



VB.2009.00055

## Entscheid

der 3. Kammer

vom 30. April 2009

Mitwirkend: Abteilungspräsident Jürg Bosshart (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Bea Rottach Tomschin, Verwaltungsrichter Rudolf Bodmer, Gerichtssekretär Markus Heer.

In Sachen

**Regula Lächler-Scabell,**  
Otelfingerstrasse, 8114 Dänikon ZH,  
vertreten durch JUSO Kanton Zürich,  
Postfach 3015, 8021 Zürich,

**Beschwerdeführerin,**

gegen

**Gemeinde Dänikon,**  
vertreten durch den Gemeinderat,  
Oberdorfstrasse 1, 8114 Dänikon ZH,  
dieser vertreten durch Dr. Felix Huber, Rechtsanwalt,  
Bellerivestrasse 10, 8008 Zürich,

**Beschwerdegegnerin,**

**betreffend Polizeiverordnung,**

hat sich ergeben:

**I.**

Die Gemeindeversammlung von Dänikon erliess am 18. Juni 2008 eine totalrevidierte Polizeiverordnung, welche unter anderem in Art. 27 ein ab 22.00 Uhr geltendes Ansammlungsverbot für schulpflichtige Jugendliche mit folgendem Wortlaut vorsieht:

"Schulpflichtigen Jugendlichen ist es untersagt sich nach 22.00 Uhr ohne Begleitung der Inhaber der elterlichen Sorge in Ansammlungen auf öffentlichen Strassen oder Plätzen aufzuhalten."

**II.**

Dagegen gelangten Regula Lächler-Scabell am 30. Juni 2008 sowie Brigitte Leuzinger Eggeling und Markus Eggeling am 7. Juli 2008 an den Bezirksrat Dielsdorf. Sie beantragten die Aufhebung von Art. 27 der revidierten Polizeiverordnung. Der Bezirksrat vereinigte die Beschwerden und wies sie am 5. Januar 2009 ab.

**III.**

Dagegen erhob Regula Lächler-Scabell am 6. Februar 2009 Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte die Aufhebung des Beschwerdeentscheids des Bezirksamts und des Artikels 27 der revidierten Polizeiverordnung; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerin.

Der Bezirksrat Dielsdorf beantragte am 10. März 2009 Abweisung der Beschwerde. Den nämlichen Antrag stellte die Beschwerdegegnerin am 25. März 2009; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerin.

Die Kammer zieht in Erwägung:

**1.**

**1.1** Die Beschwerdeführerin beanstandete im Verfahren vor dem Bezirksrat zweierlei. Zum einen rügte sie, dass der Beschluss der Gemeindeversammlung vom 18. Juni 2008, mit welchem die Polizeiverordnung genehmigt worden war, in Verletzung der politischen Rechte zustande gekommen sei. Zum andern machte sie bezüglich des Inhalts des strittigen Art. 27 der Polizeiverordnung eine Verletzung von übergeordnetem Verfassungsrecht geltend.

**1.2** Soweit die Beschwerdeführerin vor dem Bezirksrat eine Verletzung der politischen Rechte beim Zustandekommen des Beschlusses der Gemeindeversammlung geltend machte, handelt es sich dabei – wie der Bezirksrat richtig ausführte (vgl. E. 3.5 des Entscheides des Bezirkrats) – um einen Stimmrechtsrekurs im Sinn von § 151a des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GemeindeG) in Verbindung mit §§ 147 ff. des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR).

Nach geltendem kantonalen Recht stünde der Beschwerdeführerin gegen den Entscheid des Bezirkrats die Beschwerde an das Verwaltungsgericht nicht offen (§ 43 lit. a VRG). Als kantonal letzte Instanz wäre vielmehr der Regierungsrat zum Entscheid zuständig (§ 19c Abs. 2 VRG). Indes hält Art. 88 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) fest, dass gegen behördliche Akte, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten in kantonalen Angelegenheiten verletzen können, ein kantonales Rechtsmittel vorgesehen sein muss. Nach der sich nicht unmittelbar aus dem Wortlaut von Art. 88 Abs. 2 BGG ergebenden bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. Entscheid vom 12. März 2009, 1C/467/2008, E. 1.3, [www.bger.ch](http://www.bger.ch)) gilt es dabei, Art. 86 Abs. 2 BGG zu beachten, wonach die Kantone als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts obere Gerichte einzusetzen haben. Nachdem Ende letzten Jahres die Übergangsfrist zur Anpassung des kantonalen Rechts an die Art. 86 Abs. 2 und 3 und Art. 88 Abs. 2 abgelaufen ist (vgl.

