



Fall-Nr.:	B 2018/112
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	28.01.2020
Entscheiddatum:	10.12.2018

Entscheid Verwaltungsgericht, 10.12.2018

Politische Rechte, Meinungsfreiheit, Art. 10, Art. 16 und Art. 36 BV, Art. 29 Abs. 1 lit. c und d PG (sGS 451.1). Das Verteilen von Flugblättern kann unter bestimmten Voraussetzungen gesteigerten Gemeingebrauch darstellen. Für die Beurteilung ist eine fallbezogene Güterabwägung entscheidend bzw. die Intensität der Nutzung des öffentlichen Grunds. Vorliegend ist nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz das Verteilen von Flugblättern an einem Samstagnachmittag in der Vorweihnachtszeit vor dem Ladeneingang eines Modegeschäfts, welches direkt im Eingangsbereich eines stark frequentierten Geschäftshauses an einer stark befahrenen Hauptstrasse liegt, angesichts des dort von verschiedenen Seiten zusammentreffenden Fussgängerverkehrs und der dort auf dem Trottoir dadurch entstehenden beengten Platzverhältnisse (mit Gefährdungspotential für Dritte) als gesteigerten Gemeingebrauch einstufte. Der gerügte Eingriff in die Meinungsäusserungsfreiheit der Beschwerdeführer – Verweigerung der Bewilligung zur Benützung des öffentlichen Grundes zum weiteren Verteilen von Flugblätter sowie Beschlagnahmung der Druckschriften – beruht zwar auf einer genügenden kommunalen und kantonalen Gesetzesgrundlage und liegt auch im öffentlichen Interesse. Er erweist sich jedoch aufgrund der konkreten Umstände als nicht verhältnismässig. Das Verbringen von Personen auf die Polizeistation wird nicht von Art. 29 Abs. 1 lit. c und d PG umfasst. Vielmehr regelt diese Bestimmung lediglich die Wegweisung oder Fernhaltung. Weiter sind die Voraussetzungen von Art. 215 StPO nicht erfüllt. Die gegen seinen Willen erfolgte polizeiliche Verbringung des Beschwerdeführers 1 auf den Polizeiposten war damit verfassungswidrig und unrechtmässig. Da es bei der Videoaufnahme in erster Linie die Flugblatt-Verteilaktion durch den Beschwerdeführer 1 ging, die Passanten dagegen lediglich Teil der Flyer-Verteilaktion waren und nur zufällig im Bild erschienen, wurden deren Persönlichkeitsrechte mit der Videoaufnahme nicht verletzt. Die Hinderung des Beschwerdeführers 3, die Ereignisse rund um die Verteilaktion auf Video festzuhalten, war damit nicht gerechtfertigt



(Verwaltungsgericht, B 2018/112). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 31. Dezember 2019 abgewiesen (Verfahren 1C_58/2019).

Entscheid vom 10. Dezember 2018

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiberin Blanc Gähwiler

Verfahrensbeteiligte

1. Dr. A.__,

2. Verein B.__,

3. C.__,

Beschwerdeführer,

alle vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Rolf W. Rempfler, Falkensteinstrasse 1,
Postfach 152, 9016 St. Gallen,

gegen

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

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde Q.__, Stadtrat,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand



Feststellungen in Sachen Flugblatt-Verteilaktion

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Am Samstag, 20. Dezember 2014, ab ca. 14.20 Uhr, verteilte Dr. A.___, Präsident des Vereins B.___, auf dem Trottoir vor dem Ladengeschäft X.___ an der K.___-Strasse in Q.___ Flugblätter gegen "Pelz-Tierquälerei". Rund zehn Minuten nach Beginn der Flugblattaktion wies er sich auf Verlangen von Polizeibeamten hin aus und setzte danach die Verteilaktion fort. Die Polizei beobachtete das Geschehen während etwa vierzig Minuten und führte mit dem anwesenden Rechtsanwalt von Dr. A.___, Rolf W. Rempfler, Verhandlungen. Ausserdem wurde C.___, der die Geschehnisse vor Ort seit Beginn der Aktion auf Video aufgenommen hatte, ebenfalls polizeilich kontrolliert und aufgefordert, seine Videokamera auszuschalten. Um ca. 15.01 Uhr wurde Dr. A.___ aufgefordert, das Verteilen der Flugblätter zu unterlassen. Da er dieser Aufforderung trotz Androhung der Ungehorsamsstrafe nicht nachkam, verbrachten die Polizeibeamten Dr. A.___ gegen seinen Willen in ein Polizeifahrzeug und daraufhin in das Polizeigebäude. Vor der Abführung nahm ihm die Polizei die verbliebenen Flugblätter weg. Nach einer Besprechung im Polizeigebäude, bei der auch Rechtsanwalt Rolf W. Rempfler anwesend war, entliess die Polizei Dr. A.___ nach ca. einer halben Stunde wieder.

B. Mit Eingabe vom 27. Februar 2015 erhoben Dr. A.___, der Verein B.___ und C.___ Beschwerde beim Sicherheits- und Justizdepartement (SJD) und stellten diverse Feststellungsbegehren rund um die Flugblatt-Verteilaktion vom 20. Dezember 2014. Die Eingabe wurde am 16. März 2015 zuständigkeithalber an den Stadtrat der Politischen Gemeinde Q.___ und von diesem am 1. April 2015 an die zuständige Verwaltungseinheit weitergeleitet. Mit Schreiben vom 22. Mai 2015 sistierte die zuständige Verwaltungseinheit das Verfahren, nachdem Dr. A.___, der Verein B.___ und C.___ am 13. März 2015 im Zusammenhang mit der Verteilaktion vom 20. Dezember 2014 bei der Staatsanwaltschaft des Kantons St. Gallen Strafanzeige gegen Angehörige der Polizei wegen Amtsmissbrauchs, Sachentziehung, Tätlichkeit, Freiheitsberaubung und Nötigung erhoben hatten. Mit Eingabe vom 27. Juli 2015



erhoben Dr. A.__, der Verein B.__ und C.__ beim SJD eine Rechtsverweigerungsbeschwerde, welches die Eingabe am 18. August 2015 zuständigkeitshalber wiederum an den Stadtrat Q.__ überwies. Dieser wies die Beschwerde mit Beschluss vom 28. April 2016 ab. Ein dagegen erhobener Rekurs hiess das SJD mit Entscheid vom 29. November 2016 gut und der Stadtrat wurde angewiesen sicherzustellen, dass die zuständige Verwaltungseinheit die Sistierung aufhebe und die verschiedenen Feststellungsbegehren beförderlich behandle. Mit Beschluss vom 24. Februar 2017 hob die zuständige Verwaltungseinheit die Sistierungsverfügung vom 22. Mai 2015 auf, wies aber die Beschwerde vom 27. Februar 2015 ab. Den dagegen erhobenen Rekurs wies das SJD mit Entscheid vom 16. April 2018 ebenfalls ab.

C. Dr. A.__, der Verein B.__ und C.__ (Beschwerdeführer 1-3) erhoben gegen den am 25. April 2018 zugestellten Entscheid des SJD (Vorinstanz) mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 9. Mai 2018 (Datum der Postaufgabe) Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit folgenden Rechtsbegehren:

1. Der Entscheid der Vorinstanz vom 16. April 2018 sei aufzuheben;
2. Es sei festzustellen, dass die vom Chef des Amtes für Bewilligungen der Polizei am 20. Dezember 2014 um ca. 15.01 Uhr an der K.__-Strasse 01__ mündlich ausgesprochene Unterstellung der vor seinen Augen stattgefundenen Flugblatt-Verteilaktion durch den Beschwerdeführer 1 unter die Bewilligungspflicht i.S.v. Art. 8 des Polizeireglements der Stadt Q.__ gesetzes- und verfassungswidrig war;
3. Weiter sei festzustellen, dass die vom Chef des Amtes für Bewilligungen der Polizei am 20. Dezember 2014 um ca. 15.01 Uhr an der K.__-Strasse 01__ gestützt auf das Polizeireglement der Stadt Q.__ mündlich ausgesprochene Verfügung an den Beschwerdeführer, mit welcher ihm die Bewilligung zur Benützung des öffentlichen Grundes zum weiteren Verteilen der tierschützerischen Flugblätter des Beschwerdeführers 2 verweigert und dem Beschwerdeführer 1 das weitere Verteilen derselben per sofort untersagt worden war, einer grundrechtlichen Überprüfung ebenfalls nicht standhält, mithin verfassungswidrig und daher nicht rechtmässig erfolgt war;



St.Galler Gerichte

4. Dementsprechend sei festzustellen, dass die durch die Polizei am 20. Dezember 2014 um 15.02 Uhr an der K.__-Strasse 01__ erfolgte Sicherstellung der vom Beschwerdeführer 1 noch nicht verteilt gewesenen tierschützerischen Flugblätter des Beschwerdeführers 2 unrechtmässig war;

5. Ferner sei festzustellen, dass die am 20. Dezember 2014 um 15.02 Uhr an der K.__-Strasse 01__ erfolgte gewaltsame polizeiliche Einbringung des Beschwerdeführers 1 im Anschluss an die Beschlagnahmung der von ihm noch nicht verteilt gewesenen Flugblätter rechtswidrig war;

6. Schliesslich sei festzustellen, dass die am 20. Dezember 2014 um ca. 15.01 Uhr an der K.__-Strasse 02__ stattgefundenen Hinderung des Beschwerdeführers 3 durch die Polizei, den Beschwerdeführer 1 beim Verteilen der Flugblätter des Beschwerdeführers 2 im öffentlichen Raum weiterhin zu filmen, nicht rechtmässig war;

7. Eventualiter sei der Entscheid der Vorinstanz vom 16. April 2018 aufzuheben und die Sache zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen;

8. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Vorinstanz.

Mit Vernehmlassung vom 12. Juni 2018 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde und verwies zur Begründung auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid. Mit Eingabe vom 15. Juni 2018 reichten die Beschwerdeführer den im parallelen Strafverfahren ergangenen Entscheid der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts vom 1. Juni 2018 betreffend Ermächtigung zur Strafverfolgung ein (BGer 1C_584/2017 vom 1. Juni 2018). Am 26. Juni 2018 verzichtete die Vorinstanz mit Verweis auf die Erwägungen 5 und 8 des angefochtenen Entscheids auf eine Stellungnahme dazu. Der Stadtrat der Politischen Gemeinde Q.__ (Beschwerdegegnerin) verzichtete am 2. Juli 2018 auf eine Vernehmlassung.

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten, den angefochtenen Entscheid und die Akten ist – soweit notwendig – in den nachstehenden Erwägungen einzugehen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.



1.1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1; VRP). Die Beschwerdeingabe vom 9. Mai 2018 erfüllt die gesetzlichen Anforderungen in zeitlicher, sachlicher und inhaltlicher Hinsicht (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP).

1.2. Gemäss Art. 40 Abs. 1 VRP können Verfügungen unterer Instanzen einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit Rekurs an die oberste Verwaltungsbehörde einer Körperschaft oder einer Anstalt weitergezogen werden. Im Verwaltungsverfahren unterliegen also in allererster Linie Verfügungen der Anfechtung. Liegt keine Verfügung vor oder ist eine solche nicht erzwingbar, so fehlt es an einer Prozessvoraussetzung im Anfechtungsverfahren und auf das ergriffene Rechtsmittel kann grundsätzlich nicht eingetreten werden. Dies gilt hingegen lediglich unter dem Vorbehalt der konventions- und verfassungsrechtlichen Rechtsweggarantien, die allenfalls auch die Anfechtung von Realakten zulassen. Dazu ist erforderlich, dass der Realakt oder ein anderes informelles Verwaltungshandeln nicht zu einer Verfügung führt und auch kein Anspruch auf Erlass einer Verfügung besteht (VerwGE B 2011/177 vom 29. August 2012 E. 2.1 mit Hinweisen, www.gerichte.sg.ch). Die Beschwerdebefugnis setzt weiter ein eigenes schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids voraus (vgl. Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Das Anfechtungsinteresse muss aktuell sein, das heisst die rechtliche oder tatsächliche Situation des Beschwerdeführers muss durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden können (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 400). Vom Erfordernis des aktuellen schutzwürdigen Interesses ist ausnahmsweise abzusehen, wenn sich die mit der Beschwerde aufgeworfenen grundsätzlichen Fragen unter ähnlichen Umständen wieder stellen können, ohne dass im Einzelfall rechtzeitig eine richterliche Prüfung möglich wäre, und deren Beantwortung im öffentlichen Interesse liegt (BGer 1C_550/2015 vom 18. Januar 2016 E. 1 mit Hinweis auf BGE 141 II 14 E. 4.4, 138 II 42 E. 1.3, 137 I 120 E. 2.2). Feststellungsbegehren wiederum gelten praxisgemäss als subsidiär. Ein Feststellungsinteresse besteht dann nicht, wenn der (Rechtsmittel-) Kläger in der betreffenden Angelegenheit ebenso gut – d.h. ohne unzumutbare Nachteile – ein Gestaltungsurteil erwirken kann (BGE 137 II 199 E. 6.5 mit



Hinweisen; Bosshart/Bertschi, in: A. Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, N 26 zu § 19 VRG).

Nicht nur die Fragen, ob eine Verteilung von Flugblättern durch eine Einzelperson generell und vorliegend im Speziellen am besagten Tag im Dezember 2014 vor besagtem Ort bewilligungspflichtig gewesen war oder nicht, sondern auch die Frage, ob die von den Angehörigen der Polizei gegenüber den Beschwerdeführern ergriffenen polizeilichen Massnahmen recht- und verhältnismässig waren, könnten sich unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen. Die Antworten auf diese Fragen sind daher von grundsätzlichem Interesse und können nicht mit einem rechtsgestaltenden Urteil erreicht werden. Auf die Feststellungsbegehren ist damit einzutreten. Insofern kann der Ansicht der Vorinstanz, die Feststellungsbegehren seien mit dem Aufhebungsbegehren mitangefochten, nicht gefolgt werden. Bei einer Gutheissung der Beschwerde wird – bejahendenfalls – vielmehr ausdrücklich die Gesetzeswidrigkeit der im Streit liegenden kommunalen Bestimmung bzw. die Rechtswidrigkeit der ergriffenen polizeilichen Massnahmen entschieden.

1.3. Zusammenfassend ergibt sich, dass auf die Beschwerde einzutreten ist.

2. Umstritten ist zunächst, ob die in Art. 8 Abs. 1 lit. d des kommunalen Polizeireglements (sRS 412.11, PR) vorgesehene allgemeine Bewilligungspflicht für das Verteilen von Flugblättern, Programmen, Reklamezetteln und dergleichen auf öffentlichem Grund gesetzes- und verfassungskonform ist (Rechtsbegehren Ziff. 2).

2.1. Die Nutzung von öffentlichen Sachen richtet sich (in erster Linie) nach kantonalem Recht, unter Vorbehalt des übergeordneten Rechts. Dieses unterscheidet insbesondere, 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 unter anderem zwischen dem schlichten Gemeingebrauch und dem gesteigerten Gemeingebrauch unterschieden. Die nicht immer restlos klare Abgrenzung spielt insbesondere eine Rolle für die Frage, ob eine bestimmte Nutzungsart einer Bewilligungs- oder Konzessionspflicht sowie einer Gebührenpflicht unterstellt werden darf. Schlichter Gemeingebrauch ist die bestimmungsgemässe und gemeinverträgliche Nutzung einer Sache, die grundsätzlich



jedermann ohne Erteilung einer besonderen Erlaubnis offensteht und in der Regel unentgeltlich ist. Eine Nutzung wird als gemeinverträglich betrachtet, wenn sie von allen interessierten Bürgern gleichermaßen ausgeübt werden kann, ohne dass andere an der entsprechenden Nutzung übermässig behindert werden. Die Grenze des einfachen Gemeingebrauchs wird indes überschritten, wenn eine Nutzung ihrer Natur oder Intensität nach 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. Die Unterscheidung zwischen Gemeingebrauch einerseits und gesteigertem Gemeingebrauch andererseits entscheidet demnach, ob für eine bestimmte Nutzung allenfalls eine Bewilligungspflicht eingeführt werden kann (VerwGE B 2008/50 vom 19. August 2008 E. 3.3; BGE 135 I 302 E. 3.1 f., je mit weiteren Hinweisen).

2.2. Aus BGE 96 I 586 ergibt sich, dass politische Werbung in Form des Verteilens von Flugblättern auf öffentlichem Grund nicht einer Bewilligungspflicht unterworfen werden darf, zumindest solange das Verteilen unentgeltlich, durch einzelne Personen (und nicht grössere Personengruppen) und nur auf für Fussgänger vorgesehenen Flächen erfolgt (E. 5). Die Frage, ob das Verteilen eines Traktats gesteigerten Gemeingebrauch darstelle, liess das Bundesgericht dagegen offen. Die entsprechende Einordnung unterblieb auch ein Jahr später; das Gericht billigte die Bewilligungspflicht für Unterschriftensammlungen jedoch wegen des Risikos von Störungen und Zwischenfällen (BGE 97 I 893 E. 5). Im gleichen Sinne entschied es in BGE 109 Ia 208, indem der Bewilligungsvorbehalt zulässig sei, selbst wenn von schlichtem Gemeingebrauch auszugehen wäre (E. 4a). Im Zusammenhang mit dem Verteilen von Persönlichkeitstests der Scientology Kirche Zürich in der Zürcher Innenstadt hielt das Bundesgericht fest, dass die Wertung des Verwaltungsgerichts Zürich, wonach es sich dabei um gesteigerten Gemeingebrauch handle, vertretbar sei, da etwa Ausweichbewegungen von Passanten, Menschenansammlungen, Diskussionen oder gar Auseinandersetzungen in stark frequentierten Lagen zu Störungen des Verkehrsflusses führen können (BGE 126 I 133 E. 4c). In BGE 135 I 302 kam das Bundesgericht schliesslich zum Schluss, dass es sachlich haltbar sei, das Sammeln von Unterschriften durch bis zu drei Personen in Fussgängerzonen als schlichten



[mithin nicht bewilligungspflichtigen] Gemeingebrauch zu qualifizieren; das Zirkulieren von Passanten werde dadurch nicht erheblich beeinträchtigt. Vorsichtshalber fügte das Bundesgericht bei, eine an sich gemeinverträgliche Tätigkeit könne "bei häufigerem Vorkommen zu gesteigertem Gemeingebrauch" mutieren und folglich zu Koordinationszwecken von einer Bewilligung abhängig gemacht werden (E. 3.3 und E. 3.4).

2.3. Wie die bundesgerichtliche Rechtsprechung zeigt, kann das Verteilen von Flugblättern – entgegen der Ansicht der Beschwerdeführer – unter bestimmten Voraussetzungen durchaus gesteigerten Gemeingebrauch darstellen. Zu berücksichtigen ist dabei insbesondere, dass sich das Bundesgericht in seinem Entscheid aus dem Jahr 1970 – wobei es gerichtsnotorisch ist, dass damals deutlich weniger motorisierter Verkehr herrschte als heute – eben gerade die Frage, ob das Verteilen eines Traktats gesteigerten Gemeingebrauch darstelle, offenliess. In der Literatur wird zusammengefasst überwiegend die Haltung vertreten, dass für die Beurteilung der Zulässigkeit von Einschränkungen eine fallbezogene Güterabwägung entscheidend bzw. die Intensität der Nutzung des öffentlichen Grundes massgeblich sei (vgl. P. Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl. 2016, N 10 zu § 51; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl. 2016, Rz. 252, 2280; T. Jaag, Gemeingebrauch und Sondernutzung öffentlicher Sachen, in: ZBI 93/1992, S. 154). Es erweist sich damit nicht als verfassungswidrig, wenn in Art. 8 Abs. 1 lit. d PR unter anderem das Verteilen von Flugblättern der polizeilichen Bewilligungspflicht unterstellt wird, sofern ein Fall des gesteigerten Gemeingebrauchs (eine "über den Gemeingebrauch hinausgehende Benützung des öffentlichen Grundes") vorliegt. Dies scheinen auch die Beschwerdeführer selbst erkannt zu haben, wenn sie sich auf den Standpunkt stellen, dass Art. 8 Abs. 1 lit. d PR lediglich bei gesteigerten Gemeingebrauch zur Anwendung gelange (vgl. act. 1 Rz. 15). Zu prüfen ist daher im Folgenden, ob die Verteilaktion des Beschwerdeführers 1 als gesteigerter Gemeingebrauch zu qualifizieren ist.

2.4. Unbestritten ist, dass der Beschwerdeführer 1 am Samstag, 20. Dezember 2014, – und somit am letzten Wochenende vor Weihnachten –, ab ca. 14.20 Uhr, auf dem Trottoir vor dem Ladengeschäft X.___ an der K.___-Strasse in Q.___ Flugblätter des Beschwerdeführers 2 gegen "Pelz-Tierquälerei" verteilte. Wie die Beschwerdeführer



St.Galler Gerichte

selbst darauf hinweisen, erfüllt die Örtlichkeit, an der die Flyer-Verteilaktion stattgefunden hat, zahlreiche Zwecke: Zum einen dient sie dem Gewerbe, indem sich dort der Eingangsbereich mehrerer, stark frequentierter Geschäfte (Y.___, Café/Restaurant, Modegeschäfte, etc.) befindet. Zum anderen steht der Verkehrszweck im Vordergrund, indem sowohl ein Fussgängerstreifen als auch eine Bushaltestelle in unmittelbarer Nähe platziert sind. Zudem befindet sich unmittelbar nach dem Eingang in das Geschäftshaus ein Restaurant/Café (vgl. act. 1 Rz. 21). Die Vorinstanz legte denn auch nachvollziehbar dar, dass sich an besagtem, vorweihnachtlichem Samstagnachmittag vor dem Fussgängerstreifen über die stark befahrene K.___-Strasse, insbesondere während der Rotphasen, jeweils eine grosse Menschenmenge bildete, die das Trottoir zu einem erheblichen Teil belegte, den ostseitigen, stark frequentierten Ein- und Ausgang beim Geschäftshaus Y.___ teilweise verstopfte und übrige Passanten entsprechend zu Ausweichbewegungen zwang (vgl. act. 2/2 E. 5b S. 12). Zu denken ist weiter an heraneilende Passanten bei Vorfahren eines Busses an der Haltestelle Z.___. Schliesslich handelte es sich um das letzte Wochenende vor Weihnachten, weshalb Passanten gehetzter als sonst ihre letzten Weihnachtseinkäufe erledigen. Damit präsentiert sich die Lage diametral anders als in BGE 135 I 302, bei welchem es um Orte in Fussgängerzonen der St. Galler Innenstadt ging. Das Bundesgericht hielt in jenem Entscheid fest, dass sich die dort präsentierende Situation ohne motorisierten Verkehr erheblich von den Entscheiden BGE 126 I 133 und 97 I 893 unterscheidet, wo die Rede gewesen sei von Ausweichbewegungen von Passanten, Menschenansammlungen, Diskussionen oder gar Auseinandersetzungen, welche in stark frequentierten Lagen zu Störungen des Verkehrsflusses führen könnten (vgl. BGE 135 I 302 E. 3.3). Vorliegend lässt sich die streitbezogene Situation auch nicht mit einer weiteren Verteilaktion vor dem X.___-Geschäft an der L.___-Strasse in der Stadt R.___ vergleichen. Letzteres bereits daher, weil es sich dort um eine autofreie Fussgängerzone mit grosszügigen Platzverhältnissen handelt. Im Übrigen ist eine andere rechtliche Würdigung durch die ETH-Beschwerdekommision oder des Untersuchungsamts St. Gallen für das Verwaltungsgericht nicht massgebend. Immerhin weist die ETH-Beschwerdekommision in ihrem Entscheid vom 26. Oktober 2017 indes ebenfalls darauf hin, dass der Bereich vor dem Haupteingang der ETH wie auch die Polyterrasse ausschliesslich von Fussgängern frequentiert werde; es gebe



keinen motorisierten Verkehr; Sicherheitsaspekte wie auch mögliche Störungen des Verkehrsflusses würden daher keine Rolle spielen (E. 9.4).

2.5. Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass nicht zu beanstanden ist, wenn die Vorinstanz das Verteilen von Flugblättern an einem Samstagnachmittag in der Vorweihnachtszeit vor dem Ladeneingang des X.__-Geschäfts, welches direkt im Eingangsbereich des stark frequentierten Y.__-Geschäftshauses an der stark befahrenen K.__-Strasse in Q.__ liegt, angesichts des dort von verschiedenen Seiten zusammentreffenden Fussgängerverkehrs und der dort auf dem Trottoir dadurch entstehenden beengten Platzverhältnisse (mit Gefährdungspotential für Dritte) als gesteigerten Gemeingebrauch einstufte. Die damalige Verteilaktion wurde daher zu Recht als bewilligungspflichtig erachtet. Damit ist die Beschwerde insoweit abzuweisen, als die Beschwerdeführer beantragen, es sei festzustellen, dass die Unterstellung der besagten Flugblatt-Verteilaktion durch den Beschwerdeführer 1 unter die Bewilligungspflicht im Sinn von Art. 8 PR gesetzes- und verfassungswidrig gewesen sei (Rechtsbegehren Ziff. 2).

3. Zu prüfen ist, ob dem Beschwerdeführer 1 zu Recht die Bewilligung zur Benützung des öffentlichen Grundes zum weiteren Verteilen der Flugblätter des Beschwerdeführers 2 "per sofort" verweigert (Rechtsbegehren Ziff. 3) und die Druckschriften beschlagnahmt (Rechtsbegehren Ziff. 4) wurden.

3.1. Es steht ausser Frage, dass sich die Beschwerdeführer im Zusammenhang mit der Durchführung der Flugblatt-Verteilaktion am 20. Dezember 2014 grundsätzlich auf die Meinungsäusserungsfreiheit berufen können. Art. 16 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) gewährleistet die Meinungsfreiheit ausdrücklich und räumt jeder Person das Recht ein, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten. Darunter fallen die verschiedensten Formen der Kundgabe von Meinungen. Die Grundrechte gebieten in Grenzen, dass öffentlicher Grund zur Verfügung gestellt oder unter Umständen anderes als das in Aussicht genommene Areal bereitgestellt wird, das dem Publizitätsbedürfnis der Veranstalter in anderer Weise Rechnung trägt. Im Bewilligungsverfahren darf die Behörde polizeiliche Gründe, die zweckmässige Nutzung der vorhandenen öffentlichen Anlagen im Interesse der Allgemeinheit und der Anwohner und die mit der Ausübung der



Meinungsäusserung verursachte Beeinträchtigung von Freiheitsrechten unbeteiligter Dritter mitberücksichtigen. Zu den polizeilichen Gründen zählen namentlich solche des öffentlichen und privaten Verkehrs, der Vermeidung von übermässigen Immissionen, der Aufrechterhaltung der Sicherheit und der Abwendung unmittelbarer Gefahren von Ausschreitungen, Krawallen und Gewalttätigkeiten sowie Übergriffen und Straftaten jeglicher Art. Im Bewilligungsverfahren ist – über das Willkürverbot und das Gleichheitsgebot hinaus – dem ideellen Gehalt der Meinungsfreiheit Rechnung zu tragen. Eine dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit genügende Gestaltung kann die Anordnung von Auflagen und Bedingungen sowie eine entsprechende verhältnismässige Mitwirkung der Veranstalter erfordern. Im diesem Sinn besteht gestützt auf die Meinungsfreiheit grundsätzlich ein bedingter Anspruch, für Aktionen mit Appellwirkung öffentlichen Grund zu benützen (BGE 132 I 256 E. 3).

Ein Eingriff in die Meinungsfreiheit ist gestützt auf Art. 36 BV nur zulässig, wenn er auf einer gesetzlichen Grundlage beruht (nachfolgend E. 3.2), ein öffentliches Interesse verfolgt (nachfolgend E. 3.3) und verhältnismässig ist (nachfolgend E. 3.4). Ihrer doppelten Schutzrichtung entsprechend treffen Beschränkungen der Kommunikationsgrundrechte nicht nur die einzelnen Grundrechtsträger, sondern beeinträchtigen – zumindest mittelbar – immer auch den kommunikativen Austausch im weiteren gesellschaftlichen Feld (sog. "chilling effect"). An die Zulässigkeit von Beschränkungen sind deshalb generell hohe Anforderungen zu stellen. In der Regel beruht ein Eingriff in ein Kommunikationsgrundrecht auf einer direkten staatlichen Handlung, zum Beispiel einem förmlichen Versammlungsverbot, der Bewilligungspflicht für eine Demonstration auf öffentlichem Grund, der Beschlagnahmung von Druckschriften oder der Sanktionierung eines Journalisten etwa wegen Verletzung von Persönlichkeitsrechten Dritter (Kiener/Kälin, Grundrechte, 2. Aufl. 2013, S. 212 f.).

3.2. Mit Art. 8 Abs. 1 lit. d PR besteht auf kommunaler Ebene eine einschlägige gesetzliche Grundlage, zumal es sich um ein Gesetz im formellen Sinn handelt, welches dem fakultativen Referendum und der Genehmigung des zuständigen kantonalen Departements unterstand (vgl. Art. 17 PR). Im Übrigen besteht bereits mit Art. 21 des kantonalen Strassengesetzes (sGS 732.1) eine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Bewilligungspflicht von gesteigertem Gemeingebrauch auf



öffentlichen Strassen und Plätzen (VerwGE B 2008/50 vom 19. August 2008 E. 5.2, a.a.O.).

3.3. Es stellt sich sodann die Frage, ob die beanstandete Einschränkung der Meinungsäusserungsfreiheit im öffentlichen Interesse liegt und ob dieses das entgegenstehende private Interesse der Beschwerdeführer überwiegt. Wenn ein Grundrecht mit einer vom Staat zu erfüllenden Aufgabe kollidiert, so muss durch wertende Abwägung ein Ausgleich gefunden werden. Dabei ist eine generelle Interessenselektion vorzunehmen und danach zu fragen, ob bestimmte öffentliche Interessen auf einer abstrakten Ebene die entgegenstehenden Interessen an der Grundrechtsausübung überwiegen, während bei der Prüfung von Eingriffszweck und Eingriffswirkung im Rahmen der Verhältnismässigkeit die im konkreten Fall vorliegenden Interessen gegeneinander abzuwägen sind (Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, a.a.O., Rz. 316 f.). Als öffentliches Interesse steht vorliegend die Gewährleistung des möglichst ungestörten Gemeingebrauchs öffentlichen Grundes durch die Allgemeinheit im Vordergrund. So besteht generell ein gewichtiges öffentliches Interesse daran, dass möglichst keine Verteilaktionen auf Strassen und verkehrsnahen Flächen stattfinden, weil sie – wie vorliegend – den Fussgängerverkehr wesentlich beeinträchtigen, die Verkehrssicherheit beeinträchtigen, aber auch einen zusätzlichen Reinigungsaufwand – beispielsweise durch unachtsam weggeworfene Flyer – verursachen können. Bei der Ausübung ideeller Grundrechte ist zwar eine Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs oder anderer öffentlicher Interessen eher in Kauf zu nehmen als bei sonstigen privaten Aktivitäten. Die mit der Bewilligungspflicht verbundene Grundrechtseinschränkung hindert den Bürger jedoch nicht, seine Meinung frei zu bilden, zu äussern und sie andern bekanntzugeben. Insbesondere ist der Bürger bei allgemeinen Anliegen auf die Verteilung von Flugblättern und dergleichen auf öffentlichem Grund normalerweise auch nicht angewiesen. In der Regel werden derartige Materialien in die Briefkästen verteilt, gerichtsnotorisch beispielsweise auch die vom Beschwerdeführer 2 herausgegebene Zeitschrift (vgl. zum Ganzen BGE 126 I 133 E. 4d; 117 Ia 472 E. 3f). Daran ändert auch nichts, dass es die Freiheit der Meinungsäusserung mit der damit verbundenen Appellwirkung geradezu erfordern kann, an einem spezifischen Ort eine Flugblatt-Verteilaktion durchzuführen (vgl. BGE 132 I 256 E. 4.1). Diese Frage ist vielmehr bei der Prüfung von Eingriffszweck und Eingriffswirkung im Rahmen der Verhältnismässigkeit zu beantworten. Es liegt daher im



öffentlichen Interesse, dass die im vorliegenden Fall durch das Verteilen von Flugblättern über den Gemeingebruch hinausgehende Benützung des öffentlichen Grunds der Bewilligungspflicht unterstellt ist und daher einer Bewilligung bedarf.

3.4. Im Weiteren ist zu prüfen, ob der Eingriff mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vereinbar ist. Allgemein wird unter diesem Gesichtspunkt verlangt, dass die vom Gesetzgeber gewählte Massnahme zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und tauglich ist. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln bzw. den zu seiner Erreichung notwendigen Freiheitsbeschränkungen stehen (vgl. Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, a.a.O., Rz. 320 ff.).

3.4.1. Dem Beschwerdeführer 1 wurde seitens der Polizei untersagt, weiterhin Flugblätter des Beschwerdeführers 2 zu verteilen. Diese Massnahme, nämlich die Unterbindung der Verteilaktion samt Beschlagnahmung der restlichen Flyer gegen "Pelz-Tierquälerei", war an sich geeignet, um den angestrebten öffentlichen Zweck zu erreichen. Dies anerkennen auch die Beschwerdeführer im Grundsatz (vgl. act. 1 Rz. 39). Sie erachten die Massnahme indes im konkreten Fall als unverhältnismässigen Eingriff.

3.4.2. Eingriffe in Freiheitsrechte müssen unterbleiben, wenn sie für die Erreichung des angestrebten, im öffentlichen Interesse liegenden Ziels nicht erforderlich sind bzw. wenn eine gleichermassen geeignete, aber mildere Anordnung das anvisierte Ziel ebenso gut erreicht. Unter dem Aspekt der Erforderlichkeit darf ein Eingriff in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht über das Notwendige hinausgehen (Kiener/Kälin, a.a.O., S. 121). Zu berücksichtigen ist zunächst, dass gemäss Ankündigung auf der Homepage des Beschwerdeführers 2 (vgl. act. 7/1 Beilage 6) geplant war, die Flugblatt-Verteilaktion am 20. Dezember 2014 vor dem Modegeschäft X.__ in Q.__ zwischen 14.20 Uhr und 15.20 Uhr durchzuführen. Damit war die Aktion zeitlich bereits stark eingeschränkt, weshalb mildere Massnahmen durchaus denkbar gewesen wären. Immerhin war die Polizei seit Beginn der Verteilaktion anwesend, schritt jedoch erst nach vierzig Minuten ein, untersagte das weitere Verteilen und beschlagnahmte die noch vorhandenen Flugblätter. Die Verteilaktion hätte damit lediglich weitere zwanzig Minuten gedauert. Bei dieser



Sachlage ist nicht von der Hand zu weisen, dass es den anwesenden Polizisten wohl ohne weiteres möglich gewesen wäre, die Situation weiterhin zu beobachten und bei einer tatsächlich drohenden Gefahr – so beispielsweise der öffentlichen Sicherheit – einzugreifen, ohne gleich die Aktion zu stoppen. Vorliegend kommt hinzu, dass das Eingreifen der Polizei die mit der Verteilaktion geschaffene Situation kaum entschärft hat, indem der Verkehrsfluss – sei es auf dem Trottoir durch die Fussgänger oder auf der starkbefahrenen K. __-Strasse durch Automobilisten – aufgrund von Gaffern ins Stocken geriet. Schliesslich weisen die Beschwerdeführer zu Recht darauf hin, dass ein anderer Standort für die Verteilaktion wenig Sinn gemacht hätte, was seitens von Vorinstanz und Beschwerdegegnerin denn auch nicht substantiiert in Abrede gestellt wird. Damit erwies sich der streitige Eingriff in die Meinungsäusserungsfreiheit der Beschwerdeführer als nicht erforderlich. Dies betrifft insbesondere auch die Beschlagnahmung der Flugblätter.

3.4.3. Unbesehen seiner Eignung und Erforderlichkeit ist ein Eingriff in ein Grundrecht nur dann verhältnismässig, wenn er dem Einzelnen auch zumutbar ist. Mit anderen Worten fragt das Erfordernis der Zumutbarkeit danach, ob der Betroffene einen Eingriff in seine Grundrechte hinnehmen muss, damit sich das öffentliche Interesse verwirklichen kann (Kiener/Kälin, a.a.O., S. 123). Es sind hohe Anforderungen an das Vorhandensein überwiegender Eingriffsinteressen zu stellen. Einschränkungen von Meinungsäusserungen im Zusammenhang mit Fragen von öffentlichem Interesse oder im Bereich der politischen Auseinandersetzung werden deshalb in der Regel nicht toleriert. Bei Beschränkungen der Grundrechtsausübung auf öffentlichem Grund müssen die Behörden dem ideellen Gehalt der Kommunikationsgrundrechte in besonderem Ausmass Rechnung tragen und die verschiedenen Interessen nach objektiven Gesichtspunkten umfassend, sachlich und neutral gegeneinander abwägen. Versammlungsverbote sind unter gewissen Voraussetzungen zulässig, namentlich in ausgesprochen angespannten Lagen, die eine konkrete Gefahr erheblicher Ausschreitungen mit sich bringen. Dagegen erweisen sich Bedingungen und Auflagen wie beispielsweise die Zuweisung bestimmter Örtlichkeiten im Vergleich zum Verbot jedenfalls dann als verhältnismässige Mittel, wenn die vom Gemeinwesen zugewiesene Örtlichkeit den verfolgten Anliegen eine ähnliche Publizitätswirkung verschafft (Kiener/Kälin, a.a.O., S. 216 ff. mit zahlreichen Beispielen). Vorliegend ging es den Beschwerdeführern bei ihrer Aktion um ein wichtiges Anliegen des Tierschutzes,



nämlich Passanten auf das Leid der Tiere bei Pelzprodukten aufmerksam zu machen und dadurch vom Kauf von Echt-Pelz abzuhalten. Mit den Flyern sollten die Passanten darauf hingewiesen werden, dass im besagten Modegeschäft, vor dessen Eingang die Verteilaktion stattfand, echter Pelz verkauft wird. Darin kann durchaus ein gewichtiges grundrechtlich geschütztes Interesse erblickt werden, zumal die Freiheit der Meinungsäusserung es mit der damit verbundenen Appellwirkung geradezu erfordern kann, an einem spezifischen Ort eine Flugblatt-Verteilaktion durchzuführen (vgl. BGE 132 I 256 E. 4.1). Letzteres trifft auf die Flugblatt-Verteilaktion der Beschwerdeführer deshalb zu, weil ihr Anliegen an den Verkauf von Pelzen in Mode-Geschäften wie dem erwähnten anknüpft. Die autoritative Zuweisung einer anderen Örtlichkeit machte deshalb bereits von daher wenig Sinn. Dies umso weniger, als der Beschwerdeführer 1 die Passanten nicht aktiv in ein Gespräch verwickelte, sondern die Flyer gegen "Pelz-Tierquälerei" kommentarlos verteilte und sich insoweit passiv verhielt. Das grundrechtlich geschützte Interesse an der uneingeschränkten Ausübung der Meinungsäusserungsfreiheit überwiegt die entgegenstehenden öffentlichen Interessen, weshalb der streitige Eingriff denn auch als unverhältnismässig bezeichnet werden muss.

3.5. Zusammenfassend ergibt sich, dass der gerügte Eingriff in die Meinungsäusserungsfreiheit der Beschwerdeführer zwar auf einer genügenden kommunalen und kantonalen (vgl. E. 3.2 vorstehend) Gesetzesgrundlage beruht und auch im öffentlichen Interesse liegt. Er erweist sich jedoch – wie ausgeführt – als nicht verhältnismässig. Mit diesem Ergebnis einher geht, dass auch das Einziehen der Flugblätter folglich nicht verhältnismässig war. Es ist daher festzustellen, dass einerseits das von der Polizei am 20. Dezember 2014 um ca. 15.02 Uhr vor dem X.__-Geschäft an der K.__-Strasse in Q.__ mündlich dem Beschwerdeführer 1 gegenüber ausgesprochene Verbot, per sofort Flyer gegen "Pelz-Tierquälerei" zu verteilen, und andererseits gestützt darauf die noch nicht verteilten Flyer des Beschwerdeführers 2 zu beschlagnahmen, zu Unrecht erfolgte.

4. Weiter ist zu prüfen, ob das Verbringen des Beschwerdeführers 1 in ein Polizeifahrzeug und daraufhin auf die Polizeistation im Anschluss an die unterbrochene Flyer-Verteilaktion rechtmässig war (Rechtsbegehren Ziff. 5).



4.1. Gemäss Art. 10 Abs. 2 BV hat jeder Mensch das Recht auf persönliche Freiheit, insbesondere auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Bewegungsfreiheit. Letztere verschafft dem Einzelnen das Recht, sich nach seinem Willen und ohne staatliche Eingriffe zu bewegen. Die Bewegungsfreiheit schützt primär vor ungerechtfertigten Freiheitsentzügen, welche generell einer formellgesetzlichen Grundlage bedürfen. Bereits eine aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung angeordnete Wegweisung, ein Fernhalten, ein Anhalten zur Identitätsfeststellung, eine vorläufige Festnahme von kurzer Dauer, Rayonverbote oder eine Meldeauflage tangieren das Recht auf Bewegungsfreiheit (R. J. Schweizer, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, Rz. 33 ff. zu Art. 10 BV). Das Recht auf persönliche Freiheit ist nicht absolut und kann unter Beachtung von Art. 36 BV eingeschränkt werden (gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit).

4.2. Die Vorinstanz stützt sich im angefochtenen Entscheid auf Art. 29 Abs. 1 lit. c und d des Polizeigesetzes (sGS 451.1, PG). Nach dieser Bestimmung kann die Polizei vorübergehend Personen von einem Ort wegweisen oder fernhalten, wenn sie die Polizei an der Durchsetzung vollstreckbarer Anordnungen hindern oder der begründete Verdacht besteht, dass sie oder die Ansammlung, der sie zuzurechnen sind, die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder stören. Letzteres ist namentlich der Fall, wenn sie Dritte gefährden, belästigen oder an der bestimmungsgemässen Nutzung des öffentlich zugänglichen Raums hindern (Art. 29 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 PG).

Wegweisung bedeutet, eine Person von einem bestimmten Ort wegzuschicken. Fernhaltung ist die Anweisung an eine Person, einen bestimmten Ort oder ein abgegrenztes Gebiet vorübergehend nicht mehr zu betreten. Die Wegweisung und Fernhaltung richtet sich nur gegen Personen, die andere unrechtmässig an der Nutzung hindern; rechtmässig gesteigerter Gemeingebrauch ist bei friedlichem Verlauf nicht betroffen. Bei der Anwendung der Wegweisung und Fernhaltung ist die Polizei an den Verhältnismässigkeitsgrundsatz (Art. 3 PG) gebunden. Die Massnahme darf sodann nur so lange dauern, als sie für die Beseitigung der Gefährdung oder Störung notwendig ist. Wegweisungen werden in der Regel mündlich verfügt: Die Polizei fordert Personen mündlich zum Verlassen eines bestimmten Orts auf. Gleichzeitig informiert sie kurz mündlich über die Gründe für die Wegweisung, die Dauer der Fernhaltung, den



räumlichen Bereich, für den die Fernhaltung gilt, und die Folgen bei Missachtung. Wer der Aufforderung der Polizei nicht nachkommt, sodass sie im Rahmen des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes zwangsweise durchgesetzt werden muss, oder die Fernhaltung missachtet, kann nach Art. 12 des Übertretungsstrafgesetzes (sGS 921.1) mit Busse bestraft werden (vgl. zum Ganzen Botschaft zum V. Nachtrag zum Polizeigesetz, in: ABI 2008 895, S. 900 ff.).

4.3. Zwar erachtete das Bundesgericht eine nur kurze Zeit (vier bis sechs Stunden) dauernde Festnahme zwecks erkennungsdienstlicher Behandlung noch als blosser Freiheitsbeschränkung und nicht als Freiheitsentzug (Kiener/Kälin, a.a.O., S. 154 mit Hinweis auf BGE 107 Ia 138 E. 4a; BGE 136 I 87 E. 6.5.3). Die Beschwerdeführer weisen jedoch zu Recht darauf hin, dass das Verbringen von Personen auf die Polizeistation von Art. 29 Abs. 1 lit. c und d PG nicht umfasst wird. Vielmehr regelt sie lediglich die Wegweisung oder Fernhaltung. Die Polizei kann dagegen gestützt auf Art. 215 der Schweizerischen Strafprozessordnung (SR 312.0, StPO) im Interesse der Aufklärung einer Straftat eine Person anhalten und wenn nötig auf den Polizeiposten bringen (Abs. 1), um ihre Identität festzustellen (lit. a); sie kurz zu befragen (lit. b); abzuklären, ob sie eine Straftat begangen hat (lit. c); abzuklären, ob nach ihr oder nach Gegenständen, die sich in ihrem Gewahrsam befinden, gefahndet wird (lit. d). Wie bereits dargelegt durfte die Flugblatt-Verteilaktion zwar von einer Bewilligung abhängig gemacht werden, jedoch wäre Letztere zu erteilen gewesen. Hinzu kommt, dass selbst bei einer unbewilligten Verteilaktion keine strafbare Handlung vorgelegen hätte, aufgrund derer sich eine Festnahme gerechtfertigt hätte. Weiter war die Identität des Beschwerdeführers 1 bekannt, wobei er sich vor Ort bei der Identifizierung kooperativ verhielt.

4.4. Zusammenfassend ergibt sich, dass mit Art. 29 Abs. 1 lit. c und d PG keine gesetzliche Grundlage besteht und sich die Polizei vorliegend wie dargelegt auch nicht auf Art. 215 StPO berufen kann. Es ist daher festzustellen, dass die am 20. Dezember 2014 um 15.02 Uhr vor dem X.__-Geschäft an der K.__-Strasse in Q.__ gegen seinen Willen erfolgte polizeiliche Verbringung des Beschwerdeführers 1 auf den Polizeiposten verfassungswidrig und damit unrechtmässig war.



5. Schliesslich ist zu prüfen, ob die Hinderung des Beschwerdeführer 3 durch die Polizei, die Geschehnisse vor Ort mit einer Videokamera aufzunehmen, rechtmässig war.

5.1. Gemäss Art. 28 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210, ZGB) kann, wer in seiner Persönlichkeit widerrechtlich verletzt wird, zu seinem Schutz gegen jeden, der an der Verletzung mitwirkt, das Gericht anrufen. Das Datenschutzrecht ergänzt und konkretisiert den bereits durch das Zivilgesetzbuch (insbesondere Art. 28 ZGB) gewährleisteten Schutz der Persönlichkeit. Art. 13 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Datenschutz (SR 235.1, DSG) übernimmt in diesem Sinne den in Art. 28 Abs. 2 ZGB verankerten Grundsatz, wonach eine Persönlichkeitsverletzung widerrechtlich ist, wenn sie nicht durch Einwilligung des Verletzten, durch ein überwiegendes privates oder öffentliches Interesse oder durch Gesetz gerechtfertigt ist. Grundsätzlich darf niemand ohne seine (vorgängige oder nachträgliche) Zustimmung abgebildet werden, sei es durch Zeichnung, Gemälde, Fotografie, Film oder ähnliche Verfahren. Neben dem Recht am eigenen Bild ist im Bereich des Bildnisschutzes in der überwiegenden Zahl der Fälle auch die Ehre sowie die Geheim- oder die Privatsphäre betroffen. Im Bereich des Datenschutzes garantiert das verfassungsmässig geschützte Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 13 Abs. 2 BV), dass grundsätzlich ohne Rücksicht darauf, wie sensibel die fraglichen Informationen tatsächlich sind, dem Einzelnen die Herrschaft über seine personenbezogenen Daten zusteht. Nach Art. 35 Abs. 3 BV sorgen die Behörden dafür, dass die Grundrechte, soweit sie sich dazu eignen, auch unter Privaten wirksam werden (BGE 138 II 346 E. 8, 8.2).

5.2. Trotz der identischen Formulierung von Art. 13 Abs. 1 DSG und Art. 28 Abs. 2 ZGB besteht in Bezug auf das Verfahren ein erheblicher Unterschied. Vorliegend geht es nicht wie in einem zivilrechtlichen Zweiparteienverfahren zwischen dem mutmasslich in seiner Persönlichkeit Verletzten und dem Datenbearbeiter um eine einzelne konkrete Persönlichkeitsverletzung. Vielmehr ging es den Polizeiangehörigen mit der Hinderung des Beschwerdeführers 3, weiterhin die Geschehnisse auf Video aufzunehmen, darum, eine allfällige Verletzung der Persönlichkeit einer grösseren Anzahl von Personen zu vermeiden (vgl. BGE 138 II 346 E. 10.1-10.2). Vorliegend ging es um die Flugblatt-Verteilaktion des Beschwerdeführers 1, welcher offenkundig mit den Videoaufnahmen



durch den Beschwerdeführer 3 einverstanden war. Den Beschwerdeführern ist weiter zuzustimmen, dass die Passanten dagegen lediglich Teil der Flyer-Verteilaktion waren und nur zufällig im Bild erschienen, weshalb deren Persönlichkeitsrechte mit der Videoaufnahme nicht verletzt wurden (vgl. A. Meili, in: Honsell/Vogt/Geiser [Hrsg.], BSK-ZGB I, 5. Aufl., 2014, N 20 zu Art. 28 ZGB). Die Hinderung des Beschwerdeführers 3, die Ereignisse rund um die Verteilaktion vom 20. Dezember 2014 auf Video festzuhalten, war damit nicht gerechtfertigt. Hinzu kommt, dass sich der Beschwerdeführer als Medienschaffender auf Art. 17 BV berufen kann, wonach insbesondere die Medienfreiheit gewährleistet und Zensur verboten ist. Ob zusätzliche Grundrechte des Beschwerdeführers 3 verletzt wurden, insbesondere die in Art. 26 BV gewährleistete Eigentumsgarantie, kann unter diesen Umständen offenbleiben, insbesondere auch im Hinblick auf die bestrittene Aussage, wonach das Zuklappen der Videokamera durch einen Angehörigen der Polizei bestritten wird. Schliesslich ist den Beschwerdeführern zuzustimmen, dass der von der Vorinstanz zitierte Entscheid BGE 138 II 346 vorliegend nicht einschlägig ist: In jenem Entscheid ging es um die im Internet jederzeit abrufbaren Aufnahmen im Zusammenhang mit Street View, welches tagtäglich von einer Vielzahl von Menschen auf der ganzen Welt benutzt wird.

6. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde teilweise gutzuheissen, der vorinstanzliche Entscheid vom 16. April 2018 aufzuheben und festzustellen ist, dass dem Beschwerdeführer 1 zu Unrecht die Bewilligung für die Flugblatt-Verteilaktion vom 20. Dezember 2014 zwischen 14.20 und 15.20 Uhr verweigert und die restlichen noch nicht verteilten Flugblätter des Beschwerdeführers 2 beschlagnahmt wurden. Weiter ist festzustellen, dass die vorläufige Festnahme des Beschwerdeführers 1 vom 20. Dezember 2014 einen unrechtmässigen Eingriff in die persönliche Freiheit darstellte. Schliesslich erweist sich auch die Hinderung des Beschwerdeführers 3, die Geschehnisse am 20. Dezember 2014 aufzunehmen, als unrechtmässig. Nicht gutzuheissen ist dagegen der Feststellungsantrag der Beschwerdeführer, dass die Unterstellung der besagten Flugblatt-Verteilaktion durch den Beschwerdeführer 1 unter die Bewilligungspflicht im Sinn von Art. 8 PR gesetzes- und verfassungswidrig gewesen sei.

7.



7.1. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zu einem Fünftel den Beschwerdeführern und zu vier Fünfteln der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 2'000 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der auf die Beschwerdeführer entfallende Anteil der Entscheidgebühr von CHF 400 wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss von CHF 2'000 verrechnet. Der Restbetrag (CHF 1'600) wird ihnen zurückerstattet. Auf die Erhebung des Kostenanteils der Beschwerdegegnerin ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Bei (teilweiser) Gutheissung eines Rechtsmittels ist zugleich von Amtes wegen über die amtlichen Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens zu entscheiden. In der Regel erfolgt die entsprechende Kostenverlegung in Bezug auf die Beteiligten und deren Anteile analog dem Rechtsmittelentscheid (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St. Gallen 2004, S. 103). Die amtlichen Kosten für das Rekursverfahren vor der Vorinstanz von CHF 1'500 sind somit ebenfalls zu einem Fünftel den Beschwerdeführer und zu vier Fünfteln der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen. Der Kostenvorschuss ist im Umfang von CHF 1'200 den Beschwerdeführer zurückzuerstatten. Auf die Erhebung des Kostenanteils der Beschwerdegegnerin ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

7.2. Bei diesem Verfahrensausgang haben die Beschwerdeführer Anspruch auf eine auf drei Fünftel reduzierte ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 und 2 VRP in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP). Ihr Rechtsvertreter hat keine Kostennoten eingereicht. In der Verwaltungsrechtspflege ist die Honorarpauschale innerhalb des von Art. 22 Abs. 1 Ingress der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten (sGS 963.75, HonO) festgelegten Rahmens vor Verwaltungsbehörden zwischen CHF 500 und CHF 6'000 (lit. a) und vor Verwaltungsgericht zwischen CHF 1'000 und CHF 12'000 (lit. b) festzulegen. Innerhalb des für eine Pauschale gesetzten Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der Bemühungen, der Schwierigkeit des Falls und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten bemessen (Art. 19 HonO sowie Art. 31 Abs. 1 und 2 des Anwaltsgesetzes, sGS 963.70, AnwG). Im Rekursverfahren erscheint ein Honorar von CHF 1'500 (einschliesslich Barauslagen) als angemessen. Entsprechend dem Verfahrensausgang hat die Beschwerdegegnerin die Beschwerdeführer daher



insgesamt mit CHF 900, das heisst zu drei Fünfteln, zu entschädigen. Hinzuzuzählen ist die Mehrwertsteuer (Art. 29 HonO), wobei angesichts des Umstandes, dass die anwaltlichen Leistungen im Rekursverfahren hauptsächlich vor dem 31. Dezember 2017 erbracht wurden, noch der Satz von 8 % zur Anwendung gelangt (vgl. Ziff. 2.1 der MWST-Info 19 zur Steuersatzänderung per 1. Januar 2018, www.estv.admin.ch). Im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht ist sodann eine volle Entschädigung von CHF 3'000 zuzüglich CHF 120 pauschale Barauslagen (4 % von CHF 3'000) angemessen, entsprechend dem Verfahrensausgang somit CHF 1'872 (zuzüglich 7,7 Prozent Mehrwertsteuer).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, der Entscheid des Sicherheits- und Justizdepartements des Kantons St. Gallen vom 16. April 2018 wird aufgehoben und es wird festgestellt:

1.1. Das am 20. Dezember 2014 um ca. 15.02 Uhr vor dem X.__-Geschäft an der K.__-Strasse 01__ in Q.__ mündlich dem Beschwerdeführer 1 gegenüber ausgesprochene Verbot mit sofortiger Wirkung, Flyer gegen "Pelz-Tierquälerei" zu verteilen, und die gleichzeitige Beschlagnahmung der noch nicht verteilten Flyer des Beschwerdeführers 2, war verfassungswidrig und somit unrechtmässig.

1.2. Die am 20. Dezember 2014 um 15.02 Uhr vor dem X.__-Geschäft an der K.__-Strasse in Q.__ gegen seinen Willen erfolgte polizeiliche Verbringung des Beschwerdeführers 1 auf den Polizeiposten war verfassungswidrig und somit unrechtmässig.

1.3. Die Hinderung des Beschwerdeführers 3 am 20. Dezember 2014 um 15.02 Uhr durch die Polizei, den Beschwerdeführer 1 an der K.__-Strasse 02__ in Q.__ beim Verteilen der Flugblätter des Beschwerdeführers 2 im öffentlichen Raum weiterhin zu filmen, war verfassungswidrig und somit unrechtmässig.

2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'000 bezahlen die Beschwerdeführer zu einem Fünftel und die Beschwerdegegnerin zu vier Fünfteln. Der auf die Beschwerdeführer entfallende Anteil von CHF 400 wird mit dem geleisteten



Kostenvorschuss von CHF 2'000 verrechnet. Der Restbetrag (CHF 1'600) wird ihnen zurückerstattet. Auf die Erhebung des Kostenanteils der Beschwerdegegnerin wird verzichtet.

Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von CHF 1'500 bezahlen die Beschwerdeführer zu einem Fünftel und die Beschwerdegegnerin zu vier Fünfteln. Die Vorinstanz wird angewiesen, den Beschwerdeführern den von ihnen für das Rekursverfahren geleistete Kostenvorschuss im Umfang von CHF 1'200 zurückzuerstatten. Auf die Erhebung des Kostenanteils der Beschwerdegegnerin wird verzichtet.

3. Die Beschwerdegegnerin entschädigt die Beschwerdeführer ausseramtlich für das Rekursverfahren mit CHF 900 (einschliesslich Barauslagen und zuzüglich 8 % Mehrwertsteuer) und für das Beschwerdeverfahren mit CHF 1'872 (zuzüglich 7,7 % Mehrwertsteuer).