

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00005 vom 10. September 2015

ZH Verwaltungsgericht, 2015-09-10, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2015.00005](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2015.00005)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00005 du 10 septembre 2015

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00005 del 10 settembre 2015

## Regeste

Benützung des öffentlichen Grundes zu Sonderzwecken | Benützung des öffentlichen Grundes zu Sonderzwecken: Kundgebung in einem Wohnquartier. Das Gesuch des Beschwerdeführers um Bewilligung einer Kundgebung in einer Quartierstrasse wurde vom Gemeinderat mangels Mitwirkung im Bewilligungsverfahren abgewiesen, nachdem er um Mitteilung des Grundes der Kundgebung gebeten wurde, diesen jedoch nicht mitteilte. Somit konnte keine Interessenabwägung vorgenommen werden. Es wäre dem Beschwerdeführer jedoch möglich gewesen, sein Begehren zu präzisieren. Die Ablehnung des Gesuchs erweist sich als verhältnismässig, zumal auch der Beschwerdeführer selber Störaktionen befürchtete. Beschwerdelegitimation gegeben, obwohl Kundgebungszeitpunkt bereits verstrichen ist. Anordnung, die sich jederzeit wiederholen könnte und sonst der behördlichen oder gerichtlichen Überprüfung regelmässig entzogen bliebe (E. 1.2). Rechtsgrundlagen zum grundrechtlichen Schutz von Demonstrationen als gesteigerter Gemeingebrauch öffentlichen Grundes (E. 3). Genügende gesetzliche Grundlage in der Polizeiverordnung (E. 4.1). Ein Vergleich mit Bewilligungen in anderen Gemeinden ist nicht von Belang, da es auf die Umstände des Einzelfalls ankommt (E. 4.2). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung VB.2015.00005 Urteil der 3. Kammer vom 10. September 2015 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Gerichtsschreiberin Cyrielle Söllner Tropeano. In Sachen Verein A, vertreten durch B, Beschwerdeführer, gegen Gemeinderat C, Beschwerdegegner, betreffend Benützung des öffentlichen Grundes zu Sonderzwecken, hat sich ergeben: I. A. Am 30. Juli 2014 ersuchte der Verein A die Gemeindeverwaltung C um Bewilligung einer Tierschutzkundgebung unter Leitung von B am Sonntag, 10. August 2014, zwischen 10.30–11.03 Uhr im Bereich D. Die Anzahl der Teilnehmenden belaufe sich auf ca. sieben Personen und der Verkehr werde nicht behindert. In der Folge ersuchte die Gemeindeverwaltung den Verein A um Mitteilung des Grundes für die geplante Kundgebung. Der Verein A verweigerte die Auskunft. Mit Verfügung vom 5. August 2014 lehnte der Sicherheitsvorstand des Gemeinderats C das Gesuch mangels Mitwirkung im Bewilligungsverfahren ab. B. Eine am 8. August 2014 gegen die Verfügung des Sicherheitsvorstandes erhobene Einsprache des Vereins A wies der Gemeinderat mit Beschluss vom 2. September 2014 ab. II. Mit Rekurs vom 11. September 2014 gelangte der Verein A an den Statthalter des Bezirks Dielsdorf und beantragte die Feststellung, dass das Gesuch des Vereins A um Bewilligung einer Tierschutzkundgebung in C zu Unrecht abgewiesen worden sei. Der Statthalter wies den Rekurs am 23. Dezember 2014 ab, unter

Kostenfolge zulasten des Vereins A. III. Am 5. Januar 2015 erhob der Verein A Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte die Aufhebung des Rekursentscheids vom 23. Dezember 2014 und die Feststellung, dass das Gesuch vom 30. Juli 2014 um Bewilligung einer Tierschutzkundgebung in C zu Unrecht abgewiesen worden sei. Das Statthalteramt verwies mit Schreiben vom 19. Januar 2015 auf den Rekursentscheid und verzichtete im Übrigen auf eine Vernehmlassung. Der Gemeinderat C erstattete keine Beschwerdeantwort. Die Kammer erwägt:

