

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2001.00043 vom 31. Mai 2001

ZH Verwaltungsgericht, 2001-05-31, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2001.00043

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2001.00043 du 31 mai 2001

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2001.00043 del 31 maggio 2001

Regeste

Wegweisung von öffentlichem Grund (Wiederaufnahme des Verfahrens VB.2000.00248) | Wegweisung vom öffentlichen Grund (anlässlich einer Verteilung eines Vereinsjournals) (Wiederaufnahme des Verfahrens VB.2000.00248 nach Aufhebung durch Bundesgericht): Ausgangspunkt: Feststellungsbegehren, wonach die Wegweisung von Vereinsaktivisten infolge des Verteilens von Vereinsjournalen zu Unrecht durch einen Polizisten erfolgt sei. - Zulässig ist eine Wegweisung namentlich dann, wenn Passanten derart aufdringlich angesprochen werden, dass deren ausdrücklicher Wunsch, in Ruhe gelassen zu werden, nicht respektiert wird (E. 1c a.A.). Aufgrund der Akten ergab sich in der konkreten Situation keine Belästigung von Passanten (E. 1c a.E.). Zudem erweist sich unter grundrechtlicher Sichtweise die Wegweisung unabhängig davon als unzulässig, ob tatsächlich die Verteilaktion selber oder aber die gleichentags aufgehängten Vereinsplakate die Wegweisung veranlassten (E. 1d, e a.A.): Zwar liegt eine hinreichende gesetzliche Grundlage vor (E. 1e/aa). Es fehlt jedoch an einem öffentlichen Interesse, wenn die Aktivisten weggewiesen werden, ohne dass ein Belästigung vorliegt (E. 1e/bb). Wenn die Aktivisten lediglich wegen der gleichentags aufgehängten Plakate weggewiesen worden sind, so erweist sich dies als unverhältnismässig (E. 1e/cc). Gutheissung.

Erwägungen

E. 1

Wie das Bundesgericht in seinen Erwägungen ausgeführt hat, bildet Gegenstand des vom Beschwerdeführer beim Stadtrat Bülach eingereichten Feststellungsbegehrens, "ob seine Aktivisten in ihrem Bestreben, möglichst viele Broschüren unter die Leute zu bringen, die Passanten in einer unzumutbaren Weise belästigten und ob der dazu gestossene Polizeibeamte deswegen berechtigt gewesen sei, sie wegzuweisen". Für die materielle Beurteilung dieses Begehrens sind drei Fragen relevant: erstens ob die Jugendlichen bei ihrer Aktion Passanten "belästigt" haben, zweitens ob Stadtpolizist A sie bei seiner Intervention "weggewiesen" habe und drittens, ob eine solche Wegweisung rechtswidrig gewesen sei. Die ersten beiden Gesichtspunkte betreffen zur Hauptsache Tatfragen; die im dritten Gesichtspunkt involvierte Rechtsfrage stellt sich nur, wenn tatsächlich eine Wegweisung erfolgt ist, und ihre Beantwortung hängt davon ab, ob und in welcher Weise das Verteilen der Broschüren mit einer "Belästigung" bzw. Behinderung der Passanten verbunden war. a) Im auf Strafanzeige von Dr. X hin eröffneten Strafverfahren gegen A betreffend Nötigung, Amtsanmassung und Amtsmissbrauch im Sinn von Art. 181, 287 und 312 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) ging es um den nämlichen Sachverhalt wie im vorliegenden Verfahren; allerdings war er im Strafverfahren im Hinblick auf die dort in Betracht gezogenen Straftatbestände abzuklären, wozu die (im vorliegenden Verfahren

