Urteil VD.2014.248 des Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt

2. September 2015

Mitwirkende

Dr. Stephan Wullschleger, Dr. Heiner Wohlfart, lic. iur Christian Hoenen, Dr. Claudius Gelzer, Dr. Jeremy Stephenson

und a.o. Gerichtsschreiber BLaw Lukas Holzer

Beteiligte

A., Rekurrent

gegen

Kantonspolizei Basel-Stadt, Binningerstrasse 21, 4001 Basel

Gegenstand

Rekurs gegen einen Entscheid des Justiz- und Sicherheitsdepartements vom 23. Oktober 2014 betreffend Rayonverbot

Sachverhalt

Am Dienstag, 1. Oktober 2013, fand um 20.45 Uhr im St. Jakobs-Park das Champions League Spiel zwischen dem FC Basel und dem FC Schalke 04 statt. Im Vorfeld dieses Spiels kam es zwischen ca. 18.30 und 19.00 Uhr zu einer gewalttätigen Auseinandersetzung zwischen Anhängern der beiden Vereine, nachdem gemäss Rapport der Kantonspolizei Basel-Stadt ein Mob von ca. 150 bis 200 mehrheitlich vermummten Anhängern des FC Basel bei der Verzweigung der St. Jakob-Strasse / Gellertstrasse die Anhänger des FC Schalke 04 angegriffen hatte. Polizeikräfte versuchten mit dem Einsatz von Gummischrot, Pfefferspray und CS-Gas eine direkte Auseinandersetzung zwischen den beiden Gruppierungen zu verhindern. Dabei kam es zu insgesamt 20 Verletzten, wovon drei hospitalisiert werden mussten. Bei der Sichtung des bei dieser Auseinandersetzung erstellten Videomaterials konnte ein bei der Fahndung der Kantonspolizei tätiger Szenekenner A. als eine der sich an vorderster Front der FCB-Anhänger aufhaltenden, vermummten Personen identifizieren. Mit Verfügung vom 22. Januar 2014 auferlegte die Kantonspolizei Basel-Stadt A. ein Rayonverbot für den Zeitraum vom 22. Januar 2014 bis 21. Januar 2015 für das Areal St. Jakob. Damit wurde ihm untersagt, im erwähnten Zeitraum „während Sportveranstaltungen (namentlich an sämtlichen Fussball- und Eishockeyspielen), respektive 6 Stunden vor und nach dem Anlass sich im Rayon gemäss beigelegten Plänen aufzuhalten“.

Den gegen dieses Rayonverbot erhoben Rekurs von A. wies das Justiz- und

Sicherheitsdepartement (JSD) mit Entscheid vom 23. Oktober 2014 unter Auferlegung der Kosten mit einer Gebühr von CHF 750.– vollumfänglich ab.

