



Fall-Nr.: B 2021/211
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 22.02.2022
Entscheiddatum: 27.01.2022

Entscheid Verwaltungsgericht, 27.01.2022

Polizeirecht, Art. 29 Abs. 1 lit. d PG. Die Kantonspolizei St. Gallen hat gegenüber dem Beschwerdeführer als Carchauffeur und -unternehmer Fernhalte- und Wegweisungsverfügungen erlassen, weil seine Fahrgäste offenkundig an einer nicht bewilligten Demonstration teilnehmen wollten. Dass er als Verhaltensstörer ins Recht gefasst und mit der angefochtenen Verfügung vom Ort des Geschehens ferngehalten werden sollte, erweist sich als verhältnismässig. Mit Blick auf die gesamten Umstände war indessen die Wegweisung aus dem ganzen Gebiet des Kantons St. Gallen unverhältnismässig (Verwaltungsgericht, B 2021/211). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 14. September 2022 gutgeheissen (Verfahren 1C_134/2022). (Verfahren 1C_134/2022).

Entscheid vom 27. Januar 2022

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Zogg;
Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

K.__,

Beschwerdeführer,

gegen



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

Vorinstanz,

Gegenstand

Fernhaltung und Wegweisung

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Der Verein "X.__" führte im Frühjahr 2021 an verschiedenen Orten in der Schweiz – so am 6. März 2021 in A.__ mit rund 4'000 Personen und am 20. März 2021 in B.__ mit rund 8'000 Personen – Kundgebungen gegen die staatlich verordneten Massnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Epidemie durch. Sein Gesuch, ihm die Durchführung eines "Corona-Protestmarsches" am 24. April 2021 in Y.__/SG zu bewilligen, wies der Stadtrat der Politischen Gemeinde Y.__ ab (vgl. Corona-Demo in Y.__ erhält Absage von Stadt (tagblatt.ch); publiziert am 30. März 2021). Weil die Kantonspolizei St. Gallen davon ausging, dass sich trotz des Verbots Demonstrationswillige in Y.__ versammeln und die bei Versammlungen vorgeschriebenen Massnahmen zur Eindämmung der Epidemie nicht einhalten würden (Y.__: Einsatzbeginn wegen Corona-Demo | sg.ch; publiziert am 24. April 2021), führte sie unter anderem Personen- und Fahrzeugkontrollen in und rund um Y.__ herum durch, um mögliche Demonstrierende an einer Teilnahme zu hindern. Im Verlauf des Tages sprach sie gegenüber rund 45 Personen Wegweisungen und Fernhaltungen aus.

B.

K.__ ist einzelzeichnungsberechtigtes Mitglied des Verwaltungsrats der Q.__ AG mit Sitz in T.__/TG, welche unter anderem die Organisation und Durchführung von Carreisen und Transporten bezweckt (Internet Information aus dem kantonalen Handelsregister). Am 24. April 2021 beabsichtigte er, eine Reisegruppe nach Y.__ zu chauffieren. Gegen 10.30 Uhr wurden er und sein Fahrzeug auf der E.__-strasse in C.__ von der Kantonspolizei St. Gallen kontrolliert. Aus Kleidung, Verhalten und Aussagen der Fahrgäste schlossen die Angehörigen der Polizei auf deren Absicht, an der nicht bewilligten Kundgebung in Y.__ teilzunehmen. In der Folge verfügte die Kantonspolizei



St.Galler Gerichte

gegenüber K.__ die Fernhaltung von der "ganzen Stadt Y.__" für die Dauer von 24 Stunden. Um 11.50 Uhr wurden K.__ und sein Fahrzeug erneut – diesmal auf dem Gebiet der Politischen Gemeinde Y.__ – polizeilich kontrolliert. Die Kantonspolizei wies K.__ für die Dauer von 24 Stunden aus dem Gebiet des Kantons St. Gallen weg. K.__ liess seine Fahrgäste schliesslich in F.__/ZH aussteigen.

C.