beigezogenen) Einvernahmen des Angeschuldigten und der beiden als Zeugen aussagenden Jugendlichen B und C erfolgten. Gestützt auf deren Aussagen und ihre beweismässige und strafrechtliche Würdigung verfügte der Bezirksanwalt am 19. April 1999 die Einstellung des Strafverfahrens. Der Einzelrichter in Strafsachen des Bezirks Bülach wies den dagegen von den beiden involvierten Jugendlichen B und C erhobenen Rekurs am 16. August 1999 ab. Die dagegen von den Rekurrenten erhobene Nichtigkeitsbeschwerde wies die III. Strafkammer des Obergerichts am 6. März 2000 ab. b) Nach den im Wesentlichen übereinstimmenden Sachverhaltsdarstellungen in der Einstellungsverfügung des Bezirksanwalts, dem Rekursentscheid des Einzelrichters und dem Beschwerdeentscheid des Obergerichts, welche auf einer Würdigung der genannten Einvernahmen beruhen, spielte sich der fragliche Vorfall wie folgt ab: Die beiden Jugendlichen, welche Mitglieder des VgT sind, verteilten am Sonntag, 7. Februar 1999, im Anschluss an die Nachmittagsvorstellung des Films "Babe" im Bülacher Kino ABC auf dem Trottoir das Journal "VgT-Nachrichten". A, welcher mit seiner Familie die Filmvorstellung besucht hatte und nicht im Dienst war, sprach den einen Jugendlichen an und fragte ihn, was er verteile. Nachdem sich A als Polizeibeamter zu erkennen gegeben hatte, bezeichnete er das Journal als "dem Dr.X sein Seich"; nach einer emotionsgeladenen Diskussion wies er die beiden Jugendlichen an, zusammenzupacken und nach Hause zu gehen. Die Jugendlichen kamen dieser Aufforderung schliesslich nach, indem sie sich auf die andere Strassenseite begaben, wo sie vom Stiefvater eines der beiden mit dem Auto abgeholt wurden. Keine vollständige Klärung brachten die Einvernahmen bezüglich folgender Umstände (vgl. Einstellungsverfügung des Bezirksanwalts, Ziff. III S. 3): Gemäss Zeugenaussagen der beiden Jugendlichen hat sich A anlässlich des Vorfalles als Kantonspolizist bezeichnet, während dieser gegenüber einem der beiden Jugendlichen entsprechend seiner tatsächlichen Funktion erklärt haben will, er sei Polizist in der Stadt Bülach. Ferner blieb strittig, aus welchem Grund A die beiden Jugendlichen aufforderte wegzugehen. Nach seiner Darstellung tat er dies nicht, jedenfalls nicht primär wegen ihrer damaligen Aktion in der Nähe des Kinos ABC, sondern deshalb, weil gleichentags in der Stadt Bülach ohne Bewilligung Plakate des VgT aufgeklebt worden waren und er die beiden Jugendlichen als mögliche Urheber dieser Aktion verdächtigte. c) Eine unzumutbare und daher eine polizeiliche Wegweisung allenfalls rechtfertigende "Belästigung" kann dort angenommen werden, wo das Ansprechen von Passanten und das damit verbundene Verteilen von Flugblättern oder Zeitungen aufgrund der örtlichen Verhältnisse zu eigentlichen Verkehrsbehinderungen führt, ferner dort, wo das Ansprechen in einer derart aufdringlichen Weise erfolgt, dass der ausdrückliche Wunsch der Passanten, in Ruhe gelassen zu werden, nicht respektiert wird (vgl. BGE 125 I 369 E. 7b S. 385). Aus den vor Bezirksanwalt erfolgten Einvernahmen von A, B und C ergibt sich, dass die beiden Jugendlichen beim Verteilen des Journals in der Nähe des Bülacher Kinos am Sonntag, 7. Februar 1999, keine Passanten, namentlich nicht solche, die die Filmvorstellung besucht hatten, im dargelegten Sinn behinderten oder sonst belästigten. Diesem Schluss stehen insbesondere die Aussagen von A in der zweiten Einvernahme nicht entgegen: Danach fühlte er sich zwar selber "belästigt"; nach eigener Darstellung empfand er jedoch als Belästigung lediglich die Tatsache, dass "mir jemand in Form von Prospekten sagen wollte, was ich zu tun hätte", ferner den Umstand, dass das Journal an einem Sonntag verteilt worden sei und dass für die fragliche Meinungsäusserung an den Film "Babe", der auch von Kindern besucht werde, angeknüpft worden sei. - Darin kann keine Behinderung oder Belästigung von Passanten in dem Sinn erblickt werden, dass Letzere in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt worden

