



**Fall-Nr.:** B 2012/225  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 11.12.2012  
**Entscheiddatum:** 11.12.2012

### **Urteil Verwaltungsgericht, 11.12.2012**

**Rayonverbot, Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 sowie Art. 4 Abs. 1 Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (sGS 451.51). Das Rayonverbot ist polizeilicher Natur und dient der Gefahrenabwehr; mit ihm geht kein strafrechtlicher Vorwurf einher. Das Rayonverbot ist auszusprechen, wenn sich eine Person nachweislich vor, während oder nach einer Sportveranstaltung zumindest passiv an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt hat. Für den Nachweis des gewalttätigen Handelns genügt ein begründeter Verdacht. Ein rechtskräftiges Strafurteil oder ein Beweis im Sinn der Strafprozessordnung ist nicht verlangt. Ausreichend sind insbesondere polizeiliche Anzeigen sowie glaubwürdige Aussagen und Bildaufnahmen der Polizei. Es liegt am Verfügungsadressaten, gegen ihn bestehende Verdachtsmomente konkret zu widerlegen oder zumindest zu entkräften (Verwaltungsgericht, B 2012/225).**

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener, Dr. S. Bietenharder-Künzle; Gerichtsschreiber Dr. H. Fenners

---

In Sachen

X. Y.,

Beschwerdeführer,



## St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwältin lic.iur. A. B.,

gegen

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

Vorinstanz,

betreffend

Rayonverbot

### **hat das Verwaltungsgericht festgestellt:**

A./ Am 1. Oktober 2011 - im Anschluss an das Fussballspiel der Challenge League zwischen dem FC Wil SG und dem FC Aarau - kam es in Wil zu gewalttätigen Ausschreitungen von Anhängern des FC Aarau. Die erste Auseinandersetzung fand nach dem Fussballspiel vor dem Restaurant Gemsli (Kreuzung Wilenstrasse/ Lindenstrasse) statt. Rund 30 Anhänger des FC Aarau versuchten, die Gartenwirtschaft zu stürmen. Die Polizei konnte eine grössere Eskalation u.a. mit dem Einsatz von Pfefferspray zunächst verhindern. Ein Polizist wurde bei seinem Einsatz von einem Anhänger des FC Aarau von hinten mit einem Fusskick in den Oberschenkel getreten. Als der Täter sich entfernte, folgte ihm der Polizist. Eine Gruppe von rund 30 Anhängern des FC Aarau verfolgte darauf den Polizisten. Der Polizist konnte den Täter im Hinterhof bei der Liegenschaft Lindenstrasse 2 anhalten und diesen unter Kontrolle bringen. Der hinzu geeilten Anhängergruppe gelang es jedoch mit Gewalt, den festgehaltenen Fussballfan dem Polizisten zu entreissen. Bei dieser Auseinandersetzung wurden seitens der Anhängergruppe Blumentöpfe, Plastikeimer



## St.Galler Gerichte

und Plastikstangen sowie andere Gegenstände gegen die Polizisten eingesetzt. Gemäss den Aussagen der Polizisten standen sie einer äusserst aggressiven und brutalen, grösstenteils verummten Meute gegenüber, die auch mit Pflastersteinen warf. Die Auseinandersetzungen gingen in der Folge weiter auf der Lindenstrasse sowie dem Kreuzungsbereich vor dem Restaurant Gemsli. Dabei wurde ein Polizist durch einen Anhänger des FC Aarau zu Fall gebracht. Der Polizist brach sich dabei das Handgelenk (Vorakten, S. 41 und 44).

B./ Gegen den Beschwerdeführer wurde in der Folge Strafanzeige erhoben wegen Landfriedensbruch (Art. 260 des Schweizerischen Strafgesetzbuches, SR 311, abgekürzt StGB), Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte (Art. 285 Ziff. 2 Abs. 1 StGB), Hinderung einer Amtshandlung (Art. 286 StGB), einfache Körperverletzung (Art. 123 Abs. 1 StGB) und Beschimpfung (Art. 177 StGB). Der Beschwerdeführer wurde am 15. Dezember 2011 als beschuldigte Person gemäss Art. 157 StPO zu den Anschuldigungen einvernommen. Dabei machte er von seinem Aussageverweigerungsrecht Gebrauch, unter anderem auch bezüglich der Frage, ob er am Spiel anwesend gewesen sei. Das angehobene Strafverfahren ist derzeit noch beim Untersuchungsamt Gossau SG pendent.

