

# **ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00248 vom 29. August 2000**

ZH Verwaltungsgericht, 2000-08-29, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2000.00248](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2000.00248)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00248 du 29 août 2000

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00248 del 29 agosto 2000

## **Regeste**

Wegweisung von öffentlichem Grund | Wegweisung vom öffentlichen Grund (anlässlich einer Verteilung eines Vereinsjournals): Kein Anspruch auf eine mündliche Verhandlung gestützt auf Art. 6 EMRK, da das Verteilen eines Vereinsjournals in den Bereich allgemeiner Freiheitsausübung und damit nicht in den Schutzbereich dieser EMRK-Norm fällt (E. 2 b). Die Rekursinstanz hat - im Gegensatz zum Nichteintreten der kommunalen Behörde - das Feststellungsbegehren teilweise gutgeheissen, wonach die Wegweisung zu Unrecht erfolgt sei (E. 3 am Anfang). Soweit das vor der kommunalen Behörde geltend gemachte Begehren als blosser Aufsichtsbeschwerde zu verstehen ist, kann kein Rekurs erhoben werden, und das Nichteintreten der kommunalen Behörde ist nicht zu beanstanden (E. 3 a). Soweit das Begehren als eigentliches Feststellungsbegehren zu verstehen ist, ist die Voraussetzung eines hinreichenden aktuellen schutzwürdigen Interesses an der Feststellung zu prüfen (E. 3 b/aa). Ein solches Interesse liegt insofern nicht vor, als die Feststellung der Unrechtmässigkeit der beanstandeten Wegweisung von den damaligen konkreten Umständen abhängig ist, die jedoch ungeklärt geblieben sind und kaum wieder eintreten werden. Auf das Erfordernis eines *a k t u e l l e n* schutzwürdigen Interesses kann mangels sich stellender Grundsatzfragen nicht verzichtet werden (E. 3 b/cc). --> BGE 1P.624/2000, 9. Januar 2001, Gutheissung

## **Volltext**

Zürich Verwaltungsgericht 29.08.2000 VB.2000.00248 Zurich Verwaltungsgericht  
29.08.2000 VB.2000.00248 Zurigo Verwaltungsgericht 29.08.2000 VB.2000.00248

Wegweisung von öffentlichem Grund | Wegweisung vom öffentlichen Grund (anlässlich einer Verteilung eines Vereinsjournals): Kein Anspruch auf eine mündliche Verhandlung gestützt auf Art. 6 EMRK, da das Verteilen eines Vereinsjournals in den Bereich allgemeiner Freiheitsausübung und damit nicht in den Schutzbereich dieser EMRK-Norm fällt (E. 2 b). Die Rekursinstanz hat - im Gegensatz zum Nichteintreten der kommunalen Behörde - das Feststellungsbegehren teilweise gutgeheissen, wonach die Wegweisung zu Unrecht erfolgt sei (E. 3 am Anfang). Soweit das vor der kommunalen Behörde geltend gemachte Begehren als blosser Aufsichtsbeschwerde zu verstehen ist, kann kein Rekurs erhoben werden, und das Nichteintreten der kommunalen Behörde ist nicht zu beanstanden (E. 3 a). Soweit das Begehren als eigentliches Feststellungsbegehren zu verstehen ist, ist die Voraussetzung eines hinreichenden aktuellen schutzwürdigen Interesses an der Feststellung zu prüfen (E. 3 b/aa). Ein solches Interesse liegt insofern nicht vor, als die Feststellung der Unrechtmässigkeit der beanstandeten Wegweisung von den damaligen konkreten Umständen abhängig ist, die jedoch ungeklärt geblieben sind und kaum wieder eintreten werden. Auf das Erfordernis eines *a k t u e l l e n* schutzwürdigen Interesses kann mangels

sich stellender Grundsatzfragen nicht verzichtet werden (E. 3 b/cc). --> BGE 1P.624/2000, 9. Januar 2001, Gutheissung