wären. d) Laut insoweit übereinstimmender Darstellung der einvernommenen Beteiligten hat A die beiden Jugendlichen nach einer emotionsgeladenen Diskussion aufgefordert, wegzugehen. Nach seiner Darstellung will er dies allerdings nicht wegen des Verteilens der VgT-Nachrichten in der Nähe des Kinos, sondern deswegen getan haben, weil gleichentags in der Stadt Bülach ohne Bewilligung Plakate des VgT aufgeklebt worden waren und er die beiden Jugendlichen als mögliche Urheber dieser Aktion verdächtigte. Wie es sich damit verhält, muss nicht näher geklärt werden; desgleichen kann im vorliegenden Zusammenhang offen bleiben, ob die von ihm angesprochene weitere Aktion des VgT (Aufkleben von Plakaten des VgT auf öffentlichem Grund am gleichen Tag) einer Bewilligungspflicht unterlag und ohne Bewilligung erfolgte sowie ob sie von den gleichen Jugendlichen durchgeführt worden war. Denn zum einen besteht zwischen beiden Aktionen ein enger Zusammenhang, indem es sich bei beiden um Meinungsäusserungen des Beschwerdeführers zu propagandistischen Zwecken handelte; nach dessen Auffassung war die streitbetreffende Wegweisung anlässlich der Flugblattaktion auch dann unzulässig, wenn hierfür die Plakataktion ergänzendes oder gar alleiniges Motiv gebildet haben sollte; das Feststellungsbegehren des Beschwerdeführers (dass die Wegweisung von VgT-Aktivisten am 7. Februar 1999 in der Nähe des Kinos ABC in Bülach auf öffentlichem Grund zu Unrecht erfolgt sei) kann daher ohne weiteres dahin verstanden werden, dass er die Unrechtmässigkeit der Wegweisung auch für den Fall festgestellt haben will, dass bezüglich der Modalitäten und Motive der Wegweisung die Sachdarstellung von A zutreffen sollte. Zum andern erweist sich die Wegweisung, wie sich aus der folgenden Erwägung ergibt, unter beiden Varianten des Sachverhalts, als unverhältnismässig und damit als rechtswidrig. e) Das durch Art. 16 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; vorher ungeschriebenes verfassungsmässiges Recht des Bundes) und Art. 10 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) gewährleistete Recht, seine Meinung ungehindert zu äussern und zu verbreiten, gilt auch auf öffentlichem Grund. Wie das Verwaltungsgericht bereits im aufgehobenen Urteil vom 29. August 2000 erkannt hat, unterlag die streitbetreffende Aktion (Verteilen der VgT-Nachrichten beim Kino ABC an Passanten) keiner Bewilligungspflicht. Die bewilligungsfreie Nutzung des öffentlichen Grundes zwecks propagandistischer Verbreitung von Meinungen kann jedoch – wie die bewilligungspflichtige Nutzung, für welche eine Bewilligung erteilt wurde – mit repressiven Massnahmen eingeschränkt oder unterbunden werden, sofern bei der Ausübung die öffentliche Ordnung gestört wird. Zu beachten sind dabei allerdings die allgemeinen verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Einschränkungen von Grundrechten (Art. 36 BV). Danach müssen solche Einschränkungen auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein, den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahren sowie den Kerngehalt der Grundrechte unangetastet lassen. aa) Gemäss Art. 67 PolizeiV sind die Polizeiorgane berechtigt, die nötigen Kontrollen durchzuführen und die für die Wiederherstellung rechtmässiger Zustände notwendigen Anordnungen zu treffen. Diese Bestimmung bildet eine hinreichende gesetzliche Grundlage, Personen, die bei der Nutzung öffentlichen Grundes zu Zwecken der Werbung oder Propaganda Passanten in unzumutbarer Weise behindern oder belästigen, polizeilich wegzuweisen. Es kann daher dahingestellt bleiben, ob die polizeiliche Generalklausel für eine so motivierte Wegweisung eine hinreichende Grundlage bilden würde (vgl. dazu BGE 125 I 369 E. 6d S. 383). Wie anzumerken ist, setzt die mit dieser Bestimmung den Polizeiorganen eingeräumte Berechtigung selbstverständlich voraus, dass Angehörige der Polizei diesbezüglich erkennbar als Polizeibeamte und damit als

