

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00372 vom 4. August 2016

ZH Verwaltungsgericht, 2016-08-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2016.00372

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00372 du 4 août 2016

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00372 del 4 agosto 2016

Regeste

Meldeauflage | Meldeauflage wegen Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen. Bei der Beurteilung von polizeilichen Massnahmen gemäss dem Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen sind die Erkenntnisse aus dem konnexen Strafverfahren zu berücksichtigen. Hierfür kann das Verwaltungsgericht die Akten des Strafverfahrens beiziehen und zwar schon vor dem rechtskräftigen Abschluss des Strafverfahrens. Eine rechtskräftige strafrechtliche Verurteilung wird für den Nachweis gewalttätigen Verhaltens im Sinn von Art. 3 des Konkordats nicht verlangt. Die der angefochtenen Meldeauflage zugrunde gelegte Sachverhaltsdarstellung wird durch die Aussagen des Beschwerdeführers im Strafverfahren und das in den Akten vorhandene Bildmaterial im Wesentlichen bestätigt. Aus den polizeilichen Anzeigerapporten und den bisherigen Untersuchungen der Staatsanwaltschaft kommt ein nach Art. 3 des Konkordats hinreichender Verdacht gewalttätigen Verhaltens zum Ausdruck (E. 4.3). Im vorliegenden Fall sind die Voraussetzungen zum Erlass einer Meldeauflage erfüllt. Insbesondere handelt es sich bei den dem Beschwerdeführer nachgewiesenen Gewalttätigkeiten nicht mehr um leichte Delikte, für welche nach dem neuen Konkordatsrecht noch ein Rayonverbot als mildeste Massnahme auszusprechen wäre. Dem Beschwerdeführer werden strafbare Handlungen gegen Leib und Leben sowie den öffentlichen Frieden vorgeworfen, welche die Intensität von blossen Tätlichkeiten überschreiten und daher eine Meldeauflage erfordern. Auch in zeitlicher Hinsicht bewegt sich die angeordnete Meldeauflage im Ermessen der Beschwerdegegnerin und der Vorinstanz. Aus inhaltlicher Sicht schränkt die bisherige Umsetzung der Meldeauflage durch die Beschwerdegegnerin, welche bei sämtlichen Auswärtsspielen zwei Meldezeiten vorschreibt, die Bewegungsfreiheit des Beschwerdeführers teilweise übermässig ein. Die Beschwerdegegnerin erkennt in ihrer Beschwerdeantwort jedoch selbst eine mildere Vorgehensweise, mit welcher die Ziele des Konkordats erreicht werden können. Eine Anpassung der Meldeauflage ist dazu nicht erforderlich (E. 5.3). Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2016.00372 Urteil des Einzelrichters vom 7. Oktober 2016 Mitwirkend: Verwaltungsrichter Rudolf Bodmer, Gerichtsschreiberin Danielle Schneider. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Stadtpolizei Zürich, Kommissariat Lagezentrum und Operationen, Beschwerdegegnerin, betreffend Meldeauflage, hat sich ergeben: I. A. A, geboren 1985, wird von der Stadtpolizei Zürich beschuldigt, anlässlich des Fussballspiels zwischen dem Grasshopper Club Zürich (GCZ) und dem BSC Young Boys am 26. April 2015 im Stadion Letzigrund in Zürich gleichgesinnte Fans des GCZ

