VB.2017.00016

15. März 2017

Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung

VB.2017.00016

Urteil des Einzelrichters vom 15. März 2017

Mitwirkend: Verwaltungsrichter Rudolf Bodmer, Gerichtsschreiberin Rahel Zehnder

In Sachen

Stadt Zürich,vertreten durch die Stadtpolizei Zürich, Beschwerdeführerin,

gegen

A, vertreten durch RA B, Beschwerdegegner,

betreffend Rayonverbot GW160007,

hat sich ergeben:

I.

A. A, geboren 1984, wurde von der Stadtpolizei Zürich beschuldigt, anlässlich des Fussballspiels zwischen dem FC Zürich und dem FC Lugano am 11. Mai 2016 einen ihm persönlich bekannten Polizisten während dessen polizeilicher Tätigkeit nach Spielschluss ausserhalb des Stadions angespuckt zu haben.

B. Gegen A wurde in der Folge Strafanzeige erhoben wegen Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte. Mit Strafbefehl vom 15. Juni 2016 erkannte die Staatsanwaltschaft Zürich-Limmat A der Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte im Sinn von Art. 285 Ziff. 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 (StGB) schuldig und bestrafte ihn mit einer Geldstrafe von 100 Tagessätzen zu je Fr. 80.-. Der Vollzug der Geldstrafe wurde unter Ansetzung einer Probezeit von zwei Jahren aufgeschoben. A erhob gegen diesen Strafbefehl Einsprache. Daraufhin erliess die Staatsanwaltschaft Zürich-Limmat am 7. September 2016 einen neuen Strafbefehl, mit welchem sie A der mehrfachen Beschimpfung im Sinn von Art. 177 Abs. 1 StGB schuldig sprach und mit einer Geldstrafe von 60 Tagessätzen zu je Fr. 80.- bestrafte. Der Vollzug der Geldstrafe wurde zugunsten einer zweijährigen Probezeit aufgeschoben.

C. Mit Verfügung vom 8. Juli 2016 ordnete die Stadtpolizei Zürich gegenüber A eine Meldeauflage für die Zeit vom 8. Juli 2016 bis 30. Juni 2017 an. Dagegen liess A am 25. Juli 2016 Beschwerde am Zwangsmassnahmengericht des Bezirksgerichts Zürich erheben und beantragen, die Meldeauflage sei aufzuheben. In prozessualer Hinsicht beantragte er die

Gewährung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde. Mit Verfügung vom 9. August 2016 wies das Zwangsmassnahmengericht den Antrag um Gewährung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde ab. Am 6. September 2016 hob die Stadtpolizei Zürich die angefochtene Verfügung wiedererwägungsweise auf und erliess eine neue Verfügung. Mit dieser ordnete sie gegenüber A bis am 30. Juni 2017 bei Fussballspielen der ersten Mannschaft des FC Zürich ein Rayonverbot für die Rayons B, D und E in Zürich sowie bei Heimspielen des Grasshopper Clubs Zürich ein Rayonverbot für die Rayons D und E in Zürich während eines Zeitraums von vier Stunden vor bis vier Stunden nach dem Fussballspiel an. Im gleichen Zeitraum sei bei Fussballspielen des FC Zürich das Betreten des Rayons sowie das Verweilen darin während eines Zeitraums von vier Stunden vor bis vier Stunden nach dem Fussballspiel am Austragungsort untersagt. Die Rayons dürften auf dem direkten Arbeitsweg sowie auf dem direkten Weg zu bzw. von seinem Wohn- bzw. Ausbildungsort betreten werden. Die Bahnhöfe im Rayonperimeter dürfe A zu Umsteigezwecken, ausgenommen von und zu den genannten Veranstaltungen, betreten. Daraufhin schrieb das Zwangsmassnahmengericht das Verfahren betreffend Meldeauflage mit Verfügung vom 29. September 2016 als gegenstandslos ab.

II.

Nachdem A bereits im Verfahren betreffend Meldeauflage erklärt hatte, er sei auch mit einem Rayonverbot nicht einverstanden, fasste das Zwangsmassnahmengericht dies als sinngemässe Beschwerde gegen das verfügte Rayonverbot auf und eröffnete ein neues Verfahren. Mit Verfügung vom 3. Oktober 2016 setzte es A Frist zur Erklärung an, ob er an seiner Beschwerde gegen das Rayonverbot festhalte. Mit Eingabe vom 17. Oktober 2016 hielt er an seiner Beschwerde fest und begründete diese. Am 22. November 2016 hiess das Zwangsmassnahmengericht die Beschwerde gut und hob das mit Verfügung der Stadtpolizei Zürich vom 6. September 2016 angeordnete Rayonverbot auf.

III.

A. Dagegen gelangte die Stadtpolizei Zürich mit Beschwerde vom 10. Januar 2017 an das Verwaltungsgericht und beantragte, die Verfügung des Zwangsmassnahmengerichts vom 22. November 2016 sei aufzuheben und die eigene Verfügung vom 6. September 2016 zu bestätigen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Beschwerdegegners. In prozessualer Hinsicht beantragte sie, die Akten der Vorinstanz sowie die Strafakten der Staatsanwaltschaft Zürich-Limmat seien beizuziehen.

B. Mit Eingabe vom 25. Januar 2017 beantragte A vorab, der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Die Stadtpolizei Zürich beantragte am 6. Februar 2017 die Abweisung dieses Gesuchs. Mit Verfügung vom 7. Februar 2017 wies das Verwaltungsgericht das Gesuch um Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde ab.

C. Die Strafakten der Staatsanwaltschaft Zürich-Limmat wurden beigezogen, was den Parteien mit Präsidialverfügung vom 12. Januar 2017 angezeigt wurde. Das Zwangsmassnahmengericht verzichtete am 18. Januar 2017 auf eine Vernehmlassung. Am 15. Januar (recte: Februar) 2017 reichte A die Beschwerdeantwort ein und beantragte die Abweisung der Beschwerde. Mit Eingabe vom 1. März 2017 verzichtete die Stadtpolizei Zürich auf eine weitere Vernehmlassung.

Der Einzelrichter erwägt:

1.

Die vorliegend angefochtene Verfügung betrifft ein Rayonverbot im Sinn von Art. 4 des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 (fortan: 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 über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung von Beschwerden erstinstanzlicher Zivilgerichte 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 er nicht von grundsätzlicher Bedeutung ist (§ 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; BGE 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 der KKJPD], S. 3 f.). Dazu gehören nicht nur schwere Formen von Gewalt, sondern auch weniger schwerwiegende Übertretungen wie zum Beispiel Tätlichkeiten. Nach Art. 4 Abs. 1 des Konkordats kann gegenüber einer Person, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt hat, ein Rayonverbot ausgesprochen werden. Grundsätzlich ist es somit nicht ausgeschlossen, ein Rayonverbot zur Verhinderung von Übertretungen zu verfügen, welche als gewalttätiges Verhalten im Sinn von Art. 2 des Konkordats zu qualifizieren sind (BGE 140 I 2 E. 11.2.2).

2.2 Allerdings ist gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bei "nur geringfügigen Tätlichkeiten oder anderen geringfügigen Widerhandlungen […] auf eine Massnahme zu verzichten, weil sie nicht verhältnismässig wäre". Die Behörden dürfen nur Massnahmen verfügen, die sich bezogen auf das jeweilige Verhalten und das Ziel der Gewaltprävention als verhältnismässig erweisen. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und sich für die betroffene Person in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar erweist (BGE 140 I 2 E. 8 und E. 9.2.2).

3.