Das Sicherheits- und Justizdepartement wies den von K.__ gegen die beiden Fernhalte- und Wegweisungsverfügungen erhobenen Rekurs mit Entscheid vom 13. September 2021 ab, soweit es darauf eintrat. Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt, die diversen allgemeinen Anliegen von K.__, wie etwa betreffend Pauschale Schwerverkehrsabgabe, CO₂-Steuergesetze, Dieselsteuer-Befreiung, Subventionierung oder andere Forderungen wie etwa eine "Richtigstellung in allen bundesfinanzierten Medien" betreffen nicht den Verfahrensgegenstand. Darauf könne nicht eingetreten werden. In der Sache wird festgehalten, das polizeiliche Handeln zur Abwehr drohender Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung könne sich auch gegen den Zweckveranlasser richten. Indem K.__ einen Reisecar mit Demonstrationswilligen an eine nicht bewilligte Demonstration habe fahren wollen, habe er bewirkt, dass dadurch die öffentliche Ordnung gestört oder gefährdet werde und damit zumindest die Eigenschaft als Zweckveranlasser erfüllt. Ob er selbst an der Demonstration habe teilnehmen wollen, sei unerheblich.

D.

K.__ (Beschwerdeführer) erhob gegen den am 14. September 2021 versandten Rekursentscheid des Sicherheits- und Justizdepartements (Vorinstanz) mit Eingabe vom 27. September 2021 und Ergänzung vom 1. November 2021 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sinngemäss beantragt er die Aufhebung des angefochtenen Entscheides.

Die Vorinstanz verwies mit Vernehmlassung vom 15. November 2021 auf die Erwägungen in ihrem Entscheid und beantragte, die Beschwerde sei abzuweisen. Am 25. November 2021 nahm der Beschwerdeführer Einsicht in die Akten und abschliessend Stellung. Die Vorinstanz verzichtete stillschweigend auf eine weitere Äusserung.

Auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid und die Ausführungen des Beschwerdeführers zur Begründung seines Antrags sowie die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.



Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Eintreten

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Der Beschwerdeführer, der mit seinen Begehren im Rekursverfahren unterlag, ist zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP und Art. 29^{ter} Abs. 2 und 3 des Polizeigesetzes; sGS 451.1, PG). Die Beschwerde gegen den am 14. September 2021 versandten Rekursentscheid wurde mit Eingabe vom 27. September 2021 rechtzeitig erhoben (Art. 29^{ter} Abs. 2 Satz 1 PG in Verbindung mit Art. 64 und Art. 47 Abs. 1 VRP). Der nicht rechtskundig vertretene Beschwerdeführer stellt zwar keinen formellen Antrag. Seine umfangreichen Ausführungen können aber nicht anders als so verstanden werden, dass er die Aufhebung des angefochtenen Entscheides anstrebt, nicht nur soweit damit auf seine Ausführungen zum Abgabe- und Subventionsrecht nicht eingetreten wurde (dazu nachfolgend Erwägung 3), sondern auch soweit damit die polizeilichen Verfügungen vom 24. April 2021 geschützt wurden (dazu nachfolgend Erwägung 4). Die Eingabe vom 27. September 2021 erfüllt mithin zusammen mit der Ergänzung vom 1. November 2021 in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist deshalb grundsätzlich einzutreten.

2. Öffentliche Verhandlung

Der Beschwerdeführer verlangt die Durchführung einer öffentlichen Verhandlung, an welcher zur Klärung des Sachverhalts die direkt beteiligten Polizisten befragt werden sollen. Die ihm gegenüber am 24. April 2021 verfügten polizeilichen Massnahmen haben den Beschwerdeführer in der Ausübung seines Berufs insoweit beschränkt, als er den ihm von seinen Fahrgästen erteilten konkreten Auftrag nicht erfüllen konnte. Ob mit der Fernhaltung vom Gebiet der "ganzen Stadt Y.__" und der Wegweisung aus dem Gebiet des Kantons St. Gallen für die Dauer von 24 Stunden das Recht des Beschwerdeführers auf private Erwerbstätigkeit tangiert wurde und deshalb eine Streitigkeit in Bezug auf seine zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen im Sinn von Art. 6 Ziffer 1 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101, EMRK) vorliegt (vgl. dazu BGer 2C_305/2020 vom 30. Oktober 2020 E. 2.2.2; BGE 130 I 388 E. 5.3), kann offenbleiben. Die aus dieser Bestimmung abgeleitete Pflicht zur Durchführung einer mündlichen und öffentlichen Verhandlung gilt nicht absolut. Ausnahmen, die einen Verzicht auf die Durchführung einer öffentlichen Verhandlung rechtfertigen, sind nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte etwa gegeben, wenn eine Streitsache keine Tat- oder Rechtsfragen aufwirft, die nicht adäquat aufgrund der Akten und der schriftlichen



Parteivorbringen gelöst werden können (vgl. beispielsweise BGE 147 I 153 E. 3.5.1; BGer 4A.9/2006 vom 18. Juli 2006, in BGE 132 III 668 nicht veröffentlichte E. 1.1 mit Hinweisen).

