

FR_GERICHTE 603 2014 222 vom 25. November 2014

FR Kantonsgericht, 2014-11-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_603_2014_222

FR: FR_GERICHTE 603 2014 222 du 25 novembre 2014

IT: FR_GERICHTE 603 2014 222 del 25 novembre 2014

Regeste

Entscheid des III. Verwaltungsgerichtshofes des Kantonsgerichts | Handel und Gastgewerbe

Erwägungen

E. 1

Die Zuständigkeit des Kantonsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde ergibt sich aus Art. 8 und Art. 13 ÖGG sowie aus Art. 114 Abs. 1 lit. c des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SGF 150.1). Zur Beschwerde ist gemäss Art. 76 lit. a VRG berechtigt, wer durch den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Inte-

Kantonsgericht KG Seite 3 von 10 resse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Der Beschwerdeführer war als Gesuchsteller im vorinstanzlichen Verfahren Partei. Sein Begehren wurde abschlägig beurteilt, weshalb seine Beschwerdelegitimation ohne Weiteres gegeben ist. Die Beschwerde vom 12. November 2014 wurde innert der gesetzlichen Rechtsmittelfrist von dreissig Tagen (Art. 79 Abs. 1 VRG) eingereicht und entspricht in sachlicher und inhaltlicher Hinsicht den gesetzlichen Anforderungen (Art. 80 ff. VRG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

E. 2

Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann die Verletzung des Rechts, einschliesslich der Überschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens, gerügt sowie eine unrichtige und unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts geltend gemacht werden (Art. 77 Abs. 1 lit. a und b VRG). Die Unangemessenheit kann vor dem Kantonsgericht nur gerügt werden, wenn die Angelegenheit das Gebiet der öffentlichen Abgaben oder der Sozialversicherungen betrifft oder sie der Beschwerde an eine zur Überprüfung dieser Rüge befugte Behörde unterliegt oder ein Gesetz diesen Beschwerdegrund ausdrücklich vorsieht (Art. 78 Abs. 2 lit. a-c VRG). Solange die Vorinstanz ihr Ermessen pflichtgemäss ausübt, ist es dem Gericht verwehrt, sein eigenes Ermessen anstelle der Vorinstanz zu setzen (vgl. BVR 2012 S. 193 E. 1.2 S. 195). Das Gericht wendet das Recht von Amtes wegen an und prüft von Amtes wegen oder auf Antrag die Gültigkeit der auf den Einzelfall anwendbaren Vorschriften (Art. 10 Abs. 1 und 2 VRG).

E. 3

a) Mit der angefochtenen Verfügung wird es dem IZRS verboten, am 29. November 2014 seinen Jahreskongress im Forum Freiburg durchzuführen. Damit wird, was von den Parteien nicht bestritten ist, die in der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR. 101) garantierte Meinungs- (Art. 16 Abs. 1 BV) und Versammlungsfreiheit (Art. 22 Abs. 1 und 2 BV) betroffen. Diese Rechte werden auch von Art. 10 und 11 der Europäischen Konvention

zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK; SR 0.101) sowie von Art. 21 des internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (UNO-Pakt II; SR 0.103.2) gewährleistet. Nach Art. 24 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV; SGF 10.1) hat jede Person das Recht, Versammlungen und Demonstrationen zu organisieren und an solchen teilzunehmen. Niemand darf dazu gezwungen werden (Abs. 1). Versammlungen und Demonstrationen auf öffentlichem Grund können durch Gesetz einer Bewilligung unterstellt werden (Abs. 2). Versammlungen und Demonstrationen sind zu bewilligen, sofern die Interessen der anderen Benützenten nicht unverhältnismässig beeinträchtigt werden und ein geordneter Ablauf sichergestellt ist (Abs. 3). Art. 11 EMRK und Art. 21 UNO-Pakt II reichen nicht über die in der BV und KV gewährleistete Meinungs- und Versammlungsfreiheit hinaus (vgl. BGE 127 I 164 E. 3d und e S. 172 ff.). Zu den Versammlungen im Sinn von Art. 22 BV gehören verschiedenste Formen des Zusammenfindens von Menschen im Rahmen einer gewissen Organisation mit einem weit verstandenen, gegenseitig meinungsbildenden, -äussernden oder -austauschenden Zweck (BGE 132 I 49 E. 5.3 S. 56 f.). b) Der Beschwerdeführer wird durch die umstrittene Verfügung daran gehindert, am 29. November 2014 eine Versammlung abzuhalten. Insofern sind die Voraussetzungen für die Berufung auf die Versammlungsfreiheit gegeben. c) Die Versammlungsfreiheit gilt nicht uneingeschränkt. Einschränkungen sind zulässig, soweit sie vom Gesetz vorgesehen sind und in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen und der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral sowie des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind (Art. 10 Ziff. 2 und Art. 11 Ziff. 2 EMRK). Diese Kriterien entsprechen weitgehend den Anforderungen an Grundrechtseinschränkungen nach Art. 36 BV. Danach ist ein Grundrechtseingriff nur zulässig, sofern die Einschränkung auf einer gesetzlichen Grundlage beruht (Abs. 1), im öffentlichen Interesse liegt beziehungsweise dem Schutz von Grundrechten Dritter dient (Abs. 2), verhältnis-

Kantonsgericht KG Seite 4 von 10 mässig ist (Abs. 3) und den Kerngehalt der tangierten Grundrechte achtet (Abs. 4; vgl. auch BGE 130 I 369 E. 7.2 S. 380 mit Hinweisen). Es versteht sich von selbst, dass ausschliesslich jene Versammlungen den Schutz von Art. 11 EMRK geniessen, deren Absichten und Durchführung auch wirklich "friedlich" sind (MARK E. VILLIGER, Handbuch der EMRK, 2. A., Zürich 1999, Rz. 633, S. 414).

E. 4

a) Der Beschwerdeführer bringt vor, dass die strittige Veranstaltung in den geschlossenen Räumen des Forums Freiburg stattfinden werde. Diese Art der entgeltlichen Nutzung von Räumlichkeiten ziehe keinen gesteigerten Gemeingebrauch nach sich, wie dies der Oberamtmann darlege. Es gehe um eine Konferenz unter Gleichgesinnten und aus diesem Grund sei sie auf der Website des Forums Freiburg als "privat" gekennzeichnet. Er (der Beschwerdeführer) habe gestützt auf Art. 24 KV einen grundsätzlichen Anspruch auf die Benutzung der Räumlichkeiten. Eine Beeinträchtigung von anderen Benützenten des Forums Freiburg werde vom Oberamtmann weder behauptet noch dargetan. Art. 24 Abs. 3 KV und die vom Oberamtmann zitierten Bundesgerichtsentscheide würden sich in erster Linie auf Kundgebungen im öffentlichen Raum, das heisst auf öffentlichen Strassen und Plätzen, beziehen. b) Sollte der Beschwerdeführer mit diesem Vorbringen etwa die Meinung vertreten, dass es für seine Veranstaltung keine Bewilligung benötigt, kann er nicht gehört werden. Nach Art. 24 Abs. 3 KV bedarf es für die Durchführung einer

