



Fall-Nr.: B 2015/271
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 07.02.2020
Entscheiddatum: 25.02.2016

Entscheid Verwaltungsgericht, 25.02.2016

Rayonverbot, Art. 2 und 4 des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Der Beschwerdeführer hat während eines Meisterschaftsspiels zwischen dem FC St. Gallen und dem FC Basel in der AFG-Arena St. Gallen im Gastsektor verbummt eine Handlichtfackel abgebrannt. Das ihm gegenüber in der Folge ausgesprochene zweijährige Rayonverbot für neun Gebiete im Umfeld der Stadien von Fussballvereinen, deren erste Mannschaft in der Super-League spielen, jeweils vier Stunden vor bis vier Stunden nach den Spielen gegen den FC Basel ist verhältnismässig (Verwaltungsgericht, B 2015/271).

Entscheid vom 25. Februar 2016

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Bietenharder, Zindel;
Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

A.Y.,

Beschwerdeführer,

gesetzlich vertreten durch B.Y. und C.Y.,

gegen

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



Vorinstanz,

Gegenstand

Rayonverbot

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Anlässlich des Fussballspiels zwischen dem FC St. Gallen und dem FC Basel vom 15. März 2015 in der AFG-Arena St. Gallen brannte eine verummte Person im Gastsektor eine Handlichtfackel ab. Die Stadtpolizei St. Gallen erstellte zum Vorfall, der von mehreren Überwachungskameras festgehalten worden war, ein Fotodossier (act. 9/8b). Am 8. April 2015 wurde A.Y. beim Einlass in die AFG-Arena St. Gallen zum Cup-Halbfinalspiel zwischen dem FC St. Gallen und dem FC Basel kontrolliert und als Täter des Vorfalls vom 15. März 2015 identifiziert (act. 9/6b).

Auf polizeiliche Empfehlung hin sprach die FC St. Gallen Event AG am 26. Mai 2015 gegen A.Y. ein gesamtschweizerisches Stadionverbot für die Dauer von zwei Jahren aus (act. 3.1). Am 27. Mai 2015 auferlegte ihm die Stadtpolizei St. Gallen ihrerseits für die Dauer vom 4. Juni 2015 bis und mit 31. Mai 2017 ein Rayonverbot. Dabei wurde ihm der Aufenthalt anlässlich von Sportveranstaltungen in der AFG-Arena St. Gallen im Rayon A (West) sowie anlässlich von Fussballspielen der 1. Mannschaft des FC Basel in Aarau (Rayon „Stadion Brügglfeld“), Bern (Rayon „Stade de Suisse“), Luzern (Rayon „Bahnhof Luzern“ und Rayon „Swissporarena“), Thun (Rayon „Stockhorn Arena Thun“) und Zürich (Rayons B „Bahnhof Altstetten“, D „Stadion Letzigrund“ und E „Hauptbahnhof“) während vier Stunden vor bis vier Stunden nach der Veranstaltung verboten. Für die Umgrenzung der Gebiete wurde auf www.rayonverbot.ch verwiesen (act. 8/1a).

Die Jugendanwaltschaft Basel-Landschaft sprach A.Y. am 4. August 2015 wegen Widerhandlung gegen das Sprengstoffgesetz schuldig, sah jedoch mit Blick auf die mehrmonatigen Stadion- und Rayonverbote von einer Bestrafung ab (act. 9/6a). Der Strafbefehl ist rechtskräftig. Ein strafrechtliches Vermummungsverbot kennt der Kanton Basel-Landschaft nicht.



St.Galler Gerichte

B. Das Sicherheits- und Justizdepartement hiess den von A.Y. gegen die Verfügung der Stadtpolizei St. Gallen vom 27. Mai 2015 erhobenen Rekurs am 24. September 2015 teilweise gut und beschränkte das Rayonverbot für die AFG-Arena ebenfalls auf die Spiele der ersten Mannschaft des FC Basel.

C. A.Y. (Beschwerdeführer) erhob gegen den am 28. September 2015 versandten Rekursentscheid des Sicherheits- und Justizdepartements (Vorinstanz) durch seine gesetzlichen Vertreter mit Eingabe vom 12. Oktober 2015 (eingegangen am 13. und innert Nachfrist am 28. Oktober 2015) Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den sinngemässen Anträgen, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben, eventualiter seien die Verbote in zeitlicher – höchstens zwei Stunden vor bis zwei Stunden nach dem Spiel während weniger als zweier Jahre – und räumlicher Hinsicht – nicht für Gebiete ausserhalb des Kantons St. Gallen – anzupassen. Zudem sei festzustellen, dass die Stadtpolizei St. Gallen seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt habe und die Vorinstanz das Begehren, es sei der polizeiliche Antrag auf Erlass eines Stadionverbotes zurückzuziehen, materiell hätte behandeln müssen. Schliesslich seien ihm Rayonpläne auszuhändigen.

Die Vorinstanz beantragte am 18. November 2015 mit Verweis auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid die Abweisung der Beschwerde. Die vorinstanzliche Vernehmlassung samt Aktenverzeichnis wurde dem Beschwerdeführer zusammen mit Schreiben vom 19. November 2015 zur Kenntnis gebracht. Der Beschwerdeführer, der das Beschwerdeverfahren offenkundig mit rechtskundiger Unterstützung führte, reagierte darauf nicht mehr. Insbesondere setzte er sich nicht mit dem Gericht in Verbindung, um entsprechend seinem Verfahrensantrag in der Beschwerde, Einsicht in die Akten zu nehmen.

Auf die Ausführungen der Vorinstanz im angefochtenen Entscheid und des Beschwerdeführers zur Begründung seiner Anträge sowie die Akten wird, soweit wesentlich, in den 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 Adressat des angefochtenen Entscheides, mit welchem sein Rekurs gegen das von der Stadtpolizei St. Gallen ausgesprochene Rayonverbot lediglich teilweise gutgeheissen wurde, und dementsprechend zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde wurde mit Eingabe vom 12. Oktober 2015 rechtzeitig eingereicht und entspricht formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten.

2. Der Beschwerdeführer macht geltend, die Vorinstanz habe sein Begehren, der Antrag auf Erlass eines Stadionverbotes sei zurückzuziehen, materiell nicht geprüft und damit eine Rechtsverweigerung begangen. Die Vorinstanz ging auf das Begehren nicht ein, weil es nicht Gegenstand des Verfahrens sei. Die polizeiliche Empfehlung, die zum privatrechtlichen Stadionverbot vom 25. Mai 2015 führte, ist nicht aktenkundig. Sie erging vor der Verfügung des Rayonverbots durch die Stadtpolizei vom 26. Mai 2015, gegen die sich der Rekurs bei der Vorinstanz richtete, und ist deshalb nicht Verfahrensgegenstand.

Gemäss Art. 10 des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (in der Fassung vom 2. Februar 2012, nachfolgend Konkordat, vgl. www.rayonverbot.ch) können die für die Anordnung von Rayonverboten, Meldemassnahmen und Polizeigewahrsam zuständigen Behörden den Organisatoren von Sportveranstaltungen empfehlen, gegen Personen Stadionverbote auszusprechen, welche im Zusammenhang mit einer Sportveranstaltung innerhalb oder ausserhalb des Stadions gewalttätig wurden. Die damit verbundene Weitergabe von Personendaten findet ihre bundesrechtliche Grundlage in Art. 24a Abs. 8 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120, BWIS). Es ist nicht von ausschlaggebender Bedeutung, ob entsprechende Daten bloss ausgetauscht werden oder ob die Datenvermittlung auch noch mit einer entsprechenden Empfehlung für den Erlass eines privatrechtlichen Stadionverbots verbunden ist (vgl. BGer 1C_278/2009 vom 16. November 2010 E. 8). Zumal der Beschwerdeführer nicht die Weitergabe der Daten an sich rügt und auch nicht geltend macht, die weitergegebenen Daten seien zu einem anderen Zweck als zur Prüfung und zum Erlass eines Stadionverbots verwendet



worden, erweist sich sein vor der Vorinstanz gestelltes Begehren, der entsprechende Antrag der Stadtpolizei St. Gallen sei zurückzuziehen, als unbegründet (vgl. dazu BGer 1C_154/2014 vom 21. November 2014 E. 3.2). Die Vorinstanz hat dementsprechend dem Beschwerdeführer das Recht nicht verweigert, wenn sie sein Begehren materiell nicht behandelte.

3. Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz habe zu Unrecht keine Verletzung des rechtlichen Gehörs durch die Stadtpolizei St. Gallen wegen ungenügender Wahrung des Akteneinsichtsrechts festgestellt. Die Vorinstanz hielt fest, anlässlich der Befragung vom 18. Mai 2015 seien dem Beschwerdeführer die Rayonpläne vorgelegt worden. Er habe sich dazu äussern und „gegebenenfalls auch Akteneinsicht verlangen“ können. Der Beschwerdeführer macht geltend, er habe vor der polizeilichen Befragung keine Gelegenheit gehabt, die Akten zu studieren. Die Möglichkeit, anlässlich der Befragung Akteneinsicht zu verlangen, sei „eine reine Farce“.

Aus dem Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) leitet sich das Recht auf Einsicht in die Akten ab (vgl. beispielsweise BGE 132 V 368 E. 3.1), wie es auch in Art. 15 VRP verankert ist. Der Beschwerdeführer wurde von der Stadtpolizei St. Gallen am 18. Mai 2015 zum Vorfall vom 15. März 2015 in der Arena St. Gallen befragt. In diesem Zeitpunkt bestanden die Akten aus einem Dossier zum Vorfall vom 15. März 2015 mit einer kurzen Tat- und Täterbeschreibung sowie ausgedruckten Standbildern aus der stadioninternen Videoüberwachung (act. 9/8b Seiten 4-11). In der Befragung wurde der Beschwerdeführer mündlich mit dem Inhalt dieses Dossiers – nämlich der Frage, ob er anlässlich des Fussballspiels vom 15. März 2015 zwischen dem FC St. Gallen und dem FC Basel verumumt einen pyrotechnischen Gegenstand abgebrannt habe – konfrontiert. Zudem wurde ihm ein Standbild aus der Videoüberwachung vorgelegt, das ihn als nicht verumumten Zuschauer – gemäss den begleitenden Angaben auf dem Fotoblatt (act. 9/8b Seite 11) anlässlich des Spiels vom 15. März 2015 – in der Arena St. Gallen zeigt (act. 9/8b Seiten 14-19). Der Beschwerdeführer äusserte sich weder zum Sachverhalt noch zum Bild. Da er den Vorwurf anlässlich der Befragung nicht bestritt, hatte die Stadtpolizei keinen Anlass, ihm die weiteren Beweismittel vorzulegen, aus denen sie schloss, er sei mit der verumumten, die Handlichtfackel abbrennenden Person identisch. Unter diesen Umständen ist nicht zu



beanstanden, wenn die Vorinstanz keine Verletzung des Akteneinsichtsrechts durch die Stadtpolizei St. Gallen feststellte.

4. Der Beschwerdeführer macht geltend, das Rayonverbot sei mangels beigelegter Pläne oder Karten zu den betroffenen Gebieten insbesondere für die Androhung der Ungehorsamsstrafe gemäss Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0, StGB) zu unbestimmt.

In der Verfügung über ein Rayonverbot sind gemäss Art. 5 Abs. 1 des Konkordats (in der Fassung vom 2. Februar 2012) die Geltungsdauer und der räumliche Geltungsbereich festzulegen (Satz 1); der Verfügung sind Angaben beizufügen, die es der betroffenen Person erlauben, genaue Kenntnis über die vom Verbot erfassten Rayons zu erhalten (Satz 2). Im Bericht der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren vom 2. Februar 2012 zur Änderung des Konkordats (vgl. [www.kkjpd.ch Themen/Hooliganismus](http://www.kkjpd.ch/Themen/Hooliganismus), nachfolgend Bericht KKJPD) wird zu dieser Bestimmung ausgeführt, es sei nicht praktikabel, einer Person mit Rayonverbot zusammen mit der Verfügung – wie es die ursprüngliche Fassung der Bestimmung vorschrieb (vgl. dazu BGE 140 I 2 Sachverhalt lit. C) – Pläne für alle Rayons in der Schweiz auszuhändigen. Deshalb werde für die ganze Schweiz eine Internetseite eingerichtet, auf der sich die Betroffenen über den Umfang des jeweils untersagten Rayons informieren können. Die Homepage sei in der Verfügung anzugeben und den Betroffenen bei einer bezeichneten Behörde Gelegenheit zu geben, die Einträge einzusehen, wenn sie nicht selbst über die Möglichkeit des Internetzugriffs verfügten. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des geänderten Konkordats stellt sicher, dass der Verfügung die Angaben beigelegt werden, „die es der betroffenen Person erlauben, genaue Kenntnis über die vom Verbot erfassten Rayons zu erhalten“. Die Bestimmung ist hinreichend klar und detailliert. Sie kann jedenfalls verfassungskonform angewendet werden. Es ist Sache der rechtsanwendenden Behörden, dem Betroffenen das Rayonverbot so zu eröffnen, dass er über die zum Verständnis der Verfügung notwendigen Informationen verfügt (vgl. BGE 140 I 2 E. 11.3).

In der Verfügung vom 27. Mai 2015 hat die Stadtpolizei St. Gallen die Städte und die Gebiete, in denen dem Beschwerdeführer der Aufenthalt zu bestimmten Zeiten verboten wird, abschliessend aufgezählt. Auch wenn die Verfügung sich damit auf



keine im Zeitpunkt ihres Erlasses noch nicht bekannte Austragungsorte bezieht und der Behörde die Anfügung der Pläne deshalb ohne unzumutbaren Aufwand möglich gewesen wäre, erscheint der Hinweis im Dispositiv der Verfügung auf die unter www.rayonverbot.ch einsehbaren Rayonkarten mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung als ausreichend. Auf www.rayonverbot.ch sind sämtliche Rayonkarten nach Kantonen abrufbar. Die Pläne sind für die Festlegung der Grenzen ausreichend detailliert. Dem Beschwerdeführer war es deshalb mit geringem Aufwand möglich, sich über die räumliche Ausdehnung der neun bezeichneten Gebiete zu informieren und gegebenenfalls rechtsmittelweise beispielsweise zu rügen, ein Gebiet sei zu grossräumig umgrenzt. Die Stadtpolizei St. Gallen weist sodann zu Recht darauf hin, dass sich die räumliche Ausdehnung nach der Umgrenzung der Gebiete im Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung richtet. Unter diesen Umständen ist für den Fall, dass sich Gebietsumgrenzungen im Lauf der Zeit ändern, sicherzustellen, dass auch frühere Versionen mit den massgebenden Geltungsdaten auf www.rayonverbot.ch abrufbar sind. Dies ist zurzeit nicht der Fall. Ob die Verfügung für eine strafrechtliche Verurteilung im Fall einer Widerhandlung unter diesen Umständen ausreichend bestimmt ist, hat gegebenenfalls die zuständige Strafbehörde zu beurteilen.

5. Angesichts der tatsächlichen Feststellungen im rechtskräftigen Strafbefehl der Jugendanwaltschaft Basel-Landschaft vom 4. August 2015 bestreitet der Beschwerdeführer den ihm zur Last gelegten Sachverhalt – das Abbrennen einer Handlichtfackel anlässlich des Fussballspiels zwischen dem FC St. Gallen und dem FC Basel vom 15. März 2015 in der Arena St. Gallen – zu Recht nicht (vgl. zur Bindung der Administrativbehörde an die Erkenntnisse der Strafbehörde insbesondere BGE 119 Ib 158). Mit Blick auf die Fotodokumentation, welche anhand der Videoaufnahmen der Stadionkameras vom Vorfall vom 15. März 2015 erstellt wurden, macht der Beschwerdeführer zu Recht auch nicht geltend, er sei während des Abbrennens der Fackel nicht verumumt gewesen. Entsprechend den Anforderungen, welche das Konkordat in Art. 3 Abs. 1 Ingress und lit. a – entsprechende Gerichtsurteile – beziehungsweise lit. b – Bildaufnahmen der Polizei, des Sicherheitspersonals oder der Sportverbände und -vereine – an den Nachweis gewalttätigen Verhaltens stellen, haben diese Tatsachen als erstellt zu gelten.



6. Das umstrittene Rayonverbot schränkt die von Art. 10 Abs. 2 BV garantierte Bewegungsfreiheit des Beschwerdeführers ein. Gemäss Art. 36 BV bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage (Abs. 1, dazu nachfolgend Erwägung 6.1) und müssen durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt (Abs. 2, dazu nachfolgend Erwägung 6.2) und verhältnismässig sein (Abs. 3, dazu nachfolgend Erwägung 6.3).

6.1. Gemäss Art. 4 Abs. 1 Satz 1 des Konkordats 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. Art. 2 Abs. 1 des Konkordats enthält einen nicht abschliessenden Katalog von Delikten, die als „gewalttätiges Verhalten“ und „Gewalttätigkeiten“ im Sinne des Konkordats. Ferner gilt gemäss Art. 2 Abs. 2 des Konkordats als „gewalttätiges Verhalten“ die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch das Mitführen oder Verwenden unter anderem von pyrotechnischen Gegenständen an Sportstätten, in deren Umgebung sowie auf dem An- und Rückreiseweg. Obwohl die Tatbestände gemäss Art. 2 Abs. 2 im Gegensatz zu den Tatbeständen von Art. 2 Abs. 1 lediglich als gewalttätiges Verhalten, nicht aber als Gewalttätigkeiten bezeichnet werden, sind die beiden Begriffe entsprechend dem präventiven Zweck der Regelungen inhaltlich gleichbedeutend (vgl. die Erläuterungen zum Entwurf zur Änderung der Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 29. März 2006, welcher in Art. 21a inhaltlich Art. 2 des Konkordats vorwegnahm; AS 2006 S. 3711 ff.; www.admin.ch, Bundesrecht/Vernehmlassungen/abgeschlossene Vernehmlassungen und Anhörungen/2006/EJPD). Dieser Auffassung folgen die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts und des Bundesgerichts (vgl. GVP 2014 Nr. 6 = VerwGE B 2014/138 vom 11. November 2014 E. 2.1, B 2012/225 vom 11. Dezember 2012 E. 3.2, www.gerichte.sg.ch; BGE 140 I 2 Regeste; vgl. dazu auch G. Biaggini, in: ZBI 117/2016 S. 90 f.). Der Beschwerdeführer macht zu Recht nicht geltend, dass es sich bei der abgebrannten Handlichtfackel nicht um einen pyrotechnischen Gegenstand im Sinn von Art. 2 Abs. 2 des Konkordates handelt. Indem er anlässlich des Fussballspiels zwischen dem FC St. Gallen und dem FC Basel vom 15. März 2015 in der Arena St. Gallen im Gastsektor eine solche Handlichtfackel abgebrannt hat, hat er den Tatbestand der Gewalttätigkeit im Sinn von Art. 4 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 2



Abs. 2 des Konkordates erfüllt. Hinzu kommt, dass der Beschwerdeführer sich verummmt hat. Die Vermummung gehört zu den typischen Merkmalen des Verhaltens von Personen, die anlässlich von Sportveranstaltungen inner- und ausserhalb der Stadien die Konfrontation suchen (vgl. BGer 1C_570/2013 vom 7. Januar 2014 E. 3.3). Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung rechtfertigt bereits das Verdecken einer anderen Person, die sich zum Zweck des Abbrennens eines „Pyro“ ver- und anschliessend wieder entmummt, mit einer Fahne im Wissen um die Überwachung und die Strafbarkeit des Verhaltens der verdeckten Person, die Anordnung eines Rayonverbots (vgl. GVP 2014 Nr. 6 = VerwGE B 2014/138 vom 11. November 2014 E. 2.2.4). Umso mehr muss dies für den Beschwerdeführer gelten, der die verbotene Handlung selbst verummmt vorgenommen hat.

Die Anordnung eines Rayonverbots kann sich dementsprechend auf eine genügende materielle Rechtsgrundlage stützen. Die Rechtsgrundlage genügt auch in formeller Hinsicht, sollte das Rayonverbot als schwerwiegende Einschränkung der Bewegungsfreiheit beurteilt werden. Die Regierungsbeschlüsse über den Beitritt des Kantons St. Gallen zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 und über die Zustimmung zu den am 2. Februar 2012 beschlossenen Änderungen (sGS 451.50) wurden vom Kantonsrat am 29. Juli 2008 beziehungsweise am 7. August 2012 genehmigt; die Genehmigungsbeschlüsse unterstanden gemäss Art. 49 Abs. 1 Ingress und lit. b der Kantonsverfassung (sGS 111.1, KV) dem fakultativen Referendum (vgl. sGS 451.1), wie ihm auch die kantonalen Gesetze gemäss Art. 49 Abs. 1 Ingress und lit. a KV unterliegen.

Der Beschwerdeführer macht geltend, für Rayonverbote ausserhalb des Kantons St. Gallen fehle es an einer genügenden Rechtsgrundlage. Gemäss Art. 4 Abs. 2 Satz 2 des Konkordats kann das Verbot Rayons in der ganzen Schweiz umfassen und gemäss Art. 4 Abs. 3 Ingress und lit. a von der zuständigen Behörde im Kanton, in dem die Gewalttätigkeit erfolgte, verfügt werden. Die Regelung geht auf die Änderung des Konkordates vom 2. Februar 2012 zurück, mit der unter anderem der Verwaltungsaufwand dadurch reduziert werden sollte, dass mit einer einzigen Verfügung ein Rayonverbot für Rayons in der ganzen Schweiz angeordnet werden kann (vgl. Bericht der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -



direktoren, www.kkjpd.ch Themen/Hooliganismus). Gemäss Art. 51quater Abs. 1 Ingress und lit. a des Polizeigesetzes (sGS 451.1, PG) in Verbindung mit Art. 1 und 2 des Polizeireglements der Politischen Gemeinde St. Gallen (sRS 412.11) ist für das Gebiet der Stadt St. Gallen die Stadtpolizei zuständige Behörde im Sinn von Art. 13 Abs. 1 des Konkordats. Der Beschwerdeführer bestreitet sodann zu Recht nicht, dass das Konkordat samt Nachtrag in sämtlichen Kantonen, in denen die bezeichneten Rayons liegen, im Zeitpunkt des Erlasses des Verbots anwendbar war und nach wie vor ist. Dieses interkantonale Recht geht gemäss Art. 48 Abs. 5 BV dem kantonalen Recht vor. Die Kantone können nicht rechtswirksam konkordatswidriges Recht setzen und sich auch nicht von eingegangenen Verpflichtungen unter Berufung auf das kantonale Recht befreien (vgl. BGE 138 I 435 E. 1.3.2, 441; 100 Ia 418 E. 4, 423). Die Stadtpolizei St. Gallen durfte damit das Rayonverbot auch für die genannten Rayons ausserhalb des Kantons St. Gallen anordnen.

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

6.3. Im Polizeirecht kommt der Verhältnismässigkeit besonderes Gewicht zu. Dieses Gebot verlangt, dass eine Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet (dazu nachfolgend Erwägung 6.3.1) und erforderlich (dazu nachfolgend Erwägung 6.3.2) ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar (dazu nachfolgend Erwägung 6.3.3) 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). Die rechtsanwendenden Behörden dürfen nur Massnahmen verfügen, die sich bezogen auf das jeweilige Verhalten und das Ziel der Gewaltprävention als verhältnismässig erweisen. Bei nur geringfügigen Tätlichkeiten oder anderen



geringfügigen Widerhandlungen ist auf eine Massnahme zu verzichten, weil sie nicht verhältnismässig wäre (vgl. BGE 140 I 2 E. 8).

6.3.1. Das Konkordat ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung einzig auf die Vorbeugung vor Gewalt ausgerichtet. Die vorgesehenen konkreten Massnahmen erscheinen – einzig – als notwendige Massnahmen zur Verhinderung künftiger Gewalttaten (vgl. BGE 140 I 2 E. 6.3). 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). Das gegenüber dem Beschwerdeführer angeordnete Rayonverbot ist geeignet, die friedliche Durchführung grosser Sportanlässe zu ermöglichen, indem einerseits spezialpräventiv eine erneute Widerhandlung durch den Beschwerdeführer selbst verhindert und andererseits generalpräventiv andere Teilnehmer von der Nachahmung abgehalten werden.

6.3.2. Das Rayonverbot wird für eine Dauer bis zu drei Jahren verfügt und kann Rayons in der ganzen Schweiz umfassen (Art. 4 Abs. 2 Konkordat). Die Anordnung konkreter Massnahmen hängt von der Art und der Schwere des gewalttätigen Verhaltens ab (BGE 137 I 31 E. 6.5). Die vom Konkordat vorgesehene Maximaldauer von drei Jahren erscheint nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung namentlich vor dem Hintergrund, dass Rayonverbote Rayons in der ganzen Schweiz umfassen können, als sehr lang, wobei es aber nicht geradezu ausgeschlossen ist, dass ein dreijähriges Rayonverbot bei einschlägig bekannten Personen notwendig und verhältnismässig sein kann, um der Gewalt bei Sportveranstaltungen wirksam vorzubeugen. Die Ausdehnung auf Rayons in der ganzen Schweiz verstärkt grundsätzlich die präventive Wirkung gegen Gewalttaten an Sportveranstaltungen und zugleich die Intensität des Eingriffs in die Bewegungsfreiheit der Betroffenen. Dies kann je nach den konkreten Umständen unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit die zulässige Dauer der Massnahme beeinflussen (vgl. BGE 140 I 2 E. 11.2.2).

Räumlich umfasst das gegenüber dem Beschwerdeführer angeordnete Rayonverbot Gebiete an den Orten von Fussballvereinen, welche – wie die erste Mannschaft des FC



St.Galler Gerichte

Basel – im Zeitpunkt der Verfügung (Saison 2014/2015) am Spielgeschehen in der Raiffeisen Super League teilnahmen. Da das Konkordat in der Fassung vom 2. Februar 2012 zum Zeitpunkt des Vorfalls in den Kantonen Basel-Stadt (FC Basel) und Wallis (FC Sion) sowie im Fürstentum Liechtenstein (FC Vaduz) nicht in Kraft war, konnte das Verbot nur für die Kantone Aargau (FC Aarau), Bern (BSC Young Boys und FC Thun), Luzern (FC Luzern), St. Gallen (FC St. Gallen) und Zürich (FC Zürich und Grasshopper Club Zürich) rechtsgültig ausgesprochen werden. Das Verbot gilt jeweils für jenen Rayon, in welchem die erste Mannschaft des FC Basel aktuell ein Spiel austrägt. Die Ausdehnung auf die Rayons jener Spielstätten, in denen die erste Mannschaft des FC Basel in der obersten Liga der Schweizer Fussballmeisterschaft Spiele austrägt, ist mit Blick darauf, dass der Beschwerdeführer sich gemäss Strafbefehl der Jugendanwaltschaft Basel-Landschaft vom 4. August 2015 als „eingefleischter Basler-Fan“ bezeichnete, sachlich gerechtfertigt.

Zeitlich bezieht sich das Rayonverbot auf die Dauer von vier Stunden vor Spielbeginn bis vier Stunden nach Spielende. Nach Auffassung des Beschwerdeführers ist diese Sperrzeit zu lang bemessen. Mit der Änderung des Konkordates vom 2. Februar 2012 wurde die mit den vorgesehenen Massnahmen beabsichtigte Prävention in Art. 2 Abs. 1 Ingress auf das Verhalten im Vorfeld und im Nachgang einer Sportveranstaltung ausgeweitet (vgl. BGE 140 I 2 E. 7.1). Es steht ausser Frage, dass ein gewisser Zeitraum von einigen Stunden vor und nach den Spielen abgedeckt werden muss, um das Ziel der Gewaltprävention zu erreichen (vgl. BGE 140 I 2 E. 7.2). In der Literatur wird eine Dauer von mehr als drei Stunden vor bis drei Stunden nach der Veranstaltung als zeitlich unverhältnismässig bezeichnet (vgl. J.O. Müller, Das revidierte Konkordat über Massnahmen zur Bekämpfung der Gewalt an Sportveranstaltungen, in: recht 31/2013 S. 109 ff., S. 119). Die Stadtpolizei St. Gallen hat zur zeitlichen Verhältnismässigkeit in nachvollziehbarer Weise ausgehend von der Stadionöffnung zwei Stunden vor Spielbeginn und der Tatsache, dass sich die meisten Besucher eine Stunde nach Spielschluss wieder „verzogen“ hätten, dargelegt, die wirksame Prävention verlange darüber hinaus ausreichende zeitliche Puffer. Das polizeiliche Dispositiv werde regelmässig mindestens vier Stunden vor dem Spiel bezogen, und es sei ohne weiteres möglich, dass der Polizeieinsatz erst mehrere Stunden nach dem Spiel beendet werden könne (act. 9/4 Seite 4). Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren empfiehlt denn auch eine Dauer von vier Stunden vor Spielbeginn



St.Galler Gerichte

bis vier Stunden nach Spielende (vgl. Ziffer 2.3.7 der Empfehlungen über die Umsetzung von Massnahmen des Konkordates über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, Änderung vom 2. Februar 2012, verabschiedet am 31. Januar 2014, www.kkjpd.ch Themen/Hooliganismus). Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung richtet sich an dieser Empfehlung aus (vgl. VerwGE B 2014/138 vom 11. November 2014, www.gerichte.sg.ch, GVP 2014 Nr. 6). Stadtpolizei St. Gallen und Vorinstanz haben sich an diese Empfehlung gehalten und sich im Rahmen des ihnen zustehenden Ermessens bewegt. Das Rayonverbot erweist sich in zeitlicher Hinsicht bezogen auf die Spieltage der ersten Mannschaft des FC Basel dementsprechend als verhältnismässig.

Was der Beschwerdeführer dagegen vorbringt, vermag an dieser Beurteilung nichts zu ändern. Der Zweck der Gewaltprävention verlangt, dass sich die angeordnete Dauer nicht am – vom Beschwerdeführer geschilderten – unproblematischen Ablauf orientiert, sondern sich vielmehr nach jenen Verhältnissen ausrichtet, wie sie als Folge von Gewalttätigkeiten im Umfeld von Sportveranstaltungen auftreten können. Soweit der Beschwerdeführer eine engere zeitliche Beschränkung damit begründet, zulässiger Zweck des Rayonverbots sei einzig, ihn vor einer weiteren Verwendung von „bengalischen Lichtern“ während Spielen abzuhalten, lässt er die generalpräventive Bedeutung der vom Konkordat vorgesehenen Massnahmen ausser Betracht. Der Beschwerdeführer erachtet die Dauer des Rayonverbots schliesslich als unverhältnismässig, weil sie zu einer längeren Fernhaltung als die schärfere Meldeauflage führe. Da die vom Konkordat vorgesehenen Massnahmen im Sinn eines Kaskadensystems aufgebaut sind (vgl. Ziffer 2.4 der Empfehlungen der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren, a.a.O.) und mit der Meldeauflage sichergestellt werden soll, dass die betroffenen Personen sich vor, während und nach bestimmten Sportveranstaltungen nicht am Austragungsort aufhalten (vgl. BGE 140 I 2 E. 12.1), wird die Meldeauflage in der Regel der Durchsetzung eines nicht beachteten Rayonverbots dienen und zu diesem hinzutreten (vgl. BGer 1C_428/2009 vom 13. Oktober 2010 E. 6.5). Die Meldeauflage führt sodann insoweit zu einem erheblich schwereren Eingriff in die Bewegungsfreiheit, als dem Betroffenen nicht der Aufenthalt an einzelnen Orten verboten wird, sondern er vielmehr verpflichtet wird, sich zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort einzufinden.



6.3.3. Die Stadtpolizei St. Gallen hat die zweijährige Dauer des Rayonverbots mit der hohen Gefährlichkeit der Verwendung von pyrotechnischem Material in Menschenansammlungen begründet. Der Beschwerdeführer brannte inmitten des Gastsektors der AFG-Arena St. Gallen eine Handlichtfackel ab. Zudem vermummte er sich dabei, um einer Identifizierung durch die Polizei zu entgehen. Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers stellte die Zündung tatsächlich eine deutliche Gefahr für andere Zuschauer dar (BGE 1C_370/2013 vom 14. Oktober 2013 E. 4.2). Die Flammen von Handlichtfackeln erreichen Temperaturen zwischen 1'600 und 2'500 Grad Celsius, so dass auch ohne direkten Kontakt mit dem Feuer Verbrennungen hervorgerufen werden können. Die intensive Lichterscheinung kann bei direktem Blickkontakt zu massiven Blendwirkungen führen. Zudem kann das Einatmen des Rauches zu gesundheitlichen Schäden führen. Ein Ersticken des Feuers mit Sand oder Wasser ist oft nicht möglich (https://de.wikipedia.org/wiki/Bengalisches_Feuer; vgl. BGE 140 I 2 E. 10.5.2). Hinzu kommt, dass der Beschwerdeführer sich vermummt hat. Die Vermummung kann im konkreten Zusammenhang nicht anders denn als Mittel gewertet werden, die strafrechtliche Verfolgung des Verhaltens zu erschweren. Zusammenfassend ist ein zweijähriges Rayonverbot sowohl geeignet, als mit Blick auf den generalpräventiven Zweck der Massnahme auch verhältnismässig, um solche Gewalttaten zu Gunsten einer friedlichen Durchführung von Sportgrossanlässen in Zukunft zu verhindern.

Es mag zutreffen, dass der Beschwerdeführer im Rahmen von Sportveranstaltungen bisher – soweit ersichtlich – noch nie negativ auffiel und kein Rädelsführer ist. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist es jedoch nicht von Bedeutung, ob der Beschwerdeführer behauptet, er habe sich noch nie an Gewalttätigkeiten beteiligt oder er habe nicht vor, weitere Gewalttätigkeiten zu begehen. Für den Erlass einer spezial- und insbesondere generalpräventiven Massnahme genügt eine hinreichend begründete Vermutung (vgl. BGer 1C_370/2013 vom 14. Oktober 2013 E. 4.4). Die Jugendanwaltschaft Basel-Landschaft hat den Beschwerdeführer – worauf er hinweist – zwar schuldig gesprochen, nicht aber bestraft. Da die Strafbehörde ausdrücklich mit dem Hinweis auf die mehrjährigen Stadion- und Rayonverbote von einer Strafe abgesehen hat, kann der Beschwerdeführer daraus nicht ableiten, auch das Rayonverbot sei unverhältnismässig.



Der Beschwerdeführer bringt im Übrigen – ausser den ihm mit dem Rayonverbot verunmöglichten Besuchen der Spiele der ersten Mannschaft des FC Basel in einzelnen konkret bezeichneten Stadien, die gerade Zweck der Massnahme sind – keine privaten Interessen vor, welche gegen die Massnahme sprechen. Erweist sich die vom Konkordat vorgesehene Massnahme als geeignet und erforderlich, ist sie für den Beschwerdeführer deshalb ohne weiteres auch zumutbar.

6.4. (...).

7. (...).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

- 1.** Die Beschwerde wird abgewiesen.
- 2.** Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'500 bezahlt der Beschwerdeführer. Der Kostenvorschuss von CHF 1'500 wird angerechnet.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Scherrer