Art. 130 Abs. 3 BGG), hat demnach das Verwaltungsgericht als letzte kantonale Instanz über Stimmrechtssachen zu entscheiden.

Es würde zwar in Einklang mit dem Bundesgerichtsgesetz und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung dazu stehen, wenn Rekursentscheide des Bezirksrats in Stimmrechtssachen zunächst beim Regierungsrat angefochten werden könnten, danach aber die Beschwerde an das Verwaltungsgericht offen stünde. Ein solches Vorgehen widerspräche jedoch dem im kantonalen Recht vorgesehenen zweistufigen Instanzenzug (vgl. Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, Zürich, 2. A. 1999, § 19 N. 88). Dies führt dazu, dass gegen Rekursentscheide des Bezirksrats in Stimmrechtssachen neu die Beschwerde an das Verwaltungsgericht *anstelle* des Rekurses an den Regierungsrat offen steht, wie dies der Regierungsrat sowohl in Ziff. B 2 lit. a seiner – für das Verwaltungsgericht allerdings nicht verbindlichen – Weisung vom 9. Dezember 2008 zur Verwirklichung der Rechtsweggarantie im Verwaltungsverfahren (hernach: Weisung) als auch in § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. c des Entwurfs zur Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (verabschiedet durch den Regierungsrat am 29. April 2009) vorsieht.

Offen bleiben kann vorliegend, ob die Beschwerde an das Verwaltungsgericht in Stimmrechtssachen wie der Stimmrechtsrekurs (vgl. dazu § 150 Abs. 1 GPR) der kurzen Rechtsmittelfrist von 5 Tagen unterliegt (so vorgesehen in § 70 in Verbindung mit § 22 Abs. 1 des Entwurfs zur Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes). Der Bezirksrat hat in seiner Rechtsmittelbelehrung eine Frist für die Beschwerdeerhebung von 30 Tagen angegeben. Daraus darf der Beschwerdeführerin kein Nachteil erwachsen. Selbst wenn man davon ausgehen würde, dass die kurze fünftägige Frist auch für das Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht gelten würde, wäre demnach auf die innert der in der Rechtsmittelbelehrung angegebenen Frist erhobene Beschwerde dennoch einzutreten (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 10 N. 54).

**1.3** Soweit die Beschwerdeführerin vor Bezirksrat rügte, dass der Inhalt von Art. 27 der Polizeiverordnung übergeordnetes Verfassungsrecht verletze, handelte es sich dabei um eine Gemeindebeschwerde im Sinn von § 151 GemeindeG.

Nach geltendem kantonalen Recht wäre der diesbezügliche Beschwerdeentscheid des Bezirksrats beim Regierungsrat anfechtbar, da mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht nur Anordnungen im Sinn von § 41 Abs. 1 VRG angefochten werden können. Gemäss Art. 87 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 86 Abs. 2 BGG muss jedoch, sofern das kantonale Recht ein Rechtsmittel gegen Erlasse vorsieht – was im Kanton Zürich gemäss geltendem Recht bezüglich kommunaler Erlasse der Fall ist (vgl. §§ 151 und 152 GemeindeG) –, als letzte kantonale Instanz ein oberes Gericht eingesetzt werden. Da die Übergangsfrist von Art. 130 Abs. 3 BGG zur Anpassung des kantonalen Rechts an Art. 86 Abs. 2 BGG abgelaufen ist und im kantonalen Recht der zweistufige Instanzenzug gilt (vgl. dazu E. 1.2), sind neu die durch den Bezirksrat im Rahmen einer Gemeindebeschwerde getroffenen Entscheide beim Verwaltungsgericht anstatt beim Regierungsrat anzufechten (so auch Weisung, Ziff. B. 3 sowie § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. d des Entwurfs zur Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes).

1.4 Zur Beschwerde an das Verwaltungsgericht ist berechtigt, wer durch die Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung hat (§ 70 in Verbindung mit § 21 lit. a VRG). Die Legitimation zum Stimmrechtsrekurs und zur Gemeindebeschwerde geht hingegen weiter. Sie kommt unter anderem sämtlichen Stimmberechtigten des betreffenden Wahl- oder Abstimmungskreises zu, ohne dass diese wie von § 21 lit. a VRG gefordert ein schutzwürdiges Interesse am Ausgang des Verfahrens geltend machen müssten (vgl. § 148 lit. a GPR und § 151 Abs. 1 GemeindeG). Dass das Verwaltungsgericht neu als letzte kantonale Instanz über Beschwerden in Stimmrechtssachen und gegen kommunale Erlasse entscheidet, darf nicht zu einer Einschränkung der Rechtsmittellegitimation in dem Sinne führen, dass die durch das Verwaltungsrechtspflegegesetz gestellten Voraussetzungen an die Beschwerdebefugnis erfüllt sein müssen. Vielmehr muss die Rechtsmittellegitimation auch im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren sämtlichen Stimmberechtigten – und damit auch der Beschwerdeführerin – zukommen (vgl. für die Beschwerde ans Verwaltungsgericht in Stimmrechtssachen § 70 in Verbindung mit § 21a Abs. 2 lit. a des Entwurfs zur Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes).

