



VG.2019.151/E

**Das Verwaltungsgericht
des
Kantons Thurgau**

in der Besetzung: R. Weber, Präsident
D. Clematide
Dr. M. Randacher
J. Zehnder, Gerichtsschreiber

hat am 3. Juni 2020

in Sachen

Verein gegen Tierfabriken Schweiz VgT, Beschwerdeführer
Im Bühl 2, 9546 Tuttwil
v.d. Dr. Erwin Kessler, Im Bühl 2, 9546 Tuttwil

gegen

Departement für Erziehung und Kultur Vorinstanz
des Kantons Thurgau, Generalsekretariat,
Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

und

Politische Gemeinde Kradolf-Schönenberg, verfahrensbeteiligte Gemeinde
9215 Schönenberg an der Thur

betreffend **Verwaltungsgebühr für Entscheid Kleinkundgebung am
Ostersonntag, 21. April 2019, in Neukirch an der Thur**

- Entscheid vom 28. August 2019
- Beschwerde vom 6. September 2019

entschieden:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid der Vorinstanz vom 28. August 2019 wird aufgehoben. Die Bewilligungsgebühr für den Entscheid der verfahrensbeteiligten Gemeinde vom 16. April 2019 wird auf Fr. 100.-- festgesetzt.
2. Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 1'000.-- festgesetzt und der verfahrensbeteiligten Gemeinde auferlegt, von der sie jedoch nicht erhoben werden.
3. Mitteilung an:
 - Dr. Erwin Kessler, Im Bühl 2, 9546 Tuttwil, zuhanden des Beschwerdeführers
 - Departement für Erziehung und Kultur des Kantons Thurgau, Generalsekretariat, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld
 - Politische Gemeinde Kradolf-Schönenberg, 9215 Schönenberg an der Thur

Rechtsmittel

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach der Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden. Sie hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und Urkunden, auf die sich die Partei als Beweismittel beruft, sind beizulegen. Die Beschwerde muss spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben werden.

Sachverhalt

Der Verein gegen Tierfabriken (nachfolgend: VgT) ersuchte die Politische Gemeinde Kradolf-Schönenberg (nachfolgend: PG Kradolf-Schönenberg) mit Gesuch vom 26. März 2019 um Bewilligung einer Tierschutzkundgebung am Ostersonntag, 21. April 2019, zwischen 9.15 und 9.45 Uhr vor der evangelischen Kirche in Neukirch an der Thur. Die PG Kradolf-Schönenberg lehnte das Gesuch mit Entscheid vom 3. April 2019 ab, worauf der VgT Rekurs erhob. Das Departement für Erziehung und Kultur des Kantons Thurgau (DEK), dem das Rekursverfahren wegen dem Ausstand des Chefs des Departementes für Inneres und Volkswirtschaft (DIV) vom DIV überwiesen wurde, hiess den Rekurs am 5. April 2019 gut und wies die Sache zum Neuentscheid an die PG Kradolf-Schönenberg zurück, verbunden mit der Anweisung, eine Bewilligung für die nachgesuchte Kundgebung zu erteilen und geeignete Auflagen für eine sichere und möglichst schonende Ausübung der Kundgebung anzuordnen. Die PG Kradolf-Schönenberg erteilte in der Folge die Bewilligung für die Tierschutzkundgebung und legte die Bewilligungsgebühr auf Fr. 250.-- fest. Auch gegen diesen Entscheid rekurrierte der VgT beim DEK (act. 1 der Akten des DEK, nachfolgend „act.“ zitiert), wobei er beantragte, der Kostenentscheid der Gemeinde sei aufzuheben und die Gemeinde anzuweisen, die Bewilligungsgebühr auf Fr. 50.--, mindestens aber auf Fr. 100.-- zu reduzieren. Der Rekurs wurde am 23. April 2019 ergänzt (act. 2). Das DEK wies den Rekurs mit Entscheid vom 28. August 2019 ab (act. 9).

Dagegen erhob der VgT mit Eingabe vom 6. September 2019 Beschwerde beim Verwaltungsgericht, wobei beantragt wurde, den vorinstanzlichen Entscheid aufzuheben und das Rekursbegehren gutzuheissen. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass der Entscheid des DEK mit Blick auf das Urteil des Bundesgerichts 1C_20/2018 vom 17. Juli 2018 nicht nachvollziehbar sei. Die Demonstration habe von 9.15 bis 9.45 Uhr gedauert und es seien auch nicht mehr als 10 Personen daran beteiligt gewesen.

