



Urteil vom 20. Oktober 2016

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Richter Maurizio Greppi,
Gerichtsschreiber Ivo Hartmann.

Parteien

A. _____,
vertreten durch lic. iur. Christa Rempfler, Rechtsanwältin,
und MLaw Andreas Thürlimann,
Advokatur am Falkenstein,
Falkensteinstrasse 1, Postfach 112, 9006 St. Gallen,
Beschwerdeführer,

gegen

**Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
(ETH Zürich),**

Prof. Dr. Lino Guzzella, Präsident der ETH Zürich,
HG F 59, vertreten durch
lic. iur. Tomislav Mitar, Rechtsdienst,
Rämistrasse 101, 8092 Zürich ETH-Zentrum,
Erstinstanz,

ETH-Beschwerdekommision, Postfach 6061, 3001 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Flugblatt-Verbot auf dem Areal des ETH-Hauptgebäudes in
Zürich.

Sachverhalt:**A.**

(...) A. _____ ([...]; nachfolgend: Gesuchsteller) ersuchte am 14. April 2015 bei der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (ETH) um Bewilligung einer Kundgebung am (...), von 15:30 bis 17:30 Uhr, vor dem Haupteingang der ETH an der Rämistrasse (nachfolgend auch Osteingang). Zugleich sicherte der Gesuchsteller zu, dass der Zugang zur ETH nicht behindert werde und eine friedliche, gewaltfreie, nicht aggressive Informations- und Protestveranstaltung gegen Tierquälerei geplant sei.

B.

Die ETH erteilte am 21. April 2015 die beantragte Bewilligung unter Auflagen.

C.

Der Gesuchsteller setzte am 5. Mai 2015 die ETH darüber in Kenntnis, dass zusätzlich zur Kundgebung an der Rämistrasse zwei Personen am Südeingang bei der Polyterrasse (recte: Westeingang) Flugblätter verteilen werden.

D.

Daraufhin beschied ihm die ETH am 7. Mai 2015, dass nur die Kundgebung am Haupteingang bei der Rämistrasse bewilligt sei. Die Flugblattaktion sei jedoch nicht bewilligt worden und deshalb gemäss der allgemeinen Hausordnung verboten.

E.

Gegen dieses Verbot reichte der Gesuchsteller am 15. Mai 2015 Beschwerde bei der ETH-Beschwerdekommision ein und verlangte, es sei festzustellen, dass das von der ETH erlassene Verbot, am (...) durch zwei Mitglieder Flugblätter vor dem Ausgang gegen die Polyterrasse hin zu verteilen, rechtswidrig war.

F.

Mit Entscheid vom 29. Oktober 2015 wies die ETH-Beschwerdekommision die Beschwerde des Gesuchstellers vollumfänglich ab und auferlegte ihm Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 750.–.

G.

Gegen diesen Entscheid erhebt der mittlerweile anwaltlich vertretene Ge-

suchsteller (nachfolgend: Beschwerdeführer) am 7. Januar 2016 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt, das Urteil der ETH-Beschwerdekommision (nachfolgend: Vorinstanz) sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass das von der ETH (nachfolgend: Erstinstanz) erlassene Verbot rechtswidrig war.

H.

Die Vorinstanz schliesst in ihrer Vernehmlassung vom 15. Februar 2016 auf Abweisung der Beschwerde.

I.

Ebenso verlangt die Erstinstanz mit ihrer Eingabe vom 18. Februar 2016, die Beschwerde sei abzuweisen.

J.

In den Schlussbemerkungen vom 29. März 2016 hält der Beschwerdeführer an seinen Begehren vollumfänglich fest.

K.

Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und die sich bei den Akten befindlichen Dokumente wird – soweit entscheiderelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), sofern eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist.

1.2 Das Urteil der Vorinstanz vom 29. Oktober 2015 stellt als Beschwerdeentscheid im Sinne von Art. 61 VwVG ein zulässiges Anfechtungsobjekt dar (Art. 5 Abs. 2 VwVG). Bei der Vorinstanz handelt es sich um eine eidgenössische Kommission im Sinne von Art. 33 Bst. f VGG und damit um eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil des BVGer A-7014/2014 vom 12. Mai 2015 E. 1.1). Da keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Gesetz, SR 414.110) oder das VGG nichts anderes bestimmen (Art. 37 Abs. 1 ETH-Gesetz und Art. 37 VGG).