Gegen diesen Entscheid richtet sich der mit Eingaben vom 3. und 21. November 2014 von A. (Rekurrent) erhobene und begründete Rekurs an den Regierungsrat mit den Anträgen, „es sei festzustellen, dass die Vorinstanz mit der Forderung eines Beweises der Nichtschuld“ einerseits „die Unschuldsvermutung verletzt habe“ und andererseits „die Dauer des Rayonverbotes von 6 Stunden vor bis 6 Stunden nach einem Spiel unverhältnismässig sei, auch im Vergleich zur schärferen Meldeauflage, welche zu deutlich kürzeren Fernhaltezeiten“ führe. Weiter beantragt der Rekurrent die Aufhebung des Rayonverbotes und eventualiter die verhältnismässige Kürzung der „Zeiten des Rayonverbots“. Schliesslich beantragt er die Aufhebung resp. eventualiter die Kürzung der vorinstanzlichen Kostenauflage sowie die Zusprechung eines Auslagenersatzes für das verwaltungsgerichtliche Verfahren. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragt er Einsicht in die Vernehmlassung der Kantonspolizei Basel-Stadt vom 20. März 2014 und Gelegenheit zur Stellungnahme dazu. Diesen Rekurs hat das Präsidialdepartement dem Verwaltungsgericht mit Schreiben vom 2. Dezember 2014 zum Entscheid überwiesen. Mit Eingabe vom 21. Dezember 2014 beantragt der Rekurrent die Bewilligung der unentgeltlichen Prozessführung. Der Instruktionsrichter hat dieses Gesuch mit Verfügung vom 23. Dezember 2014 abgewiesen, dem Rekurrenten aber gleichzeitig erlaubt, den verfügten Kostenvorschuss von CHF 1‘000.– in vier monatlichen Raten à je CHF 250.– zu begleichen. Nach erfolgtem Eingang dieser Raten ist das JSD zur Vernehmlassung eingeladen worden. Mit Eingabe vom 13. Mai 2015 beantragt es die kostenfällige Abweisung des Rekurses. Am 26. Mai 2015 hat der Rekurrent seinen Verfahrensantrag auf Einsicht in die Vernehmlassung der Kantonspolizei Basel-Stadt vom 20. März 2014 erneuert. Der Instruktionsrichter hat diesen Antrag mit begründeter Verfügung vom 27. Mai 2015 abgewiesen. Mit Replik vom 4. Juni 2015 hält der Rekurrent an seinen Anträgen vollumfänglich fest. Die Tatsachen und Vorbringen der Parteien ergeben sich, soweit sie für das vorliegende Urteil von Bedeutung sind, aus dem angefochtenen Entscheid und den nachfolgenden Erwägungen. Das vorliegende Urteil ist unter Beizug der Vorakten auf dem Zirkulationsweg ergangen.

Erwägungen

1.

1.1 Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung des vorliegenden Rekurses ergibt sich aus dem Überweisungsbeschluss des Präsidialdepartements vom 16. Oktober 2014, gestützt auf § 42 des Gesetzes betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (OG) und § 12 des baselstädtischen Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsrechtspflege (VRPG).

1.2

1.2.1 Gemäss § 13 Abs. 1 VRPG ist zum Rekurs berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Um schutzwürdig zu sein, muss das Interesse im Zeitpunkt der Entscheidung über das Rechtsmittel aktuell sein (Rhinow/Koller/Kiss/Thurn-herr/Brühl-Moser, Öffentliches Prozessrecht, 3. Auflage 2014, Rz. 1931). Damit soll sichergestellt werden, dass einer Behörde nur konkrete und nicht bloss theoretische oder abstrakte Rechtsfragen unterbreitet werden (SCHWANK, Das verwaltungsinterne Rekursverfahren des Kantons Basel-Stadt, in: Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 435, 447; vgl. BGE 131 I 153 E. 1.2, in Pra 95 (2006) Nr. 27 S. 190, 192). Fällt das aktuelle Rechtsschutzinteresse weg, so führt dies zu einem Nichteintretensentscheid (Stamm,

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 477, 500, ebenso Wullschleger/Schröder, Praktische Fragen des Verwaltungsprozesses im Kanton Basel-Stadt, BJM 2005, S. 277, 292; vgl. auch VGE VD.2011.201 vom 11. September 2012).