Die PG Kradolf-Schönenberg beantragte am 18. September 2019, die Beschwerde sei abzuweisen. Zur Begründung verwies sie auf ihre Stellungnahme vom 17. Mai 2019 im Rekursverfahren (act. 6).

Das DEK beantragte am 10. Oktober 2019 ebenfalls die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung wurde in Ergänzung zum angefochtenen Entscheid ausgeführt, die Obergrenze von Fr. 100.-- gelte für den vom Bundesgericht beurteilten Fall und sei vorliegend nicht einschlägig. So äussere sich das Bundesgericht nicht allgemein dazu, wann ein besonderer Aufwand vorliege. Der besondere Aufwand habe hier darin bestanden, dass der Zeitpunkt und der Veranstaltungsort in einem starken Spannungsverhältnis zur Glaubens- und Gewissensfreiheit von Dritten gestanden habe. Wenn der Beschwerdeführer just am Ostersonntag vor einer Kirche demonstrieren wolle, in der voraussichtlich mehr Personen dem Ostergottesdienst beiwohnten, als an der Demonstration überhaupt teilnehmen, so müsse die Bewilligungsbehörde komplexe Abwägungsfragen entscheiden. Dies generiere für eine eher kleine Politische Gemeinde einen besonderen Aufwand.

Mit Schreiben vom 24. April 2020 forderte der Präsident des Verwaltungsgerichts die PG Kradolf-Schönenberg auf, den Entscheid vom 16. April 2019 einzureichen. Dieser Aufforderung kam sie am 27. April 2020 nach. Zudem forderte der Präsident am 13. Mai 2020 beim DEK telefonisch den Rekursentscheid vom 12. April 2019 an. Dieser wurde dem Gericht gleichentags per elektronischer Nachricht zugestellt.

Auf die Vorbringen der Beteiligten wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1. Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde ergibt sich aus § 54 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG, RB 170.1). Die fristgerecht eingereichte Beschwerde enthält einen Antrag und eine Begründung. Da auch alle übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.
 - 2.1
 - 2.1.1 Die verfahrensbeteiligte Gemeinde hatte im ersten Entscheid vom 3. April 2019 noch keine Verfahrensgebühr erhoben. Im zweiten Entscheid erhob sie dann eine Verfahrensgebühr von Fr. 250.--, begründete dies jedoch nicht (vgl. hierzu den Entscheid der verfahrensbeteiligten Gemeinde vom 16. April 2019, act. 8.1 der Akten des Verwaltungsgerichts, nachfolgend als "VG-act." zitiert). In der Vernehmlassung zum Rekurs vom 17. Mai 2019 (act. 6) führte die verfahrensbeteiligte Gemeinde dann aus, für den ersten, ablehnenden Entscheid des Gemeinderates sei auf die Erhebung von Gebühren verzichtet worden, obwohl für die Bearbeitung des Gesuchs ein erheblicher Zeitaufwand durch die Gemeindeverwaltung entstanden sei, insbesondere dem Gemeindeschreiber. Die Bearbeitung des Gesuchs sei auch unter enormem Zeitdruck gestanden. Ebenso habe die Ausarbeitung der Stellungnahme zum ersten und zweiten Rekurs einen Zeitaufwand von mehreren Stunden generiert.

 - 2.1.2 Die Vorinstanz führte im angefochtenen Entscheid vom 28. August 2019 aus, zwar weise das Urteil des Bundesgerichts 1C_20/2018 vom 17. Juli 2018 gewisse Ähnlichkeiten mit dem vorliegenden Fall auf. Die angefochtene Gebühr sei aber in Anwendung der einschlägigen kommunalen Rechtsgrundlage korrekt festgesetzt worden. Sie liege deutlich tiefer als die vom Bundesge-

richt in seinem Urteil 1C_20/2018 vom 17. Juli 2018 als übermässig befundene Bewilligungsgebühr von Fr. 500.-- und in jedem Fall weit unter den für das Gemeinwesen tatsächlich angefallenen Aufwendungen. Der Beschwerdeführer habe bewusst eine pointierte Termin- und Ortswahl getroffen, was eine differenzierte Güterabwägung notwendig gemacht habe. Eine Maximalgrenze von Fr. 100.-- erscheine nicht zwingend und werde im erwähnten Bundesgerichtsurteil mit keinem Wort begründet. Mit Blick auf die Komplexität der Güterabwägung bzw. die empfindliche Einschränkung der Grundrechte Dritter im Bezug zur geringen Grösse der Veranstaltung erscheine die Auferlegung einer Bewilligungsgebühr von Fr. 250.-- als verhältnismässig.