3.1 Die Vorinstanz stellte für den Nachweis des gewalttätigen Verhaltens auf den Strafbefehl ab und sah sich daran gebunden. Der Tatbestand der Beschimpfung sei keine Katalogtat gemäss Art. 2 Abs. 1 des Konkordats. Da der Katalog aber nicht abschliessend sei, sei dennoch zu prüfen, ob die Beschimpfung "gewalttätiges Verhalten und Gewalttätigkeiten" im Sinn des Konkordats darstelle. Die Beschimpfung stelle weder den Einsatz physischer Kraft gegen eine

Person dar noch erscheine sie – jedenfalls im vorliegenden Fall – geeignet, die öffentliche Sicherheit oder die friedliche Durchführung des Sportanlasses zu gefährden. Das Verhalten des Beschwerdegegners könne somit nicht als Gewalttätigkeit im Sinn des Konkordats verstanden werden. Auch wenn der Beschimpfung eine Tätlichkeit in Form des Anspuckens zugrunde liegen sollte, erscheine dies nicht als derart gravierend, dass sich die Anordnung einer Massnahme als gerechtfertigt erweisen würde, könne darin doch keine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder der friedlichen Spieldurchführung gesehen werden. Selbst wenn das Gericht den Sachverhalt selbständig würdigen und auf eine allfällige durch die Beschimpfung konsumierte Tätlichkeit durch Anspucken> abstellen würde und das Verhalten des Beschwerdegegners als Tätlichkeit oder Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte qualifizierte, sei das Konkordat einzig auf die Vorbeugung von Gewalt ausgerichtet und erschienen die vorgesehenen konkreten Massnahmen nach Art und Schwere nicht als Bestrafung für gewalttätiges Verhalten. Die Beschimpfung, sollte ihr auch eine Tätlichkeit in Form des Anspuckens zugrunde liegen, erscheine nicht als derart gravierend, dass sich die Anordnung einer Massnahme als gerechtfertigt erweisen würde, könne darin doch keine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder der friedlichen Spieldurchführung gesehen werden. Im Ergebnis sei im Verhalten des Beschwerdegegners keine Gewalttätigkeit im Sinn des Konkordats zu erblicken, weshalb kein Rayonverbot angeordnet werden dürfe.

3.2 Dagegen wendet die Beschwerdeführerin ein, die Staatsanwaltschaft habe bei der Rechtsanwendung nicht sämtliche Rechtsfragen abgeklärt. Sie habe die Frage der Konkurrenz zwischen Art. 177 und Art. 285 StGB gänzlich unberücksichtigt gelassen. Die Vorinstanz habe es zu Unrecht unterlassen, in Bezug auf den Deliktkatalog in Art. 2 Abs. 1 des Konkordats eine eigene rechtliche Würdigung des Sachverhalts vorzunehmen. Dies sei bei der Anwendung des Konkordats auch deshalb angezeigt, weil die Beschwerdeführerin in den Strafverfahren regelmässig mangels Parteistellung selber keine Möglichkeiten habe, auf eine unvollständige Rechtsanwendung durch die Staatsanwaltschaft Einfluss zu nehmen. Abgesehen davon, dass bei vollständiger strafrechtlicher Würdigung die Katalogtat gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. i des Konkordats vorliege, stelle auch die Beschimpfung, begangen in Form einer tätlichen Beleidigung, eine Gewalttätigkeit im Sinn des Konkordats dar. Die tätliche Beschimpfung tangiere nicht nur die Ehre der betroffenen Person, sondern beeinträchtige das Rechtsgut Leib und Leben bzw. die körperliche Integrität. Das Verhalten stelle damit eine Gewalttätigkeit im Sinn des Konkordats dar, weshalb die Anordnung eines Rayonverbots möglich gewesen sei. Zudem seien die Tatbestände Beschimpfung und Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte als Vergehen zu qualifizieren, stellten also keine blossen Übertretungen dar. Der Beschwerdegegner sei äusserst gezielt vorgegangen. Es liege keine geringfügige Widerhandlung mehr vor, bei welcher auf eine Konkordatsmassnahme zu verzichten wäre. Der Beschwerdegegner habe auf eindrückliche Weise gezeigt, wie sich seine Aggressionen im Anschluss an ein Fussballspiel unkontrolliert gegenüber einem Polizeimitarbeitenden entladen hätten. Sein Potenzial zu gewalttätigem Verhalten liege damit auf der Hand. Sodann sei seine Tat im Anschluss an das Fussballspiel aus einer gewaltbereiten Fangruppierung heraus erfolgt. Seine Handlung sei durchaus geeignet gewesen, dass die aufseiten der Fangruppe bestehende aggressive Grundhaltung eskaliert und die Sicherheit der Beamten dadurch massiv gefährdet worden wäre. Der Beschwerdegegner sei bereits an anderen Fussballspielen negativ aufgefallen, was bislang jedoch nicht zur Anordnung von Massnahmen nach dem Konkordat geführt habe. Schliesslich seien die Einschränkungen durch das Rayonverbot nicht unzumutbar.

