

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00769 vom 7. November 2012

ZH Verwaltungsgericht, 2012-11-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2012.00769

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00769 du 7 novembre 2012

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00769 del 7 novembre 2012

Regeste

Fernhaltemassnahmen nach §§ 33 f. PolG GW120005 | Fernhaltemassnahmen nach Polizeigesetz Die Rayonverbote sind nicht mehr in Kraft, weshalb der Beschwerdeführerin ein aktuelles Rechtsschutzinteresse fehlt. Ihr wurde jedoch die Hälfte der Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens auferlegt. Sodann musste sie bereits mehrfach wegen unzulässiger Ausübung der Prostitution verzeigt werden. Weiter stellen sich vorliegend Fragen im Zusammenhang mit der angemessenen Begründung einer polizeilichen Wegweisungs- und Fernhalteverfügung. Die Beantwortung der Frage, ob die Anordnung der vorliegenden Massnahmen bzw. die Abweisung des Rekurses gerechtfertigt war, ist damit auch im Hinblick auf weitere mögliche zukünftige Fälle von erheblichem Interesse. Auf die Beschwerde ist folglich einzutreten (E. 1.2). Die Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 7. November 2012 ist unzureichend begründet, da sie weder einen Bezug zu einem der in § 33 lit. a bis e PolG aufgeführten Tatbestände herstellte, noch darlegte, inwiefern das der Beschwerdeführerin vorgeworfene Verhalten gerade ein sechstägiges Rayonverbot rechtfertigte. Angesichts des Eingriffs in die Bewegungsfreiheit der Beschwerdeführerin und in ihr Recht auf Achtung des Privatlebens waren an die Begründungsdichte höhere Ansprüche zu stellen (E. 4.1). Die Verfügung vom 7. November 2012 erweist sich als unverhältnismässig, da keine Einschränkungen oder Ausnahmen hinsichtlich des Betretverbots und des Aufenthalts innerhalb des Rayons festgehalten wurden. Nachdem die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf das Ansprechen von Passanten und das aufreizende Gebaren der Beschwerdeführerin zurückzuführen ist, wäre es möglicherweise bereits ausreichend gewesen, ihr lediglich das entsprechende Verhalten im bezeichneten Gebiet zu untersagen (E. 4.3.2). Das mit Verfügung vom 12. November 2012 angeordnete Rayonverbot wurde einzig damit begründet, dass die Beschwerdeführerin die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet habe, indem sie die Wegweisung vom 7. November 2012 missachtete. Die Verfügung vom 7. November 2012 war allerdings nicht genügend begründet und in der Sache mangels Einschränkungen bezüglich des Wohnorts unverhältnismässig. Folgerichtig kann der Beschwerdeführerin nicht ein Verstoss gegen dieses rechtswidrige Rayonverbot vorgeworfen werden, nur weil sie in der fraglichen Zeit vor ihrem Zuhause angetroffen wurde. Damit erweist sich auch die Verfügung vom 12. November 2012 als unrechtmässig (E. 5). Gutheissung der Beschwerde.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2012.00769 Urteil der 3. Kammer vom 24. Januar 2013 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Bea Rotach,

