

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00667 vom 24. August 2023

ZH Verwaltungsgericht, 2023-08-24, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2022.00667

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00667 du 24 août 2023

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00667 del 24 agosto 2023

Regeste

polizeiliche Massnahmen | [Instanzenzug bei Überprüfung der Rechtmässigkeit sicherheitspolizeilicher Zwangsmassnahmen.] Nachträgliche Anordnungen nach § 10c VRG betreffend die Rechtmässigkeit sicherheitspolizeilicher Zwangsmassnahmen sind in der Regel erstinstanzlich bei der Sicherheitsdirektion bzw. beim Statthalteramt und zweitinstanzlich beim Verwaltungsgericht anfechtbar (E. 2.2). Ist die zur Beurteilung stehende Massnahme jedoch als Freiheitsentzug im Sinn von Art. 31 Abs. 4 BV (und allenfalls Art. 5 Abs. 4 EMRK) zu qualifizieren, so ist hierfür erstinstanzlich der Haftrichter oder die Haftrichterin und zweitinstanzlich das Obergericht zuständig (E. 2.3). Ob eine polizeiliche Massnahme zugleich als Freiheitsentzug in diesem Sinn zu qualifizieren ist, oder nur die persönliche Freiheit und Bewegungsfreiheit der betroffenen Person nach Art. 10 Abs. 2 BV tangiert, ist unter Würdigung sämtlicher Umstände zu beurteilen, namentlich Art, Intensität und Dauer der angewendeten Zwangsmassnahmen (E. 2.6). Bejahung eines Freiheitsentzugs im vorliegenden Fall (E. 2.7 f.). Zuständigkeit des Haftrichters bzw. der Haftrichterin auch für die Beurteilung weiterer polizeilicher Verfahrenshandlungen, die im Rahmen desselben Lebenssachverhalts erfolgten (E. 2.9). Keine Nichtigkeit (E. 4) aber vollumfängliche Aufhebung der (nur teilweise angefochtenen) vorinstanzlichen Verfügung, da in der Missachtung der in Art. 31 Abs. 4 BV enthaltenen besonderen Rechtsweggarantie die Verletzung eines wesentlichen Prozessgrundsatzes zu erblicken ist (E. 5.1 f.). Überweisung an das erstinstanzlich zuständige Bezirksgericht (E. 5.3).

Erwägungen

E. 3

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass infolge fehlender sachlicher Zuständigkeit weder die Vorinstanz, noch der Beschwerdegegner oder die Stadtpolizei auf den Rekurs bzw. auf das verfahrenseinleitende Feststellungsbegehren der Beschwerdeführerin hätten eintreten dürfen; vielmehr hätten sie die Beschwerdeführerin mit ihrem Anliegen an die zuständige Haftrichterin bzw. den zuständigen Haftrichter verweisen müssen.

E. 4

Wird eine Verfügung von einer unzuständigen Behörde erlassen, steht deren Nichtigkeit im Raum. Damit Nichtigkeit anzunehmen ist, muss nach der sogenannten Evidenztheorie ein besonders schwerer Mangel vorliegen; der Mangel muss offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar sein, und die Annahme der Nichtigkeit darf die Rechtssicherheit nicht ernsthaft gefährden. Sachliche und funktionelle Unzuständigkeit stellen nach der Praxis einen Nichtigkeitsgrund dar, es sei denn, der verfügenden Behörde komme auf dem betreffenden Gebiet allgemeine Entscheidungsgewalt zu oder der Schluss auf Nichtigkeit

vertrüge sich nicht mit der Rechtssicherheit (BGE 137 III 217 E. 2.4.3; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 1098 und 1105; Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 5 N. 38). Wie dargelegt fällt die nachträgliche Beurteilung der Rechtmässigkeit von Massnahmen der Stadtpolizei die gestützt auf das PolG ergehen, grundsätzlich in die Zuständigkeit der Vorinstanz und des Beschwerdegegners bzw. der Stadtpolizei Zürich (E. 2.2 oben). Somit wäre der vorliegend gewählte Instanzenzug grundsätzlich korrekt gewesen, wenn die in casu beanstandeten Handlungen nicht überwiegend als Freiheitsentzug im Sinn von Art. 31 Abs. 4 BV zu qualifizieren gewesen wären. Mangels offenkundiger Unzuständigkeit sind der Beschluss des Beschwerdegegners und der angefochtenen Rekursentscheid nicht als nichtig zu betrachten.