angegriffen und mehrfach mit Fusstritten und Faustschlägen gegen Kopf und Rücken traktiert zu haben. Weiter wird ihm vorgeworfen, am 8. August 2015 anlässlich des Fussballspiels zwischen dem GCZ und dem FC Lugano im Stadion Letzigrund an einer Zusammenrottung von Anhängern des GCZ gegen die Risikofans des FC Lugano teilgenommen und mehrere Flaschen, einen unbekanntes Gegenstand sowie einen holzähnlichen Pfosten in Richtung der gegnerischen Fans geworfen zu haben. Gegen A wurde ein Strafverfahren wegen Landfriedensbruchs (Art. 260 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 [StGB]), versuchter einfacher Körperverletzung (Art. 123 Ziff. 2 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 22 StGB) sowie Angriffs (Art. 134 StGB) eingeleitet. B. Mit Verfügung vom 26. Januar 2016 ordnete die Stadtpolizei Zürich als Folge dieser Geschehnisse eine Meldeauflage für den Zeitraum vom 6. Februar 2016 bis zum 31. Dezember 2017 an (Dispositiv-Ziff. 1). A wurde verpflichtet, sich zu den gemäss einem separaten Verzeichnis definierten Zeitpunkten bei der Regionalwache City der Stadtpolizei Zürich persönlich zu melden (Dispositiv-Ziff. 2); unter Androhung der Ungehorsamsstrafe nach Art. 292 StGB (Dispositiv-Ziff. 3). Schliesslich wurde festgehalten, dass einem allfälligen Rechtsmittel keine aufschiebende Wirkung zukomme (Dispositiv-Ziff. 4). II. Gegen diese Anordnung erhob A am 25. Februar 2016 Beschwerde beim Zwangsmassnahmengericht des Bezirksgerichts Zürich. Mit Zwischenverfügung vom 29. Februar 2016 wies das Zwangsmassnahmengericht den prozessualen Antrag um Gewährung der aufschiebenden Wirkung ab. Am 24. Mai 2016 wies es die Beschwerde sodann auch in materiell-rechtlicher Hinsicht ab und bestätigte die von der Stadtpolizei Zürich angeordnete Meldeauflage vom 26. Januar 2016 (Dispositiv-Ziff. 1). Die Gerichtskosten von Fr. 500.- wurden A auferlegt (Dispositiv-Ziff. 2 und 3). Ausserdem wurde er verpflichtet, der Stadtpolizei Zürich eine Parteientschädigung von Fr. 300.- zu bezahlen (Dispositiv-Ziff. 4). Im Übrigen entzog das Zwangsmassnahmengericht einem allfälligen Rechtsmittel die aufschiebende Wirkung (Dispositiv-Ziff. 6). III. Dagegen gelangte A mit Beschwerde vom 27. Juni 2016 an das Verwaltungsgericht und beantragte, die Verfügung des Zwangsmassnahmengerichts des Bezirksgerichts Zürich vom 24. Mai 2016 sowie die Meldeauflage der Stadtpolizei Zürich vom 26. Januar 2016 – unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zuzüglich Mehrwertsteuer) zulasten des Staates – ersatzlos aufzuheben. Eventualiter sei statt der Meldeauflage ein Rayonverbot zu erlassen, welches verhältnismässig auszugestalten sei. Subeventualiter machte er geltend, dass die Meldeauflage vom 26. Januar 2016 abzuändern sei und die zeitliche Dauer der Auflage auf maximal bis und mit 26. Januar 2017 zu beschränken sowie die beiden Kontrollzeiten bei Auswärtsspielen auf eine Meldung während der Spielpause zu reduzieren seien. Das Zwangsmassnahmengericht des Bezirksgerichts Zürich verzichtete am 30. Juni 2016 auf eine Vernehmlassung. Mit Beschwerdeantwort vom 27. Juli 2016 beantragte die Stadtpolizei Zürich die Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten von A. Dieser verzichtete am 3. August 2016 – unter Vorbehalt allfälliger Noven – auf eine weitere Stellungnahme. Mit Präsidialverfügung vom 15. September 2016 wurde A Frist angesetzt, um sich zu den beigezogenen Straftaten der Staatsanwaltschaft Zürich-Limmat (Geschäftsnummer 01), insbesondere zum Vorfall vom 26. April 2015, zu äussern. Dieser Aufforderung kam A am 29. September 2016 nach, wobei er an den gestellten Rechtsbegehren vollumfänglich festhielt. Der Einzelrichter erwägt: 1. Die vorliegend angefochtene Verfügung betrifft eine Meldeauflage im Sinn von Art. 6 des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 (im Folgenden: Konkordat). Der Text des Konkordats, dem auch

der Kanton Zürich beigetreten ist, findet sich im Anhang des Gesetzes vom 18. Mai 2009 über den Beitritt zum Konkordat (LS 551.19). Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung von Beschwerden gegen Entscheide erstinstanzlicher Gerichte betreffend Massnahmen nach Art. 4 – 9 des Konkordats zuständig (§ 43 Abs. 1 lit. c des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG]). Der vorliegende Fall ist einzelrichterlich zu beurteilen, da ihm keine grundsätzliche Bedeutung zukommt (§ 38b Abs. 1 lit. d Ziff. 4 und § 38b Abs. 2 VRG).

2. 2.1 Das Konkordat stellt spezifisches Polizeirecht dar. Es ist auf die besondere Erscheinung der Gewalt an Sportveranstaltungen ausgerichtet und bezweckt, mit speziellen kaskadenartig aufeinander abgestimmten Massnahmen wie Rayonverboten, Meldeauflagen und Polizeigewahrsam solche Gewalttaten zu verhindern und auf diese Weise eine friedliche Durchführung von grossen Sportanlässen zu ermöglichen. Dabei steht die Prävention im Vordergrund. Die im Konkordat vorgesehenen Massnahmen sollen der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch Gewalttaten unterschiedlichster Art entgegenwirken (BGE 140 I 2 E. 5.1 und E. 6.1; 137 I 31 E. 3 und E. 4.3). Art. 2 des Konkordats enthält eine nicht abschliessende Aufzählung von Verhaltensweisen, welche als gewalttätig einzustufen sind. Bei allen darin genannten Strafbestimmungen ist die Anwendung oder die Androhung von Gewalt das zentrale Tatbestandsmerkmal, wobei Gewalt als Einsatz der physischen Kraft gegen Personen oder Sachen zu verstehen ist (vgl. dazu die Empfehlungen der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren [KKJPD] über die Umsetzung von Massnahmen des Konkordates über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 31. Januar 2014 [Empfehlungen KKJPD], S. 3 f.). Die Konkordatsmassnahmen können unabhängig von einem Strafverfahren angeordnet werden. Auch Personen, die zwar als Gewalttäter erkannt, deswegen jedoch (noch) nicht strafrechtlich verurteilt worden sind, sollen von Sportanlässen ferngehalten werden können. In Art. 3 Abs. 1 des Konkordats wird daher ausgeführt, dass nicht nur gerichtliche Urteile, sondern auch polizeiliche Anzeigen, glaubwürdige Aussagen und Bildmaterial, von den Sportverbänden oder Sportvereinen erlassene Stadionverbote sowie Meldungen ausländischer Behörden ausreichen, um gestützt darauf eine Massnahme zu verfügen (Empfehlungen KKJPD, S. 6).

2.2 Mit einer Meldeauflage soll sichergestellt werden, dass die betroffene Person sich vor, während und nach bestimmten Sportveranstaltungen nicht am Austragungsort aufhält (BGE 140 I 2 E. 12.1). Nach Art. 6 Abs. 1 lit. a des Konkordats kann eine Meldeauflage für eine Dauer von bis zu drei Jahren angeordnet werden, wenn sich eine Person anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen im Sinn von Art. 2 Abs. 1 lit. a und lit. c – j des Konkordats beteiligt hat. Ausgenommen werden Tötlichkeiten als mildeste Form der Gewalt gegen Personen (BGE 140 I 2 E. 12.2; Empfehlungen KKJPD, S. 14; vgl. auch nachfolgend E. 5.3.2).

2.3 Das Verwaltungsgericht ist als Beschwerdeinstanz nach § 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a VRG auf die Prüfung von Rechtsverletzungen, einschliesslich Ermessensmissbrauch, Ermessensüberschreitung und Ermessensunterschreitung beschränkt. Die Angemessenheit der angefochtenen Anordnung kann es grundsätzlich nicht überprüfen.

E. 3.1

Die Vorinstanz erachtete die gegen den Beschwerdeführer angeordnete Meldeauflage vom 26. Januar 2016 als recht- bzw. verhältnismässig. Zwar ging sie davon aus, dass der von der Beschwerdegegnerin behauptete Vorfall vom 26. April 2015 nicht dokumentiert sei, weshalb sie den Sachverhalt in dieser Hinsicht offenliess. Die Vorinstanz war jedoch der

Ansicht, dass der Nachweis gewalttätigen Verhaltens im Sinn von Art. 2 des Konkordats bereits durch die von der Beschwerdegegnerin zur Anzeige gebrachten Geschehnisse vom 8. August 2015 gelungen sei. Aus den Videosequenzen der beigezogenen Strafsakten sei ersichtlich, wie sich der Beschwerdeführer am 8. August 2015 an vorderster Front an den Ausschreitungen beteiligt, sich mit anderen Krawallanten solidarisiert und mehrfach mit grossen Ausholbewegungen Gegenstände – höchstwahrscheinlich Glasflaschen – gegen die Fans des FC Lugano geworfen habe. Durch dieses Verhalten habe der Beschwerdeführer eine Verletzung Dritter in Kauf genommen und die von den Krawallanten begangenen Handlungen wesentlich mitgetragen. Hätte ein Wurfgeschoss eine Drittperson direkt oder nach dem Aufprall durch Glassplitter am Kopf getroffen, hätte dies gravierende Verletzungen zur Folge haben können. Das gewalttätige Verhalten des Beschwerdeführers sei keineswegs von bloss geringfügigem Ausmass, weshalb für ein Rayonverbot kein Raum mehr bestehe. Aufgrund der erkennbar hohen Gewaltbereitschaft des Beschwerdeführers erweise sich die Anordnung einer Meldeauflage im Interesse einer wirksamen Gewaltprävention als adäquate Sanktion. Auch in räumlicher und zeitlicher Hinsicht dränge sich keine Beschränkung der angeordneten Meldeauflage auf.

E. 3.2

In der Beschwerdeschrift vom 27. Juni 2016 stimmte der Beschwerdeführer mit der Vorinstanz zunächst insofern über ein, als er den Vorfall vom 26. April 2015 als nicht dokumentiert bezeichnete und der Beurteilung der strittigen Meldeauflage nur die Geschehnisse vom 8. August 2015 zugrunde legen wollte. Mit Eingabe vom 29. September 2016 räumte der Beschwerdeführer allerdings ein, dass er – wie er in der Zwischenzeit im Strafverfahren vor der Staatsanwaltschaft Zürich-Limmat erklärt habe – auch an den Ereignissen vom 26. April 2015 beteiligt gewesen sei und ein oder zwei Male mit der flachen Hand zugeschlagen habe. Sein Tatbeitrag sei jedoch nicht als gravierend zu qualifizieren. Am 8. August 2015 sei es ebenfalls nur zu Scharmützeln gekommen. Gemäss Polizeirapport sei nicht bekannt, ob es Verletzte gegeben habe. Jedenfalls seien bei der Polizei keine entsprechenden Anzeigen eingegangen. Die Beteiligung des Beschwerdeführers, der sich bei diesem Vorfall offensichtlich im Hintergrund gehalten habe, sei von der Beschwerdegegnerin wie auch der Vorinstanz übertrieben dargestellt worden. Der Beschwerdeführer gestehe zwar zu, einige Gegenstände in Richtung der gegnerischen Fans geworfen zu haben. Es sei jedoch nicht erkennbar, ob es sich dabei um Flaschen gehandelt habe. Es gebe keine Anhaltspunkte dafür, dass er gefährliche Gegenstände verwendet habe. Ohnehin habe er mit seinen Würfeln niemanden getroffen bzw. verletzt. Mit Bezug auf die Ereignisse vom 8. August 2015 könne dem Beschwerdeführer lediglich die "zurückhaltende Teilnahme" an einer öffentlichen Zusammenrottung entgegengehalten werden. Er anerkenne, dass der Vorwurf des Landfriedensbruchs nach Art. 260 StGB verwaltungsrechtlich nachgewiesen sei. Die rechtliche Würdigung der Vorinstanz, welche auch den Vorwurf der versuchten Körperverletzung als gewalttätiges Verhalten im Sinn von Art. 2 des Konkordats qualifiziert habe, sei hingegen unzutreffend. Der blosse Versuch einer Katalogtat werde durch das Konkordat nicht erfasst. Nach Ansicht des Beschwerdeführers seien ihm im vorliegenden Verfahren insgesamt nur zwei leichte Fälle gewalttätigen Verhaltens gemäss Art. 2 des Konkordats vorzuwerfen. Dabei habe er in beiden Fällen als Mitläufer gehandelt. Gegen den Beschwerdeführer sei bis zu den hier infrage stehenden Vorfällen weder eine polizeiliche Massnahme gemäss Konkordat noch ein (privatrechtliches) Stadionverbot verhängt worden. Überdies habe er sich seit der Anordnung vom 26. Januar 2016 strikt an

die Meldeauflage gehalten. Es sei daher davon auszugehen, dass er inskünftig anlässlich von Sportveranstaltungen nicht mehr gewalttätig werde, sodass eine Konkordatsmassnahme nicht erforderlich bzw. unverhältnismässig sei. Wollte man dennoch eine Konkordatsmassnahme verhängen, so wäre statt einer Meldeauflage ein Rayonverbot als mildere, aber ebenfalls wirkungsvolle Massnahme auszusprechen. Unabhängig von der Massnahme wäre diese entsprechend den Eventual- und Subeventualanträgen des Beschwerdeführers insbesondere in zeitlicher Hinsicht verhältnismässig auszugestalten.

E. 3.3

Die Beschwerdegegnerin rügt, dass die Vorinstanz es unterlassen habe, neben den Straftaten betreffend Landfriedensbruch (Vorfall vom 8. August 2015) auch diejenigen betreffend Angriff, Körperverletzung und Drohung (Vorfall vom 26. April 2015) beizuziehen. Die Beschwerdegegnerin habe der am 26. Januar 2016 verfügten Meldeauflage beide Ereignisse zugrunde gelegt und auch im vorinstanzlichen Verfahren auf vorhandene Videoaufnahmen und Polizeirapporte zu den Geschehnissen vom 26. April 2015 hingewiesen. Der Polizeirapport vom 4. Februar 2016 liefere wichtige Hinweise zum Gewaltpotential des Beschwerdeführers. Darin werde der dringende Verdacht geäussert, dass der Beschwerdeführer am 26. April 2015 zwei Geschädigten mehrere Faustschläge und Fusstritte gegen den Kopf und den Körper verpasst habe. In Anbetracht sämtlicher Umstände könne nicht von einem leichten Fall gewalttätigen Verhaltens ausgegangen werden. Die verfügte Meldeauflage erweise sich als verhältnismässige Massnahme zur Verhinderung künftiger Gewalttätigkeiten durch den Beschwerdeführer. Dies habe die Vorinstanz bestätigt, obwohl sie den Vorfall vom 26. April 2015 in ihrer Würdigung gar nicht berücksichtigt habe. Eine Beschränkung der Meldeauflage sei weder in räumlicher noch zeitlicher Hinsicht erforderlich. Allerdings sei die Beschwerdegegnerin bereit, bei Auswärtsspielen des GCZ anstelle von zwei Meldezeiten inskünftig nur noch eine Meldezeit zu Beginn der zweiten Spielhälfte festzulegen, soweit für die Anreise zum Austragungsort mehr als zwei Stunden benötigt würden.

E. 4.1

Als Anknüpfungspunkt für die Ergreifung von polizeilichen Massnahmen dient der (nicht abschliessende) Katalog von Delikten, die gemäss Art. 2 des Konkordats gewalttätiges Verhalten bzw. Gewalttätigkeiten darstellen. Dabei hängt die Anordnung der konkreten Massnahme von der Art und Schwere des gewalttätigen Verhaltens ab. Bei nur geringfügigen Tötlichkeiten oder anderen geringfügigen Widerhandlungen ist – wie der Beschwerdeführer in seinem Hauptantrag geltend macht – auf eine Massnahme zu verzichten, weil sie nicht verhältnismässig wäre (vgl. BGE 140 I 2 E. 8). Es ist daher zunächst zu prüfen, welche Gewalttätigkeiten dem Beschwerdeführer nachgewiesen werden können und ob dieses Verhalten die notwendige Intensität für die Anordnung einer Konkordatsmassnahme erreicht.

E. 4.2

Wie die Beschwerdegegnerin zu Recht beanstandet, erweist sich die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz als unvollständig. Aus der Verfügung vom 26. Januar 2016 ergibt sich eindeutig, dass der angeordneten Meldeauflage neben dem Vorfall vom 8. August 2015 auch die Ereignisse vom 26. April 2015 zugrunde gelegt wurden und diese den Streitgegenstand mitbestimmen. Die vom Verwaltungsgericht mit Präsidialverfügung vom 29. Juli 2016 beigezogenen Straftaten der Staatsanwaltschaft

Zürich-Limmat zeigen ebenfalls, dass die Polizei das Verhalten des Beschwerdeführers anlässlich des Fussballspiels vom 26. April 2015 rapportiert hat. Auch der Beschwerdeführer räumt in seiner Stellungnahme vom 29. September 2016 nunmehr ein, dass der Vorfall vom 26. April 2015 im Recht liege. Entsprechend dem Gegenstand der erstinstanzlichen Anordnung sind somit für die Beurteilung der Rechtmässigkeit der Meldeauflage vom 26. Januar 2016 nicht nur die Ereignisse vom 8. August 2015, sondern auch diejenigen vom 26. April 2015 zu berücksichtigen.