Verwaltungsrichter Martin Kayser, Gerichtsschreiber Cyrill Bienz. In Sachen A, Beschwerdeführerin, gegen Stadtpolizei B, Beschwerdegegnerin, betreffend Fernhaltemassnahmen nach §§ 33 f. PolG GW120005, hat sich ergeben: I. Mit Verfügung vom 7. November 2012 untersagte die Stadtpolizei von B A gestützt auf die §§ 33 f. des Polizeigesetzes vom 23. April 2007 (PolG), ein bestimmtes, näher bezeichnetes Gebiet im Quartier C der Stadt B für die Zeit vom 7. November 2012, 10.50 Uhr, bis zum 13. November 2012, 10.50 Uhr, zu betreten und sich darin aufzuhalten. Einem allfälligen Rekurs wurde die aufschiebende Wirkung entzogen. A wurde zudem darauf hingewiesen, dass die Nichtbeachtung des Verbots eine Bestrafung wegen Ungehorsams gegen amtliche Verfügungen gemäss Art. 292 des Strafgesetzbuchs (StGB) zur Folge habe. Sodann untersagte die Stadtpolizei von B A mit Verfügung vom 12. November 2012, das gleiche Gebiet für die Zeit vom 12. November 2012, 12.05 Uhr, bis zum 26. Dezember 2012, 12.05 Uhr, zu betreten und sich darin aufzuhalten. Für den Fall, dass sich der Wohn- oder Arbeitsort innerhalb des bezeichneten Gebiets befinde, dürfe das betroffene Gebiet auf dem direkten Arbeitsweg sowie auf dem direkten Weg zu bzw. vom Wohnort betreten werden. Bei Nichtbeachten des Rayonverbots wurde wiederum eine Bestrafung nach Art. 292 StGB angedroht. II. A gelangte am 12. November 2012 an das Zwangsmassnahmengericht des Bezirksgerichts B und ersuchte um Aufhebung der Verfügungen vom 7. November 2012 und 12. November 2012. Am 19. November 2012 hörte das Zwangsmassnahmengericht A an. Noch am selben Tag schrieb es das Gesuch um Aufhebung der Verfügung vom 7. November 2012 sinngemäss als gegenstandslos geworden ab. Das Gesuch um Aufhebung des mit Verfügung vom 12. November 2012 angeordneten Rayonverbots wies es ab und ordnete die Fortdauer desselben bis zum 26. November 2012 an. Die Verfahrenskosten auferlegte das Zwangsmassnahmengericht zur Hälfte A. III. Daraufhin erhob A am 23. November 2012 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, die Verfügung des Zwangsmassnahmengerichts vom 19. November 2012 sei aufzuheben und es seien ihr die entstandenen Kosten zu erlassen. Mit Beschwerdeantwort vom 3. Dezember 2012 beantragte die Stadtpolizei von B, die Beschwerde sei vollumfänglich abzuweisen und die Verfügung vom 19. November 2012 zu bestätigen. Gleichentags verzichtete das Zwangsmassnahmengericht auf Vernehmlassung, ohne einen Antrag in der Sache zu stellen. A liess sich in der Folge nicht mehr vernehmen. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Gemäss § 34 Abs. 4 PolG können Wegweisungs- und Fernhaltemassnahmen innert fünf Tagen nach ihrer Mitteilung beim Haftrichter angefochten werden. Im Übrigen gelten für das Verfahren sinngemäss die Bestimmungen des Gewaltschutzgesetzes vom 19. Juni 2006 (GSG). Nach § 11a desselben können haftrichterliche Entscheide innert fünf Tagen mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Letzteres ist demnach zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. 1.2 Da die strittigen Massnahmen bis zum 13. November 2012 bzw. – nach dem vorinstanzlichen Entscheid – bis zum 26. November 2012 befristet waren und mangels aufschiebender Wirkung der dagegen gerichteten Rechtsmittel (vgl. § 34 Abs. 4 PolG in Verbindung mit § 11a Abs. 2 GSG) sofort vollzogen wurden, ist fraglich, ob die Beschwerdeführerin an der Überprüfung der Verfügung der Vorinstanz heute noch ein hinreichendes Rechtsschutzinteresse hat. 1.2.1 Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung hat. Das geltend gemachte Interesse muss aktuell sein. Fällt das aktuelle Rechtsschutzinteresse während der Hängigkeit des Verfahrens dahin, so ist dieses grundsätzlich als gegenstandslos geworden

abzuschreiben (vgl. Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 21 N. 25, § 28 N. 13, § 63 N. 3). Ein aktuelles praktisches Rechtsschutzinteresse fehlt insbesondere dann, wenn der geltend gemachte Nachteil auch bei Gutheissung der Beschwerde nicht mehr behoben werden könnte. Vom Erfordernis des aktuellen Rechtsschutzinteresses kann jedoch ausnahmsweise abgesehen und dementsprechend gleichwohl eine Anspruchsprüfung vorgenommen werden, wenn die mit der Beschwerde aufgeworfenen Fragen (kumulativ) sich jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnten, wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung an ihrer Beantwortung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht und wenn sie im Einzelfall kaum je rechtzeitig überprüft werden könnten (vgl. RB 2007 Nr. 10 E. 1.3; BGE 138 II 42 E. 1.3; BGE 131 II 670 E. 1.2; Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 25).