1.2.2 Vorliegend ist das dem Rekurrenten auferlegte Rayonverbot während des verwaltungsgerichtlichen Rekursverfahrens am 21. Januar 2015 ausgelaufen. Soweit der Rekurrent daher dessen Aufhebung sowie eventualiter dessen Begrenzung verlangt, ist das Bestehen eines aktuellen Rechtschutzinteresses fraglich. Der Rekurrent begründet sein – seiner Meinung nach – weiterhin aktuelles Rechtschutzinteresse an der Aufhebung der angefochtenen Verfügung damit, dass auch nach Ablauf des Rayonverbotes der Eintrag in das vom Fedpol geführte elektronische Informationssystem HOOGAN des Bundes erhalten bleibe. Dieser Hinweis trifft zu (vgl. Art. 24a des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit [BWIS]). Es ist plausibel, dass dem Rekurrenten durch diese Eintragung Nachteile entstehen könnten. Daraus resultiert insofern ein weiterhin bestehendes aktuelles Rechtsschutzinteresse (BGer 1C_88/2011 vom 15. Juni 2011 E. 1). Der Betroffene muss die Möglichkeit haben, die Aufhebung des Rayonverbots zu verlangen, wenn der Verdacht gewalttätigen Verhaltens sich nachträglich als ungerechtfertigt erweist (BGer 1C_88/2011 vom 15. Juni 2011 E. 3.5). Er ist daher gemäss § 13 Abs. 1 VRPG zum Rekurs legitimiert. Auf den Rekurs ist einzutreten.

1.3 Die Kognition des Verwaltungsgerichts richtet sich mangels ausdrücklicher spezialgesetzlicher Regelung nach der allgemeinen Vorschrift von § 8 VRPG. Demnach prüft das Gericht, ob die Vorinstanz den Sachverhalt unrichtig festgestellt, wesentliche Form- oder Verfahrensvorschriften verletzt, das öffentliche Recht nicht oder nicht richtig angewendet oder von dem ihr zustehenden Ermessen einen unzulässigen Gebrauch gemacht hat (statt vieler: VGE VD.2010.189 vom 9. Februar 2011 E. 1.1 mit Hinweisen).

2.

2.1 Das angefochtene Rayonverbot bildet eine Massnahme polizeilicher Natur und dient präventiv der Gefahrenabwehr (BGE 137 I 31 E. 5.2 S. 43, BGer 1C_88/2011 vom 15. Juni 2011 E. 3.5). Es darf nach Art. 4 Abs. 1 des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (Konkordat, SG 123.400) angeordnet werden, wenn sich eine Person nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt hat. In Art. 2 Abs. 1 lit. a-h des Konkordats findet sich eine nicht abschliessende Aufzählung von im Schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB) geregelten Straftatbeständen, bei deren Begehung oder Anstiftung ein Rayonverbot angeordnet werden kann. Dazu gehören Straftaten gegen Leib und Leben, Sachbeschädigungen, Landfriedensbruch sowie Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte. Als Nachweis für gewalttätiges Verhalten gelten gemäss Art. 3 des Konkordats entsprechende Gerichtsurteile oder polizeiliche Anzeigen, glaubwürdige Aussagen oder Bildaufnahmen der Polizei, der Zollverwaltung, des Sicherheitspersonals oder der Sportverbände und -vereine, Stadionverbote von Sportverbänden und -vereinen sowie Meldungen zuständiger ausländischer Behörden. Ausser bei Gerichtsurteilen kommt in allen diesen Fällen lediglich ein Verdacht zum Ausdruck. Ausgangspunkt für die polizeiliche Massnahme des Rayonverbots ist somit, ähnlich wie bei strafprozessualen Massnahmen, der Verdacht gewalttätigen Handelns (vgl. BGE 137 I 31 E. 5.2 S. 44). Ein förmlicher, strafprozessual erbrachter Beweis oder gar eine rechtskräftige strafrechtliche Verurteilung wird nicht verlangt (BGer 1C_88/2011 vom 15. Juni 2011 E. 3.5 mit Hinweis auf die Botschaft zur Änderung des BWIS; VGE VD.2014.212 vom 16. März 2015 E. 2.4.3; in allgemeiner Weise zum herabgesetzten Beweismass: Moeckli/Keller, Wegweisungen und Rayonverbote – ein Überblick, in: Sicherheit & Recht 3/2012, S. 231, 239 f.; vgl. auch VGer SG B 2009/22 vom 22.

September 2009 E. 3.2.2 und VGE VD.2014.212 vom 16. März 2015 E. 2.4).

