Urteilskopf

100 Ia 392

56. Urteil vom 27. November 1974 i.S. Komitee für Indochina und Kaufmann gegen Stadtrat von Zug und Regierungsrat des Kantons Zug
Regeste (de):
Demonstrationen auf öffentlichem Grund. Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit.

1. Die Durchführung von Demonstrationen auf öffentlichem Grund darf als gesteigerter Gemeingebrauch bewilligungspflichtig erklärt werden (Erw. 2 und 3).

2. Das ungeschriebene Verfassungsrecht des Bundes gewährleistet neben der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit kein weitergehendes, selbständiges Demonstrationsrecht (Erw. 4).

3. Die Behörde darf beim Entscheid über die Bewilligung einer Demonstration auf öffentlichem Grund neben dem Gesichtspunkt der polizeilichen Gefahrenabwehr auch andere öffentliche Interessen berücksichtigen; sie hat aber den besonderen ideellen Gehalt der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit in die vorzunehmende Interessenabwägung einzubeziehen. Kognition des Bundesgerichtes (Erw. 5).

4. Prüfung des konkreten Falles: Durchführung eines politischen Strassentheaters mit Megaphonen auf dem Landsgemeindeplatz in Zug (Erw. 6).

Regeste (fr):
Manifestation sur le domaine public. Liberté d'expression et de réunion.

1. En tant qu'elles entraînent un usage accru du domaine public, les manifestations requièrent une autorisation (consid. 2 et 3).

2. Le droit fédéral ne connaît pas, à côté de la liberté d'expression et de réunion, la liberté de manifestation comme droit constitutionnel non écrit (consid. 4).

3. Lorsqu'elle se prononce sur une demande d'autorisation d'une manifestation sur le domaine public, l'autorité doit non seulement se préoccuper de la sécurité du trafic, mais également tenir compte d'autres intérêts publics; mais elle a à prendre en considération, lors de la balance des intérêts en présence, le contenu à caractère idéal de la liberté d'expression et de réunion. Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral (consid. 5)

4. Examen de la situation concrète: représentation donnée par un théâtre de rue à caractère politique, avec mégaphones, sur la place de la Landsgemeinde à Zoug (consid. 6).

Regesto (it):
Manifestazione su suolo pubblico. Libertà d'espressione e di riunione.

1. In quanto implichino un uso accresciuto del suolo pubblico, le manifestazioni organizzate su di esso possono essere soggette ad autorizzazione (consid. 2 e 3).

2. Il diritto costituzionale federale non codificato non garantisce, oltre la libertà d'espressione e di riunione, anche una più estesa libertà autonoma di manifestazione (consid. 4).

3. Nel pronunciarsi su una domanda d'autorizzazione di una manifestazione su suolo pubblico, l'autorità può considerare, oltre le esigenze di polizia intese a prevenire stati di pericolo, anche altri interessi pubblici; nella

ponderazione degli interessi essa deve tuttavia tener conto pure del particolare contenuto ideale della libertà d'espressione e di riunione. Potere cognitivo del Tribunale federale (consid. 5).

4. Esame della situazione concreta: rappresentazione data da un teatro di strada, di carattere politico, sulla piazza della Landsgemeinde a Zugo, con impiego di megafoni (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 393

BGE 100 Ia 392 S. 393

Das Komitee für Indochina stellte am 4. April 1973 bei der Behörde der Stadt Zug das Gesuch, es sei ihm zu bewilligen, am Samstag, den 14. April 1973 um 15.00 Uhr auf dem Landsgemeindeplatz in Zug ein Strassentheater aufzuführen und hiebei Megaphone zu benützen. Der Stadtrat von Zug lehnte das Gesuch am 10. April 1973 ab. Auf Beschwerde bestätigte der Regierungsrat des Kantons Zug am 5. Fe bruar 1974 den Entscheid des Stadtrates. Alfred Kaufmann führt in eigenem Namen und im Namen des Komitees für Indochina staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit; er verlangt ausserdem die Anerkennung einer durch ungeschriebenes Verfassungsrecht gewährleisteten Demonstrationsfreiheit. Das Bundesgericht tritt auf die Beschwerde des Komitees für Indochina nicht ein und weist jene von Alfred Kaufmann ab, aus folgenden

BGE 100 Ia 392 S. 394

Erwägungen

Erwägungen:

1. a) Der Stadtrat von Zug bestreitet in seiner Vernehmlassung die Beschwerdelegitimation des Komitees für Indochina und von Alfred Kaufmann. aa) Das Komitee für Indochina ist keine juristische Person, insbesondere kein Verein, sondern eine Gruppierung, über deren Zusammensetzung und Organisation sich den Akten nichts Genaueres entnehmen lässt. Wenn auch diese Gruppe im kantonalen Verfahren ohne weiteres als Partei behandelt wurde, so kann sie trotzdem nicht Trägerin verfassungsmässiger Rechte sein. Es fehlt somit dem "Komitee für Indochina" die Legitimation zur selbstständigen Einreichung einer staatsrechtlichen Beschwerde. bb) Hingegen kommt diese Legitimation den einzelnen Personen zu, welche unter dieser Bezeichnung eine bestimmte Aktivität entfalten wollen und sich durch die gegenüber dem Komitee getroffene Entscheidung in ihren verfassungsmässigen Rechten verletzt fühlen. Der Beschwerdeführer Alfred Kaufmann gehört unbestrittenermassen zur Gruppierung, die als "Komitee für Indochina" um die Bewilligung zur Durchführung eines Strassentheaters ersucht hat. Er unterzeichnete das an das Polizeiinspektorat der Stadt Zug gerichtete Gesuch und führte gegen die Verweigerung der Bewilligung im Namen des Komitees und in eigenem Namen beim Regierungsrat Beschwerde. Durch die angefochtenen Entscheidungen wurde er als einer der Initianten des Strassentheaters direkt betroffen. Alfred Kaufmann ist daher zur Einreichung der staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert.
b) Das ursprüngliche Gesuch bezog sich auf eine Veranstaltung, die am 14. April 1973 stattfinden sollte. Ein aktuelles praktisches Interesse an der Beurteilung der Frage, ob in jenem Zeitpunkt und am vorgesehenen Ort die Aufführung eines Strassentheaters hätte bewilligt werden müssen, besteht nicht mehr. Das Bundesge-

richt tritt ausnahmsweise trotz Fehlens eines aktuellen praktischen Interesses auf staatsrechtliche Beschwerden ein, wenn der gerügte Eingriff sich jederzeit wiederholen könnte und eine rechtzeitige verfassungsgerichtliche Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich ist, so dass das Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses eine Kontrolle der Verfassungsmässigkeit

BGE 100 Ia 392 S. 395

faktisch verhindern würde (BGE 96 I 553 mit Verweisungen; vgl. auch BGE 97 I 918). Bei der Frage der Bewilligung einer Demonstration sind diese Voraussetzungen erfüllt (BGE 99 Ia 691): Das aktuelle praktische Interesse an der positiven Beurteilung eines konkreten Gesuches dürfte in der Regel längst nicht mehr bestehen, bis über eine die Bewilligungsverweigerung anfechtende staatsrechtliche Beschwerde entschieden werden kann. Vom Erfordernis eines aktuellen praktischen Interesses kann daher im vorliegenden Fall abgesehen werden. Zudem besteht ein gewisses aktuelles Interesse insofern, als im Entscheid des Regierungsrates Alfred Kaufmann als Vertreter der Beschwerdeführer mit einer Spruchgebühr von Fr. 100.– belastet wurde. c) Die vorliegende staatsrechtliche Beschwerde richtet sich nach ihrem Wortlaut sowohl gegen den Beschluss des Stadtrates vom 10. April 1973 als auch gegen den diesen Beschluss bestätigenden Beschwerdeentscheid des Zuger Regierungsrates vom 5. Februar 1974. Mit der Beschwerde an den Regierungsrat konnten "alle Mängel" des erstinstanzlichen Entscheides geltend gemacht werden (§ 2 des Gesetzes über das Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat). Dem Regierungsrat stand somit freie Kognition zu. Auch wenn er in Angelegenheiten der vorliegenden Art aus praktischen Gründen der Gemeindebehörde einen gewissen Spielraum belässt und nur bei Ermessensüberschreitung oder sonstiger Verfassungs- oder Gesetzesverletzung eingreift, so ersetzt sein Entscheid prozessual doch jenen des Stadtrates. Die staatsrechtliche Beschwerde kann sich daher nur gegen den Beschwerdeentscheid des Regierungsrates richten (BGE 94 I 462; BGE 99 Ia 148 E. 2, 160, 346 E. 3, 354 E. 1b, 484 E. 2 a; LUDWIG, ZBJV 1974 S. 198 ff. mit weiteren Hinweisen). Soweit darüber hinaus auch die Aufhebung des Beschlusses des Stadtrates verlangt wird, ist auf die Beschwerde nicht einzutreten. d) Mit staatsrechtlicher Beschwerde kann in der Regel nur die Aufhebung des angefochtenen Entscheides verlangt werden (BGE 95 I 516 mit Hinweisen). Eine Ausnahme von diesem Grundsatz gilt dann, wenn die verfassungsmässige Lage nicht schon mit der Aufhebung des kantonalen Entscheides hergestellt wird, sondern hiefür eine positive Anordnung des Bundesgerichts notwendig ist (BGE 97 I 226, 841). Ob im Falle einer Gutheissung der vorliegenden Beschwerde zusätzliche

BGE 100 Ia 392 S. 396

Feststellungen und Anweisungen notwendig wären, wie dies die Beschwerdeführer beantragen, braucht nicht vorweg abgeklärt zu werden. Darüber ist zweckmässigerweise erst zu befinden, wenn die materielle Prüfung zur Aufhebung des angefochtenen Entscheides führen sollte.