1.5 Zusammenfassend ergibt sich, dass auf die Beschwerde sowohl bezüglich der Rüge der Verletzung der politischen Rechte beim Zustandekommen des Gemeinderatsbeschlusses als auch bezüglich der geltenden gemachten Verletzung übergeordneten Verfassungsrechts durch den strittigen Art. 27 der Polizeiverordnung einzutreten ist.

## 2.

2.1 Der Bezirksrat führte in seiner Entscheidung aus, dass die Beschwerdegegnerin bei der Vorbereitung der Gemeindeversammlung formell richtig vorgegangen sei. In der Weisung zu Traktandum 3 "Genehmigung der Totalrevision der Polizeiverordnung der Gemeinde Dänikon" sei auf den Inhalt der Totalrevision und speziell auf den neuen Art. 27 aufmerksam gemacht worden. Alle Stimmberechtigten hätten sich somit eine Meinung zum Geschäft bilden und bei Fragen an eine entsprechende Person im Gemeinderat wenden können. Der Vorwurf, dass die Stimmberechtigten die Problematik der Vorlage nicht hätten erkennen können, könne nicht Bestandteil eines Stimmrechtsrekurses sein, wenn die Beschwerdegegnerin keine formellen Fehler in Bezug auf die Abstimmung und deren Vorbereitung begangen habe.

2.2 Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass zu einer korrekten Durchführung einer Gemeindeversammlung unter anderem eine regelkonforme Traktandierung und eine hinreichende Information der Stimmberechtigten über den Abstimmungsgegenstand gehören würden. Die Weisung, welche den Stimmberechtigten im Hinblick auf die Gemeindeversammlung zugestellt worden sei, habe in keiner Weise ermöglicht, diesen mit Bezug auf den strittigen Art. 27 der Polizeiverordnung eine freie Willensbildung und eine unverfälschte Stimmabgabe zu ermöglichen. Der Inhalt des Artikels sei in der Weisung lediglich versteckt und kommentarlos in einer Auflistung mehrerer scheinbar unwichtiger oder nichtssagender Punkte wiedergegeben worden. Gerade in kleinen Gemeinden, in welchen eine frühzeitige Thematisierung von Abstimmungsgegenständen durch Medien und politische Parteien oft nicht erfolge, müssten wichtige, ungewöhnliche oder heikle Vorlagen in den Abstimmungsunterlagen gestalterisch und inhaltlich derart hervorgehoben werden, dass die interessierten Stimmberechtigten auf sie aufmerksam werden. Gar eine Irreführung der Stimmberechtigten liege darin, dass der Gemeinderat die Revision der Polizeiver-

ordnung als eine blosser Anpassung an die Zeit und das übergeordnete Recht angepriesen habe.

**2.3** Die Beschwerdegegnerin führt aus, dass die Beschwerdeführerin im Verfahren vor dem Bezirksrat nicht gerügt habe, dass der Beschluss der Gemeindeversammlung fehlerhaft zustande gekommen sei, sondern lediglich geltend gemacht habe, dass keine öffentliche Diskussion über das Ansammlungsverbot stattgefunden habe. Die erstmals vor Verwaltungsgericht erhobene Rüge eines fehlerhaften Zustandekommens des Beschlusses der Gemeindeversammlung erweise sich demnach als verspätet, weshalb darauf nicht einzutreten sei. Sollte das Verwaltungsgericht die Rüge dennoch als zulässig erachten, sei zu beachten, dass das Geschäft "Genehmigung der Totalrevision der Polizeiverordnung" ordnungsgemäss traktandiert worden sei. Es handle sich dabei keineswegs um eine ungewöhnliche Vorlage oder Konstellation, die eine weitergehende Information durch das Gemeinwesen erfordert hätte. Die an die Stimmberechtigten versandte Weisung sei geeignet gewesen, eine freie und unverfälschte Stimmabgabe zu ermöglichen. Im Übrigen kämen den offiziellen Abstimmungsunterlagen in allen Gemeinden im Hinblick auf die Meinungsbildung die gleiche Bedeutung zu. Die Behauptung der Beschwerdeführerin, dass in einer kleinen Gemeinde die Abstimmungsunterlagen ein grösseres Gewicht hätten, sei nicht stichhaltig.

