

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00237 vom 19. Juni 2008

ZH Verwaltungsgericht, 2008-06-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2008.00237

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00237 du 19 juin 2008

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00237 del 19 giugno 2008

Regeste

Rayonverbot nach BWIS | Rayonverbot: Verfahrensüberweisung durch das Bundesgericht. Bei der Ausgestaltung des kantonalen Rechtsschutzes in Streitigkeiten nach BWIS ist schon im laufenden Jahr die Vorgabe von Art. 86 Abs. 2 BGG zu berücksichtigen, d.h. das kantonale Rechtsmittelverfahren ist durch ein oberes kantonales Gericht abzuschliessen (E. 1.4). Massnahmen nach BWIS sind dem öffentlichen Recht zuzuordnen. Deshalb drängt es sich auf, dass das Verwaltungsgericht und nicht das Obergericht in solchen Streitigkeiten die Funktion des oberen Gerichts übernimmt (E. 1.5). Im Lichte des Rückwirkungsverbots ist in erster Linie die Anwendung von neuem materiellen Recht auf vergangene Sachverhalte problematisch (E. 2.2). Obwohl die Haftrichterin ihre Zuständigkeit auf den durch das Bundesgericht aufgehobenen § 2 Abs. 2 EV BWIS stützte, und § 24a Abs. 5 GVG erst am 26. Mai 2008 in Kraft trat, ist davon abzusehen, den Entscheid der Haftrichterin wegen damals fehlender gesetzlicher Grundlage aufzuheben (E. 2.3). Die materiell-rechtliche Grundlage für das Rayonverbot bilden Art. 24b BWIS und Art. 21a-c VWIS. Es liegt kein Verstoss gegen das Rückwirkungsverbot vor, nur weil der Kanton Zürich zum Zeitpunkt der für das Rayonverbot massgebenden Handlung die zuständige Behörde für dessen Anordnung noch nicht bezeichnet hatte (E. 3.2). Das Rayonverbot wurde gezielt als verwaltungsrechtliche, nicht als strafrechtliche Massnahme konzipiert. Die durch BV und EMRK garantierte Unschuldsvermutung kommt nur in Strafverfahren zur Anwendung, nicht jedoch in Verfahren, in denen über die Anordnung eines Rayonverbots zu entscheiden ist (E. 4.3). Es entspricht dem Willen des Gesetzgebers, dass Aussagen der Polizei als Nachweis von Gewalttätigkeiten im Sinne von Art. 24b BWIS genügen können (E. 4.4). Die Beteiligung des Beschwerdeführers an einem Landfriedensbruch im Sinne von Art. 260 StGB erscheint als glaubhaft, weshalb die Anordnung eines Rayonverbots grundsätzlich zulässig ist (E. 5.2). Das Rayonverbot greift indies durch Art. 10 Abs. 2 BV geschützte Bewegungsfreiheit ein. Die vorliegende Ausgestaltung des Rayonverbots verstösst im zeitlichen, sachlichen und räumlichen Umfang gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip (E. 6.2). Teilweise Gutheissung der Beschwerde.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2008.00237 Entscheid der 3. Kammer vom 19. Juni 2008 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jürg Bosshart (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Verwaltungsrichter Rudolf Bodmer, Gerichtssekretär Markus Heer. In Sachen A, c/ B AG, vertreten durch RA C, Beschwerdeführer, gegen Stadtpolizei Zürich, Beschwerdegegnerin, betreffend Rayonverbot nach BWIS, hat sich ergeben: I. Die Stadtpolizei Zürich ordnete