Verwaltungsgericht des Kantons Zürich: VB.2000.00248 Standard Suche | Erweiterte Suche | Hilfe Druckansicht Geschäftsnummer: VB.2000.00248 Entscheidart und -datum: Endentscheid vom 29.08.2000 Spruchkörper: 3. Abteilung/3. Kammer Weiterzug: Das Bundesgericht hat eine staatsrechtliche Beschwerde gegen diesen Entscheid am 09.01.2001 gutgeheissen und den Entscheid des Verwaltungsgerichts aufgehoben. Rechtsgebiet: Übriges Verwaltungsrecht Betreff: Wegweisung von öffentlichem Grund Wegweisung vom öffentlichen Grund (anlässlich einer Verteilung eines Vereinsjournals): Kein Anspruch auf eine mündliche Verhandlung gestützt auf Art. 6 EMRK, da das Verteilen eines Vereinsjournals in den Bereich allgemeiner Freiheitsausübung und damit nicht in den Schutzbereich dieser EMRK-Norm fällt (E. 2 b). Die Rekursinstanz hat - im Gegensatz zum Nichteintreten der kommunalen Behörde - das Feststellungsbegehren teilweise gutgeheissen, wonach die Wegweisung zu Unrecht erfolgt sei (E. 3 am Anfang). Soweit das vor der kommunalen Behörde geltend gemachte Begehren als blosser Aufsichtsbeschwerde zu verstehen ist, kann kein Rekurs erhoben werden, und das Nichteintreten der kommunalen Behörde ist nicht zu beanstanden (E. 3 a). Soweit das Begehren als eigentliches Feststellungsbegehren zu verstehen ist, ist die Voraussetzung eines hinreichenden aktuellen schutzwürdigen Interesses an der Feststellung zu prüfen (E. 3 b/aa). Ein solches Interesse liegt insofern nicht vor, als die Feststellung der Unrechtmässigkeit der beanstandeten Wegweisung von den damaligen konkreten Umständen abhängig ist, die jedoch ungeklärt geblieben sind und kaum wieder eintreten werden. Auf das Erfordernis eines aktuellen schutzwürdigen Interesses kann mangels sich stellender Grundsatzfragen nicht verzichtet werden (E. 3 b/cc). --> BGE 1P.624/2000, 9. Januar 2001, Gutheissung

Stichworte:  
AKTUELL AUFSICHTSBESCHWERDE BGE FESTSTELLUNGSKLAGE  
LEGITIMATION MÜNDLICHE VERHANDLUNG ÖFFENTLICHER GRUND  
POLIZEI-, SICHERHEITS- UND ORDNUNGSRECHT RECHTSSCHUTZINTERESSE  
WEGWEISUNG ZEITUNG

Rechtsnormen: Art. 6 EMRK § 74 GemeindeG § 21 lit. a  
VRG Publikationen: - keine - Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung)  
Gewichtung: 4 I. Am 7. Februar 1999 verteilten zwei Jugendliche, die Mitglieder des Vereins gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) sind, im Auftrag des VgT in der Nähe des Kinos ABC in Bülach auf öffentlichem Grund das Journal "VgT-Nachrichten". Dabei wurde einer der beiden von einem in Zivilkleidung vorbeigehenden Stadtpolizisten angesprochen, der im Verlaufe des folgenden Gespräches, dessen Inhalt aufgrund der vorliegenden Akten unklar und umstritten ist, beide Jugendliche aufforderte, die Passanten nicht zu belästigen und sich zu entfernen. Aufgrund dieses Vorfalls reichte der VgT am 10. Februar 1999 beim Stadtrat Bülach "Verwaltungsbeschwerde gegen einen unbekanntem Beamten der Stadtpolizei Bülach" ein mit dem Antrag, "es sei festzustellen, dass die Wegweisung von VgT-Aktivisten, die am 7.2.1999 in der Nähe des Kinos ABC Bülach auf öffentlichem Grund ein Journal verteilten, zu Unrecht erfolgte". Der Stadtrat Bülach beschloss am 10. März 1999, auf die Beschwerde im Sinn der Erwägungen nicht einzutreten. Nach der glaubwürdigen Darstellung des in den Vorfall involvierten Beamten G.P. habe sich dieser nicht als Kantonspolizist ausgegeben und habe er die Jugendlichen deswegen aufgefordert sich zu entfernen, weil er festgestellt habe, dass sich einer der beiden den Passanten und Kinobesuchern so in den Weg gestellt habe, dass diese dadurch behindert und "fast genötigt" worden seien, ein VgT-Journal entgegenzunehmen. Das Verhalten des Beamten sei daher nicht zu beanstanden; namentlich liege darin keine