1.3 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c).

Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Er verfügt als materieller Adressat des angefochtenen Urteils grundsätzlich über ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung dieses Entscheides, wurde damit doch seine Beschwerde abgewiesen.

Sein Beschwerdebegehren, welches auf die Feststellung der Rechtswidrigkeit des Verbotes gerichtet ist, am (...) durch zwei Personen Flugblätter auf der Polyterrasse verteilen zu lassen, ist jedoch nicht mehr aktuell. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kann ausnahmsweise auf das Erfordernis des aktuellen und praktischen Interesses verzichtet werden, wenn sich die aufgeworfene Frage unter den gleichen oder ähnlichen Umständen jederzeit wieder stellen könnte, eine rechtzeitige Überprüfung im Einzelfall kaum je möglich wäre und die Beantwortung wegen deren grundsätzlicher Bedeutung im öffentlichen Interesse liegt (BGE 141 II 14 E. 4.4 mit weiteren Hinweisen; BVGE 2013/33 E. 1.4). Wie die Vorinstanz zu Recht darlegte, plant der Beschwerdeführer regelmässig Kundgebungen. Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass die gerichtliche Überprüfung von Rechtsfragen der Bewilligungspflicht bzw. der Zulässigkeit eines Verbotes kaum je rechtzeitig erfolgen dürfte. Zudem können sich dieselben Fragen jederzeit wieder stellen, weshalb im konkreten Fall ausnahmsweise auf das Erfordernis des aktuellen, praktischen Interesses verzichtet werden kann. Der Beschwerdeführer ist demnach zur Beschwerde legitimiert.

1.4 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 VwVG) ist daher einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es überprüft die angefochtene Verfügung auf

Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensausübung – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

3.

Vorliegend ist strittig, ob die vom Beschwerdeführer geplante Aktion, durch zwei Personen auf der Polyterrasse Flugblätter verteilen zu lassen, bewilligungspflichtig gewesen ist und ob das Verbot dieser Tätigkeit rechtmässig war.

4.

Ob eine Bewilligungspflicht besteht, bemisst sich danach, ob die konkret in Frage stehende Nutzung als schlichter oder gesteigerter Gemeingebrauch einer öffentlichen Sache zu qualifizieren ist. Dies ist an erster Stelle zu prüfen.

4.1 Der Beschwerdeführer stellt sich auf den Standpunkt, dass das blosses, unentgeltliche Verteilen von Flugblättern durch zwei Personen als schlichter Gemeingebrauch zu qualifizieren sei und somit gar keiner Bewilligung bedürfe. Es gehe nicht an, dass die Vorinstanz die Kundgebung am östlichen Eingang der ETH und das Verteilen der Flugblätter auf der Polyterrasse gesamthaft beurteile und als gesteigerten Gemeingebrauch einstufe. Sie ignoriere dabei, dass es sich um getrennte Örtlichkeiten handle. Zudem habe er nicht um eine örtliche Ausdehnung der Kundgebungsbewilligung auf die Polyterrasse ersucht. Ferner sei die Polyterrasse für den motorisierten Verkehr nicht zugänglich und weise eine Fläche von mehr als 3'000 m² auf. Entsprechend führe das Verteilen von Flugblättern durch zwei Personen zu keinen Behinderungen des Fussgängerverkehrs. Zudem wäre die ETH, die beim Westeingang durch drei Türen betreten werden könne, nach wie vor zugänglich gewesen und eine Störung des ETH-Betriebs habe nicht erfolgen können. Da nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung selbst das Sammeln von Unterschriften für eidgenössische Abstimmungen durch drei Personen auf öffentlichem Grund als schlichter Gemeingebrauch zu qualifizieren sei, müsse dies für das Verteilen von Flugblättern erst Recht gelten, bei welchem bloss ein minimaler Kontakt zwischen seinen Mitgliedern und den Passanten bestehe sowie üblicherweise keine Gespräche stattfänden. Insgesamt verfüge er über einen bedingungslosen Anspruch auf das Verteilen von Flugblättern auf der Polyterrasse.