2.2

2.2.1 Die Vorinstanzen stützen ihren Entscheid auf das Videomaterial, welches von der Kantonspolizei Solothurn anlässlich der Champions League-Begegnung zwischen dem FC Basel und dem FC Schalke 04 vom 1. Oktober 2013 aufgenommen und von einem Szenekenner der Polizei ausgewertet worden ist. Darauf ist an vorderster Front des versammelten Mobs vermummter FCB-Hooligans auch ein Vermummter mit kräftiger Statur zu sehen. Zuerst befindet er sich im Bereich des Shopping-Centers St. Jakob, in der Folge auf einer Rasenfläche vor der St. Jakobs-Halle und schliesslich im Tross des Mobs, welcher sich vor dem Gartenbad St. Jakob formiert hat und von dort losgeschritten ist. Er wurde trotz seiner Vermummung aufgrund seiner korpulenten Statur, seines schwerfälligen Ganges, seiner Körperhaltung und seiner beim Verrücken der Sturmhaube erkennbaren Augenpartie vom Szenekenner identifiziert. Die Vorinstanz hat erwogen, bei dem als den Rekurrenten erkannten Vermummten springe tatsächlich die kräftige/korpulente Statur und der entsprechend schwerfällige Gang ins Auge. Diese Person hebe sich deutlich von den anderen an den Ausschreitungen beteiligten, vermummten Personen ab. Die Aussagen des Fahnders erschienen daher schlüssig.

2.2.2 Der Rekurrent hält dieser Beweiswürdigung zunächst entgegen, dass der Szenekenner, auf dessen Aussagen sich die Vorinstanzen bezögen, gar nicht vor Ort gewesen sei. Eine glaubwürdige Aussage gemäss Art. 3 des Konkordats setze aber voraus, dass die aussagende Person beim Vorfall anwesend gewesen ist. Auf dem vorhandenen Video würde man einfach eine Person erkennen, die aufgrund ihres korpulenten Körperbaus und dem dadurch bedingt zwangsläufig schwerfälligen Gang wie jede entsprechende Person auffallen würde. Nur weil der Polizeifahnder eine Person aus der Ultraszene mit korpulentem Körperbau kenne, sei dies aber kein Beweis, dass er diese Person sei. Auf den Videobändern sei das Gesicht dieser Person jeweils vermummt. Glaubwürdige Bildaufnahmen setzten aber voraus, dass ein Durchschnittsbetrachter die angeschuldigte Person erkenne.

2.2.3 Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Wie es dem Polizeirecht allgemein entspricht, wird auch im Anwendungsbereich des Konkordats das Rayonverbot als Massnahme zur Gefahrenabwehr auf entsprechende Anzeichen hin angeordnet. Grundlage für dessen Anordnung sind nach der Aufzählung von Art. 3 Abs. 1 Konkordat neben einer strafrechtlichen Verurteilung auch polizeiliche Anzeigen sowie glaubwürdige Aussagen oder Bildaufnahmen von Polizei, Zollorganen, des Sicherheitspersonals der Sportverbände und -vereine, Stadionverbote von Sportverbänden und -vereinen sowie Meldungen zuständiger ausländischer Behörden. Es wird mithin auf der Grundlage eines Verdachts angeordnet, dem im Verfahren auf Ergreifung von polizeilichen Massnahmen nachgegangen werden muss (BGE 137 I 31 E. 5.2 S. 43 f.; VGE VD.2014.212 vom 16. März 2015 E. 2.4.3). Als Anzeichen kommt damit im Ergebnis grundsätzlich jede Art der Informationsbeschaffung in Betracht (BGer 1C_50/2010 vom 16. November 2010 E. 5.2). Die daraus folgenden Hinweise sind aber im Einzelfall im Hinblick auf die konkret zu treffende Massnahmen zu prüfen und zu gewichten (BGer 1C_176/2013 vom 7. Januar 2014, E. 8, 1C_50/2010 vom 16. November 2010 E. 5.2; VGE VD.2014.212 vom 16. März 2015 E. 2.4.3). Ein förmlicher Beweis im strafprozessualen Sinne ist hingegen, wie in E. 2.1 ausgeführt, nicht erforderlich. Es genügt, wenn sich der Verdacht auf Gewalttätigkeiten aufgrund einer näheren Prüfung der konkreten Umstände erhärtet. Dabei ist namentlich darauf abzustellen, ob die in den Anzeigen oder Protokollen enthaltenen Aussagen als glaubwürdig erscheinen (VGer ZH VB.2008.00237 vom 19. Juni 2008 E. 5.2).

Nicht notwendig erscheint auf dieser Grundlage, dass ein Polizeifahnder, der Videoaufnahmen

auswertet, selber im Zeitpunkt der der Massnahme zu Grunde gelegten Handlungen vor Ort war. Im Gegenteil liegt es in der Natur des Videobeweises, dass die genaue Auswertung jeweils im Nachhinein erfolgen muss (Wohlers/Trunz, Hooliganismus-Bekämpfung: Kann die Schweiz von England lernen?, in: CaS 2011, S. 176, 188). Entscheidend erscheint allein, ob die Schlüsse des Fahnders auf der Grundlage des vorhandenen Materials als verlässlich erscheinen. Dabei kommt es nicht auf die Beurteilung eines Durchschnittsbetrachters der beurteilten Bilder und Filme an. Vielmehr müssen die Beurteilungen vor dem Hintergrund der spezifischen Kenntnisse des Polizeifachmann nachvollzogen werden.

2.3 Weiter rügt der Rekurrent, dass entgegen den Ausführungen der Vorinstanz im angefochtenen Entscheid bisher kein Strafverfahren gegen ihn abgeschlossen worden sei. Dies ist von der Vorinstanz mit ihrer Vernehmlassung anerkannt worden. Das ist aber irrelevant, da eine strafrechtliche Verurteilung oder auch nur schon ein strafprozessual erhobener Sachverhalt als Grundlage für ein Rayonverbot nach dem Gesagten nicht erforderlich ist (vgl. BGer 1C_88/2011 vom 15. Juni 2011 E. 3.5).

2.4

2.4.1 Mit Bezug auf die Würdigung des Sachverhalts moniert der Rekurrent, dass ihm seine Aussageverweigerung im Massnahmeverfahren zum Vorwurf gemacht werde. Es gehöre zum Recht der angeschuldigten Person, ihre Aussage zu verweigern, ohne dass ihr daraus Nachteile erwachsen dürften. Das dem Strafverfahren angegliederte Verwaltungsverfahren müsse zum gleichen Ergebnis wie das Strafverfahren führen. Mit der Berücksichtigung der Aussageverweigerung werde der nemo-tenetur-Grundsatz verletzt. Der Beweis sei von der Behörde zu führen, diese trage die Beweislast. Vorliegend habe die Polizei keinen den Anforderungen von Art. 3 des Konkordates genügenden Beweis erbracht. Es könne von ihm nicht der Beweis seiner Unschuld verlangt werden.