E. 4.3

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist das Verwaltungsgericht berechtigt und sogar verpflichtet, zur Sachverhaltsermittlung im Zusammenhang mit polizeilichen Massnahmen gemäss Konkordat Erkenntnisse aus dem konnexen Strafverfahren zu berücksichtigen. Hierfür kann es die Akten des Strafverfahrens beziehen oder Auskünfte der Strafbehörden einholen, und zwar schon vor dem rechtskräftigen Abschluss des Strafverfahrens. Ein förmlicher strafprozessualer Beweis oder eine rechtskräftige strafrechtliche Verurteilung wird für den Nachweis gewalttätigen Verhaltens im Sinn von Art. 3 des Konkordats nicht verlangt (BGr, 15. Juni 2011, 1C_88/2011, E. 3.5; vorne E. 2.1). Aus den beigezogenen Strafakten geht hervor, dass sich der Beschwerdeführer in der Einvernahme durch die Staatsanwaltschaft Zürich-Limmat hinsichtlich der ihm vorgeworfenen Straftatbestände des Landfriedensbruchs (Art. 260 StGB), der versuchten einfachen Körperverletzung (Art. 123 Ziff. 2 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 22 StGB) sowie des Angriffs (Art. 134 StGB) geständig zeigte. So gab er zu, am 8. August 2015 an der Auseinandersetzung zwischen den Anhängern des GCZ und des FC Lugano, bei welcher es Verletzte gab, aktiv teilgenommen zu haben und unter anderem insgesamt fünf Flaschen oder andere Gegenstände in Richtung der gegnerischen Fans geworfen zu haben sowie mit einem Holzpfahl auf diese losgegangen zu sein. Zwar habe er die Konfrontation nicht gesucht, sich dann aber mitreissen lassen. Bezüglich des Vorfalls vom 26. April 2015 räumte er ein, am Angriff einer Gruppe auf zwei Zuschauer des Fussballspiels zwischen dem GCZ und dem BSC Young Boys beteiligt gewesen zu sein und ein- oder zweimal mit der flachen Hand zugeschlagen zu haben. Die in den Akten vorhandenen Bilder dieser Auseinandersetzung zeigen entgegen der verharmlosenden Darstellung des Beschwerdeführers darüber hinaus, dass der Beschwerdeführer einen der beiden Geschädigten nicht nur mit den Händen ins Gesicht geschlagen, sondern auch mit einem Fusstritt gegen den Kopf attackiert hat. Gemäss den Vorhaltungen der Staatsanwaltschaft zog sich der eine Geschädigte als Folge des Angriffs eine Kontusion des rechten Rippenbogens sowie Schürfwunden am Augenlid rechts und am Ellbogen links zu, was zu starken und anhaltenden Schmerzen insbesondere im Rückenbereich führte, sodass er hospitalisiert werden musste und für zwei Tage vollständig arbeitsunfähig war. Der andere Geschädigte blieb unverletzt. Allerdings wäre der Angriff auf ihn nach Einschätzung der Staatsanwaltschaft geeignet gewesen, schwere Körperverletzungen herbeizuführen. Die der Meldeauflage vom 26. Januar 2016 zugrunde gelegte Sachverhaltsdarstellung der Beschwerdegegnerin (vorne I.A und I.B) wird durch die Aussagen des Beschwerdeführers im Strafverfahren und das in den Akten vorhandene Bildmaterial im Wesentlichen bestätigt. Sowohl aus den Anzeigerapporten der Beschwerdegegnerin als auch aus den bisherigen Untersuchungen der Staatsanwaltschaft kommt ein nach Art. 3 Abs. 1 lit. a und b des Konkordats hinreichender Verdacht zum Ausdruck, dass sich der Beschwerdeführer an strafbaren Handlungen gegen Leib und Leben sowie Landfriedensbruch beteiligt hat. Das Verhalten des Beschwerdeführers ist daher zu Recht als gewalttätig im Sinn von Art. 2