4.2 Demgegenüber bringt die Erstinstanz vor, dass das Verteilen von Flugblättern als Teil der Tierschutzkundgebung zu werten sei. Dies zeige sich bereits am Email des Beschwerdeführers, in welchem er darauf hingewiesen habe, dass zusätzlich zur Kundgebung auf der Ostseite auch Flugblätter auf der Westseite durch zwei Personen verteilt werden sollten. Der Zusammenhang sei örtlich, zeitlich und inhaltlich offensichtlich gegeben. Eine Bewilligungspflicht erlaube eine Abwägung sämtlicher Interessen, d.h. neben dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr auch die aus der besonderen Zweckwidmung entspringenden öffentlichen Interessen. Das Recht eine Bewilligungspflicht vorzusehen, ergebe sich aus der Autonomie der ETH und ihrem daraus fließenden Hausrecht. Aus Sicherheitsgründen müssten teilweise Gesuche verschiedener, insbesondere auch gegnerischer Gruppen zeitlich und örtlich koordiniert werden; ebenso gelte es die Interessen des geordneten Betriebs der ETH zu berücksichtigen. Gerade im Bereich der Tierversuche gebe es Gruppierungen, die sich für den Schutz der Tiere einsetzen und solche, die sich für die Forschungsfreiheit aussprechen. Beide seien äusserst aktiv auf dem Grund der ETH und versuchten jeweils bei Bekanntwerden einer Aktion am gleichen Ort und zur selben Zeit eine Gegenveranstaltung abzuhalten. Vor diesem Hintergrund dürfe die Argumentation des Beschwerdeführers nicht gefolgt werden, wonach allein aufgrund der "völlig getrennten Örtlichkeiten" verschiedene Veranstaltungen vorlägen. Dies komme einer Umgehung der Bewilligungspflicht gleich. Folge man dieser Logik hätte der Beschwerdeführer zu jeder Zeit und an verschiedenen Orten zusätzlich zur bewilligten Demonstration auch noch Flugblätter durch Einzelpersonen verteilen lassen können. Es liege somit vielmehr eine Erweiterung der Demonstration vor. Denn nur wenn eine gesamthafte Bewilligungspflicht bestehe, könne die Sicherheit gewährleistet und eine unkontrollierte Verzettelung verhindert werden.

4.3

4.3.1 Die Nutzung von öffentlichen Sachen richtet sich nach öffentlichem Recht. Dieses umschreibt, in welchem Rahmen und Ausmass öffentliche Sachen im Gemeingebrauch genutzt werden dürfen und wie namentlich öffentlicher Grund von der Allgemeinheit benützt werden darf. Dabei wird insbesondere zwischen schlichtem Gemeingebrauch und gesteigertem Gemeingebrauch unterschieden (BGE 135 I 302 E. 3.1 bezüglich kantonaler Hoheit unterstehender öffentlicher Sachen; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 2252 ff.; TOBIAS JAAG, Gemeingebrauch und Sondernutzung öffentlicher Sachen, ZBI 93/1992, S. 145 ff., S. 150 ff.).

4.3.2 Als schlichter Gemeingebrauch werden die Nutzung öffentlicher Sachen sowie sämtliche Tätigkeiten auf öffentlichem Grund bezeichnet, die entsprechend der Widmung der Sache grundsätzlich jedermann voraussetzungslos offen stehen. Merkmal des schlichten Gemeingebrauchs – und zugleich wesentliches Kriterium der Abgrenzung zum gesteigerten Gemeingebrauch – bildet die Gemeinverträglichkeit. Als gemeinverträglich gilt insbesondere der Gebrauch einer Sache, wenn die gleichzeitige Benutzung durch andere interessierte Personen nicht erheblich erschwert wird. Die Grenze des einfachen Gemeingebrauchs wird indes überschritten, wenn eine Nutzung aufgrund ihrer Natur oder Intensität den Rahmen des Üblichen übersteigt, nicht mehr der bestimmungsgemässen Verwendung entspricht, den rechtmässigen Gebrauch durch andere Benutzer beeinträchtigt und somit nicht mehr gemeinverträglich ist. Für die Abgrenzung im Einzelnen ist auf die konkreten örtlichen und zeitlichen Gegebenheiten sowie die Art und das Ausmass der üblichen Benützung abzustellen (vgl. BGE 135 I 302 E. 3.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2253 ff.). Sodann ist anerkannt, dass Kundgebungen auf öffentlichem Grund als gesteigerter Gemeingebrauch gelten (vgl. BGE 132 I 256 E. 3 und BGE 127 I 164 E. 3b mit weiteren Hinweisen).