1.2.2 Die im Polizeigesetz vorgesehenen Wegweisungs- und Fernhalte-massnahmen sind auf 14 Tage befristet, weshalb ihre Überprüfung im Beschwerdeverfahren in aller Regel nicht vor ihrer Beendigung stattfinden kann. Dieser Umstand erfordert allerdings nicht zwingend einen generellen Verzicht auf ein aktuelles Rechtsschutzinteresse im Bereich solcher Massnahmen. Im Hinblick auf eine allfällige Haftungsklage oder ein Strafverfahren nach Art. 292 StGB besteht jedenfalls kein Bedarf nach einer vorgängigen Beurteilung, denn beide Verfahren setzen keinen Rechtsmittelentscheid über die als widerrechtlich gerügten Massnahmen voraus. § 21 Abs. 1 des Haftungsgesetzes vom 14. September 1969 (Haftungsg), wonach die Gesetzmässigkeit formell rechtskräftiger Verfügungen nicht überprüft werden darf, steht dem nicht entgegen, weil die Verfahrensabschreibung zufolge Gegenstandslosigkeit gerade keine Rechtskraft der zu überprüfenden Anordnungen zur Folge hat (Kölz/Bosshart/Röhl, § 28 N. 18, § 63 N. 3). Auch der Strafrichter darf die Grundverfügung frei überprüfen, wenn eine Beschwerde an das Verwaltungsgericht nicht möglich war (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich etc. 2010, Rz. 78; BGr, 13. Juni 2008, 6B_109/2008, E. 2.1; BGE 129 IV 246 E. 2). Demnach ist im Einzelfall zu entscheiden, ob und inwieweit die strittige Wegweisungs- oder Fernhalte-massnahme entweder für einen Beschwerdeführer oder eine Beschwerdeführerin selber oder für andere potenziell Betroffene derart exemplarisch ist, dass sich die bei ihrer Überprüfung aufgeworfenen Fragen jederzeit in vergleichbarer Weise stellen können und an ihrer Beantwortung insbesondere im Interesse der künftigen rechtmässigen Handhabung des polizeilichen Instruments ein genügendes öffentliches Interesse besteht (vgl. VGr, 3. Dezember 2009, VB.2009.00523, E. 1.2.2). Im vorliegenden Fall kann der Beschwerdeführerin zwar insofern kein Vorteil aus einer Gutheissung ihrer Beschwerde erwachsen, als die polizeilichen Massnahmen zum heutigen Zeitpunkt nicht mehr in Kraft sind. Der Beschwerdeführerin wurde jedoch die Hälfte der Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens auferlegt. Zu berücksichtigen ist sodann, dass sie offenbar bereits mehrfach wegen unzulässiger Ausübung der Prostitution bzw. Widerhandlungen gegen die Vorschriften über die Strassenprostitution verzeigt werden musste. Weiter stellen sich vorliegend auch Fragen im Zusammenhang mit der angemessenen Begründung einer polizeilichen Wegweisungs- und Fernhalteverfügung. Die Beantwortung der Frage, ob die Anordnung der vorliegenden Massnahmen bzw. die Abweisung des Rekurses gerechtfertigt war, ist damit auch im Hinblick auf weitere mögliche zukünftige Fälle von erheblichem Interesse. Auf die Beschwerde ist folglich einzutreten.

1.3 Hinsichtlich der Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 7. November 2012 erwog die Vorinstanz, das entsprechende Rayonverbot sei nur bis zum 13. November 2012 verfügt worden, weshalb die

Beschwerdeführerin zum "jetzigen" Zeitpunkt (19. November 2012) dadurch nicht mehr beschwert sei. Die Verfügung bilde daher nicht mehr Gegenstand des Verfahrens. Sinngemäss schrieb die Vorinstanz damit das Gesuch der Beschwerdeführerin um Aufhebung der entsprechenden Verfügung als gegenstandslos geworden ab (vorn E. II.). Entsprechend den Ausführungen in E. 1.2 und da Gegenstand eines Rechtsmittelverfahrens ist, was Gegenstand des angefochtenen Entscheids war bzw. nach richtiger Gesetzesanwendung hätte sein sollen (vgl. RB 1983 Nr. 5; Kölz/Bosshart/Röhl, § 52 N. 3), ist vorliegend auch die Rechtmässigkeit der Verfügung vom 7. November 2012 zu beurteilen. 2. Die Beschwerdegegnerin begründete sowohl die Verfügung vom 7. November 2012 als auch diejenige vom 12. November 2012 im Wesentlichen damit, dass die Beschwerdeführerin an einem Ort in B, wo dies untersagt sei, der Prostitution nachgegangen sei. Die Beschwerdeführerin bestreitet dies.