Der Beschwerdeführer macht geltend, die Kantonspolizei habe ihm anlässlich der ersten Kontrolle erlaubt, seine Fahrgäste beim P.___ und damit auf dem Gebiet der Politischen Gemeinde Y.___ aussteigen zu lassen. Diese – vom Beschwerdeführer bereits im Rekursverfahren vorgebrachte und insbesondere für die Beurteilung der zweiten Wegweisungs- und Fernhalteverfügung bedeutsame – Sachverhaltsdarstellung (vgl. act. 8/1.1) hat die Kantonspolizei in ihrer Vernehmlassung vom 27. Mai 2021 nicht bestritten. Auch die Vorinstanz ist darauf im angefochtenen Entscheid nicht eingegangen. Im Beschwerdeverfahren hat sie auf ergänzende Bemerkungen verzichtet. Das Verwaltungsgericht geht deshalb davon aus, der Beschwerdeführer habe aufgrund der konkreten Umstände den Eindruck erhalten können, es sei mit der ihm gegenüber verfügten Fernhaltung von der "ganzen Stadt Y.___" vereinbar, wenn er seine Fahrgäste, gegen die keine polizeilichen Fernhaltmassnahmen ergangen waren, am Ortsrand der Politischen Gemeinde Y.___ aussteigen lasse. Die Durchführung einer öffentlichen Verhandlung mit Befragung der beteiligten Angehörigen der Polizei erübrigt sich deshalb.

3. Abgabe- und subventionsrechtliche Ungleichbehandlung

Der Beschwerdeführer ist der Auffassung, die Vorinstanz hätte nicht nur auf seine Vorbringen zu den polizeilichen Verfügungen vom 24. April 2021, sondern und vor allem auch auf seine Ausführungen zur seiner Auffassung nach rechtsungleichen Behandlung der privaten Busunternehmen und Buschauffeure einerseits und der Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs andererseits im Abgabe- und Subventionsrecht eingehen müssen.

Das verwaltungsrechtliche Rechtsmittelverfahren ist auf die Überprüfung der Anwendung des Rechts im konkreten Einzelfall ausgerichtet. Der Streitgegenstand kann nicht über das mit dem angefochtenen Rechtsakt gestaltete Rechtsverhältnis hinausgehen. Die Verfügungen vom 24. April 2021 sind deshalb zugleich Ausgangspunkt und äusserster Rahmen des daran anschliessenden Verwaltungsrechtsstreits (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 579). Er kann im Lauf des Verfahrens nur eingeschränkt, nicht jedoch ausgeweitet werden (vgl. BGer 2C_826/2021 vom 25. November 2021 E. 2.1 mit Hinweisen). Für die Beurteilung der Rechtmässigkeit und Angemessenheit der gegenüber dem Beschwerdeführer am 24. April 2021 ergangenen polizeilichen Wegweisungs- und Fernhalteverfügungen ist die unterschiedliche Behandlung des



öffentlichen und des privaten Verkehrs im Abgabe- und Subventionsrecht nicht von Belang. Die Vorinstanz hat sich also zu Recht einzig mit jenen Vorbringen auseinandergesetzt, welche im Zusammenhang mit den beiden gegenüber dem Beschwerdeführer ergangenen Verfügungen der Kantonspolizei vom 24. April 2021 standen. Soweit der Beschwerdeführer der Vorinstanz eine Verletzung des rechtlichen Gehörs vorhält, weil sie sich mit seinen Ausführungen zu anderen Gegenständen als den beiden Verfügungen vom 24. April 2021 nicht auseinandergesetzt hat, ist seine Beschwerde deshalb abzuweisen.