4.3.3 Bei der ETH handelt es sich um eine autonome öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit (Art. 5 Abs. 1 ETH-Gesetz); die betreffenden Grundstücke der Anstalt befinden sich unter der Hoheit des Bundes (Art. 35b Abs. 1 ETH-Gesetz, vgl. auch Bundesbeschluss vom 9. Juni 1908 betreffend den Aussonderungsvertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und dem Kanton Zürich und der Stadt Zürich andererseits [SR 414.110.11]). Ob es sich beim Eingangsbereich vor dem Ostportal und der Polyterrasse um Verwaltungsvermögen im Anstaltsgebrauch oder um eine öffentliche Sache im Gemeingebrauch handelt, braucht vorliegend jedoch nicht bestimmt zu werden, da sich die beiden Arten nur aufgrund ihres Benutzerkreises unterscheiden und sich dieser – zufolge der öffentlich zugänglichen Bibliothek sowie der vorhandenen Verpflegungsmöglichkeiten (Restaurant, Café, etc.; vgl. act. 6 der Erstinstanz) – kaum auseinanderhalten lässt. Massgebend ist jedoch, dass das ETH-Areal einem besonderen Zweck gewidmet ist (sog. besonderer Anstaltszweck: vgl. Art. 2, Art. 8 und Art. 9 ETH-Gesetz i.V.m. Art. 5 des Raumbenützensreglements vom 3. März 2009 [RSETHZ 214.11]).

4.3.4 Im vorliegenden Fall ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz bezüglich der Kundgebung am Ostportal der ETH zum Schluss gelangte,

es liege ein gesteigerter Gemeingebrauch vor, da mehrere Personen mit Plakaten, Flugblättern sowie mittels Megaphon auf die Anliegen des Beschwerdeführers aufmerksam machten. Diese Nutzung ist nicht bestimmungsgemäss und beeinträchtigt die gleichzeitige Nutzung des Zugangsbereiches zum Hauptgebäude der ETH durch die Anstaltsbenützer. Sodann ist die Schlussfolgerung der Vorinstanz zutreffend, dass das Verteilen von Flugblättern durch zwei Personen auf der Polyterrasse als Ausweitung der Demonstration am Osteingang zu werten ist. Einerseits besteht sowohl in zeitlicher, thematischer und auch personeller Hinsicht ein Zusammenhang zwischen den beiden Aktivitäten. Es handelt sich je um Mitglieder bzw. Sympathisanten des Beschwerdeführers, die sich aus demselben Anlass ([...]-Tagung), zur gleichen Zeit und zu demselben Thema Gehör verschaffen wollten. Zudem legte der Beschwerdeführer dar, dass die beiden Personen auf der Polyterrasse positioniert werden sollten, um möglichst viele Tagungsteilnehmer zu erreichen, vor allem auch jene, die das Hauptgebäude im Anschluss an die Tagung über die Westseite verlassen (vgl. Beschwerde, S. 5). Damit bringt der Beschwerdeführer unmissverständlich zum Ausdruck, dass mit der Flugblattaktion der Radius der Demonstration vor dem Osteingang auch auf die Polyterrasse ausgeweitet werden sollte. Schliesslich ist auch der Einwand unbehelflich, die Veranstaltungen seien örtlich getrennt gewesen. Der Beschwerdeführer übersieht, dass die beiden Orte nicht weit voneinander entfernt liegen. Sie befinden sich auf dem gleichen Grundstück je vor den Eingängen des ETH-Hauptgebäudes. Damit besteht kein Raum, das Verteilen der Flugblätter, welches für sich genommen grundsätzlich als schlichter Gemeingebrauch zu qualifizieren wäre, isoliert zu betrachten. Folglich hat die Vorinstanz die Aktivitäten des Beschwerdeführers zu Recht als gesteigerten Gemeingebrauch qualifiziert.

