

Verwaltungsgericht
des Kantons Zürich

3. Abteilung

EINGEGANGEN

Erl.



VB.2009.00019

Entscheid

der 3. Kammer

vom 26. Februar 2009

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

In Sachen

Badenerstrasse 721, 8048 Zürich,
vertreten durch Manuela Schiller, Rechtsanwältin,
Delphinstrasse 5, 8008 Zürich,

Beschwerdeführer,

gegen

Stadtpolizei Zürich, Rechtsdienst,
Bahnhofquai 5, Postfach, 8021 Zürich,

Beschwerdegegnerin,

betreffend Rayonverbot nach BWIS,

hat sich ergeben:

I.

beschädigte anlässlich des Fussballspiels vom 28. September 2008 zwischen dem FC Zürich und Xamax Neuchâtel im Stadion Letzigrund einen Klappsitz im Wert von ca. Fr. 150.-. Gleichentags stellte der FC Zürich bei der Stadtpolizei Zürich einen Strafantrag gegen ihn. Die Stadtpolizei sprach in der Folge am 13. Oktober 2008 ein Rayonverbot gegen ihn aus. Danach wurde ihm für die Zeit vom 13. Oktober 2008 bis 12. Juli 2009 verboten, sich während des Zeitraums von sechs Stunden vor bis sechs Stunden nach im Letzigrund stattfindenden Fussballspielen die Rayons R3 (Stadion Letzigrund und Umgebung) und R4 (Hauptbahnhof und Umgebung) zu betreten. Sollte ein Rayonverbot den direkten Hin- und Rückweg zur bzw. von der Arbeit zum Wohnort betreffen, sei dies vor Ort unter Vorlage einer schriftlichen Bestätigung des Arbeitgebers für den entsprechenden Tag zu belegen.

Das Stadtrichteramt der Stadt Zürich sprach am 19. November 2008 eine Busse gegen ihn aus. Da der FC Zürich den Strafantrag am 11. November 2008 schriftlich zurückgezogen hatte, hob das Stadtrichteramt die Busse am 29. Januar 2009 auf.

II.

ersuchte den Haftrichter des Bezirksgerichts Zürich am 23. Oktober 2008 um gerichtliche Beurteilung der Verfügung der Stadtpolizei. Er beantragte, dass das Rayonverbot aufzuheben, eventualiter angemessen zu reduzieren sei. Der Haftrichter reduzierte mit Verfügung vom 24. November 2008 das Rayonverbot in sachlicher Hinsicht auf Fussball-Sportveranstaltungen des FC Zürich und in zeitlicher Hinsicht auf die Zeit vom 13. Oktober 2008 bis 12. April 2009 während des Zeitraums von drei Stunden vor bis drei Stunden nach den betreffenden Veranstaltungen.

III.

Dagegen erhob am 15. Januar 2009 Beschwerde ans Verwaltungsgericht. Er beantragt die Aufhebung des Rayonverbots. Eventualiter sei es im zeitlichen und räumlichen Umfang zu reduzieren sowie betreffend der Regelung für den Arbeitsweg zu präzi-

sieren, zudem sei eine Regelung für die Benützung des Hauptbahnhofs für Reisen einzufügen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegnerin.

Der Haftrichter des Bezirksgerichts Zürich verzichtete am 26. Januar 2009 auf Vernehmung, während die Beschwerdegegnerin am 5. Februar 2009 Abweisung der Beschwerde beantragte.

Der Beschwerdeführer reichte am 19. Februar 2009 eine ergänzende Stellungnahme ein, der für den vorliegenden Entscheid allein schon deshalb keine Bedeutung zukommt, da er in ihr seinen Standpunkt im Wesentlichen wiederholt (act. 11).

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). Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

2.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, dass bei der Anordnung eines Rayonverbots die Resultate der Strafuntersuchung durch die Strafverfolgungsbehörden zu berücksichtigen seien. Vorliegend habe der FC Zürich seinen Strafantrag zurückgezogen, weshalb auch das Rayonverbot aufgehoben werden müsse. Nur damit werde gewährleistet, dass der Eintrag in der Hoogan-Datenbank gelöscht werde. Zu berücksichtigen sei auch, dass Art. 24b BWIS eine Kann-Bestimmung sei. Es müsse demnach nicht zwingend gegen eine gewalttätige Person ein Rayonverbot ausgesprochen werden. Eine Sachbeschädigung gemäss Art. 144 Abs. 1 des Strafgesetzbuchs (StGB) sei ein Antragsdelikt, da es einen geringen

Unrechtsgelt aufweise. Der Beschwerdeführer sei für den Schaden aufgekommen. Der FC Zürich habe darauf verzichtet, gegen den Beschwerdeführer ein Stadionverbot zu erlassen. Angesichts dieser Umstände erweise sich die Anordnung eines Rayonverbots als unverhältnismässig. Es sei nämlich nie der Wille des Gesetzgebers gewesen, so geringfügige Sachbeschädigungen – begangen von einer Person, die zuvor noch nie als gewalttätig aufgefallen sei – mit einem Rayonverbot zu ahnden.

2.2 Die Beschwerdegegnerin macht geltend, dass der Beschwerdeführer – unabhängig davon, ob ein Strafantrag vorliege oder nicht – eine Sachbeschädigung gemäss Art. 144 StGB begangen habe. Damit liege ein gewalttätiges Verhalten im Sinn von Art. 21a der Verordnung vom 27. Juni 2001 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (in der Fassung vom 30. August 2006; VWIS, SR 120.2) vor. Erfahrungen der Beschwerdegegnerin hätten gezeigt, dass durch Rayonverbote die Sicherheit von Sportveranstaltungen entscheidend habe erhöht werden können. Es sei in sachlicher Hinsicht erforderlich, dass bereits bekannte Gewalttäter für eine gewisse Zeit von vergleichbaren Veranstaltungen ferngehalten werden könnten. Da der Hauptbahnhof Zürich ein beliebter Treffpunkt für einheimische Fans sei, sei es in sachlicher Hinsicht notwendig, dass sich das Verbot auf die Rayons R3 und R4 erstrecke. In zeitlicher Hinsicht sei es fragwürdig, dass die Vorinstanz den Zeitraum des Rayonverbots auf drei Stunden vor und nach dem Spiel beschränkt habe, da die Fans erfahrungsgemäss vier bis fünf Stunden vor Spielbeginn am Hauptbahnhof bzw. in der Umgebung der Stadien eintreffen würden. In persönlicher Hinsicht sei nicht auszuschliessen, dass der Beschwerdeführer auch in Zukunft ein gewalttätiges Verhalten im Rahmen von Sportveranstaltungen zeigen werde. Da das Rayonverbot nur marginal in seine Bewegungsfreiheit eingreife, sei es für ihn auch zumuthbar. Insgesamt erweise sich die Massnahme demnach als verhältnismässig.

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 Ge-

walrtätigkeiten 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 gewalrtätiges 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 gewalrtätiges Verhalten nach Art. 21a VWIS lässt Art. 21b VWIS Folgendes gelten: entsprechende Gerichtsurteile oder polizeiliche Anzeigen; glaubwürdige Aussagen oder Bildaufnahmen der Polizei, der Zollverwaltung, des Sicherheitspersonals oder der Sportverbände und -vereine; Stadionverbote der Sportverbände und -vereine sowie Meldungen einer zuständigen ausländischen Behörde.

4.

4.1 Wie die Parteien richtig ausführen, bildet ein Strafantrag im Sinn von Art. 30 StGB bei Antragsdelikten eine Prozessvoraussetzung, nicht etwa eine objektive Strafbarkeitsbedingung (Christof Riedo in: Marcel Alexander Niggli/Hans Wiprächtiger (Hrsg.), Basler Kommentar Strafrecht I, 2. A., Basel 2007, Vor Art. 30 N. 20, mit Hinweisen). Damit kann der jeweilige Straftatbestand erfüllt sein, ohne dass ein entsprechender Strafantrag vorliegen würde. So verhält es sich auch vorliegend: Aufgrund des unbestrittenen Sachverhalts, wonach der Beschwerdeführer vorsätzlich einen Klappsitz beschädigt hatte, erfüllte er unabhängig von einem allfälligen Strafantrag den Straftatbestand der Sachbeschädigung gemäss Art. 144 Abs. 1 StGB (allenfalls in der Form eines geringfügigen Vermögensdelikts im Sinn von Art. 172^{ter} Abs. 1 StGB).

Voraussetzung für die Verfügung eines Rayonverbots ist, dass sich die betroffene Person nachweislich anlässlich von Sportveranstaltungen an Gewalttätigkeiten beteiligt hat (Art. 24b Abs. 1 BWIS). Der Beschwerdeführer hat nach dem Dargelegten während eines

Fussballspiels eine Gewalttätigkeit im Sinn von Art. 21a Abs. 1 VWIS begangen, weshalb entgegen seiner Darstellung die Anordnung eines Rayonverbots nicht grundsätzlich ausgeschlossen war, obwohl der Strafantrag zurückgezogen wurde.

4.2 Ausgrenzungsanordnungen wie ein Rayonverbot greifen in die durch Art. 10 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) geschützte Bewegungsfreiheit ein (BGE 128 I 327 E. 3.3). Wie jede Einschränkung von Grundrechten, muss eine derartige Massnahme gemäss Art. 36 Abs. 3 BV stets verhältnismässig sein. Diesbezüglich lässt Art. 24b BWIS Raum für eine verfassungskonforme Anwendung. Gegen eine Person, die anlässlich von Sportveranstaltungen Gewalttätigkeiten verübt hat, *kann* ein Rayonverbot ausgesprochen werden. Wie der Beschwerdeführer zu Recht geltend macht, ist die Anordnung einer solchen Massnahme jedoch nicht zwingend, vielmehr muss anhand der konkreten Umstände des Einzelfalles geprüft werden, ob sie gerechtfertigt ist. Dies verkennt die Beschwerdegegnerin, wenn sie sich in weiten Teilen ihrer Beschwerdeantwort mit der Verfassungsmässigkeit eines Rayonverbots in grundsätzlicher Hinsicht auseinandersetzt, ohne das konkrete Verhalten und Gefährdungspotential des Beschwerdeführers zu berücksichtigen. Die pauschale Bemerkung, dass nicht auszuschliessen sei, dass er auch in Zukunft im Rahmen von Sportveranstaltungen ein gewalttätiges Verhalten zeigen werde, genügt zur Bejahung der Verhältnismässigkeit der angeordneten Massnahme nicht.

Festzuhalten ist, dass der Beschwerdeführer vor dem Vorfall vom 28. September 2008 anlässlich von Sportveranstaltungen noch nie in strafrechtlich relevanter Weise negativ aufgefallen ist. Weiter ist zu berücksichtigen, dass er durch die Beschädigung des Klappsitzes im Wert von ca. Fr. 150.- lediglich einen geringen Sachschaden herbeigeführt und andere Personen in keiner Weise gefährdet hat. Schliesslich ist auch sein Verhalten nach der Tat zu würdigen. Er hatte sich offenbar beim geschädigten Verein entschuldigt und den Schaden ersetzt. Dies hatte zur Folge, dass der FC Zürich den Strafantrag zurückzog und auf die Aussprechung eines Stadionverbots verzichtete. Angesichts dieser Umstände ist die Gefahr, dass der Beschwerdeführer erneut ein gewalttätiges Verhalten an einem Fussballspiel zeigt, zwar nicht gänzlich ausgeschlossen, jedoch als gering einzustufen. Insgesamt besteht damit kein oder ein nur geringes öffentliches Interesse daran, ihn während Fussballspielen

des FC Zürich von den Gebieten des Stadions Letzigrund und des Hauptbahnhofs fernzuhalten. Dies zumal sich die Massnahmen gemäss Art. 24a ff. BWIS in erster Linie gegen Hooligans richten und die Gewährung der Sicherheit anderer Besucher von Sportveranstaltungen bezwecken, nicht aber der Ahndung von Bagatelldelikten dienen sollen (vgl. etwa Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 17. August 2005, BBl 2005 V 5613 ff., 5614 und 5617).

Demgegenüber handelt es sich entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin beim angeordneten Rayonverbot nicht um einen lediglich marginalen Grundrechtseingriff. Dem Beschwerdeführer, welcher in der Stadt Zürich wohnt, wird an mehreren Tagen für einige Stunden untersagt, gewisse Gebiete, die in seiner Wohngemeinde liegen, aufzusuchen. Darin liegt eine nicht unwesentliche Einschränkung seiner Bewegungsfreiheit, muss er sich doch während der Heimspiele des FC Zürich anhand der Kartenausschnitte über die betreffenden, je ca. 0.7 km² grossen Rayons informieren und deren Betreten vermeiden. Dies unabhängig davon, ob er überhaupt im Sinn hat, ein Fussballspiel zu besuchen oder etwa lieber im Zentrum Letzipark einkaufen oder am Hauptbahnhof eine Reise antreten möchte. Daneben führt die Anordnung eines Rayonverbots – wie jede Massnahme nach Art. 24 ff. BWIS – zur Aufnahme der Personalien des Betroffenen in die nationale Hoögan-Datenbank (vgl. Art. 24a Abs. 2 und 4 BWIS), welche beispielsweise auch Zollbehörden zur Verfügung steht (Art. 24a Abs. 7 BWIS). Dass die Registrierung in diesem Informationssystem erhebliche Nachteile etwa beim Kauf von Tickets für Fussballspiele oder beim Besuch von Spielen im Ausland haben kann, liegt auf der Hand.

Unter Würdigung aller Umstände erweist sich demnach die Anordnung eines Rayonverbots gegen den Beschwerdeführer als unverhältnismässig. Demgemäss ist die Beschwerde gutzuheissen. Die Verfügung des Haftrichters des Bezirksgerichts Zürich vom 24. November 2008 sowie die Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 13. Oktober 2008 sind aufzuheben.

5.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens 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 Entschädigung an den Beschwerdeführer für das Verfahren vor dem Haftrichter des Bezirksgerichts Zürich und das Beschwerdeverfahren zu verpflichten.

Demgemäss entscheidet die Kammer:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die Verfügung des Haftrichters des Bezirksgerichts Zürich vom 24. November 2008 sowie die Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 13. Oktober 2008 werden aufgehoben.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Haftrichter des Bezirksgerichts Zürich werden 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 Verfahren vor dem Haftrichter des Bezirksgerichts Zürich und für das Beschwerdeverfahren eine Parteientschädigung von insgesamt Fr. 2'000.- (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, an die Beschwerdegegnerin unter Beilage von act. 11;
- b) den Regierungsrat;
- c) das Bezirksgericht Zürich.

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Abteilungspräsident:



Der Gerichtssekretär:



Versandt: - 6. MRZ. 2009