

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 23. Februar 2016

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichterin Arn De Rosa, Verwaltungsrichter Daum
Gerichtsschreiber Sieber

1. **A.** _____
2. **B.** _____
3. **C.** _____
4. **D.** _____

Beschwerdeführer

gegen

Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern
Kramgasse 20, 3011 Bern

betreffend Rayonverbote nach dem Konkordat über Massnahmen gegen
Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (Entscheide der Polizei- und
Militärdirektion des Kantons Bern vom 6. Oktober 2015; BD 091/15, 092/15,
093/15, 094/15)



Sachverhalt:

A.

Am 18. Oktober 2014 fand im Stade de Suisse in Bern das Meisterschaftsspiel der Super League zwischen dem BSC Young Boys (YB) und dem FC Basel 1893 (FCB) statt. Im Vorfeld dieses Fussballspiels beobachtete ein Mitarbeiter ausser Dienst der Kantonspolizei Bern gegen 18 Uhr, wie vier Personen vor dem Kiosk an der Ecke Moserstrasse/Spitalackerstrasse im Breitenrainquartier mit Faustschlägen und Fusstritten gegen einen Unbekannten vorgingen. Aufgrund des Vorfalls wurden A._____, B._____, C._____ sowie D._____, die als Anhänger der Gastmannschaft zum Stadion unterwegs waren, polizeilich kontrolliert und fotografiert. Am 20. November 2014 erstattete die Kantonspolizei Bern gegen die vier genannten Personen Strafanzeige wegen Angriffs und Landfriedensbruchs. Mit Verfügungen vom 15. Dezember 2014 nahm die Staatsanwaltschaft des Kantons Bern, Region Bern-Mittelland, das Verfahren nicht an die Hand.

B.

Die Kantonspolizei Bern verfügte am 13. April 2015 gegen A._____, B._____, C._____ sowie D._____ gestützt auf das Konkordat vom 15. November 2007 über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (nachfolgend: Konkordat; BSG 559.14-1) je was folgt:

- « 1. [Dem Betroffenen] ist es untersagt, sich in der Zeit vom 17.04.2015 bis 16.04.2017, während dem Zeitraum von 4 Stunden vor bis 4 Stunden nach der Veranstaltung, bei Fussballspielen der ersten Mannschaft des FC Basel in den folgenden Rayons (es gilt der jeweilige Spielort) aufzuhalten:
 - Stade de Suisse, Bern
 - Stockhorn Arena, Thun
 - Stadion Brügglifeld, Aarau
 - Swissporarena, Luzern
 - Rayon A (West), St. Gallen
 - Stadion Letzigrund, Zürich
2. [Strafandrohung gemäss Art. 292 StGB im Widerhandlungsfall]
3. Für diese Verfügung wird [dem Betroffenen] eine Gebühr von CHF 200.00 zur Zahlung auferlegt.»

Am 16. April 2015 verhängte die Stade de Suisse Wankdorf Nationalstadion AG gegenüber den vier Genannten unter Vorbehalt einer persönlichen Anhörung zudem je ein generelles, auf drei Jahre befristetes Stadionverbot.

C.

Gegen das «Rayonverbot der Kantonspolizei Bern» erhoben A._____, B._____, C._____ sowie D._____ am 6. bzw. 8. Mai 2015 je Beschwerde an die Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern (POM) mit dem Antrag, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben; sie verlangten zudem, der «Antrag auf ein Stadionverbot [sei] zurückzuziehen». Mit Entscheiden vom 6. Oktober 2015 wies die POM die Beschwerden ab, soweit sie darauf eintrat.

D.

Dagegen haben A._____, B._____ und C._____ sowie D._____ am 6. November 2015 bzw. mit verbesserter Rechtschrift am 23. November 2015 gemeinsam Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie stellen die folgenden Rechtsbegehren:

- «– die Entscheide der Vorinstanz seien aufzuheben
- die Rayonverbote seien aufzuheben
- es sei festzustellen, dass die Vorinstanz das Begehren um Rückzug des Antrags auf ein Stadionverbot materiell hätte behandeln müssen
- es sei festzustellen, dass die Kantonspolizei Bern das rechtliche Gehör verletzte, weil sie keine Einsicht in den Wahrnehmungsrapport vom 27. Oktober 2015 [richtig: 2014] gab
- die Kostenaufgaben der Vorinstanz seien auf jeden Fall aufzuheben
- es sei festzustellen, dass die Kantonspolizei Bern das rechtliche Gehör verletzte, weil sie nach der Einstellungsverfügung keine Gelegenheit mehr zu Stellungnahme gab
- es sei festzustellen, dass die Kantonspolizei Bern die Begründungspflicht verletzte, weil sie Rayonverbote mit der Begründung Landfriedensbruch und Angriff verfügte, obwohl durch die Nichtanhandnahme faktisch bereits ein Freispruch von diesen Delikten erfolgt war

- es sei festzustellen, dass kein 'Nachweis gewalttätigen Verhaltens' im Sinne von Art. 3 Konkordat bezüglich einfacher Körperverletzung und Tötlichkeit vorliegt, weil der Zeuge keiner Person eine bestimmte Tat zuordnen konnte
- es sei festzustellen, dass die Vorinstanz die Unschuldsvermutung verletzt hat, indem sie den Beschwerdeführern vorwirft, Faustschläge und Fusstritte verübt zu haben

eventualiter

- die Dauer der Rayonverbote von 2 Jahren sei angemessen zu kürzen
- der Zeitraum der Rayonverbote von 4 Stunden vor bis 4 Stunden nach einem Spiel sei angemessen zu kürzen
- die Kostenaufgabe von je 200 Franken pro Rayonverbot sei aufzuheben

Weiter ersuchen A._____, B._____, C._____ sowie D._____ um Gewährung der aufschiebenden Wirkung ihrer Beschwerde. Die POM beantragt mit Vernehmlassung vom 16. Dezember 2015, die Beschwerde und das Gesuch um einstweiligen Rechtsschutz seien abzuweisen. Dazu haben sich die Genannten nicht mehr vernehmen lassen.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig.

1.2 Die Beschwerdeführer haben an den vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, sind durch die angefochtenen Entscheide besonders berührt und haben grundsätzlich ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung, zumal die Rayonverbote bis am 16. April 2017 angeordnet worden sind (vorne Bst. B; Art. 79 Abs. 1 VRPG).