### 3.

**3.1** Die Beschwerdeführerin rügt unter dem Titel "Fehlerhaftes Zustandekommen des Beschlusses vom 18. Juni 2008", dass durch eine ungenügende Traktandierung und eine unvollständige Information das durch Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) garantierte Recht auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe verletzt worden sei. Diese Rügen brachte sie sinngemäss schon in ihrem Stimmrechtsrekurs vor dem Bezirksrat vor. So rügte sie in der Rechtsmittelschrift (act. 9/1), dass aus der Weisung die Brisanz des strittigen Art. 27 der Polizeiverordnung nicht erkennbar gewesen sei. Die Stimmberechtigten seien von dem neuen Gesetz "übereumpelt" worden. Die Auffassung der Beschwerdegegnerin, wonach die Rüge, dass der Beschluss der Gemeindever-

sammlung fehlerhaft zustande gekommen sei, erst vor Verwaltungsgericht – und damit verspätet – erhoben worden sei, hält somit nicht Stich.

**3.2** Gemäss Art. 34 Abs. 1 BV sind die politischen Rechte gewährleistet. Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). Dem Schutz der politischen Rechte dient auch Art. 43 Abs. 1 GemeindeG. Danach ist jede Gemeindeversammlung, dringliche Fälle vorbehalten, mindestens vier Wochen vorher unter Bezeichnung der Beratungsgegenstände öffentlich bekannt zu geben. Die zur Behandlung bestimmten Anträge, Rechnungen und die auf die Verhandlungen bezüglichen Akten sind den Stimmberechtigten zwei Wochen vor der Versammlung zur Einsicht aufzulegen. Die Bedeutung der Traktandenliste liegt darin, die Stimmberechtigten vor unerwartet und übereilt verabschiedeten Geschäften zu schützen. Sie müssen sich vergewissern können, ob ihre Teilnahme an der Gemeindeversammlung dringlich sei. Über nicht in klar verständlicher Weise angekündigte Geschäfte darf die Gemeindeversammlung keine Beschlüsse fassen (H.R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., Wädenswil 2000, § 43 N. 2.2).

### **3.3**

**3.3.1** Die Gemeindeversammlung vom 18. Juni 2008 wurde am 16. Mai 2008 im Furttaler, dem amtlichen Publikationsorgan des Bezirks Dielsdorf, veröffentlicht. Dabei wurde als Traktandum 3 "Genehmigung der Totalrevision der Polizeiverordnung der Gemeinde Dänikon" angegeben (act. 9/8). In der an jede Haushaltung in Dänikon zugestellten Einladung zur Gemeindeversammlung wurde auf die Aktenauflage hingewiesen. Auf der ersten Seite der Einladung wurde unter Traktandum 3 der gleiche Text wie bei der Veröffentlichung im Furttaler aufgeführt. Die Weisung zur revidierten Polizeiverordnung befand sich auf den Seiten 15 f. Unter dem Titel "Ausgangslage" wurde unter anderem erwähnt, dass sich der Gemeinderat entschieden habe, die alte Polizeiverordnung anzupassen und auf den neusten Stand zu bringen. Unter dem Titel "Inhalt der Totalrevision" wurde als fünfter Punkt folgender Text aufgeführt: "Schulpflichtigen Jugendlichen soll es untersagt sein, sich nach 22:00 Uhr ohne Begleitung der Inhaber der elterlichen Sorge in Ansammlungen auf öffentlichen Strassen oder Plätzen aufzuhalten." Unter dem Titel "Schlussfolgerungen des Ge-



meinderates Dänikon" wurde ausgeführt, dass der Gemeinderat überzeugt sei, mit dem vorliegenden Entwurf der Polizeiverordnung der Politischen Gemeinde Dänikon einen zeitgemässen Erlass erarbeitet zu haben (act. 9/7/3).