Auch die gesetzliche Funktion des Verwaltungsgerichts beschränkt sich darauf, die Rechtmässigkeit der bei ihm angefochtenen Verfügungen und Entscheide zu überprüfen (vgl. Art. 59 und 59^{bis} und Art. 61 Abs. 1 VRP). Selbst das Bundesgericht ist nicht allgemeine Aufsichtsbehörde und kann nur im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Verfahren tätig werden (vgl. BGer 2C_969/2021 vom 2. Dezember 2021 E. 2.1, 2C_30/2021 vom 19. Januar 2021 E. 2.1). Auch dem Verwaltungsgericht ist es deshalb nicht erlaubt, sich mit Fragen ausserhalb seiner Zuständigkeit zu befassen und beispielsweise seine Auffassung zur Ausgestaltung der Privaten Schwerverkehrsabgabe, der CO₂- und Dieselsteuer und zu unlauteren Machenschaften von Unternehmen des öffentlichen Verkehrs im Subventionsbereich zu äussern, wenn diese Fragen für die Beurteilung der Rechtmässigkeit der angefochtenen Verfügung und des angefochtenen Entscheides nicht von Bedeutung sind. Soweit der Beschwerdeführer im vorliegenden Verfahren eine Beurteilung des Abgabe- und Subventionsrechts im Bereich des berufsmässigen Personenverkehrs durch das Verwaltungsgericht verlangt, kann darauf nicht eingetreten werden. Das Begehren, es sei ihm ein in diesem Metier erfahrener Anwalt zur Verfügung zu stellen, fällt damit dahin. Ob er zudem – stillschweigend – darum ersuchte, diese Rechtsverteidigung sei ihm unentgeltlich zu gewähren, kann offenbleiben, zumal die Beschwerde sich in diesen Punkten ausserhalb des Anfechtungsgegenstandes bewegt und damit aussichtslos im Sinn des verfassungsmässigen Anspruchs gemäss Art. 29 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) ist.

4. Fernhalte- und Wegweisungsverfügungen

4.1. Rechtsgrundlage

Die Kantonspolizei hat die gegenüber dem Beschwerdeführer am 24. April 2021 um 10.30 Uhr und 11.50 Uhr erlassenen Fernhalte- und Wegweisungsverfügungen mit "Teilnahme (oder versuchte Teilnahme) an einer verbotenen Veranstaltung" begründet. Als Rechtsgrundlage hat sie Art. 29 Abs. 1 lit. d PG genannt. Die Vorinstanz ist davon



ausgegangen, die Massnahme habe sich auf Art. 29 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 PG gestützt. Art. 29 Abs. 1 Ingress und lit. d PG ist als Generalklausel formuliert und nennt zwei konkrete Sachverhalte als Beispiele: Die Polizei kann vorübergehend Personen von einem Ort wegweisen oder fernhalten, wenn der begründete Verdacht besteht, dass sie oder die Ansammlung, der sie zuzurechnen sind, die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder stören (Generalklausel), namentlich wenn sie Dritte gefährden, belästigen oder an der bestimmungsgemässen Nutzung des öffentlich zugänglichen Raums hindern (Ziffer 1) oder unter Einfluss von Alkohol oder anderer Mittel mit berauschender Wirkung öffentliches Ärgernis erregen (Ziffer 2).

4.2. Sachlicher Geltungsbereich

Auch der Beschwerdeführer geht – zu Recht – davon aus, dass die Polizei Personen, welche am 24. April 2021 an der unbewilligten Demonstration in Y. __ teilnehmen wollten, gestützt auf Art. 29 Abs. 1 Ingress und lit. d PG vom Kundgebungsort fernhalten durfte (vgl. dazu V. Nachtrag zum Polizeigesetz [Verbesserung der Sicherheit im öffentlichen Raum], Botschaft und Entwurf der Regierung vom 26. Februar 2008, nachfolgend: Botschaft, in: ABI 2008 S. 895 ff., S. 901).

4.3. Persönlicher Geltungsbereich

4.3.1. Rechtliches

Aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip ergibt sich, dass sich die polizeiliche Massnahme nur gegen den Störer, nicht aber gegen bloss mittelbare Verursacher des polizeiwidrigen Zustands richten darf. Das "Störerprinzip" konkretisiert somit den Verhältnismässigkeitsgrundsatz in persönlicher Hinsicht. Das Erfordernis der Unmittelbarkeit der Verursachung der Gefahr oder Störung bedeutet, dass als polizeirechtlich erhebliche Ursachen nur solche Handlungen in Betracht kommen, die bereits selber die Grenze zur Gefahr überschritten haben; entferntere, lediglich mittelbare Verursachungen scheiden aus (Unmittelbarkeitsprinzip; vgl. BGE 131 II 743 E. 3.2). Als Störer gilt erstens der Verhaltensstörer, der durch sein eigenes Verhalten oder durch das Verhalten Dritter, für die er verantwortlich ist, die öffentliche Ordnung und Sicherheit unmittelbar stört oder gefährdet (z.B. randalierende Demonstranten; dazu nachfolgend Erwägung 4.3.2). Zweitens wird der Zustandsstörer – als solcher kommt der Beschwerdeführer nicht in Betracht – erfasst, der die tatsächliche oder rechtliche Herrschaft über Sachen hat, welche die Polizeigüter unmittelbar stören oder gefährden (z.B. Eigentümer einer vorschriftswidrigen Baute). Drittens gilt schliesslich der Zweckveranlasser als Störer, der durch sein Tun oder Unterlassen bewirkt oder bewusst in Kauf nimmt, dass ein anderer die Polizeigüter stört oder gefährdet (z.B. der



