

### **III. Beschwerden gegen Verfügungen der Kantonspolizei (Hooligan-Konkordat)**

**78 Anordnung eines Rayonverbots; Anforderungen an die Bestimmtheit des Rayonverbots; Begründungspflicht; Unterschriftenregelung.**

Ein ausgesprochenes Rayonverbot muss sowohl hinsichtlich der Geltungsdauer als auch des örtlichen und inhaltlichen Geltungsbereichs hinreichend genau festgelegt werden (E. II./2.).

Zulässigkeit der Verwendung vorformulierter Textbausteine in Rayonverböten; Verletzung der Begründungspflicht wegen ungenügender Bestimmung des rechtserheblichen Sachverhalts und der angewendeten Konkordatsbestimmungen (E. II./3.).

Für den Nachweis der Beteiligung an Gewalttätigkeiten sind polizeiliche Aussagen schriftlich festzuhalten und zu unterzeichnen (E. II./4.1.); unklare Regelung der Ermächtigung zur Unterzeichnung von Rayonverböten (E. II./4.2.).

Entscheid des Präsidenten des Rekursgerichts im Ausländerrecht vom 14. Oktober 2010 in Sachen M.S. betreffend Anordnung eines Rayonverbots (1-PO.2010.1).

#### *Aus den Erwägungen*

II. 1. Die Kantonspolizei verfügte gegenüber dem Beschwerdeführer ein Rayonverbot gestützt auf Art. 4 und 5 des Konkordats [über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (Konkordat, SAR 533.100) vom 15. November 2007].

[...]

2. [...]

Vorab ist mit Blick auf Art. 5 Abs. 1 des Konkordats zu klären, ob durch das ausgesprochene Rayonverbot sowohl die Geltungsdauer

als auch der örtliche und inhaltliche Geltungsbereich des Verbots hinreichend festgelegt wurde.

2.1. Das Rayonverbot wurde für die Dauer vom 13. März 2010 bis zum 13. März 2011 ausgesprochen. Diesbezüglich ist die Verfügung klar. Das Verbot gilt jedoch während dieser Zeit nicht dauernd, sondern gemäss Verfügung nur "jeweils 2 Stunden vor Beginn und bis 3 Stunden nach Ende eines Meisterschafts-, Schweizercup- oder eines Freundschaftsspiels des Verein FC Aarau". Zwar ist diese Zeitangabe mit gewissen Unwägbarkeiten behaftet. Insbesondere in Bezug auf das Spielende kann es zu erheblichen Verzögerungen kommen. Trotzdem ist die Verfügung diesbezüglich nicht zu beanstanden, da mit "Ende" wohl das geplante Spielende und nicht das effektive Ende des Spiels gemeint ist, zumal für einen Betroffenen nur bei dieser Auslegung genügend klar ist, wann er den verbotenen Rayon wieder betreten darf. Die Geltungsdauer wurde damit hinreichend präzise festgelegt.

2.2. Bezüglich des betroffenen Rayons wurde der Verfügung sowohl ein Plan als auch eine Liste mit Strassen bzw. geografischen Ortsbezeichnungen beigelegt, aus welchen unmissverständlich hervorgeht, welches Gebiet durch den Beschwerdeführer nicht betreten werden darf. Der örtliche Geltungsbereich wurde damit exakt bestimmt.

2.3. Zu prüfen bleibt, ob die Verfügung bezüglich der vom Verbot umfassten Spiele inhaltlich genügend klar umschrieben wurde. Gemäss Verfügung bezieht sich das Rayonverbot auf Meisterschafts-, Schweizercup- oder Freundschaftsspiele des FC Aarau und lässt damit verschiedene Fragen offen. Unklar ist zunächst, ob sich das Verbot einzig auf die erste Herren-Mannschaft der FC Aarau AG bezieht oder auch andere Mannschaften der FC Aarau AG oder gar des Vereins FC Aarau 1902 umfasst. Sodann schränkt die Verfügung das Rayonverbot nicht auf Heimspiele ein und ist damit auch diesbezüglich ungenau.

