

E. 25.7.18

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



1C_20/2018

Urteil vom 17. Juli 2018
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Karlen, Fonjallaz, Chaix, Kneubühler,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Verfahrensbeteiligte

Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT),
c/o Dr. Erwin Kessler, Im Büel 2, 9546 Tuttwil,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Andres Thürlimann,
Advokatur am Falkenstein,
Falkensteinstrasse 1, Postfach 152, 9016 St. Gallen,

gegen

Sicherheits- und Justizdepartement
des Kantons St. Gallen,
Oberer Graben 32, 9001 St. Gallen.

Gegenstand

Bewilligung einer Kundgebung,

Beschwerde gegen den Entscheid des
Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen,
Abteilung III, vom 16. November 2017 (B 2016/166).

Sachverhalt:

A.

Am 6. Juli 2016 ersuchte der Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) die Stadt Gossau um Bewilligung einer Tierschutz-Kleinkundgebung am 17. Juli 2016, von 09.30 bis 10.00 Uhr, auf dem Gehsteig gegenüber der Flawilerstrasse 46 unter Mitwirkung von rund 10-15 Personen; der Verkehr sowie Personen würden nicht behindert, und die Teilnehmer würden Schilder und Transparente halten und Flugblätter an Passanten verteilen. Die Stadt Gossau überwies das Gesuch der Kantonspolizei St. Gallen, Abteilung Verkehrstechnik, die es zuständigkeitshalber an das Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St. Gallen (SJD) weiterleitete. Mit Verfügung vom 8. Juli 2016 bewilligte das Departement die Durchführung der Kundgebung und legte die **Bewilligungsgebühr** auf **Fr. 500.--** fest.

B.

Dagegen erhob der Verein gegen Tierfabriken Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen mit dem Rechtsbegehren, die Verfügung im Kostenentscheid aufzuheben und das Departement anzuweisen, die Gebühr nach dem tatsächlichen Verwaltungsaufwand, jedoch nicht höher als Fr. 80.--, zu bemessen. Am 16. November 2017 wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde ab.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht beantragt der Verein gegen Tierfabriken, den Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 16. November 2017 aufzuheben und die Bewilligungsgebühr auf maximal Fr. 80.-- festzulegen; eventuell sei die Sache an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen. Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt, die verfügte Gebühr sei unverhältnismässig.

Das Sicherheits- und Justizdepartement schliesst ohne weitere Erwägungen auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Das Verwaltungsgericht stellt, ebenfalls ohne weitere Ausführungen, Antrag auf Abweisung.

Erwägungen:

1.

Angefochten ist ein kantonales letztinstanzliches Entscheid über die Festsetzung einer Gebühr für die Bewilligung einer Demonstration. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht nach Art. 82 ff. BGG offen. Der Beschwerdeführer, dem die Gebühr auferlegt wurde, nahm am vorinstanzlichen Verfahren teil und ist als direkter Adressat des angefochtenen Entscheids zur Beschwerde legitimiert (vgl. Art. 89 Abs. 1 BGG).

2.

2.1 Jede Person hat das Recht, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten (Art. 16 Abs. 1 und 2 BV; Art. 10 EMRK, Art. 21 UNO-Pakt II [SR 0.103.2]). Darunter fallen die verschiedensten Formen der Kundgabe von Meinungen. Die Versammlungsfreiheit gewährleistet den Anspruch, Versammlungen zu organisieren, an Versammlungen teilzunehmen oder Versammlungen fernzubleiben (Art. 22 BV; Art. 11 EMRK; Art. 21 UNO-Pakt II). Zu den Versammlungen gehören unterschiedlichste Arten des Zusammenfindens von Menschen im Rahmen einer gewissen Organisation mit einem weit verstandenen gegenseitig meinungsbildenden oder meinungsäussernden Zweck (vgl. BGE 143 I 147 E. 3.1 S. 150 f., mit Hinweisen).

2.2 Die Auferlegung von Kosten im Zusammenhang mit der Ausübung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit kann einen Grundrechtseingriff darstellen. Grundrechtseingriffe bedürfen einer gesetzlichen Grundlage und müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sowie verhältnismässig sein (Art. 36 BV; BGE 143 I 147 E. 3.1 S. 151, mit Hinweis). Meinungs- und Versammlungsfreiheit können dabei nicht nur durch direkte Eingriffe wie Verbote und Sanktionen beeinträchtigt werden. Denkbar sind auch mittelbare Beeinträchtigungen dieser Grundrechte in dem Sinne, dass der Betroffene sich aufgrund einer behördlichen Reaktion nicht mehr getraut, erneut vom Grundrecht Gebrauch zu machen (sog. "chilling effect" oder "effet dissuasif"; vgl. BGE 143 I 147 E. 3.3 S. 152 f.; dazu MARKUS HUSMANN, Überwälzung von Polizeikosten bei Demonstrationen, in: Sicherheit&Recht 1/2018, S. 74).