Organisator einer Veranstaltung; vgl. BGE 147 I 161 E. 6; dazu nachfolgend Erwägung 4.3.3).

4.3.2. Störer

Der Beschwerdeführer geht – zu Recht – davon aus, dass sich die gestützt auf Art. 29 Abs. 1 Ingress lit. d PG verfügten Wegweisungen und Fernhaltungen an konkrete Personen richten müssen. Die Verfügungen, die der Beschwerdeführer beanstandet, haben sich nicht auf ein Kollektiv nicht identifizierter Personen bezogen. Seinen Fahrgästen war es deshalb – was sie nach der Darstellung des Beschwerdeführers schliesslich auch taten – unbesehen der dem Beschwerdeführer gegenüber ausgesprochenen Massnahmen nach wie vor erlaubt, sich nach Y.__ zu begeben.

Der Beschwerdeführer macht geltend, er habe nicht an der unbewilligten Kundgebung teilnehmen wollen. Gestützt auf Art. 29 Abs. 1 Ingress und lit. d PG können Personen weggewiesen oder ferngehalten werden, wenn objektive Anhaltspunkte für eine Gefährdung oder Störung vorliegen. Dass objektive Anhaltspunkte dafür vorlagen, dass seine Fahrgäste an der unbewilligten Demonstration in Y.__ teilnehmen wollten, stellt der Beschwerdeführer nicht in Abrede. Die Polizei durfte unter diesen Umständen objektiverweise davon ausgehen, dass der Beschwerdeführer – indem er die Fahrt durchführte – die Absicht seiner Fahrgäste guthiess und sich ebenfalls an der Kundgebung beteiligen würde. Ob das seinen tatsächlichen Absichten entsprach, ist nicht von Bedeutung. Selbst wenn er gegenüber der Polizei solche Absichten glaubhaft in Abrede gestellt hätte, würde dies – wie darzulegen ist (vgl. nachfolgend Erwägung 4.3.3) – an der grundsätzlichen Zulässigkeit der ihm gegenüber ausgesprochenen Fernhalte- und Wegweisungsverfügungen nichts ändern.

4.3.3. Zweckveranlasser

Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, er sei als Chauffeur das sogenannte "Bauernopfer" gewesen. Als Zweckveranlasserin kommt seiner Auffassung nach allenfalls die Gruppenorganisatorin in Frage. Deren Personalien seien zwar aufgenommen worden. Ihr gegenüber sei aber keine Fernhalteverfügung ergangen. Auch hier habe er als Chauffeur den Kopf hinhalten müssen. – Seine Auffassung, dass er als Chauffeur nicht für das Verhalten seiner Fahrgäste am Zielort verantwortlich ist, trifft grundsätzlich zu. Es wäre deshalb – auch – zulässig gewesen, seine Passagiere und insbesondere die organisierende Person mit einzelnen Verfügungen vom Demonstrationsort fernzuhalten. Das führt allerdings nicht dazu, dass das polizeiliche Vorgehen gegenüber dem Beschwerdeführer unzulässig gewesen wäre.



