



Fall-Nr.: B 2014/138
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 11.11.2014
Entscheiddatum: 11.11.2014

Urteil Verwaltungsgericht, 11.11.2014

Rayonverbot, Art. 4 Abs. 1 des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (sGS 451.51). Der Beschwerdeführer ist Fussballfan und hielt nach einer Pyro-Aktion im Stadion eine Fahne hoch, worunter sich ein Pyro-Zünder seiner Vermummung entledigte und anschliessend in der Menge untertauchte. Das aufgrund dieses Verhaltens ausgesprochene einjährige Rayonverbot um drei Fussballstadien in der Stadt St. Gallen herum ist gesetz- und verhältnismässig. Der Beschwerdeführer beteiligte sich an "Gewalttätigkeiten" im Sinne des Konkordats. Dass die ihm strafrechtlich zur Last gelegte Begünstigung nicht im Katalog der Anlasstaten gemäss Art. 2 des Konkordats aufgeführt ist, ändert hieran nichts. Die Aufzählung ist nicht abschliessend, und die Begünstigung schützt das gleiche Rechtsgut wie andere Taten, die explizit erfasst sind (Verwaltungsgericht, B 2014/138).

Entscheid vom 11. November 2014

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Rufener, Bietenharder;
Gerichtsschreiber Wehrle

Verfahrensbeteiligte

X.Y.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwältin lic.iur. Bettina Surber, Oberer Graben 44, 9000 St.
Gallen,



St.Galler Gerichte

gegen

Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St. Gallen, Oberer Graben 32,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

Gegenstand

Rayonverbot

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

a. Am Heimspiel des FC St. Gallen gegen den FC Luzern vom 1. September 2013 in der AFG-Arena zündeten verummte Fans im Heimsektor bengalische Fackeln (sog. «Pyros»). Zur Ver- und Entmummung zogen sich die Pyro-Zünder unter eine 4 x 3 m grosse Fahne mit «Joker»-Logo zurück, welche von einigen Fans zu diesem Zweck horizontal über die Köpfe einer Fangruppe gespannt worden war. X.Y. hielt nach der Pyro-Aktion eine ca. 1m² grosse weisse Fahne vor die grosse «Joker»-Fahne und verdeckte so die Sicht von vorn auf das Geschehen darunter. Unter diesem zeltartigen Sichtschutz konnte sich einer der Pyro-Zünder demaskieren, um anschliessend unerkant in der Menge zu verschwinden. Die ganze Aktion wurde von mehreren Überwachungskameras festgehalten, und es gelang den Strafverfolgungsbehörden, u.a. X.Y. zu identifizieren (vgl. vi-act. 14, S. 3 ff.).

b. Mit Strafbefehl vom 11. September 2013 verurteilte das Untersuchungsamt St. Gallen X.Y. wegen Gehilfenschaft zum Vergehen gegen das Bundesgesetz über explosionsgefährliche Stoffe zu einer bedingten Geldstrafe von 30 Tagessätzen zu Fr. 20.-- unter Ansetzung einer Probezeit von zwei Jahren (vi-act. 5, Beilage 1).

c. X.Y. erhob Einsprache gegen den Strafbefehl. Die Einzelrichterin des Kreisgerichts St. Gallen erkannte in ihrem Entscheid vom 12. Dezember 2013 auf Begünstigung und reduzierte die bedingte Geldstrafe auf 6 Tagessätze à Fr. 20.--. Zur Begründung führte



sie an, das Sprengstoffdelikt sei bereits beendet gewesen, als X.Y. in das Geschehen eingegriffen habe. Das nachfolgende Entmummen des Täters sei von diesem Delikt nicht erfasst, weshalb X.Y. keine Gehilfenschaft mehr leisten können. Durch das bewusste Hochhalten der Fahne habe er dem Pyro-Zünder indes ermöglicht, sich zu entmummen und unerkant in der Menge zu verschwinden. Er habe verhindert, dass gegen diesen ein Strafverfahren eröffnet werde und sich daher der Begünstigung schuldig gemacht (zum Ganzen vgl. vi-act. 14). Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig.

B. Bereits am 28. Oktober 2013 hatte die Stadtpolizei St. Gallen gegen X.Y. ein Rayonverbot mit Geltung vom 5. November 2013 bis und mit 3. November 2014 verhängt. Dabei wurde ihm der Aufenthalt anlässlich von Sportveranstaltungen in der AFG-Arena St. Gallen, von Fussballspielen der ersten Mannschaft des SC Brühl St. Gallen im Paul-Grüniger-Stadion, St. Gallen, sowie von Fussballspielen des FC St. Gallen U21 im Stadion Espenmoos, St. Gallen, in den gemäss Planbeilagen A, B und C bezeichneten Gebieten während des Zeitraums von vier Stunden vor bis vier Stunden nach einer Veranstaltung verboten. Zur Begründung verwies die Stadtpolizei auf das Verhalten von X.Y. am 1. September 2013. Er habe sich nachweislich an Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen beteiligt, weshalb der Erlass eines einjährigen Rayonverbots angezeigt sei (vi-act. 3, Beilage 2).

C. Dagegen erhob X.Y. mit Eingabe seiner Rechtsvertreterin vom 12. November 2013 Rekurs beim Sicherheits- und Justizdepartement. Er liess beantragen, das Rayonverbot sei aufzuheben und dem Rechtsmittel sei aufschiebende Wirkung zu erteilen (vi-act. 1). Mit Zwischenentscheid vom 13. Januar 2014 wies die Rekursinstanz das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung ab (vi-act. 9). Nachdem die Rechtsvertreterin den Rekurs am 14. Februar 2014 materiell begründet hatte (vi-act. 14), wies das Sicherheits- und Justizdepartement das Rechtsmittel auch in der Hauptsache ab (Entscheid vom 16. Juni 2014; act. 2).

D. Mit Eingabe vom 1. Juli 2014 (act. 1) und deren Ergänzung vom 1. September 2014 (act. 7) liess X.Y. (Beschwerdeführer) gegen den Rekursentscheid Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben mit den Anträgen, der angefochtene Entscheid sei kosten- und entschädigungspflichtig aufzuheben und auf die Anordnung eines Rayonverbots sei zu verzichten



St.Galler Gerichte

Das Sicherheits- und Justizdepartement (Vorinstanz) beantragte am 16. September 2014 Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verwies es auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid (act. 9)

Auf die Darlegungen des Beschwerdeführers und auf den angefochtenen Entscheid wird - soweit wesentlich - in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1; VRP). Der Beschwerdeführer ist zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 i.V.m. Art. 45 Abs. 1 VRP). Zwar ist sein aktuelles schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Entscheids bzw. der erstinstanzlichen Verfügung dahingefallen, weil das umstrittene Rayonverbot am 3. November 2014 abgelaufen ist und der allenfalls zu Unrecht erlittene Nachteil nicht mehr beseitigt werden kann. Vom Erfordernis des aktuellen schutzwürdigen Interesses ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ausnahmsweise abzugehen, wenn sich die mit der Beschwerde aufgeworfenen grundsätzlichen Fragen unter ähnlichen Umständen wieder stellen können, ohne dass im Einzelfall rechtzeitig eine richterliche Prüfung möglich wäre, und deren Beantwortung im öffentlichen Interesse liegt (BGE 138 II 42 E. 1.3 und 137 I 23 E. 1.3.1 mit Hinweisen). Dies ist hier der Fall. Nach dem Grundsatz «Einheit des Verfahrens» dürfen die kantonalen Instanzen die Rechtsmittellegitimation nicht strenger handhaben als das Bundesgericht (vgl. Art. 111 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes, SR 173.110; BGG), weshalb diese Rechtsprechung auch für das verwaltungsgerichtliche Verfahren massgebend ist.

Die Beschwerde vom 1. Juli 2014 und deren Ergänzung vom 1. September 2014 entsprechen in zeitlicher, formaler und inhaltlicher Hinsicht den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 i.V.m. Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2.



2.1. Die gesetzliche Grundlage des Rayonverbots findet sich im Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (sGS 451.51; Konkordat). Art. 4 Abs. 1 Konkordat lautet wie folgt

«Einer Person, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt hat, kann der Aufenthalt in einem genau umschriebenen Gebiet im Umfeld von Sportveranstaltungen (Rayon) zu bestimmten Zeiten verboten werden. Die zuständige kantonale Behörde bestimmt, für welche Rayons das Verbot gilt.»

Art. 2 Abs. 1 Konkordat enthält einen nicht abschliessenden Katalog von Delikten, die als «Gewalttätigkeiten» bzw. «gewalttätiges Verhalten» im Sinne des Konkordats gelten (BGE 140 I 2 E. 8; VerwGE B 2012/224 vom 11. Dezember 2012 E. 3.2, www.gerichte.sg.ch). Neben diesen Katalogtaten gilt auch «die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch das Mitführen oder Verwenden von Waffen, Sprengmitteln, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen an Sportstätten, in deren Umgebung sowie auf dem An- und Rückreiseweg» als Gewalttätigkeit bzw. gewalttätiges Verhalten (Art. 2 Abs. 2 Konkordat). Zwischen den Gewalttätigkeiten und der Sportveranstaltung wird ein zeitlicher Zusammenhang vorausgesetzt. Dieser ist gegeben, wenn die Vorkommnisse vor, während oder im Nachgang zu einer Sportveranstaltung stattfanden (Art. 2 Abs. 1 Konkordat). Als Nachweis für gewalttätiges Verhalten gelten u.a. entsprechende Gerichtsurteile oder polizeiliche Anzeigen (Art. 3 Abs. 1 lit. a Konkordat). Die beiden letzten Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall offensichtlich erfüllt und werden vom Beschwerdeführer nicht bestritten.

2.2. Demgegenüber bestreitet der Beschwerdeführer, dass es sich beim ihm zur Last gelegten Verhalten um «Gewalttätigkeiten» bzw. «gewalttätiges Verhalten» gehandelt habe. Deshalb sei das Rayonverbot nicht gesetzmässig. Er bringt vor, als gewalttätiges Verhalten bzw. Gewalttätigkeit im Sinne des Konkordats gelte nur die Begehung oder die Anstiftung zu einer der Katalogtaten von Art. 2 Konkordat. Art. 4 Konkordat setze für die Anordnung eines Rayonverbots die nachweisliche «Beteiligung» an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen im obgenannten Sinn, d.h. als Begehung oder Anstiftung voraus, worunter die ihm anfänglich zur Last gelegte



Gehilfenschaft (zu einem Sprengstoffdelikt) nicht falle. Hinsichtlich pyrotechnischer Gegenstände sei ohnehin nur das Mitführen oder der Gebrauch derselben erfasst, allenfalls noch die Anstiftung hierzu. Noch klarer präsentiere sich die Rechtslage, wenn sich der Fussballfan - wie im vorliegenden Fall - der Begünstigung strafbar gemacht habe. Dieses Delikt sei nicht im Katalog enthalten und falle gar nicht unter das Konkordat.

2.2.1. 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 (BGE 140 I 2 E. 5.1). Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen soll frühzeitig erkannt und bekämpft werden. Die präventiven Massnahmen sind auf Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit durch Gewalttaten unterschiedlichster Art ausgerichtet. Zwar wird für die Definition des «gewalttätigen Verhaltens», das Massnahmen nach dem Konkordat nach sich ziehen kann, an Straftatbestände angeknüpft und für den Nachweis der Gefahr von Gewalttaten u.a. auf entsprechende Gerichtsurteile und Anzeigen abgestellt (Art. 2 und 3 des Konkordats). Das führt indessen nicht dazu, dass die Massnahmen des Konkordats insgesamt dem Strafrecht zuzuordnen wären. Sie weisen grundsätzlich keinen pönalen Charakter auf, werden nicht als Bestrafung wegen der Erfüllung von Straftatbeständen ausgesprochen und bezwecken nicht die Besserung der betroffenen Person (BGE 137 I 31 E. 4.3 f.). An dieser Auffassung hat das Bundesgericht trotz verbreiteter Kritik festgehalten (vgl. BGE 140 I 2 E. 6 mit Hinweisen). Gegen diesen jüngsten Entscheid ist im Schrifttum erneut opponiert worden (vgl. z.B. B. Meier, Hooligankonkordat: präventive Verpackung, repressive Wirkung, in: AJP 2014, S. 668 ff.), was jedoch an der überzeugenden bundesgerichtlichen Beurteilung nichts ändert.

2.2.2. An Intensität und Folgen des «gewalttätigen Verhaltens» hat der Gesetzgeber keine hohen Anforderungen gestellt (VerwGE B 2012/224 vom 11. Dezember 2012 E. 3.2, www.gerichte.sg.ch). «Gewalttätig» verhält sich nach Art. 2 Abs. 1 Konkordat beispielsweise, wer Behörden oder Beamte an einer Amtshandlung hindert (lit. j), Tötlichkeiten begeht (vgl. lit. a), sich der Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte schuldig macht (lit. i) oder zu diesen Delikten anstiftet. Die Aufzählung der



Delikte ist - wie bereits in Erw. 2.1 ausgeführt - nicht abschliessend. Der Einwand des Beschwerdeführers, wonach die von ihm begangene Begünstigung per se keine Anlasstat für eine Massnahme nach dem Konkordat sein könne, ist deshalb nicht stichhaltig. Dies gilt umso mehr, als die vom Konkordat ausdrücklich erfasste Hinderung einer Amtshandlung (lit. j) und die Begünstigung in nur leicht unterschiedlicher Ausprägung das gleiche Rechtsgut schützen, nämlich das Funktionieren staatlicher Organe (Delnon/Rüdy, in: Niggli/Wiprächtiger [Hrsg.], Basler Kommentar Strafrecht II, 3. Aufl., Basel 2013, N 38 zu Art. 305 StGB). Das Konkordat will u.a. verhindern, dass in den Fanspektoren rechtsfreie Räume entstehen. Deshalb ist dem Schutz dieses Rechtsgutes besonderes Gewicht zu verleihen.

2.2.3. Strafrechtlich relevantes Verhalten dient zwar als Anknüpfungspunkt für die Definition des gewalttätigen Verhaltens und die Ergreifung von Massnahmen nach dem Konkordat. Indessen ist das Konkordat einzig auf Vorbeugung gegen Gewalt ausgerichtet. Die konkreten Massnahmen sind nicht als Bestrafung für erfolgtes gewalttätiges Verhalten ausgestaltet, sondern als notwendige Massnahmen zur Verhinderung künftiger Gewalttaten (BGE 140 I 2 E. 6.3). Wie die Vorinstanz zu Recht ausgeführt hat, ist letztlich nicht die Erfüllung eines bestimmten Straftatbestandes gesetzliche Voraussetzung für die Anordnung einer Massnahme nach dem Konkordat, sondern ein (deliktisches) Verhalten, das nach seiner Art geeignet ist, die Sicherheit künftiger Sportveranstaltungen als gefährdet erscheinen zu lassen (vgl. Erw. 2.b.aa. des angefochtenen Entscheids). Der Grund für eine Massnahme nach dem Konkordat kann selbst durch eine blosser Übertretung gesetzt werden (vgl. Erw. 2.2.2. hiervor).

2.2.4. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers erreicht sein Vergehen die für eine Massnahme nach dem Konkordat vorausgesetzte Schwere. Die Zündung von pyrotechnischen Gegenständen stellt eine deutliche Gefahr für die Zuschauer dar (BGER 1C_370/2013 vom 14. Oktober 2013 E. 4.2, in: ZBI 115/2014, S. 385 ff.). Mit seinem Tun hielt der Beschwerdeführer diese Gefahr für künftige Veranstaltungen aufrecht. Entgegen seiner Darlegung (act. 7, S. 7) kannte er die Bedeutung seines Handelns im Gesamtrahmen der Pyro-Aktion genau. Nach der überzeugenden Beweiswürdigung der Strafrichterin hat er die kleine Fahne während der Pyro-Aktion bewusst von einem anderen Fan übernommen, nachdem er seinen Fokus schon zuvor auf das Geschehen unter der grossen Fahne gerichtet hatte. Aus der Tatsache, dass



nur wenige Meter neben ihm ein Pyro abgebrannt worden war und der Beschwerdeführer - wie er in der Strafuntersuchung eingeräumt hat - wusste, dass die Pyro-Zünder seit geraumer Zeit den Sichtschutz von Fahnen zur Ver- und Entmummung missbrauchen würden, kann ohne weiteres geschlossen werden, dass er wusste, was sich nach Abbrennen des Pyros unter der grossen Fahne abspielen würde. Nach den Feststellungen der Strafrichterin hat der Beschwerdeführer die kleine Fahne bewusst hochgehalten, um die Sicht auf den vorher maskierten Pyro-Zünder zu verdecken. Dem Beschwerdeführer war zudem die Überwachung des Heimsektors und das konsequente Vorgehen der Strafbehörden gegen Pyro-Zünder bekannt (vgl. dazu vi-act. 17, S. 8). Durch sein Vorgehen hat er die strafrechtliche Verfolgung des Pyro-Zünders vorsätzlich und erfolgreich verhindert und somit die Gefährdung der Sicherheit künftiger Sportveranstaltungen mit aufrecht erhalten. Das Rayonverbot erweist sich als gesetzmässig.

2.3. Das umstrittene Rayonverbot schränkt die Bewegungsfreiheit des Beschwerdeführers ein (vgl. Art. 10 Abs. 2 der Bundesverfassung; SR 101; BV). Grundrechtseingriffe müssen auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen (vgl. Erw. 2.2. hiervor) und die Voraussetzungen des öffentlichen Interesses und des Verhältnismässigkeitsprinzips erfüllen (Art. 36 Abs. 1-3 BV). 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 (BGer 1C_370/2013 vom 14. Oktober 2013 E. 5.1, in: ZBI 115/2014, S. 385 ff., mit Hinweis auf BGE 137 I 31 E. 7.5.3; 136 I 87 E. 3.2 und 133 I 77 E. 4.1).

2.3.1. 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). Dieses Ziel bildet zweifellos ein gewichtiges öffentliches Interesse.



2.3.2. Der Beschwerdeführer bringt vor, er sei sich seines strafrechtlich relevanten Verhaltens nicht bewusst gewesen und werde sich in Zukunft von solchen Fahnenaktionen fernhalten. Das Rayonverbot sei angesichts dessen nicht notwendig, da von ihm keine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit mehr ausgehe. Ferner sei sein Verhalten nicht ausschlaggebend für die Pyro-Aktion gewesen. Deshalb sei das Rayonverbot eine unverhältnismässige Massnahme.

2.3.3. Dass der Beschwerdeführer behauptet, er habe nicht um die Strafbarkeit seines Verhaltens gewusst und sich nur in untergeordnetem Umfang an der Pyro-Aktion beteiligt, ist nicht von Belang. Die Ergebnisse des Strafverfahrens veranlassen ohne Weiteres zur Annahme, dass er sich weiter in ähnlicher Weise an Gewalttätigkeiten beteiligt hätte. Dass er am 1. September 2013 erst ins Geschehen eingegriffen hat, nachdem der Pyro bereits abgebrannt war und sich deshalb lediglich der Begünstigung, nicht aber der Gehilfenschaft zu einem Sprengstoffdelikt schuldig gemacht hat, erscheint rein zufällig und ist für die Beurteilung seines künftigen Verhaltens an Fussballveranstaltungen nicht entscheidend. Zu Ungunsten des Beschwerdeführers fällt zudem ins Gewicht, dass bei ihm zu Hause bengalische Fackeln und Sturmhauben gefunden worden sind und diese Gegenstände mit überwiegender Wahrscheinlichkeit zur Verwendung im Fussballstadion gedacht waren. Ein Rayonverbot ist zweifellos geeignet, ihn vor weiterer Beteiligung an Gewalttätigkeiten abzuhalten. Im Vergleich zum privaten Interesse des Beschwerdeführers, den Heimspielen in St. Gallen beizuwohnen, überwiegt das gewichtige öffentliche Interesse an der Verhinderung von Gewalttätigkeiten anlässlich dieser Sportveranstaltungen. Das einjährige Rayonverbot ist zeitlich und räumlich begrenzt. Es liegt im unteren Rahmen der bis zu dreijährigen Dauer, weshalb es auch in zeitlicher Hinsicht dem Gefährdungspotenzial des Beschwerdeführers angemessen und ihm zuzumuten ist. Eine geeignete mildere Massnahme ist nicht ersichtlich.

2.4. (...).

3. (...).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.



2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 1'500.-- bezahlt der Beschwerdeführer unter Verrechnung des Kostenvorschusses von gleicher Höhe.
3. Das Begehren des Beschwerdeführers um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Wehrle