**3.3.2** Die Beschwerdegegnerin hat die Gemeindeversammlung rechtzeitig angekündigt. In der Traktandenliste wurde darauf hingewiesen, dass als drittes Traktandum über die Totalrevision der Polizeiverordnung zu entscheiden sei. Es darf davon ausgegangen werden, dass Stimmberechtigte grundsätzlich erkennen, dass eine Totalrevision eines Erlasses zu neuen Regelungen führt. Dass der Inhalt des neuen Erlasses nicht in die Traktandenliste aufgenommen werden konnte, versteht sich von selbst. Vielmehr musste und durfte von den Stimmberechtigten verlangt werden, die betreffenden Ausführungen zu lesen. Vorliegend war es für sie leicht, sich über den wesentlichen Inhalt der revidierten Polizeiverordnung zu informieren. In der Einladung wurde auf der Titelseite angegeben, dass nähere Informationen zum Erlass ab Seite 15 zu finden sind. In der Weisung wurden auf Seite 15 die wesentlichen Änderungen aufgeführt. Dabei wurde der Wortlaut des strittigen neuen Artikels 27 abgedruckt. Eine weitergehende Informationspflicht oblag dem Gemeinderat insbesondere deshalb nicht, weil der Wortlaut und der Inhalt der Bestimmung keineswegs komplex sind, sondern problemlos verstanden werden konnten. Die Stimmberechtigten konnten sich daher ohne Weiteres eine Meinung darüber bilden, ob sie an der Gemeindeversammlung teilnehmen oder fernbleiben wollen und ob sie der Vorlage des Gemeinderats zustimmen wollen oder nicht. Dass an der Gemeindeversammlung nur 30 Personen von ihrem Stimmrecht Gebrauch gemacht haben, ist der Beschwerdegegnerin nicht anzulasten.

Schliesslich ist es auch nicht zu beanstanden, dass der Gemeinderat seine Auffassung kundtat, dass es sich bei der revidierten Polizeiverordnung um einen zeitgemässen Erlass auf neuem Stand handle. Dieser Aussage kommt lediglich die Bedeutung einer Abstimmungsempfehlung zu, deren Abgabe durch die Gemeindebehörde zulässig war (vgl. Gerold Steinmann, St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 2. A., 2008, Art. 34 N. 17).

3.4 Zusammenfassend ergibt sich, dass der Beschluss der Gemeindeversammlung vom 18. Juni 2008, mit welchem die Totalrevision der Polizeiverordnung genehmigt wurde, korrekt zustande gekommen ist. Eine Verletzung der politischen Rechte ist nicht ersichtlich.

#### 4.

4.1 Hinsichtlich des Inhalts der umstrittenen Norm führte der Bezirksrat in seinem Entscheid aus, dass Art. 27 der Polizeiverordnung nicht *Versammlungen*, sondern lediglich *Ansammlungen* auf öffentlichen Strassen und Plätzen verbiete. Versammlungen im Sinn der durch Art. 22 BV garantierten Versammlungsfreiheit würden eine Organisation voraussetzen, müssten einberufen werden und einen Zweck verfolgen. Da Ansammlungen eher spontan, unorganisiert und nicht zielgerichtet erfolgen würden, sei die Versammlungsfreiheit nicht tangiert. Selbst wenn sie jedoch tangiert wäre, sei deren Einschränkung zulässig, da die strittige Massnahme auf einer gesetzlichen Grundlage beruhe, in einem öffentlichen Interesse liege und verhältnismässig sei.

4.2 Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass die Versammlungsfreiheit verschiedenste Formen der Zusammenkunft von Menschen im Rahmen einer gewissen Organisation mit einem sehr weit verstandenen meinungsbildenden, meinungsaussernden oder meinungsaustauschenden Zweck schütze. Dabei würden auch rein unterhaltende Absichten oder persönliche Kontakte unter den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit fallen. Die Versammlungsfreiheit werde demnach durch das Ansammlungsverbot tangiert. Daneben sei auch die in Art. 10 Abs. 2 BV garantierte Bewegungsfreiheit als Teilbereich der persönlichen Freiheit tangiert. Es sei fraglich, ob ein öffentliches Interesse an einer gesetzlichen Bestimmung bestehe, welche die freiheitliche öffentliche Ordnung in Frage stelle. Das Ansammlungsverbot sei nicht dazu geeignet, widerrechtliche Handlungen schulpflichtiger Jugendlicher zu verhindern. Diese könnten sich auch vor 22.00 Uhr schlecht benehmen. Nach 22.00 Uhr könnten nicht mehr schulpflichtige Jugendliche weiterhin unerwünschte Aktivitäten entfalten. Nicht einsichtig sei, weshalb schulpflichtige Jugendliche, die vor Inkrafttreten der revidierten Polizeiverordnung die Nachtruhe gestört oder Sachbeschädigungen verübt haben sollten, nach dem Inkrafttreten der fraglichen Bestimmung davon

absehen würden. Vielmehr sei zu befürchten, dass die Norm wohlerzogene und rücksichtsvolle Jugendliche davon abhalten würde, sich nachts im öffentlichen Raum der Beschwerdegegnerin aufzuhalten. Schliesslich sei Art. 27 der revidierten Polizeiverordnung auch im engeren Sinn als unverhältnismässig einzustufen.