E. 5.1

Aufgrund der fehlenden Nichtigkeit und der in § 63 Abs. 2 VRG statuierten Bindung des Verwaltungsgerichts an die gestellten Rechtsbegehren wäre der zu Unrecht ergangene vorinstanzliche Entscheid grundsätzlich nur insofern aufzuheben, als er angefochten wurde. Das Verbot der *reformatio in peius* gilt nach ständiger Praxis des Verwaltungsgerichts indessen nicht ausnahmslos. Das Verwaltungsgericht kann unabhängig von den Anträgen der beschwerdeführenden Partei den Entscheid der Vorinstanz aufheben, wenn diese in schwerwiegender Weise wesentliche Prozessgrundsätze, namentlich betreffend die Zuständigkeit oder die Legitimation verletzt hat (VGr, 15. Juni 2016, VB.2016.00135, E. 4.3; 26. Juni 2013, AN.2013.00005, E. 3.2; 7. März 2007, VB.2006.00313, E. 1.2.3; vgl. Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 63 N. 25; Anja Martina Binder, Verwaltungsrechtspflege des Kantons Zürich, Zürich/St. Gallen 2021, Rz. 853, letztere beide auch zum Nachfolgenden). Dabei hat das Gericht – wie hier (oben III.C) – die beschwerdeführende Privatpartei auf die in Aussicht genommene *reformatio in peius* hinzuweisen und ihr damit Gelegenheit zum – vorliegend nicht erfolgten – Beschwerderückzug einzuräumen.

E. 5.2

Dem unmittelbar auf Verfassungsstufe garantierten Anspruch auf erstinstanzliche Beurteilung eines Freiheitsentzugs durch ein unabhängiges Gericht kommt – als besondere Rechtsweggarantie (BGE 136 I 87 E. 6.5.2) – im Verhältnis zu anderen, insbesondere einfachgesetzlichen kantonalen Zuständigkeitsbestimmungen eine erhöhte Bedeutung zu. Die Missachtung dieser Garantie durch eine Verwaltungsbehörde ist als Verletzung eines wesentlichen Prozessgrundsatzes zu werten, angesichts derer sich im Sinn der genannten Praxis unabhängig von den zu behandelnden Rechtsbegehren eine integrale Aufhebung des angefochtenen Entscheids aufdrängt. Die Notwendigkeit einer umfassenden Neubeurteilung ergibt sich zudem aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, wonach in Fällen eines Freiheitsentzugs im Sinn von Art. 31 Abs. 4 BV die Erstellung des massgeblichen Sachverhalts zur Vermeidung widersprüchlicher Urteile durch das zuständige Gericht zu erfolgen hat (vgl. BGr, 22. Januar 2013, 1C_350/2013, E. 3.7). Die Einwände der Beschwerdeführerin in der Eingabe vom 13. Juli 2023 gegen die Vornahme einer *reformatio in peius* im konkreten Fall sind nicht stichhaltig. Insbesondere muss die vollumfängliche Einhaltung des verfassungsrechtlich gebotenen Instanzenzugs Vorrang haben, selbst wenn dies im vorliegenden Fall zu einer Verlängerung des Verfahrens führt. Unter diesen Umständen rechtfertigt es sich, die streitgegenständliche Verfügung der Vorinstanz vom 3. Oktober 2022 nicht nur in Bezug auf die angefochtenen Teile, sondern

vollständig aufzuheben. Damit einher geht auch die vollumfängliche Aufhebung des Beschlusses des Beschwerdegegners vom 27. Oktober 2021 und der ursprünglichen Verfügung der Stadtpolizei Zürich vom 22. März 2021, welche mit Ersterem neu beurteilt und im Ergebnis bestätigt wurde.

