

VB.2009.00368

## Entscheid

der 3. Kammer

Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Bea Rotsch Tomschin, Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Gerichtssekretär Andreas Conne.

In Sachen

**[REDACTED]**  
**[REDACTED]**  
vertreten durch Manuela Schiller, Rechtsanwältin,  
Delphinstrasse 5, 8008 Zürich,

**Beschwerdeführer,**

gegen

**Stadtpolizei Winterthur,**  
Obertor 17, Postfach, 8402 Winterthur,

**Beschwerdegegnerin,**

**betreffend Rayonverbot nach BWIS,**

hat sich ergeben:

## I.

Die Stadtpolizei Winterthur sprach gegen [REDACTED] am 25. April 2009 ein Rayonverbot aus (Disp.-Ziff. 1). Sie untersagte ihm, in der Zeit vom 25. April 2009 bis 24. April 2010 die Rayons R1 (Stadion Schützenwiese und Umgebung, inklusive Bahnhof Winterthur) und R2 (Stadion Deutweg und Umgebung) in Winterthur zu betreten und sich darin aufzuhalten (Disp.-Ziff. 2). Zur Begründung wurde ausgeführt, [REDACTED] habe sich anlässlich der Sportveranstaltung des FC Winterthur gegen den FC Lugano vom 6. April 2009 ca. um 22.20 Uhr bei der Schützenwiese in Winterthur des Landfriedensbruchs im Sinn von Art. 260 des Strafgesetzbuchs (StGB) strafbar gemacht und sei mit Rapport der Stadtpolizei Winterthur an die Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland verzeigt worden (act. 8/2).

## II.

[REDACTED] ersuchte den Haftrichter des Bezirksgerichts Zürich am 4. Mai 2009 um gerichtliche Beurteilung der Verfügung der Stadtpolizei. Er beantragte, das Rayonverbot sei aufzuheben oder zumindest in der Dauer und im zeitlichen und räumlichen Umfang zu präzisieren und angemessen zu reduzieren. Zudem sei es betreffend die Regelung für Sportausübung zu präzisieren, und es sei eine Regelung für die Benützung des Bahnhofs für Reisen einzufügen. Weiter sei das Verfahren bis zur Erledigung des gegen ihn eröffneten Strafverfahrens betreffend Landfriedensbruchs zu sistieren. Schliesslich sei festzuhalten, dass das Rayonverbot rückwirkend aufgehoben werde, sollte das Verfahren betreffend Landfriedensbruch gegen ihn eingestellt werden oder ein Freispruch erfolgen (act. 8/1).

Der Haftrichter wies mit Verfügung vom 29. Mai 2009 das Sistierungsgesuch ab (Disp.-Ziff. 1), hob Dispositiv-Ziffer 2 der Verfügung der Stadtpolizei Winterthur vom 25. April 2009 auf und ersetzte sie durch folgendes Rayonverbot: "[REDACTED] geboren [REDACTED] wird für die Zeit bis zum 24. April 2010 – mit nachfolgender Einschränkung – verboten, im Umfeld von Fussballspielen der Axpo Super League oder Challenge

League, im Umfeld von Cupspielen mit der Beteiligung mindestens einer Mannschaft einer der beiden vorerwähnten Ligen sowie im Umfeld von Länderspielen die Rayons 1 und 2 von Winterthur während des Zeitraums von zwei Stunden vor Spielbeginn bis drei Stunden nach Spielende zu betreten. [REDACTED] ist berechtigt, während der zeitlichen Geltung des vorerwähnten Rayonverbots für den direkten Hin- und Rückweg zur bzw. von der Arbeit bzw. für den direkten Hin- und Rückweg zu bzw. von seinem Wohnort die Rayons 1 und 2 zu betreten." Die Gerichtskosten auferlegte der Haftrichter zur Hälfte [REDACTED] und zur Hälfte nahm er sie auf die Gerichtskasse (Disp.-Ziff 4). Einer allfälligen Beschwerde entzog er die aufschiebende Wirkung (Disp.-Ziff 6; act. 4).

### III.

Die Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland verfügte am 9. Juni 2009 die Einstellung der Untersuchung gegen [REDACTED] und sieben weitere Personen betreffend Landfriedensbruch, da sich den Angeschuldigten ein tatbestandsmässiges Verhalten nicht rechtsgenügend nachweisen lasse und bei dieser Sachlage ein Freispruch mit einiger Sicherheit zu erwarten sei (act. 6).

### IV.

Mit Beschwerde vom 3. Juli 2009 beantragt [REDACTED] dem Verwaltungsgericht die Aufhebung der Verfügung des Haftrichters vom 29. Mai 2009 und der Verfügung der Stadtpolizei Winterthur vom 25. April 2009. Eventualiter sei das Verfahren bis zur rechtskräftigen Erledigung des Verfahrens, welches gegen ihn wegen Landfriedensbruchs im Kanton St. Gallen eventuell eröffnet werde, zu sistieren. Subeventualiter sei im Rayonverbot festzuhalten, dass es rückwirkend aufgehoben werde, sofern das Verfahren gegen ihn im Kanton St. Gallen nicht eröffnet oder eingestellt oder er freigesprochen werden sollte. Sodann sei Dispositiv-Ziffer 4 der Verfügung des Haftrichters aufzuheben; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zuzüglich Mehrwertsteuer) zulasten der Beschwerdegegnerin. In prozessualer Hinsicht beantragte er die Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels (act. 2 S. 2). Falls das Verwaltungsgericht zum Schluss gelange, der Mangel in der Begründung der Haftrichterverfügung könne durch das Rechtsmittelverfahren geheilt werden, seien die Strafakten aus St. Gallen beizuziehen und es sei ihm in einem zweiten

Schriftenwechsel Gelegenheit zur Stellungnahme zu gewähren (act. 2 S. 11). Der Beschwerdeführer verzichtete sodann ausdrücklich darauf, einen Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung zu stellen (act. 2 S. 3).

Der Haftrichter verzichtete am 13. Juli 2009 auf Vernehmlassung (act. 7). Die Stadtpolizei Winterthur beantragte mit Schreiben vom 23. Juli 2009, die Verfügung des Haftrichters vom 29. Mai 2009 sei vollumfänglich zu bestätigen und der Eventualantrag sowie der Subeventualantrag des Beschwerdeführers seien abzuweisen; unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten des Beschwerdeführers (act. 10).

#### Die Kammer zieht in Erwägung:

1.

Gegen Verfügungen des Haftrichters, mit welchen er gemäss § 24a Abs. 5 des Gerichtsverfassungsgesetzes vom 13. Juni 1976 (GVG) auf Art. 24b des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (gemäss Ergänzung vom 24. März 2006; BWIS, SR 120) gestützte Rayonverbote gerichtlich beurteilt, steht die Beschwerde an das Verwaltungsgericht offen (VGr, 19. Juni 2008, VB.2008.00237, E. 1.1–1.5, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)). Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

2.1 Der Beschwerdeführer beantragt die Anordnung eines zweiten Schriftenwechsels. Er begründet dies damit, dass die Beschwerdegegnerin ihm anlässlich der Befragung vom 25. April 2009 kein rechtliches Gehör gewährt habe. Er sei telefonisch kurzfristig vorgeladen und während lediglich zehn Minuten äusserst rudimentär befragt worden. Auch der Haftrichter habe relativ kurzfristig zur Anhörung vorgeladen, zu der er wegen der Erkrankung eines Mitarbeiters im Kleinbetrieb nicht habe erscheinen können. Als Laie habe er nicht realisiert, dass ihm dadurch Gelegenheit zur Wahrung des rechtlichen Gehörs gegeben werden sollte (act. 2 S. 4 ff.). Zudem genüge die Verfügung der Beschwerdegegnerin

den Anforderungen an die Begründungspflicht nicht, da aus dieser nicht hervorgehe, worin sein strafwürdiges Verhalten bestehe und inwiefern er sich an Gewalt gegenüber Personen oder Sachen gemäss Art. 21b Abs. 1 lit. a VWIS beteiligt habe. Die gegen sieben weitere Fans im Zusammenhang mit den Vorfällen vom 6. April 2009 ausgesprochenen Rayonverbote seien allesamt mit der Begründung aufgehoben worden, die mangelhaften Verfügungen könnten im Rechtsmittelverfahren nicht geheilt werden (act. 2 S. 8). Schliesslich sei auch die Begründung der haftrichterlichen Verfügung bezüglich des ihm vorgeworfenen Vorfalls vom 22. April 2009 in Wil (SG) unzureichend, indem ihm nicht dargelegt worden sei, inwiefern er sich an Gewalt gegenüber Personen oder Sachen beteiligt habe und worin der Nachweis dieses Verhaltens im Sinne von Art. 21b Abs. 1 lit. a VWIS bestehe (act. 2 S. 11).

2.2 Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt er ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheids dar, welcher in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift. Dazu gehört insbesondere das Recht des Betroffenen, sich vor Erlass eines in seine Rechtsstellung eingreifenden Entscheids zur Sache zu äussern und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen. Der Umfang der Begründungspflicht seitens der entscheidenden Behörde variiert je nach Art des Entscheids; die Begründung muss so abgefasst sein, dass der Betroffene einen Entscheid gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Das Recht, angehört zu werden, ist formeller Natur; die Verletzung des Gehörsanspruchs führt grundsätzlich zur Aufhebung der angefochtenen Verfügung, ungeachtet der Erfolgsaussichten des Rechtsmittels in der Sache selbst (Giovanni Biaggini, Kommentar Bundesverfassung, Art. 29 N. 17 ff.).

2.3 Wie bereits der Haftrichter erwog, hätte der Beschwerdeführer die Gelegenheit gehabt, im Rahmen der Einvernahme durch die Beschwerdegegnerin vom 25. April 2009 zum von dieser ins Auge gefassten Rayonverbot Stellung zu nehmen (act. 4 S. 3). Dass der Beschwerdeführer diese Gelegenheit zur Äusserung nicht wahrnahm, ist seinem eigenen Verhalten zuzuschreiben, zog er es doch vor, die Aussage zu verweigern. Die Polizei stellte

ihm denn auch entgegen seiner Behauptung zahlreiche und detaillierte Fragen. Der Anhörung durch den Haftrichter blieb er gar unentschuldig fern (act. 8 Prot. S. 3). Die Vorladung des Haftrichters enthielt zudem den Hinweis, dass aufgrund der Akten entschieden werde, falls er der Anhörung fernbleibe (act. 8/10/1). Ihm wurde demnach genügend Gelegenheit gegeben, sich zum Rayonverbot zu äussern, und es musste ihm aufgrund der Vorladung des Haftrichters bewusst sein, dass diese Anhörung der Wahrung des rechtlichen Gehörs dienen sollte. Im Rahmen der Beschwerdeschrift hatte er erneut Gelegenheit, zu sämtlichen Vorwürfen Stellung zu nehmen. Schliesslich sandte ihm das Verwaltungsgericht am 27. Juli 2009 die Beschwerdeantwort der Beschwerdegegnerin zu, so dass er auch zu dieser hätte Stellung nehmen können, wenn er dies für nötig gehalten hätte. Aus dem darin enthaltenen Beilagenverzeichnis geht zudem hervor, dass die Beschwerdegegnerin den Anzeigerapport der Kantonspolizei St. Gallen einreichte (act. 10 S. 8 und act. 11/2).

Die Beschwerdegegnerin begründete die Anordnung des Rayonverbots gegen den Beschwerdeführer damit, dass er sich anlässlich der Sportveranstaltung des FC Winterthur gegen den FC Lugano vom 6. April 2009 ca. um 22.20 Uhr bei der Schützenwiese in Winterthur des Landfriedensbruchs nach Art. 260 StGB strafbar gemacht habe und von ihr mit Rapport an die Staatsanwaltschaft verzeigt worden sei (act. 8/2). Diese Begründung erscheint zwar sehr knapp, doch orientiert sie sich an den Anforderungen an den Nachweis für gewalttätiges Verhalten im Sinne von Art. 21a VWIS, denn Art. 21b Abs. 1 lit. a VWIS lässt dafür auch polizeiliche Anzeigen betreffend die in den Art. 21a Abs. 1 VWIS genannten Straftatbestände genügen, zu denen auch der Landfriedensbruch nach Art. 260 StGB gehört (Art. 21a Abs. 1 lit. g VWIS). Zudem geht der dem Beschwerdeführer vorgeworfene Sachverhalt aus den detaillierten Fragen bzw. Vorwürfen der Beschwerdegegnerin an ihn in der Einvernahme vom 25. April 2009 (act. 8/6) klar hervor. Dass ihm keine konkreteren als die in den Fragen enthaltenen Vorwürfe gemacht werden konnten, ist insbesondere auf seine Aussageverweigerung zurückzuführen. Eine sachgerechte Anfechtung der Verfügung der Beschwerdegegnerin wurde ihm durch die knappe Begründung jedenfalls nicht verunmöglicht.

Der Haftrichter bezog sich für seine Ausführungen über die Beteiligung des Beschwerdeführers an tätlichen Auseinandersetzungen mit einer gegnerischen Fangruppe des FC Wil anlässlich eines Challenge-League-Spiels des FC Wil gegen den FC Winterthur am 22. April 2009 auf die Stellungnahme der Beschwerdegegnerin im haftrichterlichen Verfahren (act. 8/5 S. 2). Diesen Teil der Begründung der Verfügung musste der Haftrichter sehr knapp halten, da ihm die entsprechenden Polizeiakten nicht vorlagen. Dadurch verunmöglichte er dem Beschwerdeführer indessen eine sachgerechte Anfechtung ebenfalls nicht, begründete er doch die Bestätigung des Rayonverbots insgesamt ausführlich und nachvollziehbar.

Das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers wurde demnach nicht verletzt, und er hätte Gelegenheit gehabt, sich zur Beschwerdeantwort der Beschwerdegegnerin vom 23. Juli 2009 zu äussern. Die Anordnung eines zweiten Schriftenwechsels erübrigt sich unter diesen Umständen.

### 3.

Gemäss Art. 24b Abs. 1 BWIS kann einer Person, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt hat, der Aufenthalt in einem genau umschriebenen Gebiet im Umfeld von Sportveranstaltungen (Rayon) zu bestimmten Zeiten verboten werden. Nach Art. 21a Abs. 1 VWIS liegen Gewalttätigkeiten namentlich vor, wenn eine Person folgende Straftaten begangen oder dazu angestiftet hat: strafbare Handlungen gegen Leib und Leben nach den Artikeln 111–113, 117, 122, 123, 125 Abs. 2, 133 und 134 StGB; Sachbeschädigung nach Art. 144 StGB; Nötigung nach Art. 181 StGB; Brandstiftung nach Art. 221 StGB; Verursachung einer Explosion nach Art. 223 StGB; öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit nach Art. 259 StGB; Landfriedensbruch nach Art. 260 StGB sowie Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte nach Art. 285 StGB. Als gewalttätiges Verhalten gilt nach Art. 21a Abs. 2 VWIS ferner die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch das Mitführen oder Verwenden von Waffen, Sprengmitteln, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen in Stadien oder Hallen.

Als Nachweis für gewalttätiges Verhalten nach Art. 21a VWIS lässt Art. 21b Abs. 1 VWIS Folgendes gelten: entsprechende Gerichtsurteile oder polizeiliche Anzeigen (lit. a); glaubwürdige Aussagen oder Bildaufnahmen der Polizei, der Zollverwaltung, des Sicherheitspersonals oder der Sportverbände und -vereine (lit. b); Stadionverbote der Sportverbände und -vereine (lit. c) sowie Meldungen einer zuständigen ausländischen Behörde (lit. d). Aussagen nach Abs. 1 lit. b sind schriftlich festzuhalten und zu unterzeichnen (Art. 21b Abs. 2 VWIS).

4.

**4.1** Der Beschwerdeführer rügt, Art. 21b Abs. 1 VWIS, welcher nebst Gerichtsurteilen und polizeilichen Anzeigen auch glaubwürdige Aussagen oder Bildaufnahmen der Polizei als Nachweis gewalttätigen Verhaltens gelten lasse, sei zumindest dann nicht durch die gesetzliche Regelung gedeckt und damit verfassungswidrig, wenn die Resultate von Strafverfolgungsbehörden nicht berücksichtigt würden. Da die Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland am 9. Juni 2009 die Untersuchung gegen ihn eingestellt habe, sei die Voraussetzung für die Verhängung eines Rayonverbots gestützt auf die Vorfälle vom 6. April 2009 nicht (mehr) gegeben. Zudem sei ihm im Polizeirapport mit keinem Wort ein gewalttätiges Verhalten angelastet worden. Eine polizeiliche Aussage allein könne nicht unbesehen als Nachweis für gewalttätiges Verhalten gelten. Andernfalls hätte es die Polizei in der Hand, gegen missliebige Fans, welche vielleicht sogar zu Recht als gewaltbereit gelten, denen aber konkret nichts nachgewiesen werden könne, Strafanzeige zu erstatten und gestützt darauf ein Rayonverbot zu erlassen. Damit würde die Unschuldsvermutung verletzt (act. 2 S. 6 ff.).

**4.2** Die Beschwerdegegnerin begründete die Anordnung des Rayonverbots in der Verfügung vom 25. April 2009 mit der Verzeigung des Beschwerdeführers an die Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland wegen Landfriedensbruchs nach Art. 260 StGB anlässlich der Sportveranstaltung des FC Winterthur gegen den FC Lugano am 6. April 2009 in Winterthur. Die darauf eröffnete Strafuntersuchung gegen den Beschwerdeführer und sieben weitere Personen stellte die Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland mit Verfügung vom 9. Juni 2009 ein. Sie begründete die Einstellung der Untersuchung damit, dass im Rapport

der Beschwerdegegnerin vom 19. Mai 2009 keine allfälligen Verletzungen der unbekannt Person oder allfälligen Sachbeschädigungen resultierend aus einer allfälligen tätlichen Auseinandersetzung festgestellt worden seien. Aus diesem Rapport gehe daher nicht hervor, dass mit vereinten Kräften Gewalt gegen Personen oder Sachen verübt worden sei. Den Angeschuldigten lasse sich ein in Bezug auf Landfriedensbruch tatbestandsmässiges Verhalten nicht rechtsgenügend nachweisen, weshalb mit einiger Sicherheit ein Freispruch zu erwarten wäre (act. 6 S. 2).

In der Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 17. August 2005 wurde zum Nachweis gewalttätigen Verhaltens für die Verfügung eines Rayonverbots Folgendes ausgeführt: "Der Nachweis erfolgt in der Praxis durch Aussagen der Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten, der Fachbeauftragten der Sportvereine oder des Sicherheitspersonals der Stadien sowie durch Foto- oder Filmaufnahmen. Ein förmlicher strafprozessualer Beweis ist dazu nicht nötig. Eine Beweisaufnahme nach einer Strafanzeige erfolgt unabhängig davon durch die Strafverfolgungsbehörden; ihre Resultate werden natürlich berücksichtigt" (BBl 2005 S. 5613 ff., 5629).

Die vom Beschwerdeführer angerufene Unschuldsvermutung, welche in Strafverfahren gilt, findet zwar im Zusammenhang mit der Anordnung eines Rayonverbots keine Anwendung, denn dieses wurde vom Gesetzgeber nicht als strafrechtliche Sanktion für ein vorgängiges Verhalten, sondern als präventive verwaltungsrechtliche Massnahme zum Schutz der öffentlichen Sicherheit konzipiert (vgl. VGr, 19. Juni 2008, VB.2008.00237, E. 4.3, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)). Die gesetzlichen Bestimmungen zur Anordnung eines Rayonverbots setzen denn auch keine strafrechtliche Verurteilung und nicht einmal eine polizeiliche Anzeige voraus; sie lassen gar glaubwürdige Aussagen der Polizei genügen. Aus rechtsstaatlichen Gründen erschiene es jedoch problematisch, ein Rayonverbot auf Aussagen der Polizei abzustützen über Vorfälle, die zur Eröffnung einer Strafuntersuchung geführt haben, welche in der Folge eingestellt werden musste, da das entsprechende tatbestandsmässige Verhalten nicht nachgewiesen werden konnte. Damit würde sich die polizeirechtliche Massnahme in einen unlösbaren Widerspruch zur strafrechtlichen Untersuchung setzen,

was nicht im Sinne des Gesetzgebers sein kann. So sind denn auch gemäss bundesrätlicher Botschaft die Resultate der Strafverfolgung zu berücksichtigen. Dies kann nicht nur bei den Strafvorwurf bestätigenden Resultaten gelten, sondern muss umgekehrt auch auf den Strafvorwurf verwerfende Untersuchungsergebnisse Anwendung finden. Polizeiliche Anzeigen und glaubwürdige Aussagen der Polizei sollen zum Nachweis gewalttätigen Verhaltens genügen, damit zur Aussprache eines Rayonverbots nicht ein unter Umständen langwieriges Strafverfahren durch alle Instanzen abgewartet werden muss, doch kann ein Rayonverbot nicht gestützt auf einen Sachverhalt angeordnet werden, den die Strafverfolgungsbehörden nicht für anklagewürdig halten. Damit würde der Anwendungsbereich des Rayonverbots in unzulässiger Weise ausgedehnt. Der entsprechende Polizeirapport (act. 8/12 S. 7) vermag kein gewalttätiges Verhalten des Beschwerdeführers im Sinne des Gesetzes aufzuzeigen. Das Rayonverbot kann demnach nicht allein gestützt auf die Vorfälle vom 6. April 2009 verhängt bzw. bestätigt werden.

## 5.

**5.1** Weiter macht der Beschwerdeführer geltend, aus den Vorfällen vom 24. Oktober 2008, 7. Dezember 2008 und 18. April 2009 im Umfeld von Sportveranstaltungen, an welchen sich nach Ansicht des Haftrichters die Gewaltbereitschaft des Beschwerdeführers ebenfalls manifestiert habe (act. 4 S. 4 f.), ergebe sich einzig, dass er sich immer in der Nähe der geschilderten Vorfälle aufgehalten habe und von der Polizei einer Gruppe von gewaltbereiten Fans des FC Winterthur zugeordnet werde. Dies sei jedoch reine Spekulation. Selbst wenn der Verdacht der Gewaltbereitschaft zutreffen sollte, sei damit der Nachweis eines konkreten gewalttätigen Verhaltens nicht erbracht. Bei keinem dieser drei Vorfälle sei es zu einer polizeilichen Anzeige gegen den Beschwerdeführer gekommen, und es lägen auch keine glaubwürdigen Aussagen zu ihm konkret zur Last gelegten gewalttätigen Verhaltensweisen vor (act. 2 S. 9 f.).

**5.2** Zunächst ist zu prüfen, ob die Anordnung des Rayonverbots überhaupt auf andere Vorfälle gestützt werden kann als auf diejenigen vom 6. April 2009, welchen die Beschwerdeführerin ursprünglich zur Begründung angab. Dabei wird kein wesentlich neuer Rechtsgrund vorgebracht, hingegen wird damit auf einen anderen Sachverhalt abgestellt, um die-

selbe Rechtsfolge gestützt auf denselben Rechtsgrund zu begründen. In zeitlicher Hinsicht ergibt sich dabei kein Problem, denn es ereigneten sich alle Vorfälle vor dem Erlass der Verfügung durch die Beschwerdegegnerin, doch ist fraglich, ob der Einbezug weiterer Vorfälle nicht den Streitgegenstand in unzulässiger Weise erweitert. So sind bereits im Rekursverfahren neue Tatsachen, die im Ergebnis den Streitgegenstand erweitern oder ändern, ausgeschlossen. Das trifft namentlich dort zu, wo die nämliche Rechtsfolge aus einem wesentlich verschiedenen, ausserhalb des Streitgegenstands liegenden Sachverhalt abgeleitet wird (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2.A., Zürich 1999, § 20 N. 43). Werden diese Vorfälle lediglich zur Verstärkung der Hauptbegründung verwendet, wie dies der Haftrichter tat, da im Zeitpunkt seines Entscheids die Strafuntersuchung wegen des Vorfalls vom 6. April 2009 noch nicht eingestellt war, so wird damit der Streitgegenstand nicht in unzulässiger Weise erweitert. Fraglich erscheint dies jedoch, wenn das Verwaltungsgericht instand noch stärker fixiert als im Rekursverfahren. Die Frage, ob auf die weiteren vom Haftrichter angeführten Vorfälle grundsätzlich abgestellt werden kann, kann indessen offen bleiben, wie im Folgenden zu zeigen ist.

Am 24. Oktober 2008 und 7. Dezember 2008 geriet der Beschwerdeführer im Umfeld von Sportveranstaltungen in Polizeikontrollen, da er sich in gewaltbereiten Gruppen befand, welche gegnerische Fangruppen provozierten (vgl. act. 8/7–9). Die Polizei rapportierte im Rahmen dieser Vorfälle kein gewalttätiges Verhalten und sprach entsprechend kein Rayonverbot aus. Demnach genügte dies nach Ansicht der Beschwerdegegnerin nicht zur Verhängung eines Rayonverbots, denn diese beiden Vorfälle ereigneten sich vor dem 6. April 2009, welchen die Beschwerdegegnerin zum Anlass nahm, ein Rayonverbot auszusprechen, und sie bezog sich in ihrer Verfügung vom 25. April 2009 nicht darauf. Am 18. April 2009 wurde der Beschwerdeführer von der Polizei kontrolliert als Teil einer Gruppe, welche mit einer Schlägerei zwischen rund 60 Personen in Verbindung gebracht werden konnte. Da die Polizei offenbar erst nach der Auseinandersetzung am Ort eintraf, vermochte sie ihm eine Beteiligung daran nicht nachzuweisen (act. 8/12 S. 10). Demnach genügt auch

dieser Vorfall nicht zur Begründung eines Rayonverbots. So wurde er denn auch in der Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 25. April 2009 nicht erwähnt. Im Übrigen wurde in allen drei genannten Vorfällen keine polizeiliche Anzeige erstattet und keine Aussagen der Polizei rapportiert, so dass sie zum Nachweis gewalttätigen Verhaltens nicht genügen.

## 6.

6.1 Sodann bemängelt der Beschwerdeführer, der Haftrichter habe den Streitgegenstand auf unzulässige Weise ausgeweitet, soweit er sich auf den Vorfall vom 22. April 2009 in Wil (SG) stütze, denn der Beschwerdegegnerin sei dieser Vorfall zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verfügung noch nicht bekannt gewesen, und der Beschwerdeführer habe zu diesem Vorwurf nicht Stellung nehmen können. Dem Haftrichter hätten zudem die Akten der Kantonspolizei St. Gallen nicht vorgelegen. Es sei ihm (dem Beschwerdeführer) bisher nicht mitgeteilt worden, dass bezüglich dieses Vorfalls ein Strafverfahren gegen ihn eröffnet worden sei. Er sei dazu polizeilich befragt worden, bestreite aber, an diesem Tag in eine Schlägerei verwickelt gewesen zu sein (act. 2 S. 10 f.).

## 6.2

6.2.1 Der Haftrichter warf dem Beschwerdeführer gestützt auf die Stellungnahme der Beschwerdegegnerin im haftrichterlichen Verfahren vor, am 22. April 2009 anlässlich eines Challenge-League-Spiels des FC Wil gegen den FC Winterthur in Wil (SG) an einer tätlichen Auseinandersetzung mit einer gegnerischen Fangruppe des FC Wil beteiligt gewesen zu sein, worauf die Kantonspolizei St. Gallen gegen ihn Anzeige wegen Landfriedensbruchs im Sinne von Art. 260 StGB erstattet habe (act. 4 S. 5). Dem Haftrichter lagen die entsprechenden Akten der Kantonspolizei St. Gallen nicht vor, weshalb er sich mit diesem Vorwurf nicht detailliert auseinandersetzen konnte. Das Verwaltungsgericht ist demnach die erste Instanz, welche die Vorwürfe rund um die Vorfälle vom 22. April 2009 näher daraufhin untersuchen kann, ob sie für die Anordnung eines Rayonverbots genügen oder nicht, hatte sie doch die Beschwerdegegnerin in ihrer Verfügung vom 25. April 2009 gar nicht erwähnt, obwohl sie sich vor Erlass der Verfügung ereigneten. Dem Beschwerdeführer wird im Rapport der Kantonspolizei St. Gallen vorgeworfen, sich als Mitglied der Fangruppe des FC Winterthur kurz nach Spielschluss im Gästesektor aufgehalten zu haben, wo

es zu verbalen Provokationen der beiden Fangruppen gekommen sei, welche in einer tätlichen Auseinandersetzung geendet habe. Zudem habe ein Fan aus der Winterthurer Fanggruppe die Heckscheibe eines Fahrzeugs zertrümmert. Der Beschwerdeführer sei Teil der problematischen Fanansammlung gewesen. In der Folge wurde er wegen Landfriedensbruchs nach Art. 260 StGB von der Kantonspolizei St. Gallen zur Anzeige gebracht (act. 10 S. 2; act. 11/2 S. 3). In der polizeilichen Einvernahme vom 1. Mai 2009 gab der Beschwerdeführer bezüglich der Beschädigung der Heckscheibe an, es habe etwas weiter hinten plötzlich etwas "gescherbelt", aber er habe nicht richtig gesehen, was geschehen sei, da er relativ weit vorne in der Gruppe gegangen sei. Zudem bestritt er, sich an der tätlichen Auseinandersetzung beteiligt zu haben; er habe nichts davon gesehen (act. 11/2 Befragung S. 2 f.).

6.2.2 Angesichts der Bestreitungen des Beschwerdeführers müsste sich eine allfällige Bestätigung des Rayonverbots auf glaubwürdige Aussagen der Polizei stützen können. Diese erweisen sich jedoch bei genauerer Betrachtung als relativ vage. So sagte Kpl Keller von der Stadtpolizei Winterthur aus, es hätten ca. fünf bis sieben Wiler Fans lauthals gegen den FC Winterthur skandiert. Sogleich habe [REDACTED], ein Winterthurer Fan, einen Wiler Fan angepöbelt und geschlagen, worauf die ganze Winterthurer Gruppe auf die Wiler Fanggruppe losgestürmt sei und auf diese eingeschlagen habe. Die Polizei habe die gewaltbereiten Winterthurer Fans von weiteren Attacken abhalten können (act. 11/2 S. 6). Kpl Peter sagte aus, einige der Winterthurer Fans hätten in Boxerstellung "umhergetänzelt" und die sechs bis acht Wiler, welche sich im Getümmel aufhielten, zum Kampf herausgefordert (act. 11/2 S. 4). Im zusammenfassenden Bericht wurde ausgeführt, es sei zwischen den Fangruppen zu gegenseitigen verbalen Provokationen gekommen, die in einer kurzen tätlichen Auseinandersetzung geendet hätten, welche durch je einen Wiler und einen Winterthurer angezettelt worden sei. Dabei habe [REDACTED] zweifelsfrei als Anstifter auf Winterthurer Seite ausgemacht werden können (act. 11/2 S. 2).

Beide Polizisten erwähnten den Beschwerdeführer konkret lediglich im Zusammenhang mit dem unrechtmässigen Überqueren der Bahngleise, welches im vorliegenden Zusammenhang nicht relevant ist (act. 11/2 S. 5 und 7). Selbst im zusammenfassenden Sachver-

halt des Polizeirapports wird der Beschwerdeführer nicht namentlich genannt (act. 11/2 S. 3 f.). Lediglich in einem sehr kurzen Abschnitt zum Tathergang wird dem Beschwerdeführer pauschal vorgeworfen, sich an den Provokationen und der Auseinandersetzung beteiligt zu haben (act. 11/2 S. 3). Zudem scheint es nur zu einer kurzen tätlichen Auseinandersetzung zwischen einzelnen Fans gekommen zu sein, welche gemäss Stellungnahme der Beschwerdegegnerin in gegenseitigen Faustschlägen bestand (act. 10 S. 2). Da von einer daraus folgenden Verletzung einer Person nirgends die Rede ist, erfüllte diese Auseinandersetzung lediglich den Tatbestand der Tötlichkeiten im Sinne von Art. 126 StGB. Nach Art. 260 Abs. 1 StGB wird wegen Landfriedensbruchs bestraft, wer an einer öffentlichen Zusammenrottung teilnimmt, bei der mit vereinten Kräften gegen Menschen oder Sachen Gewalttätigkeiten begangen werden. Die Verübung einer Tötlichkeit (Art. 126 StGB) durch ein Mitglied einer Menschengruppe mit friedensstörender Grundstimmung kann zwar als "Gewalttätigkeit" im Sinne von Art. 260 StGB genügen, wenn dem Opfer zumindest vorübergehend physische Schmerzen zugefügt werden (Gerhard Fiolka, Basler Kommentar Strafrecht, 2. A., Basel 2007, Art. 260 StGB N. 26). Art. 126 StGB ist jedoch in der Aufzählung der Straftaten, welche gewalttätiges Verhalten im Sinne von Art. 21a Abs. 1 VWIS darstellen, nicht erwähnt. Wenn aber die Verurteilung wegen einer Tötlichkeit nach Art. 126 StGB für die Verhängung eines Rayonverbots nicht genügt, so kann ein solches erst recht nicht allein auf polizeiliche Anzeigen oder Aussagen der Polizei betreffend Landfriedensbruch (Art. 260 StGB) gestützt werden, wenn dabei lediglich die Begehung von Tötlichkeiten durch andere Personen im Raum steht, denn der wegen seiner Konturlosigkeit aus rechtsstaatlicher Sicht ohnehin problematische Tatbestand des Landfriedensbruchs ist restriktiv auszulegen (Fiolka, Art. 260 StGB N. 7 f. und 32). Bei einer restriktiven Auslegung von Art. 260 StGB ist überdies zumindest fraglich, ob eine relativ geringe Sachbeschädigung wie die Zertrümmerung einer Autorückscheibe zur Erfüllung des Tatbestands von Art. 260 StGB genügt, da die Auswirkungen der Gewalttaten eine gewisse Erheblichkeit der Einwirkung aufweisen müssen (Fiolka, Art. 260 StGB N. 28).

**6.2.3** Zusammengefasst können die vagen Aussagen der Polizei und die entsprechende polizeiliche Anzeige wegen Landfriedensbruchs, bei dem die Gewalttätigkeiten lediglich in der Ausübung von Tötlichkeiten und einer leichten Sachbeschädigung bestehen sollen,

nicht als Nachweis für gewalttätiges Verhalten im Sinne von Art. 21b Abs. 1 VWIS genügen. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass der Beschwerdeführer nach eigenen Angaben mit einem schweizweiten Stadionverbot belegt ist (act. 2 S. 12), denn ein solches kann aus sehr unterschiedlichen Gründen – wie beispielsweise auch wegen eines Verstosses gegen das Betäubungsmittelgesetz – ausgesprochen werden (vgl. Richtlinien des Komitees der Swiss Football League betreffend den Erlass von Stadionverboten vom 3. Februar 2006 Art. 7, [www.fanarbeit.ch](http://www.fanarbeit.ch), Link Stadionverbote/Richtlinien und Reglemente). Bestehende Stadionverbote können indessen nur dann zur Verfügung eines Rayonverbots führen (vgl. Art. 21b Abs. 1 lit. c VWIS), wenn der Nachweis erbracht wird, dass das Verbot aufgrund einer Gewalttätigkeit ausgesprochen wurde (Botschaft, BBl 2005 S. 5613 ff., 5629). Dieser Nachweis ist vorliegend nicht erbracht.

6.3 Demnach ist die Beschwerde gutzuheissen. Die Verfügung des Haftrichters des Bezirksgerichts Zürich vom 29. Mai 2009 sowie die Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 25. April 2009 sind aufzuheben. Bei diesem Ausgang des Verfahrens brauchen die übrigen Anträge des Beschwerdeführers nicht näher beurteilt zu werden.

7.

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Überdies ist sie gemäss § 17 Abs. 2 VRG zur Zahlung einer angemessenen Parteientschädigung an den Beschwerdeführer für das Beschwerdeverfahren zu verpflichten.

Demgemäss entscheidet die Kammer:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die Verfügung des Haftrichters des Bezirksgerichts Zürich vom 29. Mai 2009 sowie die Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 25. April 2009 werden aufgehoben.
2. Die dem Beschwerdeführer auferlegte Kostenhälfte aus dem Verfahren vor dem Haftrichter des Bezirksgerichts Zürich wird der Beschwerdegegnerin auferlegt.

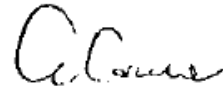
3. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf  
Fr. 1'500.--; die übrigen Kosten betragen:  
Fr. 60.-- Zustellungskosten,  
Fr. 1'560.-- Total der Kosten.
4. Die Gerichtskosten werden der Beschwerdegegnerin auferlegt.
5. Die Beschwerdegegnerin wird verpflichtet, dem Beschwerdeführer für das Beschwerdeverfahren eine Parteientschädigung von Fr. 1'000.- (inkl. Mehrwertsteuer) zu bezahlen, zahlbar innert 30 Tagen nach Rechtskraft dieses Entscheids.
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) das Bezirksgericht Zürich;
  - c) den Regierungsrat.

Im Namen des Verwaltungsgesichts

Der Abteilungspräsident:



Der Gerichtssekretär:



Versandt: - 5. OKT. 2009