Dienstverletzung und kein Disziplinarvergehen, welches ein Einschreiten nach Art. 47 ff. der städtischen Besoldungsverordnung erfordern würde. II. Dagegen erhob der VgT am 22. März 1999 Rekurs an den Bezirksrat Bülach, worin er sein Feststellungsbegehren wiederholte. Zur Begründung wurde vorgebracht, der Stadtrat habe sich einseitig auf die von der Sachverhaltsdarstellung des VgT abweichenden Aussagen des fehlbaren Beamten gestützt. Entgegen dessen Aussagen seien die Passanten nicht von einem der beiden Aktivisten behindert worden. Selbst wenn dem aber so gewesen wäre, habe kein Grund bestanden, die beiden Aktivisten wegzuweisen; diesfalls hätte die Aufforderung, die Passanten nicht zu behindern, genügt; die Wegweisung der beiden Aktivisten sei jedenfalls unverhältnismässig und damit rechtswidrig gewesen. Nach Durchführung eines doppelten Schriftenwechsels fasste der Bezirksrat am 16. Dezember 1999 Beschluss über die Angelegenheit. Dabei stellte er in Dispositiv Ziffer I "im Sinn der Erwägungen" fest, "dass die VgT-Aktivisten berechtigt gewesen sind, Journale auf öffentlichem Grund zu verteilen, soweit Dritte nicht unverhältnismässig behindert worden sind". Als zulässiges Rechtsmittel wurde der Rekurs an den Regierungsrat bezeichnet. Der Bezirksrat erwog, das Verteilen von Flugblättern auf öffentlichem Grund sei verfassungsrechtlich durch verschiedene Freiheitsrechte gewährleistet; Einschränkungen einer derartigen Nutzung des öffentlichen Grundes seien nur zulässig, sofern sie auf gesetzlicher Grundlage beruhten, einem öffentlichem Interesse dienten und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahrten; sodann sei "auch der Schutz von Grundrechten Dritter zu beachten und zu garantieren". Hieraus ergebe sich für den vorliegenden Fall, "dass in positivem Sinn festzustellen ist, dass die VgT-Aktivisten berechtigt gewesen sind, Journale auf öffentlichem Grund zu verteilen, soweit Dritte – wegen des Schutzes ihrer Grundrechte – wiederum nicht unverhältnismässig behindert worden sind". III. Dagegen erhob der VgT am 10. Januar 2000 Rekurs an den Regierungsrat mit den Anträgen, es sei festzustellen, dass der Beschluss des Bezirksamtes Bülach eine Rechtsverweigerung darstelle (1); es sei in Aufhebung des Entscheids des Stadtrats Bülach festzustellen, dass die Wegweisung von VgT-Aktivisten am 7. Februar 1999 in der Nähe des Kinos ABC in Bülach auf öffentlichem Grund zu Unrecht erfolgte (2); eventuell sei die Sache zur Behandlung an den Bezirksrat zurückzuweisen (3), unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des fehlbaren Polizeibeamten, eventuell zu Lasten der Stadt Bülach. Zur Begründung wurde vorgebracht, mit der Weigerung, die Widerrechtlichkeit der Wegweisung festzustellen, habe der Bezirksrat eine Rechtsverweigerung begangen. Die Wegweisung sei widerrechtlich aus den Gründen, die in der Rekurschrift an den Bezirksrat dargelegt worden seien, auf welche verwiesen werde. Schliesslich habe der Bezirksrat das Öffentlichkeitsgebot gemäss Art 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) missachtet, indem er entgegen dem ausdrücklichen Antrag des Beschwerdeführers keine öffentliche Verhandlung durchgeführt habe. Eine solche Verhandlung sei im zweitinstanzlichen Rechtsmittelverfahren nachzuholen. Im Rekursverfahren vor Regierungsrat verzichteten der Stadtrat und der Bezirksrat Bülach auf Vernehmlassung. Der Regierungsrat beschloss am 5. Juli 2000, auf den Rekurs nicht einzutreten und die Akten dem Verwaltungsgericht zu überweisen. Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung: 1. Zur Behandlung des Rekurses vom 10. Januar 2000 gegen den Beschluss des Bezirksamtes Bülach vom 16. Dezember 1999 ist nicht der Regierungsrat, sondern nach § 19c Abs. 2 in Verbindung mit § 41 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959/ 8. Juni 1997 (VRG) das Verwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz funktionell und sachlich zuständig. Das ergibt sich ohne weiteres daraus, dass der vom Bezirksrat Bülach überprüfte Beschluss des