E. 3.1

Gemäss § 33 PolG darf die Polizei eine Person unter anderem dann von einem Ort wegweisen oder für längstens 24 Stunden fernhalten, wenn diese oder eine Ansammlung von Personen, der sie angehört, die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet (lit. a). Widersetzt sich eine Person der angeordneten Wegweisung oder Fernhaltung, darf die Polizei sie zu einer Polizeidienststelle bringen und ihr dort mittels Verfügung verbieten, den betreffenden Ort zu betreten (§ 34 Abs. 1 PolG). In besonderen Fällen, namentlich wenn eine Person wiederholt von einem Ort weggewiesen oder ferngehalten werden musste, darf die Polizei das Verbot unter Androhung der Straffolgen von Art. 292 StGB für höchstens 14 Tage verfügen (§ 34 Abs. 2 PolG).

E. 3.2

Die polizeiliche Massnahme der Wegweisung und Fernhaltung nach den §§ 33 und 34 PolG setzt grundsätzlich eine bestimmte Situation voraus, die sich in bestimmten Zusammenhängen belästigend, gefährdend oder behindernd auswirkt. Während § 33 PolG aufzählt, unter welchen Voraussetzungen eine formlose Wegweisung und Fernhaltung für 24 Stunden angeordnet werden darf, regelt § 34 PolG in Abs. 1 und 2 zwei Eskalationsstufen der Massnahme, die Wegweisung und Fernhaltung mit formeller Verfügung und die – ebenfalls förmliche – Wegweisung und Fernhaltung unter Strafandrohung für längstens 14 Tage (vgl. Weisung des Regierungsrats zum PolG in ABI 2006, S. 856 ff., S. 901 f.). Für beide verschärften Formen der Massnahme werden zusätzliche Umstände vorausgesetzt, bei § 34 Abs. 1 PolG ein Widersetzen der betroffenen Person und bei § 34 Abs. 2 PolG ein besonderer Fall, namentlich wenn die betroffene Person bereits wiederholt von einem Ort weggewiesen oder ferngehalten werden musste. Der besondere Fall im Sinn von § 34 Abs. 2 PolG bedingt demnach vorab, dass eine der Voraussetzungen gemäss § 33 PolG für die Anordnung einer 24-stündigen formlosen Fernhaltungsmassnahme vorliegt. Sowohl die gesetzliche Systematik als auch der Hinweis, dass ein besonderer Fall namentlich bei wiederholter Wegweisung und Fernhaltung einer Person vorliegt, verbieten es jedenfalls, den besonderen Fall als eigenständige Fallkategorie ausserhalb der lit. a bis e von § 33 PolG zu qualifizieren. In der polizeilichen Verfügung betreffend eine über 24 Stunden hinausgehende Fernhaltungsmassnahme nach § 34 Abs. 2 PolG ist daher einerseits glaubhaft zu machen, dass einer der in § 33 PolG aufgezählten Tatbestände bestand und andererseits zu begründen, welche besonderen Umstände ein über 24 Stunden hinausgehendes und unter Strafandrohung verfügbares Rayonverbot rechtfertigen (vgl. VGr, 3. Dezember 2009, VB.2009.00523, E. 4.1).

