

Hausverbot für ein Verwaltungsgebäude; Verhältnismässigkeit – Art. 5 Abs. 2, Art. 10 Abs. 2 und Art. 36 BV; Art. 641 ZGB; Art. 186 StGB; Art. 39 Abs. 1 KV; Art. 18 PG; Art. 52 Abs. 4 GG; Art. 42 Abs. 1 Stadtverfassung.

Das Hausverbot erschwert die reguläre Benutzung einer staatlichen Einrichtung und greift in geringem Masse in die persönliche Freiheit ein (E. 3.2).

Das öffentliche Interesse an der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, an einem ungestörten Verwaltungsbetrieb und am Schutz der städtischen Mitarbeitenden vermag den Erlass eines Hausverbots grundsätzlich zu rechtfertigen (E. 3.4).

Eignung, Notwendigkeit und Angemessenheit des Hausverbots angesichts der über einen längeren Zeitraum hinweg erfolgten renitenten Verhaltensweise der betroffenen Person (E. 3.4.1 und E. 3.4.2).

Die repressive Massnahme, durch Stellen eines Strafantrags eine Verurteilung wegen Hausfriedensbruchs zu verlangen, erscheint im Vergleich zum präventiv wirkenden Hausverbot nicht als mildere Massnahme (E. 3.4.3).

Eine Befristung des Hausverbots war nicht erforderlich (E. 3.4.4).

OGE 60/2023/22 vom 28. Mai 2024

Keine Veröffentlichung im Amtsbericht

Aus den Erwägungen

2. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens ist das vom Stadtrat am 6. Juli 2021 auf unbestimmte Zeit erlassene Hausverbot für die im Eigentum der Stadt Schaffhausen stehende Liegenschaft A. [Verwaltungsgebäude]. Unstrittig handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit und wurde das Hausverbot schliesslich auf dem grundsätzlich korrekten Weg der Verfügung vom zuständigen Stadtrat angeordnet ([...] vgl. auch VGer ZH VB.2023.00346 vom 30. August 2023 E. 4.4).

3. Streitig und zu prüfen ist, ob das vom Stadtrat Schaffhausen erlassene Hausverbot für die Liegenschaft A. [Verwaltungsgebäude] rechtmässig ist.

3.2. Der Beschwerdeführer legt weder dar, inwiefern das Hausverbot seine Grundrechte einschränkt, noch äussert er sich dazu, weshalb er darauf angewiesen sein sollte, das Verwaltungsgebäude zu betreten. Dass er gemäss seinen Ausführungen aufgrund des hängigen Verfahrens bzw. des bestehenden Hausverbots

davon absehe, Sozialhilfe zu beantragen, weil er befürchte, es könnte ihm "willkürlich und eskalativ ein Hausverbot für weitere Gebäude auferlegt werden", ist nicht nachvollziehbar. Dessen ungeachtet erschwert ihm das Hausverbot die jedem Bürger und jeder Bürgerin zustehende reguläre Benutzung einer staatlichen Einrichtung und greift insoweit in seine persönliche Freiheit ein (vgl. Art. 10 Abs. 2 BV; VGer ZH VB.2016.00430 vom 1. Juni 2017 E. 3.2). Dieser Grundrechtseingriff ist indes von sachlich und örtlich *begrenzter Tragweite*, zumal es einzig um den freien Zutritt zum öffentlich zugänglichen Eingangsbereich des Verwaltungsgebäudes geht und der Beschwerdeführer sich unstrittig trotz bestehenden Hausverbots schriftlich sowie telefonisch und in begründeten Fällen, auf Voranmeldung, ausnahmsweise auch persönlich vor Ort an die Behörden wenden kann ([...] vgl. z.B. auch VGer SZ III 2021 111 vom 30. September 2021 E. 3.2.2). Dennoch gilt es zu prüfen, ob die Voraussetzungen gemäss Art. 36 BV erfüllt sind, denn alle Grundrechtseinschränkungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage (Abs. 1) und müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt (Abs. 2) und verhältnismässig sein (Abs. 3). Dabei ist freilich zu beachten, dass dem Stadtrat beim Entscheid, ob und für welche Dauer ein Hausverbot anzuordnen ist, ein erheblicher Gestaltungsspielraum zukommt (vgl. Art. 36 Abs. 2 VRG sowie OGE 60/2021/26 vom 30. August 2022 E. 3 mit Hinweisen).

