

100.2018.71U
DAM/BIP/SRE

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 24. August 2018

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Daum, Verwaltungsrichter Häberli
Gerichtsschreiber Bieri

A. _____

Beschwerdeführer

gegen

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

betreffend Rayonverbot nach dem Konkordat über Massnahmen gegen
Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (Entscheid der Polizei- und
Militärdirektion des Kantons Bern vom 5. Februar 2018; 2017.POM.801)



Sachverhalt:

A.

Am 11. Februar 2017 fand in der Stockhorn Arena in Thun das Meisterschaftsspiel der Super League zwischen dem Fussballclub Thun (FC Thun) und dem FC Basel 1893 statt. Während des Spiels wurde im Gästesektor ein Abfalleimer beschädigt. Die Kantonspolizei Bern, Regionalpolizei Berner Oberland (nachfolgend: Kantonspolizei), erstattete deshalb Anzeige bei der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern, Region Oberland. Im polizeilichen Ermittlungsverfahren wurde A._____ als mutmasslicher Täter identifiziert. Am 5. September 2017 zog die FC Thun AG den gestellten Strafantrag zurück.

Mit Verfügung vom 23. Oktober 2017 auferlegte die Kantonspolizei A._____ für Fussballspiele der ersten Mannschaft des FC Basel 1893 ein Rayonverbot für die Dauer vom 28. Oktober 2017 bis 27. Oktober 2018 unter Strafandrohung bei Nichtbefolgung. Damit wird ihm der Aufenthalt in den Rayons des Austragungsorts (einsehbar unter <www.rayonverbot.ch>) im Zeitraum 4 Stunden vor bis 4 Stunden nach dem Spiel verboten. Die Rayons der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt sind ausgenommen.

B.

Gegen das Rayonverbot der Kantonspolizei erhob A._____ am 18. November 2017 Beschwerde bei der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern (POM), die das Rechtsmittel mit Entscheid vom 5. Februar 2018 abwies.

C.

Dagegen hat A._____ am 12. März 2018 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Er beantragt die Aufhebung des Rayonverbots und will

feststellen lassen, dass die Regionalpolizei Berner Oberland mehrfach das rechtliche Gehör und die POM die Unschuldsvermutung verletzt haben. Zudem beantragt er, ihm seien wegen der Gehörsverletzungen für die vorinstanzlichen Verfahren und das verwaltungsgerichtliche Verfahren keine Kosten aufzuerlegen.

Mit Vernehmlassung vom 27. April 2018 beantragt die POM die kostenfällige Abweisung der Beschwerde. Dazu hat A. _____ mit Eingabe vom 25. Mai 2018 Stellung genommen und dabei an seinen Anträgen festgehalten.

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. Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten (vgl. aber E. 1.2 hiernach).

1.2 Bei den Feststellungsbegehren handelt es sich richtig besehen um Begründungselemente zum Antrag auf Aufhebung des angefochtenen Entscheids der POM. Kann den Anliegen des Beschwerdeführers wie hier mit dem rechtsgestaltenden Begehren vollständig Rechnung getragen werden, fehlt es an einem schutzwürdigen Feststellungsinteresse (BVR 2016 S. 247 [VGE 2015/332 vom 23.2.2016] nicht publ. E. 1.3 mit Hinweis auf BVR 2014 S. 33 E. 1.4, 2011 S. 564 E. 3.3). Deshalb ist auf das Rechtsmittel insoweit nicht einzutreten.

1.3 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

2.

Die Voraussetzungen, unter denen ein Rayonverbot erlassen werden kann, ergeben sich aus dem Konkordat vom 15. November 2007 über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (nachfolgend: Konkordat; BSG 559.14-1).

2.1 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 nach Bst. b unter anderem Sachbeschädigungen nach Art. 144 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0). 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 der Bundesverfassung [BV; SR 101]; Art. 28 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]). 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; BVR 2016 S. 247 E. 3.1).

2.2 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 dagegen nicht verlangt, auch wenn für die Definition gewalttätigen Verhaltens an Straftatbestände angeknüpft wird (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 betroffene Person im Sinn des Konkordats gewalttätig verhalten hat. 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; zum Ganzen BVR 2016 S. 247 E. 3.2 mit weiteren Hinweisen).