1.3 Die Beschwerdeführer beantragen nicht nur die Aufhebung der Entscheide der POM, sondern auch der Rayonverbote der Kantonspolizei. Anfechtungsobjekte vor dem Verwaltungsgericht können jedoch nur die Entscheide der POM sein; die Rayonverbote sind damit mitangefochten (sog. Devolutiveffekt der Beschwerde; vgl. etwa BVR 2013 S. 120 E. 5, 2011 S. 411 E. 5.7). Soweit zusätzlich die Aufhebung der ursprünglichen Verfügungen der Kantonspolizei beantragt wird, ist auf die Beschwerde nicht einzutreten (BVR 2010 S. 411 E. 1.4). Die gleiche prozessuale Folge haben die zahlreichen Feststellungsbegehren. Richtig besehen handelt es sich dabei grossmehrheitlich um Begründungselemente zum Antrag auf Aufhebung der angefochtenen Entscheide der POM. Kann den Anliegen der Beschwerdeführer wie hier mit dem rechtsgestaltenden Begehren vollständig Rechnung getragen werden, fehlt es an einem schutzwürdigen Feststellungsinteresse (BVR 2014 S. 33 E. 1.4, 2011 S. 564 E. 3.3). Soweit die Beschwerdeführer um Feststellung ersuchen, dass sich die POM mit dem «Rückzug des Antrags auf ein Stadionverbot» materiell hätte befassen müssen, umfasst der Antrag auf Aufhebung der angefochtenen Entscheide auch das Nichteintreten der Vorinstanz in diesem Punkt. Wie aus der Begründung der Beschwerde zu schliessen ist, die zum Verständnis der Anträge beizuziehen ist (BVR 2014 S. 5 E. 2.3, 2011 S. 391 E. 3.3), werfen die Beschwerdeführer der POM Rechtsverweigerung vor, weil sie den Einwand zu Unrecht nicht materiell behandelt habe. Ihre Beschwerde zielt damit auf Rückweisung der Sache an die POM zur Beurteilung dieser Frage bzw. auf einen Entscheid des Verwaltungsgerichts in der Sache ab (Aufhebung nicht nur der Rayon-, sondern auch der Stadionverbote). Ein gesondertes Feststellungsinteresse ist nicht gegeben (vgl. BVR 2011 S. 564 E. 3.3).

1.4 Die Rayonverbote, welche die Beschwerdeführer als rechtswidrig erachten, beruhen allesamt auf dem gleichen Sachverhalt und den nämlichen Rechtsgrundlagen. Die gemeinsame Verwaltungsgerichtsbeschwerde der Beschwerdeführer als (einfache) Streitgenossen ist daher zulässig (Art. 13 Abs. 1 VRPG i.V.m. Art. 71 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272]). Unter den vorstehend genannten Vorbehalten ist auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde einzutreten.

1.5 Das Verwaltungsgericht überprüft die angefochtenen Entscheide auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG).

2.

Die Beschwerdeführer werfen der POM zunächst Rechtsverweigerung vor, weil sie sich nicht mit ihren Einwänden gegen die Stadionverbote befasst habe.

2.1 Jede Person hat in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung, auf Beurteilung innert angemessener Frist sowie auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 1 und 2 der Bundesverfassung [BV; SR 101]; Art. 26 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]; Art. 21 ff. VRPG). Eine formelle Rechtsverweigerung und damit auch eine Gehörsverletzung liegt vor, wenn eine Behörde auf eine ihr frist- und formgerecht unterbreitete Sache nicht eintritt oder diese nicht an die Hand nimmt, obschon sie darüber entscheiden müsste (BGE 134 I 229 E. 2.3; BVR 2015 S. 234 E. 3.2).

2.2 Die umstrittenen Rayonverbote stützen sich auf das Konkordat mit den Änderungen vom 2. Februar 2012, die im Kanton Bern am 12. März 2014 in Kraft getreten sind (vgl. Art. 15 Abs. 2 Konkordat; BAG 14-27); die Änderungen sind hier anwendbar, da sich der den Verboten zugrunde liegende Vorfall erst nach diesem Zeitpunkt ereignet hat (18.10.2014; vorne Bst. A). Zur Diskussion steht eine vorbeugende polizeiliche Massnahme mit dem Zweck, frühzeitig Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zu erkennen und zu bekämpfen (Art. 1 Konkordat). Das Konkordat stellt spezifisches Polizeirecht dar und gehört damit zum öffentlichen Recht (Verwaltungsrecht); dementsprechend ist das Rayonverbot als öffentlich-rechtliche bzw. verwaltungsrechtliche Massnahme zu qualifizieren (ausführlich dazu BGE 140 I 2 E. 5 und 6, 137 I 31 E. 3 und 4, insb. E. 4.3).

2.3 Wie die POM zutreffend erwogen hat (angefochtene Entscheide, E. 1b), handelt es sich bei den Stadionverboten demgegenüber nicht um eine hoheitliche polizeiliche und damit staatliche Anordnung, sondern um eine Massnahme der privaten Betriebsgesellschaft des Stade de Suisse.

Sie folgt daher den Regeln des Privatrechts und liegt grundsätzlich ausserhalb des Verfahrens- bzw. Streitgegenstands vor den Verwaltungs- und Verwaltungsjustizbehörden (vgl. BGE 140 I 2 E. 11.2.2 S. 39; VGE 2013/308 vom 26.6.2014, E. 5.3). Anders als die Beschwerdeführer meinen, sind Stadion- und Rayonverbote daher nicht als «Einheit» zu betrachten, die zusammen mit beschwerdefähiger Verfügung zu eröffnen wären. Zwar können privatrechtliche Stadionverbote für Konkordatsmassnahmen von Bedeutung sein, indem sie – eine Prüfung der Voraussetzungen im Einzelfall vorausgesetzt – als Nachweis für gewalttätiges Verhalten der Betroffenen gelten (Art. 3 Abs. 1 Bst. c Konkordat; BGE 137 I 31 E. 8 S. 56). Als fremdrechtliche Vorfrage in der Verwaltungsrechtspflege präjudizieren sie ein Verfahren vor den zuständigen Instanzen (hier den Zivilgerichten) jedoch nicht; insbesondere finden sie auch keinen Niederschlag im rechtsverbindlichen Dispositiv der Verfügung oder des Entscheids, sondern stellen nur ein Entscheidungselement für die zur Diskussion stehende öffentlich-rechtliche Anordnung dar (vgl. BVR 2015 S. 309 E. 6.5, 2004 S. 464 E. 3.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 5 N. 5).

2.4 Die POM ist auf die Beschwerden hinsichtlich des Begehrens um «Rückzug des Antrags auf ein Stadionverbot» damit zu Recht nicht eingetreten und hat keine Rechtsverweigerung begangen.

3.

Das Konkordat regelt, unter welchen Voraussetzungen Rayonverbote erlassen werden können.

3.1 Einer Person, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt hat, kann gemäss Art. 4 Konkordat der Aufenthalt in einem genau umschriebenen Gebiet im Umfeld von Sportveranstaltungen (Rayon) zu bestimmten Zeiten verboten werden; die zuständige Behörde bestimmt, für welche Rayons das Verbot gilt (Abs. 1). Gewalttätiges Verhalten und Gewalttätigkeiten liegen namentlich vor, wenn eine Person im Vorfeld einer Sportveranstaltung, während der Veranstaltung oder im Nachgang dazu Straftaten

begangen oder dazu angestiftet hat, die im Einzelnen aufgeführt werden (Art. 2 Abs. 1 Bst. a-j Konkordat). Dazu gehören unter anderem strafbare Handlungen gegen Leib und Leben nach Art. 122 (schwere Körperverletzung), Art. 123 (einfache Körperverletzung), Art. 126 Abs. 1 (Tätlichkeiten) und Art. 134 (Angriff) des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) sowie Landfriedensbruch nach Art. 260 StGB (Art. 2 Abs. 1 Bst. a und h Konkordat). Die Anordnung von konkreten Massnahmen hängt von der Art und Schwere des gewalttätigen Verhaltens ab und muss insbesondere verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 BV; Art. 28 Abs. 3 KV). Bei nur geringfügigen Tätlichkeiten oder anderen geringfügigen Widerhandlungen ist auf eine Massnahme zu verzichten, weil sie nicht verhältnismässig wäre (BGE 140 I 2 E. 8 S. 21).

