

[AZA 1/2]
1P.624/2000/zga

I. OEFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG

9. Januar 2001

Es wirken mit: Bundesgerichtsvizepräsident Aemisegger,
Präsident der I. öffentlichrechtlichen Abteilung, Bundesrichter
Nay, Bundesrichter Féraud und Gerichtsschreiber Störi.

In Sachen

Verein gegen Tierfabriken Schweiz VgT, Im Büel 2, Tuttwil, Beschwerdeführer, vertreten durch Dr.
Erwin Kessler, Im Büel 2, Tuttwil,

gegen

Stadtrat Bülach, Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung,
3. Kammer,

betreffend

Wegweisung von öffentlichem Grund, hat sich ergeben:

A.- Nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichts Zürich beruht das vorliegende Verfahren auf folgendem Sachverhalt:

"Am 7. Februar 1999 verteilten zwei Jugendliche, die Mitglieder des Vereins gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) sind, im Auftrag des VgT in der Nähe des Kinos ABC in Bülach auf öffentlichem Grund das Journal "VgT-Nachrichten". Dabei wurde einer der beiden von einem in Zivilkleidung vorbeigehenden Stadtpolizisten angesprochen, der im Verlauf des folgenden Gesprächs, dessen Inhalt aufgrund der vorliegenden Akten unklar und umstritten ist, beide Jugendliche aufforderte, die Passanten nicht zu belästigen und sich zu entfernen.. "

Am 10. Februar 1999 reichte der VgT beim Stadtrat Bülach "Verwaltungsbeschwerde gegen einen unbekanntem Beamten der Stadtpolizei Bülach" ein mit dem Antrag, "es sei festzustellen, dass die Wegweisung von VgT-Aktivisten, die am 7.2.1999 in der Nähe des Kinos ABC Bülach auf öffentlichem Grund ein Journal verteilten, zu Unrecht erfolgte".

Der Stadtrat Bülach trat am 10. März 1999 auf die Beschwerde nicht ein. Er stellte fest, beim fraglichen Beamten der Stadtpolizei handle es sich um Wachmeister Günther Prassl. Eine interne Untersuchung habe glaubwürdig ergeben, dass sich dieser nicht als Kantonspolizist ausgegeben habe.

Nachdem er habe feststellen müssen, dass sich ein jugendlicher Passant und Kinobesucher so in den Weg gestellt habe, dass diese nicht ungehindert an ihm hätten vorbeigehen können und deshalb fast genötigt worden seien, ein VgT-Journal entgegenzunehmen, "hat er richtig gehandelt, indem er die Jugendlichen aufforderte, vorbeigehende Personen nicht zu belästigen. Eine Gesetzesverletzung kann dabei nicht festgestellt werden. " In der Handlungsweise von Prassl könne daher keine Dienstpflichtverletzung und kein Disziplinarvergehen erblickt werden, weshalb auf die Beschwerde nicht einzutreten sei. Abschliessend sei zu erwähnen, dass wenige Tage zuvor widerrechtlich Kleber und Plakate des VgT angebracht worden seien.

Auf Rekurs des VgT hin beschloss der Bezirksrat Bülach am 16. Dezember 1999:

"I. Es wird im Sinne der Erwägungen festgestellt, dass die VgT-Aktivisten berechtigt gewesen sind, Journale auf öffentlichem Grund zu verteilen, soweit Dritte nicht unverhältnismässig behindert worden sind.. "

In den Erwägungen führte er aus, dass sich mit dieser positiven Feststellungsentscheid weitere Untersuchungshandlungen zur Frage erübrigten, was sich konkret ereignet habe bzw. "ob und

inwieweit verfassungswidrige Handlungen (eine solche wäre beispielsweise eine polizeiliche Wegweisung) erfolgt" seien.

B.- Am 29. August 2000 wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich die Beschwerde des VgT ab, welche ihm vom Regierungsrat zuständigkeitshalber überwiesen worden war.

Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 4. Oktober 2000 wegen Rechtsverweigerung, Willkür und Gehörsverweigerung beantragt der VgT, den Entscheid des Verwaltungsgerichts aufzuheben und die Sache zur Neuurteilung an dieses zurückzuweisen.