Stadtrats Bülach vom 10. März 1999 unter keinen der in § 43 Abs. 1 VRG genannten Ausnahmetatbestände fällt; nähere Erörterungen zum Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens, wie sie der Regierungsrat in seinem Nichteintretens- und Überweisungsbeschluss angestellt hat, erübrigen sich. 2. a) Weil der Regierungsrat dem Beschwerdegegner sowie der Vorinstanz bereits Gelegenheit zur Einreichung einer Vernehmlassung eingeräumt hat, erübrigt sich die Anordnung eines Schriftenwechsels nach § 58 VRG. b) Eine mündliche Verhandlung ist nicht durchzuführen. Die Anordnung einer solchen Verhandlung nach § 59 VRG steht im Ermessen des Gerichts. Art. 6 Abs. 1 EMRK verschafft einem Beschwerdeführer einen Anspruch auf mündliche Verhandlung nur in Fällen, in denen eine zivilrechtliche Streitigkeit oder eine strafrechtliche Anklage im Sinn dieser Konventionsbestimmung vorliegt. Beides trifft hier nicht zu. Insbesondere geht es nicht um eine zivilrechtliche Streitigkeit. Der vorliegende Streitfall betrifft die Benützung des öffentlichen Grundes zu ideellen Zwecken. Nach einer überzeugenden Lehrmeinung (Ruth Herzog, Art. 6 EMRK und kantonale Verwaltungsrechtspflege, Bern 1995, S. 175 ff.), der sich das Verwaltungsgericht angeschlossen hat (RB 1999 Nr. 33), ist zu unterscheiden, ob die auf dem öffentlichen Grund beabsichtigte Tätigkeit oder Vorkehr in den Bereich allgemeiner Freiheitsausübung fällt oder ob die ersuchende Person ein Schutzbedürfnis wirtschaftlich-pekuniärer oder persönlichkeitsrechtlicher Art darzutun vermag; nur bei einem derartigen Schutzbedürfnis wirtschaftlicher oder persönlichkeitsrechtlicher Art fallen Streitigkeiten über die Nutzung des öffentlichen Grundes in den Anwendungsbereich von Art. 6 Abs. 1 EMRK. Wie angemerkt werden kann, war der Bezirksrat zur Anordnung einer öffentlichen Verhandlung nach Art. 6 Abs. 1 EMRK von vornherein deswegen nicht verpflichtet, weil er auch in seiner rechtsprechenden Funktion keine gerichtliche Instanz im Sinn dieser Konventionsbestimmung ist (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 19 N. 82, § 52 N. 11). 3. Der Stadtrat Bülach ist auf das Begehren, "es sei festzustellen, dass die Wegweisung von VgT-Aktivist\*innen, die am 7.2.1999 in der Nähe des Kinos ABC Bülach auf öffentlichem Grund ein Journal verteilten, zu Unrecht erfolgte", nicht eingetreten. Den dagegen erhobenen Rekurs hat der Bezirksrat Bülach sinngemäss teilweise gutgeheissen, indem er anstelle des Stadtrats "im Sinne der Erwägungen" feststellte, "dass die VgT-Aktivist\*innen berechtigt gewesen sind, Journale auf öffentlichem Grund zu verteilen, soweit Dritte nicht unverhältnismässig behindert worden sind". Mit der vorliegenden Beschwerde rügt der Beschwerdeführer, dass seinem Feststellungsbegehren nicht entsprochen worden ist. a) Das Feststellungsbegehren des Beschwerdeführers kann sinngemäss auch als Aufsichtsbeschwerde verstanden werden, nämlich insofern, als die angestrebte Feststellung die Grundlage für die Verhängung von Sanktionen gegenüber dem involvierten Polizeibeamten bilden würde. So ist es offenbar vom Stadtrat Bülach – zumindest unter anderem – aufgefasst worden. Bei der Aufsichtsbeschwerde handelt es sich um einen blossen Rechtsbehelf, der keinen Anspruch auf einen förmlichen Beschwerdeentscheid gibt; dementsprechend kann gegen den ablehnenden Bescheid auf eine Aufsichtsbeschwerde kein Rekurs erhoben werden (Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 19-28 N. 30 und 43). Aus dieser Sicht ist es nicht zu beanstanden, wenn der Stadtrat Bülach auf das streitige Begehren, soweit er es als Aufsichtsbeschwerde verstanden hat, nicht eingetreten ist. b) Zu prüfen bleibt, ob der Stadtrat Bülach auf das ihm gestellte Begehren zu Recht auch insoweit nicht eingetreten ist, als dieses Gesuch als - eigentliches - Feststellungsbegehren zu verstehen ist. aa) Dem Begehren um Erlass einer Feststellungsverfügung ist zu entsprechen, wenn der

Gesuchsteller ein schutzwürdiges Interesse an der angeforderten Feststellung hat. Ist diese verfahrensrechtliche Voraussetzung erfüllt, bedeutet dies – ähnlich wie bei der Erhebung eines Rechtsmittels gegen eine Anordnung – lediglich, dass Anspruch auf materielle Prüfung der mit dem Feststellungsbegehren aufgeworfenen Fragen besteht. Deswegen sind für die Bejahung eines schutzwürdigen Interesses zunächst die gleichen Kriterien wie bei der Rekurslegitimation massgebend, darüber hinaus aber auch spezifische Kriterien für die Schutzwürdigkeit des Feststellungsinteresses: Über den Bestand, Nichtbestand oder Umfang öffentlichrechtlicher Rechte und Pflichten muss Unklarheit bestehen. Das Feststellungsinteresse muss sodann in dem Sinn aktuell sein, dass der Gesuchsteller bei der Verweigerung Gefahr laufen würde, Massnahmen zu treffen oder zu unterlassen mit der Folge, dass ihm daraus Nachteile erwachsen könnten. Ferner muss Gegenstand der angeforderten Feststellungsverfügung ein konkretes Rechtsverhältnis sein. Ausgeschlossen sind damit Feststellungsbegehren zur Ermittlung von Tatsachen sowie solche zur Klärung bloss theoretischer oder abstrakter Rechtsfragen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 19 N. 60 f.).

bb) Wie vorab festzuhalten ist, kann vorliegend ein schutzwürdiges Interesse des Beschwerdeführers an der angeforderten Feststellung nicht schon deswegen verneint werden, weil er ein Verein ist, während die nachgesuchte Feststellung das Verhalten einiger seiner Mitglieder betrifft. Unabhängig davon, ob die Voraussetzungen der egoistischen Verbandsbeschwerde erfüllt sind, ist der Beschwerdeführer als Verein vom genannten Vorfall betroffen, weil dabei von ihm herausgegebene Journale verteilt worden sind.