E. 4.1

Die Beschwerdegegnerin hielt in der Verfügung vom 7. November 2012 fest, dass die Beschwerdeführerin der unzulässigen Strassenprostitution nachgegangen sei, indem sie – wie von einem Polizeibeamten beobachtet worden sei – vor einer Bar männliche Passanten angesprochen habe. Es liege "darum" ein besonderer Fall im Sinn von § 34 Abs. 2 PolG vor. Die Beschwerdegegnerin stellte jedoch weder einen Bezug zu einem der in § 33 lit. a bis e PolG aufgeführten Tatbestände her, noch begründete sie, inwiefern das der Beschwerdeführerin vorgeworfene Verhalten gerade ein sechstägiges Rayonverbot rechtfertigte. Die Begründung der Verfügung vom 7. November 2012 erfüllt damit die in E. 3.2 genannten Voraussetzungen nicht. Zwar hängen die Ansprüche an die Begründungsdichte (auch) von der mit der Sache befassten Instanz ab und sind im Allgemeinen keine allzu hohen Anforderungen an die Begründung erstinstanzlicher Anordnungen zu stellen (vgl. VGr, 23. Juni 2011, VB.2011.00223, E. 4.3; Kölz/Bosshart/Röhl, § 10 N. 48). Zu beachten ist vorliegend allerdings, dass die Wegweisungs- und Fernhaltmassnahme einen Eingriff in die Bewegungsfreiheit der Beschwerdeführerin gemäss Art. 10 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) sowie ihres Rechts auf Achtung ihres Privatlebens gemäss Art. 13 Abs. 1 BV darstellte (vgl. BGE 132 I 49 E. 5.2, mit Hinweisen auf weitere Bundesgerichtsentscheide; vgl. unten E. 4.3.2), der angesichts der ihr auferlegten Pflichten nicht mehr als geringfügig angesehen werden kann: Einerseits wurde das Rayonverbot für mehrere Tage verfügt, andererseits wurden in der Verfügung vom 7. November 2012 – anders als in derjenigen vom 12. November 2012 – auch keine Einschränkungen bzw. Ausnahmen hinsichtlich des Betretverbots und des Aufenthalts im bezeichneten Gebiet festgehalten (vgl. vorn E. I.). An die Begründung waren deshalb höhere Ansprüche zu stellen, und diese hätte ausführlicher, differenzierter und sorgfältiger ausfallen müssen (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 10 N. 41; VGr BE, BVR 2009, S. 385, E. 4.4.1). Erforderlich sind zudem stets einzelfall- und insbesondere personenbezogene Ausführungen. Werden standardisierte Formulare und Textbausteine verwendet, wie dies die Beschwerdegegnerin offenbar tut, ist daher stets Vorsicht geboten (vgl. VGr BE, BVR 2009, S. 385, E. 4.4.1 f.; Daniel Moeckli/Raphael Keller, Wegweisungen und Rayonverbote, Sicherheit & Recht 3/2012, S. 238).

E. 4.2

Die Beschwerdegegnerin begründete ihre Verfügung erst im Rekurs- und Beschwerdeverfahren. Im Rekursverfahren machte sie im Wesentlichen geltend, dass sie die Wegweisung deshalb ausgesprochen habe, da die Beschwerdeführerin fast täglich beim Ausüben der illegalen Strassenprostitution angetroffen wurde. Ausserdem verwies die Beschwerdegegnerin in allgemeiner Weise auf § 33 PolG. Auf den Tatbestand der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Sinn von lit. a der genannten Bestimmung verwies die Beschwerdegegnerin dagegen erst im Beschwerdeverfahren. Diese nachträglichen Vorbringen genügen jedoch den soeben dargelegten verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Begründung grundrechtsrelevanter Massnahme freilich nicht. Der Anspruch auf eine zureichende Begründung verwaltungsrechtlicher Massnahmen ergibt sich unter anderem aus dem Gehörsanspruch in Art. 29 Abs. 2 BV. Dessen Verletzung bewirkt aufgrund seiner formellen Natur im Regelfall die Aufhebung des angefochtenen Entscheids und die Rückweisung an die Instanz, die die Verletzung verursachte. Im vorliegenden Fall gilt es zu beachten, dass die angefochtene Massnahme keine Rechtswirkungen mehr zeigt und sie allein aufgrund der

präjudiziellen Bedeutung der Sache beurteilt wird (vorn E. 1.2). Eine Rückweisung an die Beschwerdegegnerin würde damit keinen Sinn machen. Aufgrund der präjudiziellen Bedeutung des vorliegend zu beurteilenden Falls ist es vielmehr angezeigt, die Verfügung auch in materiell-rechtlicher Hinsicht zu beurteilen, obwohl sie an sich, wie soeben dargelegt, bereits aus allein formell-rechtlichen Gründen aufzuheben ist. Letzteres rechtfertigt sich umso mehr, als die Verfügung vom 12. November 2012, die ebenfalls Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits bildet, auf der Verfügung vom 7. November 2012 basiert bzw. mit ihr in einem inneren Sachzusammenhang steht (vgl. E. 5).

E. 4.3

Damit ist im Folgenden die materiell-rechtliche Rechtmässigkeit der Verfügung vom 7. November 2012 zu beurteilen. Diesbezüglich ist zunächst zu beanstanden, dass die Beschwerdegegnerin offenbar bereits aufgrund der der Beschwerdeführerin vorgeworfenen Strassenprostitution von einem besonderen Fall im Sinn von § 34 Abs. 2 PolG ausging. Nach dem Gesagten bedarf es hierzu allerdings sowohl des Vorliegens eines der Tatbestände von § 33 PolG als auch eines zusätzlichen Umstands, der zur Verschärfung der Massnahme berechtigt (vgl. vorn E. 3.2).