Abs. 1 lit. a und h des Konkordats qualifiziert worden. Dabei kann die vom Beschwerdeführer aufgeworfene Frage, ob auch der blosser Versuch einer Straftat – vorliegend der einfachen Körperverletzung nach Art. 123 Ziff. 2 Abs. 2 StGB – vom Konkordat erfasst wird, offenbleiben. In der strafrechtlichen Lehre ist bei der Beurteilung, ob ein Verhalten als gewalttätig eingestuft wird, nicht von Belang, ob viel Kraft aufgewendet bzw. Schaden angerichtet oder Personen verletzt wurden (vgl. BVGr, 19. Februar 2013, C-8376/2010, E. 5.5.4). Die Gewalttätigkeit der Handlungen des Beschwerdeführers ergibt sich aus deren gesamten Erscheinungsbild. Im Übrigen scheint es nicht ausgeschlossen, den vollendeten Versuch einer Straftat unter Art. 2 Abs. 1 des Konkordats zu subsumieren, wenn die Konkordatsmassnahmen auch auf Personen angewendet werden können, die andere zur Gewalt anstiften, wobei zwar die Haupttat vom Angestifteten mindestens versucht worden sein, der Erfolg der Haupttat aber nicht eintreten muss (Marc Forster in: Basler Kommentar zum Strafrecht I, 3. A., 2013, Art. 24 N. 11 und 17). Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers geht es vorliegend jedenfalls nicht um bloss geringfügige Widerhandlungen, welche eine Konkordatsmassnahme unverhältnismässig erscheinen lassen würden. In Anbetracht der in den Akten befindlichen Bildaufnahmen kann insbesondere nicht mehr von einer "zurückhaltenden" Teilnahme an einer Zusammenrottung oder von einem Mitläufer-Verhalten gesprochen werden.

E. 5

Umstritten und zu prüfen ist sodann, ob im vorliegenden Fall die Voraussetzungen zum Erlass einer Meldeauflage erfüllt sind. Der Beschwerdeführer macht in seinem Eventualantrag geltend, dass statt der Meldeauflage ein Rayonverbot als mildere Massnahme auszusprechen sei.

E. 5.1

Eine Meldeauflage verpflichtet die betroffene Person, sich bei der zuständigen Amtsstelle zu der Zeit persönlich zu melden, in der ein Spiel der Sportmannschaft stattfindet, der sie sich verbunden fühlt. Damit wird – wie der Beschwerdeführer sinngemäss vorbringt – die Bewegungsfreiheit beeinträchtigt. Die Bewegungsfreiheit ist als Teil der persönlichen Freiheit im Sinn von Art. 10 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) garantiert. Sie kann wie andere Grundrechte nach den Kriterien von Art. 36 BV eingeschränkt werden. Einschränkungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein und haben sich schliesslich als verhältnismässig zu erweisen. Die Kerngehaltsgarantie ist im vorliegenden Zusammenhang ohne Belang (vgl. BGE 140 I 2 E. 9.1; 137 I 31 E. 6.2; VGr, 24. September 2014, VB.2014.00407, E. 3.1).

E. 5.2

Das Konkordat bildet als autonomes kantonales Recht, das dem fakultativen Referendum unterstand, eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Einschränkung von Grundrechten. Ebenso ist unbestritten, dass ein gewichtiges öffentliches Interesse daran besteht, Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen – und damit Störungen und Gefährdungen der öffentlichen Ordnung – zu verhindern. Ausserdem sind unbeteiligte Besucher und Veranstalter von Sportanlässen durch Gewalttätigkeiten in ihren privaten Interessen beeinträchtigt und in ihren Grundrechten betroffen (BGE 137 I 31 E. 6.4; VGr, 24. September 2014, VB.2014.00407, E. 3.2).

E. 5.3

Zu prüfen bleibt die Verhältnismässigkeit der von der Beschwerdegegnerin angeordneten und von der Vorinstanz bestätigten Meldeauflage vom 26. Januar 2016. Der Beschwerdeführer beanstandet die Massnahme denn auch zur Hauptsache in diesem Punkt.

E. 5.3.1

Dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit kommt im Polizeirecht besonderes Gewicht zu. Er verlangt, dass behördliche Massnahmen zur Erreichung des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich sind und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar erweisen. Vorausgesetzt wird eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation. Eine Massnahme ist unverhältnismässig, wenn das Ziel mit einem weniger schweren Grundrechtseingriff erreicht werden kann (BGE 137 I 31 E. 7.5.2 mit weiteren Hinweisen). Auch die im Konkordat vorgesehenen polizeilichen Massnahmen sind dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit verpflichtet. Sie weisen gesamthaft ein kaskadenartiges Konzept auf. Dabei bildet das Rayonverbot nach Art. 4 des Konkordats die mildeste Massnahme zur Verhinderung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Die Meldeauflage nach Art. 6 des Konkordats stellt grundsätzlich einen stärkeren Eingriff in die Grundrechte, namentlich die Bewegungsfreiheit, dar als das Rayonverbot (BGE 140 I 2 E. 12; 137 I 31 E. 7.5.2; Empfehlungen KKJPD, S. 5).