4.3.5 Stellt eine Nutzungsform gesteigerten Gemeingebrauch dar, darf diese nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung unter einen Bewilligungsvorbehalt gestellt werden (vgl. BGE 135 I 302 E. 3.2). Geht eine konkret in Frage stehende Grundrechtsausübung über den schlichten Gemeingebrauch einer öffentlichen Sache hinaus, besteht denn auch (nur) ein bedingter Anspruch auf Bewilligung des gesteigerten Gemeingebrauchs, wenn er für die Ausübung von Freiheitsrechten auf öffentlichem Grund erforderlich ist. Dies gilt auch im Falle von Verwaltungsvermögen, weshalb unter Umständen ein bedingter Anspruch auf Rand- bzw. ausserordentliche Nutzung gegeben sein kann (BGE 138 I 274 E. 2.2.2; ANDREAS KLEY/ESTHER TOPHINKE, in: St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014 [nachfolgend: BV-Kommentar], Art. 16

N 30). Bedingt meint dabei insbesondere, dass einerseits weder ein Recht besteht, den öffentlichen Grund an einem beliebigen Ort, zu einem beliebigen Zeitpunkt und in einer beliebigen Weise zu benutzen. Andererseits ist die ausserordentliche Nutzung von einer umfassenden Interessenabwägung abhängig, welche neben dem Gesichtspunkt der polizeilichen Gefahrenabwehr auch andere öffentliche Interessen, wie jenes der zweckmässigen Nutzung, miteinzubeziehen hat (vgl. BGE 138 I 274 E. 2.2.2 sowie KLEY/TOPHINKE, in: BV-Kommentar, Art. 16 N 30). Demnach ist im Bewilligungsverfahren nicht nur die Zulässigkeit der grundrechtlich geschützten Tätigkeit zu prüfen, sondern auch über deren Randbedingungen, wie Auflagen und allfällige Alternativen, zu befinden. Immerhin besteht für die vorliegend interessierende Veranstaltung (Kundgebung) ein Anspruch des Grundrechtsträgers, dass der von ihm beabsichtigten Appellwirkung Rechnung getragen wird (vgl. Urteil des BGer 1C_322/2011 vom 19. November 2011 E. 2 mit Hinweis).

4.3.6 Nachdem die Vorinstanz die Veranstaltung des Beschwerdeführers (Kundgebung und das Verteilen der Flugblätter) zu Recht als gesteigerten Gemeingebrauch einstufte, durfte sie dessen Vorhaben somit grundsätzlich von einer Bewilligung abhängig machen.

5.

5.1 Die Kundgebung mitsamt dem Verteilen der Flugblätter fällt in den Anwendungsbereich der Meinungsfreiheit (Art. 16 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]), der Medienfreiheit (Art. 17 BV) und der Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV). Die Vorinstanz hat die Lehre und Rechtsprechung zum Schutzbereich der einzelnen Grundrechte und deren gegenseitiges Verhältnis (echte und unechte Grundrechtskonkurrenz) zutreffend dargelegt. Darauf kann verwiesen werden. Demnach wird die konkret in Frage stehende Tätigkeit des Beschwerdeführers von sämtlichen aufgeführten Grundrechten geschützt. Es rechtfertigt sich aber, die Zulässigkeit des Grundrechtseingriffs primär bezüglich der beiden besonders einschlägigen Grundrechte der Meinungs- und Versammlungsfreiheit zu prüfen (vgl. BGE 137 I 167 E. 3.7).

5.2 Einschränkungen von Grundrechten sind nach Art. 36 BV zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sind. Der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar (Art. 36 Abs. 4 BV).

5.2.1

5.2.1.1 Das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage verlangt nach einem hinreichend bestimmten Rechtssatz, d.h. einer generell abstrakten Norm. Während bei schweren Eingriffen in Freiheitsrechte ein Gesetz im formellen Sinn erforderlich ist, genügt bei leichten Eingriffen eine Regelung auf Verordnungsstufe. Letztere muss aber ihrerseits auf einer zulässigen und hinreichenden Delegation durch ein formelles Gesetz beruhen (vgl. zum Ganzen: BGE 141 I 211 E. 3.2; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl. 2012, Rz. 308 ff.). Ob ein Eingriff in ein Grundrecht schwer ist, beurteilt sich nach objektiven Kriterien. Nicht entscheidend ist das subjektive Empfinden des Betroffenen (BGE 139 I 280 E. 5.2).

