



Fall-Nr.: B 2026/98
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 12.10.2026
Entscheiddatum: 26.06.2026

Entscheid Verwaltungsgericht, 26.06.2026

Anspruch auf Erlass einer Feststellungsverfügung. Art. 88 Abs. 1 und 2 VRP, Art. 18 Abs. 2 und Art. 45 Abs. 1 und 2 TabPG, Art. 52bis GesG. Dem Unternehmen ist nicht zuzumuten, das reputations- und geschäftsschädigende Risiko einer strafrechtlichen Verurteilung einzugehen, wenn über die Rechtmässigkeit der in Aussicht genommenen wirtschaftlichen Tätigkeit Unklarheit herrscht. Vorliegend besteht eine nicht unerhebliche Unsicherheit über die Tragweite des Werbeverbots nach Art. 18 Abs. 2 TabPG, insbesondere über die Auslegung des in lit. b enthaltenen Passus «auf Plakaten auf öffentlichem oder privatem Grund, wenn diese von öffentlichem Grund einsehbar sind» bei Tabakwerbung in privaten Parkgaragen, die von öffentlichem Grund aus nicht einsehbar, jedoch öffentlich zugänglich sind. Angesichts der damit verbundenen erheblichen wirtschaftlichen Nachteile sowie des empfindlichen Strafmasses gemäss Art. 45 Abs. 1 und 2 TabPG kann der Beschwerdeführerin nicht zugemutet werden, die unklare Rechtslage im Rahmen eines Strafverfahrens klären zu lassen. Der Beschwerdeführerin ist deshalb ein Anspruch auf Erlass einer Feststellungsverfügung betreffend das Anbringen von Werbung für Tabakerzeugnisse und für Raucherwaren mit Tabakersatzstoffen in öffentlich zugänglichen, im Privateigentum stehenden Parkgaragen des Kantons St. Gallen zuzuerkennen. Teilweise Gutheissung der Beschwerde. (Verwaltungsgericht, B 2026/98)

Entscheid siehe pdf.



Verwaltungsgericht

Abteilung II

Entscheid vom 26. Juni 2026

Besetzung

Abteilungspräsident Brunner, Verwaltungsrichter Reiter, Verwaltungsrichter Zogg; a.o. Gerichtsschreiberin Bühler

Geschäftsnr.

B 2026/98

Verfahrens-
beteiligte

A. __ AG,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwälte Dr. iur. Beat Badertscher und/oder MLaw
Andreas Eichenberger, Badertscher Rechtsanwälte AG,
Mühlebachstrasse 32, Postfach 769, 8024 Zürich,

gegen

Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen,
Oberer Graben 32, 9001 St. Gallen,

Beschwerdegegner.

Gegenstand

Rechtsverweigerung (Anspruch auf Erlass einer Verfügung betreffend das Anbringen von Werbung für Tabakerzeugnisse und für Raucherwaren mit Tabakersatzstoffen in öffentlich zugänglichen und in Privateigentum stehenden Parkgaragen)



Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

a.

Die A.____ AG bezweckt das Betreiben jeglicher Art von Werbung, unter jeglicher Form und an jeglichem Ort. Diesem Zweck entsprechend betreibt sie – unter anderem in der Tiefgarage des B.____s (C.____-strasse 001__, Z.____) – Plakatwerbeträger. Auf dem Plakatwerbeträger in der Tiefgarage des B.____s wurde im Frühjahr 2026 Werbung für sogenannte Nikotin Pouches gezeigt, was eine Meldung an das Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen (im Folgenden: Gesundheitsdepartement) zur Folge hatte.

b.