1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a und Abs. 3 sowie § 19b Abs. 2 lit. d des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. 1.2 Indem der Beschwerdeführer beantragt, es sei festzustellen, dass sein Gesuch zu Unrecht abgewiesen worden sei, meint er sinngemäss, es sei auf das Erfordernis des aktuellen Rechtsschutzinteresses zu verzichten, obwohl es um eine in der Vergangenheit liegende Kundgebung geht, welche am 10. August 2014 hätte stattfinden sollen. Die Beschwerdelegitimation setzt ein aktuelles Rechtsschutzinteresse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Anordnung voraus. Auf dieses Erfordernis kann ausnahmsweise verzichtet werden, sofern eine Anordnung zu beurteilen ist, die sich nach ihrer Art und ihrem Gegenstand jederzeit wiederholen kann und die sonst der behördlichen oder gerichtlichen Überprüfung regelmässig entzogen bliebe, sodass die rechtliche Klärung einer Grundsatzfrage nie erfolgen könnte (vgl. Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 21 N. 25; RB 1998 Nr. 41 E. 2b; BGE 131 II 670 E. 1.2). Dies ist vorliegend der Fall, weshalb auf die Beschwerde des Beschwerdeführers einzutreten ist. 1.3 Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass die Klärung der Rechtmässigkeit der Frist gemäss Art. 44 Abs. 1 der Polizeiverordnung (PolVO) der Gemeinde C vom 1. Januar 2012, wonach Bewilligungsgesuche aller Art mindestens drei Wochen vor dem Anlass schriftlich begründet der Sicherheitsabteilung einzureichen sind, vorliegend mangels Beschwer unstrittig nicht Verfahrensgegenstand bildet. Obgleich der Beschwerdeführer sein Gesuch erst rund zehn Tage vor der geplanten Kundgebung gestellt hatte, wurde das Gesuch von der Gemeinde materiell behandelt. 2. 2.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, die Bewilligung einer Kundgebung dürfe nicht vom "Grund", das heisse vom Sinn und Zweck der Kundgebung und vom Inhalt des Appells an die Öffentlichkeit abhängig gemacht werden. Er habe ein Interesse daran, dass der Grund der Kundgebung nicht vorzeitig bekannt werde, um Störungen seitens der Gegnerschaft zu vermeiden. Dass es sich um eine Tierschutz-Kundgebung handle, sei im Gesuch deklariert gewesen, ebenso die Anzahl der Teilnehmenden und dass der Verkehr nicht behindert werde. Mehr Angaben seien für eine objektive Prüfung des Gesuchs nicht nötig gewesen, und auf das Amtsgeheimnis sei ohnehin kein Verlass. Die beantragte Kundgebung sei daher gegen die Verfassung und die europäische Menschenrechtskonvention [EMRK] verstossend abgewiesen worden, stünden doch öffentliche Strassen für die Ausübung der Kundgebungsfreiheit ausdrücklich zur Verfügung. Der Gemeinderat habe auch keine genaueren Informationen über den Ablauf der Kundgebung verlangt, sondern lediglich das Motiv wissen wollen. Die Bewilligungsbehörde habe sich aber keine Meinung darüber zu bilden, ob der Appell an die Öffentlichkeit inhaltlich berechtigt bzw. mit seiner politischen Einstellung zum Tierschutz verträglich sei oder nicht oder ob sich jemand gestört oder provoziert fühlen könnte. Schliesslich habe das Statthalteramt den Beschwerdeführer und dessen Präsidenten sinngemäss als gefährlich für die öffentliche Sicherheit dargestellt, weshalb eine