3.3 Der Beschwerdegegner rügt, das Rayonverbot sei in Verletzung des rechtlichen Gehörs ergangen. Die Vorinstanz habe zwar eine Verletzung des rechtlichen Gehörs bejaht, allerdings im Urteil festgehalten, dass dies auf den vorliegenden Fall keinen Einfluss habe, da das Rayonverbot nicht im üblichen Rahmen, sondern wiedererwägungsweise im

Rechtsmittelverfahren ergangen sei. Nach Ansicht des Beschwerdegegners könne es aber nicht darauf ankommen, in welchem Zusammenhang das Rayonverbot erlassen worden sei. Es bleibe dabei, dass er sich nur im Rahmen eines kostspieligen gerichtlichen Verfahrens habe äussern können. Damit könne der gravierende rechtliche Mangel, an welchem die Verfügung leide, nicht behoben werden. Vielmehr sei aufgrund der systematischen Verweigerung des Anspruchs auf rechtliches Gehör das Rayonverbot aufzuheben. Ausserdem sei sein Verhalten als Beschimpfung und nicht als Tätlichkeit oder als Gewalt und Drohung gegen Beamte und Behörden zu qualifizieren. Der Staatsanwalt habe diese Auffassung geteilt und entsprechend einen neuen – rechtskräftigen – Strafbefehl wegen Beschimpfung erlassen. Der vorliegende Sachverhalt könne nicht mit den zitierten Urteilen des Zürcher Obergerichts verglichen werden, habe doch der Beschwerdegegner dem Polizisten nicht ins Gesicht gespuckt. Es sei objektiv praktisch unmöglich, aus mehreren Metern Distanz jemanden beim Spucken ins Gesicht zu treffen. Der rechtskräftige Strafbefehl sei zu berücksichtigen, weshalb der Nachweis der Gewalttätigkeit nicht erbracht sei und keine Massnahme gestützt auf das Konkordat verfügt werden könne. Der Beschwerdegegner bedauere sein Verhalten. Es bestünden keine Anzeichen, dass von ihm eine Gefahr ausgehe. Es sei nicht klar, inwiefern die Massnahme für das Ziel der Gewaltprävention im vorliegenden Fall notwendig, geeignet und damit verhältnismässig sein soll. Zu berücksichtigen sei, dass das Rayonverbot für den Beschwerdegegner aufgrund seines Wohn- und Arbeitsortes unzumutbar und damit unverhältnismässig sei.

4.

Der Beschwerdegegner bestreitet nicht, nach einem Fussballspiel ausserhalb des Stadions ein Mitglied der Beschwerdeführerin verbal beschimpft und angespuckt zu haben. Streitig ist jedoch, wie dieser Vorgang rechtlich zu würdigen ist. Das Zwangsmassnahmengericht sah sich an die rechtliche Würdigung der Staatsanwaltschaft im Strafbefehl gebunden.