3.2 Als Nachweis für gewalttätiges Verhalten nach Art. 2 Konkordat gelten laut Art. 3 Abs. 1 Konkordat unter anderem entsprechende Gerichtsurteile oder polizeiliche Anzeigen (Bst. a) sowie glaubwürdige Aussagen oder Bildaufnahmen der Polizei, der Zollverwaltung, des Sicherheitspersonals oder der Sportverbände und -vereine (Bst. b). In diesen Fällen wird der Verdacht gewalttätigen Handelns zum Ausdruck gebracht, der für Massnahmen nach dem Konkordat wie das Rayonverbot erforderlich ist. Ein förmlicher strafprozessualer Beweis oder eine rechtskräftige strafrechtliche Verurteilung wird nicht verlangt (vgl. BGE 137 I 31 E. 5.2; BGer 1C_88/2011 vom 15.6.2011, E. 3.5). Es muss somit ein hinreichender Verdacht bestehen, dass sich die Beschwerdeführer im Sinn des Konkordats gewalttätig verhalten haben. Die in Art. 3 Konkordat genannten Nachweise dienen dabei als entsprechende Hinweise bzw. Indizien, wobei – wie allgemein im Polizeirecht – für Massnahmen zur Gefahrenabwehr grundsätzlich jede Art der Informationsbeschaffung in Betracht kommt. Die Nachweise führen nicht automatisch zu einer der im Konkordat vorgesehenen Massnahmen, sondern sind im Einzelfall und mit Blick auf die konkrete Anordnung zu prüfen und zu gewichten (vgl. BGE 140 I 2 E. 8; BGer 1C_16/2010 und 1C_18/2010 vom 16.11.2010, E. 6.2 und 7.2; zum Ganzen VGE 2013/308 vom 26.6.2014, E. 4.2).

4.

Die Beschwerdeführer sind der Ansicht, die Kantonspolizei habe ihren Anspruch auf rechtliches Gehör mehrfach verletzt, was die POM in den vorinstanzlichen Verfahren verkannt habe. Den Verfahrensmängeln müsse zumindest im Kostenpunkt Rechnung getragen werden.

4.1 Die Beschwerdeführer kritisieren zunächst, ihnen sei vor den polizeilichen Einvernahmen in der Polizeiwache Waisenhaus keine Gelegenheit zur Einsichtnahme in den Berichtsrapport vom 27. Oktober 2014 gegeben worden. In diesem Informations- bzw. Wahrnehmungsbericht schildert ein Mitarbeiter ausser Dienst der Kantonspolizei seine Beobachtungen des Vorfalls, der den umstrittenen Rayonverboten zugrunde liegt (vorne Bst. A; Vorakten POM).

4.1.1 Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst unter anderem das Recht auf Akteneinsicht. Danach haben die Parteien Anspruch auf Einsicht in die Verfahrensakten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen deren Geheimhaltung erfordern (vgl. Art. 23 Abs. 1 VRPG; BVR 2013 S. 443 E. 3.2.1). Sowohl nach den verfassungsrechtlichen Minimalgarantien von Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 26 Abs. 2 KV als auch nach dem VRPG wird Akteneinsicht grundsätzlich nicht von Amtes wegen gewährt, sondern setzt ein *Einsichtsbegehren* voraus (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 23 N. 14). Für Akten, welche die Parteien nicht kennen und auch nicht kennen können, ist allerdings eine entsprechende Information über die Aktenlage in der Regel unerlässlich (BGE 132 V 387 E. 6.2; Gerold Steinmann, in St. Galler Kommentar zur BV, 3. Aufl. 2014, Art. 29 N. 53; Kölz/Häner/Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, N. 498, je mit weiteren Hinweisen); so hat die Behörde die Beteiligten insbesondere über den Beizug von neuen Unterlagen zu orientieren, auf die sie sich in ihrer Verfügung bzw. ihrem Entscheid zu stützen gedenkt (BGE 124 II 132 E. 2b, 114 Ia 97 E. 2c [Pra 78/1989 Nr. 53]; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 23 N. 11; Kiener/Rütsche/Kuhn, *Öffentliches Verfahrensrecht*, 2. Aufl. 2015, N. 638).

4.1.2 Klarzustellen ist vorab, dass die Beschwerdeführer am 7., 12., 13. und 14. November 2014 im Rahmen eines strafrechtlichen Vorverfahrens wegen Angriffs und Landfriedensbruchs je als Beschuldigte polizeilich einvernommen wurden (polizeiliches Ermittlungsverfahren; vgl. Art. 157 und 299 ff. der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 [Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0]). Ob die Akteneinsicht im Strafverfahren wegen der erwähnten Deliktvorwürfe gewährt worden ist, ist hier nicht von Belang; es fragt sich einzig, ob die Gehörsansprüche im *Verwaltungsverfahren* betreffend die Rayonverbote respektiert worden sind. Es steht fest und ist unbestritten, dass die Beschwerdeführer an den erwähnten Einvernahmen mit den Beobachtungen des Mitarbeiters der Kantonspolizei konfrontiert wurden; ihnen wurde sodann unter Vorlage von Kartenausschnitten mitgeteilt, aufgrund des Vorfalls stehe ein Rayonverbot zur Diskussion. So haben die Beschwerdeführer in den vorinstanzlichen Verfahren selber ausgeführt, ihnen sei «in Aussicht gestellt [worden], dass ein Rayonverbot verfügt werde, falls sich die Vorwürfe [...] erhärten würden» (vgl. Beschwerden an die POM, S. 2 Ziff. 7; Vernehmlassungen der Kantonspolizei an die POM vom 29.5.2015, S. 3).

4.1.3 Daraus erhellt zum einen, dass die polizeilichen Einvernahmen nicht nur die Ermittlung und Befragung der tatverdächtigen Personen unter Gewährung des rechtlichen Gehörs im Strafverfahren bezweckte (vgl. Art. 306 Abs. 1 und 2 Bst. b sowie Art. 107 Abs. 1 StPO); sie diente zugleich als Beweismittel und Anhörung der Betroffenen im Verwaltungsverfahren, das die Kantonspolizei im Hinblick auf ein Rayonverbot von Amtes wegen eröffnet hatte (Art. 19 und 21 Abs. 1 VRPG). Zum anderen hat die Kantonspolizei die Beschwerdeführer mit den Sachverhaltsfeststellungen konfrontiert. Sie hat ihnen vorgehalten, sie seien am Samstag, dem 18. Oktober 2014, vor dem Fussball Super League Spiel zwischen dem BSC YB und dem FCB beobachtet worden, wie sie gemeinsam auf eine Person/einen YB-Fan mit Fäusten und Füssen eingeschlagen bzw. eine Person verprügelt und dabei diese Person zu viert mit Faustschlägen und Fusstritten traktiert hätten (Protokolle der Einvernahmen, S. 1 f.; Vorakten POM). Damit stand auch fest, dass die Beobachtungen nicht von der einvernehmenden Polizistin selbst stammen, sondern von einer Drittperson. Die Beschwerdeführer mussten damit rechnen, dass die Beobachtungen schrift-

lich festgehalten worden waren. Unter diesen Umständen wäre es an ihnen gewesen, sich näher nach diesen im Zeitpunkt der Einvernahme erkennbar bereits vorhandenen Aufzeichnungen zu erkundigen und ein Gesuch um Akteneinsicht zu stellen. Dies haben sie unterlassen. Eine Gehörsverletzung ist insoweit zu verneinen und es besteht entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer kein Grund, wegen des angeblich erst in den vorinstanzlichen Verfahren einsehbaren Berichtsrapports vom 27. Oktober 2014 den Kostenschluss der angefochtenen Entscheide abzuändern.