2.1.3 Der Beschwerdeführer hält dem entgegen, die Höhe der angefochtenen Bewilligungsgebühr gehe ohne ersichtlichen Grund über die einschlägige Praxis des Bundesgerichts hinaus. Für eine vergleichbare Kleinkundgebung vor der Kirche in Sirmach an Ostern 2014 sei ebenso wenig eine Gebühr erhoben worden wie für eine Kundgebung vor der Kirche in Oberhofen am 29. Dezember 2013. In casu sei die Demonstration kürzer gewesen und es seien auch weniger als 10 Personen beteiligt gewesen.

2.2 Die verfahrensbeteiligte Gemeinde hat für den Erlass der Bewilligung vom 16. April 2019 eine Bewilligungsgebühr in der Höhe von Fr. 250.-- erhoben. Gebühren sind Kausalabgaben. Diese dienen dazu, die Kosten zu decken, die dem Staat dadurch entstehen, dass er zugunsten der Abgabepflichtigen eine Leistung erbringt oder ihnen einen Vorteil einräumt. Die Gebühren sollen deshalb in der Regel nicht höher sein als die Kosten des Staates (sogenanntes Kostendeckungsprinzip). Die Höhe der Kausalabgaben wird zudem durch das Äquivalenzprinzip begrenzt, welches das Verhältnismässigkeitsprinzip im Abgaberecht konkretisiert. Es bedeutet, dass die Höhe der Kausalabgabe in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert der erbrachten Leistung oder des eingeräumten Vorteils stehen muss. Zudem wird im Abgaberecht das Gesetzmässigkeitsprinzip streng gehandhabt und es wird verlangt, dass der Gegenstand der Abgabe, der Kreis der Abgabepflichtigen und die Höhe

der Abgabe in den Grundzügen im Gesetz festgelegt werden (vgl. zum Ganzen Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016, N. 2760 ff.). Zu prüfen ist demnach, ob für die von der verfahrensbeteiligten Gemeinde erhobene Bewilligungsgebühr eine ausreichende gesetzliche Grundlage besteht und ob bei deren Festsetzung das Kostendeckungs- sowie das Äquivalenzprinzip berücksichtigt wurden.

2.3

2.3.1 Zu beurteilen war das Gesuch um Bewilligung einer Tierschutzkundgebung am Ostersonntag, 21. April 2019 (vgl. hierzu die Bewilligung der verfahrensbeteiligten Gemeinde vom 16. April 2019, Ziff. 1, VG-act. 8.1). Laut § 5 Abs. 2 des Gesetzes über die öffentlichen Ruhetage (RTG, RB 822.9) sind öffentliche Versammlungen, Umzüge und Konzerte nicht-religiöser Art am Ostersonntag nicht zulässig. Veranstaltungen, die dem Charakter der Ruhetage gemäss § 5 Abs. 2 RTG Rechnung tragen, können jedoch durch die Gemeinde bewilligt werden (§ 6 Abs. 2 RTG). Die Gemeinde war demnach zuständig zur Erteilung der Bewilligung für die Tierschutzkundgebung am Ostersonntag. Hierfür durfte sie grundsätzlich auch eine Gebühr erheben.

2.3.2 Die verfahrensbeteiligte Gemeinde hat gestützt auf Art. 11 ihrer Gemeindeordnung am 27. Mai 2013 das Verwaltungsgebührenreglement 2013 (nachfolgend: VGR) erlassen. Damit handelt es sich beim VGR um ein Gesetz im formellen Sinne, womit dem im Abgaberecht streng gehandhabten Legalitätsprinzip genüge getan wurde (vgl. hierzu Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N. 2797 ff.). Laut Art. 1 Abs. 2 VGR kann der Gemeinderat für Gebühren und berechnete Verrichtungen der Gemeindeverwaltung, die im VGR nicht aufgeführt sind, angemessene Kosten in Berücksichtigung von Zeit- und Arbeits- und Materialaufwand verrechnen. Die verfahrensbeteiligte Gemeinde verwies im Entscheid vom 16. April 2019 mit Bezug auf die Bemessung der Bewilligungsgebühr auf Ziff. A 3.01 Anhang VGR ("Entscheide, Bewilligungen, Genehmigungen, Verfügungen, Steuererklärungen"). Ziff. A 3.01 VGR legt fest,

dass die Gebühr nach Aufwand zu erheben ist, wobei die Stundenansätze nach Ziff. A 1 des Verwaltungsgebührenreglements zur Anwendung zu bringen sind.