2. Mit dem projektierten Strassentheater möchten die Veranstalter durch eine Theateraufführung auf öffentlichem Grund nicht nur Zuschauer erreichen, welche an dieser Manifestation bewusst teilnehmen wollen, sondern es soll auch auf zufällige Passanten eine politische Appellwirkung erzielt werden. Nach dem Zweck und der Art der Durchführung fällt das Strassentheater somit unter den Oberbegriff der Demonstration, wie er in der Diskussion um die Demonstrationsfreiheit verstanden wird (vgl. hiezu JÜRG BOSSHART, Demonstrationen auf öffentlichem Grund, Diss. Zürich 1973; RHINOW, Bundesgerichtliche Praxis zur Demonstrationsfreiheit, ZBl 1971 S. 33 ff.). Unter dem Gesichtspunkt des öffentlichen Sachenrechts ist die Benützung öffentlicher Strassen und Plätze für Demonstrationen als eine Form gesteigerten Gemeingebrauchs zu qualifizieren (vgl.

BGE 96 I 225, BGE 99 Ia 693). Der bewilligungsfreie Gemeingebrauch von Strassen und Plätzen wird in erster Linie bestimmt durch den der Widmung entsprechenden Zweck. Die Benützung der Strasse zum Verkehr unter Einschluss des kurzfristigen Abstellens von Fahrzeugen und Waren bildet die Hauptform des Gemeingebrauchs öffentlicher Verkehrswege. Bei einzelnen Plätzen und Anlagen wird nach der Widmung und der konkreten Ausgestaltung weniger die Ortsveränderung als das Anhalten und Verweilen den vorwiegenden Inhalt des Gemeingebrauchs darstellen. Die Grenze des bewilligungsfreien Gebrauchs kann so gezogen werden, dass jede Benützung, die sich nicht mit dem widmungsgemässen Zweck deckt, als bewilligungspflichtig, d.h. als gesteigerter Gemeingebrauch betrachtet wird (vgl. H. J. WOLFF, Verwaltungsrecht I 7.A. S. 399). Denkbar ist aber auch eine etwas weitere Fassung des bewilligungsfreien Gebrauchs, indem auch durch den Hauptzweck nicht gedeckte Benützungsformen noch als bewilligungsfreier Gemeingebrauch toleriert werden, sofern sie den Hauptzweck der Strasse oder des Platzes nicht beeinträchtigen und keine Kontrolle oder spezielle Überwachung erfordern. Dem französischen "usage privatif" entspricht wohl eher diese zweite Abgrenzungsmethode

(vgl. GRISEL, Droit administratif suisse, S. 298). Grenzfälle dürften bei dieser auf die sogenannte Gemeinverträglichkeit abstellenden Umschreibung etwa das Plakattragen und das Verteilen von Flugblättern durch eine Einzelperson (vgl. BGE 96 I 589 ff) sein. Ob von einem etwas weitern oder einem engern Begriff des Gemeingebrauchs ausgegangen wird, so lässt sich auf jeden Fall die Veranstaltung eines Strassentheaters oder einer andern Demonstration auf einem öffentlichen Platz im Bereich des Verkehrs nicht als bewilligungsfreie, für jedermann zulässige Benützung öffentlichen Bodens betrachten; denn die Dauer, die Intensität und die Art der Beanspruchung des öffentlichen Raumes durch den Appell an einen unbestimmten Kreis von Verkehrsteilnehmern machen, wie in der vorliegenden Beschwerde nicht bestritten wird, eine gewisse Kontrolle und in vielen Fällen sogar einen eigentlichen polizeilichen Ordnungsdienst notwendig. Es handelt sich somit nicht um eine Art des Gebrauchs öffentlichen Grundes, die ohne besondere Zulassung jederzeit zu dulden wäre, sondern um eine Benützungsform, welche oft das Risiko einer gewissen Verkehrsbeeinträchtigung mit sich bringt und auch in verkehrsfreien Zonen (Fussgängerstrassen, Parkanlagen) dem Hauptzweck der beanspruchten öffentlichen Flächen (Ruhe, Erholung, freies Zirkulieren der Fussgänger) in der Regel nicht entspricht. Ähnlich wie die verschiedenen Arten gewerblicher Betätigung auf Strassen und Plätzen (Markt, Schausteller usw.), die Sportveranstaltungen (Radrennen, Strassenläufe usw.) und die Festumzüge ist der gesteigerte Gemeingebrauch durch Demonstrationen an bestimmten Orten und in gewissem Umfang mit dem Hauptzweck des beanspruchten öffentlichen Bodens einigermassen in Einklang zu bringen. Durch das Bewilligungsverfahren muss im Einzelfall abgeklärt werden, ob die vorgesehene Veranstaltung ohne übermässige Beeinträchtigung des Hauptzweckes der beanspruchten Fläche öffentlichen Grundes durchführbar ist. Auch die Verwendung von Megaphonen auf Strassen oder Plätzen ist eine den Gemeingebrauch überschreitende Nutzung und daher bewilligungspflichtig. Ob und unter welchen Voraussetzungen die Verwendung von Megaphonen oder Lautsprechern auf privatem Boden im Sinne der polizeilichen Lärmbekämpfung der Bewilligungspflicht unterstellt werden kann, braucht hier nicht untersucht zu werden; denn es geht

im konkreten Fall um die Verwendung von Megaphonen auf einem öffentlichen Platz.

3. Nach ständiger Praxis des Bundesgerichts bedarf die Bewilligungspflicht für gesteigerten Gemeingebrauch keiner gesetzlichen Grundlage. Die Behörde, welche die Aufsicht über die Sachen im Gemeingebrauch ausübt,

ist auch ohne besondere gesetzliche Regelung befugt, zu prüfen, ob eine über den Gemeingebrauch hinausgehende Nutzung mit diesem vereinbar ist, und gegebenenfalls die erforderliche Bewilligung zu erteilen (BGE 95 I 249 mit Hinweisen). - Im Kanton Zug ordnet § 43 Abs. 2 des Baugesetzes vom 18. Mai 1967 die Bewilligungspflicht ausdrücklich: "Der gesteigerte Gemeingebrauch und die Sondernutzung gemeindlicher Strassen und Plätze durch Private bedürfen einer Bewilligung des Einwohnerrates." Die Verwendung von Lautsprecher- und Verstärkeranlagen im Freien wird durch § 5 Abs. 2 des Reglementes der Einwohnergemeinde Zug über die Lärmbekämpfung vom 18. Januar 1972 allgemein - auch auf privatem Grund - der Bewilligungspflicht unterstellt. Bei der Beurteilung von Gesuchen um Bewilligung gesteigerten Gemeingebrauchs haben die zuständigen Behörden vor allem insofern ein erhebliches Ermessen, als sie bestimmte Arten der den Gemeingebrauch übersteigenden Nutzung von Strassen und Plätzen - z.B. durch Verkaufsstände, Aufstellen von Taxis usw. - an geeigneten Orten konzentrieren und an andern Stellen - etwa im Interesse des Verkehrs oder der Ruhe - generell ausschliessen dürfen.

4. In der Beschwerdeschrift wird geltend gemacht, die Benützung öffentlichen Grundes für eine politische Demonstration richte sich nach andern Gesichtspunkten, den Behörden stehe kein Spielraum des Ermessens zu. In erster Linie verlangen die Beschwerdeführer, die Demonstrationsfreiheit sei als ein ungeschriebenes verfassungsmässiges Recht anzuerkennen. Werde dieser Schritt nicht getan, so müsse auf jeden Fall bei der Beurteilung des Gesuches um Bewilligung einer Demonstration auf öffentlichem Grund der politische Zweck unter dem Aspekt der Versammlungsfreiheit und der Meinungsäusserungsfreiheit gebührend berücksichtigt werden. Nur aus polizeilichen Gründen dürfe allenfalls die Bewilligung für eine politische Demonstration am gewünschten Ort und zur gewünschten Zeit verweigert werden. Eine über den allgemeinen Polizeivorbehalt hinausgehende Beschränkung der