4.2 Die Beschwerdeführer stellen sich weiter auf den Standpunkt, sie seien im Verwaltungsverfahren nur unzureichend angehört worden. Insbesondere hätten sie sich nicht zum Umstand äussern können, dass die Rayonverbote trotz Einstellung des gegen sie geführten Strafverfahrens verhängt werden sollen. Insoweit litten die Verfügungen der Kantonspolizei auch an einem schweren Begründungsmangel, den die POM nicht habe übergehen dürfen.

4.2.1 Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt, dass die Behörde die Vorbringen der vom Entscheid in ihrer Rechtsstellung betroffenen Person auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt (Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 26 Abs. 2 KV; Art. 21 Abs. 1 VRPG; BGE 141 IV 249 E. 1.3.1, 136 I 229 E. 5.2; BVR 2013 S. 443 E. 3.1.1). Voraussetzung für die Wahrnehmung des Äusserungs- und Anhörungsrechts ist, dass die Behörden die Betroffenen über die wesentlichen Aspekte des Verfahrens orientieren. Das rechtliche Gehör beschlägt in erster Linie die für die Verfügung oder den Entscheid erheblichen Sachfragen; hingegen besteht grundsätzlich kein Anspruch, zur rechtlichen Beurteilung derselben noch besonders angehört zu werden, da die Behörden das Recht von Amtes wegen anwenden (Art. 20a Abs. 1 VRPG; BGE 132 II 257 E. 4.2; BVR 2012 S. 28 E. 2.3.1, 2010 S. 157 E. 2.2; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 21 N. 7 f.). Aus dem Gehörsanspruch folgt auch die Pflicht der Behörde, ihren Entscheid zu begründen (vgl. Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG). Im Allgemeinen muss die Begründung zumindest so abgefasst sein, dass die Betroffenen die Verfügung oder den Entscheid gegebenenfalls sachgerecht anfechten können. Es müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden,

von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 140 II 262 E. 6.2, 136 I 229 E. 5.2; BVR 2013 S. 443 E. 3.1.1).

4.2.2 Die Führung der Verwaltungsverfahren seitens der Kantonspolizei erscheint insofern wenig transparent, als die strafrechtlichen Anschuldigungen bei der Anhörung der Beschwerdeführer im November 2014 klar im Vordergrund standen. So ist zwar unbestritten, dass in diesem Rahmen auch über das verwaltungsrechtliche Rayonverbot informiert wurde (vorne E. 4.1.2); aus den Einvernahmeprotokollen ist dies jedoch nicht ersichtlich (vgl. Vorakten POM). Weiter hat die Kantonspolizei in der Begründung ihrer Verfügungen unter anderem festgehalten, die Beschwerdeführer seien wegen Angriffs und Landfriedensbruchs bei der Staatsanwaltschaft zur Anzeige gebracht worden (act. 1C). Das trifft zu; allerdings stand im Verfügungszeitpunkt am 13. April 2015 bereits rechtskräftig fest, dass dieses Strafverfahren gestützt auf Art. 310 Abs. 1 Bst. a StPO nicht an die Hand genommen wird, weil die fraglichen Straftatbestände oder die Prozessvoraussetzungen eindeutig nicht erfüllt waren (Nichtanhandnahmeverfügungen der Staatsanwaltschaft vom 15.12.2014; vorne Bst. A; act. 1C). Darauf hat die Kantonspolizei in den Verwaltungsverfahren nicht Bezug genommen.

4.2.3 Vor diesem Hintergrund ist nachvollziehbar, dass die Beschwerdeführer ihren Gehörsanspruch stark mit den strafrechtlichen Vorgängen rund um den Vorfall vom 18. Oktober 2014 in Verbindung bringen. Verfahrensmässig besteht eine derartige Verknüpfung jedoch nur mit Bezug auf den tatsächlichen Geschehensablauf, der den Beschwerdeführern vorgehalten wird. Hingegen beurteilen sich die strafrechtlichen und die verwaltungsrechtlichen Sanktionen, die gestützt auf diesen Sachverhalt verhängt werden, grundsätzlich unabhängig voneinander. Insbesondere setzt ein Rayonverbot nicht zwingend eine strafrechtliche Verurteilung voraus (vgl. VGer SG B 2014/138 vom 11.11.2014, E. 2.2.3; Keller/Werder, Zur verfassungskonformen Handhabung des revidierten Hooligan-Konkordats, Bemerkungen zu BGE 140 I 2, in Sicherheit & Recht 2014 S. 149 ff., 154; vorne E. 3.2 sowie weiterführend E. 5 hiernach). Die Kantonspolizei hat sich für die Anordnung der Rayonverbote denn auch nicht auf die rechtliche Würdigung des Vorfalls durch die Strafbehörden gestützt, auch wenn sie die Anzeige wegen Angriffs und Landfriedensbruchs erwähnt hat. Damit

steht aber auch fest, dass die Beschwerdeführer nicht eigens zu den Nicht-anhandnahmeverfügungen der Staatsanwaltschaft angehört werden mussten (vgl. auch VGE 2013/308 vom 26.6.2014, E. 2). Ebenso wenig hat die Kantonspolizei die Begründungspflicht verletzt, werden die für die Rayonverbote wesentlichen Sachverhaltselemente und Rechtsgrundlagen in den Verfügungen vom 13. April 2015 doch genannt (act. 1C). Den Beschwerdeführern war es gestützt darauf ohne weiteres möglich, sie sachgerecht anzufechten.

4.3 Es besteht somit kein Grund, die angefochtenen Entscheide bzw. die Kostenschlüsse der POM aus verfahrensrechtlichen Gründen aufzuheben. Die Kantonspolizei ist allerdings anzuhalten, zukünftig klarer zwischen dem strafrechtlichen Vorverfahren einerseits und dem Verwaltungsverfahren in Anwendung des Konkordats andererseits zu differenzieren (vgl. auch bereits VGE 2013/151 vom 17.2.2015, E. 2 betreffend polizeiliche Fernhaltungen). Sie hat (auch) als Verwaltungsbehörde die Verfahrensgrundsätze zu beachten, die sich aus Verfassung und Gesetz ergeben (vgl. allgemein BVR 2012 S. 252 E. 3.3; zur Dokumentations- und Aktenführungspflicht neuerdings BVR 2015 S. 557).

5.

In der Sache machen die Beschwerdeführer im Wesentlichen geltend, ihnen könnten keine Gewalttätigkeiten vorgeworfen werden, die mit einem Rayonverbot geahndet werden dürften (Hauptstandpunkt).

5.1 Die Beschwerdeführer kritisieren, ein gewalttätiges Verhalten sei nicht nachgewiesen. Dementsprechend habe die Staatsanwaltschaft kein Strafverfahren gegen sie an die Hand genommen, was einem Freispruch gleichkomme. Diese Verfügungen seien in Rechtskraft erwachsen. Von der Beurteilung der Strafbehörden dürften die Verwaltungs- und Verwaltungsjustizbehörden nicht abweichen, zumal dies gegen die Unschuldsvermutung verstiesse. Es gehe nicht an, einzig auf die im Berichtsrapport vom 27. Oktober 2014 teilweise wahrheitswidrig dokumentierten Beobachtungen des Mitarbeiters der Kantonspolizei abzustellen. Schliesslich fehlten objek-

tive Belege wie ärztliche Zeugnisse für die der geschädigten Person angeblich zugefügten Verletzungen.