2.3 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind generell-abstrakte Regelungen über die Überwälzung von Kosten auf die Ver-

anstanter einer Versammlung in gewissem Rahmen zulässig, soweit diesen die Entstehung der Kosten als Störer bzw. wegen vorwerfbareren Verhaltens zuzurechnen ist (vgl. BGE 143 I 147; 135 I 130; Urteil des Bundesgerichts 1C_225/2012 vom 10. Juli 2013, in: SJ 2014 I S. 37; JACQUES DUBEY, Droits fondamentaux, Volume II, 2018, Rz. 2238 f.; HUSMANN, a.a.O., S. 74 ff.; DERS., Demokratiefeindliche Polizeikostenüberwälzung, in: Sicherheit&Recht 3/2015, S. 143 ff.). Im Übrigen ist Zurückhaltung geboten, da Versammlungen zu ideellen Zwecken auch im Interesse des demokratischen Rechtsstaates liegen und allfällige damit verbundene staatliche Kosten insoweit aus den allgemeinen Steuererträgen zu tragen sind (vgl. etwa STEFAN LEUTERT, Polizeikostentragung bei Grossveranstaltungen, 2005, S. 130 f.). Namentlich für die Erhebung einer Gebühr allein für die Bewilligungserteilung bei gesteigertem Gemeingebrauch und Sondernutzung zur Ausübung der Versammlungsfreiheit zu ideellen Zwecken vertritt die herrschende Lehre praktisch einhellig die Auffassung, dass nur bescheidene Kanzleigeühren verfassungsmässig sind (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., 2016, Rz. 2289; MAYA HERTIG, in: Waldmann et al. [Hrsg.], Basler Kommentar zur Bundesverfassung, 2015, Art. 22 N. 36; TOBIAS JAAG, Gemeingebrauch und Sondernutzung öffentlicher Sachen, in: ZBl 93/1992, S. 161; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., 2008, S. 435 f.). Nicht auf die Veranstalter überwälzbar, sondern Gegenstand des staatlichen Leistungselements der Versammlungsfreiheit sind grundsätzlich insbesondere Kosten, die anfallen, weil die ideelle Versammlung polizeilich geschützt, Absperrungen errichtet oder der Verkehr umgeleitet bzw. geregelt werden müssen (vgl. CHRISTOPH ERRASS, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., 2014, Art. 22 N. 70; HERTIG, a.a.O., Art. 22 N. 36; MÜLLER/SCHEFER, a.a.O., S. 435). Auch die präventive Auflage überwälzbarer Kosten oder Kautionen ist nur in angemessenem Umfang und lediglich dann zulässig, wenn begründeter Anlass dafür besteht, dass die entsprechenden Kosten auch anfallen werden (vgl. HERTIG, a.a.O., Art. 22 N. 24). Insofern werden bei der Festlegung der Gebühren für die ideelle Nutzung des öffentlichen Bodens die allgemeinen Grundsätze des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips für die Gebührenerhebung (dazu etwa BGE 143 II 283 E. 3.7.1 S. 293; Urteil des Bundesgerichts 2C_701/2016 vom 1. Dezember 2017 E. 2, in ASA 86 S. 566) durch die grundrechtliche Tragweite der Versammlungs- und Meinungsfreiheiten überlagert bzw. beschränkt. Es genügt mithin nicht, wenn eine Gebühr diese allgemeinen Prinzipien der Gebührenerhebung erfüllt, sondern sie muss darüber hinaus auch den beson-

deren verfassungsrechtlichen Anforderungen der berührten Grundrechte genügen.

3.