E. 4.3.1

Die Beschwerdeführerin machte geltend, sie sei am 7. November 2012 als "Privatperson" unterwegs gewesen und habe nicht mit Männern über sexuelle Dienstleistungen gesprochen. Es gebe keine "handfesten Beweise" dafür, dass sie der Sexarbeit nachgegangen sei. Ein strikter Beweis ist jedoch auch nicht erforderlich. Wie erwähnt, gelten für das Verfahren der Wegweisungs- und Fernhaltungsmassnahmen nach § 34 Abs. 4 PolG ausdrücklich die Bestimmungen des GSG sinngemäss. Nach dem für den haftrichterlichen Entscheid massgebenden § 10 Abs. 1 dieses Gesetzes weist das zuständige Gericht das Gesuch um Aufhebung der Schutzmassnahme ab oder heisst das Gesuch um Verlängerung der Massnahme gut, wenn der Fortbestand der Gefährdung glaubhaft ist (vgl. VGr, 3. Dezember 2009, VB.2009.00523, E. 3.3). Die Ausführungen im Rapport des Polizeibeamten vom 15. November 2012, wonach die Beschwerdeführerin an der D-Strasse nach Freiern Ausschau gehalten habe, sich vorbeilaufenden Männer aufreizend zur Schau gestellt und diese angesprochen und mit Handzeichen auf sich aufmerksam gemacht habe, erscheinen nicht unglaubhaft und genügen zum Nachweis des ihr vorgeworfenen Verhaltens (vgl. Moeckli/Keller, S. 239, mit Hinweisen). Sodann ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts der Begriff der öffentlichen Sicherheit und Ordnung weit auszulegen. In einem Fall, in dem ein grössere Gruppe von Personen bei mehreren Passanten Anstoss erregte oder gar Gefühle der Verunsicherung und Angst provozierte, bejahte das Bundesgericht ein öffentliches Interesse an der Fernhaltung der Störer (vgl. BGE 132 I 49 E. 7.1). Da die Beschwerdeführerin der Strassenprostitution in einem Gebiet nachging, in dem dies nicht zulässig war (vgl. Art. 22 Abs. 1 PGVO und Art. 3 Abs. 1 und 2 des Beschlusses des Stadtrats B vom 17. Juli 1991), und sich ihre Vorgehensweise offensichtlich auf den öffentlichen Raum benützende Personen auswirkte, kann ihr Verhalten entgegen ihrer Ansicht deshalb als Gefährdung der öffentlichen Ordnung im Sinn von § 33 lit. a PolG angesehen werden. Insofern ist die Verfügung vom 7. November 2012 nicht zu beanstanden.