gegen A am 12. November 2007 ein Rayonverbot an. Sie untersagte ihm, in der Zeit vom 12. November 2007 bis 11. November 2008 im Umfeld von Fussball- und/oder Eishockey-Sportveranstaltungen während eines Zeitraums von sechs Stunden vor bis sechs Stunden nach der Veranstaltung fünf bestimmte Rayons der Stadt Zürich zu betreten oder sich darin aufzuhalten. Die Verfügung stützte sich 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), auf Art. 21a-21c der Verordnung vom 27. Juni 2001 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (in der Fassung vom 30. August 2006; VWIS, SR 120.2) sowie auf § 1 der Einführungsverordnung des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 2. Mai 2007 zum genannten Gesetz (EV BWIS, LS 551.19). Zur Begründung wurde ausgeführt, A habe sich anlässlich eines Fussballspiels zwischen dem FC Zürich und dem FC Basel beim Stadion Hardturm des Landfriedensbruchs und der Vermummung auf öffentlichem Grund strafbar gemacht und sei deshalb bei der Staatsanwaltschaft angezeigt worden. II. A stellte am 26. November 2007 bei der Haftrichterin des Bezirksgerichts Zürich ein Gesuch um gerichtliche Beurteilung des gegen ihn ausgesprochenen Rayonverbots. Mit Verfügung vom 3. Dezember 2007 bestätigte die Haftrichterin das Rayonverbot (Disp.-Ziff. 1) und verwies in der Rechtsmittelbelehrung auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht (Disp.-Ziff. 3). Ihre Zuständigkeit stützte sie dabei auf § 2 EV BWIS. III. A erhob dagegen am 4. Januar 2008 beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Er beantragte die Aufhebung der Verfügungen der Haftrichterin des Bezirksgerichts Zürich und der Stadtpolizei Zürich und ersuchte um Gewährung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde. Mit Präsidialverfügung vom 4. Februar 2008 wies das Bundesgericht das Gesuch um Gewährung der aufschiebenden Wirkung ab. Am 28. Mai 2008 schrieb es das bundesgerichtliche Verfahren (1C_6/2008) als gegenstandslos geworden ab. Die Eingabe des Beschwerdeführers vom 4. Januar 2008 überwies es dem Verwaltungsgericht zur Behandlung. Das Verwaltungsgericht entschied mit Präsidialverfügung vom 3. Juni 2008, das Beschwerdeverfahren weiterzuführen. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. 1.1 Das Bundesgericht verweist in seinem Überweisungsentscheid vom 28. Mai 2008 auf ein Urteil vom 31. März 2008 (Verfahren 1C_158/2007, www.bger.ch). In jenem Verfahren hatte es sich unter anderem mit der Rüge zu befassen, die bloss in einer Verordnung vorgesehene Zuständigkeitsregelung von § 2 EV BWIS verstosse gegen Art. 30 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) sowie Art. 73 Abs. 1 der Zürcher Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV). Es hielt die Rüge für begründet und hob § 2 Abs. 1-3 EV BWIS mangels hinreichender formell-gesetzlicher Grundlage auf. 1.2 In der Folge dieses Bundesgerichtsentscheides unterbreitete der Regierungsrat dem Kantonsrat am 16. April 2008 eine sich als Dringlichkeitsrecht auf Art. 37 KV stützende Vorlage zu einer Ergänzung des Gerichtsverfassungsgesetzes vom 13. Juni 1976 (GVG, LS 211.1), wonach § 24a GVG mit einem neuen Abs. 5 ergänzt werden soll, welcher (inhaltlich dem vom Bundesgericht aufgehobenen § 2 EV BWIS entsprechend nach wie vor) die Zuständigkeit des Haftrichters des Bezirksgerichts Zürich für die Überprüfung von Rayonverboten, Meldeauflagen und Polizeigewahrsam gemäss BWIS vorsieht. Der Kantonsrat hat diesem Vorschlag nach einer ersten Lesung vom 19. Mai 2008 am 26. Mai 2008 zugestimmt. § 24a Abs. 5 GVG ist gleichentags gestützt auf Art. 37 KV in Kraft getreten (OS 63, 195). 1.3 In seinem Entscheid vom 28. Mai 2008 führt das Bundesgericht aus, dass aufgrund seines im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle ergangenen Urteils vom 31. März 2008 bzw. der

darin angeordneten Aufhebung von § 2 EV BWIS der angefochtene Entscheid der Haftrichterin vom 3. Dezember 2007 nicht als letztinstanzlich im Sinn von Art. 86 Abs. 1 lit. d des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG) gelte. Sodann sei es nicht Sache des Bundesgerichts, im Anschluss an die Ergänzung des GVG vom 26. Mai 2008 zu bestimmen, von welcher kantonalen Behörde die Verfügung der Stadtpolizei bzw. der Entscheid der Haftrichterin vom 3. Dezember 2007 vor einem allfälligen Weiterzug mittels Beschwerde nach Art. 82 BGG zu überprüfen sei. Vielmehr habe das Verwaltungsgericht in Anwendung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) darüber zu befinden, ob es die Beschwerde selber behandle oder die Sache einer ihm vorgelagerten Instanz zur Beurteilung überweise.