Demonstrationsmöglichkeit zur Wahrung anderer Interessen der Allgemeinheit sei unzulässig. a) Die Meinungsäusserungsfreiheit (BGE 87 I 117; BGE 91 I 485 /6; BGE 96 I 224, 592; BGE 97 I 896; BGE 98 Ia 80, 413, 421; BGE 99 Ia 693) und die Versammlungsfreiheit (BGE 96 I 224; BGE 97 I 914, BGE 99 Ia 693) sind nach der neuern Rechtsprechung durch ungeschriebenes Verfassungsrecht gewährleistete Freiheitsrechte. Dass dem § 10 der Zuger Kantonsverfassung neben den heute bundesrechtlich gewährleisteten Freiheitsrechten eine besondere Bedeutung zukomme, wird im vorliegenden Verfahren nicht geltend gemacht. b) Neben Meinungsäusserungsfreiheit und Versammlungsfreiheit hat ein selbständiges verfassungsmässiges Recht auf Demonstration nur einen Sinn, wenn darunter der Anspruch verstanden wird, im Bereich öffentlicher Strassen und Plätze politische Veranstaltungen mit gezielter Appellwirkung gegen die Passanten, die Benützer der öffentlichen Verkehrsfläche, durchzuführen. Versammlungen und Meinungsäusserungen auf privatem Grund, die sich nicht an Passanten wenden, sondern nur die eigentlichen Teilnehmer erfassen, sind durch die bereits erwähnten Freiheitsrechte gegen staatliche Eingriffe umfassend geschützt. Eigentliche Demonstrationen mit Appellfunktion an eine breitere Öffentlichkeit setzen in der Regel voraus, dass die Demonstranten nicht nur von öffentlichen Strassen und Plätzen aus gesehen (und gehört) werden, sondern auch selber den öffentlichen Grund in einer den Gemeingebrauch übersteigenden Weise benützen (Umzug, Versammlung, Strassentheater). Eine diesem wirklichkeitsnahen Begriff der Demonstration entsprechende Demonstrationsfreiheit müsste folgerichtig zum Inhalt haben, dass - auch bei Aufrechterhaltung der Bewilligungspflicht - jede Demonstration in der von den Veranstaltern gewünschten Weise zu bewilligen wäre, sofern dadurch nicht eine mit angemessenen polizeilichen Massnahmen nicht zu beseitigende, erhebliche Gefahr der Störung des Verkehrs oder der Störung von Ruhe und Ordnung geschaffen würde. Eine derart konzipierte Demonstrationsfreiheit wäre nicht ein blosses Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe, sondern müsste den Demonstranten einen Anspruch auf gesteigerten Gemeingebrauch von öffentlichen Strassen und Plätzen vermitteln, und dieser verfassungsmässige Anspruch dürfte nur ganz ausnahmsweise im öffentlichen Interesse aus polizeilichen Gründen eingeschränkt werden.

Die Frage, ob als ungeschriebenes Grundrecht eine besondere Demonstrationsfreiheit bestehe, wurde in BGE 96 I 224 und BGE 99 Ia 693 offen gelassen; sie ist im vorliegenden Fall zu entscheiden (vgl. zur Bedeutung einer klaren Entscheidung H. HUBER in ZBJV 107/1971 S. 410).
c) Eine Gewährleistung von in der Verfassung nicht genannten Freiheitsrechten durch ungeschriebenes Verfassungsrecht wurde vom Bundesgericht bisher nur inbezug auf solche Befugnisse angenommen, welche die Voraussetzung für die Ausübung anderer (in der Verfassung genannter) Freiheitsrechte bilden oder sonst als unentbehrliche Bestandteile der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung des Bundes erscheinen (BGE 96 I 107, 224; BGE 99 Ia 693; GRISEL, Droit public non écrit, in Gedenkschrift für Max Imboden S. 143). Das trifft hinsichtlich der postulierten Demonstrationsfreiheit nicht zu (vgl. dazu BOSSHART, a.a.O. S. 53 ff). Ein selbständiges Grundrecht im oben umschriebenen Sinn als ein andern öffentlichen Interessen grundsätzlich vorgehender, nur aus polizeilichen Motiven beschränkbarer Anspruch auf die Benützung öffentlichen Grundes für politische Demonstrationen ist weder eine notwendige Voraussetzung für die Ausübung anderer Freiheitsrechte noch ein unentbehrlicher Bestandteil der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung. Wohl entspricht die Möglichkeit demonstrativer Veranstaltungen auf öffentlichem Grund bis zu einem gewissen Grade einem legitimen Bedürfnis. Das gilt namentlich für jene Minderheiten, die ihre politische Meinung innerhalb der bestehenden demokratischen Einrichtungen nicht oder nicht genügend zur Geltung bringen können und die auch über keine anderen Mittel verfügen, um an eine breitere Öffentlichkeit zu appellieren. Demonstrationen haben insoweit eine "Warn-, Kontroll- und Innovationsfunktion" (GEORG RESS, in Demonstration und Strassenverkehr, Beiträge des Max-Planck-Institutes für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 54, S. XXXI). Sie sind jedoch kein unentbehrlicher Teil des demokratischen Willensbildungsprozesses. Wenn das Bundesgericht in seiner bisherigen Rechtsprechung gewisse Befugnisse als durch ungeschriebenes Verfassungsrecht gewährleistet ansah, so handelte es sich, vom Sonderfall der Sprachenfreiheit abgesehen, um klassische Freiheitsrechte, die in der Lehre anerkannt waren und teilweise auch in den Kantonsverfassungen Ausdruck gefunden hatten (vgl. hinsichtlich Meinungsäusserungs-