4.1 Wie die Beschwerdeführerin richtig vorbringt, ist das Verwaltungsgericht grundsätzlich frei in seiner Beweiswürdigung. Der Grundsatz der freien Beweiswürdigung wird aber relativiert, wenn ein verwaltungsrechtlich zu würdigender Sachverhalt zuvor bereits strafrechtlich gewürdigt wurde. Um widersprüchliche Urteile zu verhindern, sind die Verwaltungsinstanzen insbesondere dann an die strafrechtliche Würdigung gebunden, wenn die rechtliche Qualifikation stark von Tatsachen abhängt, die das Strafgericht besser kennt, etwa weil es die beschuldigte Person persönlich einvernommen hat (Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 7 N. 141).

4.2 Im vorliegenden Fall ist zu berücksichtigen, dass die Staatsanwaltschaft den Beschwerdegegner in einem ersten Strafbefehl wegen Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte verurteilt hatte. Auf die (unbegründete) Einsprache des Beschwerdegegners hin hob die Staatsanwaltschaft den Strafbefehl auf und verurteilte ihn wegen Beschimpfung. Dabei hatte die Staatsanwaltschaft offenbar eine eigene Einvernahme des Beschwerdegegners durchgeführt. Ausserdem geht entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin aus dem Strafbefehl nicht hervor, dass die Staatsanwaltschaft nicht sämtliche Rechtsfragen abgeklärt hätte. Vielmehr ist aus dem Strafbefehl eben gerade nicht ersichtlich, welche Rechtsfragen die Staatsanwaltschaft in Erwägung gezogen hat und weshalb der Beschwerdegegner neu wegen Beschimpfung und nicht wegen Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte verurteilt wurde. Bereits vor diesem Hintergrund sah sich das Zwangsmassnahmengericht zu Recht an den Strafbefehl gebunden; andernfalls bestünde die Gefahr widersprüchlicher Urteile.

Hinzu kommt, dass das betroffene Mitglied der Beschwerdeführerin, C, im Verfahren vor der

Staatsanwaltschaft durchaus Parteistellung hatte, konstituierte er sich doch als Privatkläger. Entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin hätte der betroffene Polizist daher ohne Weiteres die Möglichkeit gehabt, den Strafbefehl anzufechten und auf diesem Weg eine unvollständige Rechtsanwendung oder eine falsche rechtliche Würdigung des Sachverhalts zu rügen (vgl. BGE 141 IV 231 E. 2.5 f.).

Nachdem sich das Zwangsmassnahmengericht zu Recht an den Strafbefehl gebunden sah, kann offenbleiben, ob neben dem Tatbestand der Beschimpfung auch jener der Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte erfüllt sein könnte, wie dies die Beschwerdeführerin geltend macht. Immerhin gelten Gerichtsurteile gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. a des Konkordats als Nachweis für gewalttätiges Verhalten. Der rechtskräftige Strafbefehl hat die gleiche Wirkung wie ein im ordentlichen Verfahren ergangenes Gerichtsurteil. Folglich ist der rechtskräftige Strafbefehl dem Gerichtsurteil gleichgestellt, weshalb dieser als Nachweis für gewalttätiges Verhalten gilt.

5.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass bereits die Beschimpfung, begangen in Form einer tätlichen Beleidigung, entgegen der Ansicht der Vorinstanz eine Gewalttätigkeit im Sinn des Konkordats darstelle.

5.1 Aus dem Strafbefehl ergibt sich nicht eindeutig, ob der Beschimpfung eine Tätlichkeit oder eine Gebärde zugrunde liegt. Das Anspucken ins Gesicht wurde vom Zürcher Obergericht zwar als Tätlichkeit qualifiziert, die nicht mehr im Bagatellbereich anzusiedeln sei. Das Anspucken eines Menschen, zumal in dessen Gesicht, sei eine Handlung, welche massiven Ekel hervorrufe. Eine Spuckattacke ins Gesicht sei als besonders widerlich zu beurteilen und zudem geeignet, ein deutliches Missbehagen hervorzurufen, weil dadurch auch das Risiko einer möglichen Ansteckung durch allenfalls infizierten Speichel nicht ausgeschlossen werden könne (OGr, 16. Mai 2014, SB130278, E. IV.3.1; OGr, 8. Juli 2011, SB110261, E. IV.2.1). In einem neueren Entscheid erwog das Zürcher Obergericht, dass das Anspucken des Gesichts die Verachtung besonders drastisch ausdrücke und für den Betroffenen, dem schleimige Körperflüssigkeit überraschend auf die Gesichtshaut, die Augen und allenfalls in Öffnungen wie Nase und Mund gespritzt werde, überaus ekelerregend sei. Es kam allerdings zum Schluss, dass ein solches Verhalten zu den schwerwiegenden Formen der Beschimpfung gehöre (OGr, 15. Januar 2016, SB150370, E. III.2.1.1.). Auch in weiteren Entscheiden qualifizierte das Zürcher Obergericht das Anspucken als Beschimpfung mittels Gebärde (OGr, 2. Februar 2015, SB140491, E. II.5.2 [wobei aus dem Entscheid nicht ersichtlich ist, wohin der Beschuldigte gespuckt hat]; OGr, 13. April 2010, SB090680, E. III.B.1 ff. [Anspucken des Beins]). Für die Qualifikation des Anspuckens als Beschimpfung mittels Gebärde spricht sich denn auch die Lehre aus (Franz Riklin in: Marcel Alexander Niggli/Hans Wiprächtiger [Hrsg.], Basler Kommentar zum Strafrecht, Bd. II, 3. A., Basel 2013 [Basler Kommentar Strafrecht II], Art. 177 N. 8).

Vorliegend spuckte der Beschwerdegegner dem Polizisten unbestrittenermassen nicht ins Gesicht, sondern auf den bekleideten Oberkörper. Während das Gesicht als besonders empfindlich für eine Spuckattacke erscheint, ist das Anspucken des bekleideten Oberkörpers insofern weniger gravierend, als dabei zumindest die Gefahr einer möglichen Ansteckung mit einer Krankheit entfällt. Darüber hinaus dürfte die Spuckattacke auf den bekleideten Oberkörper ein weniger deutliches Ekelgefühl bzw. Missbehagen auslösen als eine Spuckattacke auf die blosse Haut im Gesicht. Hinzu kommt, dass der Beschwerdegegner zum Zeitpunkt des Spuckvorfalls ca. drei Meter vom Polizisten entfernt stand. Mindestens ein gezielter Treffer ist entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin aus dieser Entfernung eher unwahrscheinlich

und zufällig. Der Beschwerdegegner machte während der Einvernahme denn auch geltend, er habe den Polizisten "nicht direkt treffen wollen". Er habe einfach in seine Richtung gespuckt. Im Gegensatz zum Sachverhalt in dem von der Beschwerdeführerin zitierten Urteil des Zürcher Obergerichts (OGr, 16. Mai 2014, SB130278, E. VI.3.2) zeigt sich das gezielte Vorgehen auch nicht im Ergebnis der Spuckattacke, wurde der Polizist doch nicht im Gesicht getroffen. Unter diesen Umständen und gestützt auf die oben zitierte, aktuelle Rechtsprechung des Zürcher Obergerichts ist deshalb entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführerin nicht von einer tätlichen Beschimpfung auszugehen, sondern von einer Beschimpfung durch Gebärde. Daran ändert nichts, dass in den Empfehlungen der KKJPD das Anspucken als Tätlichkeit qualifiziert wird (Empfehlungen der KKJPD, S. 4), handelt es sich dabei doch lediglich um unverbindliche Empfehlungen zur Umsetzung.

5.2 Im Folgenden ist deshalb zu prüfen, ob eine Beschimpfung mittels Gebärde eine Gewalttätigkeit im Sinn des Konkordats darstellt. Eine Gewalttätigkeit im Sinn des Konkordats liegt vor, wenn physische Kraft gegen Personen oder Sachen eingesetzt wird. Wie bereits erwähnt, sind davon nicht nur schwere Formen von Gewalt erfasst, sondern auch weniger schwerwiegende Übertretungen, wie beispielsweise Tätlichkeiten (vorne E. 2.1). Auch wenn es sich beim Anspucken unter den vorliegenden Umständen nicht um eine Beschimpfung durch Tätlichkeit handelt, so stellt sie doch eine physische Einwirkung auf den betroffenen Polizisten dar. Der Spuckvorfall war geeignet, beim betroffenen Polizisten ein Missbehagen auszulösen und damit auf dessen körperliche Integrität einzuwirken. Da der Beschwerdegegner aber nicht sehr gezielt vorging und der Polizist nicht im empfindlichen Bereich des Gesichts, sondern am bekleideten Oberkörper getroffen wurde, ist nicht von einer gravierenden Krafteinwirkung auszugehen (vgl. oben E. 5.1). Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, die Tat sei aus einer "gewaltbereiten, zehn bis 15 Mann starken Fangruppierung" heraus erfolgt, ist zu berücksichtigen, dass der Beschwerdegegner nach dem Spuckvorfall "von einem seiner Kollegen" bzw. "von anderen Personen" der Fangruppierung weggezogen worden sei. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass das Verhalten des Beschwerdegegners dazu geeignet war, zu einer Eskalation der Situation zu führen. Die anwesenden Kollegen des Beschwerdegegners scheinen vielmehr deeskalierend gewirkt zu haben. Vor diesem Hintergrund scheint die Tat nicht dazu geeignet, die friedliche Spieldurchführung zu gefährden. Selbst wenn also der Spuckvorfall eine Gewalttätigkeit im Sinn des Konkordats darstellen sollte, ist nach dem Gesagten von einer eher geringfügigen Widerhandlung auszugehen.

5.3 Der Vorinstanz ist zuzustimmen, dass das Verhalten des Beschwerdegegners gesellschaftlich nicht toleriert und strafrechtlich relevant ist. So wurde er wegen des Spuckvorfalls auch strafrechtlich belangt. Dies führt aber nicht zwangsläufig zu einer Massnahme nach dem Konkordat. Vielmehr ist zu prüfen, ob die Anordnung einer Konkordatsmassnahme im vorliegenden Fall verhältnismässig ist.

Die Akten liefern keine Anhaltspunkte dafür, dass sich der Beschwerdegegner anlässlich von Sportveranstaltungen bereits früher an gewalttätigen Ausschreitungen beteiligt hätte oder in anderer Weise durch gewalttätiges Verhalten aufgefallen wäre. Die Behauptung der Beschwerdeführerin, der Beschwerdegegner sei bereits an anderen Fussballspielen negativ aufgefallen, blieb unsubstanziiert. Immerhin erkannte die Beschwerdeführerin richtig, dass gegen den Beschwerdegegner bislang keine Massnahme nach dem Konkordat angeordnet wurde. Auch der Sicherheitsverantwortliche des FC Zürich führte in einem Schreiben an die Rechtsvertreterin des Beschwerdegegners aus, dass dieser ihm in der jüngeren Vergangenheit und insbesondere in der Saison 2015/2016 nicht negativ aufgefallen sei. Vielmehr sei er für die Sicherheitsverantwortlichen und die Fanarbeiter eine "kooperative Ansprechperson zwecks Kommunikation mit der Kurve und [helfe] regelmässig bei der Deeskalation schwieriger Situationen". Des Weiteren ist auch das Verhalten des Beschwerdegegners nach dem