3.

Der Beschwerdeführer ist der Ansicht, die Kantonspolizei habe seinen Anspruch auf rechtliches Gehör mehrfach verletzt, was die POM verkannt habe.

3.1 Der Anspruch auf rechtliches Gehör beinhaltet unter anderem das Recht, sich vor Erlass einer Verfügung oder eines Entscheids zu den Sachumständen zu äussern (Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 26 Abs. 2 KV; Art. 21 Abs. 1 VRPG; BGE 140 I 99 E. 3.4; BVR 2010 S. 157 E. 2.2). Ausreichend ist, den betroffenen Personen eine Äusserungsmöglichkeit einzuräumen; diese können von der Inanspruchnahme absehen (vgl. BGE 140 I 50 E. 4.1; Kölz/Häner/Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, Rz. 215). Voraussetzung des Äusserungsrechts sind genügende Kenntnisse über den Verfahrensverlauf, was auf das Recht hinausläuft, in geeigneter Weise über die entscheidungswesentlichen Vorgänge und Grundlagen vorweg orientiert zu werden. Entscheidend ist, ob der betroffenen Person ermöglicht wurde, ihren Standpunkt wirksam zur

Geltung zu bringen (BGE 144 I 11 E. 5.3 mit zahlreichen Hinweisen auf die bundesgerichtliche Praxis; vgl. etwa auch BGE 141 I 60 E. 3.3; BVR 2016 S. 247 [VGE 2015/332 vom 23.2.2016] nicht publ. E. 4.2.1). Daher ist in der Regel (auch mit Blick auf den Anspruch auf Einsicht in Verfahrensakten) eine Information unerlässlich für Akten, welche die Parteien nicht kennen und auch nicht kennen können (BGE 132 V 387 E. 6.2). 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; BVR 2011 S. 272 E. 4.4.1; vgl. auch BGE 143 IV 380 E. 1.1 [Pra 107/2018 Nr. 61]). Die Orientierungspflicht ist aber nicht von absoluter Tragweite; die Behörden haben nur über den Beizug derjenigen Akten zu informieren, die geeignet sind, Grundlage des Entscheids zu bilden (Waldmann/Oeschger, in Praxis-kommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 26 N. 72 mit weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung).

3.2 Der Beschwerdeführer kritisiert zunächst, er sei in der Vorladung zur polizeilichen Einvernahme (vgl. act. 1C) nicht auf das (mögliche) Rayonverbot hingewiesen worden. Da er sich nicht gebührend darauf habe vorbereiten können, sei nicht richtig, dass ihm an der Einvernahme vom 15. August 2017 das rechtliche Gehör ordnungsgemäss gewährt worden sei (Beschwerde Ziff. 10 S. 4; Eingabe vom 25.5.2018 Ziff. 3 S. 2, act. 6). – Der Beschwerdeführer wurde am 21. Juli bzw. 8. August 2017 wegen Sachbeschädigung als «beschuldigte Person» zur polizeilichen Einvernahme vorgeladen. Die Vorladung enthielt keinen Hinweis auf ein mögliches Rayonverbot (vgl. act. 1C bzw. Vorakten POM act. 4A1). Am 15. August 2017 erfolgte die polizeiliche Einvernahme, an welcher der Beschwerdeführer zunächst zu seiner Person und zu den Vorkommnissen am Fussballspiel befragt wurde, wobei ihm auch ein Video mit dem ihm vorgehaltenen Tathergang vorgespielt wurde (vgl. Vorakten POM act. 4A2 pag. 10 f.). Anschliessend wies ihn die Kantonspolizei darauf hin, sie beabsichtige, gegen ihn ein Rayonverbot zu verfügen. Ihm wurde dazu ein Formular mit der Bezeichnung «Rechtliches Gehör (Rayonverbot für Sportveranstaltungen)» vorgelegt und er wurde gefragt, ob er Gründe gegen ein solches Verbot geltend mache. Auf dem Formular wurde zu dieser Frage die Antwort «Nein» angekreuzt. Der Beschwerdeführer bestätigte gegen-

über der Kantonspolizei, vom vorgesehenen Rayonverbot und der «administrativen Untersuchung» Kenntnis zu nehmen (vgl. Vorakten POM act. 4A2 pag. 12 f.). Die Kantonspolizei zeigte ihm überdies Pläne der jeweiligen Rayons (vgl. Beschwerde vom 18.11.2017 Ziff. 4 S. 2, Vorakten POM pag. 6; Eingabe vom 25.5.2018 Ziff. 5 S. 3, act. 6; angefochtener Entscheid E. 2d/bb S. 7). Am 23. Oktober 2017 erliess sie die Verfügung (vgl. Vorakten POM act. 4A2 pag. 19 f.; vorne Bst. A).