2.4.2 Es trifft zu, dass bei der Anordnung präventiver Massnahmen zum Schutz vor Gewalt an Sportveranstaltungen in beweismässiger Hinsicht kein wesentlich tieferer Standard als im Strafverfahren angesetzt und auf eine genauere Abklärung des Sachverhalts verzichtet werden darf (VGE VD.2010.36 vom 28. Januar 2011 E. 2.3). Vorliegend stützten sich die Vorinstanzen auf das Protokoll der Sichtung des Videomaterials durch einen namentlich genannten Szenekenner der Kantonspolizei. Darin wird der Rekurrent im Filmmaterial nach 10.47 Minuten als Person identifiziert, die zuvorderst im Mob steht und vermummt ist. Der Szenekenner begründete bei seiner Vernehmung durch die Staatsanwaltschaft, wie er zu seiner Identifikation gelangte. Er arbeite seit 7 Jahren als Szenekenner. Von Oktober 2010 bis Oktober 2013 habe er vollamtlich als Szenekenner Fussball gearbeitet. Dabei habe er regelmässig Heim- und Auswärtsspiele des FCB besucht und sich dabei ein Wissen über die verschiedenen Gruppierungen der Hooligan- und Ultraszene rund um den FCB aneignen können. Er habe dabei auch mit dem Rekurrenten gesprochen, weil dieser an Fussballspielen immer wieder negativ aufgefallen sei. Der Rekurrent gehöre zur Ultraszene und trete immer provozierend gegenüber der Polizei auf. Er habe ihn im Video aufgrund der Augenpartie, der markanten korpulenten/kräftigen Statur, seines Ganges und seiner Körperhaltung erkannt. Er sei sich zu 100 % sicher, dass es sich um den Rekurrenten handle. Der Rekurrent selbst hat, im Strafverfahren mit den entsprechenden Bildern konfrontiert, seine Aussage dazu verweigert.

Vor diesem Hintergrund vermag der Rekurrent aus dem sogenannten Selbstbelastungsprivileg (nemo tenetur se ipsum prodere vel accusare, sog. nemo-tenetur-Grundsatz) nichts zu seinen Gunsten abzuleiten.

Dieser strafrechtliche Verfahrensgrundsatz findet im Verwaltungsrecht keine direkte Anwendung

(Meier, Hooligankonkordat: präventive Verpackung, repressive Wirkung, AJP 2014 S. 668, 674). Wie im Strafverfahren hat zwar die Verwaltung nach der allgemeinen Beweislastregel von Art. 8 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, welche auch im öffentlichen Recht gilt, die Voraussetzungen für die Anordnung eines Rayonverbots nachzuweisen. Dabei gilt für die Abklärung der entsprechenden Sachverhaltselemente im Verwaltungsverfahren grundsätzlich die Untersuchungsmaxime, welche die Behörde verpflichtet, den Sachverhalt von Amtes wegen vollständig und richtig festzustellen (Schwank, a.a.O. S. 435, 455). Die Behörde ist verantwortlich für die Beschaffung der für den Entscheid notwendigen Unterlagen (Kölz/Häner/ Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Auflage 2013, Rz. 142). Die Untersuchungspflicht der Behörden gilt jedoch nicht absolut. Sie wird durch die Mitwirkungspflichten und -rechte der Parteien begrenzt. Falls bestimmte Tatsachen für die Behörden nicht oder nur schwer zugänglich sind, ergeben sich Mitwirkungspflichten auch aus dem Grundsatz von Treu und Glauben. Die Parteien sind in solchen Fällen verpflichtet, bei der Sachverhaltsabklärung durch Auskunftserteilung oder Beibringen der Beweismittel mitzuwirken (statt vieler: VGE VD.2014.117 vom 4. November 2014 E. 3.3 m.w.H.; vgl. BGE 132 II 113 E. 3.2 S. 115).