C./ Am 20. März 2012 verfügte der Kommandant der Kantonspolizei St. Gallen gegen X. Y. ein Rayonverbot im Sinn von Art. 4 des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (sGS 451.51, abgekürzt Konkordat) für die Dauer vom 22. März 2012 bis und mit 21. März 2013. Damit wurde dem Beschwerdeführer verboten, sich während des Zeitraumes von vier Stunden vor bis vier Stunden nach der Austragung von Fussballspielen der Super League und Challenge League [Anmerkung: Berichtigung gemäss Ziffer 2 des Entscheides der Vorinstanz] in dem gemäss der Verfügung beigelegten Plan umrandeten Gebiet "Bergholz" in 9500 Wil aufzuhalten.

D./ Gegen die Verfügung der Kantonspolizei St. Gallen vom 20. März 2012 erhob der Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwältin lic. iur. A. B., am 11. April 2012 Rekurs beim Sicherheits- und Justizdepartement. Mit Entscheid vom 1. Oktober 2012 wies das Sicherheits- und Justizdepartement den Rekurs ab. Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus, dass die Voraussetzungen für ein Rayonverbot gemäss Art. 4



## St.Galler Gerichte

Konkordat erfüllt seien, da der Nachweis gemäss Art. 2 Abs. 1 Konkordat für gewalttätiges Verhalten erbracht sei.

E./ Mit Eingabe seiner Rechtvertreterin vom 16. Oktober 2012 erhob X. Y. Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte, es seien das Rayonverbot vom 20. März 2012 und der Rekursentscheid des Sicherheits- und Justizdepartements vom 1. Oktober 2012 aufzuheben, unter Kosten und Entschädigungsfolge zu Lasten des Staates. Eventualiter sei das Beschwerdeverfahren bis zum Abschluss des gegen den Beschwerdeführer angehobenen Strafverfahrens zu sistieren.

Das Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St. Gallen beantragt in seiner Vernehmlassung vom 12. November 2012 die Abweisung der Beschwerde unter Verweis auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid und die Akten.

Auf die Begründungen der Verfahrensbeteiligten sowie die Ausführungen im angefochtenen Entscheid wird, soweit notwendig, in den folgenden Erwägungen eingegangen.

### **Darüber wird in Erwägung gezogen:**

1. (...).

2. Der Beschwerdeführer bringt vor, die Voraussetzungen für ein Rayonverbot seien nicht gegeben. Er bestreitet die gegen ihn erhobenen Vorwürfe allesamt. Er bestreitet insbesondere, an den Auseinandersetzungen aktiv oder passiv beteiligt gewesen zu sein. Weder die polizeilichen Aussagen noch das Fotomaterial belasteten ihn. Er stellt sodann in Abrede, den Polizisten Q. zu Fall gebracht zu haben.

3. Die rechtliche Grundlage für das Rayonverbot ist das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, welches seit dem 1. Januar 2010 im Kanton St. Gallen in Kraft ist. Voraussetzung für ein Rayonverbot ist gemäss Art. 4 Abs. 1 Konkordat, dass sich eine Person anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt hat.



## St.Galler Gerichte

Nachfolgend ist somit zu prüfen, ob am 1. Oktober 2011 in Wil entsprechende Gewalttätigkeiten stattfanden, es sich dabei um Gewalttätigkeiten im Sinn der Konkordatsbestimmungen handelte und die Gewalttätigkeiten dem Beschwerdeführer nachgewiesen werden können.

3.1. Zwischen den Gewalttätigkeiten und der Sportveranstaltung wird ein zeitlicher Zusammenhang vorausgesetzt. Dieser ist erfüllt, wenn die Vorkommnisse vor, während oder im Nachgang zu einer Sportveranstaltung stattfanden (Art. 2 Abs. 1 Konkordat). Vorliegend fanden die Ereignisse unmittelbar im Nachgang zum Fussballspiel des FC Wil gegen den FC Aarau statt. Die Anhänger des FC Aarau sammelten sich nach dem Fussballspiel, um Richtung Bahnhof Wil zu marschieren. Der zeitliche Bezug ist somit gegeben.

3.2. Art. 2 Konkordat illustriert anhand einer nicht abschliessenden Aufzählung von Straftatbeständen des StGB, welches Verhalten als gewalttätiges Verhalten im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Konkordat gilt. Anhand der aufgeführten Straftatbestände ist ersichtlich, dass der Gesetzgeber an die erforderliche Intensität und die Folgen des gewalttätigen Verhaltens keine hohen Anforderungen gestellt hat. Genügend ist bspw. bereits die Verhinderung einer Amtshandlung, die Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte und Tötlichkeiten. Ausreichend ist bereits eine passive Teilnahme an Gewalttätigkeiten. Dieses Erfordernis ist erfüllt, wenn ein Teilnehmer durch seine Anwesenheit objektiv als Bestandteil der Personenansammlung erscheint, welche Gewalttätigkeiten begangen hat (vgl. dazu BGE 108 IV 33 E. 3; Hans Vest, in: Schweizerisches Strafgesetzbuch, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2008, N 10 ff. zu Art. 285 StGB).

3.3. Die begangenen Gewalttätigkeiten bilden in personeller und örtlicher Hinsicht keine Einheit. Es sind vielmehr drei Phasen zu unterscheiden. Zur Phase 1 gehören die Ausschreitungen von ca. 30 verummten Anhängern des FC Aarau unmittelbar nach dem Fussballspiel vor dem Restaurant Gemsli in Wil. Die Polizei wurde von den Anhängern mit Faustschlägen attackiert, als sie versuchte, die Ausschreitungen zu verhindern. Die Polizisten mussten Pfefferspray und teilweise den Schlagstock zur Selbstverteidigung einsetzen. Ein Polizist wurde von einem Anhänger mit einem Fusskick in den Oberschenkel getreten (Vorakten, S. 4 und 41). Der Polizist wollte



darauflin den Täter in Gewahrsam nehmen. Letzterer flüchtete jedoch in den Hinterhof bei der Liegenschaft Lindenstrasse 2. Zur Phase 2 gehören die Gewalttätigkeiten im Hinterhof der Liegenschaft an der Lindenstrasse. Die Festnahme des Täters wurde vereitelt durch eine Gruppe von ca. 30 gewalttätigen grösstenteils verummten Personen, welche dem Täter und dem Polizisten in den Hinterhof an der Lindenstrasse 2 gefolgt waren. Die Gruppe wendete massive Gewalt gegen zwei Polizisten und eine Polizistin an. Ein weiterer Polizist, der den bedrängten Polizisten zu Hilfe eilen wollte, wurde von Anhängern des FC Aarau verfolgt und konnte sich nur durch Flucht retten (Vorakten, S. 4 und 44; Akten Vorinstanz Nr. 7.2, A.1.9.1). Zur Phase 3 gehören die anschliessenden gewalttätigen Ausschreitungen auf der Lindenstrasse sowie dem Kreuzungsbereich vor dem Restaurant Gemsli. Als Folge einer Gewalteinwirkung brach sich ein Polizist das linke Handgelenk (Vorakten, S. 4; Akten Vorinstanz Nr. 7.2, A. 1.9.1).

Es wurden offensichtlich in allen drei Phasen Gewalttätigkeiten im Sinn von Art. 4 Abs. 1 Konkordat begangen, denn die Polizisten waren massiven physischen und psychischen Angriffen von Anhängern des FC Aarau ausgesetzt. Besonders ausgeprägt waren die Gewalttätigkeiten in Phase 2. Während sich in Phase 1 und 3 im Umfeld der Ausschreitungen auch unbeteiligte Personen aufhielten, ist die Situation in Phase 2 eine andere. Der Hinterhof an der Lindenstrasse 2 ist abgegrenzt vom öffentlich zugänglichen Raum. Personen, welche sich in diesem Bereich aufhielten, müssen sich zwangsläufig anrechnen lassen, zumindest passiv Gewaltanwendung im Sinn von Art. 4 Abs. 1 Konkordat gegen die Polizisten begangen zu haben. In der Phase 3 war das schwerwiegendste Ereignis die Körperverletzung des Polizisten Q.

3.4. Zu prüfen ist weiter, ob der Beschwerdeführer nachweislich an den Gewalttätigkeiten beteiligt war. Der Begriff "nachweislich" in Art. 4 Konkordat ist in Zusammenhang mit Art. 3 Konkordat zu verstehen, in welchem der Nachweis gewalttätigen Verhaltens umschrieben wird (BGer 1C\_88/2011 vom 15. Juni 2011 E. 3.5). 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 (vgl. 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; BWIS-Artikel 24b wurde am 1.1.2010 abgelöst durch Art. 4 Konkordat; vgl. M.H.F. Mohler, Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz, Basel 2012, Rz. 260; BGer 1C\_88/2011 vom 15. Juni 2011 E. 3c).

3.4.1. Vorliegend soll der Nachweis für ein gewalttätiges Verhalten des Beschwerdeführers aufgrund der Strafanzeige von vier Polizeibeamten, den Polizeirapporten sowie einer Videoaufnahme, welche eine Person beim Verlassen des Hinterhofes der Liegenschaft an der Lindenstrasse 2 in Wil zeigt, erbracht werden; den Akten liegt ein Standbild dieses Videos bei (Vorakten, S. 38 oben).

3.4.2. Bei der Strafanzeige gegen den Beschwerdeführer handelt es sich um einen Nachweis gemäss Art. 3 Abs. 1 lit. a Konkordat. Zu erwähnen ist, dass die anzeigenden Polizisten das Interesse an der Strafverfolgung des Beschuldigten mit der Eingabe vom 25. Juni 2012 bestätigt haben (Akten Vorinstanz, Nr. 7.3).

3.4.3. Bei polizeilichen Aussagen sowie Bildmaterial der Polizei ist der verlangte Nachweis im Sinn von Art. 3 Abs. 1 lit. b Konkordat schon bei Glaubwürdigkeit erbracht. Für die richterliche Überzeugung genügt in diesem Zusammenhang eine gewisse Überzeugung dafür, dass sich die behauptete Tatsache so zugetragen hat, ihr Eintritt sich mithin als plausibel erweist (vgl. dazu Martin Kaufmann, Beweisführung und Beweiswürdigung, Zürich/St. Gallen 2009, S. 193; Roger Groner, Beweisrecht, Bern 2011, S. 196). Vorliegend soll eine Bildaufnahme den Beschwerdeführer beim Verlassen des Hinterhofs an der Lindenstrasse 2 in Richtung Restaurant Gemsli zeigen. Es handelt sich dabei um eine Aufnahme, die von einem in einem Polizeifahrzeug eingebauten Verkehrsüberwachungssystem stammt. Das Aufnahmedatum, 1. Oktober 2011, und die Uhrzeit, 19:33:35 sind erkennbar (Vorakten, S. 38 oben). In zeitlicher Hinsicht stimmen diese Angaben mit den polizeilichen Rapporten und dem Ende des Fussballspiels überein. In der Rekursvernehmlassung vom 4. Juni 2012 an das Sicherheits- und Justizdepartement (Vorakten, Nr. 5) hielt der Polizeikommandant sodann fest, dass die Beteiligten auf den Originalvideoaufnahmen eindeutig identifizierbar seien. Das Video befindet sich nicht bei den Akten. Das



Verwaltungsgericht sieht jedoch keinen Grund, die Richtigkeit dieser Aussage in Zweifel zu ziehen.

3.4.4 Ein weiterer Nachweis für gewalttätiges Verhalten des Beschwerdeführers ergibt sich aus dem Rapport des Polizisten Z. Letzterer hat beobachtet, wie ein Anhänger des FC Aarau den Polizisten Q. zu Fall gebracht hat, so dass sich dieser das Handgelenk brach. Anhand einer Fotografie hat der Polizist Z. den Beschwerdeführer als Täter identifiziert (Vorakten, S. 45 und 47). Die Aussage des Polizisten, dass er den Täter erkannt hat, ist glaubwürdig. Sie wird durch den Einwand des Beschwerdeführers, Personen seien wegen der Dunkelheit nicht erkennbar gewesen, nicht erschüttert. Auf den Fotografien, welche in den Akten enthalten sind, ist ersichtlich, dass die Strassenbeleuchtung zum Tatzeitpunkt bereits eingeschaltet war.

3.4.5. Der Beschwerdeführer übersieht, dass das Rayonverbot polizeilicher Natur ist und der Gefahrenabwehr dient; mit ihm geht kein strafrechtlicher Vorwurf einher (vgl. BGE 137 I 31 E. 5.2). Im Gegensatz zum Strafverfahren, in dem die Unschuldsvermutung gilt, die Strafbarkeit einer Handlung oder Unterlassung durch den Staat zudem schlüssig nachzuweisen ist und sich ein Beschuldigter auf das Aussageverweigerungsrecht berufen kann, liegt es in diesem Administrativverfahren am Verfügungsadressaten, gegen ihn bestehende Verdachtsmomente konkret zu widerlegen oder zumindest zu entkräften. Es kann von ihm erwartet werden, dass er sich substantiiert äussert, wieso der gegen ihn bestehende Verdacht des gewalttätigen Verhaltens ungerechtfertigt sei. Zumindest hätte er darlegen müssen, wo er sich im Zeitpunkt der Ausschreitungen genau aufhielt. Auch hätte er diesbezügliche Beweismittel vorlegen können. Er liess es hingegen dabei bewenden, seine Teilnahme an den Ausschreitungen pauschal zurückzuweisen. Anlässlich der polizeilichen Befragung machte er von seinem Aussageverweigerungsrecht Gebrauch. Selbst die Frage, ob er überhaupt am Spiel Wil-Aarau teilgenommen habe, wollte er nicht beantworten. Jede Frage beantwortete er mit "keine Auskunft".

3.4.6. Der Beschwerdeführer bringt sodann vor, die Erkenntnisse aus dem Strafverfahren seien zu berücksichtigen. Dem ist zwar grundsätzlich zuzustimmen, doch legt der Beschwerdeführer nicht dar, welche (neuen) Erkenntnisse aus dem Strafverfahren für das vorliegende Verfahren gewonnen werden könnten. Die



## St.Galler Gerichte

strafrechtliche Beweisaufnahme ist noch nicht abgeschlossen. Von daher lässt sich auch nicht sagen, im Strafverfahren habe sich der Anfangsverdacht als offensichtlich unzutreffend herausgestellt. Nur in diesem Fall wäre das ausgesprochene Rayonverbot aufzuheben. Dementsprechend drängt sich auch eine Sistierung des vorliegenden Verfahrens bis zur rechtskräftigen Erledigung der Strafsache nicht auf.

3.5. Zusammenfassend gibt es aufgrund der vorliegenden Akten genügend und plausible Anhaltspunkte, dass sich der Beschwerdeführer zum Zeitpunkt der Gewalttätigkeiten im Hinterhof der Liegenschaft an der Lindenstrasse 2 in Wil aufgehalten hat. Umstände, welche Zweifel an diesem Verdacht erwecken würden, brachte der Beschwerdeführer nicht vor. Zudem ist davon auszugehen, dass er den tätlichen Angriff auf den Polizisten Q. begangen hat. Er hat sich damit im Sinn von Art. 3 Abs. 1 Konkordat zumindest passiv an Gewalttätigkeiten gegen Polizisten beteiligt.

4. (...).

### **Demnach hat das Verwaltungsgericht**

#### **zu Recht erkannt:**

1./ Die Beschwerde wird abgewiesen.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 1'500.--bezahlt der Beschwerdeführer. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V.      R.      W.



Der Präsident:      Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- den Beschwerdeführer (durch Rechtsanwältin lic. iur. A. B.)
- das Sicherheits- und Justizdepartement

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. des Bundesgerichtsgesetzes (SR 173.110, abgekürzt 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.