- 2.3.3 In der Stellungnahme zum Rekurs vom 17. Mai 2019 (act. 6) führte die verfahrensbeteiligte Gemeinde aus, sie habe den Tarif von Ziff. A 1.02 für den Gemeindeschreiber angewandt, welcher einen Stundenansatz von Fr. 110.-- festlege. Die Festsetzung der Bewilligungsgebühr ergebe sich daher aus einem errechneten zeitlichen Aufwand des Gemeindeschreibers von 2,25 Std. x Fr. 110.-- pro Std. Dies ergebe aufgerundet den Betrag von Fr. 250.--.

2.4

- 2.4.1 Streitgegenstand ist die Bewilligung der Demonstration an Ostern 2019 bzw. die in diesem Zusammenhang von der verfahrensbeteiligten Gemeinde erhobene Bewilligungsgebühr von Fr. 250.--. Die Versammlungs- und Demonstrationenfreiheit gehört zu den Grundrechten. Jede Person hat das Recht, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten (Art. 16 Abs. 1 und 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV, SR 101]). Die Auferlegung von Kosten im Zusammenhang mit der Ausübung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit kann aber daher einen Grundrechtseingriff darstellen (BGE 143 I 147 E. 3.1). Das Bundesgericht hat im Urteil 1C_20/2018 vom 17. Juli 2018 E. 4.2 zur Frage der zulässigen Höhe einer Gebühr für die Bewilligung einer Demonstration zwar ausgeführt, die Meinungs- und Versammlungsfreiheit erfordere keine völlige Kostenlosigkeit. Das öffentliche Interesse an der Kostenerhebung liege in der zumindest teilweisen Deckung des amtlichen Aufwandes, der bei der Bewilligungserteilung von den Behörden mit Blick auf die der Wahrung eines geordneten Ablaufs der Versammlung dienenden Bewilligungspflicht zu leisten sei, wobei diese Kostenaufgabe mit Blick auf die berührten Grundrechte überschaubar bzw. angemessen und zumutbar zu sein habe. Weiter führte das Bundesgericht in dieser Entscheidung in E. 4.3 mit Blick auf den konkreten Fall aus, der Umstand, dass sich drei verschiedene Verwaltungsstellen, da-

von zwei auf kantonaler Ebene sowie die Gemeinde, mit einem Bewilligungsgesuch zu befassen hätten, könne nicht dem Gesuchsteller angelastet werden. Genauso wenig liessen sich ihm vor Durchführung der Versammlung theoretisch mögliche negative Reaktionen von anderer Seite zurechnen. Eine solche Möglichkeit bestehe immer, und es gehöre zu den staatlichen Schutzpflichten, Kundgebungsteilnehmer bei der Ausübung ihrer ideellen Grundrechte vor allfälligen Störungen durch Dritte zu schützen; dadurch anfallende Kosten dürften dem Veranstalter einer derartigen Kundgebung daher im Normalfall nicht auferlegt werden. Konkret gehe es um eine Kleinkundgebung von 10 bis 15 Personen auf einem Gehsteig mit Plakaten und Flugblättern. Konkreten Anlass für zu erwartende Probleme gebe es nicht. Störungen, nicht einmal des Verkehrs, würden jedenfalls von keiner Seite geltend gemacht. Das Gesuch um Bewilligung der Demonstration sei auch kurz und verständlich gewesen. Weshalb die Erstellung der Bewilligungsverfügung, die weitgehend Standardformulierungen enthalte, aufwendig gewesen sein solle, sei nicht ersichtlich. Daher seien keine Gründe für einen angefallenen besonderen Aufwand erkennbar. Mit Blick auf die Meinungs- und Versammlungsfreiheit und zur Vermeidung von sogenannten „Chilling Effects“ rechtfertige sich damit lediglich eine bescheidene Kanzleigebühr, die sich insbesondere am gesetzlichen Mindestbetrag für entsprechende Gebühren von Fr. 50.-- auszurichten habe und einen Höchstbetrag von Fr. 100.-- nicht übersteigen dürfe.