5.2 Es trifft zu, dass die Staatsanwaltschaft das Strafverfahren wegen Angriffs und Landfriedensbruchs mit Verfügungen vom 15. Dezember 2014 nicht an die Hand genommen hat, weil die fraglichen Straftatbestände oder die Prozessvoraussetzungen eindeutig nicht erfüllt waren (Art. 310 Abs. 1 Bst. a StPO; vgl. auch vorne E. 4.2.2). Zur Begründung hat sie Folgendes ausgeführt (act. 1C):

«Mit Polizeirapport vom 20. November 2014 wird [dem betroffenen Beschwerdeführer] vorgeworfen, dass er am 18. Oktober 2014 vor dem Fussball Super League Spiel BSC YB - FC Basel zusammen mit [den anderen Beschwerdeführern] auf eine Person eingeschlagen und eingetreten und so zumindest vorsätzlich eine versuchte einfache, wenn nicht schwere Körperverletzung provoziert haben soll. Nach kurzer Zeit haben sie von ihrem Opfer abgesehen, welches die Gelegenheit genutzt und in Richtung Spitalackerstrasse/Optingenstrasse verschwunden sei. Wer das Opfer war bzw. ob und welche Verletzungen dieses davongetragen hat, konnte bis zum heutigen Zeitpunkt nicht eruiert werden.

[...]

Da das Opfer bis heute nicht kontaktiert und befragt werden konnte, sind dessen Verletzungen weder dokumentiert noch belegt. Es besteht somit gegenüber [dem betroffenen Beschwerdeführer] weder ein konkreter Tatverdacht auf einen Angriff noch auf eine versuchte bzw. vollendete schwere Körperverletzung, welcher die Eröffnung einer Untersuchung rechtfertigen würde. Zur Diskussion stünden allenfalls Antragsdelikte wie einfache Körperverletzung oder Tötlichkeiten, welche jedoch eines Strafantrages bedürfen. Ein solcher wurde bis heute nicht gestellt. Der Geschädigte hat offenbar selber kein Interesse an einer Strafverfolgung gegenüber den Beschuldigten.»

Den Tatbestand des Landfriedensbruchs gemäss Art. 260 StGB hat die Staatsanwaltschaft als nicht erfüllt erachtet mit dem Hinweis, eine Gruppe von vier Personen könne noch nicht als Zusammenrottung gelten. Im Zusammenhang mit der Aufbewahrung und Weiterverwendung der erkennungsdienstlichen Unterlagen hat sie schliesslich ausgeführt (act. 1C):

«[...] Weil das Opfer nicht auffindbar ist, fehlt es zwar an einem konkreten Tatverdacht wegen Angriffs sowie versuchter bzw. vollendeter schwerer Körperverletzung. Trotzdem will ein Polizist ausser Dienst beobachtet haben, wie der Beschuldigte zusammen mit den eingangs erwähnten Personen auf das Opfer eingeschlagen hatte. Der Tatverdacht ist daher nicht vollständig von der Hand zu weisen. Ausserdem neigen gewisse Fanggruppierungen des FC Basel bei Auswärtsspielen erfahrungsgemäss des Öfteren zu Gewalttätigkeiten. Daher ist unter Berücksichtigung der gesamten Umstände zu erwarten, dass die erstellten erkennungsdienstlichen Unterlagen der Aufklärung allfälliger

künftiger Straftaten [des betroffenen Beschwerdeführers] dienen könnten.»

5.3 Gestützt auf die rechtskräftig gewordenen Nichtanhandnahmeverfügungen der Staatsanwaltschaft hat das Bundesamt für Polizei die Beschwerdeführer auf deren Ersuchen hin aus dem elektronischen Informationssystem HOOGAN gelöscht (Vorakten POM, Beilagen). In dieses System werden Daten über Personen aufgenommen, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen im In- und Ausland gewalttätig verhalten haben (Art. 24a Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit [BWIS; SR 120] i.V.m. Art. 8 der Verordnung vom 4. Dezember 2009 über verwaltungspolizeiliche Massnahmen des Bundesamtes für Polizei und über das Informationssystem HOOGAN [VVMH; SR 120.52]). Die Eintragung erfolgt unter anderem, wenn die fragliche Massnahme aufgrund einer strafbaren Handlung ausgesprochen worden ist, die zur Anzeige an die zuständigen Behörden gebracht wurde (Art. 24a Abs. 2 Bst. b BWIS). Unrichtige oder unerhebliche Informationen werden vernichtet (Art. 24a Abs. 6 BWIS).

5.4 Die im Konkordat vorgesehenen polizeilichen Massnahmen können grundsätzlich unabhängig von der strafrechtlichen Verfolgung angeordnet werden. Es handelt sich um verwaltungsrechtliche Sanktionen ohne strafrechtlichen Charakter. Wie das Bundesgericht in zwei Grundsatzurteilen erkannt hat (BGE 140 I 2 E. 6, 137 I 31 E. 5), ist die Unschuldsvermutung, wie sie in Strafverfahren bzw. bei strafrechtlichen Anklagen gilt (Art. 32 Abs. 1 BV; Art. 6 Ziff. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention [EMRK; SR 0.101]), nicht betroffen. Die Beschwerdeführer berufen sich jedoch auf Gerichtsurteile, wonach Konkordatsmassnahmen wie Rayonverbote grundsätzlich nicht verhängt oder aufrechterhalten werden dürfen, wenn in einem allfälligen Strafverfahren kein strafbares Verhalten nachweisbar ist (BVGE 2014/46 E. 4.4.1, zustimmend kommentiert von Giovanni Biaggini, in ZBl 2016 S. 90; VGer ZH VB.2010.00734 vom 14.2.2011, E. 3.1 mit Hinweis; vgl. dazu auch Joël O. Müller, Das revidierte Konkordat über Massnahmen zur Bekämpfung der Gewalt an Sportveranstaltungen, in recht 2013 S. 109 ff., 115). In den Erläuterungen zu Art. 24a Abs. 6 BWIS wird denn auch festgehalten, dass Strafanzeigen, die zu einem Freispruch geführt haben, aus der Datenbank zu löschen seien

(Botschaft des Bundesrats zur Änderung des BWIS, in BBI 2005 S. 5613 ff. [nachfolgend: Botschaft Änderung BWIS], 5628 f.).