5.2.1.2 Im vorliegenden Fall wurde nicht die gesamte Kundgebung des Beschwerdeführers verboten. Das Verbot bezog sich ausschliesslich auf das Verteilen der Flugblätter auf der Polyterrasse. Damit ist das Verbot räumlich begrenzt und nicht umfassend; der Beschwerdeführer konnte seinen Anliegen auch am Osteingang Gehör verschaffen. Sodann betraf das Verbot nur den (...), von 15:30 Uhr bis 17:30 Uhr, und damit einen kurzen Zeitraum. Insgesamt stellt das Verbot somit nur einen leichten Eingriff dar.

5.2.1.3 Wie bereits dargelegt, regelt die ETH als autonome öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes ihre Angelegenheit selbst (Art. 5 ETH-Gesetz). Sodann ist die Schulleitung, gestützt auf die Delegationsnormen von Art. 27 Abs. 1 ETH-Gesetz sowie Art. 3 Abs. 1 Bst. a der ETHZ-ETHL-Verordnung vom 13. November 2003 (SR 414.110.37), zum Erlass der Organisationsverordnung der ETH Zürich vom 16. Dezember 2003 befugt, welche ihrerseits Grundlage des Raumbenützungsreglements bildet. Art. 10 Abs. 1 des Raumbenützungsreglements hält fest, dass die Benützung von Räumen durch Dritte – wozu auch die Grundstücke der ETH gehören (Art. 1) – bewilligungspflichtig ist. Zudem besteht gemäss Art. 10 Abs. 4 des Raumbenützungsreglements kein Anspruch auf Erteilung einer Bewilligung. Folglich existiert für die Verweigerung der Bewilligung, Flugblätter auf der Polyterrasse zu verteilen, eine hinreichende gesetzliche Grundlage.

5.2.1.4 Soweit der Beschwerdeführer rügt, die generelle Bewilligungspflicht für das Verteilen von Flugblättern (vgl. Art. 10 Abs. 4 Raumbenützungsreglement; Ziff. 4.11 der Hausordnung der ETH) sei unzulässig, ist darauf nicht weiter einzugehen. Die Frage der Zulässigkeit einer generellen Bewilligungspflicht bildet nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.

Zudem ist die Bewilligungspflicht für die gesamte Veranstaltung, d.h. die Kundgebung sowie das Verteilen der Flugblätter, zu beurteilen und nicht bloss bezüglich Letzterem.

5.2.2

5.2.2.1 Weiter muss der Eingriff in die Meinungs- und Versammlungsfreiheit durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sein. Dabei fallen nicht nur polizeiliche Interessen, wie die öffentliche Sicherheit (Gefahrenabwehr) sowie öffentliche Ruhe und Ordnung, in Betracht, sondern auch andere öffentliche Interessen, wie jenes der zweckmässigen Nutzung des öffentlichen Grundes (vgl. BGE 138 I 274 E. 2.2.2 und BGE 137 I 31 E. 6.4; CHRISTOPH ERRASS, in: BV-Kommentar, Art. 22 N 59; REGINA KIENER/WALTER KÄLIN, Grundrechte, 2. Aufl. 2013, S. 215 f.).

5.2.2.2 Die Erstinstanz rechtfertigt die verweigerte Bewilligung bzw. das strittige Verbot zunächst zu Recht mit dem Interesse, einer mit der Erweiterung der Kundgebung auf einen zusätzlichen Ort einhergehenden Verzettelung vorzubeugen, da in diesem Fall die Sicherheit nicht mehr mit verhältnismässigem Aufwand hätte gewährleistet werden können. So führt sie aus, dass gerade auf dem Gebiet des Tierschutzes bzw. der Tierversuche verschiedene Gruppierungen mit gegenläufigen Interessen bestehen, welche im Falle einer Kundgebung jeweils bewusst versuchten, zum selben Zeitpunkt und am selben Ort eine Gegenveranstaltung abzuhalten und die Aktion der Gegenseite zu stören. Dies war auch bei der Kundgebung vom (...) vor dem Osteingang der Fall, wo der Sicherheitsdienst gar Störer (Gegendemonstranten) wegweisen musste. In diesem Sinne dient das Verbot der Gefahrenabwehr und damit der Sicherheit der Anstaltsbenützer sowie dem Schutz der konkret in Frage stehenden Grundrechtsausübung. Mit der Beschränkung der Kundgebung auf den östlichen Eingang bzw. dem Verbot der Flugblattaktion beabsichtigte die Erstinstanz sodann den Anstaltsbenützern – trotz Kundgebung – einen möglichst freien, ungehinderten Zugang zum ETH-Hauptgebäude über die Westseite zu ermöglichen und damit letztlich einen geordneten Betrieb zu garantieren. Mithin bezweckte sie, die zweckentsprechende Nutzung des öffentlichen Grundes zu gewährleisten. Insgesamt liegen somit verschiedene öffentliche Interessen vor und der Grundrechtseingriff erscheint unter diesem Blickwinkel als gerechtfertigt.