3.3 Es trifft somit zu, dass der Beschwerdeführer erst an der polizeilichen Einvernahme vom geplanten Rayonverbot erfuhr. Das Recht auf Orientierung (dazu vorne E. 3.1) gebietet allerdings auch, die Betroffenen hinreichend und rechtzeitig über den Inhalt einer Verhandlung in Kenntnis zu setzen (Bernhard Waldmann, in Basler Kommentar, 2015, Art. 29 BV N. 53 mit Hinweis auf BGE 140 I 99). Der Beschwerdeführer weist in diesem Zusammenhang zu Recht auf das höchstgerichtliche Urteil vom 22. Juli 2016 hin (BGer 1C_653/2015, Zusammenfassung publ. in Anwaltsrevue 2016 S. 373). Das Bundesgericht hat erwogen, eine wirksame Stellungnahme zu einem Rayonverbot sei an einer polizeilichen Einvernahme ohne vorgängige Orientierung selbst für eine anwaltlich vertretene Partei mangels angemessener Vorbereitungszeit und mangels Kenntnis der Akten nicht möglich (E. 2.5). Dem Beschwerdeführer ist daher zuzustimmen, dass er sich an der polizeilichen Einvernahme nicht wirksam zum Rayonverbot äussern konnte; dazu hätte ihm eine angemessene Vorbereitungszeit zugestanden werden müssen. Vor diesem Hintergrund wäre es wünschenswert, wenn die Kantonspolizei künftig mit der Vorladung zur polizeilichen Einvernahme im Rahmen einer strafrechtlichen Untersuchung die Betroffenen darauf hinweist, dass an der Einvernahme ein Rayonverbot oder eine andere (verwaltungsrechtliche) Massnahme des Konkordats zur Diskussion steht. Die Vorinstanz hat dem Beschwerdeführer in diesem Punkt ebenfalls beigepflichtet und erwogen, die Thematisierung des Rayonverbots an der polizeilichen Einvernahme habe ihn unvorbereitet getroffen (vgl. angefochtener Entscheid E. 2d/bb S. 6). Unzutreffend ist damit das Vorbringen des Beschwerdeführers, die POM sei nicht auf seine Rüge eingegangen, dass in der Vorladung vom 8. August 2017 kein Hinweis auf das Rayonverbot zu finden gewesen sei (Beschwerde Ziff. 4 S. 2). In diesem Zusammenhang

ist eine Gehörsverletzung (Begründungspflicht) bzw. eine Rechtsverweigerung durch die Vorinstanz deshalb zu verneinen.

