfahrungsgemäss an jedem Samstagnachmittag hier regelmässig grosser Publikumsverkehr herrscht. Zutreffend ist ferner, dass der Publikumsverkehr an Samstagnachmittagen während den Ladenöffnungszeiten vor Ort die grössten Spitzen erreicht. Die Erfahrung zeigt weiter, dass der Publikumsverkehr die Gassen zu diesen Zeiten jeweils nahezu füllt. Bereits diese Sachlage führt deutlich vor Augen, dass eine Demonstration an Samstagnachmittagen in den Gassen, Strassen und Plätzen der Altstadt von Luzern nach sachgerechten und zweckmässigen Schranken ruft. Ferner ist nicht zu übersehen, dass ein Demonstrationzug in der Grössenordnung von 300 bis 400 Personen nach einem Rahmen verlangt, der die Sicherheit der vielen Personen vor Ort zu garantieren vermag. Mithin steht ausser Frage, dass insbesondere Auflagen, welche - in verhältnismässiger Weise - der Sicherheit von Personen dienen, verfassungskonform sind, dies umso mehr, als sie vor der Abwägung mit andern Grundrechten, wie der persönlichen Freiheit sowie der ebenfalls tangierten Wirtschaftsfreiheit (vgl. Art. 27 BV) Bestand haben. Soweit der Beschwerdeführer dies ausdrücklich oder dem Sinne ausblendet, kann ihm nicht gefolgt werden. b) Die im Streit liegende Demonstration folgte der im Sachverhalt angegebenen Marschroute. Wie erwähnt, waren die folgenden Strassen, Gassen und Plätze betroffen: Kurplatz, Löwenstrasse, Hofstrasse, Hertensteinstrasse, Falkenplatz, Weggisgasse, Rössligasse, Kramgasse, Reussbrücke, Krongasse, Bahnhofstrasse, Bürgerstrasse, Hallwilerweg, Pilatusplatz, Obergrundstrasse, Moosstrasse, Helvetiaplatz, Bundesstrasse, Bundesplatz, Zentralstrasse, Bahnhofplatz, Seebrücke, Schweizerhofquai, Kurplatz. Die erste Streckenhälfte lag also grösstenteils in engen und, wie erwähnt, an Samstagen regelmässig besonders stark frequentierten Gassen in der Altstadt. Dass es den Behörden bei diesen Verhältnissen daran gelegen war, die divergierenden Nutzungsinteressen der Altstadtbesucherinnen und -besucher einerseits und der Demonstrantinnen und Demonstranten andererseits gegeneinander abzuwägen und angesichts der ausserordentlich stark frequentierten engen Gassen eine möglichst optimale Entflechtung der unterschiedlichen Nutzungsweisen zu garantieren, stellt keine Verfassungsverletzung dar. So haben die Behörden alle Rechte von konkurrierenden Benützerkategorien des streitbetroffenen Raums in die Interessenabwägung einzubeziehen. Zu denken ist zunächst