Versammlung einer Bewilligung. Diese Bewilligung beschränkt sich nicht auf Versammlungen in öffentlichen Räumen oder auf öffentlichem Grund. Auch ist dem Antragsformular vom 3. Juni 2014 zu entnehmen, dass an der Versammlung etwa 2 bis 3'000 Personen teilnehmen, die Ess- und Trinkwaren käuflich erwerben werden. Die entgeltliche Abgabe oder der entgeltliche Verkauf an die Öffentlichkeit von Speisen und Getränken, die an Ort und Stelle konsumiert werden können, sind bewilligungspflichtig (Art. 2 Abs. 1 lit. a ÖGG). Für eine Veranstaltung, wie sie der Beschwerdeführer durchführen will, wird das Patent K benötigt (Art. 24 ÖGG). Zuständig für die Erteilung des Patents ist der Oberamtmann (Art. 8 lit. a ÖGG). Dabei hat er dafür zu sorgen, dass die öffentliche Ordnung und das öffentliche Wohl sichergestellt sind (Art. 1 Abs. 1 ÖGG). Diese Verantwortung obliegt ihm ebenfalls gestützt auf Art. 19 Abs. 1 des Gesetzes vom 20. November 1975 über die Oberamtmänner (SGF 122.3.1). Damit ist aufgezeigt, dass es für die Bewilligung beziehungsweise für das Verbot der Versammlung eine hinreichende gesetzliche Grundlage gibt. Abgesehen davon kann sich der Oberamtmann auf die polizeiliche Generalklausel stützen. Diese erlaubt Grundrechtseingriffe und tritt unter den von der Rechtsprechung umschriebenen Voraussetzungen an die Stelle einer materiellen gesetzlichen Grundlage (BGE 130 I 369 E. 7.3 S. 381). In Art. 36 Abs. 1 BV ist denn auch ausdrücklich festgehalten, dass das Erfordernis der gesetzlichen Grundlagen in Fällen ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr nicht erfüllt sein muss.

E. 5

a) Nebst der gesetzlichen Grundlage müssen Einschränkungen von Freiheitsrechten durch ein überwiegendes öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein. Im öffentlichen Interesse liegen polizeiliche Schutzgüter, das heisst der Schutz von Leben und Gesundheit der Menschen, von öffentlicher Ruhe und Sittlichkeit sowie von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr (RAINER J. SCHWEIZER, in Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. A., 2014, Rz. 32 zu Art. 36 BV). Die Behörden sind gegebenenfalls verpflichtet, durch geeignete Massnahmen - namentlich durch Gewährung eines ausreichenden Polizeischutzes - dafür zu sorgen, dass Versammlungen stattfinden können und nicht durch gegnerische Kreise gestört oder verhindert werden. Sie darf beim Entscheid über die Bewilligung einer Veranstaltung 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 Aus-

Kantonsgericht KG Seite 5 von 10 schreitungen, 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 Gericht 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 (vgl. zum Ganzen BGE 127 I 164 E. 3b S. 168 ff.) b) Der Oberamtmann liess das Gesuch des Beschwerdeführers von der Kantonspolizei begutachten. Diese kam zum Schluss, dass es möglicherweise zu Gegendemonstrationen und mithin zu Ausschreitungen kommen könne. Der Oberamtmann führte im angefochtenen Entscheid aus, dass er keine Veranlassung habe, vom

Polizeigutachten, das von Spezialisten erstellt worden sei, abzuweichen. Daran könnten auch die Vorbringen des Beschwerdeführers nichts ändern, umso weniger als dieser nicht in Abrede stelle, dass die Möglichkeit von Ausschreitungen bestehe und die Teilnehmer der Veranstaltung von gewalttätigen Gegendemonstranten angegriffen werden könnten. Der Beschwerdeführer bestreite auch nicht, dass die Polizei überfordert sein könnte. Es bestehe somit ein konkretes Risiko, dass die öffentliche Ordnung gestört werde. Es sei zwar Sache der Behörden, namentlich der Polizei, dafür zu sorgen, dass die Meinungs- und Versammlungsfreiheit ausgeübt werden könnten. Ihre Mittel seien aber beschränkt und im vorliegenden Fall müssten unverhältnismässig grosse Mittel eingesetzt werden. Aber selbst wenn diese zur Verfügung stünden, sei zu befürchten, dass die Polizei nicht in der Lage sei, die Ausschreitungen, die mit grosser Wahrscheinlichkeit auftreten würden, in den Griff zu bekommen. Weiter führt der Oberamtmann aus, dass trotz seiner Aufforderung die definitive Namensliste der Referenten nicht abgegeben worden sei. Diesbezüglich gebe es immer noch Unsicherheiten. Zu Beginn seien 38 Redner gemeldet worden und schliesslich noch 5 übriggeblieben. Weitere Änderungen habe es am 27. September, 26. Oktober und noch am 5. November 2014 gegeben. Das diesbezügliche Vorgehen des Beschwerdeführers sei auch deshalb auffallend, als er wissen musste, dass die fehlende Liste zum negativen Gutachten der Polizei geführt habe. Schon die im Jahre 2012 stattgefundene Versammlung des Beschwerdeführers habe gezeigt, dass die Rednerliste ein zentrales Element für die Beurteilung des Bewilligungsgesuchs sei. Heute gelte dies umso mehr, als die Organisatoren die vorgesehene Veranstaltung für den Islam als eine der grössten und wichtigsten in Europa und überhaupt die grösste in der Schweiz bezeichnen würden. Das leichtfertige Verhalten des Beschwerdeführers zeuge nicht von einer seriösen Haltung, die von den Organisatoren einer solchen Veranstaltung erwartet werden könne. Es sei auch daran zu erinnern, dass im Jahre 2012 gegen einen Redner eine Einreisesperre verfügt werden musste, was zu weiteren Massnahmen geführt habe. Aus dem Verhalten des Beschwerdeführers sei zu schliessen, dass er nicht mit den Behörden zusammenarbeite. Er sei sich offenbar nicht bewusst, dass eine klare und definitive Rednerliste wichtig sei, um beurteilen zu können, ob alles unternommen worden sei, damit die Versammlung friedlich durchgeführt werden wird. Das Nichtrespektieren der schweizerischen Rechtsordnung durch Redner stelle ein Risiko für den ordnungsgemässen Ablauf der Versammlung dar. Die Unsicherheit über die Referenten erlaube es nicht, eine Gesamtbeurteilung vorzunehmen. Nebstdem führte der Oberamtmann aus, dass die Garantien des Beschwerdeführers, wonach in der Versammlung keine Angriffe auf die schweizerische Rechtsordnung unternommen würden, fehlten. Es sei in der Tat zu befürchten, dass, unabhängig vom Willen der Organisatoren, die Versammlung instrumentalisiert werde, um radikales Verhalten zu propagieren oder, direkt oder indirekt, um verbotene Aktionen durchzuführen, was die innere Sicherheit gefährden könnte. In der letzten Zeit sei es denn auch zu militanten Aufrufen gekommen, die sich gegen die internationale

Kantonsgericht KG Seite 6 von 10 Ordnung richten oder die direkt oder indirekt zur Unterstützung von extremistischen Organisationen und zum bewaffneten Kampf auffordern würden, namentlich durch Geldsammlungen. Vor diesem Hintergrund habe die Schweiz nicht nur die Gruppierung "Islamischer Staat" und verwandte Organisationen verboten, sondern hierfür auch jede Unterstützung, welcher Art und Weise auch immer. c) Der Beschwerdeführer bezeichnet die Argumente des Oberamtmanne als nicht stichhaltig. Dessen Ausführungen würden den Schluss auf ein konkretes und ernsthaftes Risiko beziehungsweise auf eine ernsthafte Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung

alles andere als zwingend erscheinen lassen. Der Oberamtmann und die Kantonspolizei könnten sich, abgesehen von der allgemeinen politischen Weltlage, nicht auf handfeste Informationen, Beobachtungen oder Indizien berufen, mit welchen sie ihren Befund einer ernsthaften Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung konkretisieren könnten. Zwar habe es anlässlich der Jahreskonferenz 2012 im Forum Freiburg zwei Protestdemonstrationen gegeben, dabei seien aber keine Zwischenfälle festgestellt worden. Der Oberamtmann und die Kantonspolizei würden auch keine aktuellen Informationen, Beobachtungen oder Indizien ins Feld führen, welche darauf hindeuten würden, dass für den 29. November 2014 effektiv zu Gegendemonstrationen mit Gewaltpotenzial aufgerufen werde. Der Oberamtmann beurteile die Lage ohne sachlichen Grund dramatischer, als sie von der Kantonspolizei geschildert werde. Überdies führt der Beschwerdeführer aus, von Anfang an klar kommuniziert zu haben, dass es sich bei der Rednerliste zwangsläufig um einen "flowing process" handle. Es entspreche seiner Erfahrung, dass gewisse eingeladene Referenten kein Visum für die Schweiz beziehungsweise für den Schengenraum bekommen würden. Bei anderen Referenten könne sich im Verlaufe des Vorbereitungsprozesses herausstellen, dass sie sich mit dem Thema der Veranstaltung nicht mehr oder anders auseinandersetzen wollen. Daher würden sie nicht mehr in den Rahmen des konsolidierten Veranstaltungsprogramms passen. Auch könne es vorkommen, dass angefragte Redner im Verlauf der Verhandlungen nicht mit den offerierten Bedingungen, wie beispielsweise Flugkonditionen oder Spesenregelungen, einverstanden sind oder dass wegen Krankheit oder anderen persönlichen Umständen, auf die er als Veranstalter keinen Einfluss habe, ausfallen würden. Es müsse ihm die Möglichkeit gewährt werden, auf solche Unwägbarkeiten flexibel zu reagieren und die Referentenliste während des Vorbereitungsprozesses anpassen zu können. Die Kantonspolizei sei stets über jede Veränderung der Referentenliste informiert worden. Zudem sei nie ein Termin vereinbart worden, nach welchem keine Veränderung der Referentenliste mehr hätte stattfinden dürfen. Konkrete Beanstandungen gegen einzelne der eingeladenen Referenten bestünden nicht. Diesbezüglich sei die Kritik des Oberamtmanes eine formale; eine konkrete Gefahr, welche sich aus dem Umstand ergeben habe, dass sich die Referentenliste verändert habe, werde von ihm nicht dargetan. Als einziger Kritikpunkt verbleibe die Behauptung des Oberamtmanes, der Beschwerdeführer biete keine Gewähr für einen geordneten Ablauf der Veranstaltung. Da die Versammlung in einem geschlossenen Rahmen durchgeführt werde, seien die Argumente des Oberamtmanes dahingehend zu würdigen, als ihm (dem Beschwerdeführer) nur diejenigen vorgeworfen werden könnten, auf die er effektiv einen Einfluss habe, namentlich den Vorwurf, er habe die Referenten und gewisse Teilnehmende sozusagen nicht im Griff, so dass diese rechtsverletzende Verhaltensweisen an den Tag legen könnten. Dieser Vorwurf des Oberamtmanes sei nicht anhand objektiver Umstände plausibilisiert worden. Auch habe er (der Beschwerdeführer) ein Sicherheitskonzept eingebracht, welches unter anderem solche Risiken ausschliessen solle. Es verletze daher das Gebot von Treu und Glauben sowie den Vertrauensgrundsatz, wenn der Oberamtmann im Nachhinein mehr für die Erteilung der Bewilligung fordere, als anfänglich vereinbart worden sei. In Bezug auf

Kantonsgericht KG Seite 7 von 10 die angebliche Gefahr von Gegendemonstrationen verletze der Oberamtmann die Meinungs- und Versammlungsfreiheit insofern, als er ihm die Verantwortung für allfällige Ausschreitungen ausserhalb des Forums Freiburg überbürde. Es sei Sache des Staates, für einen gewissen Schutz der Demonstranten zu sorgen; das gelte auch für Versammlungen in geschlossenen Räumen. d) Demgegenüber