3.4 Was die vorgängige Orientierung angeht, ist im vorliegenden Fall trotz des vorstehend Ausgeführten nicht von einer Gehörsverletzung auszugehen: Der dem erwähnten bundesgerichtlichen Urteil zugrunde liegende Sachverhalt unterscheidet sich in einem wesentlichen Punkt von der hier zu beurteilenden Situation. Im Fall des Bundesgerichts eröffnete die Polizei das Rayonverbot sofort, d.h. am Ende der Einvernahme. Gegenüber dem Beschwerdeführer wurde das Rayonverbot hingegen erst am 23. Oktober 2017 und damit etwas mehr als zwei Monate nach der polizeilichen Einvernahme verfügt (vgl. vorne E. 3.2; ferner auch Vernehmlassung der POM vom 27.4.2018, act. 4). Entgegen der Behauptung des Beschwerdeführers kann nicht davon ausgegangen werden, das Rayonverbot sei bereits im Zeitpunkt der Einvernahme «beschlossene Sache» gewesen (vgl. Eingabe vom 25.5.2018 Ziff. 5 S. 3, act. 6). Vielmehr informierte die Kantonspolizei den Beschwerdeführer darüber, sie beabsichtige, ein Rayonverbot zu verfügen, wobei sie die Dauer noch offenliess (vgl. Formular «Rechtliches Gehör», Vorakten POM act. 4A2 pag. 13; angefochtener Entscheid E. 2d/bb S. 6). Dazu war sie verpflichtet, um dem Beschwerdeführer eine wirksame Mitwirkung am Verfahren zu ermöglichen (dazu vorne E. 3.1). Die Information erfolgte in ausreichender Weise: Die Kantonspolizei teilte dem Beschwerdeführer in den wesentlichen Zügen mit, welche Massnahme sie zu verfügen gedenkt und auf welchen Sachverhalt sie sich stützt. Auf dem Formular sind die relevanten Rechtsgrundlagen erwähnt. Die Kantonspolizei spielte dem Beschwerdeführer die Filmaufnahmen vor und legte ihm diverse Pläne vor, auf welchen die Rayons ersichtlich sind (vgl. vorne E. 3.2). Weder der Sachverhalt noch die rechtliche Regelung erweisen sich als besonders kompliziert. Aufgrund der genannten Informationen wäre es dem Beschwerdeführer daher auch als juristischem Laien ohne weiteres möglich gewesen, sein Äusserungsrecht wirksam wahrzunehmen. Die Kantonspolizei brachte auch nicht zum Ausdruck, eine Stellungnahme nach der Einvernahme sei unerwünscht. Solches bringt der Beschwerdeführer denn auch nicht vor. Es hätte daher von ihm erwartet werden dürfen, dass er mögliche Gründe, die gegen das Rayonverbot sprechen, noch vorge-

bracht hätte, zumal ihm dafür ausreichend Zeit zur Verfügung stand. Unerheblich ist, dass er diese Gelegenheit nicht wahrnahm (vgl. vorne E. 3.1).

3.5 Zusammenfassend ergibt sich, dass der Beschwerdeführer zwar an der Einvernahme sein Äusserungsrecht noch nicht wirksam ausüben konnte. Die Kantonspolizei orientierte den Beschwerdeführer aber ausreichend über das geplante Rayonverbot. Zusammen mit der POM kann daher davon ausgegangen werden, dass das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers nicht verletzt wurde, da es ihm im späteren Verlauf des Verwaltungsverfahrens trotzdem noch möglich gewesen wäre, seine Meinung wirksam einzubringen (vgl. angefochtener Entscheid E. 2d/bb S. 6 f.). Mithin ist entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers sehr wohl wesentlich, dass das Rayonverbot erst später verfügt wurde (Beschwerde Ziff. 6 S. 3; Eingabe vom 25.5.2018 Ziff. 4 S. 2 f., act. 6). Vor diesem Hintergrund vermag der Beschwerdeführer auch aus dem beigelegten Merkblatt der Erziehungsdirektion des Kantons Bern (ERZ) zum «rechtlichen Gehör» (act. 1C) nichts zu seinen Gunsten abzuleiten (Beschwerde Ziff. 10 S. 4; Eingabe vom 25.5.2018 Ziff. 3 S. 2). Der Vorinstanz ist sodann darin beizupflichten, dass der Beschwerdeführer im Nachgang an die polizeiliche Einvernahme ohne weiteres Gelegenheit gehabt hätte, Einsicht in die Akten zu nehmen (angefochtener Entscheid E. 2c/bb S. 5).

3.6 Weiter rügt der Beschwerdeführer, ihm sei der Rückzug des Strafantrags erst in der Verfügung der Kantonspolizei vom 23. Oktober 2017 angezeigt worden, obschon es sich dabei um ein relevantes Sachverhaltselement gehandelt habe (vgl. Beschwerde Ziff. 6 f. S. 3 und Ziff. 10 S. 4). – Am 5. September 2017 zog die FC Thun AG den Strafantrag zurück (vgl. Vorakten POM act. 4A2 pag. 17 f.; vorne Bst. A). In den Akten der Kantonspolizei findet sich ein «Nachtrag» vom 30. August 2017 zuhanden der Staatsanwaltschaft, worin die Aussagen des Beschwerdeführers zusammengefasst sind und der Rückzug des Strafantrags erwähnt wird (vgl. Vorakten POM act. 4A2 pag. 14 f.). Der Beschwerdeführer erhielt davon offenbar keine Kopie zugestellt. Eine Orientierungspflicht besteht – wie gesehen (vorne E. 3.1) – nur für Akten, auf die sich eine Behörde in ihrer Verfügung oder ihrem Entscheid zu stützen gedenkt. Ein Rayonverbot setzt wie erwähnt nicht zwingend eine strafrechtliche Verurteilung voraus (vorne

E. 2.2). Wenn ein Strafverfahren infolge Rückzugs des Strafantrags eingestellt wird, ist dies für das Rayonverbot nicht wesentlich (dazu E. 4 hier-nach). Daher handelt es sich bei der Rückzugserklärung der FC Thun AG entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers nicht um ein relevantes Sachverhaltselement. Die Kantonspolizei hat sich für die Anordnung des Rayonverbots denn auch nicht auf die rechtliche Würdigung des Vorfalls durch die Staatsanwaltschaft gestützt. Damit steht fest, dass der Beschwerdeführer im Rahmen des Verwaltungsverfahrens dazu nicht eigens angehört werden musste (vgl. für eine vergleichbare Konstellation BVR 2016 S. 247 [VGE 2015/332 vom 23.2.2016] nicht publ. E. 4.2.3). Daraus vermag auch nichts zu ändern, dass die Kantonspolizei in der Verfügung den Rückzug des Strafantrags erwähnte (vgl. Vorakten POM act. 4A2 pag. 20).

3.7 Nach dem Erwogenen hat die POM zu Recht die Rüge der Gehörsverletzung in allen Teilen als unbegründet beurteilt und von einer Aufhebung der Verfügung der Kantonspolizei aus verfahrensrechtlichen Gründen abgesehen (vgl. angefochtener Entscheid E. 2e S. 7). Der vorinstanzliche Kostenschluss ist insoweit ebenfalls nicht zu beanstanden.

4.

In der Sache ist strittig, ob sich das Rayonverbot als rechtmässig erweist.

4.1 Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, ihm können keine Gewalttätigkeiten vorgeworfen werden, die mit einem Rayonverbot geahndet werden dürften. Hauptsächlich stellt er sich auf den Standpunkt, es fehle am Nachweis für gewalttätiges Verhalten, weil die Staatsanwaltschaft das Strafverfahren eingestellt habe. Ein Verdacht könne nur solange als Nachweis für ein gewalttätiges Verhalten im Sinn des Konkordats gelten, bis die Staatsanwaltschaft oder ein Gericht diesen bestätigt oder verneint habe (Beschwerde Ziff. 11 S. 4 f.).

4.2 Damit sich das gegen den Beschwerdeführer ausgesprochene Rayonverbot als rechtmässig erweist, muss ein hinreichender Verdacht nachgewiesen sein, dass er sich im Sinn des Konkordats gewalttätig verhalten

hat (vgl. dazu vorne E. 2.2). Primär ist auf ergangene Straferkenntnisse abzustellen. Gemäss einem allgemeinen Grundsatz übernehmen Verwaltungsbehörden die Sachverhaltsfeststellung bzw. Beweiswürdigung der Strafbehörden, soweit sie auch für das Verwaltungsverfahren massgeblich ist. Davon soll nicht ohne Grund abgewichen werden (BVR 2018 S. 5 E. 4.2 mit Hinweisen; 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 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. 2.2). 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 Strafflosigkeit vor, weil kein Tatverdacht erhärtet ist, der eine Anklage rechtfertigt, oder weil kein Straftatbestand erfüllt ist (Art. 319 Abs. 1 Bst. a und b der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 [Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0]; dazu BGE 143 IV 241 E. 2, 138 IV 186 E. 4). 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 Konkordats-

massnahme durch das Erkenntnis der Strafbehörde diesfalls nicht eingeschränkt (zum Ganzen BVR 2016 S. 247 E. 5.5 mit weiteren Hinweisen).

4.3 Die Staatsanwaltschaft verfolgte die Angelegenheit nicht weiter, weil die FC Thun AG den Strafantrag zurückzog und es damit im Strafverfahren an einer Prozessvoraussetzung fehlte. Mit Blick auf das soeben Erwogene kann damit für die Überprüfung der Rechtmässigkeit des Rayonverbots nicht auf verbindliche Feststellungen der Staatsanwaltschaft abgestellt werden. Ob ein hinreichender Verdacht für gewalttätiges Verhalten des Beschwerdeführers besteht, muss vielmehr nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen bzw. polizeilichen Gesichtspunkten und unabhängig vom strafrechtlichen Verfahren beurteilt werden (vgl. für eine solche Konstellation auch BVR 2016 S. 247 E. 5.6 f.). Der Beschwerdeführer scheint der Auffassung zu sein, auf die polizeiliche Anzeige dürfe bei der Beurteilung des gewalttätigen Verhaltens (ebenfalls) nicht abgestellt werden, weil ein Antragsdelikt von der Polizei nicht zur Anzeige gebracht werden könne (vgl. Beschwerde Ziff. 11 S. 4). Zu Unrecht: Nach Art. 3 Abs. 1 Bst. a Konkordat gelten polizeiliche Anzeigen auch bei Antragsdelikten als Nachweis für gewalttätiges Verhalten, selbst wenn (noch) kein Antrag vorliegt. Zudem kommt dafür grundsätzlich jede Art von Informationen in Betracht (vgl. vorne E. 2.2).

4.4 Die Kantonspolizei hat für ihre Beurteilung in erster Linie auf das vorhandene Bild- und Videomaterial abgestellt (vgl. Verfügung vom 23.10.2017, Vorakten POM act. 4A2 pag. 20). Auf den sichergestellten Filmsequenzen ist zu sehen, wie am Meisterschaftsspiel zwischen dem FC Thun und dem FC Basel 1893 eine Person im Gästesektor mehrfach gegen einen Abfalleimer tritt und diesen beschädigt. Nachdem die FC Thun AG einen Strafantrag gestellt hatte, erstattete die Kantonspolizei bei der Staatsanwaltschaft Anzeige wegen Sachbeschädigung gegen unbekannte Täterschaft (vgl. Anzeigerapport vom 3.4.2017, Vorakten POM act. 4A2 pag. 4 ff.). Im Rahmen eines Rechtshilfeersuchens identifizierte die dezentrale Fachstelle Fussball der Kantonspolizei Basel-Stadt diese Person «zweifelsfrei» als den Beschwerdeführer (Vorakten POM act. 4A2 pag. 9). Der Beschwerdeführer hat die Beschädigung des Abfalleimers eingestanden. Nachdem die Kantonspolizei ihm an der polizeilichen Einvernahme

das Video gezeigt hatte, erklärte er: «Ja.. ich war das. [...] Ich habe anschliessend auf dem Extrazug der Fanbetreuerin vom FC Basel (...) [Fr.] 200.-- gegeben. Ich fand meine Aktion im Nachhinein ziemlich doof». Er habe sich nicht viel dabei überlegt, er habe ein oder zwei Bier zu viel getrunken, dann passiere das eben (vgl. Vorakten POM act. 4A2 pag. 11). Unter diesen Umständen hat die Vorinstanz den Nachweis von gewalttätigem Verhalten an einem Fussballspiel zu Recht als erbracht erachtet. Die Voraussetzungen für ein Rayonverbot nach Art. 4 Abs. 1 Konkordat sind demnach erfüllt.

