



Fall-Nr.:	RDRM.2025.3
Stelle:	Generalsekretariat Sicherheits- und Justizdepartement
Instanz:	Sicherheits- und Justizdepartement
Publikationsdatum:	23.12.2025
Entscheiddatum:	11.11.2025

SJD RDRM.2025.3

Rayonverbot, Art. 2, Art. 3 und Art. 4 Abs. 1 des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Der Tatbestand des Rayonverbots ist vorliegend erfüllt, nachdem sich der Rekurrent im Nachgang an ein Fussballspiel nachweislich an einer Zusammenrottung mit gewalttätigem Verhalten beteiligte und konkrete Anzeichen für eine drohende physische Gewaltanwendung bestanden, die sich mit dem Auffinden von einschlägig bekannten Utensilien bewahrheiteten. Allerdings erweist sich das von der Vorinstanz ausgesprochene Rayonverbot von zweieinhalb Jahren in zeitlicher Hinsicht als unverhältnismässig. Angesichts der Art und Schwere des gewalttätigen Verhaltens des Rekurrenten und unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände wird das Rayonverbot auf eineinhalb Jahre reduziert. Teilweise Gutheissung des Rekurses.

Den Entscheid finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



RDRM.2025.3

Entscheid vom 11. November 2025

Rekurrent

A.____,

vertreten durch Daniel Wipf, Rechtsanwalt, Gartenhofstrasse 15,
8036 Zürich

gegen

Vorinstanz

Stadtpolizei St.Gallen (Verfügung vom 20. Dezember 2024)

Betreff

Rayonverbot



Sachverhalt

A.

Mit Verfügung vom 20. Dezember 2024 erliess die Stadtpolizei St.Gallen gegen A.____ für die Dauer vom 28. Dezember 2024 bis und mit 25. Juni 2027 ein Rayonverbot im Sinne von Art. 4 f. des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 (sGS 451.51; nachfolgend Konkordat). Dabei wurde ihm einerseits anlässlich von Fussballspielen der 1. Mannschaft des FC Z.____ in einem Ort der Schweiz (ausgenommen Orte in den Kantonen Y.____ und X.____) der Aufenthalt in den festgelegten örtlichen Rayons verboten, in denen sich das betreffende Stadion bzw. die betreffende Spielstätte und/oder ein Bahnhof befindet, und andererseits wurde ihm anlässlich von internationalen Spielen der 1. Mannschaft des FC Z.____ in der W.____ Z.____ (V.____) zusätzlich der Aufenthalt im S.____ (U.____) verboten, jeweils während des Zeitraums von vier Stunden vor bis vier Stunden nach einem Fussballspiel. A.____ wurde zur Einsichtnahme in die entsprechenden Rayonkarten auf die Internetadresse www.rayonverbot.ch und betreffend Spieltermine darauf hingewiesen, er müsse sich selbstständig darüber informieren. Das verhängte Rayonverbot begründete die Stadtpolizei St.Gallen damit, dass der Rekurrent einer gewalttätigen Gruppierung angehört habe, die im Nachgang zum Fussballspiel zwischen dem FC Z.____ und der T.____ in der U.____ die Konfrontation mit den Fans der T.____ provoziert habe. In der Folge habe die gewalttätige Gruppierung in der R.____ eingekesselt werden können, woraufhin sie versucht habe, einschlägig bekannte Utensilien (Vermummungsstrümpfe, Handschuhe, Zahnschutze) in einem Schacht zu beseitigen. Die Angehörigen dieser eingekesselten Gruppierung seien bereits vorgängig vom Q.____ kommend in der R.____ erschienen.

B.

Gegen diese Verfügung der Stadtpolizei St.Gallen (nachfolgend Vorinstanz) erhob A.____ (nachfolgend Rekurrent), vertreten durch Daniel Wipf, Rechtsanwalt, Zürich, mit Eingabe vom 10. Januar 2025 Rekurs beim Sicherheits- und Justizdepartement. Es werden folgende Anträge gestellt:

1. Die Verfügung der Stadtpolizei St.Gallen vom 20. Dezember 2024 sei aufzuheben und es sei von einer Massnahme gestützt auf das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen abzusehen.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zuzgl. 8.1% MwSt.) zu Lasten der Rekursgegnerin resp. der Staatskasse.

Zur Begründung wird im Wesentlichen geltend gemacht, es werde ihm in der angefochtenen Verfügung keine Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen vorgeworfen, weshalb weder Landfriedensbruch



noch die Teilnahme an einem solchen vorliegen könne. Für die Erfüllung der Tatbestände des Landfriedensbruchs sowie der Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte durch Teilnahme an einer Zusammenrottung müsse erstellt sein, dass er im Zeitpunkt einer (kollektiven) Gewalttätigkeit erkennbarer Teil einer Zusammenrottung gewesen sei. In diesem Zusammenhang sei in der angefochtenen Verfügung aber lediglich die Rede davon, dass Glasflaschen geworfen worden seien und auf die Einsatzkräfte «losgegangen» worden sei. Es würden keine Beweise vorliegen, die belegen könnten, dass er Teil dieser behaupteten «gewalttätigen Gruppierung» respektive konkret einer «Zusammenrottung» im Rechtssinne gewesen sei, geschweige denn an Gewalttätigkeiten teilgenommen habe. Insgesamt könne ihm somit kein gewalttätiges Verhalten nachgewiesen werden, womit das verhängte Rayonverbot rechtswidrig sei und sowohl die persönliche Freiheit als auch die Versammlungsfreiheit verletze. Darüber hinaus erweise sich die Anordnung als unverhältnismässig sowie in weiten Teilen als ungenügend begründet. So sei nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen ihm nicht nur das Verweilen, sondern auch die Durchreise untersagt werde durch sämtliche Rayons in der Schweiz, in denen sich ein Bahnhof befinde. Die Vorinstanz habe sich in keiner Weise zur Verhältnismässigkeit des Rayonverbots geäussert, insbesondere nicht zur Dauer des Verbots von zweieinhalb Jahren. Die ihm vorgeworfene Teilnahme an einem Landfriedensbruch sei ein Gefährdungsdelikt, das hinsichtlich der Schwere der Tat am untersten Ende der Skala der Anlassdelikte zu verorten sei. Angesichts des ihm konkret vorgeworfenen Verhaltens sowie seinem reinen Leumund sei, wenn überhaupt, nur ein Rayonverbot von maximal sechs Monaten in Betracht zu ziehen. Die Vorinstanz habe nach dem Gesagten sowohl das rechtliche Gehör als auch die Begründungspflicht verletzt.

C.

Mit Vernehmlassung vom 21. März 2025 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen und verweist zur Begründung vorab auf die Ausführungen in der angefochtenen Verfügung. Entgegen der Ansicht des Rekurrenten müssten für den Erlass einer Massnahme nach dem Konkordat gerade nicht sämtliche Tatbestandsmerkmale erfüllt sein. Es handle sich vielmehr gemäss bundegerichtlicher Rechtsprechung um spezielles Polizeirecht, das der Gefahrenabwehr diene, in welchen die betroffene Person die gegen sie oder ihn bestehenden Verdachtsmomente konkret zu widerlegen oder zumindest zu entkräften habe. Der Nachweis gewalttätigen Verhaltens könne unter anderem durch die Vorakten erbracht werden. In Bezug auf den Umfang des Rayonverbots sei klarzustellen, dass sich das Verbot auf die jeweiligen örtlichen Rayons beziehe, in denen sich ein Bahnhof befinde. Die Rechtmässigkeit des Verweises auf die Homepage «rayonverbot.ch» habe das Verwaltungsgerichtes des Kantons St.Gallen in seinem Entscheid B 2015/274 vom 24. März 2016 bejaht. Im Übrigen stehe der Erlass der beanstandeten Massnahme im Einklang mit den Bestrebungen, der Fangewalt konsequent und nachhaltig entgegenzutreten.



D.

In seiner Replik vom 28. April 2025 moniert der Rekurrent, die Vorinstanz habe seinen Gehörsanspruch verletzt, indem sie ihm bewusst Akten vorenthalten habe, auf welche sie sich zum Erlass der angefochtenen Verfügung gestützt habe. Er habe daher in Unkenntnis der effektiven Aktenlage Rekurs erheben müssen. Der deswegen angefallene finanzielle Mehraufwand sei ihm deshalb zu entschädigen. Diese Dokumente seien jedoch nicht geeignet, ihm gewalttätiges Verhalten nachzuweisen, weil er darin weder namentlich erwähnt noch auf einem Foto ersichtlich sei. Er bestreite, mit der Menschenmenge die R.____ betreten zu haben und während den angeblichen Flaschenwürfen sowie Gewalttätigkeiten im Sinn von Art. 260 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (SR 311.0; abgekürzt StGB) anwesend gewesen zu sein. Vielmehr habe er sich wegen der Sperre der R.____ nicht distanzieren können, sondern habe sich einkesseln lassen müssen. Nachdem Art. 2 Abs. 1 des Konkordats statuiere, dass die betreffende Person eine der genannten Straftaten begangen habe, müssten – entgegen den Ausführungen der Vorinstanz – selbstverständlich alle Tatbestandsmerkmale erfüllt sein. Es müsse folglich für den Erlass eines Rayonverbots erstellt sein, dass die betroffene Person im Zeitpunkt einer Gewalttätigkeit gegen Private oder Beamte erkennbarer Teil einer Zusammenrottung gewesen wäre. Als Nachweis hierfür sei die später durchgeführte Personenkontrolle offenkundig nicht geeignet. Die Ausführungen der Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung seien nicht vereinbar mit dem Dispositiv der angefochtenen Verfügung, womit sich dieses als rechtswidrig erweise. Auch der Verweis auf das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 24. März 2016 sei ihrer Argumentation nicht zuträglich, zumal darin gerade festgehalten werde, ein nur statischer Verweis auf die Internetseite «rayonverbot.ch» sei nicht zulässig. Schliesslich habe die Vorinstanz auch in ihrer Vernehmlassung nicht dargetan, aus welchen Gründen sie ein Rayonverbot von knapp unter der Maximaldauer als verhältnismässig erachte.

E.

Die Vorinstanz hält in ihrer Duplik vom 28. Mai 2025 zur gerügten Verletzung des rechtlichen Gehörs fest, es sei aus zeitlichen Gründen darauf verzichtet worden, dem Rekurrenten mit Schreiben vom 8. Januar 2025 auch die Polizeiakten zuzustellen, um ihm die Rekursfrist nicht unnötig zu schmälern. Dieser Zeitdruck sei dadurch entstanden, dass der Rekurrent das verfügte Rayonverbot nicht am letzten Tag der postalischen Abholfrist abgeholt habe und in seinem Schreiben vom 6. Januar 2025 darüber auch nicht informiert habe.

Erwägungen

1.

Das Sicherheits- und Justizdepartement ist zur Beurteilung des vorliegenden Rekurses zuständig (Art. 43^{bis} Abs. 1 Bst. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [sGS 951.1; abgekürzt VRP] i.V.m. Art. 26 Bst. d des Geschäftsreglements der Regierung und der



Staatskanzlei [sGS 141.3]). Der Rekurrent ist zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 45 Abs. 1 VRP). Der Rekurs wurde zudem form- und fristgerecht eingereicht (Art. 47 und 48 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.

Der Rekurrent rügt in formeller Hinsicht die Verletzung des rechtlichen Gehörs. Die Vorinstanz habe ihm Akten vorenthalten und gegen die Begründungspflicht verstossen, indem sie sich in der angefochtenen Verfügung nicht zur Verhältnismässigkeit des angeordneten Rayonverbots geäussert habe.

a) aa) Der Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101; abgekürzt BV) verlangt gemäss Konkretisierung durch das Bundesgericht, dass die Behörde die Vorbringen der vom Entscheid in seiner Rechtsstellung betroffenen Person auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt. Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, den Entscheid zu begründen. Dabei ist nicht erforderlich, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich die betroffene Person über die Tragweite des Entscheids bewusst ist und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 143 III 65 E. 5.2 m.w.H.). Hinsichtlich der Begründungspflicht hält auch Art. 24 Abs. 1 Bst. a VRP fest, dass die Verfügung die Tatsachen, die Vorschriften und die Gründe enthalten soll, auf die sich die Behörde stützt.

bb) Der Gehörsanspruch umfasst als Mitwirkungsrecht alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam geltend machen kann. Dazu zählt namentlich auch das Recht, Einsicht in alle Akten eines Verfahrens zu nehmen, die für dieses erstellt oder beigezogen wurden, ohne dass ein besonderes Interesse geltend gemacht werden müsste und unabhängig davon, ob die fraglichen Akten aus Sicht der Behörde entscheidend sind (BGE 144 II 427 E. 3 m.w.H.).

b) aa) Zum Vorwurf des Vorenthalteins relevanter Verfahrensakten stellt sich die Vorinstanz in ihrer Duplik vom 28. Mai 2025 auf den Standpunkt, der Rekurrent habe diese Problemstellung in erster Linie selbst verursacht und zu verantworten. So habe er das verfügte Rayonverbot nicht bis zum letzten Tag der postalischen Abholfrist abgeholt, weshalb es in zeitlicher Hinsicht nicht mehr möglich gewesen sei, dem Rekurrenten die zu diesem Zeitpunkt lediglich elektronisch vorliegenden Akten zukommen zu lassen, ohne diesem die Einhaltung der Rekursfrist zu schmälern.



bb) Die Vorinstanz gewährte dem Rekurrenten vor Erlass der angefochtenen Verfügung vom 20. Dezember 2024 bereits am 25. November 2024 das rechtliche Gehör zur beabsichtigten Anordnung des Rayonverbots. Der Rekurrent ersuchte jedoch in seiner am 9. Dezember 2024 bei der Vorinstanz eingegangenen Stellungnahme nicht um Einsicht in die Akten der Vorinstanz; erst in seinem Schreiben vom 6. Januar 2025 ersuchte sein Rechtsvertreter um Einsicht in die vollständigen Verfahrensakten. Mit Schreiben vom 8. Januar 2025 liess die Vorinstanz dem Rekurrenten ihr Schreiben vom 25. November 2024, ihre Verfügung vom 20. Dezember 2024 und die am 9. Dezember 2024 bei der Vorinstanz eingegangene Stellungnahme des Rekurrenten zukommen.

cc) Selbst im Falle eines bestehenden Zeitdrucks ist vorliegend nicht ersichtlich, aus welchen Gründen die Vorinstanz es unterlassen hat, dem Rekurrenten zumindest nach Zustellung ihres Schreibens vom 8. Januar 2025 Einsicht in die vollständigen Verfahrensakten zu gewähren. Damit hat die Vorinstanz den Anspruch des Rekurrenten auf rechtliches Gehör verletzt.