bringt der Oberamtmann vor, dass von einer abstrakten und hypothetischen Gefahr nicht die Rede sein könne. Vielmehr habe die Polizei in ihrem Bericht ausgeführt, dass ein konkretes, seriöses und wahrscheinliches Risiko bestehe. Darüber sei der Beschwerdeführer in wesentlichen Punkten informiert worden. Dieser habe jedoch zu keiner Zeit überzeugende Argumente vorgebracht, um die Analyse der Polizei infrage zu stellen. Nebstdem könne das Risiko, dass Redner oder Versammlungsteilnehmer gegen die schweizerische Rechtsordnung verstossen könnten, nicht lediglich gestützt auf den Grundsatz von Treu und Glauben sowie von Mutmassungen verhindert werden. Der ablehnende Entscheid stütze sich auf eine Beurteilung der Gesamtlage und die Rednerliste sei in diesem Zusammenhang zu sehen. Damit würden weder die Ehrbarkeit noch die Redlichkeit der Teilnehmer oder der Eingeladenen infrage gestellt. Im Rahmen der Veranstaltung von 2012 hätte die Polizei die entsprechenden Kontrollen rechtzeitig durchführen und beispielsweise auch auf die Einreisesperre gegenüber einem saudischen Prediger hinweisen können. Die Polizei hätte damals auf der Rednerliste weitere mögliche Referenten festgestellt, die gegen die hiesige Rechtsordnung verstossen könnten. Zudem hätten die Bundesbehörden für ihre Beurteilung über drei Wochen benötigt und dann darauf hingewiesen, dass gegenüber einem Redner Probleme bestünden, so dass eine Einreisesperre verfügt werden musste. Indem der Beschwerdeführer die Rednerliste mehrmals und in wesentlichen Punkten abgeändert habe, habe er eine unsichere und unbestimmte Situation geschaffen, obwohl er noch am 21. Oktober 2014 auf die Problematik der Rednerliste hingewiesen worden sei. Er habe für die Beurteilung der Sache nicht in genügender Weise mitgewirkt und, ausser einer Ausnahme, keine Erklärungen über die Änderungen der Rednerliste abgegeben. e) Es ist zu betonen, dass die öffentliche Sicherheit sichergestellt bleiben muss. Die öffentliche Sicherheit bedeutet die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung, der Rechtsgüter der Einzelnen (Leben, Gesundheit, Freiheit, Eigentum, Ehre, usw.) sowie der Einrichtungen des Staates (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich 2010, Rz. 2433). Besteht das Risiko ihrer Gefährdung haben die Behörden die notwendigen Massnahmen und Vorkehrungen zu treffen (MARKUS H. F. MOHLER, Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz, 2012, Rz. 806 ff.). Im Moment der behördlichen Entscheidung präsentiert sich eine relevante Gefährdungslage so, dass sie von jedem kompetenten und sorgfältigen Sicherheitsorgan ebenfalls als Gefahr beurteilt würde. Die Lehre spricht hier von einem "normativ-subjektiven Wahrscheinlichkeitsbegriff". 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 (HANS REINHARD, Allgemeines Polizeirecht, Diss. Bern 1993, S. 105, 107). f) Dem Beschwerdeführer selbst beziehungsweise den Teilnehmern der Versammlung wird keine Gewaltbereitschaft vorgeworfen. Auf das allein kommt es jedoch nicht an. Der Beschwerdeführer muss als sogenannter Zweckveranlasser bezeichnet werden. Ein solcher gefährdet oder stört die öffentliche Sicherheit und Ordnung zwar nicht selbst, sondern durch sein Tun oder Unterlassen bewirkt er oder nimmt er zumindest bewusst in Kauf, dass ein anderer die Polizeigüter stört oder gefährdet (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2490 ff.). Vor dem Hintergrund der aktuellen besonderen Situation, der Teile des Islams ausgesetzt sind, ist, wie der Oberamtmann aufgrund einer Analyse der Kantonspolizei zur Recht festhält, mit Gegendemonstrationen zu rechnen. Beispiele in Deutschland, die auch vom