5.5 Die zitierte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich ist ein Anwendungsfall des allgemeinen Grundsatzes, dass die Verwaltungsbehörde die Sachverhaltsfeststellung bzw. Beweiswürdigung der Strafbehörden – soweit sie auch für das Verwaltungsverfahren massgeblich ist – übernimmt; davon soll sie im Interesse der Rechtseinheit und Rechtssicherheit nicht ohne Grund abweichen (vgl. BVR 2012 S. 28 E. 2.2.1, 2010 S. 266 E. 4.4; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 18 N. 18). Einem Freispruch durch das Strafgericht oder der Einstellung bzw. Nichtanhandnahme des Verfahrens durch die Staatsanwaltschaft kommt verwaltungsrechtlich jedoch nicht in jedem Fall die gleiche Bedeutung zu. Vielmehr ist je nach Inhalt des Erkenntnisses zu differenzieren und muss den unterschiedlichen beweisrechtlichen Anforderungen an den Nachweis des Verhaltens der betroffenen Person Rechnung getragen werden (vgl. auch vorne E. 3.2). Wesentlich ist dabei in erster Linie, ob die Strafbehörde Feststellungen zum Sachverhalt getroffen hat, an den (auch) die zur Diskussion stehende polizeiliche Massnahme anknüpft. Das kann namentlich der Fall sein, wenn die Staatsanwaltschaft zum Schluss kommt, es liege ein Fall klarer Straflosigkeit vor, weil kein Tatverdacht erhärtet ist, der eine Anklage rechtfertigt, oder weil kein Straftatbestand erfüllt ist (Art. 319 Abs. 1 Bst. a und b StPO; dazu BGE 138 IV 186 E. 4, 138 IV 86 E. 4 [Pra 101/2012 Nr. 114]). Gleich verhält es sich im Wesentlichen bei der Nichtanhandnahme des Verfahrens, weil die fraglichen Straftatbestände eindeutig nicht erfüllt sind (Art. 310 Abs. 1 Bst. a StPO; dazu BGE 137 IV 285). Anders ist die Situation hingegen zu beurteilen, wenn aus Sicht der Strafbehörden Prozessvoraussetzungen eindeutig oder definitiv nicht erfüllt sind oder Verfahrenshindernisse bestehen bzw. Prozesshindernisse aufgetreten sind (Art. 310 Abs. 1 Bst. a und b sowie Art. 319 Abs. 1 Bst. d StPO). Zu denken ist insbesondere an Antragsdelikte, wenn kein Strafantrag gestellt oder dieser zurückgezogen wird. Ob ein gültiger Strafantrag vorliegt, ist als Prozessvoraussetzung ausschliesslich für das Strafverfahren von Bedeutung (vgl. dazu Landshut/Bosshard, in Donatsch/Hansjakob/Lieber [Hrsg.], Kommentar zur StPO, 2. Aufl. 2014,

Art. 303 N. 11 und 12; Niklaus Oberholzer, Grundzüge des Strafprozessrechts, 3. Aufl. 2012, N. 585 f.). Insoweit fehlt es von vornherein an Sachverhaltsfeststellungen, auf welche die Organe der Verwaltungsrechtspflege abstellen könnten. Letztere sind bei der Beurteilung der fraglichen Konkordatsmassnahme durch das Erkenntnis der Strafbehörde diesfalls nicht eingeschränkt (ebenso für den Fall der Verfahrenseinstellung BVGer A-2024/2015 vom 1.9.2015, E. 4.3; ferner Justiz- und Sicherheitsdepartement [JSD] LU 30.10.2013, in LGVE 2013 VI Nr. 9 E. 3.3).

5.6 Mit Blick auf diese Rechtslage hat die POM zu Recht dafür gehalten, dass die Verfügungen der Staatsanwaltschaft vom 15. Dezember 2014 den umstrittenen Rayonverboten nicht entgegenstehen (angefochtene Entscheide, E. 4): Die Strafverfolgungsbehörde ist zwar davon ausgegangen, dass kein ausreichender Tatverdacht gegeben ist, um die *Offizialdelikte* Angriff (Art. 134 StGB), allenfalls schwere Körperverletzung (Art. 122 StGB), und Landfriedensbruch (Art. 260 StGB) weiter zu verfolgen. Auf die Eröffnung eines Strafverfahrens wegen der *Antragsdelikte* einfache Körperverletzung (Art. 123 StGB) oder Tötlichkeiten (Art. 126 StGB) hat sie jedoch nicht aufgrund der unzureichenden Beweislage verzichtet (Schwere der Verletzungen); im Gegenteil hat sie nicht ausgeschlossen, dass die erwähnten Straftatbestände objektiv erfüllt sein könnten. Entscheidend für die Verfahrenserledigung war insoweit nur der fehlende Strafantrag (vorne E. 5.2). Aus der Nichtanhandnahme des Strafverfahrens kann deshalb nicht geschlossen werden, es fehle an einem gewalttätigen Verhalten der Beschwerdeführer gemäss Art. 2 Konkordat.

5.7 Zu prüfen bleibt, ob nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen bzw. polizeilichen Gesichtspunkten ein hinreichender Verdacht besteht, dass sich die Beschwerdeführer im Sinn des Konkordats gewalttätig verhalten haben. – Ein Polizist ausser Dienst der Kantonspolizei hat den Vorfall vom 18. Oktober 2014 beobachtet und in seinem Berichtsrapport vom 27. Oktober 2014 beschrieben. Nach gegenseitigen verbalen Provokationen zwischen dem Geschädigten (Person 1) und den Beschwerdeführern (Personen 2-5) kam es danach an der Ecke Moserstrasse/Spitalackerstrasse zu einer körperlichen Auseinandersetzung, welche im Bericht wie folgt dargestellt wird (Vorakten POM):

«Aus einer Distanz von ca. 15 Metern konnte ich beobachten, wie die Personen 2-5 kurz auf Person 1 eintraten und einschlugen. Person 1 wehrte sich dabei nicht, sondern duckte sich und hielt die Arme schützend über den Kopf. Der Angriff dauerte nur wenige Sekunden, bevor die Personen 2-5 aus einem für mich nicht ersichtlichen Grund vom Opfer abliessen. Person 1 nutzte diese Chance, um sich rasch auf der Spitalackerstrasse in Richtung Optingenstrasse zu entfernen.

Auch die Personen 2-5 schlenderten nun scheinbar unauffällig auf der Spitalackerstrasse (rechte Strassenseite) in Richtung Optingenstrasse. Zu diesem Zeitpunkt hatte es nur wenige andere Leute in diesem Bereich.

[...] Da ich nun an der Ecke Moserstrasse-Spitalackerstrasse stand, hatte ich stets Blickkontakt zu der sich entfernenden Vierergruppe. So konnte ich die Gruppe bezeichnen und mich davon überzeugen, dass die richtigen Personen durch die Kollegen angehalten wurden.

[...]

Obwohl Person 1 auch aggressiv aufgetreten war, sah ich physische Angriffe nur ausgehend von den Personen 2-5. Da von den Personen 2-5 alle sehr ähnlich gekleidet waren, kann ich nicht genau sagen, wer auf welche Art und Weise Gewalt gegen Person 1 angewandt hat. Ich kann aber mit Sicherheit sagen, dass sich alle vier in einer Art Pulk am Angriff beteiligten und mit Sicherheit niemand aus der Gruppe versuchte, sich zurückzuhalten oder das Opfer zu schützen. Erinnern kann ich mich konkret an Reissen an der Jacke, Faustschläge in Richtung Kopf und Körper sowie Fusstritte in Richtung Beine und Oberkörper. Den Angriff der Personen 2-5 würde ich als heftig bezeichnen, mit grosser Gefahr von Verletzungen bei Person 1».