1.4 Wie den Erwägungen seines Überweisungsentscheids vom 28. Mai 2008 entnommen werden kann, ist das Bundesgericht der Auffassung, dass bei der Ausgestaltung des kantonalen Rechtsschutzes in Streitigkeiten nach BWIS bereits schon im laufenden Jahr die Vorgabe von Art. 86 Abs. 2 BGG (Abschluss des kantonalen Rechtsmittelverfahrens durch ein oberes kantonales Gericht) zu berücksichtigen sei, ungeachtet dessen, dass den Kantonen gemäss Art. 130 Abs. 3 BGG zur Anpassung ihres Rechts an Art. 86 Abs. 2 BGG eine Frist bis Ende 2008 offen steht (vgl. auch E. 3.5 des im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle ergangenen Urteils vom 31. März 2008). Nach Auffassung des Bundesgerichts verhält es sich diesbezüglich anders als bei Beschwerden betreffend das kantonale Stimmrecht, wo sich kürzlich die nämliche Frage (Erfordernis einer oberen kantonalen Gerichtsinstanz bereits während der Dauer der Übergangsfrist von Art. 130 Abs. 3 BGG; dies im Zusammenhang mit der Tragweite von § 5 der Verordnung des Regierungsrats vom 29. November 2006 über die Anpassung des kantonalen Rechts an das Bundesgerichtsgesetz, OS 61, 480) gestellt hatte: Einen entsprechenden Überweisungsentscheid des Bundesgerichts vom 17. März 2008 (1C_451/2007, www.bger.ch) hatte das Verwaltungsgericht nicht akzeptiert und die Sache wiederum dem Bundesgericht überwiesen (Beschluss VB.2008.00127 vom 16. April 2008, www.vgrzh.ch), welches in der Zwischenzeit darüber materiell entschieden hat (Urteil 1C_183/2008 vom 23. Mai 2008, www.bger.ch). Bereits in diesem Urteil hat nun aber das Bundesgericht zugleich klargestellt, dass der Kanton Zürich in Streitigkeiten betreffend Massnahmen nach BWIS – anders als in Angelegenheiten des kantonalen Stimmrechts – schon heute, noch vor Ablauf der Anpassungsfrist von Art. 130 Abs. 3 BGG, den Rechtsschutz durch ein oberes Gericht im Sinn von Art. 86 Abs. 2 BGG gewährleisten muss (a.a.O. E. 1.1.4 mit Hinweis auf E. 3.5 des Urteils 1C_158/2007 vom 31. März 2008).

Anders als Beschwerden betreffend das kantonale Stimmrecht beruhen solche betreffend Massnahmen nach BWIS auf einer bundesrechtlichen Verfügung im Sinn von Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG); zudem habe der kantonale Gesetzgeber hier bereits während der Übergangsfrist von Art. 130 Abs. 3 BGG den Rechtsschutz gegen Massnahmen nach BWIS neu geordnet (§ 2 EV BWIS vom 2. Mai 2007 bzw. nunmehr § 24a Abs. 5 GVG vom 26. Mai 2008).

1.5 Ist demnach bereits heute in Streitigkeiten betreffend Massnahmen nach BWIS ein kantonaler Rechtsschutz zu gewährleisten, der die Überprüfung durch ein oberes Gericht miteinschliesst, so stellt sich die Frage, welches obere Gericht diese Zuständigkeit zu übernehmen habe. Der Gesetzgeber hat bei der erwähnten Revision von § 24a GVG diese Frage nicht ausdrücklich geregelt. Immerhin ist dem regierungsrätlichen Antrag vom 16. April 2008 an den Kantonsrat (ABl 2008, 681 ff.) zu entnehmen, dass sich der Weiterzug von diesbezüglichen Entscheiden des Haftrichters, die an die Stelle der