Beschwerdeführer aufgezeigt werden, zeigen dies deutlich auf. Das

Kantonsgericht KG Seite 8 von 10 will nicht heissen, dass die Verhältnisse in Deutschland sich ohne Weiteres auf die am 29. November 2014 festgesetzte Tagung übertragen lassen. Immerhin hat sich die Lage seit 2012, als der Beschwerdeführer letztmals in Freiburg seine Jahreskonferenz abhielt, deutlich geändert. Damals kam es, ohne dass es zu Auseinandersetzungen gekommen wäre, zu einer (kleinen) Kundgebung, an welcher etwa 15 Personen teilnahmen. Die heutige Lage lässt sich jedoch nicht mit der damaligen vergleichen. Es kann nicht bestritten werden, dass eine ernsthafte Konfrontationsgefahr besteht; die Versammlung kann nicht nur Gegner des Islams anziehen, sondern auch andere Personen, die es lediglich auf gewalttätige Konfrontationen abgesehen haben. Es besteht selbstverständlich ein gewichtiges öffentliches Interesse, solche Auseinandersetzungen zu verhindern. Hierfür muss der Oberamtmann die geeigneten polizeilichen Massnahmen treffen. Wenn er nach einer Gesamtbetrachtung zu Schluss gelangt, dass dies lediglich mit einem Verbot zu erreichen ist, lässt sich dies grundsätzlich nicht beanstanden. Somit bleibt zu prüfen, ob diese Massnahme verhältnismässig ist.

E. 6

a) Ein Grundrechtseingriff lässt sich nur rechtfertigen, wenn er den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachtet. 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, Rz. 37 zu Art. 36 BV). Das Gebot der Erforderlichkeit setzt voraus, dass die infrage stehende Massnahme 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 Ziels nicht erforderlich sind. Insbesondere ist von einer beanstandeten Massnahme abzusehen, wenn eine andere, gleichermassen geeignete, aber mildere Anordnung das angestrebte Ziel ebenso erreicht. Der Eingriff darf in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht also nicht einschneidender sein als unbedingt notwendig. 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. 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 (zum Ganzen:

HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 586 ff.). b) Der Beschwerdeführer bringt im Zusammenhang mit der Prüfung der Frage der Verhältnismässigkeit, vor, dass eine Massnahme in der Regel dann als unverhältnismässig erscheine, wenn sie sich gegen jemanden richte, der für eine rechtswidrige Situation nicht verantwortlich sei. Dies sei vorliegend der Fall. Sollte sich tatsächlich herausstellen, dass sich gegen die Durchführung der Jahreskonferenz Opposition manifestiere, hätte sich der Fokus von Polizei und Bewilligungsbehörde in erster Linie auf die Störer zu richten. Vom Störerprinzip könne nur im Falle eines Polizeinotstands abgewichen werden, das heisst wenn die Polizei mit einer Situation hoffnungslos überfordert sei. Der Oberamtmann behaupte nicht, dass die Kantonspolizei angesichts eventueller beziehungsweise rein hypothetischer Gegendemonstrationen heillos überfordert wäre, zumal diese in keiner Art und Weise durch

objektive Hinweise, Informationen, Indizien oder Beobachtungen plausibilisiert worden seien. Er mache lediglich geltend, die für die Sicherung der Veranstaltung nötigen polizeilichen Mittel seien unverhältnismässig, wobei diese, mangels konkret benannter Gefahr, in keiner Weise quantifiziert würden. In einem Bewilligungsverfahren seien dem ideellen Gehalt der Meinungs- und Versammlungsfreiheit Rechnung zu tragen und die entgegenstehenden Interessen in sachlicher Weise gegeneinander abzuwägen. Würde man der Argumentation des Oberamtmannes folgen, dürften sämtliche Veranstaltungen mit grossem Störerpotenzial, nämlich Fussballspiele, nicht mehr bewilligt werden, weil sie regelmässig ein grosses Polizeiauf-