Es deutet zwar einiges darauf hin, dass das gegen den Beschwerdeführer ausgesprochene Rayonverbot so gemeint war, dass davon lediglich die Heimspiele der ersten Herren-Mannschaft des FC Aarau erfasst werden sollten. Dafür spricht zum einen, dass ein Ver-

bot für den Rayon Aarau bei Auswärtsspielen des FC Aarau kaum Sinn macht, da diesfalls im fraglichen Gebiet keine ernsthafte Gefahr gewalttätiger Ausschreitungen bestehen dürfte. Andererseits wäre ein Rayonverbot, welches nicht auf Spiele einer oder allenfalls mehrerer bestimmter Mannschaften beschränkt ist, offensichtlich unverhältnismässig, weshalb nicht leichthin anzunehmen ist, die verfügende Behörde habe das Verbot auf sämtliche Mannschaften des "Vereins FC Aarau" beziehen wollen. Diese Anhaltspunkte für eine restriktive Auslegung der angeordneten Massnahme ändern indessen nichts daran, dass für den Betroffenen in casu nicht zweifelsfrei ersichtlich ist, unter welchen Umständen bzw. in welchem Umfang das ihm auferlegte Verbot effektiv gilt.

2.4. Nach dem Gesagten ist der inhaltliche Geltungsbereich des angefochtenen Rayonverbots nicht genügend bestimmt. Diesbezüglich muss jedoch für den Verfügungsadressaten Klarheit herrschen. Immerhin wird ihm bei Zuwiderhandlung eine Busse gestützt auf Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0) vom 21. Dezember 1937 angedroht. Es obliegt der verfügenden Behörde, für eine unmissverständliche Formulierung besorgt zu sein, und es ist nicht die Aufgabe der Beschwerdeinstanz, die Verfügung zu präzisieren. Bereits deshalb ist das Rayonverbot aufzuheben.

3. Weiter ist zu prüfen, ob die Begründung des Rayonverbots den gesetzlichen Anforderungen entspricht.

3.1. Der Anspruch auf rechtliches Gehör, wie ihn Lehre und Rechtsprechung aus Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 ableiten und wie er sich für das kantonale Verwaltungsverfahren namentlich aus den §§ 21, 22 und 26 [des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG, SAR 271.200) vom 4. Dezember 2007] ergibt, umfasst eine Anzahl verschiedener Verfahrensgarantien. Zum Anspruch auf rechtliches Gehör zählt auch das Recht auf Begründung des Entscheids (vgl. § 26 Abs. 2 VRPG).

Zwar kann die schriftliche Eröffnung auf die Zustellung des Dispositivs beschränkt werden mit dem Hinweis, dass der Entscheid rechtskräftig wird, wenn innert 10 Tagen keine Partei eine schriftlich begründete Ausfertigung verlangt. Verzichten die Parteien auf eine

vollständige Ausfertigung, ist eine kurze Begründung in die Akten aufzunehmen (§ 26 Abs. 3 VRPG). Nachdem im vorliegenden Fall die Verfügung nicht auf die Eröffnung des Dispositivs beschränkt wurde, steht die Anwendung der zitierten Norm hier nicht zur Diskussion.

