



Fall-Nr.: B 2009/81
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 22.09.2009
Entscheiddatum: 22.09.2009

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 22. September 2009

Rayonverbot, Art. 24b Abs. 1 und 2 BWIS (SR 120), Art. 21a und Art. 21b VWIS (SR 120.2). Beweismass bezüglich des Nachweises für gewalttätiges Verhalten. Eine Anklageschrift wegen Sachbeschädigung, Landfriedensbruchs und Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte ist dafür grundsätzlich geeignet. Entsprechend der gesetzlichen Vorgabe und unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit hat sich die Dauer des Rayonverbots nach der Schwere des Gewaltaktes und nach den konkreten Umständen zu richten (Verwaltungsgericht, B 2009/81).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer; Ersatzrichter lic. iur. J. Diggelmann; Gerichtsschreiberin lic. iur. R. Haltinner-Schillig

In Sachen

R. S.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. A.

gegen



St.Galler Gerichte

Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St. Gallen, Moosbruggstrasse 11,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde St. Gallen, vertreten durch den Stadtrat, 9001 St. Gallen,

Beschwerdegegnerin,

betreffend

Rayonverbot

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Am 20. Mai 2008 kam es nach dem Fussballspiel zwischen dem FC St. Gallen und der AC Bellinzona im Stadion Espenmoos in St. Gallen zu Ausschreitungen und Sachbeschädigungen.

Am 20. Januar 2009 erhob das Untersuchungsamt St. Gallen gegen R. S., geboren am , beim Kreisgericht St. Gallen Anklage wegen mehrfacher Sachbeschädigung, Landfriedensbruchs sowie Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte und beantragte, der Angeschuldigte sei zu einer Freiheitsstrafe von elf Monaten, unter Anrechnung der Untersuchungshaft von einem Tag, zu verurteilen. Sodann sei ihm der bedingte Stafvollzug zu gewähren, unter Ansetzung einer Probezeit von drei Jahren. Im weiteren sei R. S. die Weisung zu erteilen, während der Dauer der Probezeit keine Fussball- und Eishockeyspiele zu besuchen oder sich im Umkreis von 500 Metern eines Fussball- oder Eishockeyspiels aufzuhalten.



B./ Am 9. Februar 2009 verfügte der Kommandant der Stadtpolizei St. Gallen für R. S. ein Rayonverbot im Sinn von Art. 24b des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120, abgekürzt BWIS) für die Dauer vom 17. Februar 2009 bis zum 15. Februar 2010. Damit wurde R. S. verboten, sich während des Zeitraums von vier Stunden vor bis vier Stunden nach einer Sportveranstaltung in der AFG Arena in St. Gallen-Winkeln in den gemäss den Plänen A (Winkeln) und B (Hauptbahnhof) bezeichneten Gebieten aufzuhalten. Der Entscheid wurde damit begründet, auf Grund der Strafuntersuchung sei erstellt, dass sich R. S. an den Ausschreitungen vom 20. Mai 2008 beteiligt habe.

C./ Am 20. Februar 2009 erhob R. S. gegen diese Anordnung Rekurs beim Sicherheits- und Justizdepartement. Er stellte die Rechtsbegehren, sie sei teilweise aufzuheben und gegen ihn sei ein Rayonverbot von höchstens drei Monaten auszusprechen, welches örtlich auf das in Plan A (Winkeln) bezeichnete Gebiet und sachlich auf Fussballspiele in der AFG Arena St. Gallen-Winkeln zu beschränken sei (Ziff. 1). Sodann sei dem Rekurs die aufschiebende Wirkung zu erteilen, soweit sie ihm nicht bereits von Gesetzes wegen zukomme (Ziff. 2).

Am 2. März 2009 lehnte das Sicherheits- und Justizdepartement das Gesuch, dem Rekurs sei die auf-schiebende Wirkung zu erteilen, ab.

Am 7. April 2009 wies das Sicherheits- und Justizdepartement den Rekurs von R. S. ab, soweit darauf eingetreten wurde.

D./ Am 4. Mai 2009 erhob R. S. gegen den Entscheid des Sicherheits- und Justizdepartements vom 7. April 2009 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Er stellte die Rechtsbegehren, Ziff. 1 des angefochtenen Entscheids sei aufzuheben und es sei gegen ihn ein Rayonverbot von höchstens sechs Monaten auszusprechen, welches örtlich auf das in Plan A (Winkeln) bezeichnete Gebiet und sachlich auf Fussballspiele in der AFG Arena in St. Gallen-Winkeln zu beschränken sei (Ziff. 1). Ziff. 2 des Entscheids des Sicherheits- und Justizdepartements sei aufzuheben (Ziff. 2), unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Staates (Ziff. 4). Der Beschwerdeführer machte geltend, der Sachverhalt sei willkürlich festgestellt und es seien Rechtsverletzungen begangen worden.



Das Sicherheits- und Justizdepartement beantragte am 8. Mai 2009, die Beschwerde sei abzuweisen. Am 26. Mai 2009 liess sich die Direktion Soziales und Sicherheit der Stadt St. Gallen vernehmen und beantragte, der Beschwerde sei keine Folge zu geben.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die Sachurteilsvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen:

1.1. Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Sodann wurde die Beschwerdeeingabe vom 4. Mai 2009 innert Frist eingereicht, und sie entspricht formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP).

1.2. Nach Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP ist zur Beschwerde berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung des angefochtenen Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse hat. Die Befugnis zur Rechtsmittelerhebung setzt weiter voraus, dass das Anfechtungsinteresse aktuell ist. Das bedeutet, dass die rechtliche oder tatsächliche Situation des Beschwerdeführers durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst wird (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 400 mit Hinweisen).

Der Beschwerdeführer stellt nicht in Abrede, dass auf Grund der Vorfälle am 20. Mai 2008 gegen ihn ein Rayonverbot verhängt werden durfte. Er vertritt aber den Standpunkt, insbesondere der zeitliche Umfang des Rayonverbots werde der Geringfügigkeit seiner Beteiligung an den Gewalttätigkeiten nicht gerecht und sei deshalb - da unverhältnismässig - zu verkürzen. Seiner Meinung nach wäre ein Rayonverbot von drei Monaten Dauer angemessen gewesen. Er hält indessen dafür, mit der blossen Feststellung der Unverhältnismässigkeit der Anordnung in zeitlicher Hinsicht sei ihm nicht gedient, weshalb er beantrage, die Geltungsdauer des am 9. Februar 2009 gegen ihn ausgesprochenen Rayonverbots sei auf sechs Monate zu verkürzen. Obschon das Rayonverbot zur Zeit bereits länger als sechs Monate



andauert, hat der Beschwerdeführer demzufolge ein schutzwürdiges Interesse daran, dass dessen zeitliche Geltungsdauer von einem Jahr herabgesetzt wird.

1.3. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. Gestützt auf Art. 24b Abs. 1 BWIS kann einer Person, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt hat, der Aufenthalt in einem genau umschriebenen Gebiet im Umfeld von Sportveranstaltungen (Rayon) zu bestimmten Zeiten verboten werden. Das Rayonverbot kann längstens für die Dauer eines Jahres verfügt werden (Art. 24b Abs. 2 BWIS). Rayonverbote gelten grundsätzlich mit sofortiger Wirkung. Einer Beschwerde gegen eine Verfügung über Massnahmen nach Art. 24b BWIS kommt nach Art. 24g BWIS nur aufschiebende Wirkung zu, wenn dadurch der Zweck der Massnahme nicht gefährdet wird und wenn die Beschwerdeinstanz oder das Gericht diese in einem Zwischenentscheid ausdrücklich gewährt.

Bei der Fernhaltung handelt es sich um eine typische präventive Polizeimassnahme. Legitimierendes Eingriffsmerkmal ist das Vorliegen einer qualifizierten Gefahr, deren Realisierung durch die Wegweisung der Person verhindert werden kann, oder einer Störung polizeilicher Schutzgüter, die dadurch beendet werden kann (Trochsler-Hugentobler/Lobsiger, in: Schweizer, Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Teil I, Allgemeiner Teil, Basel 2008, F. Polizeiliche Befugnisse und Handlungsformen, Rz. 65).

Art.24b Abs. 1 BWIS ist eine "Kann-Vorschrift". Mit einer "Kann-Vorschrift" räumt der Gesetzgeber der für die Rechtsanwendung zuständigen Stelle Ermessen ein (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 440). Im Einzelfall steht ihr somit im Zusammenhang mit der Anordnung eines Rayonverbots ein erheblicher Entscheidungsspielraum zu. Die Ausübung des Ermessens hat aber anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls gestützt auf allgemeine Rechtsprinzipien zweckmässig und angemessen zu erfolgen. Insbesondere ist dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung zu tragen. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit fordert, dass die Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sind. Ausserdem



St.Galler Gerichte

muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt werden (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 581 mit Hinweisen). Dem Verwaltungsgericht ist im Beschwerdeverfahren eine Ermessenskontrolle verwehrt (Art. 61 Abs. 1 VRP). Es hat sich daher darauf zu beschränken, über die Einhaltung des Ermessensspielraums zu wachen und schreitet nur ein, wenn die Vorinstanz das ihr zustehende Ermessen überschritten oder missbraucht hat (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 740 mit Hinweisen).

Nach Art. 21a Abs. 1 der Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120.2, abgekürzt VWIS) liegen gewalttätiges Verhalten und Gewalttätigkeiten namentlich vor, wenn eine Person folgende Straftaten begangen oder dazu angestiftet hat: Strafbare Handlungen gegen Leib und Leben (lit. a); Sachbeschädigungen (lit. b); Nötigung (lit. c); Brandstiftung (lit. d); Verursachung einer Explosion (lit. e); Öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zu Gewalttätigkeit (lit. f); Landfriedensbruch (lit. g); Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte (lit. h). Als gewalttätiges Verhalten gilt ferner die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch das Mitführen oder Verwenden von Waffen, Sprengmitteln, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen in Stadien oder Hallen (Art. 24b Abs. 2 VWIS).

3. Der Beschwerdeführer stellt sich auf den Standpunkt, der Sachverhalt, der dem Rayonverbot zu Grunde liege, sei willkürlich festgestellt worden. Er begründet dies damit, die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin hätten die von ihm bezeichneten Beweismittel nicht abgenommen und gewürdigt, sondern ausschliesslich auf die Behauptungen in der Anklageschrift vom 20. Januar 2009 abgestellt. Anklageschriften seien indessen keine Beweismittel im Sinn von Art. 21b VWIS. Hinzu komme, dass die Anklageschrift mehrere aktenwidrige Behauptungen enthalte, die nicht kritisch hinterfragt worden seien. Sodann treffe es nicht zu, dass er geständig sei. Er anerkenne aber die auf der CD-Rom der Stadtpolizei St. Gallen ersichtlichen Handlungen und gebe zu, betrunken gewesen und auf das Spielfeld gelaufen zu sein.

3.1. Als Nachweis für gewalttätiges Verhalten nach Art. 21a VWIS gelten nach Art. 21b Abs. 1 VWIS: entsprechende Gerichtsurteile oder polizeiliche Anzeigen (lit. a); glaubwürdige Aussagen oder Bildaufnahmen der Polizei, der Zollverwaltung, des Sicherheitspersonals oder der Sportverbände oder -vereine (lit. b); Stadionverbote der



St.Galler Gerichte

Sportverbände oder -vereine (lit. c) und Meldungen der zuständigen ausländischen Behörde (lit. d). Aussagen nach Absatz 1 Buchstabe b sind schriftlich festzuhalten und zu unterzeichnen (Art. 21b Abs. 2 VWIS).

Dem präventiven Charakter des Rayonverbots entsprechend sind an das Beweismass bewusst nicht hohe Anforderungen gestellt worden. In der Botschaft zur Revision des BWIS wird ausgeführt, der Nachweis für gewalttätiges Verhalten erfolge in der Praxis gestützt auf Aussagen von Polizeibeamten, Fanbeauftragten der Sportvereine oder des Sicherheitspersonals der Stadien sowie durch Foto- und Filmaufnahmen. Ein förmlicher prozessualer Beweis sei dazu nicht nötig. Eine Beweisaufnahme nach einer Strafanzeige erfolge unabhängig davon durch die Strafverfolgungsbehörden, wobei ihre Resultate berücksichtigt würden (BBI 2005 V 5613 ff., 5629). Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat entschieden, die Anordnung eines Rayonverbots sei nicht ausgeschlossen, auch wenn ein Strafantrag fehle (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 26. Februar 2009, VB.2009.00019, in: www.vgrzh.ch). Im Zusammenhang mit einer gestützt auf die kantonalerbernische Regelung ergangene polizeiliche Wegweisung und Fernhaltung hat das Verwaltungsgericht des Kantons Bern erwogen, die beweisbelastete Behörde habe bezüglich behaupteter Tatsachen den strikten Beweis zu erbringen. Sodann seien personenbezogene Ausführungen zum massgebenden Sachverhalt erforderlich. Blosser Textbausteine, die für sich allein keine Rückschlüsse auf die Verdachtsmomente zulassen, seien ungenügend (VGE 100.2008.23334 vom 2. März 2009, in: BVR 2009 385 ff.).

3.2. Nach Art. 187 des Strafprozessgesetzes (sGS 962.1; abgekürzt StP) erhebt der Untersuchungsrichter Anklage beim Gericht, wenn weder für die Aufhebung des Strafverfahrens noch für den Erlass eines Strafbescheids, noch für die Einstellung des Strafverfahrens die Voraussetzungen erfüllt sind. Die Anklageschrift bezeichnet u.a. den Sachverhalt, der Gegenstand der gerichtlichen Beurteilung bildet, mit einer kurzen, übersichtlichen Darstellung des Untersuchungsergebnisses (Art. 188 Abs. 1 lit. b StP). Der Anklageschrift kommt im Wesentlichen die Aufgabe zu, den der Anklage zugrunde liegenden Sachverhalt zu konkretisieren und dem Angeschuldigten somit die für seine Verteidigung erforderlichen Informationen zu vermitteln (N. Oberholzer, Grundzüge des Strafprozessrechts, 2. Aufl., Bern 2005, S. 592).



Nachdem polizeiliche Anzeigen und Bildaufnahmen der Polizei Grundlage eines Rayonverbots sein können, gibt es keinen Grund zur Annahme, eine Anklageschrift wegen Sachbeschädigung, Landfriedensbruchs und Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte sei als Nachweis für gewalttätiges Verhalten grundsätzlich ungeeignet. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Anklageschrift vom 20. Januar 2009 aufgrund von Filmmaterial der Stadtpolizei St. Gallen und der Securitas sowie aufgrund einer Einvernahme des Beschwerdeführers vom 9. Dezember 2008 ergangen ist. Im folgenden ist zu prüfen, ob die Darstellung in der Anklageschrift zutreffend wiedergegeben ist.

3.3. Sowohl die Vorinstanz als auch die Beschwerdegegnerin begründen das Rayonverbot damit, auf Grundlage des Ergebnisses der Strafuntersuchung sei erstellt, dass sich der Beschwerdeführer an den Ausschreitungen anlässlich des Fussballspiels zwischen dem FC St. Gallen und der AC Bellinzona am 20. Mai 2008 beteiligt habe. Angesichts der manifestierten Gewaltbereitschaft des Beschwerdeführers sei eine Dauer des Verbots von einem Jahr angezeigt und nicht zu beanstanden.

Der Anklageschrift kann entnommen werden, der Angeschuldigte habe: Sachen, an denen fremdes Eigentum bestehe, beschädigt und zerstört und so einen grossen Schaden verursacht; an einer öffentlichen Zusammenrottung teilgenommen, bei der mit vereinten Kräften gegen Menschen und Sachen Gewalttätigkeiten begangen wurden, und an einer öffentlichen Zusammenrottung teilgenommen, bei der mehrere Beamte durch Gewalt während einer Amtshandlung tötlich angegriffen wurden. Diese Vorwürfe werden damit begründet, der Beschwerdeführer habe das Fussballspiel im Sektor grün verfolgt. Aufgrund der erhitzten Stimmung seien in der 86. Spielminute um 21.28 Uhr 64 Polizeibeamte der Stadtpolizei St. Gallen auf dem Spielfeldrand zu den Sektoren grün und blau aufgestellt worden. Die Zuschauer hätten die Polizisten massiv beschimpft, beworfen und bespuckt. Via Lautsprecher sei das Publikum darauf hingewiesen worden, dass das Spielfeld nicht betreten werden dürfe. Sodann habe man die Besucher gebeten, das Stadion nach Ende des Spiels zu verlassen. Als der Match um 21.34 Uhr abgepfiffen worden sei, habe der Mob, bestehend aus mindestens 100 Personen, damit begonnen, die Gitterabschrankungen der Sektoren grün und blau zum Spielfeld zu beschädigen und das Ballauffangnetz herunterzureissen. Im Anschluss daran seien die Polizeibeamten mit verschiedenen



Wurfgegenständen (Schrauben, Eisenstangen, Steine) beworfen worden, die aus der Stadioneinrichtung herausgebrochen worden seien. Der Beschwerdeführer habe sich zu dieser Zeit direkt hinter der Absperrung zum Spielfeld innerhalb des Mobs befunden, und er habe zusammen mit anderen Randalierenden zwei Abfalleimer über die Abschränkung zum Spielfeld in Richtung der Polizeibeamten geworfen. Er habe zudem an der Abschränkung gerissen, so dass das bereits vorhandene Loch im Drahtgitter noch grösser geworden sei. Um 22.03 Uhr sei es dem Mob gelungen, den Zugang zum Spielfeld zu öffnen, weshalb sich die Beamten hätten zurückziehen müssen. Der Mob und mit ihm der Beschwerdeführer hätten auf das Spielfeld gedrängt, wo die Polizeibeamten mit Schlaggegenständen und Wurfgeschossen beworfen worden seien. Nachdem der Mob mehrmals aufgefordert worden sei, das Stadion zu verlassen, habe die Polizei um 22.27 Uhr Gummischrot eingesetzt, um die Randalierer zurückzudrängen. Dies sei indessen nicht gelungen, weil sich diese hinter Abfalleimern, einem Tiefkühlgerät, Tischen und einer Plastikblache verbarrikadiert hätten. Nachdem sich die Polizeibeamten an den südwestlichen Spielfeldrand zurückgezogen hätten, seien rund 100 Personen, darunter der Beschwerdeführer, erneut auf das Spielfeld gestürmt. Sie hätten Beamte mit Gegenständen beworfen, Werbebanden aus den Verankerungen gerissen, ein Fussball-Tor abgerissen und Abfall, Werbebanden und Mülleimer angezündet. Dabei sei ein Schaden von über Fr. 100'000.-- entstanden. Der Mob, und somit auch der Beschwerdeführer, habe erst um 23.26 Uhr mittels Gummischrot und Reizstoffgas vom Spielfeld gedrängt werden können. Auf dem Rückzug hätten die Randalierer einen parkierten Lieferwagen zerkratzt und zerbeult, eine Windschutzscheibe eingeschlagen und ein WC-Häuschen zerstört. Die Swiss Football League habe den FC St. Gallen aufgrund der Ausschreitungen mit Fr. 30'000.-- gebüsst. Der Beschwerdeführer sei die ganze Zeit über Teil des gewalttätigen Mobs gewesen. In seiner unmittelbaren Umgebung seien Stadioneinrichtungen und Werbebanden zerstört worden. Er habe gesehen, dass die Polizeikräfte dies zufolge der gegnerischen Übermacht nicht hätten verhindern können. Sodann habe er Sachbeschädigungen und Gewalttätigkeiten gegen Polizeibeamte in seiner unmittelbaren Umgebung gebilligt.

3.4. Wie die Beschwerdegegnerin mit Recht ausführt, handelt es sich bei Fernhaltemassnahmen, so auch bei Rayonverboten, um präventive Massnahmen, die ihre Wirkung nur erzielen, wenn sie möglichst rasch nach dem ihnen zugrunde



liegenden Ereignis umgesetzt werden. Personen, die als gewalttätig bekannt sind, soll die Gelegenheit zur Ausübung von Gewalt genommen werden (BBI 2005 V 5613 ff., 5617, 5626). Zu berücksichtigen ist deshalb, dass das Rayonverbot betreffend den Beschwerdeführer am 9. Februar 2009 ergangen ist, somit erst rund neun Monate nach den Vorkommnissen, die ihm im Zusammenhang mit dem Fussballspiel zwischen dem FC St. Gallen und der AC Bellinzona zur Last gelegt werden. Abgesehen davon, dass dieses Vorgehen dem Sinn und Zweck einer Präventionsmassnahme kaum gerecht wird, hat die Vorinstanz daraus mit Recht geschlossen, weil zu diesem Zeitpunkt für den Erlass der Fernhaltungsmassnahme betreffend den Beschwerdeführer keine besondere Dringlichkeit mehr bestanden habe, hätte er vorgängig angehört werden müssen. Sie stellte indessen fest, die Gehörsverletzung könne im Rahmen des Rekursverfahrens geheilt werden. Der Beschwerdeführer hat im Rahmen des Rekursverfahrens geltend gemacht, die Anklageschrift enthalte tatsächenswidrige Behauptungen. Er hat in diesem Zusammenhang eine CD-Rom der Stadtpolizei St. Gallen mit Filmausschnitten, auf denen er zu sehen ist, ein Einvernahmeprotokoll vom 9. Dezember 2008, eine Eingabe an das Kreisgericht St. Gallen vom 9. Februar 2009, ein Schreiben des Untersuchungsrichters an das Kreisgericht vom 13. Februar 2009 und eine Eingabe an das Kreisgericht St. Gallen vom 20. Februar 2009 eingereicht.

3.5. Die Vorinstanz geht davon aus, der Beschwerdeführer habe sich nicht nur als Mitläufer, sondern aktiv an den Ausschreitungen vom 20. Mai 2008 beteiligt. Aktenkundig sei, dass er sich inmitten der rund 100 zusammengerotteten gewalttätigen Personen aufgehalten habe und dass er zusammen mit anderen Randalierern Abfalleimer über die Abschränkung zum Spielfeld geworfen und an dieser gerissen habe. Während der Gewalttätigkeiten habe er stets unmittelbar zum gewalttätigen Mob gehört, der Gegenstände zerstört und Polizeibeamte mit Steinen, Schrauben sowie Holz- und Metallteilen beworfen habe. Aus diesem Grund sei gegen den Beschwerdeführer Anklage wegen mehrfacher Sachbeschädigung, Landfriedensbruchs und Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte erhoben worden. Beweisanträge im Strafverfahren und die Behauptung des Beschwerdeführers, er habe das Stadion eine Stunde nach Spielschluss verlassen, seien nicht geeignet, an der Einschätzung, seine Gewaltbereitschaft sei manifest gewesen, etwas zu ändern.



St.Galler Gerichte

Demgegenüber hält der Beschwerdeführer dafür, von ihm sei im Zusammenhang mit den Ausschreitungen keine nennenswerte Gefahr für Personen und Sachen ausgegangen. Er habe sich passiv verhalten. Nachgewiesen sei einzig, dass er zweimal einen Abfalleimer hochgehoben und fallen gelassen und am Absperrgitter gerüttelt und etwas gerufen habe. Er anerkenne zudem, dass er betrunken gewesen und auf das Spielfeld gelaufen sei. Sodann habe er das Stadion bereits eine Stunde nach Ende des Spiels verlassen.

Der Filmausschnitt, der auf der CD-Rom der Stadt-polizei St. Gallen gespeichert ist, zeigt, dass sich der Beschwerdeführer, der zum damaligen Zeitpunkt unbestrittenermassen betrunken war, unmittelbar hinter der Abschränkung zum Spielfeld inmitten einer randalierenden, aufgebrachten Menge aufhält. Zu sehen ist, dass er dreimal einen Abfalleimer aus Plastik behändigte. Allerdings liess er ihn nicht einfach wieder zu Boden fallen, wie er behauptet, sondern er versuchte, ihn über den Maschendrahtzaun auf das Spielfeld zu werfen, was ihm aber nicht gelang. Der Beschwerdeführer nahm somit offensichtlich aktiv an den Ausschreitungen teil und seine Behauptung, er habe sich in einem aggressiven Umfeld lediglich passiv verhalten, trifft nicht zu. Zu Beginn der kurzen Bildsequenz ist ein grosses Loch im Maschendrahtzaun ersichtlich, das es ermöglichte, auf das Spielfeld zu gelangen. Der Beschwerdeführer hob das Gitter im Verlauf der tumultartigen Szene zwar weiter an und schrie etwas in Richtung Spielfeld. Es kann aber keine Rede davon sein, dass er an der Abschränkung riss, so dass sich das bereits vorhandene Loch vergrösserte, wie in der Anklageschrift ausgeführt wird. Sodann fehlt es am Nachweis, dass der Beschwerdeführer fremdes Eigentum zerstört hat, so dass ein grosser Schaden verursacht worden ist. Gemäss Einvernahmeprotokoll vom 9. Dezember 2008 befanden sich zu diesem Zeitpunkt Polizeibeamte auf dem Spielfeld (Ziff. 74 ff.). Auf die Frage, was er geschrien habe, sagte der Beschwerdeführer aus "Wieso dass sie da sind", an die genaue Wortwahl könne er sich nicht mehr erinnern (Ziff. 76 und 77). Auf dem Filmausschnitt ist nicht ersichtlich, dass sich der Beschwerdeführer im Anschluss an diese Szene auf das Spielfeld begeben hat, was indessen unbestrittenermassen der Fall war. Gemäss Einvernahmeprotokoll ist er zusammen mit fünf weiteren Personen auf den Rasen gestürmt (Ziff. 36 und 37), und er ist dort geblieben, bis das "Tränengas kam" (Ziff. 60). Der Beschwerdeführer hat zwar ausgesagt, er sei auf dem Spielfeld lediglich "etwas rum-gelaufen" und habe Bier getrunken (Ziff. 46) bzw. er



habe nur "rumgeschaut" (Ziff. 48) und zu beruhigen versucht (Ziff. 56). Die Frage, ob diese Aussagen der Wahrheit entsprechen, kann offen bleiben. Auch wenn der Beschwerdeführer das Spielfeld rund eine Stunde nach Ende des Spiels verlassen hat, wie er behauptet, und wenn man davon ausgeht, er sei inmitten des gewalttätigen Mobs während dieser Zeitspanne nicht aktiv gegen Personen und Sachen vorgegangen, steht doch fest, dass er auf und neben dem Spielfeld über längere Zeit hinweg Teil einer randalierenden Menschenmenge war, die mit vereinten Kräften gegen Personen und Sachen eine hohe Gewaltbereitschaft an den Tag gelegt hat.

3.6. Zusammenfassend ergibt sich somit, dass die Rüge, dem angefochtenen Entscheid liege ein willkürlich festgestellter Sachverhalt zugrunde, teilweise begründet ist. Die Feststellung, der Beschwerdeführer sei mehr als nur Mitläufer der gewaltbereiten Menschenmenge gewesen, trifft aber zumindest zu Beginn der Randalie zu. Fest steht sodann, dass er während den massiven Ausschreitungen gegen Personen und Sachen, die auch im Anschluss daran stattfanden, während langer Zeit zugegen war. Er muss sich deshalb den Vorwurf gefallen lassen, er habe die erhebliche Gewaltbereitschaft toleriert.

4. Der Beschwerdeführer vertritt weiter den Standpunkt, die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin hätten in mehrfacher Hinsicht ihr Ermessen missbraucht. Das am 9. Februar 2009 angeordnete Rayonverbot sei unverhältnismässig, weil es für die gesetzliche Höchstdauer von einem Jahr angeordnet worden sei, zwei Rayons umfasse und bei Sportveranstaltungen in der AFG Arena in St. Gallen-Winkeln für jeweils zehn Stunden gelte (vier Stunden vor bis vier Stunden nach dem Spiel).

4.1. Wegweisungs- und Ausgrenzungsanordnungen greifen in die durch Art. 10 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV) garantierte persönliche Freiheit im Sinn von Bewegungsfreiheit ein und können im Einzelfall weitere Freiheitsrechte beschränken (BGE 128 I 337 E. 3.3; Trochsler-Hugentobler/Lobsiger, a.a.O., F. Polizeiliche Befugnisse und Handlungsformen, Rz. 64). Nach Art. 36 BV bedürfen Einschränkungen von Grundrechten sodann nicht nur einer gesetzlichen Grundlage. Sie müssen auch im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.



Die Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, die das BWIS vorsieht, so auch das Rayonverbot, sind als verwaltungsrechtliche, nicht als strafrechtliche Massnahmen konzipiert (BBI 2005 V 5613 ff., 5626; vgl. auch Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 19. Juni 2008, VB.2008.00237, in: www.vgrzh.ch). Sie dienen dem Schutz der öffentlichen Ordnung, weil die Mittel des Strafrechts nicht genügen, um dem Gewaltphänomen beizukommen. Ausgangslage dieser gesetzlichen Regelung war die Häufung der gewalttätigen Ausschreitungen im Zusammenhang mit Fussball- und Eishockeyspielen und die Tatsache, dass, je nach teilnehmenden Mannschaften, mit einem mittleren bis grösseren Gefahrenrisiko für Gewaltaktionen gerechnet werden muss (BBI 2005 V 5613 ff., 5617).

4.2. Aus Sicht des Beschwerdeführers ist ein Rayonverbot für die Dauer eines Jahres unverhältnismässig und stellt einen Ermessensmissbrauch dar. Er begründet dies damit, bei richtiger Feststellung des Sachverhalts hätte die Vorinstanz zum Ergebnis kommen müssen, dass er keine nennenswerte Gefahr für die öffentliche Ordnung darstelle. Sodann sei es mit dem Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung nicht zu vereinbaren, wenn gegen ihn ein gleich langes Rayonverbot verhängt werde wie gegen jemanden, der Polizisten mit Steinen, Schrauben sowie Holz- und Metallstücken bewerfe oder Sachbeschädigungen begehe.

Wie ausgeführt (vgl. Ziff. 2 hievore), sieht das BWIS vor, dass eine Person nur mit einer präventiven Polizeimassnahme belastet werden darf, wenn sie sich nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt hat. Sodann kann eine Fernhaltemassnahme höchstens für die Dauer eines Jahres ausgesprochen werden. Damit wird in der Regel eine ganze Spielsaison erfasst. Entsprechend der gesetzlichen Vorgabe und unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit hat sich die Dauer des Rayonverbots somit nach der Schwere des Gewaltaktes und nach den konkreten Umständen zu richten. Wer etwa durch sein Verhalten als Rädelsführer eine Schlägerei auslöst, soll für längere Zeit von den Stadien ferngehalten werden, als Personen, die als "Mitläuferinnen" oder "Mitläufer" auftreten (BBI 2005 V 5613 ff., 5630).



St.Galler Gerichte

Wie dargelegt (vgl. Ziff. 3 hievor), trifft die Behauptung des Beschwerdeführers nicht zu, er sei anlässlich der gewalttätigen Ausschreitungen vom 20. Mai 2008 leidlich Mitläufer gewesen. Aktenkundig ist, dass er zu Beginn aktiv an der Randalie teilgenommen hat, wobei nicht erwiesen ist, dass er in diesem Zusammenhang erheblichen Sachschaden verursacht hat. Sodann ist nicht dokumentiert, dass sich der Beschwerdeführer über längere Zeit hinweg auf dem Spielfeld aufgehalten hat, was er indessen nicht in Frage stellt. Weiter bestehen keine Anhaltspunkte, und es wird auch nicht geltend gemacht, es habe sich beim Beschwerdeführer um einen Rädelsführer gehandelt bzw. um eine Person, deren Verhalten von Beginn weg darauf ausgerichtet gewesen ist, eine Konfrontation mit der Polizei zu provozieren. Zudem war er bisher nicht als Mitglied einer Hooliganszene bekannt und weder Fanbetreuern noch Szenekennern aufgefallen. Zu berücksichtigen ist weiter, dass das Rayonverbot erst rund neun Monate nach den Vorkommnissen vom 20. Mai 2008 ausgesprochen worden ist (vgl. Ziff. 3.4. hievor). Es war dem Beschwerdeführer somit möglich, sich während langer Zeit ohne Einschränkung in den später mit einem Rayonverbot belegten Gebieten aufzuhalten, und es wird nicht behauptet, er habe die öffentliche Ordnung erneut gestört. Aufgrund der konkreten Umstände erweist es sich demzufolge als unverhältnismässig, den vom Gesetz festgelegten zeitlichen Rahmen auszuschöpfen und den Beschwerdeführer für ein ganzes Jahr mit einem Rayonverbot zu belasten. Eine Dauer von acht Monaten erscheint angemessen. Das am 9. Februar 2009 ausgesprochene Rayonverbot wird deshalb insofern aufgehoben, als es auch für die Zeit vom 17. Oktober 2009 bis 15. Februar 2010 verhängt worden ist.

4.3. Der Beschwerdeführer bringt weiter vor, es sei unsachlich und liege nicht im öffentlichen Interesse, dass das Rayonverbot auch für ein Gebiet im Bereich des Hauptbahnhofs St. Gallen ausgesprochen worden sei. Während der Dauer des Rayonverbots sei es ihm zu gewissen Zeiten nicht möglich, mit dem Postauto oder mit dem Zug in die Innenstadt und zurück nach X. zu fahren. Sodann könnte er auch das Stadtbusnetz nur sehr eingeschränkt nutzen.

Demgegenüber ist der Hauptbahnhof St. Gallen aus Sicht der Vorinstanz ein Ort potentieller Ausschreitungen und Gewalttätigkeiten im Zusammenhang mit Fussballspielen, die in der AFG Arena in St. Gallen-Winkeln stattfinden. Die Erfahrung zeigt ihrer Meinung nach, dass längst nicht alle Fans von Gastclubs mit Extrazügen bis



St.Galler Gerichte

zum Bahnhof St. Gallen-Winkeln fahren. Es komme immer wieder vor, dass sich Anhänger von Gastmannschaften einige Zeit vor dem Match in der Innenstadt einfinden würden, um sich anschliessend zur AFG Arena zu verschieben. Sodann würden Fussballspiele meistens an Wochenenden stattfinden, weshalb der Beschwerdeführer den öffentlichen Verkehr während der Woche ungehindert benutzen könne, u.a. um zu seinem Lehrbetrieb zu gelangen. Im weiteren sei es möglich, bei der Beschwerdegegnerin für den ausnahmsweisen Zugang in den Verbotsrayon eine spezielle Erlaubnis zu beantragen.

Auch wenn der Beschwerdeführer aufgrund des zur Verfügung stehenden Beweismaterials am 20. Mai 2008 im Stadion Espenmoos nur für kurze Zeit aktiver Teilnehmer einer randalierenden Menschenmenge war, lag es im öffentlichen Interesse, ihn auch vom Bahnhof St. Gallen fernzuhalten, der nach den glaubhaften Ausführungen der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin vor und nach Fussballspielen in der AFG Arena in St. Gallen-Winkeln Austragungsort von Ausschreitungen sein kann. An dieser Beurteilung ändert nichts, dass es sich beim Vorfall, der Anlass zum Rayonverbot gab, nicht um eine Konfrontation zwischen zwei Fan-Gruppen handelte, sondern um Gewaltanwendung von Matchbesuchern gegenüber der Polizei. Sodann ist es dem Beschwerdeführer zuzumuten, während der "Sperrzeiten" von X. aus mit dem Postauto nach St. Gallen zu fahren und bei der Haltestelle Marktplatz-Bohl auszusteigen.

4.4. Aus Sicht des Beschwerdeführers hätte die Vorinstanz sodann auf seinen Rekurs eintreten müssen, soweit er geltend gemacht hatte, das Rayonverbot sei auf in der AFG Arena in St. Gallen-Winkeln stattfindende Fussballspiele zu beschränken. Die Begründung, es würden dort keine anderen Sportveranstaltungen stattfinden, überzeuge nicht. Wenn dem so wäre, hätte sie das Rayonverbot auf Fussballspiele beschränken müssen. Weil er weder ein notorischer Hooligan noch ein Gewalttourist sei, bestehe im übrigen keine Gefahr, wonach er bei anderen Sportveranstaltungen gewalttätig werden könnte.

Die Vorinstanz geht davon aus, der Beschwerdeführer sei dadurch, dass das Rayonverbot für alle in der AFG Arena stattfindenden Sportveranstaltungen (nicht aber für andere Veranstaltungen) gelte, wenn überhaupt, kaum beschwert, weil anzunehmen sei, dass während der zur Diskussion stehenden Zeitspanne dort nur Fussballspiele



stattfinden würden. Sie kannte den Station-Benutzungsplan zum Zeitpunkt des Entscheids aber nicht, und hätte deshalb auch in dieser Hinsicht auf den Rekurs des Beschwerdeführers eintreten müssen. Die Rüge, der sachliche Umfang des Rayonverbots sei nicht gerechtfertigt, erweist sich aber als unbegründet. Damit soll verhindert werden, dass der Beschwerdeführer gegebenenfalls auf andere Sportarten ausweichen kann.

5.

6. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde teilweise gutzuheissen ist. Das am 9. Februar 2009 gegen den Beschwerdeführer ab 17. Februar 2009 bis 15. Februar 2010 verhängte Rayonverbot wird aufgehoben, soweit es für die Dauer vom 17. Oktober 2009 bis 15. Februar 2010 ausgesprochen worden ist. Im übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Das gegen den Beschwerdeführer am 9. Februar 2009 verhängte Rayonverbot gilt bis und mit 16. Oktober 2009. Im übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 1'500.-- werden dem Beschwerdeführer zu zwei Dritteln und dem Staat zu einem Drittel auferlegt. Der Anteil des Beschwerdeführers von Fr. 1'000.-- wird mit dem Kostenvorschuss von Fr. 1'500.-- verrechnet. Der Rest von Fr. 500.-- wird ihm zurückerstattet. Auf die Erhebung des Anteils des Staates von Fr. 500.-- wird verzichtet.

3./ Ziff. 3 des angefochtenen Entscheids wird teilweise aufgehoben und die Kosten des Rekursverfahrens werden dem Beschwerdeführer zu zwei Dritteln und dem Staat zu



St.Galler Gerichte

einem Drittel auferlegt. Der Beschwerdeführer hat Fr. 400.-- zu übernehmen und der Staat Fr. 200.--.

4./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.

Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin:

Versand dieses Entscheides an:

- den Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt lic. iur. A.)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.