E. 5.3

Mit Blick auf die gemäss Lehre offenbar bestehende Praxis, die Fristenregelung gemäss Art. 396 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0) in Bezug auf Begehren nach § 27 PolG analog zur Anwendung zu bringen (vgl. Beat Opliger/Stefan Heimgartner in: Andreas Donatsch/Tobias Jaag/Sven Zimmerlin [Hrsg.], Kommentar zum Polizeigesetz des Kantons Zürich, Zürich etc. 2018, § 27 N. 11), ist die Sache zur Behandlung des verfahrenseinleitenden Begehrens vom 29. Juni 2020 an das Bezirksgericht Zürich zu überweisen (vgl. Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 5 N. 58 f.).

E. 6.1

Die Beschwerdeführerin vermag mit ihrer Beschwerde, die auf Feststellung der Rechtswidrigkeit sämtlicher beanstandeter polizeilicher Handlungen vom 1. Mai 2020 ausgerichtet ist, im Ergebnis somit nicht durchzudringen, weshalb diese im Sinn der Erwägungen abzuweisen ist (vgl. VGr, 8. August 2020, VB.2020.00694, E. 5.1; Martin Bertschi, Kommentar VRG, Vorbemerkungen zu §§ 19-28a N. 57). Mangels Obsiegens ist ihr weder für das vorinstanzliche Verfahren, noch für das vorliegende Verfahren eine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 70 in Verbindung mit § 17 Abs. 2 VRG e contrario).

E. 6.2

Zu befinden bleibt über die Verlegung der Kosten für das vorliegende Beschwerdeverfahren sowie für die Verfahren vor der Vorinstanz und dem Beschwerdegegner. Nach § 13 Abs. 2 Satz 2 VRG sind Kosten, die ein Verfahrensbeteiligter namentlich durch Verletzung von Verfahrensvorschriften verursacht hat, diesem ohne Rücksicht auf den Verfahrensausgang zu überbinden. Die genannte Bestimmung ist Ausdruck des prozesskostenrechtlichen Verursacherprinzips, dessen Sinn und Zweck es ist, unerwünschtes Prozessverhalten zu sanktionieren, bzw. die Kosten für unnötigen Verfahrensaufwand demjenigen Verfahrensbeteiligten aufzuerlegen, welcher oder welche diese verursacht hat (vgl. Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 13 N. 55). Alle genannten Rechtsmittelverfahren wurden letztendlich dadurch verursacht, dass sich die beurteilenden Behörden – trotz eines entsprechenden Hinweises des Obergerichts auf die Notwendigkeit einer sorgfältigen Prüfung dieser Frage und entgegen der eindeutigen und vom Obergericht zitierten bundesgerichtlichen Rechtsprechung – für die Behandlung des verfahrenseinleitenden Feststellungsbegehrens als sachlich zuständig erklärten. Demgegenüber erscheint es trotz ihres Unterliegens als unbillig, der Beschwerdeführerin im Rahmen der Kostenverlegung zum Nachteil erwachsen zu lassen, dass sie sich gegen eine fälschliche Bejahung dieser von Amtes wegen zu prüfenden Prozessvoraussetzung nicht zur Wehr setzte. Folglich ist es angezeigt, jeweils in Anwendung von § 13 Abs. 2 VRG die Kosten des vorinstanzlichen Rekursverfahrens und des Verfahrens vor dem Beschwerdegegner diesem selbst und die Kosten des vorliegenden Verfahrens der Vorinstanz aufzuerlegen.

E. 7

Das vorliegende Urteil schliesst das kantonale Verfahren nicht ab und stellt insofern einen Zwischenentscheid dar. Als solcher über die Zuständigkeit lässt er sich indessen unmittelbar beim Bundesgericht anfechten (Art. 92 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom

17. Juni 2005 [BGG; SR 173.110]).

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