Die Pflicht zur Begründung einer Verfügung soll verhindern, dass sich die Behörde von unsachlichen Motiven leiten lässt, und dem Betroffenen ermöglichen, die Verfügung gegebenenfalls sachgerecht anzufechten. Dies ist nur möglich, wenn sowohl er wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf welche sich ihr Entscheid stützt. Dies bedeutet indes nicht, dass sie sich ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 133 I 270, E. 3.1, mit Hinweisen). Die erforderliche Begründungsdichte richtet sich nach der Komplexität des Sachverhalts und den sich ergebenden Rechtsfragen, aber auch nach der Intensität des durch die Verfügung erfolgenden rechtlichen Eingriffs. Handelt es sich um Massenverfügungen, so können die Anforderungen an die Begründung aus Gründen der Praktikabilität und Speditivität herabgesetzt werden, beispielsweise durch die Verwendung von Mustertexten oder Textbausteinen. Den Umständen des Einzelfalls muss dabei aber noch genügend Rechnung getragen werden können (vgl. Bernhard Waldmann/Jürg Bickel, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich 2009, Art. 29 N 103). In formeller Hinsicht muss die Entscheidungsbegründung eine Darstellung des rechtserheblichen Sachverhalts enthalten und die herangezogenen Rechtsnormen sowie die juristischen Überlegungen (Subsumtion) nennen (Lorenz Kneubühler, Die Begründungspflicht, Bern/Stuttgart/Wien 1998, S. 26).

Rayonverbote fassen meist auf einem nicht sehr komplexen Sachverhalt und es stellen sich in der Regel auch keine schwierigeren Rechtsfragen. Zudem sind die Verbote zeitlich und räumlich be-

schränkt, weshalb die Eingriffsintensität - besondere Konstellationen vorbehalten - regelmässig nicht sehr hoch ist.

Auch wenn unter diesen Umständen an die Begründungsdichte keine allzu hohen Anforderungen zu stellen sind, erweist sich die Begründung des angefochtenen Rayonverbots vom 20. April 2010 - wie nachfolgend aufzuzeigen ist - als offensichtlich ungenügend.

3.2. Das Rayonverbot wurde von der Kantonspolizei wie folgt begründet:

"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."

Zwar ist nicht zu beanstanden, wenn in Rayonverboten vorformulierte Textbausteine verwendet werden. Dabei ist jedoch sicher zu stellen, dass der rechtserhebliche Sachverhalt sowie die angewendeten Konkordatsbestimmungen hinreichend konkretisiert werden.

Die verwendete Formulierung "an der Sportveranstaltung vom 13.3.2010 FC Aarau - FC Zürich" ist nichtssagend und bei genauer Betrachtung missverständlich. Ohne Kenntnis der polizeilichen Akten erweckt die Begründung beim Leser den Eindruck, dass sich die Handlungen, die dem Beschwerdeführer seitens der Kantonspolizei zur Last gelegt werden, während des Spiels des FC Aarau gegen den FC Zürich im Stadion zugetragen haben. Dies ist jedoch offenbar nicht der Fall. Um den Anforderungen an die Begründungspflicht zu genügen, hätte die Verfügung bezüglich der vorgeworfenen Handlungen neben dem Sportanlass auch konkrete Angaben zu Ort (z.B. Bahnhof Aarau, Unterführung West) und Zeit (z.B. 20.15 Uhr) enthalten müssen. Zudem wäre festzuhalten gewesen, welche konkreten Handlungen dem Beschwerdeführer vorgeworfen werden (z.B. Tätlichkeiten gegen einen Fan des FC Aarau, Zerstörung der Glasscheibe eines Getränkeautomaten, Werfen von Pflastersteinen gegen Polizeibeamte).

Als zu ungenau erweist sich die Begründung des Rayonverbots auch hinsichtlich der angerufenen Konkordatsbestimmung. In Art. 2 Abs. 1 lit. a-h und Abs. 2 des Konkordats sind eine Vielzahl unterschiedlicher Straftaten sowie weitere, die öffentliche Sicherheit ge-

fährdende Verhaltensweisen aufgezählt, die als gewalttätiges Verhalten bzw. Gewalttätigkeit im Sinne des Konkordats qualifiziert werden. Aus dem angefochtenen Rayonverbot geht indessen nicht hervor, welche bzw. welches dieser Delikte bzw. dieser Verhaltensweisen dem Beschwerdeführer zur Last gelegt werden. Um ihrer Begründungspflicht nachzukommen, wäre die Kantonspolizei daher verpflichtet gewesen, den offenbar primär zur Diskussion stehenden Vorwurf des Landfriedensbruchs nach Art. 260 StGB (vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. g des Konkordats) konkret zu benennen.