Amtspersonen auftreten. Dies traf im vorliegenden Fall zu, hat sich doch A gegenüber den beiden Jugendlichen als Polizeibeamter zu erkennen gegeben und mussten diese nach den gesamten Umständen annehmen, er handle in amtlicher Funktion (vgl. allerdings E. 5b der Verfügung des Einzelrichters in Strafsachen des Bezirks Bülach vom 16. August 1999 betreffen die Anschuldigung des Amtsmissbrauches, wo der hoheitliche und amtliche Charakter der streitbetroffenen Aufforderung als fraglich bezeichnet wird). bb) Es liegt im öffentlichen Interesse, Polizeigüter wie die öffentliche Ordnung und Sicherheit zu schützen. Dazu gehört auch das Interesse an einer möglichst reibungslosen Abwicklung des Strassenverkehrs einschliesslich des Fussgängerverkehrs. Sodann haben Passanten einen grundrechtlich geschützten Anspruch darauf, nicht in unzumutbar aufdringlicher Weise von Personen, die sie auf öffentlichem Grund zu Propaganda- und Werbezwecke ansprechen, belästigt zu werden. Die polizeiliche Wegweisung von Aktivisten auf öffentlichem Grund kann daher bei Vorliegen entsprechender Behinderungen oder Belästigungen durchaus durch ein öffentliches Interesse gedeckt und insofern mit der Meinungsäusserungsfreiheit der Aktivisten vereinbar sein. Im vorliegenden Fall bestehen jedoch wie erwähnt keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass das Verteilen der VgT-Journale in der Nähe des Kinos ABC mit solchen Behinderungen und Belästigungen verbunden war. Soweit die Wegweisung gerade wegen dieser Aktion erfolgt sein sollte, erweist sie sich mangels eines öffentlichen Interesses als unvereinbar mit der Meinungsäusserungsfreiheit der beiden Jugendlichen. cc) Nach der Darstellung von A hat er allerdings wie erwähnt die beiden Jugendlichen vorab deswegen weggewiesen, weil gleichentags in der Stadt Bülach ohne Bewilligung Plakate des VgT aufgeklebt worden waren und er die beiden Jugendlichen als mögliche Urheber dieser Aktion verdächtigte. Selbst wenn diese Darstellung einschliesslich der genannten Verdächtigung den Tatsachen entsprechen sollte, lag hierin kein zureichender Grund, die beiden Jugendlichen von ihrem Standort in der Nähe des Kino ABC wegzuweisen und in ihnen so das Verteilen der VgT-Journale zu verunmöglichen, wofür sie im Hinblick auf die Vorführung des Filmes "Babe" bewusst den genannten Ort und Zeitpunkt gewählt hatten. Zwar besteht ein öffentliches Interesse daran, Personen, welche ohne die erforderliche Bewilligung Plakate auf öffentlichem Grund aufhängen, zur Rechenschaft zu ziehen. Das vom Polizeibeamten gewählte Vorgehen, zu diesem Zweck die beiden Jugendlichen von ihrem Standort wegzuweisen und sie so an der weiteren Ausübung einer anderen, legalen Aktion zu hindern, erweist sich jedenfalls als unverhältnismässiger Eingriff in deren Meinungsäusserungsfreiheit. f) In Gutheissung der Beschwerde und unter Aufhebung des Beschlusses des Stadtrats Bülach vom 10. März 1999 und des Rekursentscheids des Bezirksrats Bülach vom 16. Dezember 1999 ist demnach festzustellen, dass die Wegweisung von VgT-Aktivisten, die am 7. Februar 1999 in der Nähe des Kinos ABC in Bülach auf öffentlichem Grund ein Journal verteilten, zu Unrecht erfolgte. ... Demgemäss entscheidet das Verwaltungsgericht: 1. In Gutheissung der Beschwerde und unter Aufhebung des Beschlusses des Stadtrats Bülach vom 10. März 1999 und des Rekursentscheids des Bezirksrats Bülach vom 16. Dezember 1999 wird festgestellt, dass die Wegweisung von VgT-Aktivisten, die am 7. Februar 1999 in der Nähe des Kinos ABC in Bülach auf öffentlichem Grund ein Journal verteilten, zu Unrecht erfolgte. ...

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