5.3 Schliesslich muss eine Grundrechtseinschränkung stets das Verhältnismässigkeitsprinzip wahren. Verhältnismässig ist eine Einschränkung

dann, wenn sie im Hinblick auf das angestrebte Ziel geeignet und erforderlich ist und ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und einem damit verbundenen Eingriff wahrt (vgl. Urteil des BVGer A-7454/2009 vom 29. März 2011 E. 10.4.3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 521 ff).

5.3.1 Erforderlich ist eine Massnahme, wenn sie den geringstmöglichen Eingriff darstellt. Sie hat zu unterbleiben, wenn eine gleichgelagerte, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde (vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., Rz. 322).

5.3.2 Im vorliegenden Fall ist das Verbot, Flugblätter auf der Polyterrasse zu verteilen, nicht erforderlich um einen geordneten Betrieb sowie einen ungehinderten Zugang zum ETH-Hauptgebäude sicherzustellen. Einerseits gilt es zu berücksichtigen, dass lediglich zwei Personen während zwei Stunden Flugblätter verteilen wollten. Wie der Beschwerdeführer zu Recht ausführte, ist dabei nicht zu erwarten, dass die Fussgänger übermässig aufgehalten werden, da jeweils bloss ein minimaler Kontakt zwischen seinen Mitgliedern sowie den Fussgänger besteht und kaum Diskussionen geführt würden. Zudem handelt es sich bei der Polyterrasse um einen grossen offenen Platz mit einer Fläche von über 3'000 m². Die Passanten könnten damit den Demonstranten ohne Weiteres ausweichen, ohne dass es dabei zu gefährlichen Situationen oder erheblichen Behinderungen (des Verkehrsflusses) der Fussgänger kommen könnte. Ferner hätte die Erstinstanz die Aktion von weiteren Auflagen, wie beispielsweise einem Mindestabstand zum Haupteingang, abhängig machen können. Damit wäre der Zutritt zum Hauptgebäude jederzeit gesichert gewesen. Schliesslich hätte die Erstinstanz mit einem Mitarbeiter ihres Sicherheitsdienstes vor Ort die Flugblattaktion sowie die Einhaltung der Auflage überwachen lassen können. Dieser Mitarbeiter hätte bei Bedarf auch allfällige Störer (Gegendemonstranten) wegweisen und die Sicherheit der Anstaltsbenützer gewährleisten können. Das Argument des kleinen Sicherheitsapparates der Erstinstanz überzeugt hingegen nicht, da sie – wie sie selbst einräumt – jederzeit auch die Polizei beiziehen könnte. Mithin hätten somit mildere Mittel anstelle des absoluten Verbotes bestanden, mit welchen die im öffentlichen Interesse liegenden Zwecke ebenso hätten erreicht werden können.

5.3.3 Schliesslich lässt sich dieses Verbot auch nicht mit dem Einwand rechtfertigen, dass der Beschwerdeführer über kein gewichtiges privates Interesse verfüge, da er seine Flugblätter ausserhalb des Areals vor der

Polybahn oder im Rahmen der Kundgebung auf der Ostseite habe verteilen können. Es trifft zwar zu, dass der Beschwerdeführer einerseits nicht über einen unbedingten Anspruch verfügt, an einem beliebigen Ort eine Kundgebung durchzuführen und andererseits im Rahmen der bewilligten Demonstration am Osteingang einen Grossteil der Tagungsteilnehmer erreicht haben dürfte. Dennoch kann es nicht angehen, dass ein Verbot, für welches keine Notwendigkeit bestanden hat, im Nachhinein über ein (angeblich) geringeres privates Interesse gerechtfertigt werden soll.