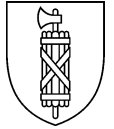
Bezugnehmend auf diese Meldung teilte das Gesundheitsdepartement der A.____ AG mit E-Mail vom 26. Februar 2026 mit, dass Werbung für Tabakerzeugnisse sowie für Raucherwaren mit Tabakersatzstoffen in der Tiefgarage des B.____s seiner Auffassung nach gemäss Art. 52^{bis} GesG¹ verboten sei. Zudem sei am 1. Oktober 2024 das TabPG² in Kraft getreten. Dieses sehe ebenfalls weitgehende Einschränkungen der Tabakwerbung vor. Das Gesundheitsdepartement ersuchte die A.____ AG daher unter Androhung der Einreichung einer Strafanzeige, das Plakat im B.____ umgehend zu entfernen oder zu überkleben; zudem seien auch allfällige weitere Tabakwerbungen im Kanton St. Gallen, die sich an nach Art. 52^{bis} GesG unzulässigen Orten befänden, per sofort zu entfernen (act. 2/2).

c.

Mit E-Mail vom 27. Februar 2026 antwortete die A.____ AG dem Gesundheitsdepartement, sie teile dessen rechtliche Einschätzung nicht. Sie halte sich an die gesetzlichen Bestimmungen bezüglich Tabakwerbung. Nach ihrer Lesart befinde sich die Parkgarage des B.____s in privatem Besitz, sei ausschliesslich auf Gewinnerzielung ausgerichtet und verfüge nicht über einen Auftrag der öffentlichen Hand; auf privatem, von öffentlichem Grund aus nicht einsehbarem Raum sei die gezeigte Werbung nach heutigem Recht zulässig. Nach Verabschiedung des erneut revidierten TabPG werde sie schweizweit und unabhängig des Standorts auf Plakatwerbung für Tabakprodukte verzichten. Bis dahin erachte sie ihr Vorgehen als korrekt.

¹ Gesundheitsgesetz des Kantons St. Gallen vom 28. Juni 1979 (sGS 311.1).

² Bundesgesetz über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (Tabakproduktegesetz; SR 818.32).



d.

Es folgte ein weiterer Meinungsaustausch zwischen der A.____ AG und dem Gesundheitsdepartement, wobei die Beteiligten an ihren rechtlichen Auffassungen festhielten (vgl. zum Ganzen act. 2/2).

B.

Mit E-Mail vom 17. April 2026 verlangte die A.____ AG vom Gesundheitsdepartement zur Klärung der Rechtslage den Erlass einer anfechtbaren Verfügung (act. 2/3). Mit E-Mail vom 23. April 2026 entgegnete das Gesundheitsdepartement, gestützt auf Art. 52^{bis} GesG sei kein verwaltungsrechtliches Verfahren vorgesehen, sondern ein Strafverfahren. Entsprechend werde vorliegend keine Verfügung erlassen; eine Strafanzeige bleibe aber ausdrücklich vorbehalten (act. 2/4). Im weiteren Meinungsaustausch blieben die Beteiligten bei ihren Auffassungen; insbesondere verweigerte das Gesundheitsdepartement mit E-Mail vom 21. Mai 2026 definitiv den Erlass einer anfechtbaren Verfügung (act. 2/5 und 2/6).

C.

Mit Eingabe vom 26. Mai 2026 erhebt die A.____ AG beim Verwaltungsgericht Rechtsverweigerungsbeschwerde. Sie ersucht um Feststellung, dass das Gesundheitsdepartement durch die Verweigerung des Erlasses einer anfechtbaren Verfügung eine formelle Rechtsverweigerung begangen habe, ferner um Anweisung des Gesundheitsdepartements, unverzüglich, spätestens jedoch innert 20 Tagen nach Rechtskraft des verwaltungsgerichtlichen Entscheids eine anfechtbare Verfügung betreffend das Anbringen von Werbung für Tabakerzeugnisse und für Raucherwaren mit Tabakersatzstoffen in öffentlich zugänglichen und in Privateigentum stehenden Parkgaragen (eventualiter: in der Parkgarage B.____) zu erlassen (unter Kosten- und Entschädigungsfolge).

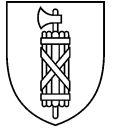
Mit Vernehmlassung vom 11. Juni 2026 beantragt das Gesundheitsdepartement – unter Kostenfolge zulasten der A.____ AG – die Abweisung der Rechtsverweigerungsbeschwerde, soweit darauf überhaupt einzutreten sei.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Nach Art. 88 Abs. 1 VRP³ kann Rechtsverweigerungsbeschwerde erhoben werden, soweit kein ordentliches Rechtsmittel gegeben ist oder offenstand. Mit der Rechtsverweigerungsbeschwerde kann nach Art. 88 Abs. 2 VRP unter anderem geltend gemacht werden, dass

³ Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1).



die Behörde sich weigere, eine vorgeschriebene Amtshandlung vorzunehmen oder sie ungerechtfertigt verzögere (lit. a). Vorliegend ist zwischen den Parteien in diesem Sinne umstritten, ob die Beschwerdeführerin Anspruch auf Erlass einer Verfügung hat;⁴ die Beschwerdeführerin bejaht einen solchen Anspruch, der Beschwerdegegner verneint ihn.

Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Behandlung der Beschwerde ist gegeben (Art. 89 Abs. 1 lit. c VRP), zumal zu Recht⁵ unbestritten ist, dass – unter der Annahme, dass der Position der Beschwerdeführerin zu folgen wäre – das Gesundheitsdepartement die angebehrte Verfügung zu erlassen hätte. Die Beschwerdeführerin ist zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 92 VRP in Verbindung mit Art. 64 und Art. 45 Abs. 1 VRP). Mit Blick auf die 30-tägige Rechtsmittelfrist (Art. 90 Abs. 2 VRP), die vorliegend zu laufen begann, als die Beschwerdeführerin davon Kenntnis hatte, dass sich der Beschwerdegegner definitiv weigere, eine Verfügung zu erlassen, erscheint die Beschwerde als rechtzeitig eingereicht. Überdies enthält sie Antrag, Sachdarstellung sowie Begründung. Die Sachurteilsvoraussetzungen sind insoweit erfüllt (Art. 90 und 92 VRP in Verbindung mit Art. 64 und Art. 47 Abs. 1 sowie Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Rechtsverweigerungsbeschwerde ist einzutreten, wobei die Frage, ob das aus Art. 29 Abs. 1 BV⁶ fließende Rechtsverweigerungsverbot verletzt worden ist, nicht selbständig im Rahmen eines Feststellungsbegehrens zu prüfen, sondern als Zwischenschritt auf dem Weg zu einer allfälligen Anweisung an den Beschwerdegegner zu behandeln ist, eine Feststellungsverfügung zu erlassen; selbständig zu behandeln ist nur letzterer Antrag. Ob sich ein allfälliger Feststellungsanspruch der Beschwerdeführerin nur auf die Tiefgarage B.___ oder auch auf andere private, aber öffentlich zugängliche Tiefgaragen beziehen kann, ist im Übrigen – entgegen der Sichtweise des Beschwerdegegners⁷ – nicht auf Ebene des Eintretens zu klären; vielmehr ist dieser Frage bei Klärung der Frage nachzugehen, ob ein Feststellungsanspruch besteht und wie weit dieser gegebenenfalls geht.

2.

2.1.

Das Werbeplakat, das dem Gesundheitsdepartement vorliegend Anlass gab, gegenüber der Beschwerdeführerin zu intervenieren, ist derzeit nicht mehr in der Parkgarage des B.___s aufgehängt, weil die Beschwerdeführerin das – vom Beschwerdegegner konkret in den

⁴ Vgl. ZOGG/WYSS, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N 8 zu Art. 88 VRP.

⁵ Vgl. Art. 35 Abs. 1 TabPG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 2 GesG, Art. 26^{bis} lit. i und m Geschäftsreglement der Regierung und der Staatskanzlei (GeschR; sGS 141.3) sowie Art. 24 Abs. 1 Staatsverwaltungsgesetz (StVG; sGS 140.1).

⁶ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

⁷ act. 7, S. 2.



Raum gestellte – Risiko einer Strafanzeige nicht eingehen wollte; entsprechend gibt es für den Beschwerdegegner keine Grundlage, die Beschwerdeführerin mittels Gestaltungsverfügung zur Entfernung des Plakats zu verpflichten. Mit ihrem Vorgehen will die Beschwerdeführerin abstrakt geklärt haben, ob das Anbringen von Werbung für Tabakerzeugnisse und für Raucherwaren mit Tabakersatzstoffen in öffentlich zugänglichen und in Privateigentum stehenden Parkgaragen wie der Parkgarage B.____ nach geltendem Recht (insbesondere: Art. 18 TabPG und Art. 52^{bis} GesG) zulässig ist. Ihr Mittel der Wahl ist dabei die – im Verhältnis zur Gestaltungsverfügung subsidiäre⁸ – Feststellungsverfügung, die im st. gallischen Verfahrensrecht⁹ zwar nicht ausdrücklich genannt, in der kantonalen Lehre¹⁰ und Praxis¹¹ den Materialien entsprechend jedoch allgemein anerkannt ist.

2.2.

Mit der Feststellungsverfügung kann das Bestehen bzw. Nichtbestehen öffentlich-rechtlicher Rechte und Pflichten festgestellt werden.¹² Da an der Klärung rein theoretischer Rechtsfragen kein schutzwürdiges Interesse besteht, ist für den Erlass einer Feststellungsverfügung vorausgesetzt, dass individuell-konkrete Rechte und Pflichten in Frage stehen, die sich auf einen konkreten Sachverhalt beziehen.¹³ Diese Voraussetzungen können insbesondere erfüllt sein, wenn sich ein Unternehmer mit Blick auf geschäftliche Dispositionen der Rechtmässigkeit der in Aussicht genommenen Tätigkeit versichern will, insbesondere wenn die Nichteinhaltung regulatorischer Vorgaben mit potenziellen strafrechtlichen Folgen verbunden ist. Der Zweck der Feststellungsverfügung liegt diesfalls darin, bei einer unklaren Rechtslage¹⁴ mit Blick auf geschäftliche Dispositionen eine Vertrauensgrundlage und damit Rechtssicherheit zu schaffen.¹⁵ Ein Anspruch auf Erlass einer Feststellungsverfügung dürfte sich in einer solchen Konstellation – zusammengekommen mit der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) – direkt auf die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) abstützen lassen,¹⁶ die unter

⁸ TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Bern 2022, § 28 Rz. 64; ANDREAS KLEY, Die Feststellungsverfügung – eine ganz gewöhnliche Verfügung?, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen: Festschrift für Yvo Hangartner, Zürich/St. Gallen 1998, S. 229 ff., S. 243 f.

⁹ Vgl. insbesondere das VRP.

¹⁰ Vgl. CAVELTI/VÖGELI, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen – dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl. 2003, Rz. 560.

¹¹ Vgl. Botschaft des Regierungsrates des Kantons St. Gallen an den Grossen Rat zum Entwurf eines Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 26. April 1963, 429 ff., 452.

¹² Analog: Art. 5 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.201).

¹³ Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., § 28 Rz. 698; KLEY, a.a.O., S. 237.

¹⁴ Vgl. zu diesem Erfordernis KLEY, a.a.O., S. 238.

¹⁵ Vgl. GREGOR BACHMANN, Anspruch auf Verfahren und Entscheid – Der Zugang zum Verwaltungsverfahren und zur Verwaltungsrechtspflege unter besonderer Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Verfahrensgarantien, Bern 2019, S. 35 f.

¹⁶ Vgl. zu anderen subjektiv-rechtlichen Anspruchsnormen Bachmann, a.a.O., S. 222 ff.



anderem die freie unternehmerische Betätigung schützt.¹⁷ In der Tat ist dem Unternehmer nicht zuzumuten, das – reputations- und geschäftsschädigende – Risiko einer strafrechtlichen Verurteilung eingehen zu müssen, wenn über die Rechtmässigkeit der in Aussicht genommenen wirtschaftlichen Tätigkeit Unklarheit herrscht.¹⁸ In der vorgenannten Konstellation einen Anspruch auf Erlass einer Feststellungsverfügung zu verneinen, würde bedeuten, den Unternehmer vor die unzumutbare Wahl zu stellen, sich ohne definitive gerichtliche Klärung der von der Behörde behaupteten Rechtslage zu fügen oder aber sich strafbar zu machen.¹⁹

2.3.

Vorab ist mit der Beschwerdeführerin zu konstatieren, dass über die Tragweite des Werbeverbots nach Art. 18 Abs. 2 TabPG und insbesondere die Auslegung des dort in lit. b enthaltenen Passus "auf Plakaten auf öffentlichem oder privatem Grund, wenn diese von öffentlichem Grund einsehbar sind" (inhaltlich deckungsgleich: Art. 52^{bis} lit. a und b GesG) für Konstellationen wie die vorliegende (private Parkgarage, die von öffentlichem Grund aus nicht einsehbar ist) eine nicht unerhebliche Unsicherheit besteht. Die Sichtweise des Beschwerdegegners, dass der Begriff des "öffentlichen Grundes" nicht eigentumsrechtlich, sondern funktional zu verstehen sei,²⁰ mag zwar teleologisch betrachtet eine gewisse Berechtigung haben,²¹ drängt sich jedoch aufgrund des Wortlauts der Bestimmung nicht unmittelbar auf.²² Von einer klaren Rechtslage ist jedenfalls nicht auszugehen. Wie die Beschwerdeführerin sodann unwidersprochen vorbringt, ist die Unsicherheit über die Tragweite des Werbeverbots nach Art. 18 Abs. 2 TabPG (und Art. 52^{bis} lit. a und b GesG) für sie mit erheblichen wirtschaftlichen Nachteilen verbunden. So ist es ihr – wenn sie sich nicht dem Risiko einer Strafanzeige durch den Beschwerdegegner aussetzen will – derzeit verwehrt, Tabakwerbung in der Parkgarage B.____ (und anderen privaten, nicht öffentlich einsehbaren Parkgaragen im Kanton St. Gallen) zu platzieren; dass daraus Umsatzeinbussen resultieren

¹⁷ BGE 125 I 276 E. 3a; vgl. VALLENDER/HETTICH, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], St. Galler Kommentar Bundesverfassung, 4. Aufl. 2023, N 22 ff. zu Art. 29 BV.

¹⁸ Vgl. für einen spezifisch werberechtlichen Fall BVGer, Urteil B-3694/2010 vom 6. April 2011, E. 2.1.2.

¹⁹ Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zum strafbewehrten, unter konventionsrechtlichen Aspekten jedoch prekären Verbot homosexueller Handlungen unter Erwachsenen (*Dudgeon c. Royaume-Uni*, 22. Oktober 1981, § 41, série A no. 45, und *Norris c. Irlande*, 26. Oktober 1988, § 32, série A no. 142); zu einem Reglement, das Anwälte unter Androhung von Disziplinarsanktionen (bis hin zur Löschung aus dem Anwaltsregister) verpflichtete, im Geldwäschereikontext bei der zuständigen Behörde Verdachtsmeldungen zu deponieren: *Michaud c. France*, 6. Dezember 2012, no. 12323/11, §§ 51-52; zum Verbot, in der Öffentlichkeit einen Vollschiele zu tragen: *S.A.S. c. France* [GC], 1. Juli 2014, no. 43835/11, § 57.

²⁰ act. 2/2.

²¹ Vgl. Art. 1 lit. a, b und c TabPG.

²² Vgl. zu den Auslegungstopoi BGE 148 II 259 E. 6.3 mit Hinweisen; ferner auch VerwGE B 2024/232 vom 18. September 2025 E. 5.4



können, ist offenkundig, wobei die Beschwerdeführerin zusätzlich darauf hinweist, dass sie fixe Betriebskosten zu tragen hat und zudem gegenüber den Eigentümern der Werbeflächen vertraglich verpflichtet ist, Abgaben zu leisten.²³ Unter diesen Umständen ist ein Anspruch auf Erlass einer Feststellungsverfügung entgegen dem Beschwerdegegner zu bejahen (vgl. zu den Voraussetzungen E. 2.2 hiavor), und zwar nicht nur mit Blick auf die Parkgarage B.___, sondern (aufgrund der über den Standort B.___ hinausgehenden Drohung der Strafanzeige; vgl. Bst. A.b hiavor) generell mit Blick auf von der Beschwerdeführerin bespielte Werbeflächen im Kanton St. Gallen, soweit diese sich in Parkgaragen befinden, die zwar im Privateigentum Dritter stehen, jedoch öffentlich zugänglich sind.

2.4.

Auch das Gesundheitsdepartement anerkennt²⁴ im Grundsatz, dass ein schutzwürdiges Interesse daran bestehen kann, mittels Feststellungsverfügung die Frage klären zu lassen, ob eine in Aussicht genommene geschäftliche Tätigkeit rechtskonform ist, insbesondere wenn sich die betreffende Person damit dem Risiko einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit aussetzt.²⁵ Ihrem Einwand, dass es zu weit greifen würde, in solchen Konstellationen generell eine Pflicht zum Erlass von Feststellungsverfügungen anzunehmen (vgl. act. 7, S. 2), ist dadurch Rechnung getragen, dass die Pflicht nur bei unklaren Rechtsverhältnissen besteht (vgl. E. 2.2 hiavor), was vorliegend zu bejahen ist (vgl. E. 2.3 hiavor). Dass der Beschwerdeführerin nicht zugemutet werden kann (vgl. act. 7, S. 2), die unklare Rechtslage im Rahmen eines Strafverfahrens klären zu lassen, ergibt sich aus dem empfindlichen Strafmass, das Art. 45 Abs. 1 und 2 TabPG für Zuwiderhandlungen gegen die Vorschriften des TabPG betreffend die Werbung vorsehen (Busse bis zu 40'000 Franken bei vorsätzlicher Zuwiderhandlung; Busse bis zu 20'000 Franken bei fahrlässigem Handeln). Nicht stichhaltig ist im Weiteren der Einwand, dass unklar ist, ob eine Strafbehörde, die auf Anzeige einer betroffenen Person hin tätig würde, überhaupt an die Rechtsauffassung gebunden wäre, die die zuständige Vollzugsbehörde in ihrer Feststellungsverfügung äussert (act. 7, S. 2 f.). Berechtigtes Vertrauen in eine behördliche Auskunft hat zur Folge, dass sich die betroffene Person mit Erfolg auf einen Verbotsirrtum (Art. 21 StGB) berufen kann;²⁶ der Feststellungsverfügung der für den Vollzug zuständigen Verwaltungsbehörde (oder dem daran anschliessenden rechtskräftigen Urteil einer Rechtsmittelinstanz) kommt in diesem

²³ act. 1, S. 4.

²⁴ act. 7, S. 2.

²⁵ Vgl. auch ihre Hinweise auf FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrecht, Bern 1983, S. 144 sowie WEBER-DÜRLER/KUNZ-NOTTER, in: Auer/Müller/Schindler, VwVG Kommentar, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2019, N 16 zu Art. 25 VwVG.

²⁶ Vgl. dazu GUNHILD GODENZI, Verbotsirrtum aufgrund anwaltlicher oder gutachterlicher Beratung, in: Jositsch/Schwarzenegger/Wohlers [Hrsg.], FS für Andreas Donatsch, Zürich 2017, S. 57 ff., S. 67 ff.



Zusammenhang qualifiziertes Gewicht zu,²⁷ und zwar nicht nur für die Beschwerdeführerin als juristische Person, sondern auch für jene natürlichen Personen, die im Rahmen des unternehmerischen Zwecks für sie handeln. Unbehelflich ist schliesslich auch der Hinweis des Beschwerdegegners, dass fraglich sei, ob die Beschwerdeführerin überhaupt Adressatin der Strafbestimmung von Art. 45 Abs. 1 lit. d TabPG bzw. des Werbeverbots von Art. 18 TabPG ist (act. 7, S. 3). Ohne einer allfälligen strafrechtlichen Beurteilung vorgreifen zu wollen, liegt auf der Hand, dass eine Unternehmung, welche verbotene Werbung im Sinne von Art. 18 TabPG anbringt, den objektiven Tatbestand von Art. 45 Abs. 1 lit. d TabPG erfüllt; aus dem TabPG und auch den Materialien zu diesem Gesetz²⁸ ergeben sich keinerlei Hinweise, dass Art. 45 Abs. 1 lit. d TabPG als echtes Sonderdelikt ausgestaltet wäre, das nur durch einen bestimmten Täterkreis – etwa die Importeure und Verkäufer von Tabakprodukten – verwirklicht werden könnte. Der Zweck des TabPG, welches den Menschen, ganz besonders aber Minderjährige vor den schädlichen Auswirkungen des Konsums von Tabakprodukten und der Verwendung elektronischer Zigaretten schützen will, spricht im Gegenteil dafür, auch die Werbewirtschaft zu erfassen. Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass Art. 47 TabPG eine – im Vergleich zu Art. 102 StGB – erweiterte strafrechtliche Haftung der juristischen Person und der für sie handelnden Organe vorsieht. Insbesondere erleichtert der Verweis auf Art. 6 VStrR²⁹ den Durchgriff, indem bei Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben neben der natürlichen Person, welche die Tat verübt hat, unter Umständen auch der Geschäftsleiter, der Arbeitgeber, der Auftraggeber oder die vertretene Person bestraft werden kann, ohne dass es sich eindeutig um Mittäterschaft, Anstiftung oder Gehilfenschaft im strafrechtlichen Sinne handeln müsste.³⁰

2.5.

Im Sinne vorstehender Erwägungen ist der Beschwerdegegner in teilweiser Gutheissung der Rechtsverweigerungsbeschwerde der Beschwerdeführerin anzuweisen, eine anfechtbare Verfügung betreffend das Anbringen von Werbung für Tabakerzeugnisse und für Raucherwaren mit Tabakersatzstoffen in öffentlich zugänglichen und in Privateigentum stehenden Parkgaragen des Kantons St. Gallen zu erlassen. Die Beschwerdeführerin hat – entgegen ihrem Beschwerdeantrag – keinen Anspruch darauf, dass dies innert einer bestimmten Frist zu geschehen hätte. Der Beschwerdegegner hat diesbezüglich immerhin dem Beschleunigungsgebot gemäss Art. 29 Abs. 1 BV Rechnung zu tragen.

3.

Bei diesem Verfahrensausgang (vgl. E. 2.5 hiavor) sind keine amtlichen Kosten zu erheben

²⁷ Vgl. KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021, Rz. 407.

²⁸ Botschaft zum TabPG vom 30. November 2018, BBl 2019 919, S. 979 ff.

²⁹ Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht (SR 313.0).

³⁰ Botschaft zum TabPG vom 30. November 2018, BBl 2019 919, S. 981.



(Art. 95 Abs. 3 VRP). Die Beschwerdeführerin ist für das Beschwerdeverfahren zulasten des Beschwerdegegners ermessensweise pauschal mit einem Honorar von CHF 1'500 und Barauslagen von CHF 60 (vier Prozent von CHF 1'500) zu entschädigen.³¹ Die Mehrwertsteuer ist nicht zu entschädigen, da die Beschwerdeführerin gemäss UID-Register selbst mehrwertsteuerpflichtig ist und die ihr von ihren Rechtsvertretern in Rechnung gestellte Mehrwertsteuer als Vorsteuer abziehen kann (vgl. dazu Art. 29 HonO und VerwGE B 2023/251 vom 13. Februar 2024 E. 4, mit Hinweisen).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen. Der Beschwerdegegner wird angewiesen, dem Antrag der Beschwerdeführerin entsprechend eine anfechtbare Verfügung betreffend das Anbringen von Werbung für Tabakerzeugnisse und für Raucherwaren mit Tabakersatzstoffen in öffentlich zugänglichen und in Privateigentum stehenden Parkgaragen des Kantons St. Gallen zu erlassen.

2.

Es werden keine amtlichen Kosten erhoben.

3.

Der Beschwerdegegner entschädigt die Beschwerdeführerin ausseramtlich mit CHF 1'560 (ohne Mehrwertsteuer).

³¹ Art. 98 Abs. 1 und Art. 98^{bis} VRP; Art. 19, Art. 22 Abs. 1 Ingress und lit. b, Art. 28^{bis} und Art. 29 der Honorarordnung (HonO; sGS 963.75).