Diese Schilderungen sind detailliert. Der Polizist konnte den Vorfall aus relativ naher Distanz beobachten. Er hatte die Gruppe nach Beginn der körperlichen Auseinandersetzung dauernd im Blick und konnte sich auch davon überzeugen, dass im Anschluss die vier Gruppenmitglieder von der Polizei angehalten und kontrolliert wurden. Wie bereits die POM überzeugend ausgeführt hat (angefochtene Entscheide, E. 5), ist unter den gegebenen Umständen nicht davon auszugehen, dass der Mitarbeiter der Kantonspolizei die am Vorfall beteiligten Personen verwechselt hat. Der Hinweis der Beschwerdeführer, entgegen dem Berichtsrapport seien am fraglichen Ort keineswegs nur wenige andere Leute auf der Strasse gewesen, ist jedenfalls nicht geeignet, die den Vorfall an sich betreffenden Aussagen des Polizisten in Zweifel zu ziehen. Insgesamt handelt es sich um glaubwürdige Aussagen, die den hinreichenden Verdacht begründen, dass sich alle vier Beschwerdeführer im Sinn des Konkordats gewalttätig verhalten haben (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. b Konkordat; vorne E. 3.2; vgl. zum Nachweis mittels Beobachtungen eines Polizeimitarbeiters auch BVR 2009 S. 385 E. 4.4; VGer SG B 2012/225 vom 11.12.2012, E. 3.4.4). Das gilt

insbesondere auch mit Bezug auf die Intensität der Gewaltanwendung, selbst wenn allfällige Verletzungen des Geschädigten nicht weiter dokumentiert sind (heftige Faustschläge in Richtung Kopf und Körper, heftige Fusstritte in Richtung Beine und Oberkörper). Ob das Verhalten den Straftatbestand der einfachen Körperverletzung oder denjenigen der Tätlichkeiten erfüllt, kann letztlich dahingestellt bleiben. Von bloss geringfügigen Widerhandlungen oder Bagatelldelikten, die nicht unter Art. 2 Konkordat fallen (vorne E. 3.1), kann jedenfalls keine Rede sein (vgl. auch Keller/Werder, a.a.O., S. 153 f.).

5.8 Die Beschwerdeführer haben sich somit am 18. Oktober 2014 gewalttätig gegen eine Drittperson verhalten. Es ist sodann davon auszugehen, dass eine hinreichend enge thematische, räumliche und zeitliche Nähe zum Fussballspiel vom gleichen Tag zwischen dem BSC YB und dem FCB besteht (vgl. dazu BGE 140 I 2 E. 7.2). Die Beschwerdeführer waren als Fangruppe unterwegs zu diesem Spiel, auch wenn sie offenbar keinem Fanclub angehören (vgl. polizeiliche Einvernahmen vom November 2014; Vorakten POM). Das Geschehen trug sich gegen 18 Uhr zu; die Ecke Moserstrasse/Spitalackerstrasse befindet sich zudem in der näheren Umgebung des Stade de Suisse (Breitenrainquartier; vorne Bst. A). Die Rayonverbote sind somit rechtens und die Beschwerde erweist sich im Hauptstandpunkt als unbegründet.

6.

Die Beschwerdeführer kritisieren weiter die Verhältnismässigkeit der Rayonverbote. Den sachlichen und räumlichen Geltungsbereich stellen sie dabei nicht in Frage; hingegen halten sie die polizeilichen Anordnungen in zeitlicher Hinsicht für übermässig (Eventualstandpunkt).

6.1 Mit dem Rayonverbot wird der betroffenen Person der Aufenthalt im Umfeld von Sportveranstaltungen zu bestimmten Zeiten verboten (Art. 4 Abs. 1 Konkordat). Das Verbot wird für eine Dauer bis zu drei Jahren verfügt (Art. 4 Abs. 2 Konkordat). Die Verhältnismässigkeit der staatlichen Massnahme muss auch in zeitlicher Hinsicht gewahrt sein (vorne E. 3.1). Sie darf nicht länger dauern, als es notwendig ist, um das angestrebte Ziel

zu erreichen (vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 21 N. 12). Dem Verhältnismässigkeitsprinzip kommt im Polizeirecht, zu dem die umstrittenen Rayonverbote gehören (vorne E. 2.2), besondere Bedeutung zu (vgl. Art. 23 des Polizeigesetzes vom 8 Juni 1997 [PoIG; BSG 551.1]; BGE 140 I 2 E. 9.2.2, 137 I 31 E. 7.5.2; Ivo Schwegler, Polizeirecht, in Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2013, S. 265 ff., 273 N. 15).

6.2 Den Beschwerdeführern ist es untersagt, sich vier Stunden vor bis vier Stunden nach den Fussballspielen der ersten Mannschaft des FCB in den festgelegten Rayons aufzuhalten (vorne Bst. B). Sie sind der Auffassung, dieser Zeitraum sei viel zu lange bemessen und müsse angemessen gekürzt werden. Rund um die Stadien seien in den genannten Randzeiten keine Matchbesucher zugegen, sodass Ausschreitungen zwischen Fangruppen ausgeschlossen werden könnten. – Dem kann nicht gefolgt werden. Nach Ansicht des Bundesgerichts steht ausser Frage, dass mit dem Konkordat ein «gewisser Zeitraum von einigen Stunden vor und nach den Spielen» abgedeckt werden muss, um das Ziel der Gewaltprävention zu erreichen (BGE 140 I 2 E. 7.2). Zu Recht hat die POM in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass Auseinandersetzungen zwischen frühzeitig angereisten Gästefans und Anhängern der Heimmannschaft erfahrungsgemäss zeitlich deutlich vor der Stadionöffnung vorkommen. Zudem liegt es auch im Interesse der Gewaltprävention zu verhindern, dass sich die Betroffenen an Rückmärschen beteiligen bzw. sich nach Spielende an Orten innerhalb des Rayons zusammenfinden (angefochtene Entscheide, E. 6c/bb). Der Zeitraum von je vier Stunden vor und nach dem Spiel erweist sich vor diesem Hintergrund als verhältnismässig (vgl. auch Keller/Werder, a.a.O., S. 152). Eine maximale Begrenzung auf drei Stunden, wie sie im Schrifttum gefordert wird (so Joël O. Müller, a.a.O., S. 119), ist verfassungsrechtlich nicht geboten.

6.3 Die Geltungsdauer der Rayonverbote von zwei Jahren erachten die Beschwerdeführer ebenfalls als unverhältnismässig. Sie verlangen in dieser Hinsicht eine angemessene Kürzung, da sich die strafrechtlichen Vorwürfe des Angriffs und des Landfriedensbruchs als unzutreffend erwiesen hätten. Für eine «allfällige Tötlichkeit» sei die Geltungsdauer übersetzt. – Die nach dem Konkordat zulässige Höchstdauer von drei Jahren für Ra-