cc) Hingegen fehlt es bezüglich der vom Beschwerdeführer angestrebten Feststellung an den Voraussetzungen, die spezifisch das Vorliegen eines schutzwürdigen Feststellungsinteresses betreffen. Das Verteilen von Drucksachen und Zeitungen, welche für die ideellen Anliegen des VgT werben, auf öffentlichem Grund ist zulässig. Besondere Umstände vorbehalten, die hier nicht in Frage stehen (zum Vorliegen solcher Umstände vgl. RB 1999 Nr. 44), stellt eine derartige Nutzung des öffentlichen Grundes noch keinen gesteigerten Gemeingebrauch dar und unterliegt daher auch nicht der Bewilligungspflicht. Es handelt sich nicht um eine bewilligungspflichtige Veranstaltung im Sinn von Art. 27 der Polizeiverordnung der Stadt Bülach vom 10. Mai 1995, jedenfalls dann nicht, wenn diese kommunale Bestimmung verfassungskonform ausgelegt wird. Von dieser Rechtslage sind im vorliegenden Verfahren auch der Stadtrat und der Bezirksrat Bülach ausgegangen. Letzterer hat diese Beurteilung wie erwähnt in teilweiser Gutheissung des Rekurses zum Gegenstand eines förmlichen Feststellungsentscheides gemacht. Es fragt sich allerdings, ob der von ihm getroffene Feststellungsentscheid (der dem vom Beschwerdeführer angestrebten Entscheid inhaltlich nicht entspricht) dem Grundsatz widerspricht, dass Feststellungsbegehren nicht der Klärung theoretischer, abstrakter Rechtsfragen dienen dürfen. Soweit die angestrebte Feststellung über einen konkreten Vorfall in der Vergangenheit dem Gesuchsteller als Beurteilungsgrundlage für sein künftiges Verhalten dienen kann, ist ein schutzwürdiges Interesse auch in solchen Fällen zu bejahen. So betrachtet, war der Feststellungsentscheid des Bezirksamtes zulässig. Der Beschwerdeführer will sich indessen mit der Feststellung des Bezirksamtes nicht begnügen, sondern beharrt auf einem weiter gehenden Feststellungsentscheid, wonach die Wegweisung der beiden VgT-Aktivistinnen am 7. Februar 1999 in der Nähe des Kinos ABC in Bülach auf öffentlichen Grund durch einen Polizeibeamten unrechtmässig gewesen sei. Die Beantwortung dieser Frage hängt von den näheren Umständen ab, unter denen sich der Vorfall abspielte und die ungeklärt und umstritten sind. Soll der die Würdigung eines vergangenen Ereignisses betreffende Feststellungsentscheid dem Gesuchsteller ein taugliche Beurteilungsgrundlage für sein

künftiges Verhalten abgeben, setzt dies voraus, dass sich Letzteres unter gleichen oder annähernd gleichen Umständen abspielt. Da dies kaum der Fall sein dürfte, ist ein hinreichendes aktuelles Interesse zu verneinen. Diese Beurteilung steht im Einklang mit der Praxis zum Erfordernis eines aktuellen Rechtsschutzinteresses im Zusammenhang mit der Rekurs- und Beschwerdelegitimation. Danach ist auf das Erfordernis des aktuellen Interesses nur dann zu verzichten, wenn es um eine Grundsatzfrage geht, über die sonst kaum je ein rechtzeitiger Entscheid gefällt werden könnte und die sich jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnte (BGE 111 Ib 56 E. 2 S. 59; RB 1998 Nr. 41, 1987 Nr. 5). Eine Frage, der in diesem Sinn grundsätzliche Bedeutung zukäme, steht im vorliegenden Fall nicht zur Entscheidung an. Es ist daher nicht rechtsverletzend, wenn der Bezirksrat Bülach davon abgesehen hat, die näheren Umstände des streitbetreffenden Vorfalles beweismässig abzuklären, gestützt darauf zu beurteilen, ob die in der Fragestellung des Beschwerdeführers implizierte Behauptung einer "Wegweisung" zutrefte und bejahendenfalls mittels förmlichem Entscheid die vom Beschwerdeführer gestellte Frage zu beantworten, ob die Wegweisung unrechtmässig gewesen sei. ... Demgemäss entscheidet das Verwaltungsgericht: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. 2. ...

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