C.- Die Stadt Bülach verzichtet auf Vernehmlassung. Das Verwaltungsgericht beantragt unter Verweis auf seinen Entscheid, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- Der Beschwerdeführer macht geltend, das Verwaltungsgericht habe eine formelle Rechtsverweigerung begangen, indem es den Entscheid des Bezirksrates geschützt habe, welcher auf sein Begehren, die Widerrechtlichkeit des Wegweisungsbefehls des Polizeibeamten Prassl festzustellen, nicht eingetreten sei. Da dem Beschwerdeführer im kantonalen Verfahren Parteistellung zukam, kann er, ob er in der Sache selber beschwerdebefugt wäre oder nicht, die Verletzung von Verfahrensrechten geltend machen, deren Missachtung eine formelle Rechtsverweigerung darstellt (BGE 114 Ia 307 E. 3c mit Hinweisen).

Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt, sodass auf die Beschwerde, unter dem Vorbehalt gehörig begründeter Rügen (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG; BGE 126 I 81 E. 1; 125 I 492 E. 1b; 122 I 70 E. 1c), einzutreten ist.

2.- a) Das Verwaltungsgericht hat im angefochtenen Entscheid erwogen, soweit das Feststellungsbegehren des VgT sinngemäss auch als Aufsichtsbeschwerde verstanden werde, könne gegen deren Ablehnung kein Rekurs erhoben werden. Aus dieser Sicht sei nicht zu beanstanden, dass der Stadtrat Bülach auf das streitige Begehren nicht eingetreten sei. Zu prüfen bleibe, ob er auf das Begehren auch insoweit zu Recht nicht eingetreten sei, als dieses als eigentliches Feststellungsbegehren zu verstehen sei.

Für die Bejahung des schutzwürdigen Interesses an einer Feststellungsverfügung seien zunächst die gleichen Kriterien wie für die Rekurslegitimation massgebend, darüber hinaus aber auch spezifische Kriterien für die Schutzwürdigkeit des Feststellungsinteresses: über den Bestand, Nichtbestand, oder Umfang öffentlicher Rechte und Pflichten müsse Unklarheit bestehen. Das Feststellungsinteresse müsse sodann in dem Sinne aktuell sein, dass der Gesuchsteller bei Verweigerung Gefahr laufen würde, Massnahmen zu treffen oder zu unterlassen mit der Folge, dass ihm daraus Nachteile erwachsen könnten. Es müsse ferner ein konkretes Rechtsverhältnis betreffen, Feststellungsbegehren zur Ermittlung von Tatsachen oder zur Klärung bloss theoretischer oder abstrakter Rechtsfragen seien ausgeschlossen. Der VgT beharre auf einem weiter gehenden Feststellungsentscheid, als ihn der Bezirksrat getroffen habe, wonach die Wegweisung der beiden VgT-Aktivistinnen am 7. Februar 1999 durch den Polizeibeamten unrechtmässig gewesen sei. Die Beantwortung dieser Frage hänge "von den näheren Umständen ab, unter denen sich der Vorfall abspielte und die ungeklärt und umstritten sind.

Soll der die Würdigung eines vergangenen Ereignisses betreffende Feststellungsentscheid dem Gesuchsteller eine taugliche Beurteilungsgrundlage für sein künftiges Verhalten abgeben, setzt dies voraus, dass sich Letzteres unter gleichen oder annähernd gleichen Umständen abspielt". Da dies kaum der Fall sein dürfte, sei ein hinreichendes aktuelles Interesse zu verneinen. Diese Beurteilung stehe im Einklang mit der Praxis zum Erfordernis des aktuellen Rechtsschutzinteresses im Zusammenhang mit der Rekurs- und Beschwerdelegitimation, wonach darauf nur zu verzichten sei, wenn es um eine Grundsatzfrage gehe, über die sonst kaum je ein rechtzeitiger Entscheid gefällt werden könnte und die sich jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wiederholen könnte. Eine derartige Grundsatzfrage stehe vorliegend nicht zur Diskussion, weshalb der Bezirksrat habe darauf verzichten dürfen, den streitbetreffenden Vorfall beweismässig weiter abzuklären.

b) Gegenstand des Feststellungsbegehrens des Beschwerdeführers, auf das nicht eingetreten wurde, war, ob seine Aktivistinnen in ihrem Bestreben, möglichst viele Broschüren unter die Leute zu bringen, die Passanten in einer unzumutbaren Weise belästigten und ob der dazu gestossene Polizeibeamte deswegen berechtigt war, sie wegzuweisen.