Spuckvorfall zu würdigen. So entschuldigte er sich am Tag danach telefonisch beim betreffenden Polizisten. Aus den Akten geht zudem hervor, dass er sein Verhalten bereut. Schliesslich kann ihm das Verhalten einer Gruppe von ca. 20 noch unbekannten FCZ-Hooligans, die nur zehn Minuten nach der Spuckattacke eine Gruppe Lugano-Fans angegriffen haben sollen, nicht angelastet werden. Vor diesem Hintergrund ist die Gefahr von erneuten Gewalttätigkeiten anlässlich einer Sportveranstaltung zwar nicht auszuschliessen, jedoch als gering einzustufen. Es besteht deshalb nur ein geringes öffentliches Interesse daran, den Beschwerdegegner künftig von Fussballspielen des FC Zürich oder des Grasshopper Clubs Zürich fernzuhalten. Demgegenüber beeinträchtigt das Rayonverbot die Bewegungsfreiheit des Beschwerdegegners. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich das angeordnete Rayonverbot nicht nur auf Spiele des FC Zürich beschränkt, sondern auch Heimspiele des Grasshopper Clubs Zürich umfasst. Hinzu kommt, dass der Beschwerdegegner direkt am Rand des Rayons B wohnt. Angesichts der geringen Gefahr einer erneuten Gewalttätigkeit erscheint das Rayonverbot als wesentliche Einschränkung seiner Bewegungsfreiheit. Unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände erweist sich das angeordnete Rayonverbot gegenüber dem Beschwerdegegner als unverhältnismässig. Der angefochtene Entscheid ist demnach im Ergebnis nicht zu beanstanden, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist.

6.

Der Beschwerdegegner rügt eine Verletzung seines rechtlichen Gehörs, weil er nicht die Möglichkeit hatte, sich ausserhalb und vorgängig zu einem kostenpflichtigen Rechtsmittelverfahren zur angedrohten Massnahme zu äussern.

6.1 Im vorliegenden Beschwerdeverfahren blieb unbestritten, dass das Verfahren vor der Beschwerdeführerin das rechtliche Gehör des Beschwerdegegners verletzt hat. Allerdings kann eine Gehörsverletzung unter bestimmten Umständen geheilt werden. Dies setzt voraus, dass die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Rechtsmittelinstanz zu äussern, die in Bezug auf die strittige Frage über eine gleich weite Kognition verfügt wie die Vorinstanz. Unter dieser Voraussetzung ist auch bei einer schwerwiegenden Gehörsverletzung von einer Rückweisung der Sache an die Vorinstanz abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf führen würde (Alain Griffel, Kommentar VRG, § 8 N. 38 mit weiteren Hinweisen).

6.2 Der Beschwerdegegner hatte im Rahmen des vorinstanzlichen Verfahrens die Möglichkeit, sich vor einer Rechtsmittelinstanz zu äussern, die in Bezug auf die Frage der Rechtmässigkeit des Rayonverbots dieselbe Kognition wie die Beschwerdeführerin hat. Hinzu kommt, dass die Anträge des Beschwerdegegners sowohl von der Vorinstanz als auch im vorliegenden Beschwerdeverfahren vollumfänglich geschützt werden und das Rayonverbot aufgehoben wird. Eine Rückweisung würde daher von vorneherein zu einem formalistischen Leerlauf führen. Allfällige Verletzungen des rechtlichen Gehörs des Beschwerdegegners im Verfahren vor der Beschwerdeführerin sind deshalb als geheilt zu betrachten.

7.

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen und ist ihr keine Parteienschädigung zuzusprechen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 und § 17 Abs. 2 VRG). Die Beschwerdeführerin ist gemäss § 17 Abs. 2 VRG zu verpflichten, dem obsiegenden Beschwerdegegner eine Parteientschädigung von Fr. 2'000.- (MWST inbegriffen) für das Beschwerdeverfahren zu bezahlen.

Demgemäss erkennt der Einzelrichter:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.

2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf Fr. 2'000.--;

die übrigen Kosten betragen:

Fr. 140.-- Zustellkosten,

Fr. 2'140.-- Total der Kosten.

3. Die Gerichtskosten werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

4. Die Beschwerdeführerin wird verpflichtet, dem Beschwerdegegner für das Beschwerdeverfahren eine Parteientschädigung von insgesamt Fr. 2'000.- (MWST inbegriffen) zu bezahlen, zahlbar innert 30 Tagen ab Rechtskraft dieses Urteils.

5. Gegen dieses Urteil kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden. Die Beschwerde ist innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen.

6. Mitteilung an …