



Fall-Nr.:	B 2019/54
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	02.08.2019
Entscheiddatum:	04.07.2019

Entscheid Verwaltungsgericht, 04.07.2019

Rayonverbot; Art. 2 und 4 des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Am Heimspiel des FC St. Gallen gegen den FC Basel spuckte eine verummte Person während des Einlasses in den Gästesektor unmittelbar vor dem Passieren des inneren Drehkreuzes wiederholt gegen einen zivil gekleideten Polizisten und verschwand anschliessend umgehend durch das Drehkreuz. Kurz darauf wurde der Polizist von mehreren Fussballfans aus dem Gästesektor heraus von zwei Seiten mit drei langen Kunststoffstangen angegriffen. Es liegen genügend und plausible Anhaltspunkte vor, dass die Beschwerdeführerin die Urheberin der Spuckattacke ist und der anschliessende Angriff mit den Kunststoffstangen auf dieses Verhalten zurückzuführen ist. Umstände, die Zweifel an diesem Verdacht erwecken würden, brachte die Beschwerdeführerin nicht vor. Ein zweijähriges Rayonverbot ist jedoch unverhältnismässig. Das Verbot, wonach der Beschwerdeführerin der Aufenthalt anlässlich von Fussballspielen der 1. Mannschaft des FC Basel in einem Ort der Schweiz (ausgenommen Orte in den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt) in den festgelegten örtlichen Rayons, in denen sich das betreffende Stadion bzw. die betreffende Spielstätte oder ein Bahnhof befindet, während des Zeitraums von vier Stunden vor bis vier Stunden nach einem Fussballspiel verboten ist, ist entsprechend auf die Dauer von einem Jahr zu beschränken (Verwaltungsgericht, B 2019/54).

Entscheid vom 4. Juli 2019

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Zogg;
Gerichtsschreiberin Blanc Gähwiler

Verfahrensbeteiligte



St.Galler Gerichte

X.__,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch MLaw Gioele Ballarino, Borer Bertossa Advokaten, Blumenrain 20,
Postfach 1228, 4001 Basel,

gegen

Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St. Gallen,

Oberer Graben 32, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

Gegenstand

Rayonverbot

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Am Heimspiel des FC St. Gallen gegen den FC Basel vom 6. Mai 2018 spuckte eine verummte Person während des Einlasses in den Gästesektor unmittelbar vor dem Passieren des inneren Drehkreuzes wiederholt gegen einen zivil gekleideten Polizisten und verschwand anschliessend umgehend durch das Drehkreuz. Kurz darauf wurde der Polizist von mehreren Fussballfans aus dem Gästesektor heraus von zwei Seiten mit drei langen Kunststoffstangen angegriffen (vgl. act. 8/7/3, USB-Stick). Der betroffene Polizist identifizierte X.___ als die spuckende Person (vgl. act. 8/7/4) und erstattete am 27. Juni 2018 Strafanzeige gegen sie wegen Tötlichkeiten (act. 8/7/2). X.___ wurde am 10. Juli 2018 als beschuldigte Person zu den Anschuldigungen einvernommen. Dabei machte sie von ihrem Aussageverweigerungsrecht Gebrauch, unter anderem auch bezüglich der Frage, ob sie am Spiel anwesend gewesen sei (act. 8/7/6). Mit Strafbefehl vom 16. Januar 2019 sprach das Untersuchungsamt St. Gallen X.___ wegen der Spuckattacke vom 6. Mai 2018 der Beschimpfung schuldig



St.Galler Gerichte

und bestrafte sie mit einer Geldstrafe von zwanzig Tagessätzen zu je CHF 100, bedingt aufgeschoben bei einer Probezeit von zwei Jahren, und mit einer Busse von CHF 400 (act. 3/3). Dagegen erhob X.__ Einsprache (act. 3/4); das entsprechende Strafverfahren ist derzeit noch pendent.

B. Bereits am 30. Oktober 2018 hatte die Stadtpolizei St. Gallen gegen X.__ ein Rayonverbot mit Geltung vom 7. November 2018 bis und mit 3. November 2020 verhängt. Dabei wurde ihr der Aufenthalt anlässlich von Fussballspielen der 1. Mannschaft des FC Basel in einem Ort der Schweiz (ausgenommen Orte in den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt) in den festgelegten örtlichen Rayons, in denen sich das betreffende Stadion bzw. die betreffende Spielstätte oder ein Bahnhof befindet, während des Zeitraums von vier Stunden vor bis vier Stunden nach einem Fussballspiel verboten (act. 8/4/7). Dagegen erhob X.__ Rekurs beim Sicherheits- und Justizdepartment des Kantons St. Gallen, welches mit Entscheid vom 27. Februar 2019 das Rechtsmittel abwies (act. 2).

C. X.__ (Beschwerdeführerin) erhob gegen den Entscheid des Sicherheits- und Justizdepartments (Vorinstanz) vom 27. Februar 2019 mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 8. März 2019 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie beantragte, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei der angefochtene Entscheid und demgemäss das Rayonverbot gegen die Beschwerdeführerin aufzuheben. Zudem sei ihr auch für das vorinstanzliche Verfahren eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (act. 1). Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 15. April 2019 die Abweisung der Beschwerde und verwies zur Begründung auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid (act. 7). Dazu nahm die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 15. Mai 2019 Stellung (act. 10). Die Vorinstanz verzichtete am 28. Mai 2019 auf eine weitere Stellungnahme (act. 12).

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten und die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:



1. (...)

2. Die Beschwerdeführerin wendet zunächst ein, die Videoaufnahmen seien unverwertbar und daher aus den Akten zu entfernen (act. 10).

2.1. Die Frage, welche Beweismittel zulässig sind und wie das Gericht den relevanten Sachverhalt feststellt, fällt in den Bereich des Verwaltungsrechts, welches grundsätzlich durch das kantonale Recht geregelt wird. Gemäss Art. 12 Abs. 1 VRP ermittelt die Behörde oder das von ihr beauftragte Verwaltungsorgan den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen durch Befragen von Beteiligten, Auskunftspersonen und Zeugen, durch Beizug von Urkunden, Amtsberichten und Sachverständigen, durch Augenschein sowie auf andere geeignete Weise. Das öffentliche Prozessrecht enthält im Gegensatz zum Strafprozessrecht keine explizite Norm zur Verwertbarkeit rechtswidrig erhobener Beweismittel. Beim Vorliegen wichtiger öffentlicher Interessen spricht sich die herrschende Lehre jedoch für deren Verwertbarkeit aus, unter der Voraussetzung, dass der Kerngehalt von Grundrechten nicht beeinträchtigt wird. Wenn die rechtswidrig erlangten Beweise im Prozess auf zulässige Weise hätten beigebracht werden können, ist ebenfalls eine Abwägung der vorliegenden Interessen vorzunehmen. Diese Ansicht stimmt mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung überein (BGE 139 II 95 E. 3.1, in: Pra102 [2013] Nr. 83 mit weiteren Hinweisen; 120 V 435 E. 3b; vgl. auch B. Waldmann, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], VwVG-Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016, N 19 zu Art. 19 VwVG).

2.2. Soweit sich die Beschwerdeführerin auf das Reglement über die Videoüberwachung im Umfeld der Arena St. Gallen (sRS 412.5) beruft, ist ihr zunächst entgegenzuhalten, dass vom Reglement lediglich der Videoeinsatz im Umfeld des Stadions erfasst wird, nicht aber derjenige im Eingangsbereich bzw. im Innern des Stadions. Innerhalb der Arena St. Gallen gelten für den Veranstalter die Bestimmungen der Swiss Football League (SFL): Das entsprechende Sicherheitsreglement verlangt zwecks Beweismittelsicherung denn auch fest installierte oder mobile Videokameras, wobei die Bildauswertungen zwecks Täteridentifikation der Polizei zu übergeben sind (vgl. Vorlage Stadtparlament Nr. 3293 vom 3. Juli 2007 Ziff. 1.1; Art. 10 lit. j des Sicherheitsreglements der SFL, www.sfl.ch/sfl/reglementedokumente). Unter diesen



Umständen ist nicht weiter zu prüfen, ob vorliegend das Videomaterial rechtswidrig erlangt wurde, da dieses auf zulässige Weise hätte beigebracht werden können. Schliesslich dient das Rayonverbot präventiv der Gefahrenabwehr und damit der öffentlichen Sicherheit. Zweck des Konkordats ist das rasche und effiziente Vorgehen gegen gewaltbereite Personen und deren Fernhaltung von Sportanlässen (vgl. BGer 1C_88/2011 vom 15. Juni 2011 E. 3.5; vgl. auch die zutreffenden Ausführungen in E. 2b/aa des angefochtenen Entscheids). Damit liegen wichtige öffentliche Interessen vor, welche die Verwertung selbst rechtswidrig erlangter Beweismittel rechtfertigen würden.

2.3. Zusammengefasst ergibt sich, dass im vorliegenden Verfahren auf das vorhandene Videomaterial abgestellt werden darf.

3. Die rechtliche Grundlage für das Rayonverbot findet sich im Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (sGS 451.51, nachfolgend: Konkordat), welches seit dem 1. Januar 2010 im Kanton St. Gallen in Kraft ist. Voraussetzung für ein Rayonverbot ist gemäss Art. 4 Abs. 1 des Konkordats, dass sich eine Person anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt hat. Umstritten ist vorliegend, ob es sich bei der Spuckattacke auf den Polizisten beim Einlass in den Gästesektor anlässlich des Heimspiels des FC St. Gallen vom 6. Mai 2018 und dem anschliessenden Angriff mit Kunststoffstangen auf nämlichen Polizisten um Gewalttätigkeiten im Sinn der Konkordatsbestimmungen handelte (nachfolgend E. 3.1) und ob diese Gewalttätigkeiten der Beschwerdeführerin nachgewiesen bzw. zugerechnet werden können (nachfolgend E. 3.2). Zu Recht nicht bestritten ist, dass zwischen den Vorkommnissen und der Sportveranstaltung ein zeitlicher Zusammenhang gegeben ist.

3.1.

3.1.1. Art. 2 Abs. 1 des Konkordats enthält einen nicht abschliessenden Katalog von Delikten, die als "Gewalttätigkeiten" bzw. "gewalttätiges Verhalten" im Sinne des Konkordats gelten (VerwGE B 2014/138 vom 11. November 2014 E. 2.1, in: GVP 2014 Nr. 6 und www.gerichte.sg.ch; BGE 140 I 2 E. 8). 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 Sportgros-sanlässen 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 (VerwGE B 2014/138 E. 2.2.1, a.a.O.; BGE 137 I 31 E. 4.3 f.).

3.1.2. Das Anspucken einer Person, insbesondere in deren Gesicht, stellt eine auf den Körper gerichtete Aggression dar, die massiven Ekel hervorruft. Das Spucken auf die blosse Haut eines anderen Menschen bewirkt eine zumindest vorübergehende Beeinträchtigung der körperlichen Integrität des Opfers. Es handelt sich weder um eine übliche noch um eine gesellschaftlich geduldete physische Einwirkung auf einen anderen Menschen. Vielmehr überschreitet der Spuckende das Mass an gesellschaftlich Toleriertem bei weitem. Das Spucken ins Gesicht ist zudem als besonders ekelregend zu beurteilen und geeignet, beim Bespuckten ein deutliches Missbehagen zu verursachen (BGer 6B_883/2018 vom 18. Dezember 2018 E. 1.3). Eine Spuckattacke auf den bekleideten Oberkörper dürfte dagegen ein weniger deutliches Ekelgefühl bzw. Missbehagen auslösen als eine solche auf die blosse Haut.

3.1.3. Aus dem Videomaterial geht hervor, dass die erste Spuckattacke den Polizisten zunächst verfehlte. Beim zweiten Versuch holte die spuckende Person weiter aus und trat näher an den Polizisten heran. Die Person ging dabei offensichtlich gezielt vor. Beim ersten Versuch wurde der Polizist entweder nicht oder lediglich am bekleideten Oberkörper getroffen. Beim zweiten Angriff traf die Spucke sodann die blosse Haut des linken Arms des Polizisten; gemäss Wahrnehmungsbericht vom 18. Juni 2018 spürte



der Polizist auch Spucke an der linken Wange (vgl. act. 8/7/4). Gründe, an der Richtigkeit dieser Wahrnehmung zu zweifeln, sind nicht ersichtlich (dazu auch nachfolgend E. 3.2). Dem Gesichtsausdruck des Polizisten ist entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin ausserdem deutlich zu entnehmen, dass etwas vorgefallen sein muss, das ihm missfällt. Aus dem Videomaterial geht dabei eindeutig hervor, dass die Ursache in der Spuckattacke liegen muss, da sich der Polizist nach dem Treffer umgehend in die Richtung der spuckenden Person umdreht. Im Übrigen ist eine andere rechtliche Würdigung durch ein Verwaltungsgericht eines anderen Kantons für das Verwaltungsgericht St. Gallen nicht massgebend. Zu berücksichtigen ist indes immerhin, dass bei dem von der Beschwerdeführerin zitierten Entscheid des Verwaltungsgerichts Zürich der Polizist am bekleideten Oberkörper getroffen wurde und der Beschuldigte in der polizeilichen Befragung angab, er habe den Polizisten "nicht direkt treffen wollen" (VerwGE ZH VB.2017.00016 vom 15. März 2017 E. 5.1 f.).

Nicht zu beanstanden ist sodann die Schlussfolgerung der Vorinstanz, wonach die Spuckattacke geeignet war, zu einer Eskalation der Situation zu führen: So unterhielt sich die Person vor der Spuckattacke mit anderen Fans des FC Basel, welche unter anderem Kunststoffstangen bei sich hatten, und zeigte mit dem Finger auf den Polizisten (USB Stick, Video ID_180506_001_02.mp4, Uhrzeit 16:20:26). Kurz nachdem die Personen mit den Kunststoffstangen das innere Drehkreuz ebenfalls passiert hatten, wurde der Polizist vom Gästesektor her mit entsprechenden Stangen angegriffen. Dass es sich bei Letzterem um Gewalttätigkeiten im Sinn der Konkordatsbestimmungen handelte, liegt dabei auf der Hand und es ist nicht näher darauf einzugehen.

3.2.

3.2.1. Der Begriff "nachweislich" in Art. 4 des Konkordats ist in Zusammenhang mit Art. 3 des Konkordats zu verstehen, in welchem der Nachweis gewalttätigen Verhaltens umschrieben wird. Neben Gerichtsurteilen werden etwa polizeiliche Anzeigen (lit. a) sowie glaubwürdige Aussagen und Bildaufnahmen der Polizei genannt (lit. b). Dem präventiven Charakter des Rayonverbots entsprechend sind an das Beweismass bewusst nicht hohe 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 Sportveranstaltungen wurden gezielt als verwaltungsrechtliche, nicht als strafrechtliche Massnahmen konzipiert. Bezweckt wird, dass durch die Anordnung präventiver Massnahmen als gewalttätig bekannten Personen die Gelegenheit zur Ausübung von Gewalt genommen wird, indem sie von Sportanlässen ferngehalten werden. Durch das Rayonverbot soll eine Person nicht etwa für ein vorgängiges Verhalten bestraft werden, sondern es soll durch die präventive Anordnung der Fernhaltungsmassnahme die öffentliche Sicherheit geschützt werden, indem der betreffenden Person verboten wird, sich im Umfeld von Sportveranstaltungen aufzuhalten. Dem Rayonverbot ist dem Gesagten nach kein Strafcharakter eigen, weshalb die Unschuldsvermutung nicht gilt (vgl. VerwGE B 2012/225 vom 11. Dezember 2012 E. 3.4, www.gerichte.sg.ch; BGer 1C_88/2011 vom 15. Juni 2011 E. 3.5; VerwGE ZH VB.2008.00237 vom 19. Juni 2008 E. 4.3 f.; Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit [BWIS] vom 17. August 2005, BBl 2005 5629 zu Art. 24b [Art. 24b BWIS wurde am 1.1.2010 abgelöst durch Art. 4 des Konkordats]).

3.2.2. Bei der Strafanzeige gegen die Beschwerdeführerin handelt es sich um einen Nachweis gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. a des Konkordats. Weiter ist bei polizeilichen Aussagen sowie Bildmaterial der Polizei der verlangte Nachweis im Sinn von Art. 3 Abs. 1 lit. b des Konkordats bereits bei Glaubwürdigkeit erbracht. Für die richterliche Überzeugung genügt in diesem Zusammenhang, dass sich die behauptete Tatsache so zugetragen hat, ihr Eintritt sich mithin als plausibel erweist. Vorliegend liegen Videoaufnahmen zweier Kameras vom Eingangsbereich des Gästesektors vor. Die Bildaufnahmen sollen dabei die Beschwerdeführerin beim Betreten des Eingangsbereichs zeigen (Uhrzeit ab 16:19:55), wobei unbestrittenermassen dieselbe Person anschliessend den Polizisten bespuckt hat (Uhrzeit ab 16:20:35; USB Stick, Video ID_180506_001_02.mp4). In der Rekursvernehmlassung vom 18. Januar 2018 [recte: 2019] an die Vorinstanz hielt der Polizeikommandant sodann fest, dass der betroffene Polizist am 6. Mai 2018 als Szenenkenner eingesetzt war. In dieser Funktion verfüge er über langjährige Erfahrung und das damit verbundene Wissen erstreckte sich



St.Galler Gerichte

nicht allein auf die (Ultras-)Fanszene des FC St. Gallen, sondern auch auf die einschlägig bekannten Szenen anderer Fussballclubs, insbesondere auch jener, mit denen sich der FC St. Gallen regelmässig messe. Weibliche Angehörige der jeweiligen Fanszenen würden dabei, weil deutlich in der Minderheit, erst recht auffallen. Der betroffene Polizist habe dabei die Beschwerdeführerin zweifelsfrei identifiziert (vgl. act. 8/10 S. 2). Unter Berücksichtigung des vorhandenen Bild- und Videomaterials sieht das Verwaltungsgericht keinen Grund, die Richtigkeit dieser Aussage in Zweifel zu ziehen. Im Übrigen ist dem Videomaterial zu entnehmen, dass die Beschwerdeführerin nach dem Passieren des inneren Drehkreuzes zunächst geradeaus und anschliessend nach rechts wendend wieder in Richtung Drehkreuz geht (USB Stick, Video ID_180506_001_02.mp4, Uhrzeit ab 16:20:45). Ob sie selbst aktiv am Angriff mit den Kunststoffstangen beteiligt war, kann dem Videomaterial dagegen nicht entnommen werden. In Übereinstimmung mit den vorinstanzlichen Erwägungen ist jedoch davon auszugehen, dass das Verhalten der Beschwerdeführerin zum Angriff mit den Kunststoffstangen geführt hat (vgl. vorstehend E. 3.1.2).

3.2.3. Die Beschwerdeführerin übersieht, dass das Rayonverbot polizeilicher Natur ist und der Gefahrenabwehr dient; mit ihm geht kein strafrechtlicher Vorwurf einher. Im Gegensatz zum Strafverfahren, in dem die Unschuldsvermutung gilt, die Strafbarkeit einer Handlung oder Unterlassung durch den Staat zudem schlüssig nachzuweisen ist und sich die beschuldigte Person auf das Aussageverweigerungsrecht berufen kann, liegt es im Administrativverfahren grundsätzlich an der Verfügungsadressatin gegen sie bestehende Verdachtsmomente konkret zu widerlegen oder zumindest zu entkräften. Es kann von ihr erwartet werden, dass sie sich substantiiert äussert, wieso der gegen sie bestehende Verdacht des gewalttätigen Verhaltens ungerechtfertigt sei (vgl. VerwGE B 2012/225 E. 3.4.5, a.a.O.). Die Beschwerdeführerin liess es vorliegend dabei bewenden, den Verdacht gegen sie pauschal zu bestreiten. Anlässlich der polizeilichen Befragung machte sie von ihrem Aussageverweigerungsrecht Gebrauch; selbst die Frage, ob sie das Spiel vom 6. Mai 2018 besucht habe, wollte sie nicht beantworten. Jede Frage beantwortete sie mit "Keine Aussagen" (vgl. act. 8/7/6). Damit gelang es ihr nicht, die glaubhaften Aussagen des betroffenen Polizisten und die Bild- und Videoaufnahmen des Stadions zu entkräften.



3.3. Zusammenfassend gibt es aufgrund der vorliegenden Akten genügend und plausible Anhaltspunkte, dass die Beschwerdeführerin die Urheberin der Spuckattacke ist und der anschliessende Angriff mit den Kunststoffstangen auf dieses Verhalten zurückzuführen ist. Umstände, die Zweifel an diesem Verdacht erwecken würden, brachte die Beschwerdeführerin nicht vor. Sie hat sich damit im Sinn von Art. 3 Abs. 1 des Konkordats an Gewalttätigkeiten gegen einen Polizisten beteiligt.

4. Zu prüfen bleibt, ob die Massnahme des Rayonverbots verhältnismässig ist.

4.1. Das umstrittene Rayonverbot schränkt die Bewegungsfreiheit der Beschwerdeführerin ein (vgl. Art. 10 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, BV). Grundrechtseingriffe müssen auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen 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 (VerwGE B 2014/138, a.a.O. E. 2.3 mit Hinweisen).

4.2. Mit dem Konkordat besteht eine genügende gesetzliche Grundlage, um ein Rayonverbot auszusprechen. Rayonverbote sind zudem 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.

4.3. Die Vorinstanz erkennt zu Recht, dass im Polizeirecht der Verhältnismässigkeit besonderes Gewicht zukommt. Im Vergleich zum privaten Interesse der Beschwerdeführerin, den Spielen des FC Basel ausserhalb der Kantone Basel-Stadt



und Basel-Landschaft beizuwohnen, überwiegt das gewichtige öffentliche Interesse an der Verhinderung von Gewalttätigkeiten anlässlich dieser Sportveranstaltungen. Zu berücksichtigten ist jedoch, dass die Beschwerdeführerin bisher unauffällig war. Ihr Verhalten ist zwar nicht zu tolerieren und ist strafrechtlich relevant, wiegt aber nicht derart schwer, dass ein zweijähriges Verbot bei einer maximal möglichen Dauer von drei Jahren gerechtfertigt erschiene. Unter Berücksichtigung der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, welche insbesondere im Zusammenhang mit pyrotechnischem Material ein zweijähriges Rayonverbot als verhältnismässig erachtet, ist vorliegend das Rayonverbot auf die Dauer von einem Jahr zu beschränken.

5. Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde insofern als begründet, als dass ein zweijähriges Rayonverbot unverhältnismässig ist. Das Verbot, wonach der Beschwerdeführerin der Aufenthalt anlässlich von Fussballspielen der 1. Mannschaft des FC Basel in einem Ort der Schweiz (ausgenommen Orte in den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt) in den festgelegten örtlichen Rayons, in denen sich das betreffende Stadion bzw. die betreffende Spielstätte oder ein Bahnhof befindet, während des Zeitraums von vier Stunden vor bis vier Stunden nach einem Fussballspiel verboten ist, ist entsprechend auf die Dauer von einem Jahr zu beschränken. Die Beschwerde ist diesbezüglich teilweise gutzuheissen. Im Übrigen ist sie indes abzuweisen.

6.

6.1. Bei diesem Verfahrensausgang sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdeführerin zu drei Vierteln und der Stadtpolizei St. Gallen zu einem Viertel aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr in der Höhe von CHF 1'500 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Die auf die Beschwerdeführerin entfallende Entscheidegebühr von CHF 1'125 wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss von CHF 1'500 verrechnet und der Restbetrag von CHF 375 zurückerstattet. Auf die Erhebung des Kostenanteils der Stadtpolizei St. Gallen ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).



Bei (teilweiser) Gutheissung eines Rechtsmittels ist zugleich von Amtes wegen über die amtlichen Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens zu entscheiden. In der Regel erfolgt die entsprechende Kostenverlegung in Bezug auf die Beteiligten und deren Anteile analog dem Rechtsmittelentscheid (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 103). Die amtlichen Kosten für das Rekursverfahren vor der Vorinstanz von CHF 1'000 sind somit ebenfalls zu drei Vierteln der Beschwerdeführerin und zu einem Viertel der Stadtpolizei St. Gallen aufzuerlegen. Der Kostenvorschuss von CHF 1'000 ist der Beschwerdeführerin im Umfang von CHF 250 zurückzuerstatten. Auf die Erhebung des Kostenanteils der Stadtpolizei St. Gallen ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

6.2. Die Beschwerdeführerin hat mangels mehrheitlichen Obsiegens weder im Rekurs- noch im Beschwerdeverfahren einen Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (Art. 98 in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und Ziffer 1 der Verfügung der Stadtpolizei St. Gallen vom 30. Oktober 2018 in dem Sinn angepasst, dass das Rayonverbot für die Dauer von einem Jahr ergeht. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2. Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500 bezahlen die Beschwerdeführerin zu drei Vierteln und die Stadtpolizei St. Gallen zu einem Viertel. Der auf die Beschwerdeführerin entfallende Anteil von CHF 1'125 wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss von CHF 1'500 verrechnet. Der Restbetrag (CHF 375) wird ihr zurückerstattet. Auf die Erhebung des Kostenanteils der Stadtpolizei St. Gallen wird verzichtet.

Die amtlichen Kosten des Rekursverfahrens von CHF 1'000 bezahlen die Beschwerdeführerin zu drei Vierteln und die Stadtpolizei St. Gallen zu einem Viertel. Die Vorinstanz wird angewiesen, der Beschwerdeführerin den von ihr für das Rekursverfahren geleistete Kostenvorschuss im Umfang von CHF 250



zurückzuerstatten. Auf die Erhebung des Kostenanteils der Stadtpolizei St. Gallen wird verzichtet.

3. Ausseramtliche Kosten werden weder im Rekurs- noch im Beschwerdeverfahren entschädigt.

Der Abteilungspräsident

Die Gerichtsschreiberin

Zürn

Blanc Gähwiler