3.1 Nach Art. 21 Abs. 1 lit. a des Strassengesetzes des Kantons St. Gallen vom 12. Juni 1988 (sGS 732.1; StrG) bedarf der gesteigerte Gemeingebrauch öffentlicher Strassen durch Veranstaltungen einer Bewilligung. Gemäss Art. 5 Abs. 1 der Strassenverordnung des Kantons St. Gallen vom 22. November 1988 (sGS 732.11; StrV) bewilligt das Sicherheits- und Justizdepartement politische Veranstaltungen auf öffentlichen (Kantons-)Strassen (vgl. Art. 6 StrG). Nach Art. 94 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons St. Gallen vom 16. Mai 1965 (sGS 951.1; VRP) hat die vorgeschriebene Gebühr zu entrichten, wer eine Amtshandlung zum eigenen Vorteil veranlasst. Bestehen für eine Gebühr ein Mindest- und ein Höchstansatz, so ist sie gemäss Art. 11 der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren des Kantons St. Gallen vom 27. April 1971 (Verwaltungsgebührenverordnung; sGS 821.1; nachfolgend VGV) innerhalb dieses Rahmens nach dem Wert und der Bedeutung der Amtshandlung, dem Zeit- und Arbeitsaufwand und der erforderlichen Sachkenntnis zu bemessen. Ziff. 10.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung des Kantons St. Gallen vom 2. Mai 2000 (sGS 821.5; GebT) sieht in der hier noch anwendbaren, bis Ende Januar 2018 in Kraft gestandenen Fassung als Gebühr für Verfügungen einen Kostenrahmen von Fr. 50.-- bis 5'000.-- vor, und nicht, wie in E. 2.1 des angefochtenen Entscheids offenbar versehentlich steht, einen solchen "von CHF 500.-- bis 5'000.--". Seit dem 1. Februar 2018 gilt im Übrigen ein Rahmen von Fr. 150.-- bis 10'000.--, was im vorliegenden Fall aber noch nicht wesentlich ist. Für den Einsatz eines Polizeibeamten gilt ein Ansatz von Fr. 100.-- pro Stunde bzw. von mindestens Fr. 150.-- (Ziff. 27.62.03 GebT).

3.2 Es ist weder strittig, dass die hier fragliche Versammlung einer Bewilligung bedurfte, noch dass sich im kantonalen Recht in Art. 94 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 11 VGV und dem anwendbaren Gebührentarif dafür grundsätzlich eine ausreichende gesetzliche Grundlage findet. **Vom Beschwerdeführer angefochten wird jedoch die Höhe der Gebühr.** Er macht insbesondere geltend, die Erhebung einer Gebühr sei im vorliegenden Fall überhaupt nicht erforderlich, wenn aber, dann dürfe sie als Höchstansatz Fr. 80.-- nicht übersteigen.

3.3 Zwar ist mit dem Verwaltungsgericht davon auszugehen, dass das kantonale Recht in den einschlägigen Bestimmungen eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Erhebung einer Gebühr für die Bewilligung einer Versammlung auf öffentlichem Grund aufweist. Die entsprechenden Bestimmungen sind aber grundrechtskonform auszulegen und anzuwenden. Dies gilt umso mehr, als es sich nicht um eine spezifische, der besonderen Sachlage angepasste, sondern um eine allgemeine Regelung für behördliches Handeln im Interesse privater Personen handelt. Die einschlägigen grundrechtlichen Anforderungen an die gesetzliche Regelung wurden daher vom kantonalen Gesetz- und Verordnungsgeber noch überhaupt nicht berücksichtigt, was den vorliegenden Fall von solchen unterscheidet, in denen das Bundesgericht spezifische Regelungen zur Kostenaufgabe bei Kundgebungen und vergleichbaren Anlässen zu prüfen hatte (vgl. insb. BGE 143 I 147; 135 I 130; Urteil des Bundesgerichts 1C_225/2012 vom 10. Juli 2013, in: SJ 2014 I S. 37).

4.

4.1 Das Verwaltungsgericht begründet seinen Entscheid im Wesentlichen damit, aufgrund der Beteiligung mehrerer Verwaltungsstellen (Stadt Gossau, Polizei, Departement) habe sich im Bewilligungsverfahren ein nicht unerheblicher Koordinationsaufwand ergeben. Allein für den Polizeieinsatz, der vor allem deshalb gerechtfertigt gewesen sei, weil Reaktionen von Seiten des Betroffenen oder von Dritten nicht gänzlich auszuschliessen gewesen seien, seien Kosten von mindestens Fr. 150.-- angefallen. Weiter dürfte sich der Aufwand für die Erstellung der Verfügung im Bereich von Fr. 200.-- bewegt haben. Insgesamt erscheine der in Rechnung gestellte Betrag von Fr. 500.-- daher plausibel.

4.2 Der Beschwerdeführer erachtet die Erhebung einer Gebühr angesichts der im Spiel stehenden ideellen Interessen als nicht erforderlich. Die Bewilligung von Versammlungen auf öffentlichem Grund wird allerdings nicht in der Ausnahmebestimmung von Art. 97^{bis} VRP genannt, wonach in bestimmten Fällen keine amtlichen Kosten erhoben werden. Art. 97 VRP sieht zwar auch sonst die Möglichkeit des Verzichts auf die Erhebung amtlicher Kosten vor, wenn es die Umstände rechtfertigen. Eine Pflicht der Behörde zur Kostenbefreiung gilt diesfalls aber nicht, und die Meinungs- und Versammlungsfreiheit erfordert keine völlige Kostenlosigkeit. Das öffentliche Interesse an der Kostenerhebung liegt in der zumindest teilweisen Deckung des amtlichen Aufwandes, der bei der Bewilligungserteilung von den Behörden mit Blick auf die der Wahrung eines geordneten Ablaufes der Ver-

sammlung dienenden Bewilligungspflicht zu leisten ist, wobei diese Kostenaufgabe jedoch mit Blick auf die berührten Grundrechte wegen des "chilling effects" überschaubar bzw. angemessen und zumutbar zu sein hat.