E. 4.3.2

Eine Einschränkung eines Grundrechts, wie sie vorliegend gegeben ist (vgl. vorn E. 4.1), hat den Anforderungen von Art. 36 BV zu genügen. Der Kerngehalt der Bewegungsfreiheit der Beschwerdeführerin wurde offensichtlich nicht angetastet, und beim Polizeigesetz handelt es sich um ein Gesetz im formellen Sinn, das auch schwerwiegende Einschränkungen rechtfertigen kann. Das öffentliche Interesse am Rayonverbot besteht in der Unterbindung der von der Beschwerdeführerin verursachten Gefährdung der öffentlichen Ordnung. Darüber hinaus muss eine Wegweisungs- oder Fernhaltmassnahme jedoch auch verhältnismässig sein. Eine solche ist damit nur dann zulässig, wenn sie geeignet, erforderlich und zumutbar ist (vgl. § 10 PolG; BGE 132 I 49 E. 7.2; Moeckli/Keller, S. 242 ff.). Während in Bezug auf die Geeignetheit des Rayonverbots zur Wiederherstellung oder Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung in dem festgelegten Gebiet keine Zweifel bestehen, ergeben sich solche im Zusammenhang mit den beiden letztgenannten Voraussetzungen. Eine polizeiliche Massnahme ist dann erforderlich, wenn sie in zeitlicher, örtlicher, persönlicher und sachlicher Hinsicht nicht weiter geht, als es der polizeiliche Zweck gebietet (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich etc. 2010, Rz. 2479). Es darf mithin keine mildere Massnahme möglich sein, die zur Zielerreichung ebenfalls geeignet wäre (vgl. § 10 Abs. 2 PolG). Wie erwähnt, wurden in der Verfügung vom 7. November 2012 keine Einschränkungen oder Ausnahmen hinsichtlich des Betretverbots und des Aufenthalts innerhalb des Rayons festgehalten. Nachdem die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf das Ansprechen von Passanten und das aufreizende Gebaren der Beschwerdeführerin zurückzuführen ist, wäre es allerdings möglicherweise bereits ausreichend gewesen, ihr lediglich das entsprechende Verhalten im bezeichneten Gebiet zu untersagen. So hatten sich in dem BGE 132 I 49 zugrundeliegenden Fall verschiedene Personen im Bahnhof Bern in Gruppen zusammengefunden und dort erheblich Alkohol getrunken, eine grosse Unordnung hinterlassen und grossen Lärm verursacht. Die Stadtpolizei Bern verbot diesen Personen gestützt auf den § 33 PolG entsprechenden Art. 29 lit. b des Polizeigesetzes des Kantons Bern jedoch nur, sich in einem bestimmten Bereich in Personenansammlungen aufzuhalten, in denen Alkohol konsumiert werde. Dass eine entsprechende Einschränkung vorliegend nicht gleich erfolgversprechend oder gar unmöglich gewesen wäre, machte die Beschwerdegegnerin jedenfalls nicht geltend. Das gegenüber der Beschwerdeführerin verfügte Rayonverbot kann daher in sachlicher Hinsicht nicht als erforderlich angesehen werden. Weiter ist zu berücksichtigen, dass die Beschwerdeführerin ihren Wohnsitz in dem vom Rayonverbot betroffenen Gebiet hat. Da die Massnahme auch diesbezüglich keine Ausnahme vorsah, war es ihr somit faktisch verboten, sich während der angeordneten sechs Tage in ihrer Wohnung aufzuhalten. Dadurch wurde nicht nur ihre Bewegungsfreiheit beeinträchtigt. Dies stellte auch einen schweren Eingriff in ihr Recht auf Achtung des Privatlebens gemäss Art. 13 Abs. 1 BV dar (vgl. VGr, 28. August 2012, VB.2012.00472, E. 4.1, mit Hinweisen), der durch das verfolgte Ziel der Aufrechterhaltung der von der Beschwerdeführerin nicht in erheblichem Mass gefährdeten öffentlichen Ordnung nicht als gerechtfertigt angesehen werden kann (vgl. § 3 Abs. 1 PolG). Das Rayonverbot war damit in der angeordneten Form auch nicht zumutbar.

E. 5

Das mit Verfügung vom 12. November 2012 angeordnete Rayonverbot wurde einzig damit begründet, dass die Beschwerdeführerin die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet habe, indem sie die Wegweisung vom 7. November 2012 missachtet habe. Erst im Rapport

vom 15. November 2012 ergänzte die Beschwerdegegnerin, die Beschwerdeführerin sei auch am 12. November 2012 der illegalen Strassenprostitution nachgegangen. Die Verfügung vom 7. November 2012 war allerdings nicht genügend begründet und in der Sache mangels Einschränkungen bezüglich des Wohnorts unverhältnismässig. Folgerichtig kann der Beschwerdeführerin nicht ein Verstoss gegen dieses rechtswidrige Rayonverbot vorgeworfen werden, nur weil sie in der fraglichen Zeit vor ihrem Zuhause angetroffen wurde. Damit erweist sich auch die Verfügung vom 12. November 2012 als nicht rechtmässig.

E. 6.1

Die Verfügung vom 7. November 2012 erfüllt die Anforderungen an die Begründung für eine gestützt auf §§ 33 f. PolG erlassene Massnahme nicht. Das angeordnete Rayonverbot versties überdies gegen das Verhältnismässigkeitsgebot. Somit ist auch die Verfügung vom 12. November 2012 als unrechtmässig zu beurteilen. Diese beiden Verfügungen und der vorinstanzliche Entscheid vom 19. November 2012 sind daher in Gutheissung der Beschwerde aufzuheben. Dass die Beschwerdeführerin von den Rayonverboten inzwischen nicht mehr betroffen ist, ist dabei unerheblich (vgl. BGE 123 I 49 E. 3e). Die Kosten des Rekursverfahrens sind der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen.

E. 6.2

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten des vorliegenden Verfahrens der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Parteientschädigungen wurden keine beantragt.

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