an die persönliche Freiheit (vgl. Art. 10 Abs. 2 BV) der übrigen Passanten, die sich in der Innenstadt aufhalten. Nicht vergessen darf man ferner das durch die Wirtschaftsfreiheit geschützte Interesse der Ladenbesitzer entlang der Demonstrationsroute in der Innenstadt, die während den Ladenöffnungszeiten gewisse Auswirkungen der Demonstration zu tragen haben. Die Rede ist diesbezüglich nicht nur von der Bewertung eines Gefahrenpotentials für die Unversehrtheit von Ladengeschäften, die es mit Blick auf die Wahrung polizeilicher Güter vor möglichen Übergriffen zu schützen gilt, sondern auch von weiteren potentiellen Auswirkungen einer Demonstration in der Grössenordnung von immerhin 300 bis 400 Personen, die ihrerseits erfahrungsgemäss wiederum andere Personen davon abhalten dürften, die Altstadt und damit Ladengeschäfte dort aufzusuchen. Nebst dem Schutz der von der Verfassung getragenen Appellwirkung von Demonstrationen muss es auch darum gehen, entgegenstehende Interessen der nicht an der Demonstration Teilnehmenden, hier in grosser Zahl zu erwartenden Passantinnen und Passanten in der Innenstadt zu wahren, zumal die letztgenannte Benutzerkategorie die streitbetroffenen Strassen, Gassen und Plätze im Rahmen der Bewegungsfreiheit der Widmung des öffentlichen Raums gemäss nutzen will, wofür die Behörden - gegebenenfalls mit Hilfe von Polizeikräften - ebenfalls Sorge zu tragen haben. Die Behörden durften das Recht dieser konkurrierenden Dritten im streitbetroffenen Raum also keinesfalls übergehen, andernfalls hätten sie die erwähnte Interessenabwägung in verfassungswidriger Weise allein auf das Demonstrationsrecht hin verengt, was nicht angeht. c/aa) Auf der andern Seite ist nicht zu verkennen, dass der Beschwerdeführer für die Demonstration eine Appellwirkung einfordern kann (vgl. BGE 138 I 283). Dass die Verschiebung des Beginns der Demonstration von 14.00 Uhr auf 16.00 Uhr die von der Verfassung gestützte Appellwirkung gedämpft hat, mag bis zu einem gewissen Mass zutreffen. Es ist aber zu beachten, dass sich an Samstagen in der Innenstadt erfahrungsgemäss auch noch nach Ladenschluss regelmässig eine grössere Anzahl Besucherinnen und Besucher aufhält, so dass die Behauptung, wonach eine Demonstration in der Stadt Luzern, die nach 16.00 Uhr beginnt, keine Appellwirkung mehr zu erzeugen vermöge, verfehlt ist. Die Ansetzung der Demonstration nach Geschäftsschluss wäre nur dann wegen Missachtung der Appellwirkung zu beanstanden, wenn der ganze Demonstrationzug überhaupt keine Menschen erreichen würde. Dies ist aber klarerweise nicht der Fall, zumal ein Teil der Route beispielsweise über die stark frequentierte Seebrücke sowie insbesondere auch am Bahnhof vorbei führt, wo sich ohne Zweifel auch ausserhalb der Ladenöffnungszeiten regelmässig viele Personen aufhalten. bb) Unbehelflich ist in diesem Kontext der Hinweis auf eine Berichterstattung in der Neuen Zürcher Zeitung, worin die Behauptung aufgestellt wird, dass der Grossteil der Demonstration nach Ladenschluss "in menschenleeren Strassen und Gassen" stattgefunden habe. Ob diese Zeitungsnotiz die massgebliche Sachlage zutreffend wiedergibt, erscheint mit Blick auf das Gesagte und die Erfahrungen zumindest zweifelhaft, kann indes offen bleiben. Für den Ausgang des Verfahrens ist die Feststellung massgeblich, dass sich die Behörden bei ihrem Entscheid über das Demonstrationsgesuch - ohne Verfassungsverletzung - auf ihre Erfahrung stützen durften, die darauf verweist, dass eine Demonstration in der Stadt Luzern an einem Samstagnachmittag, beginnend auch nach 16.00 Uhr, in jeden Fall eine hinreichende Appellwirkung zu erzeugen vermag. Fragen kann man sich höchstens noch, ob den konkurrierenden Interessen bei einer Verschiebung des Beginns der Demonstration um weniger als zwei Stunden besser hätte Rechnung getragen werden können. Unter Berücksichtigung der zur Diskussion stehenden Sachlage und insbesondere des Umstandes, dass den Behörden bei der Überprüfung eines Demonstrationsgesuches ein

Ermessensspielraum zuzugestehen ist (E. 1e; Kiener/Kälin, a.a.O., S. 188), muss es mit diesen Überlegungen sein Bewenden haben. d) Aus Sicht des Beschwerdeführers unbehelflich ist schliesslich der Hinweis auf die weniger strenge Bewilligungspraxis für ortsgebundene Manifestationen an Samstagen auf Plätzen in der Luzerner Altstadt. Bei derartigen Veranstaltungen lassen sich die Bedürfnisse nach einer Entflechtung der verschiedenen Benutzerinteressen in der Regel mit geringerem Aufwand bzw. mit weniger einschränkenden Rahmenbedingungen regeln, als dies im Vergleich dazu bei einer Demonstration mit ihren bedeutenden Auswirkungen auf den Strassen- und Fussgängerverkehr der Fall ist. Beizufügen ist, dass in diesem Gerichtsverfahren nicht darüber zu befinden ist, ob die Frage nach dem Beginn der Demonstration anders zu bewerten wäre, falls eine andere, insbesondere kürzere Route zu diskutieren gewesen wäre. Immerhin sind die Behörden gehalten, berechtigten Anliegen der Veranstalter hinsichtlich des Ortes (Routenwahl) und des zeitlichen Ablaufs im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen entgegen zu kommen. Eine Demonstration ohne Aussenwirkung bzw. ohne die Möglichkeit, Unbeteiligte mit den in der Kundgebung vertretenen Meinungen zu konfrontieren, würde ihre durch die Verfassung garantierte Zielsetzung verfehlen. Nach dem Gesagten ergibt sich, dass der Vorinstanz hinsichtlich der Verlegung des Beginns der Demonstration vom 17. November 2012 von 14.00 Uhr auf 16.00 Uhr weder eine Verfassungs- noch eine Rechtsverletzung vorgeworfen werden kann. Vielmehr haben die Behörden ihr Ermessen im Rahmen der Beurteilung des Gesuches für die streitbezogene Demonstration gesetz- und zweckmässig ausgeübt. Der Beschwerde ist kein Erfolg beschieden. Sie ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten war.

## **E. 6**

Kostenfolgen (...).

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