3.3. Das vom Stadtrat erlassene Hausverbot beruht auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage i.S.v. Art. 36 Abs. 1 BV (vgl. Art. 186 StGB; Art. 641 ZGB; Art. 52 Abs. 4 des Gemeindegesetzes vom 17. August 1998 [GG, SHR 120.100]; Art. 42 Abs. 1 der Verfassung der Stadt Schaffhausen vom 25. September 2011 [Stadtverfassung, RSS 100.1]; [...] vgl. auch VGer ZH VB.2010.00455 vom 28. Oktober 2010 E. 3.2.2).

3.4. Unstrittig ist, dass das öffentliche Interesse an der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, an einem ungestörten Verwaltungsbetrieb und am Schutz der städtischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter grundsätzlich den Erlass eines Hausverbots zu rechtfertigen vermag (vgl. Art. 36 Abs. 2 BV; BGE 147 I 103 E. 14.3; BGer 1C_130/2019 vom 18. Juni 2019 E. 4.3; 2C_579/2017 vom 29. Juni 2017 E. 2.2). Der Beschwerdeführer stellt einzig die *Verhältnismässigkeit* des Hausverbots in Frage, d.h. ob die behördliche Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und sich für den Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar erweist (BGE 149 I 49 E. 5.1 mit Hinweisen).

3.4.1. *Geeignet* ist eine staatliche Massnahme, wenn der im öffentlichen Interesse verfolgte Zweck durch ihren Einsatz erreicht werden kann. Der Beschwerdeführer

bringt vor, die befürchteten Vorfälle könnten durch das Hausverbot nicht verhindert werden; dieses wirke sogar kontraproduktiv, weil ein Bürger, der nicht mehr vorsprechen dürfe, versucht sein könnte, mit den zuständigen Personen ausserhalb des Amtshauses zu kommunizieren. Solche Bedenken sind zwar nicht von der Hand zu weisen, zumal der Beschwerdeführer gerichtsnotorisch bereits zu derartigen Mitteln gegriffen hat (vgl. OGE 60/2022/16 vom 30. August 2022 betreffend eine Bussenverfügung gegen den Beschwerdeführer, weil dieser am 7. August 2020 eine Lehrperson an ihrem Wohnort belästigt hatte). Sie vermögen jedoch die grundsätzliche Eignung des Hausverbots, einen geordneten Verwaltungsbetrieb zu fördern, nicht in Frage zu stellen. Der Stadtrat führte in seiner Stellungnahme vom 22. Juni 2023 aus, gegen den Beschwerdeführer seien für mehrere Verwaltungsgebäude der Stadt Schaffhausen Hausverbote angeordnet worden, die jeweils während ihrer Gültigkeit respektiert würden. Dies wird vom Beschwerdeführer nicht bestritten. Das Hausverbot ist nach dem Gesagten grundsätzlich geeignet, das Ziel zu erreichen, den Beschwerdeführer davon abzuhalten, Mitarbeitende im Eingangsbereich des Gebäudes abzupassen bzw. unnötigerweise im Eingangsbereich zu verharren (vgl. zu diesem ebenfalls gerichtsnotorischen Verhalten des Beschwerdeführers OGE 60/2021/8 vom 12. Oktober 2021 betreffend eine am 15. September 2020 von der Polizei verfügte Wegweisung vom Regierungsgebäude).

3.4.2. Der Beschwerdeführer bestreitet in erster Linie die Notwendigkeit sowie die Angemessenheit (Zweck-Mittel-Relation) des Hausverbots. Indes ist die Sachdarstellung der Stadt Schaffhausen, der Beschwerdeführer habe den Verwaltungsbetrieb über einen langen Zeitraum hinweg teils massiv gestört und diverse Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter belästigt sowie verängstigt, aufgrund der vorliegenden – wenngleich unübersichtlichen – Akten hinreichend belegt. Mit Bezug auf den Vorfall vom 14. Juni 2018 bringt der Beschwerdeführer zu Recht vor, dass er sich nicht strafbar gemacht habe, sieht aber darüber hinweg, dass sich aus der Verfügung vom 24. Juli 2018 auch ergibt, dass anlässlich dieses Vorfalls die Polizei gerufen werden musste, weil er sich der wiederholten Aufforderung verweigerte, das Verwaltungsgebäude zu verlassen, und dass bei mehreren städtischen Mitarbeitenden bereits vor diesem Vorfall ein kollektives Angstgefühl bestanden hatte. Bezüglich des Vorfalls vom 26. August 2020 bringt der Beschwerdeführer einzig vor, die Stadt habe keinen Strafantrag gestellt und er habe selber die Polizei gerufen, weil seine Hand vom Rollladen an einem Schalter eingeklemmt worden sei, bestreitet aber nicht, dass er sich trotz Aufforderung der Mitarbeitenden weigerte, das Stadthaus zu verlassen. Genau solchen renitenten Verhaltensweisen soll das Hausverbot

