

## V. Polizeirecht

### 22 Art. 4 und 5 Hooligan-Konkordat

Rayonverbote müssen durch ein das private Interesse des Betroffenen überwiegendes öffentliche Interesse gerechtfertigt sein. Dessen Höhe hängt namentlich davon ab, welche Rechtsgüter im Rahmen der Anlass-tat tangiert wurden, wie gravierend die Handlung des Betroffenen war und wie hoch die Rückfallgefahr einzustufen ist. Lautet der Vorwurf auf Beteiligung an einem Massendelikt (insb. Landfriedensbruch), ist bei der Gewichtung der Tathandlung nicht nur darauf abzustellen, inwieweit der Betroffene selber Gewalttätigkeiten (an Personen und/oder Sachen) ver-übt hat, sondern auch darauf, ob und inwieweit er das Massenverhalten beeinflusst hat und beeinflussen konnte. Wer als Anführer einer militan-ten Fangruppierung auftritt, trägt die Hauptverantwortung für sämtliche Handlungen, die durch seine Gruppierung ausgeführt werden (Erw. 5.4.2.2). Eine Maximaldauer des Rayonverbots von drei Jahren ist in casu unverhältnismässig (Erw. 5.4.4).

Aus dem Entscheid des Einzelrichters des Verwaltungsgerichts, 2. Kammer, vom 2. September 2015 in Sachen A. gegen das Departement Volkswirtschaft und Inneres, Kantonspolizei (WPR.2015.26).

### *Sachverhalt (Zusammenfassung)*

#### A.

Im Anschluss an das Super-League-Spiel zwischen dem FC Aarau und dem FC St. Gallen vom 18. Oktober 2014 fanden vor einem Pub in Aarau gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen den beiden Fanlagern statt. Die Tumulte mussten unter Polizeieinsatz aufgelöst werden, wobei es zu gewalttätigen Übergriffen gegen Polizisten kam.

#### B.

Am 21. Januar 2015 verfügte das Departement Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau (DVI), Kantonspolizei, gestützt auf Art. 4 und 5 des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 (Konkordat; SAR 533.100) und § 3 Abs. 1 lit. 1 PolG gegen A. ein sich über einen Zeitraum von drei Jahren erstreckendes, in den Schranken des räumlichen Geltungsbereichs des Konkordats schweizweit gültiges Rayonverbot für den jeweiligen Veranstaltungsort der Spiele der 1. Mannschaft des FC St. Gallen.

A. wurde vorgeworfen, er habe sich als Anführer einer Fanggruppierung gewaltbereiter Fans des FC St. Gallen an Ausschreitungen beteiligt und sei Teil einer Zusammenrottung von FC St. Gallen Fans gewesen, welche noch während des Fussballspiels das Stammlokal der FC Aarau Fans besetzt und dort Sachbeschädigungen begangen hatten.

C.

Gegen das durch die Kantonspolizei verfügte Rayonverbot reichte A. beim Verwaltungsgericht des Kantons Aargau Beschwerde ein und verlangte dessen Aufhebung.

D.

(...)

### *Aus den Erwägungen*

3.2.

Dass sich der Beschwerdeführer des Landfriedensbruchs schuldig gemacht hat, wird nicht bestritten und ergibt sich auch aus der inzwischen rechtskräftigen Verurteilung durch die Staatsanwaltschaft Lenzburg-Aarau vom 20. April 2015. Damit steht fest, dass der Beschwerdeführer eine tatbestandsmässige Handlung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. h des Konkordats begangen hat und die Voraussetzung für eine Sanktionierung gestützt auf Art. 4 des Konkordats erfüllt ist.

4. (...)

5.

## 5.1.-5.3. (...)

## 5.4.

## 5.4.1.

Umstritten und nachfolgend zu klären ist, ob sich das verfügte Rayonverbot als verhältnismässig im engeren Sinne erweist. Mit anderen Worten ist zu klären, ob das Rayonverbot in einem vernünftigen Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem durch die betroffene Person zu erduldenen Eingriff steht. Die Massnahme muss durch ein das private Interesse überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sein. Mit Blick auf die Verhältnismässigkeit im engeren Sinne darf ein Rayonverbot umso länger ausgesprochen werden, je höher das öffentliche Interesse zu veranschlagen und je kleiner das private Interesse einzustufen ist.

## 5.4.2.

## 5.4.2.1.

Hat eine Person eine Anlasstat im Sinne von Art. 2 Abs. 1 des Konkordats begangen und damit Grund zum Erlass eines Rayonverbots gestützt auf Art. 4 des Konkordats gegeben, ist grundsätzlich von einem grossen öffentlichen Interesse auszugehen, dieser Person für eine gewisse Zeit zu verbieten, sich vor, während und nach einer Sportveranstaltung in deren Umfeld aufzuhalten. Dieses grosse öffentliche Interesse erhöht sich zudem aufgrund der konkreten Umstände des Einzelfalles, wobei die Erhöhung insbesondere davon abhängt, welche Rechtsgüter im Rahmen der Anlasstat tangiert wurden, wie gravierend die Handlungen der betroffenen Person waren und wie gross die Rückfallgefahr einzustufen ist. Je gravierender die tangierten Rechtsgüter einzustufen sind und je gravierender die Handlungen waren, umso höher ist das öffentliche Interesse zu qualifizieren. Gleiches gilt in Bezug auf die Rückfallgefahr. Zudem ist von einem erhöhten öffentlichen Interesse auszugehen, wenn eine betroffene Person wiederholt mit einem Rayonverbot belegt werden muss oder in einem früheren Verfahren zwar auf den Erlass eines Rayonverbots verzichtet, jedoch eine Verwarnung ausgesprochen wurde.

Wird der betroffenen Person Landfriedensbruch vorgeworfen, bemisst sich das öffentliche Interesse zudem daran, ob und wenn ja, in welchem Ausmass Personen zu Schaden gekommen sind bzw.

welche Sachschäden zu verzeichnen sind. Überdies ist das öffentliche Interesse umso höher zu veranschlagen, je gewichtiger die Rolle der betroffenen Person im Rahmen der Zusammenrottung zu qualifizieren ist und/oder je massgeblicher ihr Tatbeitrag an den Personen- oder Sachschäden war.

#### 5.4.2.2.

Der Beschwerdeführer wurde rechtskräftig wegen einer Anlassetat im Sinne von Art. 2 Abs. 1 des Konkordats verurteilt, weshalb bereits deshalb von einem grossen öffentlichen Interesse am Erlass eines Rayonverbots auszugehen ist.

Dem rechtskräftigen Strafbefehl vom 20. April 2015 ist zu entnehmen, dass sich die Fans des FC St. Gallen während des Fussballspiels FC Aarau gegen FC St. Gallen vom 18. Oktober 2014 ins Stammlokal "Penny Farthing" des FC Aarau an der Bahnhofstrasse in Aarau begaben und dieses besetzten, wobei ein Sachschaden von ca. CHF 5'000.00 entstand. Im weiteren Verlauf kam es im Rahmen des durch den Beschwerdeführer begangenen Landfriedensbruchs zu massiven tätlichen Auseinandersetzungen zwischen den Fans des FC St. Gallen und des FC Aarau und die Polizei musste Gummischrot und Reizstoffe einsetzen, um die Fanlager zu trennen. Die Fans traktierten sich mit Faust- und Beinschlägen und bewarfen sich mit Gläsern, Flaschen und pyrotechnischen Gegenständen. Zudem wurden Handlichtfackeln und Rauchpetarden gezündet, wodurch es zu Verkehrsbehinderungen kam und weshalb der öffentliche Verkehr umgeleitet werden musste. Aufgrund der im Rahmen des Landfriedensbruchs tangierten Rechtsgüter (Gefährdung von Leib und Leben, Sachbeschädigung, Störung des öffentlichen Verkehrs) ist von einem erhöhten öffentlichen Interesse auszugehen.

Was den Tatbeitrag und die Rolle des Beschwerdeführers betrifft, ist Folgendes festzuhalten:

Dem Beschwerdeführer werden keine konkreten Handlungen im Zusammenhang mit Sachbeschädigungen oder der Gefährdung von Personen vorgeworfen. Den beigezogenen Strafakten, insbesondere dem darin enthaltenen Video, ist einzig zu entnehmen, dass der Beschwerdeführer sich eines Gartenstuhls bemächtigte, um sich gegen Wurfgegenstände zu schützen und damit die Beschädigung des

Gartenstuhls in Kauf nahm. Diesbezüglich ist höchstens von einem leicht erhöhten öffentlichen Interesse auszugehen.

Eine vollkommen andere Beurteilung ergibt sich aber aufgrund der Rolle des Beschwerdeführers, welcher dieser im Rahmen der Fanggruppierung des FC St. Gallen einnimmt. Der Beschwerdeführer ist Anführer (Capo) der sogenannten Ultras des FC St. Gallen. Wie der Stellenleiter der Fanarbeit St. Gallen zutreffend darlegt, ist der Capo einer ultra-orientierten Fankurve Koordinator und Vorsänger während eines Spiels und geht dem Corteo (Fanmarsch vor und nach dem Spiel) voraus. Er ist Ansprechpartner für die verschiedenen Akteure (Vertreter des Fussballclubs, Polizei, Fanbetreuer) rund um ein Spiel. Ein Capo hat, wie dies aus dem Namen hervorgeht, als Kopf seiner Ultra-Gruppierung sehr grossen Einfluss auf die Mitglieder. Er bestimmt mit seinen engsten Vertrauten, wie sich die Gruppierung vor, während und nach einem Spiel verhält. Ohne Zustimmung des Capo setzt sich der Corteo zum Beispiel nicht in Bewegung oder hält auf seinen Befehl an und führt Aktionen durch. Damit trägt der Capo, zusammen mit seinen engsten Vertrauten, die Hauptverantwortung für sämtliche Handlungen, welche durch seine Gruppierung ausgeführt werden. Unabhängig davon, ob er einzelne Handlungen direkt ausgeführt hat, liegen diese in seinem Verantwortungsbereich und sind ihm zuzurechnen. Nach dem Gesagten besteht in Bezug auf den Beschwerdeführer ein erheblich erhöhtes öffentliches Interesse am Erlass eines Rayonverbots.

Was der Beschwerdeführer dagegen vorbringt, ändert daran nichts. Insbesondere kann keine Rede davon sein, der Beschwerdeführer sei nur während einiger Sekunden Teil der Zusammenrottung gewesen und sein auf dem Video zu sehendes Verhalten wirke unbeholfen. Als seine Gruppierung mit Gegenständen beworfen wurde, begab sich der Beschwerdeführer während einiger Sekunden in Deckung, behändigte einen Gartenstuhl und stellte sich bewusst wieder in die Schusslinie. Dieses Verhalten ist einerseits provokativ und stachelt andererseits die Mitglieder der eigenen Gruppierung dazu an, standhaft Widerstand zu leisten. Ebenso wenig greift der Versuch des Beschwerdeführers, der Polizei die Verantwortung für die Eskalation zuschieben zu wollen. Wäre der Beschwerdeführer seiner Verantwor-

tung als Capo gerecht geworden, hätte er seine Gruppierung, der Aufforderung der Polizei rechtzeitig Folge leistend, zum Bahnhof geführt und wäre abgereist. Dass sich der Beschwerdeführer nicht verummmt hat, relativiert sein Verhalten und seine Verantwortung überdies nicht. Als Capo ist der Beschwerdeführer den Szenekennern derart gut bekannt, dass ein Vermummen ohnehin nutzlos gewesen wäre. Auch der Umstand, dass der Beschwerdeführer nach eigenen Angaben erheblich alkoholisiert war, bedeutet entgegen seiner Annahme nicht, dass das öffentliche Interesse an der Anordnung eines Rayonverbots relativiert würde. Im Gegenteil ist davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer seinen Alkoholkonsum nicht unter Kontrolle hat, obschon er sich in einer Führungsfunktion befindet und damit Vorbildfunktion hat, was eher für ein noch höheres öffentliches Interesse spricht.

Mit Blick auf die Rückfallgefahr wird der Beschwerdeführer zwar durch ein Geschäftsleitungsmitglied des FC St. Gallen und den Stellenleiter Fanarbeit in einem positiven Licht dargestellt. Dies ändert aber nichts daran, dass die Wahrscheinlichkeit einer Teilnahme des Beschwerdeführers an Zusammenkünften seiner Ultra-Gruppierung bei Heim- und bei Auswärtsspielen des FC St. Gallen als sehr hoch einzustufen ist. Die Gefahr, dass sich der Beschwerdeführer dabei an Zusammenrottungen beteiligt, welche zu Ausschreitungen führen und er somit anlässlich einer Sportveranstaltung erneut Landfriedensbruch begeht, ist als sehr hoch einzustufen. Bekanntermassen lassen sich Ultras trotz Stadionverbots nicht davon abhalten, ihre Gruppierung zu Heim- und Auswärtsspielen zu begleiten.

Insgesamt ist aufgrund der tangierten Rechtsgüter, der im Rahmen des Landfriedensbruchs begangenen Delikte und vor allem der Rolle des Beschwerdeführers als Capo der Fangruppierung sowie der hohen Rückfallgefahr von einem grossen bis sehr grossen öffentlichen Interesse am Erlass eines Rayonverbots auszugehen.

#### 5.4.3.

##### 5.4.3.1.

Das private Interesse an der Aufhebung oder der zeitlichen bzw. örtlichen Beschränkung des Rayonverbots bemisst sich primär daran, inwiefern die betroffene Person durch das Rayonverbot in ihren indi-

viduellen Tätigkeiten eingeschränkt wird. Entscheidend ist dabei insbesondere die Häufigkeit der Einschränkung und die Frage, ob es für die betroffene Person zumutbar ist, im Einzelfall oder für eine bestimmte Tätigkeit eine Ausnahmegewilligung einzuholen.

Demgegenüber fällt die grundsätzliche Einschränkung, d.h. jede Einschränkung bezüglich Örtlichkeiten, die kein Gebiet betreffen, in dem sich die Person üblicherweise aufhält, nicht sonderlich ins Gewicht. Dies umso weniger, als die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel zur Durchreise auch innerhalb des grundsätzlich verbotenen Rayons möglich ist.

#### 5.4.3.2.

Der Beschwerdeführer bringt nichts vor, was auf eine individuelle Einschränkung bezüglich der verbotenen Rayons ausserhalb der Stadt St. Gallen hindeuten würde, weshalb sich weitere Ausführungen hierzu erübrigen.

Nachdem der Beschwerdeführer in St. Gallen wohnt, ist ihm grundsätzlich ein erhebliches privates Interesse zuzubilligen, sich in St. Gallen frei bewegen zu können. Einschränkungen sind nur soweit notwendig zu verfügen.

Das Rayonverbot in der Stadt St. Gallen umfasst die drei Teilgebiete Rayon A (West), Rayon B (Ost) und Rayon C (Nord). Auch wenn der Beschwerdeführer in Rayon B wohnt, stellt dies für ihn keine Einschränkung dar, da sich das Stadion des FC St. Gallen in Rayon A befindet und es dem Beschwerdeführer somit bei Heimspielen des FC St. Gallen nicht verwehrt ist, sich frei in den Rayons B und C zu bewegen. In Rayon A befindet sich aber unter anderem auch die Sportanlage Gründenmoos. Der Beschwerdeführer macht geltend, er sei aktives Mitglied des FC B. und spiele für diesen Verein in der dritten und fünften Liga. Da die Heimspiele auf den Kunstrasenplätzen der Sportanlage Gründenmoos ausgetragen würden, sei es ihm verwehrt, an Heimspieltagen des FC St. Gallen Spiele mit seinem Fussballclub zu bestreiten. Dies und der Umstand, dass er an den besagten Tagen keine Zeit mit seinem Freundes- und Kollegenkreis verbringen könne, stelle eine Beeinträchtigung dar, die weit über das bezweckte Verbot, d.h. den Besuch von Spielen des FC St. Gallen, hinausgehe. Konsultiert man die Homepage des FC B.

(zuletzt besucht am 1. September 2015) fällt zunächst auf, dass der Verein weder eine Mannschaft in der dritten noch in der zweiten Liga hat. Die beiden aktiven Mannschaften spielen vielmehr in unterschiedlichen Gruppen in der 4. Liga, wobei die beiden Mannschaften seit Beschwerdeeinreichung wohl auf- bzw. abgestiegen sein dürften. Bei genauer Betrachtung fällt zudem auf, dass der Beschwerdeführer weder als Mitglied der 1. Mannschaft noch der 2. Mannschaft aufgeführt wird und – soweit ersichtlich – auch keine offizielle Funktion innerhalb des Vereins ausübt. Sollte die Behauptung effektiv zutreffen, dass der Beschwerdeführer bei einer der Mannschaften des FC B. zum Einsatz kommt, handelt es sich bestenfalls um gelegentliche Aufgebote. Sollte ein derartiges Aufgebot effektiv mit einem Heimspiel des FC St. Gallen zusammenfallen, wäre es dem Beschwerdeführer problemlos zumutbar, sich gegebenenfalls bei der Kantonspolizei St. Gallen um eine Ausnahmegewilligung zu bemühen. Nach dem Gesagten ist dem Beschwerdeführer bezüglich Rayon A bestenfalls ein kleines privates Interesse an der Aufhebung des Rayonverbots zuzubilligen.

#### 5.4.4.

Zusammenfassend steht fest, dass dem grossen öffentlichen Interesse an der Anordnung eines Rayonverbots lediglich untergeordnete private Interessen gegenüberstehen, weshalb von einem überwiegenden öffentlichen Interesse auszugehen ist und sich das Rayonverbot grundsätzlich als verhältnismässig erweist. Fraglich ist hingegen, ob dies auch auf die Festlegung des Rayonverbots für die Maximaldauer von drei Jahren zutrifft. Zwar ist von einer sehr grossen Rückfallgefahr auszugehen, dass sich der Beschwerdeführer anlässlich einer Sportveranstaltung erneut einer Zusammenrottung anschliesst und Landfriedensbruch begeht. Nachdem es aber im Rahmen des am 18. Oktober 2014 begangenen Landfriedensbruchs nicht zu massiven Gewalttätigkeiten oder zu einer erheblichen Gefährdung von Leib und Leben gekommen ist und sich die Sachschäden in Grenzen halten, wäre die Anordnung eines Rayonverbots für die maximal zulässige Dauer von drei Jahren unverhältnismässig. Dies umso mehr, als sich der Beschwerdeführer nicht aktiv an Gewalttätigkeiten beteiligt hat und auch kein wiederholter Verstoss gegen das



Konkordat vorliegt. Das verfügte Rayonverbot ist nach dem Gesagten auf zwei Jahre zu beschränken.



## VI. Bau-, Raumentwicklungs- und Umweltschutzrecht

- 23 Beschwerdeinstanz in Bausachen; Zuständigkeit des Regierungsrats**  
**Ist ein Teilentscheid des BVU integrierender Bestandteil einer Baubewilligung und richtet sich der Beschwerdeantrag gegen die Baubewilligung als Ganzes, so ist der Regierungsrat für die Beurteilung der Beschwerde zuständig.**

Urteil des Verwaltungsgerichts, 3. Kammer, vom 19. März 2015 in Sachen A. gegen B. sowie Gemeinderat C. und Departement Bau, Verkehr und Umwelt (WBE.2014.355).

### *Aus den Erwägungen*

2.

2.1.

Die Zuständigkeit der rechtsanwendenden Behörde ist eine Sachurteilsvoraussetzung und als solche von Amtes wegen zu prüfen (vgl. § 8 Abs. 1 VRPG). Die Prüfung der Sachurteilsvoraussetzungen von Amtes wegen schliesst die Prüfung, ob auch im vorinstanzlichen Entscheid die Sachurteilsvoraussetzungen vorgelegen haben, ein (BGE 122 V 372, Erw. 1; 116 II 385, Erw. 2; VGE III/14 vom 13. April 2011 [WBE.2010.331], S. 5; VGE III/27 vom 19. Juni 2008 [WBE.2006.312], S. 6; VGE III/33 vom 1. Mai 1996 [BE.95.00084], S. 4 f.; MICHAEL MERKER, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Kommentar zu den §§ 38 - 72 [a]VRPG, Diss., Zürich 1998, Vorbemerkungen zu § 38 N 3 f.). Stellt die Rechtsmittelinstanz fest, dass bereits im vorinstanzlichen Verfahren eine Sachurteilsvoraussetzung fehlte, kann der angefochtene Entscheid aus diesem Grund aufgehoben werden. Steht fest, dass die Vorinstanz einen Sachentscheid ausgefällt hat, obwohl dies wegen fehlender Sachurteils-