- 2.4.2 Entgegen der Auffassung der Vorinstanz ist nicht erkennbar, inwiefern sich der Fall im Urteil des Bundesgerichts 1C_20/2018 vom 17. Juli 2018 wesentlich vom vorliegend zu beurteilenden unterscheidet. Auch dort ging es um eine Demonstration mit etwa 10 Personen für eine relativ kurze Dauer. Wenn die Vorinstanz ausführte, dass die erhobene Gebühr von Fr. 250.-- deutlich tiefer als die vom Bundesgericht im erwähnten Urteil für übermässig befundene Bewilligungsgebühr von Fr. 500.-- liege, so überzeugt dies nicht, denn die Kernaussage des Bundesgerichts lautete dahingehend, solche Gebühren hätten sich am gesetzlichen Mindestbetrag für entsprechende Gebühren von

Fr. 50.-- auszurichten und dürften einen Höchstbetrag von Fr. 100.-- nicht übersteigen. Diese Aussage ist an Deutlichkeit kaum zu überbieten. Auch dass die Durchführung der Kundgebung am Ostersonntag stattfinden sollte und vor einer Kirche die Glaubens- und Gewissensfreiheit zahlreicher Personen beeinträchtigen könnte, spielt keine Rolle. Dass eine solche Demonstration auch am Ostersonntag zulässig ist und bewilligt werden muss, wurde mit dem Urteil des Bundesgerichts 1C_322/2011 vom 19. Dezember 2011 betreffend eine andere Thurgauer Gemeinde bereits entschieden und war bekannt. Wenn die verfahrensbeteiligte Gemeinde daher in ihrer Rekursantwort vom 17. Mai 2019 ausführte, für die Bearbeitung des Gesuchs sei ein erheblicher zeitlicher Aufwand durch die Gemeindeverwaltung entstanden, ist dies zwar ebenso nachvollziehbar wie die Ausführungen, es sei um die Komplexität der Güterabwägungen bzw. die empfindliche Einschränkung der Grundrechte Dritter in Bezug zur geringen Grösse der Veranstaltung gegangen. Diese Güterabwägung hat das Bundesgericht jedoch bereits in seinem früheren Entscheid vorgenommen. Auch hilft der verfahrensbeteiligten Gemeinde der Hinweis im Rekursverfahren, die Ausarbeitung der Stellungnahmen zum ersten und zweiten Rekurs des Beschwerdeführers hätten einen Zeitaufwand von mehreren Stunden generiert, ihr für die Rechtfertigung einer Gebührenhöhe von Fr. 250.-- nicht weiter. Ein solcher Zeitaufwand kann seitens der verfahrensbeteiligten Gemeinde nicht über die Bewilligungsgebühr abgewälzt werden. Aufwendungen im Zusammenhang mit einem Rechtsmittelverfahren sind ausseramtliche Kosten, deren Vergütung in § 80 VRG geregelt ist. Dem Gemeinwesen wird jedoch in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen (§ 80 Abs. 4 VRG). Der vorliegende Fall ist mit Bezug auf die Dimension in personeller und zeitlicher Hinsicht nahezu identisch mit dem Fall, den das Bundesgericht im Urteil 1C_20/2018 vom 17. Juli 2018 zu beurteilen hatte, auch wenn es dort letztlich um die Frage des gesteigerten Gemeindegebrauchs ging, der an und für sich auch vorliegend zu beurteilen war, auch wenn für die Vorinstanzen die Anwendung des RTG im Vordergrund stand. Auch für eine vom Beschwerdeführer am 21. April 2019 durchgeführte Kleinkundgebung darf die Bewilligungsgebühr daher somit insgesamt Fr. 100.--

nicht übersteigen. Die Beschwerde erweist sich daher als begründet, weshalb sie in dem Sinne gutzuheissen ist, als der angefochtene Entscheid der Vorinstanz vom 28. August 2019 und mit ihm auch der Entscheid der verfahrensbeteiligten Gemeinde vom 16. April 2019, soweit darin die Bewilligungsgebühr für die Demonstration am 21. April 2019 auf Fr. 250.-- festgesetzt wurde, aufgehoben und diese Gebühr neu auf Fr. 100.-- festgesetzt wird.

3. Im streitigen Verfahren trägt in der Regel der unterliegende die Kosten (§ 77 VRG). Diese sind in Anwendung von § 14 Abs. 1 Ziff. 1 der Verordnung des Grossen Rates über die Gebühren der Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden (VGG, RB 638.1) festzulegen und werden vorliegend auf Fr. 1'000.-- festgesetzt. Unterliegend ist die verfahrensbeteiligte Gemeinde, von der die Verfahrenskosten in Anwendung von § 78 Abs. 3 VRG jedoch nicht erhoben werden.



versandt:

- 8. JUNI 2020

Der Präsident:

A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized 'P' followed by a flourish.

Der Gerichtsschreiber:

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'S' followed by a flourish.