4.5 Der Beschwerdeführer rügt sodann eine Verletzung der Unschuldsvermutung. Trotz Einstellung des Strafverfahrens werde ihm von der Vorinstanz vorgeworfen, sich strafbar gemacht zu haben (vgl. Beschwerde Ziff. 12 S. 5). – Die Unschuldsvermutung (Art. 32 Abs. 1 BV; Art. 6 Ziff. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention [EMRK; SR 0.101]) bedeutet unter anderem, dass ohne entsprechendes Verfahren niemand einer strafbaren Handlung bezichtigt werden darf (BGE 137 I 31 E. 5.1). Die im Konkordat vorgesehenen polizeilichen Massnahmen können grundsätzlich unabhängig von der strafrechtlichen Verfolgung angeordnet werden (vorne E. 2.2). 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, nicht berührt (BVR 2016 S. 247 E. 5.4). Die vom Beschwerdeführer erwähnten Urteile des Bundesgerichts und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) betreffen andere Sachverhalte und vermögen an dieser Beurteilung nichts zu ändern. BGE 121 II 22 behandelt den Warnungsentzug eines Führerausweises. Die im Konkordat vorgesehenen Massnahmen weisen keinen pönalen, repressiven Charakter auf, werden nicht wegen Erfüllung von Straftatbeständen ausgesprochen und bezwecken nicht die Besserung der betroffenen Person. Damit unterscheiden sie sich wesentlich von einem Warnungsentzug (BGE 137 I 31 E. 4.3; BGer 1C_397/2016 vom 15.2.2017 E. 3.2). BGE 109 Ia 160 sowie das Urteil 8660/79 des EGMR vom 25. März 1983 i.S. Minelli gegen Schweiz (publ. in EuGRZ 1983 S. 475) beziehen sich auf Fälle, in welchen den betroffenen Personen trotz Einstellung des Strafverfahrens Kosten auferlegt

wurden, womit diese sinngemäss für schuldig erklärt wurden (vgl. BGer 1P.551/2003 vom 9.3.2004, in ZBI 2005 S. 197 E. 3.1). Auch diese Konstellation lässt sich nicht mit der Anordnung eines Rayonverbots vergleichen. Nach dem Gesagten verstösst der angefochtene Entscheid nicht gegen die Unschuldsvermutung.

4.6 Zu prüfen bleibt, ob das angeordnete Rayonverbot verhältnismässig ist. Eine solche Massnahme ist geeignet, um den Beschwerdeführer davon abzuhalten, an kommenden Fussballspielen Gewalttätigkeiten auszuüben. Beim Rayonverbot handelt es sich sodann um die mildeste im Konkordat vorgesehene Massnahme, weshalb es sich als erforderlich erweist. Auch der Zeitraum von je vier Stunden vor und nach dem Spiel ist mit Blick auf das Ziel der Gewaltprävention anlässlich von Fussballspielen als notwendig zu beurteilen (vgl. einlässlich dazu BVR 2016 S. 247 E. 6.2). Die Massnahme ist schliesslich auch nicht übermässig. Sachlich ist das strittige Rayonverbot auf Auswärtsspiele der ersten Mannschaft des FC Basel 1893 beschränkt. In zeitlicher Hinsicht besteht das Rayonverbot für die Dauer von einem Jahr, wobei nach Art. 4 Abs. 2 Konkordat eine Dauer bis zu drei Jahren möglich ist. Der Beschwerdeführer wird durch das Rayonverbot insgesamt nicht stark eingeschränkt. Dem stehen gewichtige öffentliche Interessen – die Verhinderung von Gewalttätigkeiten an Sportveranstaltungen – entgegen, die mit dem Rayonverbot verfolgt werden (vgl. auch VGE 2013/308 vom 26.6.2014 E. 5.3). Die Handlung des Beschwerdeführers (Beschädigung eines Abfalleimers unter Alkoholeinfluss) darf nicht bagatellisiert werden und zeugt von einem nicht hinzunehmenden Mass an Gewaltbereitschaft an Fussballspielen. Nach dem Gesagten hat die POM das verhängte Rayonverbot zutreffend als verhältnismässig betrachtet (vgl. angefochtener Entscheid E. 5 S. 10 ff.). Der Beschwerdeführer bestreitet dies vor Verwaltungsgericht denn auch nicht mehr.

4.7 Damit ist das Rayonverbot als rechtmässig zu beurteilen. Die Beschwerde erweist sich somit in allen Teilen als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist (vorne E. 1.2).

5.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig (vgl. Art. 108 Abs. 1 VRPG). Besondere Umstände, die eine andere Kostenverlegung rechtfertigen würden, sind nicht ersichtlich. Namentlich haben die Vorinstanzen keine Gehörsverletzung begangen (vgl. vorne E. 3). 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. 3'000.--, werden dem Beschwerdeführer auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
 - dem Beschwerdeführer
 - der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bernund 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.