



Daniel Moeckli/Raphael Keller*

Wegweisungen und Rayonverbote – ein Überblick

In den letzten Jahren wurden zahlreiche gesetzliche Grundlagen geschaffen, um Personen zum Schutz von Polizeigütern aus bestimmten Teilen des öffentlichen Raums wegweisen zu können. Solche Wegweisungen sind hinreichend und einzelfallbezogen zu begründen. Da sie die Betroffenen regelmässig in ihren Grundrechten berühren, müssen sie im Einzelfall geeignet und erforderlich sein, um das anvisierte Ziel zu erreichen. Das öffentliche Interesse an der Gefahrenabwehr muss das private Interesse der Weggewiesenen an der Benützung des öffentlichen Raums überwiegen. In der Praxis wird diesen Grundsätzen nicht immer nachgelebt. Die Gerichte müssen korrigierend eingreifen.

Ces dernières années, de nombreuses bases légales ont été créées pour permettre le renvoi des personnes de certaines parties du domaine public afin de protéger les biens de police. De tels renvois doivent être suffisamment motivés et justifiés au cas par cas. Étant donné qu'ils touchent souvent les droits fondamentaux des personnes concernées, ils doivent, dans le cas particulier, être aptes et nécessaires pour atteindre le but visé. L'intérêt public à la protection contre les dangers doit primer sur l'intérêt privé de la personne renvoyée à l'utilisation du domaine public. En pratique, ces principes ne sont pas toujours appliqués. Les tribunaux doivent intervenir pour y remédier.

Inhalt

- I. Einleitung
- II. Gesetzliche Grundlagen
 1. Kantonale Polizeigesetze
 - 1.1 «Klassische» Wegweisungsbestimmungen
 - 1.2 Wegweisungsbestimmungen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung
 2. Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen
 3. Kantonale Bestimmungen zum Schutz vor häuslicher Gewalt
 4. Weitere gesetzliche Grundlagen
- III. Wegweisungen und Rayonverbote in der praktischen Anwendung
 1. Begründungs- und Beweisanforderungen
 2. Tangierte Grundrechte
 3. Einschränkungen von Freiheitsrechten
 - 3.1 Gesetzliche Grundlage
 - 3.2 Öffentliches Interesse
 - 3.3 Verhältnismässigkeit
 - a) Geeignetheit
 - b) Erforderlichkeit
 - c) Zumutbarkeit (Zweck-Mittel-Relation bzw. Verhältnismässigkeit i.e.S.)
 - aa) Bedeutung des öffentlichen Interesses
 - bb) Schwere des Grundrechtseingriffs
- IV. Zusammenfassung

I. Einleitung

In den letzten 15 Jahren hat der Ausschluss von Personen aus Teilen des öffentlichen Raums schrittweise Eingang in das Standardrepertoire polizeilicher Massnahmen gefunden. Es gibt heute eine Fülle von gesetzlichen Grundlagen, die der Polizei und verschiedenen anderen Behörden¹ die Befugnis einräumen, Personen aus unterschiedlichen Gründen anzuweisen, ein bestimmtes Gebiet zu verlassen und/oder nicht (mehr) zu betreten. Ersteres wird meist als Wegweisung oder Platzverweis, Letzteres als Fernhaltung, Ausgrenzung oder Rayonverbot bezeichnet. Die Terminologie ist uneinheitlich und unterscheidet sich je nach gesetzlicher Grundlage. Um die Lesbarkeit zu erhöhen, wird in diesem Aufsatz «Wegweisung» als Oberbegriff verwendet, der verschiedene Formen des Ausschlusses aus dem öffentlichen Raum umfasst.

Ziel dieses Aufsatzes ist es, zunächst einen Überblick über die verschiedenen gesetzlichen Grundlagen für Wegweisungen auf kantonaler und eidgenössischer Ebene zu geben.² Näher eingegangen wird dabei auf Wegweisungen gestützt auf die kantonalen Polizeigesetze sowie Rayonverbote gestützt auf das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (nachfolgend: «Konkordat»)³ (II.). So-

men gefunden. Es gibt heute eine Fülle von gesetzlichen Grundlagen, die der Polizei und verschiedenen anderen Behörden¹ die Befugnis einräumen, Personen aus unterschiedlichen Gründen anzuweisen, ein bestimmtes Gebiet zu verlassen und/oder nicht (mehr) zu betreten. Ersteres wird meist als Wegweisung oder Platzverweis, Letzteres als Fernhaltung, Ausgrenzung oder Rayonverbot bezeichnet. Die Terminologie ist uneinheitlich und unterscheidet sich je nach gesetzlicher Grundlage. Um die Lesbarkeit zu erhöhen, wird in diesem Aufsatz «Wegweisung» als Oberbegriff verwendet, der verschiedene Formen des Ausschlusses aus dem öffentlichen Raum umfasst.

¹ Je nach Rechtsgebiet sind dies Zivil- oder Strafgerichte, Strafvollzugsbehörden, kantonale Migrationsämter oder andere Abteilungen von Polizei-, Justiz- und Sicherheitsdepartementen bzw. -direktionen.

² Vereinzelt existieren auch kommunale gesetzliche Grundlagen. Vgl. z.B. Art. 13 des Polizeigesetzes der Stadt Chur (PG) vom 24. Februar 2008, Gesetzessammlung Nr. 411. Diese können in diesem Beitrag jedoch nicht behandelt werden.

³ Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007; vgl. zum Beispiel für den Kanton Zürich das Gesetz über den Beitritt zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 18. Mai 2009, LS 551.19.

* Prof. Dr. iur. Daniel Moeckli ist Assistenzprofessor für Völkerrecht und Staatsrecht an der Universität Zürich. Lic. iur. Raphael Keller ist wissenschaftlicher Assistent an der Universität Zürich.

dann sollen anhand der Rechtsprechung des Bundesgerichts und kantonaler Verwaltungsgerichte die wichtigsten Problemfelder aufgezeigt werden, die bei der Anwendung dieser polizeilichen Massnahmen besonderer Beachtung bedürfen (III.).

II. Gesetzliche Grundlagen

1. Kantonale Polizeigesetze

1.1 «Klassische» Wegweisungsbestimmungen

Das Instrument der Wegweisung findet sich teilweise bereits in älteren Polizeigesetzen.⁴ Allerdings konnten Wegweisungen früher nur in sehr spezifischen Situationen angeordnet werden, insbesondere wenn die wegzuweisende Person (z.B. bei einer Katastrophe) selbst gefährdet war oder wenn sie Einsatzkräfte oder die Polizei behinderte. Wegweisungen wurden dementsprechend für *kurze Dauer* und *kleinräumige Gebiete* ausgesprochen. Exemplarisch für eine frühe Wegweisungsbestimmung steht Art. 29 Abs. 1 lit. a-c des Polizeigesetzes des Kantons St. Gallen vom 10. April 1980,⁵ welcher seit Beginn der Geltung des Gesetzes in Kraft ist. Danach kann die Polizei Personen vorübergehend von einem Ort wegweisen oder fernhalten, wenn sie «ernsthaft und unmittelbar gefährdet sind» (lit. a), «den Einsatz von Polizeikräften, Feuerwehr oder Rettungsdiensten behindern» (lit. b) oder «die Polizei an der Durchsetzung vollstreckbarer Anordnungen hindern» (lit. c). Diese «klassischen» Arten von Wegweisungen finden sich auch in den meisten neueren Polizeigesetzen.⁶ Ihre Anwendung ist in der Regel unproblematisch.

1.2 Wegweisungsbestimmungen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

In den letzten Jahren wurden in den meisten Kantonen gesetzliche Grundlagen geschaffen, die der Polizei die Befugnis einräumen, Personen nicht nur in den soeben beschriebenen «klassischen» Fällen wegzuweisen, sondern allgemein bei Vorliegen einer Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Diese neuen polizeilichen Massnahmen ermöglichen nicht bloss das Wegschicken aus einer Gefahrenzone oder vom Schauplatz eines Polizeieinsatzes, sondern *langfristige* Verbote des Zutritts zu relativ *grossen Teilen* des öffentlichen Raums.

Anfangspunkt dieser Entwicklung war die Schaffung der Ausgrenzung gemäss Ausländerrecht, die 1994 als eine der neuen Zwangsmassnahmen in das damalige ANAG eingefügt wurde.⁷ Mittels dieser konnte auslän-

dischen Personen ohne Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verboten werden, ein bestimmtes Gebiet zu betreten. Solche Gebiete sollten nicht nur bestimmte Stadtkreise, sondern ebenso ganze Städte oder gar Regionen umfassen können.⁸ Eine zeitliche Obergrenze wurde im Gesetz nicht festgelegt. Heute findet sich die ausländerrechtliche Ausgrenzung in Art. 74 Abs. 1 lit. a AuG.⁹

Der erste Kanton, der eine entsprechende Bestimmung einführte, die nicht nur auf bestimmte ausländische Personen Anwendung findet, war der Kanton Bern. Primär zur Bekämpfung der Drogenszene, aber auch als Massnahme gegen Hooligans und Skinheads wurde im Polizeigesetz vom 8. Juni 1997¹⁰ auf Bestreben des damaligen Polizeidirektors der Stadt Bern, Kurt Wasserfallen, folgender Artikel («Lex Wasserfallen») aufgenommen:¹¹

«Art. 29 Wegweisung, Fernhaltung

Die Polizei kann Personen von einem Ort vorübergehend wegweisen oder fernhalten, wenn

a (...)

b der begründete Verdacht besteht, dass sie oder andere, die der gleichen Ansammlung zuzurechnen sind, die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder stören;

c-e (...)

In den darauf folgenden Jahren schufen bis auf acht Kantone alle weiteren vergleichbare Regelungen. Dabei wird neben der Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung häufig auch die Belästigung oder Gefährdung Dritter als Wegweisungsgrund aufgeführt. Die meisten Neuerungen wurden in den Jahren 2007 und 2008 eingeführt. Somit haben heute die meisten Kantone gesetzliche Grundlagen, die Wegweisungen – zusätzlich zu den «klassischen» Wegweisungsgründen – auch bei Vorliegen einer Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und/oder einer Belästigung oder Gefährdung Dritter ermöglichen. Tabelle 1 gibt einen Überblick über den Stand der Gesetzgebung in den Kantonen.

das Bundesgesetz vom 18. März 1994 über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, AS 1995 146.

⁸ Botschaft zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, BBl 1994 I 305, 317.

⁹ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (Ausländergesetz, AuG), SR 142.20.

¹⁰ Polizeigesetz vom 8. Juni 1997, BSG 551.1.

¹¹ Die Entstehungsgeschichte des Berner Wegweisungsartikels wird im Urteil des Berner Verwaltungsgerichts vom 17. Mai 2004, BVR 2005 97 ff., E. 4.3, nachgezeichnet. Ausführlich dazu KARIN GASSE, Kriminalpolitik oder City-Pflege? Bedeutungsstrukturen polizeilicher Strategien im öffentlichen Raum der Stadt Bern, 4. Aufl., Bern 2004.

⁴ Wo Polizeigesetze fehlten, stützten sich Wegweisungen, wie das polizeiliche Handeln überhaupt, auf die polizeiliche Generalklausel. Vgl. NICOLE BÜRLI/HELEN KELLER, Überdenken der polizeilichen Generalklausel bei Vorliegen staatlicher Schutzpflichten, AJP 9/2011, 1143 ff., 1146 f.

⁵ sGS 451.1.

⁶ Vgl. Tabelle 1.

⁷ Art. 13e Abs. 1 lit. a Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 (ANAG), eingefügt durch

Tabelle 1¹²

Kanton	Gefährdung des Wegzuweisenden	Störung von Einsatzkräften	Störung der Polizeiarbeit im Besonderen	Belästigung oder Gefährdung Dritter	Gefährdung der öff. Sicherheit & Ordnung
AG (2005) ¹³		§ 34 Abs. 1 lit. b		§ 34 Abs. 1 lit. c	§ 34 Abs. 1 lit. a
AI (2001) ¹⁴					
AR (2002) ¹⁵	Art. 22 Abs. 1 lit. a	Art. 22 Abs. 1 lit. b	Art. 22 Abs. 1 lit. c	Art. 22 Abs. 1 lit. d (2009)	Art. 22 Abs. 1 lit. d (2009)
BE (1997) ¹⁶	Art. 29 Abs. 1 lit. a	Art. 29 Abs. 1 lit. c	Art. 29 Abs. 1 lit. d + e		Art. 29 Abs. 1 lit. b
BL (1996) ¹⁷	§ 26 lit. a	§ 26 lit. b	§ 26 lit. c		
BS (1996) ¹⁸	§ 42 Abs. 1 Ziff. 1	§ 42 Abs. 1 Ziff. 2	§ 42 Abs. 1 Ziff. 3	§ 42a (2008)	
FR (1990) ¹⁹	Art. 31d lit. a (2010)	Art. 31d lit. c (2010)			Art. 31d lit. d (2010)
GE (1957) ²⁰				Art. 22A lit. b (2009)	Art. 22A lit. a (2009)
GL (2007) ²¹	Art. 15 Abs. 1 lit. d	Art. 15 Abs. 1 lit. c		Art. 15 Abs. 1 lit. b	Art. 15 Abs. 1 lit. a
GR (2004) ²²					Art. 12 ²³
JU (2002) ²⁴					
LU (1998) ²⁵	§ 19 Abs. 1 lit. e (2008)	§ 19 Abs. 1 lit. c (2008)		§ 19 Abs. 1 lit. b (2008)	§ 19 Abs. 1 lit. a (2008)
NE (2007) ²⁶					
NW (1987) ²⁷	Art. 63 Ziff. 1	Art. 63 Ziff. 2	Art. 63 Ziff. 3		
OW (2010) ²⁸	Art. 18 Abs. 1 lit. a	Art. 18 Abs. 1 lit. d	Art. 18 Abs. 1 lit. e	Art. 18 Abs. 1 lit. c	Art. 18 Abs. 1 lit. b
SG (1980) ²⁹	Art. 29 Abs. 1 lit. a	Art. 29 Abs. 1 lit. b	Art. 29 Abs. 1 lit. c	Art. 29 Abs. 1 lit. d (2008)	Art. 29 Abs. 1 lit. d (2008)
SH (2002) ³⁰	§ 31 lit. a	§ 31 lit. b	§ 31 lit. c	§ 31 lit. a	§ 31 lit. a
SO (1990) ³¹	§ 37 Abs. 1 lit. a	§ 37 Abs. 1 lit. b	§ 37 Abs. 1 lit. c	§ 37 Abs. 1 lit. d (2007) ³²	
SZ (2000) ³³	§ 19 lit. a	§ 19 lit. b	§ 19 lit. d (2007)		§ 19 lit. c (2007)
TG (2004) ³⁴	§ 52 ³⁵				§ 52 ³⁶
TI (1989) ³⁷					
UR (2008) ³⁸					Art. 22 Abs. 1 ³⁹
VD (1975) ⁴⁰					
VS (1953) ⁴¹					
ZG (2006) ⁴²	§ 16 Abs. 1 lit. a	§ 16 Abs. 1 lit. d	§ 16 Abs. 1 lit. e + f	§ 16 Abs. 1 lit. c	§ 16 Abs. 1 lit. b (2011)
ZH (2007) ⁴³	§ 33 lit. d	§ 33 lit. c		§ 33 lit. b	§ 33 lit. a

¹² Stand: 1. September 2012.

¹³ Gesetz über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz) vom 6. Dezember 2005, SAR 531.200.

¹⁴ Polizeigesetz (PolG) vom 29. April 2001, GS 550.000.

¹⁵ Polizeigesetz vom 13. Mai 2002, bGS 521.1.

¹⁶ Polizeigesetz vom 8. Juni 1997, BSG 551.1.

¹⁷ Polizeigesetz vom 28. November 1996, GS 32.778.

¹⁸ Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz, PolG) vom 13. November 1996, SG 510.100.

¹⁹ Gesetz vom 15. November 1990 über die Kantonspolizei, SGF 551.1.

²⁰ Loi sur la police (LPol) du 26 octobre 1957, RSG F 1 05.

²¹ Polizeigesetz des Kantons Glarus vom 6. Mai 2007, GS V A / 11 / 1.

²² Polizeigesetz des Kantons Graubünden (PolG) vom 20. Oktober 2004, BR 613.000.

²³ Eine Wegweisung ist möglich zur Wahrung der Sicherheit und Ordnung sowie zur Gefahrenabwehr.

²⁴ Loi sur la police cantonale du 4 décembre 2002, SRJU 551.1.

²⁵ Gesetz über die Luzerner Polizei vom 27. Januar 1998, SRL 350.

²⁶ Loi sur la police neuchâtelaise (LPol) du 20 février 2007, RSN 561.1.

²⁷ Gesetz über das Polizeiwesen vom 26. April 1987, NG 911.1.

²⁸ Polizeigesetz vom 11. März 2010, GDB 510.1.

²⁹ Polizeigesetz vom 10. April 1980, sGS 451.1.

³⁰ Polizeiverordnung vom 22. Oktober 2002, SHR 354.111.

³¹ Gesetz über die Kantonspolizei vom 23. September 1990, BGS 511.11.

³² Eine Wegweisung ist zusätzlich auch möglich bei unberechtigter Hinderung Dritter an der bestimmungsmässigen Nutzung des öffentlichen Raums.

³³ Verordnung über die Kantonspolizei (Polizeiverordnung) vom 22. März 2000, SRSZ 520.110.

³⁴ Dienstreglement der Kantonspolizei Thurgau vom 25. Mai 2004, RB 551.21.

³⁵ Eine Wegweisung ist möglich zur Wiederherstellung oder Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder zur Verhinderung oder Beseitigung von Gefährdungen oder Gefahren.

³⁶ Vgl. FN 35.

³⁷ Legge sulla polizia del 12 dicembre 1989, RL 1.4.2.1. In Art. 10b (2008) werden Wegweisungen als Massnahmen gegen Gewalt an Sportveranstaltungen geregelt. Gemäss Art. 10d (2008) kann der oder die «ufficiale della polizia cantonale» die Massnahmen nach Art. 10b auch zur Verhinderung von Gewalt gegen Personen oder Sachen bei «anderen Veranstaltungen» («altre manifestazioni») anwenden.

³⁸ Polizeigesetz (PolG) vom 30. November 2008, RB 3.8111.

³⁹ Personen können weggewiesen werden zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung sowie «zur Gefahrenabwehr bei einem besonderen Ereignis».

⁴⁰ Loi sur la police cantonale du 17 novembre 1975, RSV 133.11.

⁴¹ Gesetz über die Kantonspolizei vom 20. Januar 1953, SGS 550.1.

⁴² Polizeigesetz vom 30. November 2006, BGS 512.1. Paragraphen in der Fassung gemäss Änderung vom 29. September 2011 (GS 31, 329).

⁴³ Polizeigesetz vom 23. April 2007, LS 550.1.

Einige wenige Kantone sehen Wegweisungen in ihren Polizeigesetzen also auch heute noch überhaupt nicht vor. Wegweisungen sind in diesen Kantonen nur gestützt auf die polizeiliche Generalklausel, und somit nur bei Vorliegen einer schweren und unmittelbaren Gefährdung der Polizeigüter, zulässig.⁴⁴

In der Ausgestaltung der neu geschaffenen Wegweisungsbestimmungen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zeigen sich in mehrfacher Hinsicht wichtige Unterschiede zwischen den einzelnen Kantonen.

Während die meisten Normen, wie die Pionierbestimmung des Kantons Bern, den Anwendungsbereich sehr offen umschreiben und auf den schwammigen Begriff der Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung abstellen, haben andere Kantone die Voraussetzungen für Wegweisungen enger gezogen. So kann im Kanton Zug eine Person nur dann weggewiesen werden, wenn ein «begründeter Verdacht besteht, sie werde die öffentliche Sicherheit und Ordnung *ernsthaft* und *unmittelbar* gefährden oder stören oder durch ihr Verhalten die unmittelbare Gefahr einer gewalttätigen Auseinandersetzung schaffen».⁴⁵ Bloss leichte Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung genügen demnach für eine Wegweisung nicht. In einigen Kantonen wird der Begriff der Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung konkretisiert, indem beispielhaft Verhaltensweisen aufgezählt werden, die darunter fallen. So im Kanton Appenzell Ausserrhoden, wo Personen weggewiesen werden können, «wenn sie Dritte gefährden, belästigen oder an der bestimmungsgemässen Nutzung des öffentlich zugänglichen Raums hindern, oder unter Einfluss von Alkohol oder anderer Mittel mit berauschender Wirkung öffentliches Ärgernis erregen».⁴⁶ Einige Polizeigesetze führen explizit bestimmte Verhaltensweisen auf, die in anderen Kantonen wohl unter den Begriff der Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung subsumiert würden. So kann im Kanton Genf eine Person weggewiesen werden, wenn sie bettelt oder an Geschäften mit verbotenen Waren, namentlich Betäubungsmitteln, beteiligt ist.⁴⁷ Letzteres erwähnt auch die Bestim-

mung des Kantons Freiburg explizit.⁴⁸ Die Polizeigesetze der Kantone Luzern⁴⁹ und Zürich⁵⁰ ermöglichen eine Wegweisung bei Verletzung des Pietätsgefühls Dritter, jenes des Kantons Appenzell Ausserrhoden bei Stalking.⁵¹

Unterschiede in Bezug auf die Anwendungsvoraussetzungen bestehen auch insofern, als in einigen Kantonen die Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung von der wegzweisenden Person selbst ausgehen muss, während es andernorts bereits genügt, dass diese einer Ansammlung von Personen angehört, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung stört oder gefährdet.

Sodann regeln die Kantone die maximale Dauer von Wegweisungen sehr unterschiedlich. In einigen Kantonen sieht das Gesetz überhaupt keine zeitliche Obergrenze vor, in anderen wird diese sehr offen mit «vorübergehend» umschrieben. Dagegen sehen mehrere Kantone ein kaskadenartiges System vor, wonach Wegweisungen in der Regel bloss für einige Stunden oder Tage ausgesprochen werden können und langfristige Fernhaltungen (von einem oder mehreren Monaten) nur im Wiederholungsfall oder in schwerwiegenden Fällen möglich sind. Schliesslich unterscheiden sich die kantonalen Regelungen auch in Bezug auf die Form, in welcher Wegweisungen mitzuteilen sind sowie hinsichtlich der Rechtsmittel, die gegen Wegweisungen ergriffen werden können.

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die wichtigsten Merkmale der verschiedenen kantonalen Wegweisungsbestimmungen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

⁴⁴ Die Anwendungsvoraussetzungen der polizeilichen Generalklausel sind im Einzelnen umstritten. Vgl. dazu etwa BÜRLI/KELLER (FN 4); CHRISTOPH JENNI/MARKUS MÜLLER, Die polizeiliche Generalklausel – Ein Institut mit Reformbedarf, Sicherheit & Recht 1/2008, 4 ff.; CHRISTOPH JENNI/MARKUS MÜLLER, Notrecht: ... abermals zur polizeilichen Generalklausel, Sicherheit & Recht 2/2010, 101 ff.; MARKUS H.F. MOHLER, Die polizeiliche Generalklausel – vom EGMR anerkannt und deren Anwendbarkeit begrenzt, Jusletter 11. Januar 2010. In einem neueren Entscheid hat das Bundesgericht auf die Voraussetzung der Unvorhersehbarkeit der abzuwendenden Gefahr oder Störung verzichtet: BGE 137 II 431 E. 3.3 (444 f.). Vgl. dazu die Urteilsbesprechung in MARKUS MÜLLER, Polizeiliche Generalklausel: Klärende Worte des Bundesgerichts, ZBJV 148/2012, 220 ff. Ausführlich zur polizeilichen Generalklausel: CHRISTOPH ERRASS/ANDREAS ZÜND, Die polizeiliche Generalklausel, ZBJV 147/2011, 261 ff.

⁴⁵ Polizeigesetz vom 30. November 2006, BGS 512.1, § 16 Abs. 1 lit. b (Hervorhebungen durch die Autoren).

⁴⁶ Polizeigesetz vom 13. Mai 2002, bGS 521.1, Art. 22 Abs. 1 lit. d.

⁴⁷ Loi sur la police (LPol) du 26 octobre 1957, RSG F 1 05, Art. 22A lit. c und d.

⁴⁸ Gesetz vom 15. November 1990 über die Kantonspolizei, SGF 551.1, Art. 31d lit. d.

⁴⁹ Gesetz über die Luzerner Polizei vom 27. Januar 1998, SRL 350, § 19 Abs. 1 lit. d.

⁵⁰ Polizeigesetz vom 23. April 2007, LS 550.1, § 33 lit. e.

⁵¹ Polizeigesetz vom 13. Mai 2002, bGS 521.1, Art. 17a.

Tabelle 2⁵²

Kt. ⁵³	Umschreibung «offen/ eng»	«Ansammlungs- tatbestand»	Dauer	Mitteilung	Rechtsmittel ⁵⁴
AG	offen	nein	«vorübergehend»	formlos	
AI					
AR	eng	nein	– max. 24h – max. 1 Monat in besonderen Fällen	– mündlich – schriftlich	Anfechtung beim zuständigen Mitglied des Obergerichts (bei einer mündlichen Anordnung nach Einholung einer schriftlichen Verfügung) (Art. 22b Abs. 1 und 2)
BE	offen	ja	«vorübergehend»	keine Regelung ⁵⁵	
BL					
BS					
FR	offen	ja	– 24h – max. 3 Monate wenn es die Umstände rechtferti- gen	– mündlich – schriftlich	– keine Erwähnung/Spezialbestimmung – Beschwerde innert 30 Tagen nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (Dieser Hinweis muss in die Verfügung aufgenommen werden) (Art. 31e Abs. 3 lit. e)
GE	offen	ja	– 24h – max. 3 Monate wenn es die Umstände rechtferti- gen	– mündlich – schriftlich	– keine Erwähnung/Spezialbestimmung → Zu jedem polizeilichen Handeln kann eine schriftliche Verfügung verlangt werden (Art. 22D Abs. 1) – Rekurs an die chambre administrative de la Cour de justice innert 30 Tagen (Dieser Hinweis muss in die Verfügung aufgenommen werden) (Art. 22B Abs. 3 lit. e)
GL	offen	ja	«vorübergehend»	keine Regelung	
GR	offen	nein	keine Regelung	keine Regelung	
JU					
LU	offen	ja	– max. 24h – max. 1 Monat bei besonderen Umständen oder wenn sich die Person widersetzt	– mündlich – schriftlich	– keine Erwähnung/Spezialbestimmung – Anfechtung nach den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (Art. 19 Abs. 4)
NE					
NW					
OW	offen	ja	– max. 24h – max. 1 Monat in besonderen Fällen oder wenn sich die Person widersetzt	– mündlich – schriftlich	
SG	Mittelweg	ja	– max. 24h – max. 1 Monat in besonderen Fällen	– mündlich – schriftlich	– Bei einer mündlichen Wegweisung/Fernhaltung kann innert fünf Tagen eine schriftliche Verfügung verlangt werden. Der Rechtsschutz gegen schriftliche Verfügungen richtet sich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (Art. 29ter Abs. 1 und 2)

⁵² Stand: 1. September 2012.⁵³ Vgl. für die Rechtsgrundlagen die Fussnoten zur ersten Tabelle. Bestimmungen zur Dauer von Fernhaltungen und zum Verfahren folgen i.d.R. unmittelbar nach dem eigentlichen Wegweisungsartikel.⁵⁴ Das zur Verfügung stehende Rechtsmittel wird nur aufgeführt, falls der Rechtsmittelweg gegen Wegweisungen im entsprechenden Erlass speziell erwähnt wird und/oder der Rechtsmittelweg gegen Wegweisungen abweichend vom allgemeinen Rechtsmittelweg im Verwaltungsverfahren geregelt wird.⁵⁵ Gemäss dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern können Wegweisungen und kurzzeitige Fernhaltungen mündlich angeordnet werden, länger andauernde Fernhaltungen haben in Form einer schriftlichen Verfügung zu ergehen: Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 2. März 2009, BVR 2009 385, E. 5.7.

Kt. ⁵³	Umschreibung «offen/ eng»	«Ansammlungs- tatbestand»	Dauer	Mitteilung	Rechtsmittel ⁵⁴
SH	eng	nein	«vorübergehend»	keine Regelung	
SO	eng	ja	– «vorübergehend» – max. 1 Monat	– formlos – schriftlich	– keine Erwähnung/Spezialbestimmung – Verfügungen des Kommandos können innert 10 Tagen an das Departement des Innern weitergezogen werden. Gegen dessen Verfügungen kann innert 10 Tagen beim Verwaltungsgericht Beschwerde eingereicht werden (§ 37 Abs. 2 i.V.m. § 50).
SZ	offen	nein	«vorübergehend»	keine Regelung	
TG	offen	nein	«vorübergehend»	keine Regelung	
TI					
UR	offen	nein	keine Regelung	keine Regelung	
VD					
VS					
ZG	eng	nein	– max. 72h – max. 30 Tage in besonderen Fällen	– mündlich – schriftlich	Innert 5 Tagen kann eine schriftliche Verfügung verlangt werden (§ 16 Abs. 2). Die Rechtspflege richtet sich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (§ 45).
ZH	offen	ja	– max. 24h – max. 14 Tage in besonderen Fällen	– mündlich, schriftlich, wenn sich die Person widersetzt – schriftlich	– keine Erwähnung/Spezialbestimmung – Anfechtung beim Haftrichter innert 5 Tagen (§ 34 Abs. 4)

2. Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

Zur Bekämpfung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen und insbesondere zur Ergänzung des Sicherheitsdispositivs der Fussballeuropameisterschaft EURO 2008⁵⁶ wurde das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)⁵⁷ mit Änderung vom 24. März 2006⁵⁸ um einen Abschnitt 5a ergänzt, der u.a. den kantonalen Polizeibehörden im Kampf gegen den Hooliganismus eine Reihe verwaltungsrechtlicher Massnahmen zur Verfügung stellte (Art. 24b–24e). Art. 24b ermöglichte es der Polizei, gegen Personen, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten beteiligt hatten, Rayonverbote auszusprechen. Da die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung grundsätzlich Aufgabe der Kantone ist,⁵⁹ war die Kompetenz des Bundes zum Erlass dieser Massnahmen um-

stritten.⁶⁰ Die Massnahmen nach Art. 24b sowie Art. 24d–24e BWIS wurden daher bis zum 31. Dezember 2009 befristet.⁶¹

Um eine Weitergeltung dieser Massnahmen zu ermöglichen, wurden sie in das zu diesem Zweck neu geschaffene Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen⁶² überführt, welchem alle Kantone beigetreten sind.⁶³ Im Februar 2012 wurde

⁵⁶ So die Botschaft (FN 56), 5638.

⁶¹ Botschaft (FN 56), 5639. Vgl. zum Ganzen: PATRICK GÄTTELIN/MARKUS SCHEFER, BWIS I: Kompetenzen und Grundrechte: Das Hooligan-Gesetz wirft Fragen in Bezug auf die Bundeskompetenz und die Vereinbarkeit mit Grundrechten auf, *digma* 2006, 60 ff.; ROBERT SOOS/CHRISTOPH VÖGELI, BWIS-Massnahmen gegen Gewalt an Sportveranstaltungen: Top oder Flop? – Das Rayonverbot und die Meldeauflage in der Praxis, *Sicherheit & Recht* 3/2008, 156 ff.; MARC ENGLER, Sicherheit an Sportveranstaltungen unter strafrechtlichen Gesichtspunkten, *Sicherheit & Recht* 3/2008, 162 ff. Für eine Darstellung der Entwicklung in der Schweiz und Europa vgl. MIRJAM TRUNZ/WOLFGANG WOHLERS, Hooliganismus-Bekämpfung: Kann die Schweiz von England lernen? *CaS* 2011, 176 ff.

⁶² Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007.

⁶³ Medienmitteilung der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) vom 29.12.2009 über den Beitritt von 24 Kantonen, <<http://www.kkjpd.ch/images/upload/091228%20Medienmitteilung%20Konkordat%20Sport%20d.pdf>> (besucht im August 2012); VS: Gesetz über den Beitritt zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 10. November 2009, SGS 550.5, in Kraft ge-

⁵⁶ Vgl. Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 17. August 2005, BBl 2005 5613, 5614.

⁵⁷ Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS), SR 120.

⁵⁸ AS 2006 3703 ff.

⁵⁹ Statt vieler: MARKUS H.F. MOHLER, Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz, Basel 2012, Rz. 194 ff.

das Konkordat revidiert. Die revidierte Fassung ist jedoch bislang erst von zwei Kantonen ratifiziert worden,⁶⁴ weshalb im Folgenden auf die ursprüngliche und in 24 Kantonen weiterhin gültige Fassung eingegangen wird. Die Regelung betreffend Rayonverbot lautet wie folgt:

«Art. 4 Rayonverbot

¹ Einer Person, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt hat, kann der Aufenthalt in einem genau umschriebenen Gebiet im Umfeld von Sportveranstaltungen (Rayon) zu bestimmten Zeiten verboten werden. Die zuständige kantonale Behörde bestimmt den Umfang der einzelnen Rayons.

² Das Rayonverbot kann längstens für die Dauer eines Jahres verfügt werden.

³ Das Verbot kann von den Behörden des Kantons verfügt werden, in dem die betroffene Person wohnt oder in dem sie an der Gewalttätigkeit beteiligt war. Die Behörde des Kantons, in dem die Gewalttätigkeit geschah, hat dabei Vorrang. Die Schweizerische Zentralstelle für Hooliganismus (Zentralstelle) kann den Erlass von Rayonverboten beantragen.»

Gemäss der revidierten Fassung von Art. 4 Abs. 2 werden Rayonverbote neu für eine Dauer von mindestens einem Jahr und höchstens drei Jahren verfügt.

In Art. 2 wird gewalttätiges Verhalten im Sinne des Konkordats definiert. Solches liegt nach Abs. 1 bei Begehung einer der dort aufgeführten Straftaten⁶⁵ oder Anstiftung zu einer solchen vor. Als gewalttätiges Verhalten gilt zudem die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch das Mitführen oder Verwenden von Waffen, Sprengmitteln, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen an Sportstätten, in deren Umgebung sowie auf dem An- und Rückreiseweg (Abs. 2).

treten am 1. Januar 2010 gemäss Beschluss vom 19. Mai 2010 (Abl. Nr. 22/2010); JU: Arrêté portant adhésion de la République et Canton du Jura au concordat instituant des mesures contre la violence lors de manifestations sportives du 16 juin 2010, SRJU 559.2, in Kraft getreten am 1. September 2010.

⁶⁴ Stand: 1. September 2012; AI: Grossratsbeschluss zur Revision des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 18. Juni 2012, GS 550.712, in Kraft getreten am 18. Juni 2012; SG: Nachtrag zum Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt des Kantons St. Gallen zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 5. Juni 2012, Amtsblatt des Kantons St. Gallen vom 25. Juni 2012, 2137 ff., 2167 f. Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) veröffentlicht eine Ratifikationsliste, <http://www.kkjpgd.ch/images/upload/120630%20Liste%20Inkrafttreten%20zu%20Konkordat%20vom%20120202_1.pdf> (besucht im August 2012). Der Text des revidierten Konkordats ist ebenfalls auf der Website der KKJPD abrufbar, <<http://www.kkjpgd.ch/images/upload/120305%20Konkordat%20Gewalt%20bei%20Sportveranstaltungen%20Stand%203.12%20clean%20d.pdf>>.

⁶⁵ Strafbare Handlungen gegen Leib und Leben nach den Art. 111–113, 117, 122, 123, 125 Abs. 2, 129, 133 und 134 Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB), SR 311.0, Sachbeschädigung (Art. 144 StGB), Nötigung (Art. 181 StGB), Brandstiftung (Art. 221 StGB), Verursachung einer Explosion (Art. 223 StGB), öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit (Art. 259 StGB), Landfriedensbruch (Art. 260 StGB) sowie Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte (Art. 285 StGB).

3. Kantonale Bestimmungen zum Schutz vor häuslicher Gewalt

Die Polizei kann eine Person, die mit einer anderen Person in einem gemeinsamen Haushalt lebt oder gelebt hat und diese in der physischen, psychischen oder sexuellen Integrität verletzt oder gefährdet oder ihr mit Gewalt droht, wegweisen und ihr die Kontaktaufnahme zum Opfer verbieten. So oder ähnlich lautende Gesetzesbestimmungen gibt es heute in allen Kantonen.⁶⁶ Dabei kann die Gewalt ausübende oder androhende Person regelmässig nicht nur aus der gemeinsamen Wohnung weggewiesen werden. Vielmehr kann ihr auch untersagt werden, bestimmte Gebiete zu betreten. Dabei handelt es sich typischerweise um die nähere Umgebung des Wohn- und/oder Arbeitsorts des Opfers. In Bezug auf die Dauer solcher Wegweisungen, die Möglichkeit einer allfälligen Verlängerung sowie den Rechtsmittelweg weisen die kantonalen Gesetze teilweise erhebliche Unterschiede auf.⁶⁷

⁶⁶ AG: Gesetz über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz) vom 6. Dezember 2005, SAR 531.200, § 34 Abs. 2–3; AI: Übertretungsstrafgesetz (UeStG) vom 30. April 2006, GS 311.000, Art. 21; AR: Polizeigesetz vom 13. Mai 2002, bGS 521.1, Art. 17 ff. (2009); BE: Polizeigesetz (PolG) vom 8. Juni 1997, BSG 551.1, Art. 29 Abs. 1 lit. f, Art. 29a (2004); BL: Polizeigesetz (PolG) vom 28. November 1996, GS 32.778, §§ 26a ff. (2005); BS: Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz, PolG) vom 13. November 1996, SG 510.100, §§ 37a ff. (2007); FR: Einführungsgesetz vom 22. November 1911 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch für den Kanton Freiburg, SGF 210.1, Art. 16 (2007); GE: Loi sur les violences domestiques (LVD) du 16 septembre 2005, RSG F 1 30; GL: Polizeigesetz des Kantons Glarus vom 6. Mai 2007, GS V A/11/1, Art. 16 ff.; GR: Polizeigesetz des Kantons Graubünden (PolG) vom 20. Oktober 2004, BR 613.000, Art. 16 (2009); JU: Loi d'introduction du Code civil suisse du 9 novembre 1978, SRJU 211.1, Art. 20a ff. (2007); LU: Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 20. November 2000, SRL 200, §§ 13a ff. (2010); NE: Loi sur la police neuchâteloise (LPol) du 20 février 2007, RSN 561.1, Art. 57a ff. (2010); NW: Gesetz zum Schutz der Persönlichkeit (Persönlichkeitsschutzgesetz, PSchG) vom 25. Juni 2008, NG 211.2; OW: Gesetz über den Schutz bei häuslicher Gewalt vom 21. Mai 2010, GDB 510.6; SG: Polizeigesetz vom 10. April 1980, sGS 451.1, Art. 43 ff. (2002); SH: Gesetz über die Organisation des Polizeiwesens (Polizeiorganisationsgesetz) vom 21. Februar 2000, SHR 354.100, Art. 24a ff. (2004); SO: Gesetz über die Kantonspolizei vom 23. September 1990, BGS 511.11, §§ 37^{bis} ff. (2003); SZ: Verordnung über die Kantonspolizei (Polizeiverordnung) vom 22. März 2000, SRSZ 520.110, § 19b (2010); TG: Polizeigesetz vom 16. Juni 1980, RB 551.1, §§ 18a ff. (2007); TI: Legge sulla polizia del 12 dicembre 1989, RL 1.4.2.1, Art. 9a (2007); UR: Polizeigesetz (PolG) vom 30. November 2008, RB 3.8111, Art. 39 ff.; VD: Code de droit privé judiciaire vaudois (CDPJ) du 12 janvier 2010, RSV 211.02, Art. 48 ff.; VS: Gesetz über die Kantonspolizei vom 20. Januar 1953, SGS 550.1, Art. 1a (2007), Verordnung zum Gesetz über die Kantonspolizei vom 1. Oktober 1986, SGS 550.100, Art. 25a ff. (2007); ZG: Polizeigesetz vom 30. November 2006, BGS 512.1, § 17 f. (2011); ZH: Gewaltschutzgesetz (GSG) vom 19. Juni 2006, LS 351.

⁶⁷ Vgl. etwa MARIANNE SCHWANDER, Interventionsprojekte gegen häusliche Gewalt: Neue Erkenntnisse – neue Instrumente, ZStrR 121/2003, 195 ff.; JEANNE DUBOIS/ROLF VETTERLI, Häusliche Gewalt: erste Erfahrungen mit neuen Gesetzen, FamPra 2004, 851 ff.; PETER MÖSCH PAYOT, Die aktuelle rechtliche Situation im Umgang mit häuslicher Gewalt in der Schweiz: Neuerungen, Hintergründe und Herausforderungen, Frauenfragen 2.2008, 15 ff.

4. Weitere gesetzliche Grundlagen

Ausser der ausländerrechtlichen Ausgrenzung⁶⁸ bestehen auf Bundesebene gesetzliche Grundlagen für Wegweisungen aus bestimmten Teilen des öffentlichen Raums auch im Militärrecht⁶⁹, im Straf-⁷⁰ und Strafprozessrecht⁷¹ sowie seit Einfügung von Art. 28b ZGB auch im Zivilrecht zum Schutz vor Gewalt und Stalking.

III. Wegweisungen und Rayonverbote in der praktischen Anwendung

Die Wegweisungsbestimmungen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung werden von den zuständigen kantonalen bzw. kommunalen Behörden sehr unterschiedlich angewandt. So ist z.B. in der Stadt St. Gallen die Zahl der ausgesprochenen Wegweisungen in den letzten Jahren kontinuierlich von 54 im Jahr 2006 auf 961 im Jahr 2011 angestiegen.⁷² In der praktisch identisch grossen Stadt Luzern werden demgegenüber kaum Wegweisungen verfügt; für das Jahr 2009 wurden dort 16 Wegweisungen registriert, für 2010 bloss eine.⁷³ Im Zusammenhang mit Fussballspielen wurden in der Saison 2011/2012 landesweit 129 Rayonverbote, im Zusammenhang mit Eishockeyspielen 57 Rayonverbote gestützt auf das Konkordat verfügt.⁷⁴

Nachfolgend soll erläutert werden, welchen Anforderungen Wegweisungen gestützt auf die Polizeigesetze und Rayonverbote gestützt auf das Konkordat in der Praxis zu genügen haben. Damit eine Person wegweisen werden kann, muss ihr das in der betreffenden Bestimmung umschriebene Verhalten nachgewiesen werden. Die entsprechende Verfügung⁷⁵ bedarf einer

ausreichenden Begründung. Da Wegweisungen regelmässig in die Grundrechte der Betroffenen eingreifen, müssen schliesslich die Voraussetzungen für die Einschränkungen von Grundrechten erfüllt sein.

1. Begründungs- und Beweisanforderungen

Wegweisungen gestützt auf Polizeigesetze

Damit die Rechtmässigkeit einer Wegweisung überprüft werden kann, muss möglichst präzise festgehalten werden, durch welche Verhaltensweise (Sachbeschädigungen, Pöbeleien, Littering usw.) die weggewiesene Person die öffentliche Sicherheit und Ordnung gestört oder gefährdet haben soll. Knüpft die Wegweisung daran an, dass die betroffene Person Teil einer Personenansammlung war, von welcher eine Störung oder Gefährdung ausging, ist darzulegen, dass und weshalb sie Teil davon war und inwiefern die Ansammlung die öffentliche Sicherheit und Ordnung störte oder gefährdete.⁷⁶

Je komplexer der Sachverhalt und je intensiver der Grundrechtseingriff (d.h. insbesondere je länger die Fernhaldedauer), desto höher sind die Anforderungen an die Begründungsdichte.⁷⁷ Erforderlich sind stets einzelfall- und insbesondere personenbezogene Ausführungen. Bei der Verwendung von standardisierten Formularen und Textbausteinen in Wegweisungsverfügungen ist daher Vorsicht geboten.⁷⁸ Eine unzureichende Begründung einer Wegweisungsverfügung verletzt den durch Art. 29 Abs. 2 BV geschützten Anspruch der weggewiesenen Person auf Begründung des Entscheids.⁷⁹

Wegweisungen verbieten den Betroffenen den Aufenthalt in einem bestimmten Teil des öffentlichen Raums. Sie fallen somit in die Kategorie der belastenden Verfügungen.⁸⁰ Wo das Gesetz keine abweichende Regelung aufstellt, ist beim Erlass einer belastenden Verfügung die verfügende Behörde beweissbelastet.⁸¹ Ob ein rechts- erheblicher Sachumstand bewiesen ist, beurteilt sich anhand der Beweisanforderungen, die an die einzelnen Tatbestandselemente der Wegweisungsbestimmung zu stellen sind. Für die Zugehörigkeit einer Person zu einer Personenansammlung, von der eine Störung oder

⁶⁸ Art. 74 Abs. 1 lit. a AuG.

⁶⁹ Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung vom 3. Februar 1995 (Militärgesetz, MG), SR 510.10, Art. 92 Abs. 2 lit. a.

⁷⁰ Art. 44 Abs. 2 resp. Art. 62 Abs. 3 resp. Art. 87 Abs. 2 i.V.m. Art. 94 StGB.

⁷¹ Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung, StPO), SR 312.0, Art. 237 Abs. 2 lit. c.

⁷² MONIKA LITSCHER/BEAT GROSSRIEDER/PETER MÖSCH PAYOT/MARCO SCHMUTZ, Wegweisung aus öffentlichen Stadträumen: Bericht zuhänden der Praxispartner/innen der Städte Bern, St. Gallen und Luzern zum DORE SNF-Projekt, Hochschule Luzern 2011, 79; Medienmitteilung der Stadtpolizei St. Gallen vom 29. Februar 2012, Wegweisungen und Fernhaltungen 2011, <http://www.stadt.sg.ch/content/applikationen/news/13/2012/02/29_februar_2012.html> (besucht im August 2012).

⁷³ LITSCHER/GROSSRIEDER/MÖSCH PAYOT/SCHMUTZ (FN 72), 80.

⁷⁴ Medienmitteilung des fedpol vom 31. Juli 2012, Aktuelle Zahlen aus dem Informationssystem HOOGAN, <<http://www.fedpol.admin.ch/content/fedpol/de/home/dokumentation/medieninformationen/2012/2012-07-31.html>> (besucht im August 2012).

⁷⁵ Wegweisungen können mündlich oder schriftlich angeordnet werden. Die Rechtslage ist kantonal unterschiedlich (vgl. Tabelle 1). Das Bundesgericht hat mündliche Wegweisungen u.a. in BGE 130 I 369 E. 6.1 (378) als Realakte bezeichnet. Allerdings ist die Qualifikation solcher polizeilicher Anordnungen in der Lehre umstritten. Im Folgenden werden ausschliesslich Beispiele behandelt, in denen Personen mittels schriftlicher Verfügung für längere Zeit weggewiesen wurden.

⁷⁶ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 2. März 2009, BVR 2009 385, E. 4.4.1 f.

⁷⁷ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 2. März 2009, BVR 2009 385, E. 4.4.1.

⁷⁸ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 2. März 2009, BVR 2009 385, E. 4.4.2.

⁷⁹ Vgl. zum Anspruch auf Entscheibegründung JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, 885 ff.

⁸⁰ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 2. März 2009, BVR 2009 385, E. 4.3. Vgl. auch die Urteilsbesprechung von CHRISTOPH JENNI, Beweisrechtliche Anforderungen an Fernhalteverfügungen: Welches Beweismass und welche Begründungsdichte sind bei polizeilichen Fernhaltmassnahmen nach bernischem Recht im Rahmen von Sportveranstaltungen erforderlich? Besprechung des Urteils des bernischen Verwaltungsgerichts vom 2. März 2009 (100.2008.23334), publiziert in BVR 2009, 385-401, Sicherheit & Recht 1/2010, 47 ff.

⁸¹ BGE 130 II 482 E. 3.2 (485).

Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausging, ist ein strikter Beweis zu erbringen.⁸² Hingegen sehen die verschiedenen kantonalen Polizeigesetze für den Nachweis der Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung regelmässig eine Beweiserleichterung vor, indem sie den begründeten Verdacht des Vorliegens einer Störungs- oder Gefährdungssituation genügen lassen. Für den Kanton Zürich hat das kantonale Verwaltungsgericht entschieden, dass für das Vorliegen einer Störungs- oder Gefährdungssituation eine Glaubhaftmachung ausreichend ist.⁸³

Als Erkenntnisquellen kommen v.a. die in der Wegweisungsverfügung oder in anderen schriftlichen oder fotografischen Aufzeichnungen der Polizei festgehaltenen Beobachtungen oder Feststellungen in Frage.⁸⁴ Auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage ist die Polizei verpflichtet, polizeiliche Vorgänge zu dokumentieren und über erhobene Beweise aktenmässige Belege zu erstellen und aufzubewahren.⁸⁵ Die Beschwerdeinstanz ist bei Anfechtung einer Wegweisungsverfügung gehalten, die Aufzeichnungen und Aussagen der Polizei auf ihre Glaubhaftigkeit zu überprüfen.⁸⁶

Rayonverbote gestützt auf das Konkordat

Damit ein Rayonverbot ausgesprochen werden kann, muss der betreffenden Person nachgewiesen werden, dass sie sich anlässlich einer Sportveranstaltung an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen i.S.v. Art. 2 Konkordat beteiligt hat. Das Rekursgericht im Ausländerrecht des Kantons Aargau hatte sich mit einem Rayonverbot zu befassen, das von der Kantonspolizei wie folgt begründet worden war:

«Genannte Person hat sich an der Sportveranstaltung vom 13.3.2010 FC Aarau – FC Zürich an Gewalttätigkeiten gemäss Artikel 2 Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen beteiligt.»⁸⁷

Da weitere Angaben zu Zeit, Ort und Art der Handlung fehlten und somit unklar blieb, wie sich die betreffende Person verhalten und ob sie dadurch einen Tatbestand nach Art. 2 erfüllt hatte, war diese Begründung offensichtlich ungenügend. Die Begründung eines Rayonverbots muss die vorgeworfene Straftat bzw. Verhaltensweise gemäss Art. 2 genau benennen und erklären, welche konkreten Handlungen der Verfügungsadressat wann und wo begangen haben soll.⁸⁸ Eine kurze, aber

dennoch ausreichende Begründung könnte etwa so lauten:

«Genannte Person hat sich im Vorfeld des Super-League-Spiels des FC Aarau gegen den FC Zürich vom 13.3.2010 an Gewalttätigkeiten i.S.v. Art. 2 Abs. 1 lit. b des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen beteiligt, indem sie vor Spielbeginn, um ca. 17:15 Uhr, die Frontscheibe des Kassenhäuschens Nr. 2 des Stadions Brügglifeld durch einen Steinwurf beschädigte.»

Angaben zu Zeit und Ort sind auch wichtig, damit überprüft werden kann, ob die vorgeworfenen Handlungen *anlässlich einer Sportveranstaltung* erfolgten. Die Bedeutung dieses Begriffs erschliesst sich aus Art. 2 Abs. 2 Konkordat und aus dessen Zweck. Demnach muss das gewalttätige Verhalten an einer Sportstätte, in deren Umgebung oder auf dem An- oder Rückreiseweg erfolgt sein. Durch den Einbezug des An- und Rückreisewegs wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Ausschreitungen erfahrungsgemäss nicht nur in den Stadien, sondern auch rund um die Sportanlässe sowie in den Innenstädten der Austragungsorte stattfinden.⁸⁹ Kommt es dagegen zu Gewalttätigkeiten, die nicht mehr in direktem Zusammenhang mit einem Sportanlass stehen, etwa wenn eine Gruppe von Fans nach der Rückreise von einem Auswärtsspiel auf dem Weg zu ihrem Fanlokal Sprayereien hinterlässt, ist das Konkordat nicht anwendbar.⁹⁰ Gemäss der revidierten Fassung des Konkordats werden Gewalttätigkeiten erfasst, die «im Vorfeld einer Sportveranstaltung, während der Veranstaltung oder im Nachgang dazu» erfolgen.⁹¹ Ob sich mit dieser Neuerung für den geschilderten Sachverhalt an der Beurteilung etwas ändern würde, erscheint fraglich, da auch in Zukunft ein direkter Zusammenhang mit einer Sportveranstaltung erforderlich ist.

Das vorgeworfene Verhalten muss durch die Behörden nachgewiesen werden. Allerdings werden an das Beweismass keine hohen Anforderungen gestellt.⁹² Polizeiliche Massnahmen zur Gefahrenabwehr werden auf entsprechende Anzeichen hin getroffen.⁹³ Als Nachweis gewalttätigen Verhaltens gelten gemäss Art. 3 Konkordat entsprechende Gerichtsurteile oder polizeiliche Anzeigen, glaubwürdige Aussagen oder Bildaufnahmen der Polizei, der Zollverwaltung, des Sicherheitspersonals oder der Sportverbände und -vereine, Stadionverbote der Sportverbände oder -vereine und Meldungen einer zuständigen ausländischen Behörde. Ein förmlicher strafprozessualer Beweis ist nicht erforderlich.⁹⁴ Das Vorhandensein eines Nachweises nach Art. 3, wie etwa ein von einem privaten Sportverein ausgesprochenes Stadionverbot oder eine polizeiliche Anzeige, genügt indessen für sich allein nicht als Grundlage der anzuordnenden Massnahme. Der im entsprechenden

⁸² Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 2. März 2009, BVR 2009 385, E. 4.3.2.

⁸³ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 3. Dezember 2009, VB.2009.00523, E. 3.3.

⁸⁴ Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 2. März 2009, BVR 2009 385, E. 4.4 und dort zitierte Quellen; JENNI (FN 80), 48.

⁸⁵ Vgl. ANDREAS BAUMANN, Aargauisches Polizeigesetz, Aargau 2006, N 595; generell zur Aktenstellungspflicht der Behörden: MÜLLER/SCHÉFFER (FN 79), 877 f.

⁸⁶ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 19. Juni 2008, VB.2008.00237, E. 5.2.

⁸⁷ Urteil des Rekursgerichts im Ausländerrecht des Kantons Aargau vom 14. Oktober 2010, 1-PO.2010.1, AGVE-2010-78, E. 3.2.

⁸⁸ Urteil des Rekursgerichts im Ausländerrecht des Kantons Aargau vom 14. Oktober 2010, 1-PO.2010.1, AGVE-2010-78, E. 3.2.

⁸⁹ Botschaft (FN 56), 5617.

⁹⁰ Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 8. September 2011, VB.2011.00465.

⁹¹ Art. 2 Abs. 1 revKonkordat.

⁹² Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 22. September 2009, B 2009/81 E. 3.1.

⁹³ BGer Urteil vom 16. November 2010, 1C_278/2009 E. 5.2.

⁹⁴ BGer Urteil vom 15. Juni 2011, 1C_88/2011 E. 3.5.

Nachweis zum Ausdruck kommende Verdacht muss vielmehr im Einzelfall auf seine Begründetheit überprüft werden.⁹⁵ Die betroffene Person muss sich dazu äussern können.⁹⁶

2. Tangierte Grundrechte

Wegweisungen und Rayonverbote tangieren je nach ihrer konkreten Ausgestaltung und den Sachverhältnissen verschiedene Grundrechte. Regelmässig berührt ist die Bewegungsfreiheit, wie sie in Art. 10 Abs. 2 BV als Element der persönlichen Freiheit garantiert wird.⁹⁷ Die Bewegungsfreiheit schützt vor staatlichen Massnahmen, welche auf einzelne Personen oder Personengruppen zielen und diese daran hindern, einen ansonsten rechtlich und faktisch zugänglichen Ort aufzusuchen oder in diesem zu verbleiben.⁹⁸ Wird jedoch nur ein bestimmtes Verhalten in einem bestimmten Gebiet untersagt und bleibt das Betreten desselben somit möglich, ist die Bewegungsfreiheit nicht tangiert.⁹⁹ Die Garantie von Art. 10 Abs. 2 BV schützt über die Bewegungsfreiheit hinaus alle elementaren Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung.¹⁰⁰ Laut Bundesgericht gehört dazu auch die Pflege sozialer Kontakte verbunden mit Alkoholkonsum. Die Wegweisung einer Gruppe von Alkoholikern aus dem Bahnhof Bern stellte deshalb einen Eingriff in deren persönliche Freiheit dar.¹⁰¹

Häufig berühren Wegweisungen und Rayonverbote auch die Versammlungsfreiheit. Zu den Versammlungen im Sinne von Art. 22 BV «gehören verschiedenste Formen des Zusammenfindens von Menschen im Rahmen einer gewissen Organisation mit einem weit verstandenen gegenseitig meinungsbildenden, -äussernden oder -austauschenden Zweck».¹⁰² Die lose Gruppenbildung zur Pflege von persönlichen Kontakten genügt für die Annahme einer Versammlung.¹⁰³ Das Bundesgericht erachtete daher die Versammlungsfreiheit im Fall der Wegweisung von Alkoholikern aus dem Bahnhof Bern als tangiert.¹⁰⁴ Von Rayonverboten betroffene Fussball- und Eishockeyfans können sich u.U. ebenfalls auf Art. 22 BV berufen. Denn der Versammlungsbegriff kann auch auf Gruppierungen angewandt werden, die «sich zum gemeinsamen Besuch von Sportveranstaltungen zusammenfinden, möglicherweise

Hin- und Rückreise gemeinsam unternehmen und insoweit gewissermassen organisiert auftreten».¹⁰⁵

Die Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 BV) und die Medienfreiheit (Art. 17 BV) sind z.B. dann berührt, wenn ein Journalist daran gehindert wird, nach Davos zu gelangen, um über das World Economic Forum (WEF) zu berichten.¹⁰⁶ Denkbar sind auch Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) und in den Anspruch auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 13 Abs. 1 BV). Dies v.a. dann, wenn einer Person das Betreten eines Gebiets verboten wird, in welchem sie arbeitet oder wohnt oder in welchem enge Familienangehörige wohnen. In diesen Fällen werden Wegweisungen und Rayonverbote in der Praxis allerdings regelmässig so angepasst, dass zumindest das direkte Erreichen des Arbeitsortes bzw. der Wohnung erlaubt bleibt und lediglich der sonstige Aufenthalt im betreffenden Gebiet untersagt wird.¹⁰⁷

Wird eine Wegweisung oder ein Rayonverbot nicht aufgrund eines bestimmten Verhaltens ausgesprochen, sondern aufgrund eines Merkmals wie Herkunft, Rasse, soziale Stellung oder – im Zusammenhang mit Wegweisungen von besonderem Interesse – Lebensform, liegt eine Verletzung des Diskriminierungsverbots von Art. 8 Abs. 2 BV vor.¹⁰⁸ Im Fall der aus dem Bahnhof Bern wegweisenen Alkoholiker erklärte das Berner Verwaltungsgericht, suchtabhängige Personen seien durch Wegweisungen besonders betroffen, da der Berner Wegweisungsartikel nach der Intention des Gesetzgebers gerade der Bekämpfung der Drogen- und Alkoholszene dienen sollte. Trotzdem lag laut Gericht keine (indirekte) Diskriminierung vor. Denn das Instrument der Wegweisung knüpfe an ein bestimmtes Verhalten an, das im Rahmen solcher Szenen angetroffen werden könne. Allerdings sei auf der Ebene der Rechtsanwendung die Gefahr, dass Wegweisungen einseitig gegenüber sozialen Randgruppen eingesetzt werden könnten, nicht gänzlich von der Hand zu weisen. Das Gericht kritisierte daher, dass die Polizei die Wegweisungen im vorliegenden Fall u.a. damit begründet hatte, dass sich die Betroffenen in einer Gruppe von «Randständigen» aufgehalten hätten. Es sei in diesem Bereich besonders darauf zu achten, dass die betroffenen Menschen nicht aufgrund von Vorurteilen in entwürdigende gesellschaftliche Kategorien eingeteilt würden.¹⁰⁹ Dem Schutz der Menschenwürde (Art. 7 BV) kommt im Zusammenhang mit Wegweisungen keine eigenständige Bedeutung zu.¹¹⁰

Im Verfahren auf Erlass einer Wegweisungsverfügung bzw. eines Rayonverbots sind die einschlägigen Verfahrensgrundrechte von Art. 29 BV zu beachten. Den Be-

⁹⁵ BGer Urteil vom 16. November 2010, 1C_278/2009 E. 5.2; BGE 137 I 31 E. 8 am Ende.

⁹⁶ Vgl. BGer Urteil vom 12. Januar 2010, 1C_453/2009.

⁹⁷ Vgl. betr. Polizeigesetze BGE 132 I 49 E. 5.2 (56); BGE 130 I 369 E. 2; BGE 128 I 237 E. 3.3; betr. Konkordat BGE 137 I 31 E. 6.2.

⁹⁸ REGINA KIENER/WALTER KÄLIN, Grundrechte, Bern 2007, 136; a.M. bezüglich der Hinderung eines Journalisten an der Reise nach Davos AXEL TSCHENTSCHER, Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2004 und 2005, ZBJV 141/2005, 654 ff.

⁹⁹ BGE 132 I 49 E. 5.2.

¹⁰⁰ BGE 133 I 110 E. 5.2.

¹⁰¹ BGE 132 I 49 E. 5.2.

¹⁰² BGE 137 I 31 E. 6.1.

¹⁰³ BGE 132 I 49 E. 5.3.

¹⁰⁴ BGE 132 I 49 E. 5.3; ausführlich dazu auch das vorinstanzliche Urteil: Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 17. Mai 2004, BVR 2005 97, E. 6.5.

¹⁰⁵ BGE 137 I 31 E. 6.1.

¹⁰⁶ BGE 130 I 369 E. 2 (375).

¹⁰⁷ Vgl. z.B. Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 8. September 2011, VB.2001.00465, I.

¹⁰⁸ Zum Diskriminierungsverbot KIENER/KÄLIN (FN 98), 357 ff.

¹⁰⁹ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 17. Mai 2004, BVR 2005 97, E. 6.2.8.

¹¹⁰ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 17. Mai 2004, BVR 2005 97, E. 6.1.

troffenen ist Gelegenheit zur vorgängigen Stellungnahme einzuräumen. Offerierte Beweise sind abzunehmen, sofern sie nicht in antizipierter Beweiswürdigung als nicht erforderlich zurückgewiesen werden können.¹¹¹ Wegweisungsverfügungen müssen sodann durch eine richterliche Behörde überprüft werden können. Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die Rechtsweg- bzw. Rechtsschutzgarantien von Art. 29a BV sowie Art. 13 EMRK.¹¹²

Eine Berufung auf die nach Art. 32 BV in Strafverfahren geltenden Garantien ist nicht möglich, da es sich bei Wegweisungen und Rayonverboten um Massnahmen handelt, die verwaltungsrechtlicher und nicht strafrechtlicher Natur sind. Sie weisen keinen pönalen, repressiven Charakter auf, werden nicht wegen der Erfüllung von Straftatbeständen ausgesprochen und bezwecken nicht die Besserung der betroffenen Person, sondern den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bzw. die Verhinderung von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen.¹¹³

3. Einschränkungen von Freiheitsrechten

Soweit Wegweisungen und Rayonverbote Freiheitsrechte einschränken, bedürfen sie einer gesetzlichen Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV), müssen sie durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein (Art. 36 Abs. 2 BV) und müssen sie verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 3 BV).

3.1 Gesetzliche Grundlage

Wegweisungen stützen sich auf ein kantonales Polizeigesetz, Rayonverbote auf das Konkordat, welches die Kantone in ihren Gesetzessammlungen publiziert haben müssen.¹¹⁴ Hinsichtlich der *Normstufe* handelt es sich dabei in der Regel um Gesetze im formellen Sinn, die auch schwerwiegende Einschränkungen von Grundrechten rechtfertigen können (Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV). Ob eine Wegweisung einen schweren Eingriff in die Grundrechte darstellt, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab.¹¹⁵ Lediglich in den Kantonen Thurgau und Schaffhausen sind Wegweisungen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bloss auf der Stufe eines von der Regierung erlassenen Dienstreglements bzw. einer Polizeiverordnung geregelt. Demgegenüber wurde die Polizeiverordnung des

Kantons Schwyz vom Parlament erlassen und stellt somit ein Gesetz im formellen Sinn dar.

Hinsichtlich der *Normdichte* der kantonalen Wegweisungsartikel bestehen, wie oben aufgezeigt, grosse Unterschiede. Das Bundesgericht hat die besonders offene und unbestimmte Formulierung des Berner Wegweisungsartikels anlässlich einer akzessorischen Normenkontrolle nicht beanstandet. Es führte aus, für das Polizeirecht stosse das Bestimmtheitserfordernis wegen der Besonderheit des Regelungsbereichs auf besondere Schwierigkeiten.¹¹⁶ Die im Berner Polizeigesetz verwendeten Begriffe der «öffentlichen Ordnung und Sicherheit» und «Störung oder Gefährdung» seien zwar unbestimmt gehalten, doch ihre generelle Ausrichtung ergebe sich aus dem Polizeirecht. Die mögliche Massnahme sei mit den Worten «von einem bestimmten Ort vorübergehend wegweisen oder fernhalten» und dem Erfordernis einer «Ansammlung» in zeitlicher und sachlicher Hinsicht recht präzise umschrieben und damit eingegrenzt. In Anbetracht der geringen Schwere des Grundrechtseingriffs sei die Wegweisungsbestimmung somit genügend bestimmt. Schliesslich werde die gerügte Unbestimmtheit der Norm teilweise dadurch kompensiert, dass ihre Anwendung einer justizmässigen Prüfung in wirksamer Weise zugänglich sei und dem Verhältnismässigkeitsprinzip entsprechen müsse.¹¹⁷ Ähnlich äusserte sich das Bundesgericht bei der Prüfung der Wegweisungsbestimmung des Kantons Graubünden im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle.¹¹⁸ Soweit ersichtlich hat das Bundesgericht erst eine Wegweisungsbestimmung wegen fehlender Bestimmtheit aufgehoben. Dabei handelte es sich um eine Bestimmung des Kantons Genf, wonach eine Person weggewiesen werden konnte, «si elle (...) empêche sans motif l'usage normal du domaine public».¹¹⁹

Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass die Ausführungen des Bundesgerichts zum Bestimmtheitserfordernis unter dem Vorbehalt der Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips und der Qualifikation von Wegweisungen als leichte Grundrechtseingriffe stehen. Wegweisungen und Rayonverbote sind aber nicht in allen Fällen als bloss leichte Eingriffe zu qualifizieren.¹²⁰ Dass Wegweisungsbestimmungen mit grösserer Bestimmtheit formuliert werden können, als dies im Kanton Bern geschehen ist, haben – wie oben ausgeführt – die Gesetzgeber mehrerer Kantone (z.B. Zug und Basel-Stadt) unter Beweis gestellt.

Das Konkordat enthält eine ausführliche Definition des für die Auferlegung eines Rayonverbots vorausgesetzten gewalttätigen Verhaltens und macht die Anwendung dieser Massnahme damit voraussehbar.¹²¹

¹¹¹ BGer Urteil vom 12. Januar 2010, 1C_453/2009 E. 2.3 am Ende.

¹¹² Wie Tabelle 1 zeigt, sind die Rechtsmittelverfahren gegen Wegweisungsverfügungen von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich ausgestaltet. Im Rahmen dieses Aufsatzes kann nicht weiter auf prozessuale Einzelheiten eingegangen werden.

¹¹³ Vgl. BGE 137 I 31 E. 4.3; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 3. Dezember 2009, VB.2009.00523, E. 3.2; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 19. Juni 2008, VB.2008.00237, E. 4.3.

¹¹⁴ Zum Publikationserfordernis FELIX UHLMANN/VITAL ZEHNDER, Rechtsetzung durch Konkordate, Leges 2011, 9 ff., 14.

¹¹⁵ Siehe unten III. 3.3 c) bb).

¹¹⁶ BGE 132 I 49 E. 6.2.

¹¹⁷ BGE 132 I 49 E. 6.3.

¹¹⁸ BGE 128 I 327 E. 4.

¹¹⁹ BGer Urteil vom 16. Dezember 2009, 1C_226/2009 E. 4.2.

¹²⁰ Siehe unten III. 3.3 c) bb).

¹²¹ Vgl. Art. 2 Konkordat.

3.2 Öffentliches Interesse

Wegweisungen gestützt auf Polizeigesetze

Bei Wegweisungen wegen Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung liegt das öffentliche Interesse in der Wahrung dieser Polizeigüter. Insbesondere sollen Benutzerinnen und Benutzer des öffentlichen Raums vor Anpöbeleien, aggressivem Betteln und sonstigen aktiven Behinderungen durch Dritte geschützt werden.¹²² Dabei legt das Bundesgericht den Begriff der Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung weit aus. Was bei mehreren Passanten Anstoss erzeuge oder gar zu Verunsicherung und Angstgefühlen führe (im beurteilten Fall ging es um den öffentlichen Konsum von Alkohol und das Herumliegenlassen von Abfällen), könne bei objektiver Betrachtung als Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verstanden werden, der zu begegnen im öffentlichen Interesse liege. Der Umstand, dass dem Begriff der Gefährdung und Störung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit eine subjektive Komponente anhafte, ändere daran nichts.¹²³ Einige Kantone verlangen demgegenüber wie aufgezeigt das Vorliegen einer *ernsthaften* und *unmittelbaren* Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung für Wegweisungen.

Rayonverbote gestützt auf das Konkordat

Der Zweck des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen geht schon aus dessen Namen hervor. Es geht um die Gefahrenabwehr in spezifischen Situationen und den Schutz der Grundrechte von Besuchern und Veranstaltern von Sportveranstaltungen. Diese Ziele liegen offensichtlich im öffentlichen Interesse.¹²⁴

3.3 Verhältnismässigkeit

Das Gebot der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine behördliche Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen Interesse liegenden Zieles geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar erweist.¹²⁵ Im Polizeirecht und für das Handeln der Polizeiorgane kommt dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit besondere Bedeutung zu.¹²⁶

a) Geeignetheit

Die staatliche Massnahme muss geeignet sein, um den im öffentlichen Interesse verfolgten Zweck herbeizuführen.¹²⁷

Wegweisungen gestützt auf Polizeigesetze

Wegweisungen können geeignete Mittel sein, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung an einem bestimmten Ort aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen. Dass sich die weggewiesenen Personen allenfalls einfach in einen anderen Teil des öffentlichen Raums verschieben, bedeutet nicht unbedingt, dass die entsprechenden Wegweisungen ungeeignet sind: Es kann durchaus im öffentlichen Interesse liegen, bestimmten Personengruppen den Aufenthalt an besonders neuralgischen Orten zu untersagen.¹²⁸ Allerdings erscheint fraglich, ob bei gewissen Personengruppen Wegweisungen überhaupt irgendeine Wirkung erzielen. So hat sich in der Stadt Bern gezeigt, dass sich insbesondere Drogenabhängige kaum an Wegweisungen halten.¹²⁹

Rayonverbote gestützt auf das Konkordat

Bei Rayonverboten, die sich immer auf ein bestimmtes Gebiet, bestimmte Sportarten und bestimmte Spiele einzelner Mannschaften beschränken müssen,¹³⁰ besteht die Gefahr, dass gewalttätige Fans auf andere Sportarten oder Spiele unterer Ligen ausweichen. Diese Gefahr hat auch das Bundesgericht erkannt, die Geeignetheit von Rayonverboten aber trotzdem bejaht: Mit Rayonverboten könnten die betroffenen Personen immerhin von jenen Gebieten ferngehalten werden, wo es erfahrungsgemäss besonders häufig zu Gewalttätigkeiten komme.¹³¹ Zumindest im Vorfeld der EURO 2008 schienen die damals im BWIS vorgesehenen Massnahmen gewaltbereite Fussballfans zu beeindrucken und von gewalttätigem Verhalten abzuhalten.¹³² Inzwischen wird die Tauglichkeit dieser Massnahmen angesichts anhaltender Ausschreitungen bei Fussballspielen aber wieder in Frage gestellt.¹³³

b) Erforderlichkeit

Eine polizeiliche Massnahme darf in zeitlicher, örtlicher, persönlicher und sachlicher Hinsicht nicht weiter gehen, als es der polizeiliche Zweck erfordert.¹³⁴

Wegweisungen gestützt auf Polizeigesetze

Die Wegweisungsbestimmungen der kantonalen Polizeigesetze sind als «Kann-Vorschriften» ausgestaltet. Daher ist stets anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls zu prüfen, ob eine Wegweisung wirklich erforderlich ist. Wer durch sein Verhalten die öffentliche Sicherheit und Ordnung stört oder gefährdet, kann al-

¹²² Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 17. Mai 2004, BVR 2005 97, E. 8.1.4.

¹²³ BGE 132 I 49 E. 7.1.

¹²⁴ BGE 137 I 31 E. 6.4.

¹²⁵ Statt vieler BGE 132 I 49 E. 7.2 (62).

¹²⁶ BGE 136 I 87 E. 3.2; BGE 132 I 49 E. 6.3 (60).

¹²⁷ ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2012, Rz. 321.

¹²⁸ Vgl. BGE 132 I 49 E. 7.2 (63).

¹²⁹ Im Jahr 2005 wurden in der Stadt Bern 420 Wegweisungen verfügt. In derselben Zeit kam es zu 1491 Anzeigen wegen Missachtung von Wegweisungsverfügungen. 38 Wegweisungsverfügungen richteten sich gegen ein und dieselbe Person. Antwort des Gemeinderats auf die Interpellation Fraktion GB/JA!: Sisyphus-Wegweisungen: Wie viel kosten sie die Stadt?, 06.000044, 26. Januar 2006; GASSER (FN 11), 32 f.

¹³⁰ Dazu sogleich, III. 3.3 b).

¹³¹ BGE 137 I 31 E. 6.5.

¹³² Vgl. SOOS/VÖGELI (FN 61), 161.

¹³³ Vgl. ENGLER (FN 61), 163 f.

¹³⁴ ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 2479.

lenfalls durch blosser Ermahnung dazu gebracht werden, sich regelkonform zu verhalten. Auch die Durchsetzung von Strafnormen gegen Littering oder Ruhestörung kann ein milderer, aber dennoch wirksames Mittel zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung darstellen.¹³⁵

In sachlicher Hinsicht ist zu prüfen, ob der betroffenen Person der Aufenthalt in einem bestimmten Gebiet ganz verboten werden muss, oder ob es ausreicht, ihr gewisse Verhaltensweisen zu untersagen. So wurde im Fall der Wegweisungen aus dem Bahnhof Bern den betroffenen Personen nur untersagt, sich im bezeichneten Gebiet *in Personenansammlungen aufzuhalten, in welchen Alkohol konsumiert wird*.¹³⁶

In zeitlicher Hinsicht darf eine Wegweisung nicht länger dauern als nötig. Dies ergibt sich bereits aus jenen kantonalen Normen, die Wegweisungen auf einige Stunden oder Tage beschränken und längerfristige Wegweisungen nur bei Vorliegen besonderer Umstände oder im Wiederholungsfall erlauben.¹³⁷ Sieht das Gesetz eine solche Abstufung vor, so muss bei Anordnung einer länger dauernden oder sonst wie einschneidenden Wegweisung begründet werden, warum eine solche erforderlich sein soll.¹³⁸ Regelt das Gesetz die Wegweisungsdauer dagegen nicht oder mit unbestimmten Begriffen wie «vorübergehend», steht den anwendenden Behörden ein weiter Ermessensspielraum offen. Im Fall der Wegweisungen aus dem Bahnhof Bern beanstandete das Bundesgericht eine erstmalige Wegweisung für drei Monate nicht und bezeichnete diese Dauer als vorübergehend im Sinne des Gesetzes.¹³⁹

In räumlicher Hinsicht ist eine Wegweisung auf jene Gebiete zu beschränken, in welchen sich das beanstandete Verhalten störend ausgewirkt hat oder künftig störend auswirken kann. Wenn ein bestimmtes Verhalten einer Person im Park stört, kann ihr nicht der Aufenthalt im ganzen Stadtkreis verboten werden. Behindern die weggewiesenen Personen den Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln, indem sie Bahnhofszugänge versperren, ist eine Wegweisung aus dem Gebiet des Bahnhofs, nicht aber eine Wegweisung aus der gesamten Innenstadt erlaubt.¹⁴⁰ In der Praxis werden den Wegweisungsverfügungen Pläne beigelegt, auf welchen die nicht mehr zu betretenden Gebiete eingezeichnet sind.¹⁴¹ Wird einer Person das Betreten eines Rayons verboten, in welchem sie lebt und arbeitet, sind zumindest Aus-

nahmen für den Zugang zu Wohn- und Arbeitsort vorzusehen.¹⁴² Die vorgedruckten Formulare der Stadtpolizei Zürich für 24-stündige Wegweisungen sehen folgende Ausnahme vor: «Sollte Ihre Unterkunft im bezeichneten Gebiet liegen, dürfen Sie auf direktem Weg, ohne stehen zu bleiben, zu Ihrer Unterkunft hin-/oder weggehen.»¹⁴³

Rayonverbote gestützt auf das Konkordat

Auch wenn das Rayonverbot die mildeste der vom Konkordat vorgesehenen Massnahmen ist, muss stets anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls geprüft werden, ob dessen Anordnung wirklich erforderlich ist.¹⁴⁴ Das Konkordat ermächtigt die Behörden zur Verhängung von Rayonverboten, verpflichtet sie aber nicht dazu.¹⁴⁵ Soweit Rayonverbote angeordnet werden, sind sie in sachlicher, zeitlicher und räumlicher Hinsicht auf das Notwendige zu beschränken.

Fehlende sachliche Begrenzung ist ein Hauptgrund für die Aufhebung oder Anpassung von Rayonverboten durch die Gerichte. Um den Anforderungen des Verhältnismässigkeitsprinzips zu genügen, müssen Rayonverbote auf die erforderlichen Sportveranstaltungen beschränkt werden. Wenn z.B. die betroffene Person nur Fussballspiele besucht, darf ihr nicht der Aufenthalt rund um Eishockeystadien verboten werden. Zur Verhinderung von Gewalttätigkeiten kann es zudem ausreichen, Rayonverbote auf Heimspiele der ersten Herrenmannschaft eines bestimmten Fussballvereins zu beschränken.¹⁴⁶ Eine solche Begrenzung von Rayonverboten ist schon nur deshalb geboten, damit der Verfügungsadressat ohne grossen Aufwand zweifelsfrei eruieren kann, wann und wo das Verbot gilt. Bei Rayonverboten für alle möglichen Sportveranstaltungen der unterschiedlichsten Mannschaften ist dies nicht möglich.¹⁴⁷

In zeitlicher Hinsicht müssen Rayonverbote der Schwere der vorgeworfenen Handlung angepasst werden. Die (in den meisten Kantonen noch gültige) Maximaldauer von einem Jahr darf nur bei eigentlichen Rädelsführern, nicht aber bei Mitläufern angeordnet werden.¹⁴⁸ Im Kanton Zürich beträgt die Verbotsdauer praxisgemäss

¹⁴² Siehe oben, III. 2.

¹⁴³ Vgl. FN 141.

¹⁴⁴ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 26. Februar 2009, VB.2009.0019, E. 4.2.

¹⁴⁵ Vgl. Art. 4 Abs. 1 Konkordat: «Einer Person, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt hat, kann der Aufenthalt in einem genau umschriebenen Gebiet im Umfeld von Sportveranstaltungen (Rayon) zu bestimmten Zeiten verboten werden.» (Hervorhebung durch die Autoren).

¹⁴⁶ Vgl. Urteil des Zürcher Verwaltungsgerichts vom 19. Juni 2008, VB.2008.00237, E. 6.2; Urteil des Rekursgerichts im Ausländerrecht des Kantons Aargau vom 14. Oktober 2010, 1-PO.2010.1, AGVE-2010-78, E. 2.3.

¹⁴⁷ Vgl. Urteil des Zürcher Verwaltungsgerichts vom 19. Juni 2008, VB.2008.00237, E. 6.2; Urteil des Rekursgerichts im Ausländerrecht des Kantons Aargau vom 14. Oktober 2010, 1-PO.2010.1, AGVE-2010-78, E. 2.3.

¹⁴⁸ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 22. September 2009, B2009/81, E. 4.2 mit Hinweis auf die Botschaft (FN 56), 5630.

¹³⁵ In BGE 132 I 49 E. 7.2 (63) führte das Bundesgericht allerdings aus, es seien kaum andere und mildere Massnahmen als Wegweisungen ersichtlich, um das angestrebte Ziel (Wiederherstellung und Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei Störung und Gefährdung durch Alkohol konsumierende Gruppen) zu erreichen.

¹³⁶ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 17. Mai 2004, BVR 2005 97, A.

¹³⁷ Vgl. Tabelle 2.

¹³⁸ Vgl. Urteil des Zürcher Verwaltungsgerichts vom 3. Dezember 2009, VB.2009.00523, E. 4.1; BGer Urteil vom 16. Dezember 2009, 1C_226/2009 E. 5.1.

¹³⁹ BGE 132 I 49 E. 7.2 (64 f.).

¹⁴⁰ Vgl. BGE 132 I 49 E. 7.2.

¹⁴¹ Vgl. die auf der Website <www.stoppwegweisungen.ch> (besucht im August 2012) publizierten Beispiele.

bei jugendlichen «Nichträdel Führern» 6 Monate, bei jugendlichen Rädelsführern oder erwachsenen «Nichträdel Führern» 9 Monate und bei erwachsenen Rädelsführern 12 Monate.¹⁴⁹

In räumlicher Hinsicht müssen Rayonverbote auf die neuralgischen Zonen beschränkt werden, d.h. auf die Umgebung von Fussball- bzw. Eishockeystadien und Bahnhöfen. Die Behörden haben die entsprechenden Rayons genau zu umschreiben.¹⁵⁰ In der Stadt Zürich z.B. gibt es die Rayons R1 (Hallenstadion und Umgebung), R2 (Bahnhof Zürich-Altstetten und Umgebung), R3 (Stadion Letzigrund und Umgebung), R4 (Hauptbahnhof und Umgebung) usw.¹⁵¹ Den Verfügungen sind entsprechende Pläne beizulegen.¹⁵²

Ein illustratives Beispiel eines durch ein Gericht in sachlicher, zeitlicher und räumlicher Hinsicht geänderten und auf das Erforderliche beschränkten Rayonverbots findet sich im Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 19. Juni 2008.¹⁵³ Die polizeiliche Verfügung lautete offenbar wie folgt:¹⁵⁴

«A wird verboten, in der Zeit vom 12. November 2007 bis 11. November 2008 im Umfeld von Fussball- und/oder Eishockey-Veranstaltungen die Rayons R1 bis R5 während des Zeitraums von sechs Stunden vor bis sechs Stunden nach der Veranstaltung zu betreten oder sich darin aufzuhalten.»

Das Gericht formulierte das Rayonverbot wie folgt um:

«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.»¹⁵⁵

c) Zumutbarkeit (Zweck-Mittel-Relation bzw. Verhältnismässigkeit i.e.S.)

Die polizeilichen Massnahmen der Wegweisung und des Rayonverbots sind nur dann zulässig, wenn das mit ihnen verfolgte Ziel im Einzelfall höher zu gewichten ist als das dadurch betroffene private Rechtsgut.¹⁵⁶ Je schwerer der Grundrechtseingriff, desto gewichtiger muss das öffentliche Interesse an diesem sein.

aa) Bedeutung des öffentlichen Interesses

Wegweisungen gestützt auf Polizeigesetze

Offen formulierte Polizeigesetze ermöglichen eine Wegweisung dem Wortlaut nach bei jeder Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Es

ist jedoch stets eine gewisse Intensität der Störung oder Gefährdung zu fordern. Das blosses Verhindern von Lärm oder Abfall kann, wenn überhaupt, nur Wegweisungen rechtfertigen, die in sachlicher, zeitlicher und örtlicher Hinsicht eng begrenzt sind. Ob das öffentliche Interesse eine Wegweisung von Personen rechtfertigt, hängt auch von der betroffenen Örtlichkeit ab.¹⁵⁷ So ist eine Wegweisung von stark frequentierten Orten, an welchen sich eine kleinere Störung rascher und auf eine grössere Anzahl von Personen auswirkt, eher möglich als an wenig frequentierten. Liegt überhaupt keine Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vor, etwa wenn Personen in einem Park friedlich und ohne besondere Emissionen Bier trinken, kommt eine Wegweisung von vornherein nicht in Frage.¹⁵⁸

Rayonverbote gestützt auf das Konkordat

Die vom Konkordat vorgesehenen Massnahmen bezwecken die Verhinderung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Insbesondere sollen durch Fernhaltung behördlich bekannter Gewalttäter von den Stadien friedliche Besucher vor Konfrontationen mit gewaltbereiten Gruppen geschützt werden.¹⁵⁹ Diese Zielsetzung gilt es im Auge zu behalten. Auch wenn das Konkordat den Gewaltbegriff weit fasst und Gewalt gegen Sachen darin einschliesst,¹⁶⁰ rechtfertigt nicht jede Bagatelle ein Rayonverbot. Vielmehr muss eine reelle Gefahr bestehen, dass die Person, die mit einem Rayonverbot belegt werden soll, erneut ein gewalttätiges Verhalten anlässlich einer Sportveranstaltung an den Tag legen könnte. Ist dies nicht der Fall, besteht an der Aussprechung eines Rayonverbots kein oder ein nur geringes öffentliches Interesse. Das Zürcher Verwaltungsgericht hat daher ein wegen der Beschädigung eines Klappstuhls im Stadion Letzigrund ausgesprochenes Rayonverbot aufgehoben.¹⁶¹

bb) Schwere des Grundrechtseingriffs

Wegweisungen gestützt auf Polizeigesetze

Die Schwere des Grundrechtseingriffs hängt entscheidend von der Ausgestaltung der Wegweisung ab. Erfolgt eine solche nur für kurze Zeit und betrifft sie nur ein kleines Gebiet, wiegt der Eingriff in der Regel nicht schwer. Das Gleiche gilt, wenn nicht der Aufenthalt in einem bestimmten Gebiet untersagt wird, sondern nur ein bestimmtes Verhalten in diesem (z.B. Alkoholkonsum in Gruppen).¹⁶²

Rayonverbote gestützt auf das Konkordat

Bei Rayonverboten gelten die gleichen Grundsätze. Je länger sie dauern, umso intensiver ist der Grundrechts-

¹⁴⁹ SoÜS/VÖGELI (FN 61), 160.

¹⁵⁰ Art. 4 Abs. 1 Konkordat.

¹⁵¹ Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 19. Juni 2008, VB.2008.00237, E. 6.2.

¹⁵² Art. 5 Abs. 1 Konkordat.

¹⁵³ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 19. Juni 2008, VB.2008.00237.

¹⁵⁴ Der genaue Wortlaut wird im Urteil nicht wiedergegeben.

¹⁵⁵ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 19. Juni 2008, VB.2008.00237, E. 7.

¹⁵⁶ Vgl. zur Verhältnismässigkeit im engeren Sinn HÄFELIN/HALLER/KELLER (FN 127), Rz. 323.

¹⁵⁷ BGE 132 I 49 E. 7.2.

¹⁵⁸ Vgl. aber Tages-Anzeiger vom 23. Juni 2012, 19, «Wer ein Bier in die Bäckeranlage mitbringt, wird weggewiesen».

¹⁵⁹ Botschaft (FN 56), 5625.

¹⁶⁰ Art. 2 Abs. 1 lit. b Konkordat.

¹⁶¹ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 26. Februar 2009, VB.2009.00019, E. 4.2.

¹⁶² BGE 132 I 49 E. 7.2 (63 f.).

eingriff. Ein in der Wohngemeinde an mehreren Tagen für einige Stunden gültiges Rayonverbot, das zudem (wie jede Massnahme gestützt auf das Konkordat) einen Eintrag in die HOOGAN-Datenbank nach sich zieht, kann nicht mehr als bloss marginaler Grundrechtseingriff bezeichnet werden.¹⁶³ Dies muss erst recht für Rayonverbote gemäss dem revidierten Konkordat gelten, die für mindestens ein Jahr und für bis zu maximal drei Jahre angeordnet werden.¹⁶⁴

IV. Zusammenfassung

In den letzten Jahren wurden zahlreiche neue gesetzliche Grundlagen geschaffen, die die Polizei und weitere Behörden ermächtigen, Personen aus unterschiedlichen Gründen aus Teilen des öffentlichen Raums wegzuweisen und von diesen fernzuhalten. Wegweisungen greifen regelmässig in verschiedene Grundrechte ein, weshalb sie in sachlicher, zeitlicher und räumlicher Hinsicht stets auf das Erforderliche zu beschränken sind. Sie dürfen nur angeordnet werden, wenn das öffentliche Interesse am damit verfolgten Ziel das Interesse des Einzelnen an der Benützung des öffentlichen Raums übersteigt. Vor der Verfügung einer Wegweisung sind die Betroffenen anzuhören. Aus der Natur der Wegweisung als Instrument der Gefahrenabwehr ergibt sich, dass für das Vorliegen von Wegweisungsgründen kein strikter Beweis erbracht werden muss. Glaubhaftmachung genügt.

¹⁶³ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 26. Februar 2009, VB.2009.00019, E. 4.2.

¹⁶⁴ Siehe oben II. 2.