yonverbote wird in den vorliegenden Fällen nicht ausgeschöpft; die zeitliche Ausdehnung auf die Maximaldauer dürfte – mit den Worten des Bundesgerichts – denn auch nur «bei einschlägig bekannten Personen notwendig und verhältnismässig» sein (BGE 140 I 2 E. 11.2.2 S. 40), also wiederholte Widerhandlungen im Sinn von Art. 2 des Konkordats voraussetzen (vgl. Keller/Werder, a.a.O., S. 155). Massgebend sind stets die konkreten Umstände einschliesslich der Schwere des begangenen Gewaltakts (vorne E. 3.1; VGer SG B 2009/81 vom 22.9.2008, E. 4.2). So ist nach den Materialien zum befristet erlassenen Rayonverbot von aArt. 24b BWIS (Fassung vom 24. März 2006, in Kraft bis 31. Dezember 2009; AS 2006 S. 3706 und AS 2009 S. 5091), das durch Art. 4 Konkordat abgelöst worden ist (vgl. BVR 2009 S. 385 E. 2.1), etwa zu berücksichtigen, ob jemand als Rädelführer oder als «Mitläufer» auftritt (vgl. Botschaft Änderung BWIS, S. 5630). Die POM hat überzeugend aufgezeigt, weshalb die konkreten Umstände hier für eine Geltungsdauer von zwei Jahren sprechen (angefochtene Entscheidung, E. 6c/bb). Die Beschwerdeführer versuchen erfolglos, ihr Verhalten zu bagatellisieren. Immerhin müssen sie sich vorwerfen lassen, mit heftigen Faustschlägen in Richtung Kopf und Körper sowie mit heftigen Fusstritten in Richtung Beine und Oberkörper unmittelbar auf einen Menschen eingewirkt und damit aktiv dessen körperliche Integrität verletzt zu haben (vgl. auch vorne E. 5.7). Im Hinblick auf die Gewaltprävention wiegt dieses Verhalten deutlich schwerer als etwa das Zünden einer Handlichtfackel, das in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis – sogar noch unter dem alten Recht mit einer kürzeren Maximaldauer – mit einem Rayonverbot von einem Jahr sanktioniert worden ist (vgl. VGer ZG V 2013/141 vom 31.3.2014, in GVP 2014 S. 17 E. 5.4; OGer AG WPR.2013.112 vom 17.10.2013, in AGVE 2013 S. 223 E. 4.3.3.2). Auch wenn die Rayonverbote für die ganze Schweiz gelten (vorne Bst. B), ist die Geltungsdauer von zwei Jahren daher unter dem Gesichtswinkel der Rechtskontrolle, welche dem Verwaltungsgericht zukommt (vorne E. 1.5), nicht zu beanstanden.

6.4 Mit der POM können die umstrittenen Rayonverbote somit in zeitlicher Hinsicht nicht als unverhältnismässig betrachtet werden.

7.

Die Beschwerdeführer wenden sich schliesslich gegen die Gebühr von Fr. 200.--, welche ihnen die Kantonspolizei für die Verfügungen vom 13. April 2015 je auferlegt hat (Eventualbegehren).

7.1 Nach Ansicht der Beschwerdeführer enthält das Konkordat keine Grundlage zur Erhebung der umstrittenen Abgabe; der Erlass erlaube nur, bei bewilligungspflichtigen Fussball- und Eishockeyspielen von der Inhaberin bzw. vom Inhaber der Bewilligung Kostenersatz für Schäden zu verlangen, die auf eine Verletzung von Auflagen zurückzuführen sind (Art. 3a Abs. 4 Konkordat). Der Gebührentarif, auf den sich die Kantonspolizei stütze, widerspreche damit dem Konkordat. Im Übrigen ermächtige keine Bestimmung des kantonalen Rechts, für Rayonverbote Abgaben zu verlangen.

7.2 Die Gebühr von Fr. 200.-- wurde in Anwendung des Gebührentarifs der Kantonspolizei festgesetzt, der als Anhang 5C mit der Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21) für die Erhebung von Gebühren durch die kantonale Verwaltung gilt (Art. 1 Abs. 1 GebV). Danach beträgt die Gebühr für Verfügungen gestützt auf das PolG und das Konkordat zwischen Fr. 50.-- bis Fr. 1'000.-- (Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 GebV i.V.m. Ziff. 1.9 des erwähnten Tarifs). In diesem Rahmen bemessen sich die Abgaben nach dem gesamten Aufwand, der Bedeutung des Geschäfts für die Gebührenpflichtigen und deren Interesse an der Verrichtung sowie der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Gebührenpflichtigen (Art. 7 GebV).

7.3 Die GebV stützt sich auf das Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0). Die formell-gesetzliche Grundlage, wie sie für öffentliche Abgaben erforderlich ist (Legalitätsprinzip; dazu statt vieler BGE 135 I 130 E. 7.2 [Pra 99/2010 Nr. 1]; BVR 2001 S. 539 E. 3a), findet sich in Art. 66 FLG (Grundsatz der Gebührenpflicht; BVR 2015 S. 441 E. 3.2). Danach hat grundsätzlich Gebühren zu entrichten, wer Leistungen (Hoheitsakte und andere staatliche Leistungen) der kantonalen Behörden und der kantonalen Verwaltung verursacht oder in Anspruch nimmt. Es handelt sich dabei um sog. Kausalabgaben, welche

Private kraft öffentlichen Rechts als Entgelt für bestimmte staatliche Gegenleistungen oder besondere Vorteile zu entrichten haben. Für eine bestimmte, von der abgabepflichtigen Person veranlasste Tätigkeit des Gemeinwesens (Amtshandlung) werden Verwaltungsgebühren erhoben (vgl. BVR 2015 S. 441 E. 4.3, 2009 S. 252 E. 3.1; Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 57 N. 18 ff., insb. 23).

7.4 Die Beschwerdeführer haben mit ihrem Verhalten veranlasst, dass gegen sie Rayonverbote verhängt wurden. Wie das verwaltungsgerichtliche Verfahren ergeben hat, sind diese polizeilichen Massnahmen zu Recht ergangen. Für die entsprechende Amtshandlung der Kantonspolizei werden die Beschwerdeführer daher nach Massgabe von Art. 66 FLG i.V.m. den einschlägigen Vorschriften der GebV mit dem Gebührentarif der Kantonspolizei abgabepflichtig. Die umstrittenen Verwaltungsgebühren stützen sich damit auf eine hinreichende gesetzliche Grundlage. Anders als die Beschwerdeführer annehmen, schliesst das Konkordat die Gebührenerhebung nicht aus. In den Erläuterungen zu Art. 3a Konkordat wird im Bericht der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren vom 2. Februar 2012 zur Änderung des Konkordats ausdrücklich bestätigt, dass es den Kantonen frei stehe, für die Erteilung von Bewilligungen nach dem Konkordat Gebühren zu erheben; diese Abgaben richteten sich nach ihrem eigenen Recht (S. 19, Erläuterungen zu Art. 3a Abs. 1 Konkordat; Bericht einsehbar unter: <<http://www.kkjpd.ch>>, Rubriken «Themen/Hooliganismus»). Weshalb es sich im Zusammenhang mit Rayonverboten anders verhalten sollte, ist nicht erkennbar (vgl. auch angefochtene Entscheide, E. 6e). Art. 61 PolG, der Bestimmungen über den Kostenersatz für polizeilich erbrachte Leistungen enthält, steht den umstrittenen Abgaben ebenfalls nicht entgegen.

7.5 Die Gebühr von je Fr. 200.-- ist somit nicht zu beanstanden, zumal die Beschwerdeführer nicht näher darlegen, inwiefern die Höhe der Abgaben mit Blick auf die massgeblichen Bemessungskriterien (vorne E. 7.2) Recht verletzen soll.

8.

Die Beschwerde erweist sich somit in allen Teilen als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Mit dem Entscheid in der Hauptsache erübrigt es sich, das Gesuch der Beschwerdeführer um Gewährung der aufschiebenden Wirkung (vorne Bst. D) zu beurteilen (BVR 2012 S. 314 E. 5.4; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 28 N. 5).

9.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführer unter Solidarhaft kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 und Art. 106 VRPG). Ersatzfähige Parteikosten sind keine angefallen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'600.--, werden den Beschwerdeführern auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
 - den Beschwerdeführern
 - der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern

und mitzuteilen:

- dem Bundesamt für Polizei
- der Kantonspolizei Bern

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.