und Versammlungsfreiheit BGE 96 I 223 f mit Literaturhinweisen). Demgegenüber würde die richterliche Anerkennung eines ungeschriebenen Demonstrationsrechtes einer solchen Grundlage entbehren. Der Begriff einer besonderen Demonstrationsfreiheit ist den kantonalen Verfassungen wie übrigens auch der Europäischen Menschenrechtskonvention, der die Schweiz am 3. Oktober 1974 beigetreten ist, fremd, und auch in der neueren schweizerischen Rechtslehre wird die Frage, wieweit Demonstrationen auf öffentlichem Grund verfassungsrechtlich geschützt seien, regelmässig nur unter dem Gesichtspunkt der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit erörtert (AUBERT, La liberté d'opinion, ZSR 92/1973 I S. 429-450; MORAND, Tendances récentes dans le domaine de la liberté d'expression, in: Douzième Journée Juridique 1972 de la faculté de droit de Genève, S. 23-57; vgl. auch H. HUBER in ZBJV 107/1971 S. 411). Dass ein selbständiges, nur an die Schranke der öffentlichen Ordnung gebundenes Demonstrationsrecht nicht zu den unentbehrlichen und selbstverständlichen Grundlagen des demokratischen Rechtsstaates gehört, erhellt wohl schon daraus, dass die Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (Arbeitsgruppe Wahlen) die Aufnahme eines solchen Rechtes in die Verfassung aus staatspolitischen Gründen abgelehnt hat (Schlussbericht der Arbeitsgruppe vom 29. September 1972, S. 146/7). Zwar werden in dieser verfassungsgeberischen Frage auch andere Meinungen vertreten (vgl. Arbeitspapiere der Expertenkommission 1974 I, Art. 12 des Entwurfes

Aubert, S. 142), doch würde das Bundesgericht mit der Anerkennung eines ungeschriebenen Demonstrationsrechtes die dem Verfassungsrichter gesetzten Grenzen überschreiten.

5. Fehlt somit bei der heutigen Rechtslage eine besondere, durch ungeschriebenes Verfassungsrecht gewährleistete Demonstrationsfreiheit, so bleibt zu prüfen, wieweit der angefochtene Entscheid des Zuger Regierungsrates mit anderen, anerkannten Freiheitsrechten vereinbar ist. Eine politische Demonstration ist regelmässig auch eine Betätigung der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit (vgl. BGE 96 I 223 ff, BGE 99 Ia 693). Sie wird dadurch, dass sie, entsprechend ihrem Zweck und Wesen, auf öffentlichem Grund stattfindet, dem Schutzbereich dieser Grundrechte nicht entzogen. Doch sind solche öffentlichen Veranstaltungen weitergehenden Beschränkungen unterworfen als Versammlungen

auf privatem Boden und anderweitige Formen der Meinungsäusserung. Demonstrationen auf öffentlichen Strassen und Plätzen stellen, wie ausgeführt, in der Regel einen gesteigerten Gemeingebrauch dar und unterliegen nicht nur den allgemeinen polizeilichen Schranken, sondern überdies jenen des öffentlichen Sachenrechtes. Ihre Durchführung kann von der Erteilung einer Bewilligung abhängig gemacht werden (BGE 96 I 223 ff), und die Behörde, der die Aufsicht und die Verfügung über den beanspruchten öffentlichen Boden zusteht, darf beim Entscheid über die Bewilligung der Demonstration neben dem Gesichtspunkt der polizeilichen Gefahrenabwehr auch andere öffentliche Interessen berücksichtigen, zumal ein besonderes Demonstrationsrecht im oben umschriebenen Sinn nicht besteht. Doch ist die Behörde dabei nicht nur an das Willkürverbot und an den Grundsatz der Rechtsgleichheit gebunden. Sie hat darüber hinaus den besonderen ideellen Gehalt der Freiheitsrechte, um deren Ausübung es geht, in die vorzunehmende Interessenabwägung einzubeziehen. Insoweit entfalten die Meinungsäusserungsfreiheit und die Versammlungsfreiheit ihre Wirkung auch bei Betätigungsformen, die mit einem gesteigerten Gemeingebrauch verbunden sind. Ob und allenfalls unter welchen Auflagen einem Gesuch um Bewilligung einer Demonstration zu entsprechen ist, steht demnach nicht im freien Belieben der Behörde. Sie hat die entgegenstehenden Interessen nach objektiven Gesichtspunkten abzuwägen und dabei dem legitimen Bedürfnis, Veranstaltungen mit Appellwirkung an eine breitere Öffentlichkeit durchführen zu können, angemessen Rechnung zu tragen (BGE 96 I 232; BGE 97 I 898 E. 6 a; BGE 99 Ia 693 f E. 7). Es darf somit nicht jede Demonstration im Bereiche öffentlicher Strassen und Plätze unter Hinweis auf die Bedürfnisse des Verkehrs oder andere öffentlichen Interessen zum vornherein abgelehnt werden. Ebensowenig geht es an, die Bewilligung zur Durchführung gleichartiger Demonstrationen im einen Fall zu erteilen, im andern Fall zu verweigern, ohne dass stichhaltige sachliche Gründe eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen. Ob die von den Demonstranten vertretenen Auffassungen der zuständigen Behörde mehr oder weniger wertvoll und wichtig erscheinen, kann für den Entscheid über das Gesuch nicht massgebend sein. Als beachtliche Gesichtspunkte, die der verlangten Bewilligung entgegenstehen können,