Kundgebungsbewilligung nur zurückhaltend zu erteilen sei. Einer ähnlichen Mentalität, eine Kundgebungsbewilligung aufgrund eines Pauschalverdachtes zu verweigern, habe das Bundesgericht indessen mit Entscheid vom 19. Dezember 2011 (1C\_322/2011) eine Abfuhr erteilt, indem es auf solche Argumente überhaupt nicht eingegangen sei. 2.2 Die Vorinstanz stellte sich auf den Standpunkt, Ziel der Nachfrage seitens des Beschwerdegegners sei nicht eine "ideologische Kontrolle" gewesen, sondern weitere Details zwecks Abklärung entgegenstehender öffentlicher Interessen bzw. betroffener Grundrechte Dritter zu erfahren. Es wäre dem Beschwerdeführer beispielsweise zuzumuten gewesen, bekanntzugeben, welche Liegenschaften von seiner Kundgebung betroffen seien und was er dort kritisieren würde (zum Beispiel eine bestimmte Tierhaltung). Nur so wäre es dem Beschwerdegegner möglich gewesen, die Gefährdung öffentlicher Interessen bzw. Grundrechte Dritter abzuschätzen und allenfalls Auflagen zu erteilen oder selbst Massnahmen zu treffen. Die Gewährung von Ruhe und Ordnung sei eine der wichtigsten Aufgaben einer Gemeinde und stelle ein gewichtiges öffentliches Interesse dar. Auch wäre es mittels der Social Media durchaus möglich gewesen, aus den sieben Teilnehmenden im Handumdrehen ein Vielfaches zu machen. Durch die Nichtbekanntgabe weiterer Details habe der Beschwerdeführer eine entsprechende Beurteilung verunmöglicht und sei somit seiner Mitwirkungspflicht nicht nachgekommen. Auch wäre die Bewilligung nur dem Beschwerdeführer zugestellt worden und sämtliche Behördenmitglieder sowie Gemeindeangestellten hätten dem Amtsgeheimnis unterstanden.

### **E. 3.1**

Demonstrationen sind Versammlungen, mittels derer die Teilnehmenden ihre ideellen Anliegen an die Öffentlichkeit richten und denen im Vergleich zu anderen Versammlungen eine spezifische Appellfunktion zukommt. Ein grundrechtlicher Schutz von Demonstrationen erfolgt gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung durch die Versammlungsfreiheit gemäss Art. 22 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) sowie die Meinungsfreiheit nach Art. 16 BV. Auf der Ebene des Völkerrechts und der EMRK ist die Meinungsfreiheit durch Art. 10 EMRK und Art. 19 des Internationalen Pakts über die bürgerlichen und politischen Rechte (für die Schweiz am 18. September 1992 in Kraft getreten) [UNO-Pakt II] geschützt, die Versammlungsfreiheit durch Art. 11 EMRK bzw. Art. 21 UNO-Pakt II (zum Ganzen Regina Kiener, Walter Kälin, Grundrechte, 2. A., Bern 2013, S. 223, 249 f., mit Hinweisen).

### **E. 3.2**

Auf gesteigerten Gemeingebrauch öffentlichen Grundes zu ideellen Zwecken, hier die infrage stehende Kundgebung, besteht somit von Verfassungs bzw. Völkerrechts sowie der EMRK wegen ein bedingter Anspruch, der von einer – insoweit die betreffenden Grundrechte einschränkenden – Bewilligung abhängig gemacht werden darf. Eine solche ist zu erteilen, wenn nicht überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen (vgl. Tobias Jaag/Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 4. A., Zürich etc. 2012, Rz. 3444). Aber auch der Schutz von Grundrechten Dritter, wie die persönliche Freiheit, die Wirtschaftsfreiheit und die Eigentumsгарantie, ist in die Güterabwägung einzubeziehen (Kiener/Kälin, S. 216, unter anderem mit Hinweis auf BGE 132 I 256, E. 4.1; vgl. auch BGE 140 I 2, E. 9.1; Yvo Hangartner/Andreas Kley-Struller, Demonstrationsfreiheit und Rechte Dritter, ZBl 96/1995, S. 101).