Kantonsgericht KG Seite 9 von 10 gebot zur Folge haben. Dass solche Ressourcenüberlegungen fernab von einem Anwendungsfall des sogenannten Polizeinotstands insbesondere die Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit aushöhlten, liege auf der Hand. c) Als Zweckveranlasser ist der Beschwerdeführer als Störer zu behandeln, auch wenn mögliche Gewalttätigkeiten von anderen Seiten drohen. Folglich verstösst die Bewilligungsverweigerung nicht gegen das Störerprinzip. Es wurde bereits mehrfach gesagt, dass die vorgesehene Versammlung aufgrund der besonderen aktuellen Situation Gegendemonstrationen provozieren wird. Dergestalt besteht die potenzielle Gefahr von gewalttätigen Auseinandersetzungen. Weiter hat der Oberamtmann dargelegt, dass die Polizei nur mit unverhältnismässig grossen Mitteln die Versammlung schützen können. Diese Mittel wären aber selbstverständlich in jedem Fall vorsorglich ("prophylaktisch"), also unabhängig von einer unmittelbaren konkreten Gefährdung zu organisieren. Vor diesem Hintergrund erweist sich der Entscheid des Oberamtmannes als verhältnismässig. Es ist nicht ersichtlich, mit welchen anderen Massnahmen als mit einem Verbot der Versammlung die Wahrung von Ruhe und Ordnung sichergestellt werden könnte.

E. 7

Der angefochtene Entscheid ist nach dem Gesagten zu schützen. Anhaltspunkte dafür, dass der Oberamtmann sein Ermessen bei der Würdigung der Sachlage in verfassungswidriger Weise ausgeübt hätte, sind nicht ersichtlich; im Hinblick auf die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit erscheint der Entscheid als verhältnismässig, angemessen und nicht als willkürlich. Schliesslich ist hervorzuheben, dass der Beschwerdeführer es unterlassen hat, innert vernünftiger Zeit eine definitive Liste der Referenten einzureichen, obwohl eine solche Liste mehrmals verlangt wurde und er über deren Wichtigkeit für die Gesamtbeurteilung des Bewilligungsgesuchs wusste. Ebenso wenig gibt es eine Gewissheit oder eine Zusicherung, dass Redner oder Versammlungsteilnehmer nicht das Wort ergreifen werden, um direkt oder indirekt die Terrororganisation Islamischer Staat (IS) oder andere verbotene Organisationen zu unterstützen. Wenn vor diesem Hintergrund der Oberamtmann das Bewilligungsgesuch abgelehnt hat, kann ihm keine Verletzung des Kerngehaltes der Meinungs- und der Versammlungsfreiheit angelastet werden. Die Beschwerde ist abzuweisen.

E. 8

Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Gerichtskosten, die auf 1'000 Franken festgelegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet werden (Art. 131 Abs. 1 VRG; Art. 1 und 2 des Tarifs vom 17. Dezember 1991 der Verfahrenskosten und Entschädigungen in der Verwaltungsjustiz [TarifVj; SGF 150.12]), dem unterliegenden Beschwerdeführer

aufgelegt. Aus dem gleichen Grund hat er keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 137 Abs. 1 VRG).

Kantonsgericht KG Seite 10 von 10 Der Hof erkennt: I. Die Beschwerde wird abgewiesen. Der Entscheid des Oberamtmannes vom 10. November 2014 wird bestätigt. II. Die dem Staat Freiburg geschuldeten Gerichtskosten von 1'000 Franken werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet. III. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen. IV. Zustellung. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen ab Zustellung Beschwerde beim Bundesgericht, Lausanne, eingereicht werden. Gegen die Festsetzung der Höhe der Verfahrenskosten ist innert 30 Tagen die Einsprache an die Behörde, die entschieden hat, zulässig, sofern nur dieser Teil des Entscheides angefochten wird (Art. 148 VRG). Freiburg, 25. November 2014/jha
Präsidentin Gerichtsschreiberin-Praktikantin

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