verwaltungsrechtlichen Rekursinstanz treten sollen, nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz richte. Damit ist von der zutreffenden Vorstellung ausgegangen worden, dass Massnahmen nach BWIS nicht dem Strafrecht oder dem Zivilrecht, sondern dem öffentlichen Recht zuzuordnen sind, was auch der Auffassung des Bundesgerichts entspricht. Deswegen drängt es sich auf, dass das Verwaltungsgericht und nicht das Obergericht in solchen Streitigkeiten die Funktion des oberen Gerichts übernimmt, ungeachtet dessen, dass als erstinstanzliche Rechtsmittelbehörde der Haftrichter des Bezirksgerichts Zürich zuständig ist. Das schliesst allerdings nicht aus, dass bei Streitigkeiten in vereinzelt anderen Rechtsgebieten, die ihrer Natur nach ebenfalls dem öffentlichen Recht zuzuordnen sind, die bisherige bewährte Zuständigkeitsordnung (mit einer Überprüfung durch Zivilgerichte oder Strafgerichte; vgl. Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 41 N. 45) auch in Zukunft (nach Ablauf der Anpassungsfrist von Art. 130 Abs. 3 BGG) beibehalten wird. Was schliesslich die funktionelle Zuständigkeitsregelung anbelangt, drängt es sich auf, dass die erstinstanzlichen Rekursentscheide des Haftrichters unmittelbar beim Verwaltungsgericht angefochten werden können; ein dreistufiger Rechtsmittelweg innerhalb des Kantons ist zu vermeiden (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 41 N. 27).

1.6 Demgemäss ist auf die vorliegende Beschwerde einzutreten.

2. 2.1 Die Haftrichterin stützte ihre Zuständigkeit für den Erlass der angefochtenen Verfügung auf § 2 Abs. 2 EV BWIS. Diese Bestimmung wurde durch das Bundesgerichtsurteil vom 31. März 2008 aufgehoben. Es fragt sich, ob deswegen nunmehr auch der haftrichterliche Entscheid aufzuheben ist, weil er damals bezüglich der Zuständigkeit ohne hinreichend formell-gesetzliche Grundlage ergangen ist. Im Zentrum steht dabei das Rückwirkungsverbot.

2.2 Ein wesentlicher Grundsatz des intertemporalen Rechts besteht darin, dass das neue Recht keine Rechtswirkungen für Sachverhalte vorsehen darf, die sich vor seinem Inkrafttreten ereignet haben. Dies lässt sich aus dem Grundsatz der Voraussehbarkeit staatlicher Massnahmen, einer unmittelbaren Folge des Vertrauensgrundsatzes, begründen. Der Gesetzgeber soll sich nicht nachträglich zum Richter über ein von ihm vor der Rechtsänderung als legal angesehenes Verhalten der Bürger machen, ohne dass diese noch die Möglichkeit hätten, sich dem Urteil durch ein anderes Verhalten zu entziehen (Alfred Kölz, Intertemporales Verwaltungsrecht, ZSR NF 102/II/1986, S. 160). Aus dem Sinn des Rückwirkungsverbots erhellt sich, dass in erster Linie die Anwendung von neuem materiellen Recht auf vergangene Sachverhalte problematisch ist. Daneben ist zu beachten, dass die in Lehre und Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zur intertemporalen Rechtsanwendung (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Zürich 2006, Rz. 322 ff.) sowie zur Tragweite des Rückwirkungsverbots (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 329 ff.) sich darauf beziehen, dass altes und neues Recht sich inhaltlich unterscheiden.

2.3 Sowohl der durch den Bundesgerichtsentscheid vom 31. März 2008 aufgehobene § 2 Abs. 2 EV BWIS als auch der neu geschaffene und am 26. Mai 2008 in Kraft getretene § 24a Abs. 5 GVG sehen vor, dass der Haftrichter des Bezirksgerichts Zürich für die Überprüfung des Rayonverbots zuständig ist. Damit wurde nicht etwa neues Recht geschaffen, sondern die bisherige Zuständigkeitsordnung formell-gesetzlich festgesetzt. Schon allein aus prozessökonomischen Gründen ist davon abzusehen, den Entscheid der Haftrichterin vom 3. Dezember 2007 wegen damals fehlender gesetzlicher Grundlage aufzuheben, mit der einzigen Folge, dass die nämliche Instanz nochmals einen Entscheid in der vorliegenden Sache fällen müsste.

E. 3.1

Der Beschwerdeführer macht geltend, dass die Stadtpolizei ihre Zuständigkeit zur Anordnung des Rayonverbots auf § 1 EV BWIS stütze. Die EV BWIS sei jedoch erst am 1. Juni 2007 in Kraft getreten. Vor diesem Datum habe es im Kanton Zürich keine Behörde gegeben, die für Rayonverbote zuständig gewesen wäre. Die dem Beschwerdeführer vorgeworfenen (und von ihm bestrittenen) Handlungen sollten am 9. April 2007 anlässlich des Fussballspiels zwischen dem FC Zürich und dem FC Basel, mitunter vor dem Inkrafttreten der EV BWIS, stattgefunden haben. Es verstosse gegen das Rückwirkungsverbot, wenn die EV BWIS vorliegend auf einen Sachverhalt angewendet werde, der sich vor ihrem Inkrafttreten ereignet habe.