E. 5.3.2

Mit der Revision des Konkordats vom 2. Februar 2012 wurden die Voraussetzungen für die Anordnung einer Meldeauflage gesenkt. Unter der ursprünglichen Konkordatsfassung war die Meldeauflage selten zur Anwendung gelangt. Sie konnte in erster Linie dann verfügt werden, wenn ein Verstoss gegen ein bereits bestehendes Rayonverbot oder eine Ausreisebeschränkung nachgewiesen wurde (vgl. den Bericht der KKJPD zur Änderung des Konkordats vom 2. Februar 2012, S. 26 f.). Nach neuem Recht soll die Meldeauflage bei Gewalt gegen Personen, schwerer Sachbeschädigung und beim Einsetzen von pyrotechnischen Gegenständen zur Gefährdung oder Schädigung Dritter auch direkt angeordnet werden können (vgl. Art. 6 Abs. 1 lit. a–c des Konkordats). Das im Konkordat angelegte Kaskadensystem wird dadurch beibehalten, dass für weniger schwerwiegende Gewaltakte bei einer Person, die zum ersten Mal durch gewalttätiges Verhalten auffällt, nach wie vor ein Rayonverbot als mildeste Massnahme ausgesprochen wird. Bei schwerwiegenden Gewalttaten darf dagegen im Interesse einer wirksamen Gewaltprävention wegen der erkennbaren Gewaltbereitschaft der betroffenen Person unmittelbar eine Meldeauflage angeordnet werden (BGE 140 I 2 E. 12.2.1). Nach den Empfehlungen der KKJPD soll die Grenze zwischen weniger schwerwiegenden Gewaltakten und Delikten, welche präventionshalber eine Meldeauflage erfordern, dort gezogen werden, wo eine schwere Sachbeschädigung im Sinn von Art. 144 Abs. 2 und 3 StGB oder Gewalt gegen Personen – mit der Ausnahme von Tötlichkeiten – begangen wird (Empfehlungen KKJPD, S. 14). Diese Änderung des Konkordats wird damit begründet, dass sich gewalttätige Personen durch eine Meldeauflage deutlich wirksamer vom Umfeld der Sportveranstaltungen fernhalten lassen (Bericht der KKJPD zur Änderung des Konkordats vom 2. Februar 2012, S. 26). In BGE 140 I 2 stufte das Bundesgericht die neuen Voraussetzungen für die Anordnung einer Meldeauflage als verfassungskonform ein und erachtete eine dem Verhältnismässigkeitsprinzip entsprechende Handhabung der Meldeauflage grundsätzlich als möglich (E. 12.2; kritisch zur Erweiterung des Anwendungsbereichs der Meldeauflage Joël O. Müller, Das revidierte Konkordat über Massnahmen zur Bekämpfung der Gewalt an

Sportveranstaltungen vom 2. Februar 2012, in: recht 2013 S. 109 ff., S. 117 f.).

E. 5.3.3

Vor diesem Hintergrund erscheint die gegen den Beschwerdeführer verfügte Meldeauflage für eine Dauer von 23 Monaten jedenfalls nicht als unverhältnismässig. Bei den dem Beschwerdeführer nachgewiesenen Gewalttätigkeiten (vorne E. 4.3) handelt es sich nicht mehr um leichte Delikte, für welche nach dem – vom Bundesgericht bestätigten – neuen Konkordatsrecht noch ein Rayonverbot als mildeste Massnahme auszusprechen wäre. Vielmehr werden dem Beschwerdeführer strafbare Handlungen gegen Leib und Leben sowie den öffentlichen Frieden vorgeworfen, welche die Intensität von blossen Tötlichkeiten überschreiten und daher eine Meldeauflage erfordern. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass gegen den Beschwerdeführer mit der umstrittenen Meldeauflage erstmals eine Konkordatsmassnahme verhängt worden ist. Wie oben dargelegt, wurde mit der Revision des Konkordats unter anderem beabsichtigt, dass die Meldeauflage bei schwerwiegenden Gewaltakten direkt bzw. als erste und einzige Konkordatsmassnahme gegen eine Person ausgesprochen werden können soll. Der wiederholte Verstoss gegen das Konkordat bildet daneben eine eigenständige Voraussetzung für die Anordnung einer Meldeauflage (vgl. Art. 6 Abs. 1 lit. d des Konkordats). Die Meldeauflage erweist sich sodann auch als geeignete Massnahme, um Personen, von denen Gewalttätigkeiten ausgehen könnten, zu kritischen Zeiten – das heisst zu Beginn und nach Schluss von Sportveranstaltungen – vom Austragungsort fernzuhalten. Die Meldeauflage wird sogar als wirksameres Mittel zur Verhinderung von Gewalttätigkeiten betrachtet als das Rayonverbot. Da Rayonverbote häufig relativ grosse und unüberschaubare Gebiete umfassen, sind sie durch die Polizeibehörden nur schwierig zu überprüfen und durchzusetzen (vgl. BGE 140 I 2 E. 12.2 sowie den Bericht der KKJPD zur Änderung des Konkordats vom 2. Februar 2012, S. 26). Der Beschwerdeführer macht zwar zu Recht geltend, dass es ihm theoretisch trotz der Meldeauflage möglich wäre, bei Heimspielen des von ihm unterstützten GCZ zwischen den Meldezeiten und nach Spielschluss das Stadion Letzigrund oder dessen unmittelbare Umgebung aufzusuchen und dort gewalttätig zu werden. Damit wird die Geeignetheit der Massnahme jedoch nicht grundsätzlich infrage gestellt. Denn eine vollständige Fernhaltung von den Fussballspielen könnte nur durch die Erhöhung der Anzahl der jeweiligen Meldezeiten erreicht werden, womit die Bewegungsfreiheit des Beschwerdeführers noch stärker beeinträchtigt würde. Gemäss den Angaben der Beschwerdegegnerin haben sich die praxisgemäss verfügbaren Meldezeiten zu Spielbeginn und Spielschluss im Hinblick auf eine wirksame Gewaltprävention bislang als ausreichend erwiesen. Schliesslich gelingt es dem Beschwerdeführer nicht, aufzuzeigen, inwiefern seine Interessen an der Aufhebung der Meldeauflage höher zu gewichten sind als das öffentliche Interesse an der Verhinderung von Gewalt an Sportveranstaltungen. Es ist für den Beschwerdeführer zweifellos mit einer gewissen Härte verbunden, wenn er an den Spieltagen des GCZ aufgrund der Meldepflicht in seiner Bewegungsfreiheit und damit auch in der Planung seiner Freizeit- und Ferienaktivitäten eingeschränkt ist. Angesichts der erkennbaren und wiederholten Gewaltbereitschaft des Beschwerdeführers überwiegen diese privaten Interessen das entgegenstehende Interesse an der Gewaltprävention jedoch nicht, zumal gemäss Art. 7 Abs. 2 des Konkordats darauf Rücksicht genommen werden kann, wenn eine Meldung bei der zuständigen Polizeistelle aus wichtigen und belegbaren Gründen nicht möglich ist. Ausserdem ist die Meldestelle lediglich wenige Minuten vom Wohnort des Beschwerdeführers entfernt und gut zu Fuss erreichbar. Die Kritik des Beschwerdeführers, dass sich die Praxis der Behörden bei Abwesenheiten nicht "so simpel"