An der Beantwortung insbesondere der Frage, wieweit seine Aktivistinnen beim Verteilen von Broschüren auf öffentlichem Grund gehen dürfen bzw. wo die Grenzen des bewilligungsfreien gemeinverträglichen Gebrauchs öffentlichen Grundes liegen, hatte der Beschwerdeführer nach den unbestritten

gebliebenen allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsgerichts ohne weiteres ein schützenswertes Interesse. Die Kernfrage, wann beim Verteilen von Broschüren mit ideellem Inhalt eine unzulässige Belästigung der Passanten vorliegt, könnte kaum je gerichtlich geklärt werden, wenn nicht ein konkreter, in der Vergangenheit liegender Vorfall näher abgeklärt wird, um dann zu entscheiden, ob eine Belästigung der Passanten vorlag oder nicht, die eine Unterbindung der weiteren Verteilung des Propagandamaterials erlaubte, ohne die Meinungsfreiheit des Beschwerdeführers zu verletzen. Eine Wegweisung oder Unterbindung der Propagandaktion auf andere Weise wird in aller Regel gleichzeitig verfügt und vollzogen, weshalb eine Ausnahme vom Erfordernis des aktuellen praktischen Interesses grundsätzlich bejaht werden muss. Dieser Auffassung scheint auch das Verwaltungsgericht Zürich zu sein. Wenn es jedoch zum Schluss kam, der Vorfall dürfte sich kaum wieder unter gleichen oder annähernd gleichen Umständen abspielen, weshalb ein Rechtsschutzinteresse zu verneinen sei, so ist dies mit sachlichen Gründen nicht vertretbar und im Übrigen mit Art. 13 EMRK nicht vereinbar. Das umstrittene Vorgehen der Aktivisten des VgT, sich dort aufzustellen, wo eine grössere Menschenmenge - wie beim Verlassen eines Kinos - auftritt, ist das durchaus Übliche und es wirft gerade die Grundsatzfrage auf, unter welchen Umständen dies so aufdringlich ist, dass von einer unzulässigen Belästigung gesprochen werden muss, und wann nicht. Die angestrebte Feststellung kann dem Gesuchsteller auch sehr wohl als Beurteilungsgrundlage für sein künftiges Verhalten dienen, so dass auch diese besondere Voraussetzung für ein Feststellungsinteresse erfüllt ist.

Das Verwaltungsgericht verneinte daher zu Unrecht ein Rechtsschutzinteresse des Beschwerdeführers. Es beging eine formelle Rechtsverweigerung, indem es den Entscheid des Bezirkrates schützte, obwohl dieser das streitige weiter gehende Feststellungsbegehren materiell nicht behandelt hatte.

Die Rechtsverweigerungs rüge ist begründet.

3.- Die Beschwerde ist damit aus formellen Gründen gutzuheissen und der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts aufzuheben, ohne dass die materiellen Rügen zu prüfen wären. Dazu sei nur angemerkt, dass die polizeiliche Wegweisung von Aktivisten, die bei der Verteilung von Broschüren Passanten übermässig belästigen, nicht von vornherein verfassungswidrig ist (BGE 125 I 369 E. 7b S. 385).

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten zu erheben (Art. 156 Abs. 2 OG). Auf eine Parteienentschädigung hat der nicht anwaltlich vertretene Beschwerdeführer praxisgemäss keinen Anspruch.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

- 1.- Die Beschwerde wird gutgeheissen und der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 29. August 2000 aufgehoben.
- 2.- Es werden keine Kosten erhoben.
- 3.- Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Stadtrat Bülach und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich,
3. Abteilung, 3. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 9. Januar 2001

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS
Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber: