



VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Mitwirkende Richter: Dr. iur. Aldo Elsener, Vorsitz
lic. iur. Jacqueline Iten-Staub, Dr. iur. Matthias Suter
lic. iur. Ivo Klingler und lic. iur. Adrian Willimann
Gerichtsschreiber: lic. iur. Peter Kottmann

URTEIL vom 6. März 2023 *[rechtskräftig]*
gemäss § 29 der Geschäftsordnung

in Sachen

A. _____
Beschwerdeführer
vertreten durch RA B. _____

gegen

Zuger Polizei
Beschwerdegegnerin

betreffend

Rayonverbot

V 2022 76

A. A. _____, geboren 1991, wurde mit unangefochten gebliebenem Strafbefehl der Staatsanwaltschaft des Kantons Zug vom 11. Juli 2022 der Hinderung einer Amtshandlung gemäss Art. 286 Abs. 1 StGB und der versuchten Widerhandlung gegen das Sprengstoffgesetz (SprstG) gemäss Art. 37 Ziff. 1 SprstG i.V.m. Art. 22 Abs. 1 StGB schuldig gesprochen. Er wurde mit einer Geldstrafe von 60 Tagessätzen zu Fr. 50.– sowie mit einer Busse von Fr. 750.– bestraft, wobei der Vollzug der Geldstrafe unter Ansetzung einer Probezeit von zwei Jahren aufgeschoben wurde. Im Strafbefehl ist zu den Gesetzesverstössen zu lesen, dass sich während der Meisterfeier des EV Zug am 2. Mai 2022, nach dem Abbrennen eines Feuerwerks im Bereich des ZVB-Areals, eine Person, welche später als A. _____ identifiziert werden konnte, Richtung KBZ entfernte. Dies wurde von Angehörigen der Zuger Polizei beobachtet. Als A. _____ die Angehörigen der Polizei entdeckte, flüchtete er über die General-Guisan-Strasse trotz "Stopp Polizei"-Rufen. A. _____ konnte daraufhin von der Polizei angehalten und kontrolliert werden. Bei der Kontrolle fand man 13 pyrotechnische Gegenstände der Kategorien T1 und P1. A. _____ trug zudem einen EVZ-Fanschal und eine Sturmhaube in den EVZ-Farben auf sich. A. _____ handelte gemäss Strafbefehl vorsätzlich, nämlich mit der Absicht die pyrotechnischen Gegenstände zu Vergnügungszwecken auf dem Arenaplatz und der dortigen Umgebung im Rahmen der Meisterfeier zu verwenden.

Mit Schreiben vom 26. August 2022 an die EVZ Sport AG empfahl die Zuger Polizei gestützt auf Art. 10 des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (nachfolgend: Konkordat), ein gesamtschweizerisches Stadionverbot auszusprechen. Die Vereinsführung der EVZ Sport AG kam der Empfehlung der Zuger Polizei nach und sprach am 22. September 2022 gegen A. _____ ab dem 26. September 2022 bis und mit 25. September 2024 ein gesamtschweizerisches Stadionverbot aus. Nach Gewährung des rechtlichen Gehörs sprach die Zuger Polizei gegenüber A. _____ mit Verfügung vom 16. September 2022 (nachfolgend: Verfügung) gestützt auf § 18a–18c [recte: § 18b–18c] des Polizeigesetzes i.V.m. Art. 4 und 5 des Konkordats für den Zeitraum vom 30. August 2022 bis 29. Februar 2024 ein Rayonverbot für sämtliche Eishockeyspiele des EVZ (National League A und B, Regio League, Freundschaftsspiele mit Beteiligung der National League A und oder B, Regio League) aus. Das Betreten der Rayons am Austragungsort sowie das Verweilen darin wurden untersagt. Weiter wurde A. _____ das Betreten der Rayons im Kanton Zug untersagt (Ziff. 2 der Verfügung). Präzisierend wurde in der Verfügung festgehalten, dass das Rayonverbot jeweils vier Stunden vor Spielbeginn anfangs und vier Stunden nach Spielschluss ende. Befinde sich der Wohn-, Arbeits- oder Ausbildungsort innerhalb

des Rayons, dürfe dieser in der genannten Zeit nur für den direkten Weg zur Arbeit oder für den direkten Zu- und Weggang zum Wohn- bzw. Ausbildungsort betreten werden. Wer für den Arbeitsweg oder aus sonstigen zwingenden Gründen den öffentlichen Verkehr benütze, dürfe den Rayon Bahnhof maximal zehn Minuten vor Zugsabfahrt bzw. bis max. zehn Minuten nach Zugsankunft betreten (Ziff. 3 der Verfügung). Für die Nichtbeachtung des Rayonverbots wurden strafrechtliche Folgen gemäss Art. 292 StGB angedroht (Ziff. 4 der Verfügung). Schliesslich wurde festgehalten, dass einer allfälligen Beschwerde gegen die Verfügung die aufschiebende Wirkung gestützt auf Art. 12 des Konkordats entzogen werde (Ziff. 6 der Verfügung).

B. Mit Eingabe vom 30. September 2022 liess A. _____ Verwaltungsgerichtsbeschwerde erheben und die Aufhebung des am 16. September 2022 gegen ihn verhängten Rayonverbotes beantragen; eventualiter sei das Rayonverbot bis zum 28. Februar 2023 zu begrenzen. Subeventualiter sei das Rayonverbot auf drei Monate ab Rechtskraft des Rayonverbotes zu begrenzen. Zudem sei die Zuger Polizei aufzufordern, die Empfehlung der Aussprechung eines Stadionverbotes gegen ihn zurückzuziehen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der öffentlichen Hand. In prozessualer Hinsicht liess der Beschwerdeführer beantragen, der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zuzuerkennen.

C. Der mit Verfügung vom 3. Oktober 2022 vom Vorsitzenden der verwaltungsrechtlichen Kammer des Verwaltungsgerichts verlangte Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– wurde vom Beschwerdeführer fristgerecht bezahlt.

D. Mit Schreiben vom 11. Oktober 2022 wurde die Zuger Polizei aufgefordert, bis zum 21. Oktober 2022 zum Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung Stellung zu nehmen und bis zum 11. November 2022 ihre Vernehmlassung im Übrigen einzureichen.

E. Mit Vernehmlassung vom 20. Oktober 2022 beantragte die Zuger Polizei, der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung sei abzulehnen.

F. Mit Verfügung vom 2. November 2022 wies der Vorsitzende der verwaltungsrechtlichen Kammer das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde ab.

G. Mit Vernehmlassung vom 11. November 2022 schloss die Zuger Polizei auf vollständige Abweisung der Beschwerde; unter Kostenfolge zulasten des Beschwerdeführers.

H. Mit Schreiben vom 11. November 2022 stellte das Gericht dem Beschwerdeführer die Vernehmlassung zur Kenntnisnahme zu und gab ihm Gelegenheit, bis zum 12. Dezember 2022 eine allfällige Replik einzureichen.

I. Mit Replik vom 12. Dezember 2022 hielt der Beschwerdeführer an seinen Anträgen fest. Mit Schreiben vom 15. Dezember 2022 verzichtete die Zuger Polizei auf die Einreichung einer Duplik unter Verweis auf ihre Vernehmlassung vom 11. November 2022.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1. Die vorliegend angefochtene Verfügung der Zuger Polizei vom 16. September 2022 betrifft ein Rayonverbot im Sinne von Art. 4 des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (BGS 511.3; nachfolgend: Konkordat). Gemäss § 18c Abs. 1 lit. a des Polizeigesetzes (PolG; BGS 512.1) ist das Verwaltungsgericht zuständig für die richterliche Überprüfung der Rechtmässigkeit des Rayonverbots. Die Beschwerdefrist beträgt 10 Tage (§ 18c Abs. 1 lit. a PolG). Die Verfügung vom 16. September 2022 wurde dem Beschwerdeführer am 20. September 2022 zugestellt. Dieser reichte am 30. September 2022 und damit noch innerhalb der 10-Tage-Frist Verwaltungsgerichtsbeschwerde ein. Sodann erfüllt die Beschwerdeschrift die formellen Voraussetzungen gemäss § 65 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; BGS 162.1). Da der Beschwerdeführer zudem durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat, sind sämtliche Prozessvoraussetzungen erfüllt, weshalb auf die Beschwerde einzutreten ist.

Die Beurteilung erfolgt auf dem Zirkulationsweg gemäss § 29 der Geschäftsordnung des Verwaltungsgerichtes (GO VG; BGS 162.11).

2.

2.1 In formeller Hinsicht rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung seines rechtlichen Gehörs und macht geltend, ihm sei vor Erlass der Verfügung betreffend Rayonverbot zwar die Gelegenheit gegeben worden, Stellung zu nehmen, diese Stellungnahme vom 6. September 2022 habe jedoch in der erlassenen Verfügung in keiner Weise Berücksichtigung gefunden. Die Gewährung des rechtlichen Gehörs sei daher zu einer Farce verkommen. Zudem werde in der Verfügung vom 16. September 2022 das erste Mal und unbegründet vorgebracht, dass er Teil eines EVZ-Fanclubs sei.

2.2 Der Anspruch auf rechtliches Gehör stützt sich auf Art. 29 Abs. 2 BV. Auf kantonaler Ebene ist in § 15 Abs. 1 VRG geregelt, dass die Behörde den Parteien das rechtliche Gehör gewährt, bevor sie entscheidet. Wesentlicher Bestandteil des Anspruchs auf rechtliches Gehör ist die Begründungspflicht. Die Begründung soll verhindern, dass sich die Behörde von unsachlichen Motiven leiten lässt, und dem Betroffenen ermöglichen, die Verfügung gegebenenfalls sachgerecht anzufechten. Dies ist nur möglich, wenn sowohl er wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf welche sich ihr Entscheid stützt. Dies bedeutet indessen nicht, dass sie sich ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken (BGE 133 I 270 E. 3.1). Aus Inhalt und Funktion des Akteneinsichtsrechts als Teil des Anspruchs auf rechtliches Gehör folgt nach der Rechtsprechung auch, dass grundsätzlich sämtliche beweis erheblichen Akten den Beteiligten gezeigt werden müssen, sofern in der sie unmittelbar betreffenden Verfügung darauf abgestellt wird (BGE 132 V 387 E. 3.1).

2.3 In seiner Stellungnahme vom 6. September 2022 macht der Beschwerdeführer geltend, er sei der Ansicht, es fehle an einer rechtlichen Grundlage für den Erlass des Rayonverbotes, da das im Strafbefehl genannte Verhalten keine Gewalttätigkeit gegen Personen oder Sachen im Sinne von Art. 4 des Konkordats sei.

2.4 Der Begründung der Verfügung des Rayonverbots ist zu entnehmen, dass aufgrund des dort ausgeführten Sachverhalts (Hinderung einer Amtshandlung und versuchte Widerhandlung gegen das SprstG) die Voraussetzungen für ein Rayonverbot gegeben seien. Zudem werden auch die rechtlichen Grundlagen aufgeführt. Auch wenn die Zuger Polizei daher nicht explizit erwähnt, dass sie das Verhalten entgegen den Ausführungen des Beschwerdeführers als Gewalttätigkeit gegen Sachen oder Personen

im Sinne von Art. 4 des Konkordats qualifiziert, kann dem Entscheid entnommen werden, welche Überlegungen zu dem Entscheid geführt haben. Eine ausdrückliche Auseinandersetzung mit dem Vorbringen des Beschwerdeführers ist vorliegend nicht vorausgesetzt. Bezüglich der erstmals in der Verfügung vorgebrachten Identifikation als Mitglied eines EVZ-Fanclubs hatten dem Beschwerdeführer soweit ersichtlich alle beweiserheblichen Akten vorgelegen. Die Schlussfolgerung der Zuger Polizei, aufgrund der mitgeführten Sturmhaube in EVZ-Farben und des EVZ-Fanschals sei von einer Identifikation als Mitglied eines EVZ-Fanclubs auszugehen, wird in materieller Hinsicht zu beurteilen sein, kann jedoch hinsichtlich des rechtlichen Gehörs nicht beanstandet werden, da dem Beschwerdeführer diese Tatsachen offensichtlich bekannt waren. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs liegt somit nicht vor.

3.

3.1 Einer Person, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt, kann der Aufenthalt in einem genau umschriebenen Gebiet im Umfeld von Sportveranstaltungen (Rayon) zu bestimmten Zeiten verboten werden. Die zuständige kantonale Behörde bestimmt den Umfang der einzelnen Rayons (Art. 4 Abs. 1 des Konkordats). Das Rayonverbot kann bis zu einer Dauer von drei Jahren verfügt werden (Art. 4 Abs. 2 des Konkordats). Gemäss Art. 5 Abs. 1 des Konkordats sind in der Verfügung über das Rayonverbot die Geltungsdauer und der räumliche Geltungsbereich des Verbots festzulegen. Der Verfügung sind Angaben beizufügen, die es der betroffenen Person erlauben, genaue Kenntnis über die vom Verbot erfassten Rayons zu erhalten. Das Verbot kann in erster Linie von der zuständigen Behörde im Kanton, in dem die Gewalttätigkeit erfolgte, verfügt werden (Art. 4 Abs. 3 lit. a des Konkordats). Im Kanton Zug ist gemäss § 18b Abs. 1 lit. a PolG die Polizei zuständig für die Anordnung des Rayonverbots, wobei sie auch den Umfang des Rayons bestimmt.

3.2 Zur Anordnung eines Rayonverbots bedarf es einer anlässlich einer Sportveranstaltung ausgeübten Gewalttätigkeit gegen Personen oder Sachen (Art. 4 Abs. 1 des Konkordats). Gemäss Art. 2 Abs. 2 des Konkordats gilt – nebst den in Art. 2 Abs. 1 aufgeführten Straftatbeständen – auch die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch das Mitführen von pyrotechnischen Gegenständen an Sportstätten, in deren Umgebung sowie auf dem An- und Rückreiseweg als gewalttätiges Verhalten im Sinne des Konkordats. Der Tatbestand der Hinderung einer Amtshandlung nach Art. 286 StGB ist gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. j des Konkordats einer der Straftatbestände, welche als

gewalttätiges Verhalten im Sinne des Konkordats gelten. Als Nachweis für gewalttätiges Verhalten gelten entsprechende Gerichtsurteile oder polizeiliche Anzeigen, glaubwürdige Aussagen oder Bildaufnahmen der Polizei, der Zollverwaltung, des Sicherheitspersonals oder der Sportverbände und -vereine – wobei solche Aussagen schriftlich festzuhalten und zu unterzeichnen sind –, Stadionverbote der Sportverbände oder -vereine oder Meldungen einer zuständigen ausländischen Behörde (vgl. Art. 3 des Konkordats).

4.

4.1 Der Beschwerdeführer bestreitet den ihm zur Last gelegten Sachverhalt – das Mitführen von pyrotechnischen Gegenständen sowie das Wegrennen vor der Polizei trotz Aufforderung anzuhalten anlässlich des letzten Finalspiels bzw. der nachfolgenden Meisterfeier am 1./2. Mai 2022 – im Grundsatz nicht (vgl. dazu Bst. A.). Ebenfalls bestreitet er nicht, dass er sich dadurch der versuchten Widerhandlung gegen das SprstG und der Hinderung einer Amtshandlung schuldig gemacht hat. Dies ist mit den vorhandenen Akten – namentlich dem rechtskräftigen Strafbefehl der Staatsanwaltschaft des Kantons Zug vom 11. Juli 2022 – denn auch rechtsgenügend nachgewiesen. Wenn der Beschwerdeführer vorbringt, dass die Begründung der Verfügung des Rayonverbots die unbewiesene Behauptung, dass er Mitglied in einem Fanclub sei, enthalte, muss ihm entgegengehalten werden, dass einer Person die Anhängerschaft eines bestimmten Klubs zugerechnet werden darf, wenn sie aufgrund von Fanutensilien, Mitgliederkarten, Saisonkarten usw. als Anhänger eines bestimmten Klubs erkennbar ist (vgl. Ziff. 2.3 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, publiziert von der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren; nachfolgend: Empfehlung KKJPD). Aufgrund dieser Vermutung kann eine Einschränkung des Rayonverbots auf Spiele eines bestimmten Clubs vorgenommen werden. Da der Beschwerdeführer unbestrittenermassen eine Sturmhaube in den EVZ-Farben und einen EVZ-Fanschal auf sich trug, durfte die Zuger Polizei von einer Anhängerschaft des EVZ ausgehen. Für den Entscheid nicht relevant ist, ob der Beschwerdeführer tatsächlich Mitglied bei einem EVZ-Fanclub ist oder nicht. Das Rayonverbot wurde von der Zuger Polizei aufgrund der Anhängerschaft zum EVZ lediglich auf Spiele des EVZ begrenzt, was vom Beschwerdeführer auch nicht beanstandet wird.

4.2 Die Anordnung eines Rayonverbots greift in den Schutzbereich der Bewegungsfreiheit als Teil der persönlichen Freiheit im Sinne von Art. 10 Abs. 2 BV ein.

Diese kann – wie andere Grundrechte – nach den Kriterien von Art. 36 BV eingeschränkt werden. Einschränkungen bedürfen dabei einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein und haben sich schliesslich als verhältnismässig zu erweisen. Vorliegend macht der Beschwerdeführer geltend, sein Verhalten sei nicht als Gewalttätigkeit *gegen Personen oder Sachen* im Sinne von Art. 4 Abs. 1 des Konkordats zu qualifizieren. In Art. 4 Abs. 1 des Konkordats werde explizit ein anderer Wortlaut als in Art. 2 Abs. 1 und 2 des Konkordats verwendet, was dazu führe, dass sein Verhalten zwar als gewalttätiges Verhalten bzw. Gewalttätigkeiten im Sinne von Art. 2 des Konkordats gelte, nicht aber als Gewalttätigkeit gegen Personen oder Sachen im Sinne von Art. 4 Abs. 1 des Konkordats. Das Rayonverbot sei darum mangels gesetzlicher Grundlage aufzuheben. Eventualiter sei das Rayonverbot zeitlich zu reduzieren, da das Verhalten des Beschwerdeführers in keiner Weise ein solch langes Rayonverbot rechtfertige. Dagegen bringt die Zuger Polizei vor, dass bereits eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit gemäss Art. 2 Abs. 2 des Konkordats die Grundlage für den Erlass eines Rayonverbots im Sinne von Art. 4 des Konkordats bilde. Dafür spreche bereits der Verweis von Art. 5 Abs. 3 auf Art. 3 des Konkordats, welcher wiederum in genereller Manier auf Art. 2 des Konkordats abstelle. Ausserdem sei das Verbot in seiner räumlichen Ausgestaltung wie auch in der zeitlichen Dauer verhältnismässig.

5. Streitig und vorliegend zu prüfen ist somit, ob das verfügte Rayonverbot unter den gegebenen Umständen auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage basiert sowie verhältnismässig ist.

5.1

5.1.1 Das Bundesgericht führte in BGE 140 I 2 aus, Ziel des Rayonverbots sei es, gewalttätigem Verhalten im Sinne von Art. 2 des Konkordats vorzubeugen, und es sei darum auch nicht ausgeschlossen, Rayonverbote sogar zur Verhinderung von Übertretungen, welche als gewalttätiges Verhalten im Sinne von Art. 2 des Konkordats zu qualifizieren sind, zu verfügen (BGE 140 I 2 E. 11.2.2). Auch aufgrund der Systematik des Konkordats ist klar davon auszugehen, dass Art. 4 Abs. 1 des Konkordats betreffend das vorausgesetzte Verhalten für den Erlass eines Rayonverbots allgemein auf Art. 2 verweist und keine Einschränkung gegenüber Art. 2 mit dem Einschub "gegen Personen oder Sachen" erreicht werden sollte (vgl. Florian Samuel Fleischmann, Polizeirechtliche Massnahmen zur Bekämpfung der Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, 2019, Rz. 868; vgl. auch VGer ZG V 2018 44 E. 4). Dem Konkordat inhärent ist das Verständnis,

dass sämtliches gewalttätiges Verhalten im Sinne von Art. 2 des Konkordats gegen Personen oder Sachen gerichtet ist. Artikel 6 Abs. 1 lit. a des Konkordats lässt sich denn auch entnehmen, dass alle in Art. 2 Abs. 1 des Konkordats erwähnten Straftatbestände, ausser die Sachbeschädigung, als Gewalttätigkeiten gegen Personen qualifiziert werden. Der Empfehlung KKJPD ist zudem zu entnehmen, dass sich aus dem sachlichen Zusammenhang ergibt, dass der Begriff der Gewalt in Art. 2 des Konkordats als Einsatz physischer Kraft gegen Personen oder Sachen zu verstehen ist (Empfehlung KKJPD, S. 4). Der Zusatz in Art. 4 Abs. 1 des Konkordats "gegen Personen oder Sachen" ist daher obsolet, weil dieser bereits im Begriff der Gewalttätigkeiten enthalten ist und vermag den Anwendungsbereich von Art. 4 des Konkordats gegenüber Art. 2 des Konkordats nicht einzuschränken.

5.1.2 Damit wird der Begriff der Beteiligung an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen zweifellos weit gefasst (vgl. z.B. auch VGer SG B 2015/274 vom 24. März 2016 E. 6.1, wo das Hochhalten einer Fahne zum Verdecken eines "Fackelzünders" als Verhalten im Sinne von Art. 4 Abs. 1 des Konkordats qualifiziert wird). Angesichts der Zielsetzung des Konkordats, Gewalt – und damit wie dargetan auch das Mitführen von pyrotechnischen Gegenständen – mit vorbeugenden Massnahmen zu bekämpfen (vgl. Art. 1 des Konkordats), ist dies jedoch nicht zu beanstanden. Eine Person, welche einen in einer Sportstätte nicht legal verwendbaren pyrotechnischen Gegenstand in der Sportstätte, in deren Umgebung oder auf dem Weg dorthin mit sich führt, zielt darauf ab, den zu diesem Zweck eigens mitgeführten Gegenstand im Stadion auch zu verwenden (vgl. BGer 6B_612/2011 vom 14. Dezember 2011 E. 1.6). Vor diesem Hintergrund ist es vertretbar, dass Personen, die in der Umgebung von Sportstätten oder auf der An- und Rückreise pyrotechnische Gegenstände mit sich führen und auf diese Weise ihre Gewaltbereitschaft manifestieren sowie die öffentliche Sicherheit gefährden, als an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen Beteiligte im Sinne von Art. 4 Abs. 1 des Konkordats eingestuft werden (vgl. BVGer C-8376/2010 vom 19. Februar 2013 E. 5.5.5).

5.1.3 Zusammenfassend kann davon ausgegangen werden, dass die Hinderung einer Amtshandlung sowie das Mitführen von pyrotechnischen Gegenständen, welche explizit in Art. 2 Abs. 1 lit. j und Abs. 2 des Konkordats erwähnt werden, die Voraussetzung von Art. 4 Abs. 1 (Gewalttätigkeit gegen Personen oder Sachen) erfüllen und somit eine genügende gesetzliche Grundlage für den Erlass eines Rayonverbots besteht. Die rechtsanwendenden Behörden sind jedoch gehalten, dass, wenn ein gewalttätiges Verhalten bzw. eine Gewalttätigkeit im Sinne von Art. 2 des Konkordats vorliegt, sie nur

eine Massnahme verfügen, die sich bezogen auf das jeweilige Verhalten und das Ziel der Gewaltprävention als verhältnismässig erweist, da mit dem Rayonverbot eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit des Betroffenen einhergeht. Bei nur geringfügigen Tätlichkeiten oder anderen geringfügigen Widerhandlungen ist auf eine Massnahme zu verzichten, wenn diese nicht verhältnismässig wäre. Die Anordnung von konkreten Massnahmen hängt von der Art und Schwere des gewalttätigen Verhaltens ab. Ein gewalttätiges Verhalten im Sinne von Art. 2 des Konkordats verlangt daher nicht automatisch nach einer Massnahme nach dem Konkordat (BGE 140 I 2 E. 8). Vorliegend ist daher zu prüfen, ob das Rayonverbot verhältnismässig ist.

5.2 Das Kriterium der Verhältnismässigkeit misst sich neben dem jeweiligen Verhalten am Verhältnis des Grundrechtseingriffs (Einschränkung der Bewegungsfreiheit) zum Zweck der Regelung, der dem öffentlichen Interesse bzw. dem Schutz der Grundrechte Dritter dienen muss. Dabei müssen drei Aspekte der Verhältnismässigkeit kumulativ erfüllt sein: Die Eignung, die Erforderlichkeit und die Verhältnismässigkeit von Eingriffszweck und Eingriffswirkung (Zumutbarkeit; statt vieler: BGE 124 I 107 E. 4c). Im jeweiligen konkreten Einzelfall ist zu prüfen, ob der infrage stehende Eingriff in das betreffende Grundrecht überhaupt notwendig und gerechtfertigt ist (Rainer J. Schweizer, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, Art. 36 N 37). Geeignet ist eine staatliche Handlung dann, wenn durch sie das öffentliche Interesse auch tatsächlich wahrgenommen werden kann, sprich: Wenn der im öffentlichen Interesse verfolgte Zweck erreicht werden kann (Schweizer, a.a.O., Art. 36 N 38). Der Eingriff darf im konkreten Fall in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Beziehung nicht über das, was unerlässlich ist, hinausgehen. Der Eingriff soll sich namentlich primär gegen die verantwortlichen Störer richten (Schweizer, a.a.O., Art. 36 N 39). Schliesslich muss sich der Eingriffszweck im Verhältnis zur Eingriffswirkung im konkreten Fall bewähren (Zumutbarkeit eines Grundrechtseingriffs). Es ist zu prüfen, ob das gesteckte Ziel in einem vernünftigen Verhältnis zu der zu seiner Erlangung notwendigen Freiheitsbeschränkung steht. Dazu sind namentlich die Interessen des Gemeinwesens am Eingriff gegen die entgegenstehenden spezifischen Interessen der betroffenen Grundrechtsträgerinnen und -träger abzuwägen (Schweizer, a.a.O., Art. 36 N 40).

5.2.1 Das Rayonverbot nach Art. 4 des Konkordats ist grundsätzlich geeignet, Personen von Gebieten um Sportanlässe fernzuhalten, wo es erfahrungsgemäss besonders häufig zu Gewalttätigkeiten kommt (BGE 137 I 31 E. 6.5). Das gegenüber dem Beschwerdeführer angeordnete Rayonverbot ist somit geeignet, die friedliche Durchführung grosser

Sportanlässe zu ermöglichen, indem einerseits spezialpräventiv gewalttätiges Verhalten durch den Beschwerdeführer selbst verhindert und andererseits generalpräventiv andere Teilnehmer von der Nachahmung abgehalten werden.

5.2.2 Da sich das Rayonverbot direkt gegen den Beschwerdeführer richtet, der durch sein Verhalten die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet hat, reicht dieses in persönlicher Hinsicht nicht über das angestrebte Ziel hinaus. In räumlicher Hinsicht umfasst das Verbot die Rayons am Austragungsort sämtlicher Eishockeyspiele des EVZ sowie die Rayons im Kanton Zug. Die Ausdehnung auf die Rayons jener Spielstätten, in denen der EVZ seine Spiele austrägt, ist mit Blick darauf, dass der Beschwerdeführer offensichtlich ein Fan des EVZ ist (vgl. E. 4.1), sachlich gerechtfertigt. In zeitlicher Hinsicht dürfen Massnahmen nur so lange dauern, als es notwendig ist, um das damit angestrebte Ziel zu erreichen. Das Rayonverbot wurde vorliegend für die Dauer vom 30. August 2022 bis 29. Februar 2024 ausgesprochen. Gemäss Art. 4 Abs. 2 des Konkordats beträgt die Maximaldauer eines Rayonverbots drei Jahre. Vorliegend wurde ein Verbot von 18 Monaten ausgesprochen, was der Hälfte der Maximaldauer entspricht. Der Beschwerdeführer wurde rechtskräftig wegen einer Anlasstat im Sinne von Art. 2 Abs. 1 des Konkordats verurteilt; dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass durch die Hinderung der Amtshandlung weder die Rechtsgüter Leib oder Leben noch Eigentum zu Schaden kamen. Des Weiteren ist festzustellen, dass der Beschwerdeführer, soweit ersichtlich, nicht bereits wiederholt im Zusammenhang mit Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen aufgefallen ist. Das Abfeuern von pyrotechnischen Gegenständen stellt jedoch eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben sowie das Potenzial für hohe Sachschäden dar. Da der Beschwerdeführer gemäss Strafbefehl die pyrotechnischen Gegenstände mit der Absicht zur Meisterfeier brachte, diese dort zu verwenden, ist von einer sehr grossen Wiederholungsgefahr auszugehen, ohne dass die Polizei den Beschwerdeführer noch im Versuchsstadium stoppen könnte. Daher erweist sich die Anordnung eines Rayonverbots für die Dauer von achtzehn Monaten als erforderlich (vgl. auch VGer SG B 2019/54 vom 4. Juli 2019 E. 4.3, wo gemäss Verwaltungsgerichtspraxis im Zusammenhang mit pyrotechnischen Gegenständen ein Rayonverbot von zwei Jahren als grundsätzlich verhältnismässig gilt). Das Rayonverbot ist zudem die mildeste polizeiliche Massnahme zur Verhinderung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Die Meldeaufgabe und der Polizeigewahrsam nach Art. 6 ff. des Konkordats stellen stärkere Eingriffe in die Grundrechte, namentlich die Bewegungsfreiheit, dar als das Rayonverbot (BGE 140 I 2 E. 12.1; 137 I 31 E. 7.5.2). Das im Konkordat angelegte Kaskadensystem wird dadurch umgesetzt, dass für weniger

schwerwiegende Gewalttätigkeiten, wie vorliegend, ein Rayonverbot als mildeste Massnahme ausgesprochen wird.

5.2.3 Ziel des Rayonverbots ist die Vorbeugung von gewalttätigem Verhalten im Sinn von Art. 2 des Konkordats. Dazu gehören im Anwendungsbereich des Konkordats nicht nur schwere Formen von Gewalt, sondern auch weniger schwerwiegende Übertretungen (BGE 140 I 2 E. 11.2.2). Dass mit dem Rayonverbot von 18 Monaten eine nicht unerhebliche Einschränkung der Bewegungsfreiheit einhergeht, ist unbestritten und nicht von der Hand zu weisen. Den privaten Interessen des Beschwerdeführers, sich frei bewegen zu können, stehen jedoch sehr erhebliche öffentliche Interessen an der gewaltfreien Durchführung von Sportanlässen entgegen. Zudem bringt der Beschwerdeführer nichts vor, was für ein gewichtiges, entgegenstehendes Interesse sprechen würde. Die Einschränkung erweist sich auch deshalb als gering, weil das Verbot nur eine beschränkte Zeitdauer von vier Stunden vor bis vier Stunden nach Heimspielen und Auswärtsspielen des EVZ beschlägt. Sodann darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass der Beschwerdeführer nicht in Zug, sondern in C. _____, einer politischen Gemeinde im Bezirk D. _____ des Kantons Zürich, wohnt. Dem Beschwerdeführer ist es somit weiterhin möglich, sich an seinem Wohnort und in der Umgebung frei zu bewegen. Zudem bringt der Beschwerdeführer nichts vor, was auf eine individuelle Einschränkung bezüglich der verbotenen Rayons ausserhalb des Kantons Zug (jeweiliger Austragungsort von Auswärtsspielen des EVZ) hindeuten würde. Der Beschwerdeführer bringt zudem nicht vor, dass er sich auch ausserhalb von Spielen des EVZ im Kanton Zug aufhalten würde, was die Einschränkung der Bewegungsfreiheit durch das Rayonverbot daher in anderen Lebensbereichen als sehr gering erscheinen lässt. Die privaten Interessen des Beschwerdeführers vermögen das öffentliche Interesse an der Verhinderung von Gewalt während Sportveranstaltungen somit nicht zu überwiegen. Die Einschränkung der Bewegungsfreiheit ist daher zumutbar. Zusammenfassend erweist sich das Rayonverbot somit als verhältnismässig. Hieran ändert nichts, dass die EVZ Sport AG das Rayonverbot bzw. die Empfehlung der Zuger Polizei zum Anlass genommen hat, dem Beschwerdeführer zusätzlich ein Stadionverbot zu erteilen (vgl. Bst. A hiavor). Es ist Sache der privaten Organisationen, nach ihren eigenen Regeln vorzugehen, die Sachlage gestützt auf eine Empfehlung einzuschätzen und allenfalls ein Stadionverbot zu erlassen oder davon abzusehen (vgl. BGer 1C_278/2009 vom 16. November 2010 E. 8). Zu beurteilen sind vorliegend einzig die staatlich angeordnete Massnahme und ihre unmittelbaren Auswirkungen, wozu das privat angeordnete Stadionverbot nicht gehört.

Das Rayonverbot ist wie erwähnt rechtmässig verfügt worden, wodurch auch gar kein Anlass besteht, die Empfehlung der Zuger Polizei zurückzuziehen.

5.3. Somit erweist sich das verfügte Rayonverbot als rechtmässig, und die Beschwerde ist als unbegründet abzuweisen.

6. Gemäss § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG trägt im Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei die Kosten. Diese betragen gemäss der Verordnung über die Kosten im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht (Kostenverordnung; BGS 162.12) zwischen Fr. 400.– und Fr. 15'000.– (§ 1 Abs. 1) und sind nach dem Zeit- und Arbeitsaufwand des Gerichts und nach der Wichtigkeit und Schwierigkeit der Sache festzusetzen (§ 1 Abs. 2). Im vorliegenden Fall erachtet das Gericht eine Spruchgebühr von Fr. 1'000.– als angemessen, welche dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem bereits geleisteten Kostenvorschuss verrechnet wird. Ein Anspruch auf Parteientschädigung entfällt bei diesem Ausgang des Verfahrens.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Dem Beschwerdeführer wird eine Spruchgebühr von Fr. 1'000.– auferlegt. Diese wird mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.
3. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.
5. Mitteilung an den Rechtsvertreter des Beschwerdeführers (im Doppel), an die Zuger Polizei und zum Vollzug von Ziffer 2 des Dispositivs an die Finanzverwaltung des Kantons Zug (nur Rubrum und Dispositiv).

Zug, 6. März 2023

Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am