entgegenwirken. Sodann wies der Stadtrat im Beschluss vom 6. Juli 2021 betreffend Hausverbot zu Recht darauf hin, dass der Vorfall vom 7. August 2020 – als der Beschwerdeführer eine Lehrperson an ihrem Wohnort belästigte (vgl. OGE 60/2022/16 vom 30. August 2022 betreffend Bussenverfügung) – darauf schliessen lässt, dass er Schwierigkeiten bekundet, die persönlichen Grenzen der städtischen Mitarbeitenden zu respektieren. Dass der Beschwerdeführer als "weder gewaltbereit noch gewaltausübend" eingestuft wurde und die staatlichen Angestellten grundsätzlich auch mit "unbequemen Bürgern" freundlich umzugehen haben (vgl. Art. 39 Abs. 1 KV), trifft zu. Jedoch geht aus den Akten hervor, dass der Beschwerdeführer die noch zu tolerierende Schwelle unbequemen Verhaltens *wiederholt*, über einen *längeren Zeitraum hinweg* und *deutlich* überschritten hatte, so dass nicht zu beanstanden ist, dass der Stadtrat das streitgegenständliche Hausverbot erliess, zumal er verantwortlich ist, einen für alle Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen geordneten, bürgerfreundlichen und wirksamen Verwaltungsbetrieb (vgl. Art. 11 und 39 Abs. 1 KV) sicherzustellen und seine Fürsorgepflicht gegenüber den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wahrzunehmen hat (vgl. Art. 18 des Personalgesetzes vom 3. Mai 2004 [PG, SHR 180.100]).

3.4.3. Der Beschwerdeführer macht geltend, wenn ein Bürger unnötig ein Verwaltungsgebäude aufsuche und ein Gespräch als nicht mehr zweckmässig erachtet werde, könne er jederzeit aufgefordert werden, das Verwaltungsgebäude zu verlassen; tue er dies nicht, könne – als milderes Mittel – Strafantrag wegen Hausfriedensbruchs gestellt werden und/oder die Polizei könne eine Wegweisung verfügen. Diesbezüglich ist zunächst darauf hinzuweisen, dass aktenkundig wiederholt die Polizei intervenieren musste. Sodann erscheint die *repressive* Massnahme, durch Stellen eines Strafantrags eine Verurteilung wegen Hausfriedensbruchs zu verlangen (vgl. Art. 186 StGB), im Vergleich zum vorliegenden – nur geringfügig in die Rechte des Betroffenen eingreifenden – *präventiv wirkenden* Hausverbot nicht als mildere Massnahme. Daran ändert nichts, dass ein Hausverbot subjektiv als pönal empfunden werden kann (vgl. VGer ZH VB.2018.00574 vom 12. Dezember 2018 E. 2.2).

3.4.4. Der Stadtrat hat das Hausverbot "auf unbestimmte Zeit" erlassen. Der Beschwerdeführer beanstandet dies und macht geltend, ein Hausverbot "bis in alle Ewigkeit" sei unverhältnismässig. Nachdem sich das Hausverbot jedoch nur geringfügig einschränkend auswirkt und in Berücksichtigung, dass der Beschwerdeführer in der Vergangenheit unstrittig jeweils nach Ablauf zeitlich befristeter Hausverbote in alte Verhaltensmuster zurückfiel, handelte der Stadtrat im Rahmen des ihm zustehenden Ermessens, als er auf eine vorgängige Befristung verzichtete

(vgl. auch VGer ZH VB.2016.00430 vom 1. Juni 2017 E. 3.3 f., bestätigt in BGer 2C_579/2017 vom 29. Juni 2017 E. 2.2). Der Beschwerdeführer legt sodann nicht dar, weshalb es ihm nicht zumutbar sein sollte, ein Gesuch um Aufhebung der Massnahme zu stellen; sollte der Beschwerdeführer darin eine wesentliche Änderung der Umstände glaubhaft machen können, hätte der Stadtrat ein solches Wiedererwägungsgesuch unter Berücksichtigung der jüngsten Entwicklungen zu prüfen (vgl. [...] BGE 136 II 177 E. 2.1; Fratschöl, in: Meyer/Herrmann/Bilger [Hrsg.], Kommentar zur Schaffhauser Verwaltungsrechtspflege, Schaffhausen 2021, Art. 12 VRG N. 13).

3.5. Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet. Sie ist abzuweisen.