kommen jedoch nicht nur sogenannte "polizeiliche Gründe" in Frage, sondern auch Erwägungen einer zweckmässigen Nutzung der vorhandenen öffentlichen Anlagen im Interesse der Allgemeinheit und der Anwohner. Ob der angefochtene Entscheid mit diesen verfassungsrechtlichen Prinzipien vereinbar ist, prüft das Bundesgericht grundsätzlich frei; doch setzt es nicht sein Ermessen anstelle desjenigen der kantonalen und kommunalen Behörden, und es übt auch Zurückhaltung, soweit es um die Würdigung der besonderen örtlichen Verhältnisse geht (BGE 97 I 898 f E. 6a, BGE 99 Ia 695).

6. Prüft man den angefochtenen Entscheid im Lichte dieser grundsätzlichen Erwägungen, so ergibt sich folgendes: a) Die auf dem Landsgemeindeplatz der Stadt Zug geplante Demonstration hätte offenbar nicht zu besonderen verkehrstechnischen Schwierigkeiten geführt. Das in dieser Richtung bestehende geringe Risiko wäre mit einem bescheidenen polizeilichen Ordnungsdienst zu bewältigen gewesen. Es bestand auch nicht die Gefahr, dass die im Strassentheater zum Ausdruck gebrachten Auffassungen zu Ausschreitungen oder ähnlichen Störungen der öffentlichen Ruhe und Ordnung führen würden. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass es möglich sein muss, eine Demonstration dieser Art auf dem Gebiet der Stadt Zug irgendwo durchzuführen. Die Frage, in welchen zeitlichen Abständen auch eine Wiederholung dieser Demonstration zuzulassen ist, stellt sich hier nicht, da die Gesuchsteller von der früheren Bewilligung des Polizeiamtes der Stadt Zug für den 17. März 1973 keinen Gebrauch gemacht haben. b) Der Entscheid des Regierungsrates stützt sich im wesentlichen auf das Argument, die Gemeinde Zug wolle den von den Demonstranten beanspruchten Landsgemeindeplatz als Zone der Ruhe und der Erholung erhalten; die Gemeinde sei berechtigt, aus solchen Überlegungen einen bestimmten Platz für politische Demonstrationen grundsätzlich nicht zur Verfügung zu stellen. Bei der Bewilligung gesteigerten Gemeingebrauches haben die Behörden, wie oben ausgeführt, im allgemeinen ein gewisses Ermessen; sie können insbesondere über die spezifische zusätzliche Verwendung einzelner Plätze (als Marktplatz, für Konzerte usw.) bestimmen. Auch politische Demonstrationen

dürfen im Sinne einer vernünftigen Planung des gesteigerten Gemeingebrauches auf einzelne Sektoren beschränkt werden. Der Einfluss der Meinungsäusserungs- und der Versammlungsfreiheit auf die behördliche Verfügung über Strassen und Plätze führt nicht zu einem absoluten Vorrang politischer Veranstaltungen vor irgendwelchen anderen Interessen. Darin, dass die Gemeindebehörden einen bestimmten Platz zum Schutze der Anwohner und der Benützer grundsätzlich nicht für Demonstrationen zur Verfügung stellen, liegt keine Verfassungsverletzung. Verfassungswidrig wäre es jedoch, wenn die Bewilligung zur Benützung eines bestimmten Platzes einzelnen Gesuchstellern ohne objektiven Grund verweigert würde, während andere Interessenten Demonstrationen an diesem Ort durchführen dürfen. Im vorliegenden Fall ist eine solche Rechtsungleichheit nicht nachgewiesen. Daraus, dass der Landsgemeindeplatz für einzelne grosse Veranstaltungen (wie Kirchweih-Budenstadt, Bundesfeier, 1. Mai-Feier, Empfang eines neugewählten Bundesrates) benutzt wird, ergibt sich keine Verpflichtung der zuständigen Behörde, an diesem Ort auch jede Durchführung einer Demonstration zu bewilligen. Die alljährlich auf wenige Tage beschränkte Verwendung für gewisse Veranstaltungen, an denen ein grosser Teil der Bevölkerung interessiert ist, nimmt dem Platz den Charakter einer Zone relativer Ruhe nicht. Es ist auch nicht rechtsungleich, bei der Bewilligung gesteigerten Gemeingebrauches zwischen dem Strassentheater der Beschwerdeführer und den erwähnten Veranstaltungen, die einen anderen Charakter haben, einen Unterschied zu machen. In der Beschwerde wird nicht geltend gemacht, dass in letzter Zeit mit der Veranstaltung der Beschwerdeführer vergleichbare politische Demonstrationen auf dem Landsgemeindeplatz bewilligt worden seien. Ein Verstoss gegen die Rechtsgleichheit läge übrigens auch dann nicht vor, wenn der Stadtrat sich erst aufgrund der neuern Entwicklung - im Sinne seines Beschlusses vom 17. Juli 1973 - hinsichtlich der Benützung des Landesgemeindeplatzes zu einer restriktiveren Praxis entschlossen hätte. c) Es stellt sich jedoch die Frage, wieweit die Veranstalter des Strassentheaters Anspruch auf Zuweisung eines anderen geeigneten Platzes haben. Die Gründe, die sich gegen die Erteilung der nachgesuchten Demonstrationsbewilligung vorbringen