### **E. 3.3**

Eingriffe in die Versammlungs- und Meinungsfreiheit, wie die Verweigerung der Erteilung einer beantragten Bewilligung, bedürfen einer genügenden gesetzlichen Grundlage. Entsprechend prüft auch der EGMR, ob diese Voraussetzung erfüllt ist, eine korrekte Interessenabwägung vorgenommen wurde und der Eingriff verhältnismässig ist (Felix Arndt/Anja Engels in: Ulrich Karpenstein/Franz C. Mayer [Hrsg.], EMRK, Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Kommentar, 2. A., München 2015 [Kommentar EMRK], Art. 11 Rn. 11 ff.).

#### **E. 3.4**

Dem Staat obliegt insbesondere auch eine positive Pflicht zwecks Gewährleistung der Versammlungs- und Meinungsfreiheit, indem er geeignete Massnahmen zum Schutz der Versammlung zu ergreifen hat, beispielsweise die Versammlung gegen Störungen durch private Dritte (Kiener/Kälin, S. 211/255; Arndt/Engels, Kommentar EMRK, Art. 11 Rn. 25).

#### **E. 4.1**

Vorliegend wird das Erfordernis der Einholung einer Bewilligung für eine Kundgebung, wie sie im Raum steht, nicht bestritten. Die Erteilung der erforderlichen Polizeibewilligung ist für die Gemeinde C in allgemeiner Form in Art. 44 PolVO (in Verbindung mit § 74 des Gesetzes über das Gemeindegewesen [Gemeindegewesengesetz] vom 6. Juni 1926) geregelt. Art. 44 PolVO hält unter anderem fest, dass Bewilligungsgesuche aller Art vor dem Anlass schriftlich begründet der Sicherheitsabteilung einzureichen sind (Abs. 1). Bewilligungen können an Bedingungen geknüpft und mit Auflagen versehen werden (Abs. 2). Es besteht somit eine hinreichende gesetzliche Grundlage sowohl für die Bewilligungspflicht als auch allfällige Einschränkungen der Meinungs- und Versammlungsfreiheit (zum Ganzen VGr, 14. Juni 2012, VB.2012.00209, E. 2).

#### **E. 4.2**

Grundsätzlich, solange die Kundgebung nicht zum Zweck von rechtswidrigen Handlungen abgehalten werden soll, ist es auch nicht Sache der Behörde, die vermittelten ideellen Auffassungen und Anliegen zu bewerten (vgl. BGE 132 I 256, E. 4.2; Hangartner/Kley-Struller, S. 107). Dies haben denn auch weder der Beschwerdegegner noch die Vorinstanz in Abrede gestellt. Nähere Angaben wären aber für die Vornahme der Interessenabwägung und damit verbunden der allfälligen Festlegung von Auflagen und Massnahmen erforderlich gewesen. Die hier zu beurteilende Frage, inwieweit sich die Behörde nach dem Grund der geplanten Kundgebung erkundigen durfte bzw. weshalb diese im Bereich D durchgeführt werden wolle, beschränkt sich daher darauf, ob die Angaben des Beschwerdeführers im Rahmen der ihm im Zusammenhang mit seinem Begehren treffenden Mitwirkungspflicht gemäss § 7 Abs. 2 lit. a VRG für die Vornahme einer rechtsgenügenden Interessenabwägung genügten bzw. die Nichterteilung der Bewilligung zufolge Verweigerung näherer Auskünfte verhältnismässig war. Die unterschiedliche Handhabung entsprechender Gesuche des Beschwerdeführers in anderen Gemeinden ist hingegen nicht weiter von Belang, kommt es doch für die entsprechenden Bewilligungen auf die Umstände des Einzelfalls an. Ebenso wenig ist die Frage der behördlichen Einhaltung des Amtsgeheimnisses bzw. Verletzung desselben weiter Thema.

#### **E. 4.3**

Dem Bewilligungsgesuch des Beschwerdeführers vom 30. Juli 2014 ist zu entnehmen, dass es sich um eine an einem Sonntag zwischen 10.30 bis 11.03 Uhr geplante

Tierschutzkundgebung handelt, welche unter der persönlichen Leitung des Vereinspräsidenten und Teilnahme von ca. sieben Personen erfolgen soll. Der Verkehr werde nicht behindert. Die Kundgebung soll im Bereich D stattfinden. Die Angaben des Beschwerdeführers sind somit sowohl zeitlich als auch in Bezug auf die Anzahl der voraussichtlich Teilnehmenden präzise. Hinsichtlich des Motivs der geplanten Kundgebung sowie der Örtlichkeit bleibt das Gesuch indessen vage, indem von einer "Tierschutzkundgebung" im "Bereich D" die Rede ist. Ungewiss ist auch, ob ein Abschreiten des Bereichs D oder eine Ansammlung vor einer bestimmten Liegenschaft geplant war. Letzteres ist nicht auszuschliessen, wie sich schon aus der Beschwerdeschrift ergibt. Schon aus den beengten räumlichen Verhältnissen im Bereich D, einem Wohnquartier, ergibt sich indessen, dass sich dort eine Kundgebung auch mit nur ein paar Teilnehmenden naturgemäss erheblich mehr auswirken kann als beispielsweise auf einem öffentlichen Platz oder gegebenenfalls vor einer Kirche, wie dies im vom Beschwerdeführer erwähnten Entscheid des Bundesgerichts der Fall war (E. 2.1; BGr, 19. Dezember 2011, 1C\_322/2011). Dies gilt erst recht, falls sich der Appell an Einzelne richten sollte. Über die Frage, ob die Grundrechte derselben sowie anderer im öffentlichen Interesse stehender Schutzziele wie die Aufrechterhaltung der Ordnung mittels allfälliger polizeilicher Massnahmen zu schützen sind, hat aber allein der Beschwerdegegner zu befinden (E. 3.2; vgl. Kiener/Kälin, S. 215; Arndt/Engels, Kommentar EMRK, Art. 11 Rn. 14, je mit Hinweisen). Die behördliche Prüfung kann selbstredend nicht durch eine vom Beschwerdeführer zu seinen Gunsten vorweggenommene Interessenabwägung, wonach er zwecks Verhinderung von Störaktionen keine weiteren Angaben zu machen habe, ersetzt werden. Zur staatlichen Aufgabe gehört wie dargelegt auch der Schutz der Kundgebenden vor allfälligen Störaktionen (E. 3.4). Es wäre für den Beschwerdeführer sodann ein Leichtes gewesen, sein Begehren auf Erteilung der Bewilligung zu präzisieren. Aus den dargelegten Gründen hätte dazu die Nennung der allenfalls konkret betroffenen Liegenschaft(en) mit der entsprechenden Tierhaltung oder aber betroffener Tierhaltender gehört, was dem Beschwerdeführer durchaus klar war. Er hat sich aber von vornherein geweigert, weitere Angaben zu machen und ist seiner Mitwirkung bewusst nicht weiter nachgekommen (zur Mitwirkung vgl. Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 7 N. 94, 98 ff., 110). Dementsprechend hat er es sich selber zuzuschreiben, wenn der Beschwerdegegner die für die Bewilligung erforderliche Interessenabwägung nicht weiter vornehmen und somit auch nicht die Ergreifung allfälliger Schutzmassnahmen prüfen konnte. Unter diesen Umständen erweist sich die Ablehnung des Gesuchs als verhältnismässig bzw. logische Folge der fehlenden Mitwirkung. Es kann auch nicht die Rede davon sein, dass die Bewilligung lediglich aufgrund eines Pauschalverdachts möglicher Störungen der öffentlichen Ordnung zufolge des Auftretens des Beschwerdeführers abschlägig beurteilt wurde, wie dies Gegenstand des Entscheids des erwähnten Bundesgerichtsentscheids vom 19. Dezember 2011 war (1C\_322/2011, E. 3.4). Wie erwähnt, befürchtete vorliegend gerade der Beschwerdeführer selber Störaktionen im Zusammenhang mit seiner geplanten Kundgebung, was das Erfordernis der näheren behördlichen Prüfung im ausgeführten Sinn umso mehr belegt. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

## **E. 5**

Bei diesem Ausgang sind die Kosten des Verfahrens dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 1 und 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG).

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