3.3. Nach dem Gesagten steht fest, dass die Begründung des Rayonverbots hinsichtlich der Sachverhaltsdarstellung und der Subsumtion nicht den Anforderungen entspricht, die an eine derartige Verfügung zu stellen sind. Auch aus diesem Grund ist die Verfügung aufzuheben.

4. Der Vollständigkeit halber ist noch auf Folgendes hinzuweisen:

4.1. Gemäss Art. 5 Abs. 3 des Konkordats ist für den Nachweis der Beteiligung an Gewalttätigkeiten Art. 3 des Konkordats zu beachten. [...]

Im vorliegenden Fall ist der Verfügung nicht zu entnehmen, wie der Nachweis der Gewalttätigkeit erbracht wurde. Nachdem den Akten kein Gerichtsurteil und auch keine Meldung einer ausländischen Behörde beiliegt, stehen nur die polizeiliche Anzeige gemäss Abs. 1 lit. a des Konkordats sowie Abs. 1 lit. b oder c der zitierten Bestimmung zur Diskussion.

Zwar enthalten die Akten ein Stadionverbot des FC Aarau. Dieses wurde jedoch wegen des hier zur Diskussion stehenden Vorfalls aufgrund eines Antrags der Kantonspolizei erlassen und stellt damit keinen eigenständigen Nachweis für ein gewalttätiges Verhalten dar, welcher als Grundlage für ein Rayonverbot genügen könnte.

Zum Nachweis der Beteiligung an Gewalttätigkeiten gestützt auf Art. 3 Abs. 1 lit. b des Konkordats ist festzuhalten, dass ein solcher gemäss Art. 3 Abs. 2 des Konkordats nur dann als erbracht gilt, wenn die Aussagen schriftlich festgehalten und unterzeichnet wurden. Die dem Gericht eingereichten Protokolle der polizeilichen Einvernahmen des Beschwerdeführers sowie seines Bruders und seines

Cousins sowie die Polizeirapporte der involvierten Polizeibeamten tragen allesamt keine Unterschrift. Zwar existieren diese Unterlagen wahrscheinlich auch in unterzeichneter Form und könnten durch die Kantonspolizei noch beigebracht werden. Auf eine nachträgliche Einforderung kann jedoch - nachdem die Verfügung wie gesehen ohnehin aufzuheben ist - verzichtet werden. Künftig ist aber darauf zu achten, dass die entsprechenden Unterlagen vor Erlass der Verfügung erstellt werden und den Verfügungsadressaten im Rahmen des rechtlichen Gehörs Gelegenheit zu einer Stellungnahme eingeräumt wird.

Gleiches gilt für die den Akten beiliegende, ebenfalls nicht unterzeichnete polizeiliche Anzeige gegen den Beschwerdeführer wegen Landfriedensbruchs, welche gemäss Schlussverfügung am 18. April 2010 an das Bezirksamt Aarau überwiesen wurde.

4.2. Weiter ist fraglich, wer zur Unterzeichnung von Rayonverboten ermächtigt ist. § 3 Abs. 1 lit. k [des Gesetzes über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz, PolG; SAR 531.200) vom 6. Dezember 2005] überträgt die Kompetenz zur Anordnung von Rayonverboten direkt der Kantonspolizei. Damit steht lediglich fest, welche Organisationseinheit für den Erlass von Rayonverboten im Sinne des Konkordats zuständig ist, nicht aber, welche Personen innerhalb des Polizeikorps berechtigt sind, Rayonverbote zu unterzeichnen. Keine Klärung brachte die diesbezüglich von der Kantonspolizei eingereichte Stellungnahme vom 21. Juni 2010.