lassen, beziehen sich einzig auf den Ort der Veranstaltung, d.h. auf die verlangte Benützung des Landsgemeindeplatzes. Hingegen wäre es bei verfassungskonformer Interessenabwägung nicht zulässig, die Durchführung des Strassentheaters auch auf jedem andern Platz der Stadt Zug zu untersagen. Aus dem angefochtenen Entscheid (S. 8) geht indirekt hervor, dass dies auch die Meinung des Regierungsrates ist, und der Stadtrat von Zug erklärt in der Vernehmlassung an das Bundesgericht nunmehr ausdrücklich, dass auf entsprechendes Gesuch hin für die Durchführung des Strassentheaters allenfalls ein anderes Areal zur Verfügung gestellt würde. Es versteht sich nach dem Gesagten, dass die Behörde dabei dem Publizitätsbedürfnis der Veranstaltung angemessen Rechnung zu tragen hat. Der mit dem Strassentheater beabsichtigte Appell an eine weitere Öffentlichkeit ist nur möglich, wenn ein geeigneter, verhältnismässig zentral gelegener Platz zugewiesen wird. Mit dem abgelehnten Gesuch und auch mit der Beschwerde an den Regierungsrat war indessen lediglich die Benützung des Landsgemeindeplatzes verlangt worden, auf dessen Zurverfügungstellung die Beschwerdeführer nach wie vor beharren. Ein Begehren um Überlassung eines geeigneten anderen Platzes - auf welche Möglichkeit der Regierungsrat sinngemäss hingewiesen hatte - wurde nicht gestellt, so dass sich der angefochtene Entscheid mit dieser Frage nicht weiter zu befassen hatte. Die erhobenen Verfassungsrügen sind somit unbegründet, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist. d) Hält der angefochtene Entscheid, mit dem die Verweigerung der Bewilligung eines Strassentheaters auf dem Landsgemeindeplatz geschützt wurde, vor der Verfassung stand, so braucht an sich nicht mehr geprüft zu werden, ob das Verbot von Megaphonen bei einer solchen Veranstaltung zulässig ist. Da aber die gleiche Frage sich bei der Bewilligung eines Strassentheaters an einem andern Ort wieder stellen wird, erscheint eine grundsätzliche Erwägung hiezu doch angebracht. Der vom Regierungsrat herangezogene § 5 Abs. 3 des kommunalen Reglementes über die Lärmbekämpfung, wonach die Verwendung von Lautsprechern "nur zum Zwecke der Werbung" verboten ist, bezieht sich nach Wortlaut und Sinn der Vorschrift nicht auf den Einsatz von Megaphonen bei der Aufführung eines Strassentheaters. Hingegen gilt die in

§ 5 Abs. 2 des Reglementes vorgesehene generelle Bewilligungspflicht für die Verwendung von Verstärkeranlagen im Freien entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer auch dann, wenn es sich um eine politische Veranstaltung handelt. Der Ansicht, das Verursachen von Lärm zum Zwecke der politischen Meinungsäusserung unterliege keinen Beschränkungen, sondern sei stets zu dulden, ist nicht beizupflichten. Wird die Durchführung des Strassentheaters an einem bestimmten Ort bewilligt, so ist unter Berücksichtigung der gesamten Umstände auf dem Wege der Interessenabwägung zu entscheiden, ob und in welchem Umfange der Einsatz von Megaphonen oder ähnlichen Einrichtungen notwendig und zu verantworten ist.