Soll der Zweckveranlasser ins Recht gefasst werden, ist der unmittelbare Zusammenhang zwischen seinem Verhalten und der Störung massgebend. Das ist der Fall, wenn sein Tun oder Unterlassen bewirkt, dass ein anderer die Polizeigüter stört oder gefährdet. Selbst wenn die Gefahr von einer drohenden Gegenveranstaltung ausgeht, kann der Veranstalter des ursprünglichen Anlasses, der für sich allein betrachtet unproblematisch gewesen wäre, als Zweckveranlasser und damit als Störer ins Recht gefasst werden (vgl. BGE 147 I 161 E. 6). Der Begriff des Zweckveranlassers ist in erster Linie auf die Gesetzgebung ausgerichtet, welche auch Personen als Verursacher bezeichnen kann, die nicht Störer im polizeirechtlichen Sinn oder unmittelbarer Verursacher sind, sofern ein hinreichend direkter funktioneller Zusammenhang besteht, der eine normative Zurechnung erlaubt (vgl. BGer 1C_223/2015 vom 23. März 2016 E. 3.2.1). Das schliesst allerdings nicht aus, dass ein Zweckveranlasser zur Abwehr eines polizeiwidrigen Zustands auch ohne eindeutige auf ihn ausgerichtete Gesetzgebung ins Recht gefasst werden kann (vgl. BGE 147 I 161 E. 6), wenn die Massnahme als solche sich als verhältnismässig erweist. Als Ausprägung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes darf der Zweckveranlasser nur dann in Anspruch genommen werden, wenn der polizeiliche Eingriff geeignet und erforderlich ist, um die Störung zu beheben, und ihm der Eingriff zugemutet werden kann. Erst recht muss das für unbeteiligte Dritte gelten (vgl. BGE 143 I 147 E. 5.1 im Zusammenhang mit der Verpflichtung, Kosten für polizeiliche Massnahmen zu tragen; BGE 147 I 161 E. 6).

Der Beschwerdeführer bestreitet, dass er "zumindest bewusst versucht" habe, "seiner Kundschaft zu ermöglichen", an der unbewilligten Demonstration teilzunehmen, "und so den polizeiwidrigen Zustand zu fördern". Er stellt aber nicht in Abrede, dass seine Fahrgäste mit der Absicht, an der – nicht bewilligten – Kundgebung teilzunehmen, nach Y. __ gelangen wollten. Hätte er sie dahin gebracht, hätte er bewirkt, dass sie dort Sicherheit und Ordnung störten. Einen anderen Zweck hatte sein Transport nicht. Dieser Zusammenhang zwischen seinem Verhalten und der drohenden Störung bestand ohne Weiteres und setzte seinerseits weder ein entsprechendes Bewusstsein noch eine entsprechende Absicht voraus. Insoweit unterschied sich die Rolle des Beschwerdeführers von der Aufgabe, welche der öffentliche Verkehr erfüllt. Die Betreiber öffentlicher Verkehrsmittel treffen – im Gegensatz zu privaten Busunternehmen wie es der Beschwerdeführer führt – diverse gesetzliche Pflichten, namentlich eine Transport-, Fahrplan-, Betriebs-, Tarif- und Informationspflicht (vgl. Art. 12-16 des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung; Personenbeförderungsgesetz, SR 745.1, PBG). Die absolute Gleichbehandlung der



öffentlichen Verkehrsmittel hätte die Einstellung des Personentransportes nach Y.__ verlangt. Eine solche Massnahme aber wäre offensichtlich unverhältnismässig gewesen und hätte – wohl nicht zuletzt seitens des massnahmenkritischen Teils der Bevölkerung – erst Recht den Vorwurf der "Diktatur" nach sich gezogen.

Abgesehen davon anerkennt der Beschwerdeführer selbst, nach der polizeilichen Kontrolle am E.__ gewusst zu haben, dass seine Passagiere Demonstranten waren (vgl. Beschwerdeergänzung vom 1. November 2021, S. 4 unten, Bemerkung zu Sachverhalt D). Dass sich die Gruppe als "Wandergruppe R.__" angemeldet hat, erscheint im Übrigen als Schutzbehauptung, zumal sie erstmals im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht vorgebracht wird. Die Polizei durfte aufgrund der konkreten Umstände davon ausgehen, der Beschwerdeführer habe bereits bei Antritt der Fahrt gewusst, zu welchem Zweck er seine Passagiere nach Y.__ fahren sollte. Insoweit unterscheidet sich seine Rolle auch von jener der Angestellten des öffentlichen Verkehrs, welche einen Dienstplan einzuhalten haben und deren Aufgabe – in der Regel – nicht erfüllt ist, wenn sie mit dem Verkehrsmittel an einer Haltestelle angekommen sind.