4.3 Die Beschwerdegegnerin führt dazu aus, dass sich die strittige Norm nur gegen unorganisierte oder relativ locker organisierte Ansammlungen auf öffentlichen Strassen und Plätzen richte. Sie enthalte somit nicht ein eigentliches Versammlungsverbot, sondern sei ein Instrument zur Wahrung von Sicherheit und Ordnung. Die Versammlungsfreiheit sei nicht tangiert, da es den Ansammlungen erstens an einem meinungsbildenden Zweck und zweitens an dem für eine Versammlung vorausgesetzten gewissen Grad an Organisation fehle. Selbst wenn das Verbot unter die Versammlungsfreiheit fiele, wäre deren Einschränkung rechtmässig. Die Bestimmung liege in einem öffentlichen Interesse, weil dadurch die öffentliche Ruhe und Ordnung sichergestellt werden könnten. Die Einschränkung sei sodann verhältnismässig, weil sie sich sachlich und persönlich auf Ansammlungen von schulpflichtigen Jugendlichen, zeitlich auf Ansammlungen nach 22.00 Uhr und örtlich auf Ansammlungen auf öffentlichen Strassen und Plätzen beschränke. Das Ansammlungsverbot erweise sich nach den in der Gemeinde gemachten Erfahrungen auch als notwendig. Zwar sei nach Art. 45 der Polizeiverordnung die Störung der Nachtruhe verboten und könnten beispielsweise Vandalenakte und Sachbeschädigungen nach den Bestimmungen des Strafgesetzbuches geahndet werden, im Einzelfall sei es jedoch schwierig, die Täterschaft nachzuweisen und die fehlbaren Personen zu bestrafen. Schliesslich werde entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin durch das Ansammlungsverbot nicht in die persönliche Freiheit der Jugendlichen eingegriffen.

## 5.

5.1 Gemäss Art. 22 Abs. 1 BV ist die Versammlungsfreiheit gewährleistet. Diese garantiert jeder Person das Recht, Versammlungen zu organisieren, an Versammlungen teilzunehmen oder solchen fernzubleiben (Art. 22 Abs. 2 BV).

Die neuere Lehre und Rechtsprechung legen den Begriff der Versammlung weit aus. Danach gehören zu den Versammlungen verschiedenste Formen des Zusammenfindens von

Menschen im Rahmen einer gewissen Organisation mit einem weit verstandenen gegenseitig meinungsbildenden oder meinungsaussernden Zweck (BGE 127 I 164, 168 E. 3b, 132 I 49, 56 E. 5.3; Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. A., Zürich etc. 2008, Rz. 536; Jörg Paul Müller/Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. A., Bern 2008, S. 578 f.; Christoph Rohner, St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Art. 22 N. 6). Auch freundschaftliche oder unterhaltende Absichten oder die Pflege von persönlichen Kontakten genügen für die Annahme einer Versammlung im Sinn von Art. 22 BV. An die Organisation der Versammlung stellt das Bundesgericht dabei nur geringe Anforderungen. So sah es in einer Wegweisungsverfügung, mit welcher Randständigen verboten wurde, sich im Bereich des Bahnhofs Bern in Personenansammlungen aufzuhalten, in welchen Alkohol konsumiert wird, einen Eingriff in die Versammlungsfreiheit, ungeachtet dessen, dass diese Ansammlungen nicht spezifisch organisiert waren. Es führte dazu aus, dass es für die Annahme einer Versammlung im Sinn von Art. 22 BV ausreiche, dass sich die (lose) Gruppenbildung der Beschwerdeführer von zufälligen Ansammlungen von Einzelpersonen und Schaulustigen unterscheidet (BGE 132 I 49, 57 E. 5.3). Damit ergibt sich, dass auch spontane, nicht speziell organisierte oder in anderer Weise strukturierte Ansammlungen unter den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit fallen (Müller, S. 579). Das Erfordernis der "gewissen Organisation" dient folglich in erster Linie zur Abgrenzung von Versammlungen zu Ansammlungen von Schaulustigen (Giovanni Biaggini, BV Kommentar, 2007, Art. 22 N. 4).