zeige, wird weder näher ausgeführt noch substantiiert belegt.

E. 5.3.4

Die Anordnung der Meldeauflage vom 26. Januar 2016 erweist sich damit als gerechtfertigt. Sie bewegt sich auch in zeitlicher Hinsicht im Rahmen des Ermessens der Beschwerdegegnerin und der Vorinstanz. Die gesetzlich vorgesehene Höchstdauer von drei Jahren (vgl. Art. 6 Abs. 1 des Konkordats) wird nicht ausgeschöpft. Soweit sich der Beschwerdeführer subeventualiter gegen den sachlichen Inhalt der Meldeauflage wendet, betrifft dies hauptsächlich deren Umsetzung durch die Beschwerdegegnerin. Gemäss Dispositiv-Ziff. 2 der Meldeauflage werden die den Beschwerdeführer verpflichtenden Meldezeiten nicht in der Meldeauflage selber, sondern in einem separaten Verzeichnis definiert. Dabei werden die Meldezeiten – nach den Angaben der Beschwerdegegnerin – auf der Grundlage des offiziellen Spielplans festgelegt und dem Beschwerdeführer so früh als möglich mitgeteilt. Ein solches Vorgehen sei erforderlich, um die Meldezeiten aufgrund aktueller Ereignisse, namentlich bei kurzfristig ausgelosten Fussballspielen im Schweizer Cup oder im internationalen Bereich (Champions League bzw. UEFA Cup), anpassen zu können. Unter diesen Umständen ist nicht zu beanstanden, dass die Meldeauflage in inhaltlicher Hinsicht offen formuliert ist. Allerdings erachtet der Beschwerdeführer die Praxis der Beschwerdegegnerin, bei Auswärtsspielen des GCZ zwei Meldezeiten zu Spielbeginn und Spielschluss vorzuschreiben, als unverhältnismässig. Seiner Ansicht nach würde eine Kontrolle in der Spielpause genügen, um sicherzustellen, dass er ein Auswärtsspiel nicht besuche. In ihrer Beschwerdeantwort erklärt sich die Beschwerdegegnerin bereit, bei Auswärtsspielen des GCZ inskünftig nur noch eine Meldezeit zu Beginn der zweiten Spielhälfte festzulegen, soweit für die Anreise mehr als zwei Stunden benötigt werden. Bei einer kürzeren Anreisedauer sei es nicht möglich, den Beschwerdeführer mit nur einer Meldezeit davon abzuhalten, zu den kritischen Momenten am Bahnhof des Austragungsortes zu erscheinen und an allfälligen gewalttätigen Aktionen mitzuwirken. Die bisherige Umsetzung der Meldeauflage bei Auswärtsspielen schränkt die Bewegungsfreiheit des Beschwerdeführers damit teilweise übermässig ein, wie die Beschwerdegegnerin selbst zugesteht, indem sie eine mildere Vorgehensweise erkennt, mit welcher die Ziele des Konkordats erreicht werden können. Die Beschwerdegegnerin ist daher einzuladen, bei Auswärtsspielen des GCZ anstelle von zwei Meldezeiten nur noch eine Meldezeit zu Beginn der zweiten Spielhälfte festzulegen, soweit für die Anreise zum Austragungsort (berechnet vom jeweils verfügbaren Meldeort aus) mehr als zwei Stunden benötigt werden. Eine Anpassung der Meldeauflage vom 26. Januar 2016 ist dazu jedoch nicht erforderlich, da deren offener Wortlaut einer solchen Praxisänderung nicht entgegensteht.

E. 6

Der vorinstanzliche Entscheid hält nach dem Gesagten einer Rechtskontrolle stand (vgl. vorne E. 2.3). Die Beschwerde ist folglich abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Parteientschädigungen sind keine zuzusprechen. Der seitens der Beschwerdegegnerin vor Verwaltungsgericht zu leistende Aufwand übersteigt den üblichen Aufwand für ihre Amtstätigkeit, wozu auch die Führung von Rechtsmittelprozessen gehört, nicht (§ 17 Abs. 2 VRG; vgl. Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 17 N. 51).

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