Um als Zweckveranlasser ins Recht gefasst zu werden, ist nicht erforderlich, dass die betreffende Person sich selbst unmittelbar am polizeiwidrigen Verhalten beteiligt. Mit den Wegweisungs- und Fernhalteverfügungen ist deshalb – ebenso wenig wie mit dem angefochtenen Rekursentscheid – der Vorwurf verknüpft, der Beschwerdeführer habe rechtswidrig gehandelt. Insbesondere handelt es sich dabei nicht um ein Strafe (vgl. Beschwerdeergänzung vom 1. November 2021, S. 9 unten, Bemerkung zu Erwägung 4c). Ebenso wenig ist im Zusammenhang mit der Anwendung des Störerprinzips von Bedeutung, ob der Beschwerdeführer die Fahrt als selbständiger Unternehmer oder als angestellter Carchauffeur ausführte. An der grundsätzlichen Freiheit des privaten Busunternehmens, in der Schweiz Passagiere frei transportieren zu dürfen, ändern die angefochtenen Verfügungen nichts. Auch der Beschwerdeführer geht davon aus, dass ihn als Busunternehmer und Carchauffeur zahlreiche gesetzliche Verpflichtungen treffen, die er – selbst wenn er sie als ungerecht empfindet und nicht ausdrücklich vorgängig auf deren Geltung aufmerksam gemacht wurde – zu beachten hat. Zudem kann das Verbot, im Einzelfall Personen an einen bestimmten Ort oder über eine bestimmte Route zu transportieren, durchaus im Interesse der Betroffenen liegen. Der Beschwerdeführer selbst führt aus, er würde nie sein Fahrzeug einer Gefährdung durch Demonstrierende aussetzen wollen. Auf diese Gefahr hat die Polizei ihn – wenn er denn



bis zur Verkehrskontrolle am E.___ so ahnungslos gewesen sein sollte, wie er vorgibt – hingewiesen.

4.3.4. Beschränkung der Massnahme auf den Beschwerdeführer

Der Beschwerdeführer macht geltend, es sei unzulässig, ihn ins Recht zu fassen, wenn auch die Passagiere, die tatsächlich an der unbewilligten Demonstration hätten teilnehmen wollen, mit einer Fernhaltemassnahme hätten belegt werden können. Wie der Beschwerdeführer darlegt, waren die Massnahmen schliesslich nicht geeignet, seinen Fahrgästen die Teilnahme an der unbewilligten Demonstration zu verunmöglichen. Dies gilt vor allem auch dann, wenn – was wie dargelegt unbestritten geblieben ist – die Polizei im Zusammenhang mit seiner Fernhaltung von der "ganzen Stadt Y.___" angedeutet haben sollte, er könne die Passagiere beim P.___, mithin nach der Gemeindegrenze aussteigen lassen. Auch diese Überlegungen sind grundsätzlich nachvollziehbar.

Nachvollziehbar und sachlich gerechtfertigt ist aber auch, dass die Polizei die Massnahme jedenfalls zunächst mit der um *10.30 Uhr* erlassenen Fernhalteverfügung auf den Beschwerdeführer beschränkte. Sie musste nicht davon ausgehen, die Massnahme sei von vornherein nicht geeignet, die Fahrgäste des Beschwerdeführers von der Teilnahme an der Kundgebung abzuhalten. Zudem war dieses Vorgehen in der konkreten Situation geeignet, einer mit zunehmender Zahl der verfügbaren Fernhaltemassnahmen drohenden Eskalation vorzubeugen. Das polizeiliche Aufgebot für die Verkehrskontrolle in relativ grosser Distanz zum Versammlungsort musste personell nicht auf eine solche Konfrontation mit zahlreichen Passagieren eines Reisebusses ausgerichtet sein. Insoweit kann die Situation nicht mit jener am Bahnhof Y.___ verglichen werden, wo mit der Wegweisung zahlreicher Personen gerechnet werden und das Polizeiaufgebot deshalb auch auf eine mögliche Konfrontation ausgerichtet werden konnte.

Demgegenüber fragt sich, ob die gegenüber dem Beschwerdeführer um *11.50 Uhr* verfügte Wegweisung aus dem Kanton St. Gallen verhältnismässig war. Die von der Kantonspolizei dem Beschwerdeführer gegenüber um 10.30 Uhr auf der E.___-strasse in C.___ ausgesprochene Fernhaltemassnahme hat sich auf die "ganze Stadt Y.___" bezogen. Dass sich das Verbot auf das gesamte Gebiet der Politischen Gemeinde Y.___ und nicht bloss auf das eigentliche Stadtgebiet bezog, liegt zwar nahe, ergibt sich aber nicht zwingend aus dem Wortlaut. Wenn der Beschwerdeführer – unwidersprochen – geltend macht, die Angehörigen der Polizei hätten ihm gegenüber angedeutet, er könne



seine Fahrgäste beim P.___, mithin kurz nach der Grenze der politischen Gemeinde im ländlich geprägten Raum aussteigen lassen, kann die weitergehende Wegweisung des Beschwerdeführers aus dem gesamten Gebiet des Kantons St. Gallen jedenfalls nicht mit einer Verletzung der Fernhaltemassnahme begründet werden. Die Andeutung erscheint auch nicht völlig abwegig, zumal es – worauf der Beschwerdeführer zu Recht hinweist – seinen Fahrgästen trotz seiner Wegweisung aus dem gesamten Kantonsgebiet ohne weiteres möglich war, mit öffentlichen Verkehrsmitteln oder zu Fuss innert kurzer Frist ins Stadtzentrum von Y.___ zu gelangen. Die gegenüber dem Beschwerdeführer ausgesprochene zusätzliche Wegweisungsverfügung aus dem Gebiet des Kantons war insoweit auch nicht geeignet, den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Vergleich mit der ihm gegenüber ausgesprochenen Fernhaltemassnahme für das Gebiet der "ganzen Stadt Y.___" zu verbessern.

5. Zusammenfassung

Zusammenfassend ergibt sich, dass die gegenüber dem Beschwerdeführer am 24. April 2021 um 10.30 Uhr auf der E.___-strasse in C.___ verfügte polizeiliche Fernhaltung vom Gebiet der Stadt Y.___ recht- und verhältnismässig war. Daran vermag nichts zu ändern, dass weitere polizeiliche Massnahmen – wie insbesondere die Verfügung einer Fernhaltemassnahme gegenüber der Organisatorin der "Wandergruppe" ebenfalls zulässig gewesen wären. Hingegen erweist sich die gegenüber dem Beschwerdeführer gleichentags um 11.50 Uhr an der Ortsgrenze von Y.___ ausgesprochene Wegweisungsverfügung aus dem Kanton St. Gallen im Hinblick auf die Verhinderung der Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung als ungeeignet und damit als unverhältnismässig, da einerseits klar wurde, dass die gegenüber dem Beschwerdeführer ausgesprochene Fernhaltemassnahme nicht ausreichte, um seine Fahrgäste von der Teilnahme an der illegalen Kundgebung abzuhalten, und andererseits die Passagiere auch vom Gebiet des Kantons Zürich aus ohne Weiteres – mit öffentlichen Verkehrsmitteln – nach Y.___ gelangen konnten. Auf die vom Beschwerdeführer aufgeworfenen Fragen der unterschiedlichen Behandlung von öffentlichem und privatem Personentransport im Abgabe- und Subventionsrecht kann nicht eingetreten werden. Dementsprechend ist die Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden kann, teilweise gutzuheissen. Es ist festzustellen, dass die gegenüber dem Beschwerdeführer am 24. April 2021 um 11.50 Uhr ausgesprochene Wegweisung aus dem Kanton St. Gallen unrechtmässig war.

6. Kosten

Bei diesem Verfahrensausgang – die Beschwerde ist, soweit darauf einzutreten ist, teilweise gutzuheissen – sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zu zwei Dritteln vom Beschwerdeführer zu bezahlen; einen Drittel der Kosten trägt der Staat



(Kantonspolizei; Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 1'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12). Der Anteil des Beschwerdeführers ist mit dem von ihm geleisteten Kostenvorschuss von CHF 1'500 zu verrechnen. CHF 500 sind ihm zurückzuerstatten. Auf die Erhebung des Kostenanteils des Staats ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Ausseramtliche Kosten sind bei diesem Verfahrensausgang nicht zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98^{bis} VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, soweit darauf eingetreten werden kann.

2.

Es wird festgestellt, dass die dem Beschwerdeführer gegenüber am 24. April 2021 um 11.50 Uhr polizeilich verfügte Wegweisung aus dem Gebiet des Kantons St. Gallen rechtswidrig war.

3.

Der Beschwerdeführer bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500 zu zwei Dritteln unter Verrechnung mit seinem Kostenvorschuss von CHF 1'500; CHF 500 werden ihm zurückerstattet. Einen Drittel der Kosten trägt der Staat (Kantonspolizei); auf die Erhebung wird verzichtet.