E. 3.2

Der Beschwerdeführer verkennt die Tragweite des Rückwirkungsverbots. Wie bereits oben (E. 2.2) dargelegt wurde, bezweckt es den Schutz des Vertrauens der Privaten in das geltende materielle Recht, so dass der Einzelne sein Verhalten danach ausrichten kann. Materiell-rechtliche Grundlage der Verfügung der Stadtpolizei bilden Art. 24b BWIS und Art. 21a-c VWIS. Diese Normen sind unstrittig am 1. Januar 2007 und somit vor dem besagten Fussballspiel in Kraft getreten. Der Beschwerdeführer konnte folglich die möglichen Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen kennen und sein Verhalten danach richten. Es liegt demnach kein Verstoss gegen das Rückwirkungsverbot vor, allein weil der Kanton Zürich, der ab dem 1. Januar 2007 von Bundesrechts wegen zur Anwendung des neuen Rechts verpflichtet war, am 9. April 2007 die für die Anordnung zuständige Behörde noch nicht bezeichnet hatte. Die Stadtpolizei Zürich wurde in § 1 der am 1. Juni 2007 in Kraft getretenen EV BWIS zusammen mit der Stadtpolizei Winterthur und der Kantonspolizei für die Anordnung von Rayonverboten zuständig erklärt. Wenn sie nun am 12. November 2007 gegen den Beschwerdeführer ein Rayonverbot aussprach, handelte sie diesbezüglich als zuständige Behörde.

E. 4.1

Der Beschwerdeführer rügt, dass Art. 21b Abs. 1 VWIS, welcher für den geforderten Nachweis gewalttätigen Verhaltens polizeiliche Anzeigen oder glaubwürdige Aussagen der Polizei genügen lasse, die in der Bundesverfassung und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) garantierte Unschuldsvermutung verletzte. Daneben verstosse die genannte Bestimmung auch gegen Art. 24 b Abs. 1 BWIS, verlange der Bundesgesetzgeber doch klar und deutlich den Nachweis und nicht einen blossen Verdacht einer begangenen Gewalttätigkeit.

E. 4.2

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 des Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (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 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.

E. 4.3

Die in der EMRK garantierte Unschuldsvermutung gilt für Strafverfahren. So verlangt Art. 6 Abs. 2 EMRK, dass jede Person, die einer Straftat angeklagt ist, bis zum gesetzlichen Nachweis ihrer Schuld als unschuldig gilt. Dasselbe gilt – wie bereits die Marginalie von Art. 32 BV zeigt – auch für den Art. 6 Abs. 2 EMRK nachgebildeten (vgl. Hans Vest, St. Galler Kommentar zu Art. 32 BV, N. 5, Zürich etc. 2002) Art. 32 Abs. 2 BV. Als Strafverfahren gelten dabei Verfahren, in denen über Massnahmen mit Strafcharakter zu entscheiden ist. Soweit verwaltungsrechtliche Massnahmen und Reaktionen weder Geld- noch Freiheitsstrafen sind, ist im einzelnen Fall zu prüfen, ob sie den Nebenstrafen der Strafgesetzgebung vergleichbare Strafen sind. Dies beurteilt sich nach ihrem Zweck. Strafcharakter im Sinne der EMRK (und der Bundesverfassung) haben jene Massnahmen, die nach Massgabe der einschlägigen Gesetzgebung auch oder ausschliesslich pönal begründet sind und ihrem Inhalt nach repressiv wirken (Ruth Herzog, Art. 6 EMRK und kantonale Verwaltungsrechtspflege, Bern 1995, S. 293; vgl. auch Mark E. Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, 2. A., Zürich 1999, Rz. 493). Die neu eingeführten Regelungen betreffend Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (Art. 24a-e BWIS) wurden durch den Bundesgesetzgeber gezielt als verwaltungsrechtliche, nicht als strafrechtliche Massnahmen konzipiert. Bezweckt wird, dass durch die Anordnung präventiver Massnahmen als gewalttätig bekannten Personen die Gelegenheit zur Ausübung von Gewalt genommen wird, indem sie von Sportanlässen ferngehalten werden (Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 17. August 2005, BBl 2005 V 5613 ff., 5625 f.). So verhält es sich auch mit der Anordnung eines Rayonverbots. Dadurch soll nicht etwa eine Person für ein vorgängiges Verhalten bestraft werden, sondern es soll durch die präventive Anordnung der Fernhaltungsmassnahme die öffentliche Sicherheit geschützt werden, indem der betreffenden Person verboten wird, sich im Umfeld von Sportveranstaltungen aufzuhalten. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers ist die Anordnung eines Rayonverbotes denn auch nicht mit dem Führerausweisentzug zu Warnzwecken, sondern eher mit dem Sicherungsentzug des Führerausweises, bei dem die Unschuldsvermutung keine Anwendung findet (BGE 129 II 82, 87, E. 4.3), vergleichbar. Jedenfalls ist dem Rayonverbot kein Strafcharakter eigen, weshalb sich der Beschwerdeführer nicht mit Erfolg auf die Unschuldsvermutung berufen kann.