Gemäss § 20 des Organisationsgesetzes (OrgG, SAR 153.100) vom 26. März 1985 regelt der Regierungsrat die Unterzeichnungsbezugnis und die Staatskanzlei führt darüber ein öffentliches Register. Bezüglich der Unterzeichnungsberechtigung hält § 31 OrgG sodann fest, dass der Departementsvorsteher oder der Generalsekretär die Verfügungen und Entscheide des Departements unterzeichnet (Abs. 1), wobei die Departemente weitere Personen für deren Aufgabenkreis zur Unterzeichnung ermächtigen können (Abs. 2). Zudem handeln gemäss § 32 Abs. 2 OrgG Ämter und unselbständige Staatsanstalten in dem ihnen übertragenen Bereich in eigenem Namen, jedoch unter Aufsicht des Departements.

Inwiefern § 32 Abs. 2 OrgG eine Kompetenz zur Regelung der Unterschrift im eigenen Amt enthält und ob der Polizeikommandant eine entsprechende Unterschriftenregelung erlassen hat, ist vorliegend nicht relevant, da die Kantonspolizei eine Abteilung des Departements Volkswirtschaft und Inneres (DVI) ist und nicht ein Amt im Sinne von § 32 Abs. 2 OrgG (vgl. § 14 der Verordnung über den Dienst des Polizeikorps [Dienstreglement, SAR 531.111] vom 11. Oktober 1976 sowie telefonische Erklärung des Generalsekretärs des DVI vom 30. September 2010).

Mit Blick auf die Unterzeichnung des Rayonverbots gilt damit Folgendes: Sofern der Regierungsrat im Rahmen seiner Verordnungskompetenz keine Regelung erlassen hat, aus der allgemeinverbindlich hervorgeht, dass die das Rayonverbot unterzeichnende, dem Polizeikorps angehörende Person zur Unterschrift ermächtigt war, wird darzulegen sein, dass die Unterschriftsermächtigung durch das Departement im Rahmen von § 31 Abs. 2 OrgG erteilt wurde.



## **Personalrekursgericht**



## I. Auflösung Anstellungsverhältnis

### 79 Aufhebungsvertrag.

**Konkrete Prüfung, ob ein gültiger Aufhebungsvertrag vorliegt oder ob zwingende Vorschriften zugunsten der Arbeitnehmenden verletzt wurden (Erw. II/3 - 6).**

Aus dem Entscheid des Personalrekursgerichts vom 27. Januar 2010 in Sachen J. gegen S. (2-KL.2008.15).

### *Aus den Erwägungen*

#### II.

#### 3.

(Die Urteilsfähigkeit der Klägerin im Zeitpunkt der Unterzeichnung der Austrittsvereinbarung vom 7. Februar 2008 wird im konkreten Fall trotz psychischer Beschwerden bejaht).

#### 4.

Nachfolgend ist somit in einem nächsten Schritt zu prüfen, ob sich der Aufhebungsvertrag im Lichte der relevanten arbeitsrechtlichen Vorschriften als zulässig erweist.

#### 4.1.

Der obligationenrechtliche Aufhebungsvertrag findet seine Grundlage in der Vertragsfreiheit und ist daher grundsätzlich zulässig (Wolfgang Portmann, Der Aufhebungsvertrag im Individualarbeitsrecht, in: Jusletter vom 20. Januar 2003, Rz. 12). Im kantonalen Personalrecht sieht § 9 Abs. 1 PersG zudem ausdrücklich vor, dass die Vertragsparteien das Anstellungsverhältnis jederzeit im gegenseitigen Einvernehmen beenden können. Als zweiseitiges Rechtsgeschäft fällt der Aufhebungsvertrag nicht unter den Begriff der Kündigung und kann daher die Kündigungsschutzbestimmungen nicht verletzen. Der Abschluss eines Aufhebungsvertrages ist jedoch unzulässig,