Daraus folgt, dass durch das Ansammlungsverbot in die durch Art. 22 BV gewährte Versammlungsfreiheit der Jugendlichen eingegriffen wird, selbst wenn deren Zusammenkünfte nicht vorgängig organisiert werden und lediglich einen unterhaltenden Zweck verfolgen.

Wie nachfolgend zu zeigen ist, kann offen gelassen werden, ob durch das Ansammlungsverbot auch in die durch Art. 10 Abs. 2 BV als Teilbereich der persönlichen Freiheit geschützte Bewegungsfreiheit eingegriffen wird.

**5.2** Einschränkungen von Grundrechten sind gemäss Art. 36 BV nur zulässig, wenn sie auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen (Abs. 1), durch ein öffentliches Interes-

se oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt (Abs. 2) und verhältnismässig (Abs. 3) sind.

**5.2.1** Das Ansammlungsverbot stützt sich auf Art. 27 der revidierten Polizeiverordnung. Dabei handelt es sich um kompetenzgemäss erlassenes kommunales Recht, welches korrekt zustande gekommen ist (vgl. dazu E. 3).

**5.2.2** Bei der Benützung des öffentlichen Grundes unterscheidet man den schlichten Gemeingebrauch vom gesteigerten Gemeingebrauch. Schlichter Gemeingebrauch liegt bei einer bestimmungsgemässen und gemeinverträglichen Nutzung vor. Von gesteigertem Gemeingebrauch spricht man hingegen, wenn die Nutzung des öffentlichen Grundes entweder nicht bestimmungsgemäss oder nicht gemeinverträglich erfolgt. Gemeinverträglich ist eine Nutzung dann, wenn sie allen anderen Benutzern in gleicher Weise ebenfalls möglich ist. Während der schlichte Gemeingebrauch grundsätzlich jedermann ohne Erteilung einer besonderen Erlaubnis offen steht und nur aus polizeilichen Interessen eingeschränkt werden darf, besteht lediglich ein bedingter Anspruch auf gesteigerten Gemeingebrauch. Letzterer darf deshalb auch aus anderen Interessen als rein polizeilichen Kriterien verweigert werden (vgl. zum Ganzen Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Zürich etc. 2006, Rz. 2372 ff.; Tobias Jaag, Gemeingebrauch und Sondernutzung öffentlicher Sachen, ZBl 93/1992, S. 145 ff., 151 ff.).

Es liegt in der Bestimmung von öffentlichen Strassen und Plätzen, Zusammenkünfte von Personen zu ermöglichen. Die Ansammlungen der Jugendlichen sind zudem gemeinverträglich, da die gleichzeitige Nutzung des öffentlichen Grundes durch andere Personen nicht verhindert wird. Damit handelt es bei den durch Art. 27 der Polizeiverordnung verbotenen Ansammlungen um schlichten Gemeingebrauch. Demnach kann das Ansammlungsverbot nur durch polizeiliche Interessen gerechtfertigt werden.

Mit der Festsetzung der strittigen Massnahme bezweckt die Beschwerdegegnerin, Nachtrübstörungen sowie Sachbeschädigungen durch Vandalenakte zu verhindern. Damit wird entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ein zulässiges öffentliches Interesse, nämlich das polizeiliche Interesse am Schutz von Ruhe und Ordnung, verfolgt.

**5.2.3** Hinsichtlich der geforderten Verhältnismässigkeit einer grundrechtseinschränkenden Massnahme gelten drei kumulativ zu erfüllende Voraussetzungen. Die Massnahme muss geeignet sein, um den im öffentlichen Interesse verfolgten Zweck herbeizuführen. Sie muss sodann im Hinblick auf den angestrebten Zweck erforderlich sein. Schliesslich muss zwischen dem Ziel der Massnahme und der zu seiner Erlangung notwendigen Freiheitsbeschränkung ein vernünftiges Verhältnis bestehen, sodass die negativen Wirkungen nicht schwerer ins Gewicht fallen als das öffentliche Interesse daran, dass die Massnahme getroffen wird (Häfelin/Haller/Keller, Rz. 321 ff; Rainer J. Schweizer, St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Art. 36 N. 22 ff.).

Es bestehen gewisse Zweifel, ob das strittige Ansammlungsverbot geeignet ist, den Schutz von Ruhe und Ordnung durchzusetzen. So liegt es auf der Hand, dass Vandalenakte auch vor 22.00 Uhr verübt werden können. Auch können Nachtruhestörungen und Sachbeschädigungen durch nicht schulpflichtige Jugendliche verübt werden. Indes darf der Beschwerdegegnerin nicht zur Last gelegt werden, dass sie versuchte, die Massnahme einzuschränken, indem sie sie in zeitlicher (ab 22.00 Uhr) und persönlicher Hinsicht (auf schulpflichtige Jugendliche) begrenzte. Daneben ist ihr zugute zu halten, dass durch das Ansammlungsverbot mit hoher Wahrscheinlichkeit zumindest ein gewisser Teil der Nachtruhestörungen und Vandalenakte verhindert werden könnte.

Hingegen erweist sich die strittige Massnahme weder in persönlicher noch in sachlicher Hinsicht als erforderlich. Wie die Beschwerdeführerin zu Recht geltend macht, richtet sich das Ansammlungsverbot gegen sämtliche schulpflichtige Jugendliche. Damit sind davon auch solche Personen betroffen, die keinen Anlass zu Beanstandungen gegeben haben und wohl auch inskünftig nicht geben werden. Die Einwendung der Beschwerdegegnerin, dass jede Einschränkung von Freiheitsrechten immer auch Personen betreffe, die durch ihr Verhalten keinen Anlass geben würden, derartige Bestimmungen zu erlassen, ist nicht nachvollziehbar. Würde man dieser Ansicht folgen, würde nämlich dem Grundsatz, dass grundrechtseinschränkende Massnahmen nur diejenigen treffen sollen, die Anlass für die betreffende Beschränkung gegeben haben, stets widersprochen (vgl. dazu Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 610 ff.). In sachlicher Hinsicht räumt die Beschwerdegegnerin

selber ein, dass nach Art. 45 der Polizeiverordnung die Störung der Nachtruhe verboten ist und Vandalenakte bzw. Sachbeschädigungen nach den Bestimmungen des Strafgesetzbuches geahndet werden. Wenn sie nun geltend macht, dass es im Einzelfall schwierig sei, die Täterschaft nachzuweisen und die fehlbaren Personen zu bestrafen, darf dieser Umstand nicht zulasten von unbescholtenen Jugendlichen gehen. Es bleibt hier Aufgabe der Gemeinde bzw. der Polizei, dem geltenden, auf die einzelnen Täter bezogenen Recht zum Durchbruch zu verhelfen. Dabei geht es nicht an, durch eine Revision des geltenden Rechts eine neue Massnahme zu schaffen, die Personen miteinbezieht, welche bis anhin keinen Anlass zu Beanstandungen gaben und wohl auch in Zukunft nicht geben werden.

Erweist sich die Massnahme demnach als nicht erforderlich, ist sie von vornherein unverhältnismässig, weshalb sich eine Prüfung der Zweck-Mittel-Relation erübrigt.

**5.3** Damit ergibt sich, dass durch das Ansammlungsverbot unrechtmässig in die Versammlungsfreiheit der schulpflichtigen Jugendlichen eingegriffen wird, weshalb die Beschwerde gutzuheissen ist. Disp.-Ziff. II des Entscheids des Bezirksrats vom 5. Januar 2009 und Art. 27 der Polizeiverordnung vom 18. Juni 2008 sind aufzuheben. Die der Beschwerdeführerin auferlegten Kosten für das Beschwerdeverfahren vor dem Bezirksrat sind der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen.

## **6.**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihr von vornherein nicht zu, ist jedoch der im Beschwerdeverfahren vertretenen und obsiegenden Beschwerdeführerin zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG).

Demgemäss entscheidet die Kammer:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Disp.-Ziff. II des Entscheids des Bezirksrats vom 5. Januar 2009 und Art. 27 der Polizeiverordnung der Beschwerdegegnerin vom 18. Juni 2009 werden aufgehoben.

2. Die der Beschwerdeführerin auferlegten Kosten für das Beschwerdeverfahren vor dem Bezirksrat in der Höhe von Fr. 570.- werden der Beschwerdegegnerin auferlegt.
3. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf  
Fr. 3'000.--; die übrigen Kosten betragen:  
Fr. 60.-- Zustellungskosten,  
Fr. 3'060.-- Total der Kosten.
4. Die Gerichtskosten werden der Beschwerdegegnerin auferlegt.
5. Die Beschwerdegegnerin wird verpflichtet, der Beschwerdeführerin innert 30 Tagen nach Rechtskraft dieses Entscheids eine Parteientschädigung von Fr. 1'500.- zu bezahlen.
6. Gegen diesen Entscheid kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden. Die Beschwerde ist innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen.
7. Mitteilung an:
  - a) die Parteien;
  - b) den Bezirksrat Dielsdorf;
  - c) den Regierungsrat.

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtssekretär:

*A. B.*



*[Signature]*

Versandt:

13. MAI 2009