E. 4.4

Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, dass Art. 21b Abs. 1 VWIS, welcher als Nachweis gewalttätigen Verhaltens unter anderem polizeiliche Anzeigen und glaubwürdige Aussagen der Polizei zulässt, gegen Art. 24b BWIS verstosse, kann ihm nicht gefolgt werden. Bereits in seiner Botschaft legte der Bundesrat dar, dass der Nachweis von

Gewalttätigkeiten in der Praxis durch Aussagen der Polizei, der Fanbeauftragten oder des Sicherheitspersonals der Stadien sowie durch Foto- und Filmaufnahmen erfolge. Dabei wies er ausdrücklich darauf hin, dass kein förmlicher strafprozessualer Beweis notwendig sei (Botschaft, 5629). In den parlamentarischen Beratungen wurde zwar von einer Minderheit beantragt, dass als Voraussetzung für die Anordnung eines Rayonverbots eine rechtskräftige Verurteilung vorausgesetzt werden solle (vgl. AB 2005 NR 1944, Votum Garbani). Der Antrag wurde jedoch klar verworfen. Mit der Festsetzung von Art. 21b VWIS bewegte sich der Ordnungsgeber daher innerhalb des ihm durch den Gesetzgeber in Art. 24b BWIS vorgegebenen Rahmens.

E. 5.1

Der Beschwerdeführer bestreitet, dass er sich des Landfriedensbruchs im Sinne von Art. 260 StGB strafbar gemacht habe. Der Polizeirapport sei tendenziös abgefasst und enthalte lediglich unsubstantiierte Unterstellungen. Ein genügender Nachweis des dem Beschwerdeführer vorgeworfenen gewalttätigen Verhaltens sei in keiner Weise erbracht.

E. 5.2

Wie oben dargelegt wird (E. 4.2) genügen nach Art. 21b Abs. 1 lit. a VWIS polizeiliche Anzeigen für den Nachweis gewalttätigen Verhaltens. Dies entbindet den Richter aber nicht von der Prüfung, ob die Aussagen der Polizei glaubwürdig sind. Nicht erforderlich ist nach dem Ausgeführten hingegen, dass das schuldhaft Begehen einer Straftat bewiesen ist. Die Stadtpolizei begründete die Anordnung des Rayonverbotes damit, dass sich der Beschwerdeführer des Landfriedensbruchs gemäss Art. 260 StGB und der Vermummung auf öffentlichem Grund im Anschluss an eine Sportveranstaltung nach § 10 Abs. 1 des Straf- und Justizvollzugsgesetzes vom 19. Juni 2006 (StJVg) strafbar gemacht habe. Er habe sich an vorderster Front des zusammengerotteten Haufens von zirka 70 gewaltbereiten Basler Fans aufgehalten und sei auf der Heimseite der Zürcher Fans mit schwarzen Fausthandschuhen bekleidet in zwei Angriffen auf die Zürcher Fans losgegangen. In der Folge hätten beim Bahnhof Altstetten Basler Fans Steine und Glasflaschen gegen Polizeibeamte geworfen. Der Beschwerdeführer habe sich vermummt in der Gruppierung aufgehalten. Wie die Vorinstanz zu Recht erwogen hat, wird das Vermummungsverbot von Art. 21a VWIS nicht erfasst, weshalb ein allfälliger Verstoss dagegen vorliegend nicht von Bedeutung ist. Hingegen fällt der dem Beschwerdeführer vorgeworfene Landfriedensbruch unter gewalttätiges Verhalten im Sinn von Art. 21a VWIS. Landfriedensbruch im Sinn von Art. 260 StGB begeht, wer an einer öffentlichen Zusammenrottung teilnimmt, bei der mit vereinten Kräften gegen Menschen oder Sachen Gewalttätigkeiten begangen werden. Nach der unbestrittenen Darstellung der Stadtpolizei besammelten sich nach dem Fussballspiel vom 9. April 2007 zwischen dem FC Zürich und dem FC Basel etwa 70 Hooligans der Gruppierung "Bande Basel", die in Richtung der Zürcher Fans marschierten und eine Konfrontation mit denselben suchten. In zwei Angriffswellen gingen die teils vermummt und mit Handschuhen ausgerüsteten Basler Fans auf die Zürcher Fans los. Erst durch den Einsatz von Gummischrot und Wasserwerfer konnte die Stadtpolizei die Auseinandersetzung beenden. Auf den sich in den Akten befindenden Bildern ist der Beschwerdeführer nach Spielende mehrmals inmitten der gewaltbereiten Basler Fans zu sehen. Dabei war er mit schwarzen Handschuhen ausgerüstet. Auf Bild 9 ist zudem klar zu erkennen, dass sich der Beschwerdeführer vermummt hatte. Dies lässt seine Beteiligung an einem Landfriedensbruch im Sinn von Art. 260 StGB durchaus als glaubhaft erscheinen. Die polizeiliche Anzeige genügt demnach zusammen mit dem den Beschwerdeführer

belastenden Bildmaterial als Nachweis gewalttätigen Verhaltens nach Art. 21b Abs. 1 lit. a und b VWIS, weshalb die Anordnung eines Rayonverbotes nach Art. 24b Abs. 1 BWIS in Verbindung mit Art. 21b Abs. 1 lit. a und Art. 21a Abs. 1 lit. g VWIS grundsätzlich zulässig war.

E. 6.1

Durch das Rayonverbot wurde A für die Zeit vom 12. November 2007 bis 11. November 2008 im Umfeld von Fussball- und/oder Eishockey-Sportveranstaltungen, während des Zeitraums von sechs Stunden vor bis sechs Stunden nach der Veranstaltung, das Betreten der Rayons R1 - R 5 untersagt.

E. 6.2

Wie der Beschwerdeführer zu Recht ausführt, greift das ihm auferlegte Rayonverbot in seine durch Art. 10 Abs. 2 BV geschützte Bewegungsfreiheit ein. Grundrechtseinschränkungen müssen nach Art. 36 Abs. 3 BV verhältnismässig sein. Offensichtlich ist, dass das Rayonverbot dazu geeignet ist, den Beschwerdeführer von Sportveranstaltungen fernzuhalten und dass es so der öffentlichen Sicherheit dient. Hingegen wurde die Voraussetzung der Erforderlichkeit in sachlicher, räumlicher und zeitlicher Hinsicht zu oberflächlich geprüft. Gemäss seinem Wortlaut beschlägt das Rayonverbot zunächst in sachlicher Hinsicht sämtliche Fussball- und/oder Eishockey-Sportveranstaltungen, ohne nähere räumliche Bestimmung. Selbst wenn man davon ausgehen würde, dass nur Sportveranstaltungen in Zürich durch die Verfügung erfasst werden, würden auch Fussball- oder Eishockeyspiele der unteren Spielklassen einbezogen. Bedenkt man, dass an einem gewöhnlichen Wochenende in der Stadt Zürich alleine im Erwachsenenfussball gegen fünfzig Fussballspiele stattfinden, wäre es für den Beschwerdeführer unmöglich, festzustellen, wann er sich in den Rayons aufhalten darf und wann nicht. Eine Ausdehnung des Rayonverbotes auf sämtliche Fussball- und Eishockeyspiele ist auch in keiner Weise erforderlich. Bezüglich der Fussballspiele sind Ausschreitungen lediglich bei Heimspielen der in der Super League spielenden ersten Mannschaften des Grasshopper Clubs Zürich und des FC Zürich sowie bei in Zürich stattfindenden Länderspielen zu befürchten. Das Rayonverbot ist dementsprechend zu beschränken. Bezüglich der Eishockeyspiele gilt es zu sagen, dass der Beschwerdeführer gemäss seiner anlässlich der richterlichen Befragung vom 3. Dezember 2007 aufgestellten und unwiderlegten Behauptung keine Eishockeyspiele besucht (vgl. Protokoll, S. 6). Die unbegründete Anordnung eines Rayonverbots im Umfeld von Eishockeyspielen erscheint deshalb als unverhältnismässig, obschon die "Bande Basel" auch im Umfeld von Eishockeyspielen an Auseinandersetzungen beteiligt war. In räumlicher Hinsicht ist zu beachten, dass das Rayon R1 das Hallenstadion in Oerlikon und dessen Umgebung beschlägt. Da nach dem Dargelegten das Rayonverbot im Umfeld von Eishockeyspielen aufgehoben wird, ist auch das Verbot betreffend des nur bei Eishockeyspielen von Ausschreitungen bedrohten Rayons R1 aufzuheben. Nicht zu beanstanden ist das Rayonverbot hingegen betreffend der Rayons R2 (Bahnhof Zürich-Altstetten und Umgebung), R3 (Stadion Letzigrund und Umgebung) und R4 (Hauptbahnhof und Umgebung). In zeitlicher Hinsicht ist zunächst festzuhalten, dass im Rayon R5, welches das Gebiet rund um das Bellevue und im Norden entlang der Limmat umfasst, nur während der Fussball-Europameisterschaft von möglichen Auseinandersetzungen gegnerischer Fangruppen bedroht ist. Ein über den 29. Juni 2008, dem Ende der Europameisterschaft, dauerndes Verbot ist bezüglich des Rayons R5 nicht erforderlich. Bezüglich der übrigen

Rayons ist die zeitliche Dauer von einem Jahr, auch wenn es sich dabei um die Maximaldauer handelt (vgl. Art. 24b Abs. 2 BWIS), nicht zu beanstanden.

E. 7

Demgemäss ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. Disp.-Ziff. 1 der Verfügung der Haftrichterin vom 3. Dezember 2007 ist aufzuheben und Disp.-Ziff. 2 der Verfügung der Stadtpolizei Zürich vom 12. November 2007 wie folgt zu ändern: "A wird verboten, in der Zeit vom 12. November 2007 bis 11. November 2008 im Umfeld von Heimspielen der ersten Fussballmannschaften des Grasshopper Clubs Zürich und des FC Zürich sowie von in Zürich stattfindenden Länderspielen, die Rayons R2 bis R4 während des Zeitraums von sechs Stunden vor bis sechs Stunden nach der Veranstaltung zu betreten oder sich darin aufzuhalten. Weiter wird A verboten, für die Zeit vom 7. Juni 2008 bis 29. Juni 2008 während des Zeitraumes von sechs Stunden vor bis sechs Stunden nach Fussballspielen im Rahmen der Fussballeuropameisterschaft das Rayon R5 zu betreten oder sich darin aufzuhalten." Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind dem in der Hauptsache unterliegenden Beschwerdeführer drei Viertel und der Beschwerdegegnerin ein Viertel der Gerichtskosten aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung ist dem Beschwerdeführer nicht zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG).

Demgemäss entscheidet die Kammer : 1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Disp.-Ziff. 1 der Verfügung der Haftrichterin vom 3. Dezember 2007 wird aufgehoben und Disp.-Ziff. 2 der Verfügung der Stadtpolizei Zürich vom 12. November 2007 wird wie folgt geändert: "A wird verboten, in der Zeit vom 12. November 2007 bis 11. November 2008 im Umfeld von Heimspielen der ersten Fussballmannschaften des Grasshopper Clubs Zürich und des FC Zürich sowie von in Zürich stattfindenden Länderspielen die Rayons R2 bis R4 während des Zeitraums von sechs Stunden vor bis sechs Stunden nach der Veranstaltung zu betreten oder sich darin aufzuhalten. Weiter wird A verboten, für die Zeit vom 7. Juni 2008 bis 29. Juni 2008 während des Zeitraumes von sechs Stunden vor bis sechs Stunden nach Fussballspielen im Rahmen der Fussballeuropameisterschaft den Rayon R5 zu betreten oder sich darin aufzuhalten." 2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf Fr. 1'500.--; die übrigen Kosten betragen: Fr. 60.-- Zustellungskosten, Fr. 1'560.-- Total der Kosten. 3. Die Gerichtskosten werden zu drei Vierteln dem Beschwerdeführer und zu einem Viertel der Beschwerdegegnerin auferlegt. 4. Parteientschädigungen werden keine zugesprochen. 5. 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. 6. Mitteilung an ...

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.