5.3.4 Insgesamt ist das Verbot, Flugblätter auf der Polyterrasse zu verteilen, somit unverhältnismässig und damit rechtswidrig. Die Erstinstanz hätte im Sinne eines mildereren Mittels das Verteilen der Flugblätter auf der Polyterrasse zumindest unter Auflagen gestatten müssen.

5.4 Zusammengefasst verletzt die verweigerte Bewilligung, Flugblätter auf Polyterrasse verteilen zu dürfen, die Meinungs- und Versammlungsfreiheit des Beschwerdeführers. Die Beschwerde ist somit gutzuheissen und der angefochtene Entscheid aufzuheben. Es ist festzustellen, dass die Flugblattaktion zumindest unter Auflagen hätte bewilligt werden müssen.

6.

Es bleibt über die Kosten und Entschädigungen des Beschwerdeverfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht sowie des vorinstanzlichen Verfahrens zu befinden.

6.1 Bei diesem Verfahrensausgang gilt der Beschwerdeführer als obsiegend, weshalb ihm keine Verfahrenskosten aufzuerlegen sind (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.– ist ihm nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Entscheids zurückzuerstatten. Sodann können weder der unterliegenden Erstinstanz noch der Vorinstanz Kosten auferlegt werden (Art. 63 Abs. 2 VwVG; vgl. Urteil des BVer A-4941/2013 vom 5. März 2014 E. 7.1).

6.2 Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei ist für das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung und allfällige Auslagen der Partei. Das Gericht setzt die Parteientschädigung aufgrund der eingereichten Kostennote oder, mangels Einreichung einer (hinreichend detaillierten) Kostennote, aufgrund der Akten fest (Art. 14

Abs. 2 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Der Beschwerdeführer reichte im vorliegenden Fall eine Kostennote ein. Die Zusammenstellung weist detailliert den angefallenen Zeitaufwand für die einzelnen Tätigkeiten, den Stundenansatz und die Kosten (Barauslagen) aus. Insgesamt werden über 50 Arbeitsstunden für das vorliegende Beschwerdeverfahren geltend gemacht. Dieser Aufwand erscheint als nicht mehr angemessen, da dem Verfahren bereits ein Beschwerdeverfahren vor der Vorinstanz vorausging. Entsprechend ist das Honorar auf rund die Hälfte zu kürzen und dem Beschwerdeführer eine reduzierte Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 6'500.– (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) zuzusprechen. Diese ist ihm von der unterliegenden Erstinstanz zu entrichten ist.

6.3 Dem Verfahrensausgang entsprechend können dem Beschwerdeführer auch für das vorinstanzliche Verfahren keine Kosten auferlegt werden (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Deshalb wird die Vorinstanz angewiesen, dem Beschwerdeführer den von ihm geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 750.– nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Entscheides zurückzuerstatten. Von einer Kostenaufgabe zu Lasten der unterliegenden Erstinstanz ist abzusehen (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Da dem im vorinstanzlichen Verfahren anwaltlich nicht vertretenen Beschwerdeführer keine verhältnismässig hohen Kosten entstanden sind, ist ihm keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

1.1 Die Beschwerde wird gutgeheissen und das Urteil der Vorinstanz vom 29. Oktober 2015 aufgehoben.

1.2 Es wird festgestellt, dass zusätzlich zur Kundgebung vom (...) auch das gleichzeitige Verteilen von Flugblättern durch 2 Personen auf der Polyterrasse – zumindest unter Auflagen – hätte bewilligt werden müssen.

2.

Die Vorinstanz wird angewiesen, dem Beschwerdeführer den von ihm geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 750.– nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Entscheides zurückzuerstatten.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der vom Beschwerdeführer geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.– wird ihm nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Hierzu hat er dem Bundesverwaltungsgericht seine Kontoangaben mitzuteilen.

4.

Die Erstinstanz wird verpflichtet, dem Beschwerdeführer eine Parteient-schädigung in der Höhe von Fr. 6'500.– zu bezahlen.

5.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Erstinstanz (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Kathrin Dietrich

Ivo Hartmann

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: