



Fall-Nr.: B 2016/166
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 16.11.2017
Entscheiddatum: 16.11.2017

Zirkulationsentscheid Verwaltungsgericht, 16.11.2017

Art. 21 Abs. 1 lit. a des Strassengesetzes (sGS 732.1; StrG). Ziff. 10.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5; GebT). Bewilligungsgebühr für die Benützung einer öffentlichen Strasse durch eine Veranstaltung (Kundgebung betreffend Tierhaltung). Das Verwaltungsgericht kam zum Schluss, dass der entstandene Kostenaufwand den in Rechnung gestellten Betrag (Fr. 500.--) insgesamt als plausibel erscheinen lasse. Ein Missverhältnis von Leistung und Gegenleistung könne nicht als dargetan gelten (Verwaltungsgericht, B 2016/166). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 17. Juli 2018 gutgeheissen (Verfahren 1C_20/2018).

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

Verein X.,

Beschwerdeführer,

gegen



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

Vorinstanz,

Gegenstand

Bewilligung einer Kundgebung (Gebühr)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Mit Eingabe vom 6. Juli 2016 ersuchte der Verein X. bei der Stadt Y. um Bewilligung einer Tierschutzkundgebung mit Durchführung am 17. Juli 2016, von 9.30 bis 10 Uhr auf einem Gehsteig, unter Mitwirkung von rund 10-15 Personen. Der Verkehr sowie Personen würden nicht behindert. Die Teilnehmer würden Schilder und Transparente halten und es würden Flugblätter an Passanten verteilt (act. G 3/1). Die Stadt Y. übermittelte das Gesuch der Kantonspolizei, Abteilung Verkehrstechnik, die es zuständigshalber an das Sicherheits- und Justizdepartement (SJD) weiterleitete. Mit Verfügung vom 8. Juli 2016 bewilligte das SJD die Durchführung der Kundgebung und legte die Bewilligungsgebühr auf CHF 500.-- fest (act. G 2).

B.

a. Gegen diese Verfügung erhob der Verein X., vertreten durch seinen Präsidenten, mit Eingabe vom 14. Juli 2016 Beschwerde mit dem Rechtsbegehren, die Verfügung sei im Kostenentscheid aufzuheben und die Vorinstanz sei anzuweisen, die Gebühr nach dem tatsächlichen Verwaltungsaufwand zu bemessen, jedoch nicht höher als CHF 80.-- (act. G 1).

b. Die Vorinstanz beantragte in der Vernehmlassung vom 16. August 2016 Abweisung der Beschwerde (act. G 7).



c. In der Stellungnahme vom 18. August 2016 bestätigte der Beschwerdeführer seinen Standpunkt (act. G 10).

d. Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1; VRP). Der Beschwerdeführer ist in seinen eigenen finanziellen Interessen berührt und daher gemäss Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP zur Beschwerde legitimiert. Die Beschwerdeeingabe vom 14. Juli 2016 wurde rechtzeitig eingereicht und entspricht inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

2.1. Nach Art. 21 Abs. 1 lit. a des Strassengesetzes (sGS 732.1; StrG) bedarf der gesteigerte Gemeingebrauch öffentlicher Strassen durch Veranstaltungen einer Bewilligung. Nach Art. 5 Abs. 1 der Strassenverordnung (sGS 732.11; StrV) bewilligt das Sicherheits- und Justizdepartement (SJD) politische Veranstaltungen auf öffentlichen (Kantons-)Strassen (vgl. Art. 6 StrG). Bei einer Bewilligungserteilung durch das SJD nach Art. 5 StrV ist eine zusätzliche Bewilligung durch die Strassenaufsichtsbehörde für die Benützung des öffentlichen Grundes nicht erforderlich (G. Germann, Kurzkommentar zum st. gallischen Strassengesetz vom 12. Juni 1988, Rz. 2 zu Art. 21). Gemäss Art. 94 Abs. 1 VRP hat die vorgeschriebene Gebühr zu entrichten, wer eine Amtshandlung zum eigenen Vorteil veranlasst. Besteht für eine Gebühr ein Mindest- und ein Höchstansatz, so ist sie gemäss Art. 11 der Verwaltungsgebührenverordnung (sGS 821.1) innerhalb dieses Rahmens nach dem Wert und der Bedeutung der Amtshandlung, dem Zeit- und Arbeitsaufwand und der erforderlichen Sachkenntnis zu bemessen. Ziff. 10.01 des Gebührentarifs für die



Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5; GebT) sieht als Gebühr für den Erlass von Verfügungsverfügungen einen Kostenrahmen von CHF 500.-- bis 5'000.-- vor.

2.2. Die Auferlegung von Kosten im Zusammenhang mit der Ausübung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit kann einen Grundrechtseingriff darstellen (vgl. Christoph Errass, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, Rz. 53 zu Art. 22 BV). Grundrechtseingriffe bedürfen einer gesetzlichen Grundlage und müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sowie verhältnismässig sein (Art. 36 BV). Mit den in E. 2.1 aufgeführten Bestimmungen ist eine gesetzliche Grundlage für die Gebührenauflegung gegeben. Als öffentliches Interesse im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV kommt, wie im vorliegenden Fall, insbesondere der Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit in Betracht. Das Gebot der Verhältnismässigkeit gemäss Art. 36 Abs. 3 BV verlangt, dass eine behördliche Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen als zumutbar erweist (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 554).

Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass der Gebührenertrag die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen soll ([BGE 141 I 105 E. 3.3.2 S. 108](#)). Das Äquivalenzprinzip konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Willkürverbot für den Bereich der Kausalabgaben (Art. 5 Abs. 2 und Art. 9 BV). Es bestimmt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss. Der Wert der Leistung bemisst sich nach dem wirtschaftlichen Nutzen, den sie dem Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs, wobei schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe angelegt werden dürfen (vgl. zum Ganzen [BGE 141 I 105 E. 3.3.2 S. 108 f.](#)). Das Äquivalenzprinzip bezieht sich somit grundsätzlich auf das Verhältnis von Abgabe und Leistung im konkreten Einzelfall (Individualäquivalenz; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2785 ff.).

3.



3.1. In der angefochtenen Verfügung auferlegte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer eine Bewilligungsgebühr von Fr. 500.--. Der Beschwerdeführer beanstandet diesen Betrag als masslos überrissen. Der Staat dürfe sich nicht an Verwaltungsgebühren bereichern, sondern höchstens den effektiven Verwaltungsaufwand decken. Die prohibitiv hoch angesetzte Gebühr verletze die Kundgebungsfreiheit gemäss Art. 16 und 22 der Bundesverfassung (SR 101; BV) und Art. 10 EMRK (SR 0.101). Die Bewilligungsgebühren für solche Kleinkundgebungen lägen üblicherweise rund zehnmal tiefer (vgl. Beilagen in act. G 3/3 und 3/4). Die Kundgebung sei so organisiert gewesen, dass weder Fahrzeuge noch Fussgänger gestört würden. Auf laute Aktivitäten sei mit Rücksicht auf die Sonntagsruhe verzichtet worden. Eine polizeiliche Begleitung sei deshalb offensichtlich nicht nötig gewesen und könne jedenfalls nicht als Rechtfertigung der Gebührenhöhe dienen (act. G 1).

3.2. Die Vorinstanz begründet die auferlegte Gebühr dahingehend, dass das der Kantonspolizei übermittelte Gesuch sehr kurz vor dem vorgesehenen Termin eingereicht worden sei und widersprüchliche Angaben („Auf dem Gehsteig...“, „... Personen werden nicht behindert.“) enthalten habe. Deshalb habe - auch im Hinblick auf die Zuständigkeit zur Gesuchsprüfung - die Möglichkeit in Betracht gezogen werden müssen, dass der dahinterliegende Parkplatz als Kundgebungsort gemeint sein könnte. Die Ortswahl und der Zeitpunkt der Veranstaltung hätten sodann nicht offengelegte Zwecke annehmen lassen, was Kontaktaufnahmen durch die Kantonspolizei und die Bewilligungsbehörde erforderlich gemacht habe, die aus den Akten nicht ersichtlich seien. Insbesondere hätten bei der Stadt Y. Abklärungen im Hinblick auf möglichen Koordinationsbedarf gemacht werden müssen. Die zeitliche Dringlichkeit habe Unterbrechungen anderer Arbeiten sowohl bei der Kantonspolizei als auch bei der Bewilligungsbehörde verlangt. Nachdem der eigentliche Zweck der Kundgebung in Erfahrung gebracht worden sei, seien auch mögliche Reaktionen Dritter zu berücksichtigen und die zuständigen Polizeistellen in Bereitschaft zu bringen gewesen (act. G 7).

3.3. Aufgrund der Beteiligung mehrerer Verwaltungsstellen (Stadt Y., Polizei, Vorinstanz) im streitigen Bewilligungsverfahren ergab sich vorliegend, wie die Vorinstanz zutreffend festhält, ein nicht unerheblicher Koordinationsaufwand. Allein für den Polizei-Einsatz fielen sodann (pro Einsatz-Person) mindestens Fr. 150.-- an (vgl.



Ziff. 27.62.03 GebT). Der Polizei-Einsatz war in Anbetracht des Zwecks der Kundgebung, welcher sich gegen einen konkret bezeichneten Kaninchenhalter richtete (vgl. act. G 1 und G 10 [mit Namen des Kaninchenhalters auf den Transparenten]), auch gerechtfertigt. Dies umso mehr, als entsprechende Reaktionen von Seiten des Betroffenen oder von Dritten nicht gänzlich auszuschliessen waren und von einer „unproblematischen Kleinkundgebung“ (act. G 10) nicht von vornherein ausgegangen werden konnte. Weiterer Aufwand entstand durch die Erstellung der angefochtenen Verfügung; dieser dürfte sich im Bereich von Fr. 200.-- bewegt haben. Der entstandene Kostenaufwand lässt daher den in Rechnung gestellten Betrag insgesamt als plausibel erscheinen. Ein Missverhältnis von Leistung und Gegenleistung im erwähnten Sinn (vorstehende E. 2.2 zweiter Absatz) kann jedenfalls nicht als dargetan gelten. Die vom Beschwerdeführer angeführten Rechnungsstellungen (act. G 3/3 f.) lassen sich soweit ersichtlich mit den vorliegenden Gegebenheiten nicht vergleichen. Für das Verwaltungsgericht liegt unter den geschilderten Umständen weder ein konkreter sachlicher Anlass noch eine rechtliche Möglichkeit vor, den vorinstanzlichen Entscheid im Kostenpunkt zu korrigieren.

4. (...).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die amtlichen Kosten von CHF 1'000.-- bezahlt der Beschwerdeführer, unter Anrechnung des von ihm geleisteten Kostenvorschusses und Rückerstattung des verbleibenden Betrags von CHF 500.--.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Zürn

Schmid