dd) Eine nicht besonders schwerwiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs kann als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt wie die Rechtslage mit derselben Kognition wie die Vorinstanz überprüfen kann. Vorliegend wurde das Gesuch um Akteneinsicht erst nach Gewährung des rechtlichen Gehörs zur angefochtenen Verfügung sowie nach Eröffnung dieser Verfügung gestellt. Damit kann die angefochtene Verfügung nicht an einem derartigen Mangel leiden, welche die Aufhebung des Entscheids notwendig machen würde. Dem Rekurrenten wurde zudem die Einsichtnahme in die Verfahrensakten durch die Vorinstanz nicht grundsätzlich verweigert und er hatte die Möglichkeit, sich nach Einsichtnahme in die vollständigen Akten im Rahmen des Rekursverfahrens beim Sicherheits- und Justizdepartement zu äussern, das sowohl den Sachverhalt wie auch die Rechtslage frei überprüfen kann und damit über die gleiche Kognition wie die Vorinstanz verfügt (vgl. hierzu Urteil des BGer 1C_678/2023 vom 9. Dezember 2024 E. 4). Die Verletzung des rechtlichen Gehörs ist daher als geheilt zu betrachten. Der Gehörsverletzung ist in vorliegendem Rekursverfahren zumindest bei der Regelung der Kostenfolgen angemessen Rechnung zu tragen.

c) aa) In Bezug auf die gerügte Verletzung der Begründungspflicht führt die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung vom 21. März 2025 aus, der Rekurrent habe im Rahmen der Gewährung des rechtlichen Gehörs Gelegenheit erhalten, sich zum beabsichtigten Rayonverbot sowie dessen Umfang zu äussern. Er habe dies jedoch unterlassen und erstmals in seiner Rekurseingabe die Unverhältnismässigkeit des Rayonverbots geltend gemacht.



bb) Die Vorinstanz stellte sich in ihrer Verfügung vom 20. Dezember 2024 auf den Standpunkt, entgegen den Ausführungen des Rekurrenten anlässlich der Gewährung des rechtlichen Gehörs sei dessen Fehlverhalten keineswegs «am untersten Ende der Skala» zu verorten. Vielmehr sei der Vorfall bezüglich gewalttätiges Verhalten bei Sportveranstaltungen am «oberen Rand» anzusiedeln und solchen Vorfällen sei ausserdem konsequent entgegenzutreten.

cc) Nach dem Gesagten begründete die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung das angeordnete Rayonverbot von zweieinhalb Jahren damit, dass sich der Rekurrent nachweislich an gewalttätigem Verhalten anlässlich von Sportveranstaltungen beteiligt habe und sein Fehlverhalten schwer wiege. Im Übrigen bemängelte der Rekurrent im Rahmen der Gehörsvergabe das Rayonverbot in räumlicher Hinsicht nicht, womit der Vorinstanz auch diesbezüglich keine Verletzung der Begründungspflicht vorzuwerfen ist.

Somit genügt die Begründung der Vorinstanz den zitierten Anforderungen an die Begründungspflicht.

d) Insgesamt besteht keine Veranlassung die angefochtene Verfügung aus formellen Gründen aufzuheben.

3.

a) Voraussetzung für ein Rayonverbot nach Art. 4 Abs. 1 des Konkordats ist, dass sich eine Person anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt hat.

b) Art. 2 Abs. 1 des Konkordats enthält einen nicht abschliessenden Katalog von Delikten, die als «Gewalttätigkeiten» bzw. «gewalttätiges Verhalten» im Sinne des Konkordats gelten. Nach Art. 2 Abs. 1 lit. h und i des Konkordats gilt als gewalttätiges Verhalten unter anderem, wenn eine Person Landfriedensbruch nach Art. 260 StGB oder Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte nach Art. 285 StGB begangen oder dazu angestiftet hat.

c) Der Begriff «nachweislich» in Art. 4 Konkordat ist in Zusammenhang mit Art. 3 Konkordat zu verstehen, in welchem der Nachweis gewalttätigen Verhaltens umschrieben wird. Als Nachweis für gewalttätiges Verhalten gelten demnach u.a. entsprechende Gerichtsurteile oder polizeiliche Anzeigen (Bst. a), glaubwürdige Aussagen oder Bildaufnahmen der Polizei (Bst. b) oder Stadionverbote der Sportverbände oder -vereine (Bst. c). Dem präventiven Charakter des Rayonverbots entsprechend sind an das Beweismass bewusst keine hohen Anforderungen gestellt worden. Für den Nachweis des gewalttätigen Handelns ist ein begründeter Verdacht ausreichend. Ein rechtskräftiges Strafurteil oder ein Beweis im Sinne der Strafprozessordnung ist jedoch nicht verlangt. Der Nachweis von Gewalttätigkeiten erfolgt in der Praxis vielmehr durch Aussagen der Polizei, der Fanbeauftragten oder des



Sicherheitspersonals der Stadien sowie durch Foto- und Filmaufnahmen. Die Regelungen betreffend Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen wurden gezielt als verwaltungsrechtliche, nicht als strafrechtliche Massnahmen konzipiert. Damit wird bezweckt, dass als gewalttätig bekannten Personen durch die Anordnung präventiver Massnahmen die Gelegenheit zur Ausübung von Gewalt genommen wird, indem sie von Sportanlässen ferngehalten werden. Durch das Rayonverbot soll folglich eine Person nicht etwa für ein vorgängiges Verhalten bestraft werden. Vielmehr soll durch die präventive Anordnung dieser Fernhaltungsmassnahme die öffentliche Sicherheit geschützt werden. Das Rayonverbot ist polizeilicher Natur und dient der Gefahrenabwehr; ihm kommt kein Strafcharakter zu, weshalb die Unschuldsvermutung nicht gilt. Anders als im Strafverfahren, liegt es im Administrativverfahren grundsätzlich am Verfügungsadressaten gegen ihn bestehende Verdachtsmomente konkret zu widerlegen oder zu entkräften. Es kann von ihm erwartet werden, dass er sich substantiiert äussert, wieso der gegen ihn bestehende Verdacht des gewalttätigen Verhaltens ungerechtfertigt sei (VerwGE B 2019/54 vom 4. Juli 2019 E. 3.2.1 und 3.2.3 je mit Hinweisen).

d) Gemäss Art. 260 StGB begeht Landfriedensbruch, wer an einer öffentlichen Zusammenrottung teilnimmt, bei der mit vereinten Kräften gegen Menschen oder Sachen Gewalttätigkeiten begangen werden. Eine Zusammenrottung ist eine Ansammlung von einer je nach den Umständen mehr oder weniger grossen Zahl von Personen, die nach aussen als vereinte Macht erscheint und die von einer für die bestehende Friedensordnung bedrohlichen Grundstimmung getragen wird. Objektive Strafbarkeitsbedingung von Art. 260 StGB ist, dass Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen begangen werden. Gewalttätigkeiten setzen eine aktive, aggressive Einwirkung auf Menschen oder Sachen voraus, wobei aber die Anwendung besonderer physischer Kraft nicht notwendig ist. Damit reicht aus, dass eine Gewalteinwirkung droht, respektive konkrete Anzeichen für die physische Gewaltanwendung vorliegen (vgl. Uhrmeister Patrick, StGB Annotierter Kommentar, 2. Aufl., 2025, RZ 8 zu Art. 260).

Die Teilnahme an einer öffentlichen Zusammenrottung ist nur strafbar nach Art. 260 StGB, wenn mit vereinten Kräften gegen Menschen oder Sachen Gewalttätigkeiten begangen werden. Nicht erforderlich ist jedoch die Beteiligung an Gewalttätigkeiten. Gerade der Nachweis der Beteiligung an Gewalttätigkeiten soll entbehrlich und somit jede Person strafbar sein, welche die Gewalttätigkeiten – zumindest implizit – bejaht. Das tatbestandsmässige Verhalten besteht bereits mit der freiwilligen Teilnahme an der Zusammenrottung und setzt nicht voraus, dass die teilnehmende Person selber Gewalthandlungen vollbringt. Es genügt vielmehr, dass sich die Person nicht als bloss passive, von der Ansammlung distanzierte zuschauende Person zeigt, sondern sich durch seine Anwesenheit solidarisch zeigt. In subjektiver Hinsicht ist erforderlich, dass die teilnehmende Person um den Charakter der Ansammlung als einer Zusammenrottung weiss und sich ihr dennoch anschliesst respektive in ihr verbleibt. Die Gewalttätigkeiten müssen



nicht auch im Vorsatz einbezogen werden (vgl. Urteil des BGer 6B_630/2018 vom 8. März 2019 m.H.a. BGE 108 IV 33 vom 12. Februar 1982 E. 1 ff.).

e) In ihrer Vernehmlassung vom 21. März 2025 verweist die Vorinstanz zum Nachweis des gewalttätigen Verhaltens des Rekurrenten auf die Vorakten und damit auf die polizeilichen Feststellungsprotokolle sowie Fotoaufnahmen des Rekurrenten anlässlich der Einkesselung vom 24. Oktober 2024.

f) aa) Es ist der Vorinstanz beizupflichten, soweit diese darauf hinweist, dass im Anwendungsbereich des Konkordats – was dem Polizeirecht allgemein entspricht – das Rayonverbot als Massnahme zur Gefahrenabwehr auf entsprechende Anzeichen hin angeordnet wird (vgl. vorstehend E. 3c). Gemäss übereinstimmender Aussagen von vier Polizisten, kam es im Nachgang des Fussballspiels des FC Z.____ und der T.____ vom 24. Oktober 2024 zu Auseinandersetzungen zwischen Gruppierungen der jeweiligen Fanlager. Schliesslich formierten sich die Fans des FC Z.____ zu einem grösseren Mob dunkel gekleideter und vorwiegend vermummter Personen, die in aufgebracht und aggressiver Stimmung italienische Fans zu verfolgen versuchten. Die Polizeikräfte konnten den Mob mit dem Einsatz von Pfefferspray und Gummischrot zurückdrängen und schliesslich einkesseln. Nur damit konnten weitere Gewalttätigkeiten abgewendet werden. In der Folge haben sich die Beteiligten beraten und versucht, einschlägig bekannte Utensilien (Vermummungsstrümpfe, Handschuhe, Zahnschutze) in einem Schacht zu beseitigen. Den einzelnen Feststellungsprotokollen der Polizeikräfte zufolge können sich im Zeitpunkt der polizeilichen Anhaltung unter diesen Personen nur Anhänger dieses Mobs befunden haben. Anlässlich der Einkesselung wurden die Personalien des Rekurrenten durch die Polizeikräfte aufgenommen.

bb) Aus den sich in den Verfahrensakten befindenden vier Feststellungsprotokollen der Polizeikräfte, die an der polizeilichen Anhaltung vom 24. Oktober 2024 beteiligt waren, ergeben sich keine massgeblichen Widersprüche. Insbesondere wurde darin auch festgehalten, dass sich die eingekesselten Personen nach der Anhaltung ruhig und anständig verhalten hätten und ihnen Wasser für das Ausspülen der Augen zur Verfügung gestellt worden sei. Es besteht somit keine Veranlassung an den Aussagen der Polizeikräfte zu zweifeln. Aufgrund der vorliegenden Aktenlage ist mit der Vorinstanz festzustellen, dass sich der Rekurrent im Nachgang an das Spiel zwischen dem FC Z.____ und der T.____ vom 24. Oktober 2024 nachweislich an einer Zusammenrottung mit gewalttätigem Verhalten beteiligt hat. Es bestanden ohne Weiteres konkrete Anzeichen für eine drohende physische Gewaltanwendung, die sich mit dem Auffinden der einschlägig bekannten Utensilien (Vermummungsstrümpfe, Handschuhe und Zahnschutze) bewahrheiteten.



cc) Nach dem Gesagten gilt der Nachweis nach Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 des Konkordats als erbracht. Das vorinstanzliche Rayonverbot erweist sich demnach als gesetzmässig.

4.

a) Der Rekurrent erachtet das ausgesprochene Rayonverbot als unverhältnismässig. Einerseits sei der Verweis auf die Homepage «www.rayonverbot.ch» nicht rechtens, vielmehr hätten die erfassten Rayons mit der angefochtenen Verfügung ausgehändigt werden müssen. Andererseits erscheine das Rayonverbot weder in zeitlicher noch in räumlicher Hinsicht als gerechtfertigt.

b) Das umstrittene Rayonverbot schränkt die Bewegungsfreiheit des Rekurrenten ein (vgl. Art. 10 Abs. 2 BV). Gemäss Art. 36 BV bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage (Abs. 1) und müssen durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt (Abs. 2) und verhältnismässig sein (Abs. 3).

c) Die Anordnung eines Rayonverbots stützt sich mit Art. 4 Abs. 1 Konkordat auf eine genügende materielle Rechtsgrundlage. Die Rechtsgrundlage genügt auch in formeller Hinsicht, sollte das Rayonverbot als schwerwiegende Einschränkung der Bewegungsfreiheit beurteilt werden (VerwGE B 2015/271 vom 25. Februar 2016 E. 6.1; B 2015/274 vom 24. März 2016 E. 6.1).

d) Als besonderes Polizeirecht ist das Konkordat auf die spezifische Erscheinung der Gewalt an Sportveranstaltungen ausgerichtet. Durch spezielle Massnahmen wie Rayonverbote, Meldeauflagen und Polizeigewahrsam sollen solche Gewalttaten zu Gunsten einer friedlichen Durchführung von Sportgrossanlässen verhindert werden. Im Vordergrund steht mithin die Prävention (BGE 140 I 2 E. 5.1 und 6.1). Dieses Ziel bildet zweifellos ein öffentliches Interesse, das eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit rechtfertigen kann (VerwGE B 2015/271 vom 25. Februar 2016 E. 6.2; B 2015/274 vom 24. März 2016 E. 6.2).

e) aa) Im Polizeirecht kommt der Verhältnismässigkeit besonderes Gewicht zu. Dieses Gebot verlangt, dass eine Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar erweist. Dies bedingt eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation. Unverhältnismässig ist eine Massnahme, wenn das angestrebte Ziel mit einem weniger schweren Grundrechtseingriff zu erreichen ist. Die rechtsanwendenden Behörden dürfen nur Massnahmen verfügen, die sich bezogen auf das jeweilige Verhalten und das Ziel der Gewaltprävention als verhältnismässig erweisen. Bei nur geringfügigen Tötlichkeiten oder anderen geringfügigen Widerhandlungen ist auf eine Massnahme zu verzichten, weil sie nicht verhältnismässig wäre (VerwGE B 2015/271 vom



25. Februar 2016 E. 6.3; B 2015/274 vom 24. März 2016 E. 6.3 je mit Hinweisen).

bb) Rayonverbote sind geeignet, Personen, von denen Gewalttätigkeiten ausgehen könnten, sowohl vom Umkreis der Stadien als auch von den Bahnhöfen und Örtlichkeiten, welche zur Hin- bzw. Rückfahrt benutzt werden, fernzuhalten. Damit wird in effizienter Weise verhindert, dass die betroffenen Personen in jene Gebiete gelangen, wo es erfahrungsgemäss besonders häufig zu Gewalttätigkeiten kommt (BGE 137 I 31 E. 6.5).

cc) Das Rayonverbot wird für eine Dauer bis zu drei Jahren verfügt und kann Rayons in der ganzen Schweiz umfassen (Art. 4 Abs. 2 Konkordat). Die Anordnung konkreter Massnahmen hängt von der Art und Schwere des gewalttätigen Verhaltens ab. Die vom Konkordat vorgesehene Maximaldauer von drei Jahren erscheint nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung namentlich vor dem Hintergrund, dass Rayonverbote Rayons in der ganzen Schweiz umfassen können, als sehr lang, wobei es aber nicht geradezu ausgeschlossen ist, dass ein dreijähriges Rayonverbot bei einschlägig bekannten Personen notwendig und verhältnismässig sein kann, um der Gewalt bei Sportveranstaltungen wirksam vorzubeugen. Die Ausdehnung auf Rayons in der ganzen Schweiz verstärkt grundsätzlich die präventive Wirkung gegen Gewalttaten an Sportveranstaltungen und zugleich die Intensität des Eingriffs in die Bewegungsfreiheit des Betroffenen. Dies kann je nach den konkreten Umständen unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit die zulässige Dauer der Massnahme beeinflussen (VerwGE B 2015/271 vom 25. Februar 2016 E. 6.3.2; B 2015/274 vom 24. März 2016 E. 6.3.2 je mit Hinweisen, insb. auf BGE 140 I 2 E. 11.2.2).

dd) Nach Art. 5 Abs. 1 Konkordat sind in der Verfügung über ein Rayonverbot die Geltungsdauer und der räumliche Geltungsbereich des Rayonverbots festzulegen. Der Verfügung sind Angaben beizufügen, die es der betroffenen Person erlauben, genaue Kenntnis über die vom Verbot erfassten Rayons zu erhalten. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist es Sache der rechtsanwendenden Behörden, der betroffenen Person das Rayonverbot so zu eröffnen, dass er über die zum Verständnis der Verfügung notwendigen Informationen verfügt. Das Dispositiv einer Verfügung ist so zu deuten, wie es von der betroffenen Person in guten Treuen verstanden werden konnte und musste (vgl. BGE 140 I 2 E. 11.3.3).

ee) Mit dem Verweis in der angefochtenen Verfügung auf die Internetseite «www.rayonverbot.ch» ist den obigen Anforderungen Genüge getan. Zwar können die auf der Internetseite zu findenden Rayons ändern, die im Verfügungszeitpunkt geltenden Rayons gelten für den Rekurrenten jedoch weiterhin. Es erscheint für den Rekurrenten durchaus zumutbar, die für ihn geltenden Rayons selber auszudrucken und allfällige Unklarheiten in Rücksprache mit der Kantonspolizei zu klären (vgl. VerwGE B 2015/274 vom 24. März 2016 E. 4).



ff) Vorliegend war der Rekurrent am 24. Oktober 2024 Teil einer grösseren Gruppierung von Fussballfans, welche die Konfrontation mit Anhängern der gegnerischen Fussballmannschaft suchte. Einige führten Vermummungsstrümpfe, Handschuhe und Zahnschutze mit sich. Damit schaffte der Rekurrent als Teil dieser Gruppierung Gefährdungen der Sicherheit anlässlich von Sportveranstaltungen. Mit dem Konkordat gilt es für künftige Sportveranstaltungen solche Gefährdungen der Sicherheit zu verhindern. Zu Lasten des Rekurrenten fällt ins Gewicht, dass die Gewalttätigkeiten dieser Gruppierung, welcher der Rekurrent angehörte, nur durch das Einschreiten der Polizeikräfte mittels Pfefferspray und Gummischrot abgewendet werden konnten. Weiter zeigte der Rekurrent weder anlässlich der polizeilichen Anhaltung noch im Verfahren Reue oder Einsicht, zumal er sämtliche Vorwürfe bestreitet. Zu seinen Gunsten ist hingegen zu berücksichtigen, dass er nicht aktenkundig ist, womit davon auszugehen ist, dass er bei früheren Sportveranstaltungen nicht negativ in Erscheinung getreten ist. Konkrete von ihm ausgehende Gewalttätigkeiten konnten ihm sodann nicht nachgewiesen werden. Insgesamt erscheint daher das verfügte Rayonverbot von zweieinhalb Jahren bei einer maximal möglichen Dauer von drei Jahren als zu lang und damit als unverhältnismässig. Angesichts der Art und Schwere des gewalttätigen Verhaltens des Rekurrenten und unter Berücksichtigung aller Umstände erscheint es angemessen, das von der Vorinstanz verfügte gesamtschweizerische Rayonverbot auf eineinhalb Jahre zu reduzieren.

Demgegenüber erweist sich eine in räumlicher Hinsicht mildere Massnahme als nicht gleich geeignet zur Erreichung des beabsichtigten Ziels. Gegen die Massnahme sprechende private Interessen wurden nicht geltend gemacht. Betreffend die Erreichbarkeit des Wohn-, Arbeits- sowie Ausbildungsorts des Rekurrenten wies die Vorinstanz zu Recht darauf hin, der Rekurrent habe erstmals in seinem Rekurs pauschal auf diese Problematik hingewiesen. Nicht nachvollziehbar erscheint sodann der Einwand des Rekurrenten, wonach die Dispositivziffer 1 der angefochtenen Verfügung die erforderliche Klarheit beziehungsweise Bestimmtheit vermissen lasse. So geht aus der Verfügung genügend klar hervor, dass vom Verbot derjenige festgelegte örtliche Rayon gemeint ist, in welchem sich der Bahnhof des betreffenden Stadions bzw. der betreffenden Spielstätte befindet. Ausserdem erscheint zur Erreichung des Ziels des Rayonverbots notwendig, jeglichen Aufenthalt in den entsprechenden Rayons zu verbieten. Die Sperrzeit von vier Stunden vor und nach einem Spiel ist nicht zu beanstanden, entspricht sie doch der herrschenden Praxis (vgl. BGE 140 I 2 E. 7.2). Im Übrigen kann in diesem Zusammenhang auf die Ausführungen der Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung vom 21. März 2025 verwiesen werden.

5.

Nach dem Gesagten ist das mit angefochtener Verfügung vom 20. Dezember 2024 erlassene Rayonverbot mit Geltung ab 28. Dezember 2024 um ein Jahr auf eineinhalb Jahre zu reduzieren und gilt neu bis



und mit 28. Juni 2026. Der Rekurs ist in diesem Sinne teilweise gutzuheissen. Im Übrigen ist der Rekurs abzuweisen.

6.

a) Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Verwaltungsstreitigkeiten jener Beteiligte die Verfahrenskosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. In Anwendung von Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) ist die Entscheidgebühr auf Fr. 1'000.– festzusetzen. Vorliegend obsiegt der Rekurrent einzig in Bezug auf die Dauer des Rayonverbots und dies nicht im beantragten Umfang. Alsdann hat er zu Recht eine Verletzung des rechtlichen Gehörs gerügt. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend und unter Berücksichtigung der Gehörsverletzung ist die Entscheidgebühr zur Hälfte dem Rekurrenten und zur Hälfte der Vorinstanz aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Die vom Rekurrenten zu bezahlende Gebühr von Fr. 500.– wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 1'000.– verrechnet. Der Restbetrag von Fr. 500.– wird zurückerstattet. Auf die Erhebung der Entscheidgebühr von Fr. 500.– bei der Vorinstanz wird verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP).

b) Da der Rekurrent nicht mehr als zur Hälfte obsiegt, hat er keinen Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (vgl. VerwGE B 2019/273 vom 9. August 2020 E. 4.2 m.w.H.). Eine Berücksichtigung der Gehörsverletzung bei der Frage der Parteientschädigung bedingt, dass der Partei durch die Gehörsverletzung Kosten entstehen, welche ihr ohne Gehörsverletzung nicht entstanden wären (vgl. Urteil des BGer 8C_843/2014 vom 18. März 2015 E. 11). Die Gehörsverletzung hatte für den Rekurrenten zwar einen kleinen Mehraufwand für die Begründung des Rekurses zur Folge. Er war aber offensichtlich trotz beschränkter Akteneinsicht in der Lage, die angefochtene Verfügung anzufechten und es ist ihm kein Nachteil daraus erwachsen (vgl. vorstehend E. 2b dd). Insbesondere hatte dies keinerlei Auswirkungen auf den Ausgang dieses Verfahrens oder wurden dadurch beachtliche Mehrkosten verursacht. So geht aus den Ausführungen in seiner Stellungnahme vom 28. April 2025 hervor, dass er auch in Kenntnis der Wahrnehmungsberichte der Polizisten sowie der eingereichten Fotos gegen das verhängte Rayonverbot Rekurs eingereicht hätte. Der Rekurrent hat sodann nicht konkret geltend gemacht, es seien ihm wegen der leichten und heilbaren Gehörsverletzung zusätzliche Kosten entstanden. Es rechtfertigt sich daher nicht, der Vorinstanz eine allfällige Parteientschädigung aufzuerlegen. Der diesbezügliche Antrag des Rekurrenten ist daher abzuweisen.



Demgemäss erlässt das Sicherheits- und Justizdepartement als

Entscheid

1.

Der Rekurs von A.____, Z.____, wird in dem Sinne teilweise gutgeheissen, als das mit Verfügung der Stadtpolizei St.Gallen vom 20. Dezember 2024 erlassene Rayonverbot auf eineinhalb Jahre reduziert wird. Das Rayonverbot gilt neu vom 28. Dezember 2024 bis und mit 28. Juni 2026. Im Übrigen wird der Rekurs abgewiesen.

2.

Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 1'000.– werden zur Hälfte A.____ und zur Hälfte der Stadtpolizei St.Gallen auferlegt. Auf die Erhebung des Kostenanteils der Stadtpolizei St.Gallen im Betrag von Fr. 500.– wird verzichtet. Der Kostenanteil von A.____ in der Höhe von Fr. 500.– wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'000.– verrechnet. Fr. 500.– werden ihm zurückerstattet.

3.

Das Begehren von A.____ um ausseramtliche Entschädigung wird abgewiesen.

Der Vorsteher:

Christof Hartmann
Regierungsrat