4.3 Zu prüfen bleibt in diesem Sinne die Zumutbarkeit der strittigen Gebührenhöhe bzw. deren Verhältnis zum tatsächlich geleisteten und dem Beschwerdeführer anrechenbaren Aufwand. Dass sich drei verschiedene Verwaltungsstellen, davon zwei auf kantonaler Ebene sowie die Gemeinde, mit dem Bewilligungsgesuch zu befassen hatten, kann mit Blick auf die betroffenen Grundrechte nicht integral dem Beschwerdeführer angelastet werden. Genauso wenig lassen sich ihm vor Durchführung der Versammlung theoretisch mögliche negative Reaktionen von anderer Seite zurechnen. Eine solche Möglichkeit besteht immer, und es gehört zu den staatlichen Schutzpflichten, Kundgebungsteilnehmer bei der Ausübung ihrer ideellen Grundrechte vor allfälligen Störungen durch Dritte zu schützen; dadurch anfallende Kosten dürfen dem Veranstalter einer derartigen Kundgebung daher im Normalfall nicht auferlegt werden. Der Einsatz eines Polizeibeamten lediglich zur Beobachtung ohne besonderen Anlass oder allenfalls zur Verkehrsregelung darf dem Veranstalter ebenfalls nicht angerechnet werden. In Frage stand im vorliegenden Fall eine Kleinkundgebung von 10-15 Personen auf einem Gehsteig mit Plakaten und Flugblättern. Konkreten Anlass für zu erwartende Probleme gab es nicht. Offenbar ist die Versammlung auch friedlich abgelaufen. Störungen, nicht einmal des Verkehrs, werden jedenfalls von keiner Seite geltend gemacht. Das Gesuch vom 6. Juli 2016 war kurz und verständlich. Diesem konnte denn auch speditiv bereits am 8. Juli 2016 stattgegeben werden. Weshalb die Erstellung der Bewilligungsverfügung, die weitgehend Standardformulierungen enthält, aufwendig gewesen sein sollte, ist nicht ersichtlich. Insgesamt sind keine Gründe für einen im vorliegenden Fall angefallenen besonderen Aufwand erkennbar. Mit Blick auf die Meinungs- und Versammlungsfreiheit und zur Vermeidung von "chilling effects" rechtfertigt sich damit lediglich eine bescheidene Kanzleigebühr, die sich insbesondere am gesetzlichen Mindestbetrag für entsprechende Gebühren von hier noch Fr. 50.-- (vgl. vorne E. 3.1) auszurichten hat und einen Höchstbetrag von Fr. 100.-- nicht übersteigen darf.

4.4 Die durch den angefochtenen Entscheid geschützte Gebühr erweist sich folglich hinsichtlich ihrer Höhe als unverhältnismässig und ist aufzuheben. Es liegt nicht am Bundesgericht, den genauen Betrag festzusetzen. Vielmehr ist die Streitsache dafür an die Vorinstanz

zurückzuweisen zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen (vgl. Art. 107 Abs. 2 BGG).

5.

Demnach ist die Beschwerde gutzuheissen und der angefochtene Entscheid aufzuheben. Die Sache geht an das Verwaltungsgericht zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen. Es wird dabei auch über die Kosten und Entschädigungen im vorinstanzlichen Verfahren neu zu befinden haben.

Damit sind für das bundesgerichtliche Verfahren keine Kosten zu erheben (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Hingegen hat der Kanton St. Gallen dem Beschwerdeführer eine angemessene Parteientschädigung zu entrichten (vgl. Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid des Verwaltungsgerichts, Abteilung III, des Kantons St. Gallen vom 16. November 2017 aufgehoben. Die Streitsache wird an das Verwaltungsgericht zurückgewiesen zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Der Kanton St. Gallen hat den Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'000.-- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St. Gallen und dem Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen, Abteilung III, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 17. Juli 2018

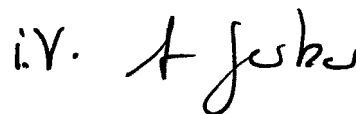
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident:


Merkli



Der Gerichtsschreiber:


Uebersax



VERSAND
EXPEDITION:
SPEDIZIONE

24 JUL. 2018