Doch auch wenn der nemo-tenetur-Grundsatz im vorliegenden Verfahren aufgrund von Art. 6 Ziff. 1 EMRK gewisse Wirkungen entfalten sollte (vgl. dazu BGE 140 II 384 E. 3.3 S. 389 ff.), ist er nicht verletzt worden. Es ist dem Rekurrenten auch mit Bezug auf das vorliegende Massnahmeverfahren unbenommen geblieben, seine Aussage zu verweigern und sich einer Mitwirkung am Beweisverfahren zu enthalten. Es wurde weder Druck noch Zwang auf den Rekurrenten ausgeübt, eine Aussage zu tätigen, was nach dem nemo-tenetur-Grundsatz unzulässig wäre (BGE 140 II 384 E. 3.3.2 S. 391). Aus dieser Passivität dürfen ihm zwar direkt keine Nachteile erwachsen (Ruckstuhl/Dittmann/Arnold, Strafprozessrecht, Zürich/Basel/Genf 2011, N 191). Das Schweigen im Verfahren ist neutral zu bewerten und es darf daraus kein Schuldindiz oder Schuldeingeständnis abgeleitet werden (vgl. BGE 138 IV 47 E. 2.6.1 S. 51, BGer 6B_466/2012 vom 8. November 2012 E. 2.3.). Indem der Rekurrent aber geschwiegen und seine Mitwirkung verweigert hat, hat er sich der Chance begeben, den auf den Analysen des Polizeifahnders begründeten Verdacht zu widerlegen. Daraus dürfen für den Rekurrenten nachteilige Schlüsse gezogen werden (Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention, 5. Auflage 2012, § 24 N 123). Zu beachten ist, dass beruflichen Aussagen und Schlüssen von Polizeibeamten auf Grund ihrer Erfahrung gemeinhin eine erhöhte Verlässlichkeit zukommt (vgl. BGer 6P.138/2004 vom 11. Februar 2005 E. 2.2.1). Vorliegend ist nicht ersichtlich, warum der Szenekenner, welcher den Rekurrenten gemäss seiner nicht widersprochenen Aussage persönlich kennt, diesen nicht auch mit seiner Vermummung erkannt haben sollte. Der Rekurrent macht denn auch keine Indizien geltend, welche für eine solche Verwechslung sprechen würden.

2.5 Daraus folgt, dass aufgrund der Akten der begründete Verdacht der Beteiligung des Rekurrenten an der Zusammenrottung von FCB-Anhängern im Vorfeld des Champion League-Spiels im St. Jakobs-Park vom 1. Oktober 2013 besteht. Die nicht näher substantiierte Bestreitung des Rekurrenten zielt daher ins Leere. Seine blosse Behauptung, sich damals vor der Muttenzerkurve befunden zu haben, vermag die glaubhafte Identifikation des Rekurrenten auf den das Gegenteil belegenden Videoausschnitten nicht umzustossen. Aus dieser Zusammenrottung heraus kam es zu Gewalt gegen Personen und Sachen, welche von der zwischen den Lagern der Anhänger der beiden Vereine agierenden Polizei zu deren möglichster Verhinderung beantwortet werden musste. Dieses Einschreiten der Polizei gehört notorischerweise zum Szenario, welches gewaltbereite Fangruppen mit ihrem provozierenden Verhalten zu bewirken versuchen, sodass den Teilnehmern am Mob auch die durch die Polizei bei der verhältnismässigen Abwehr begangenen Personenverletzungen anzurechnen sind. Das gemäss Art. 2 des Konkordates nicht abschliessend genannte deliktische Verhalten ist daher

mit ausreichender Sicherheit erstellt.

3.

Schliesslich rügt der Rekurrent die zeitliche Ausgestaltung des auf ein Jahr verfügten Rayonverbots.

3.1 Mit dem angefochtenen Rayonverbot für das Areal St. Jakob, wurde dem Rekurrenten untersagt, im erwähnten Zeitraum „während Sportveranstaltungen (namentlich an sämtlichen Fussball- und Eishockeyspielen), respektive 6 Stunden vor und nach dem Anlass sich im Rayon gemäss beigelegten Plänen aufzuhalten“.

Als grundrechtseinschränkende Massnahme muss das Rayonverbot verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 3 BV). Das Gebot der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine behördliche Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere des Grundrechtseingriffs als zumutbar erweist. Unter mehreren möglichen Massnahmen ist die mildeste zu wählen. Sie darf in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht über das Notwendige hinausgehen (zum Grundsatz der Verhältnismässigkeit etwa Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage 2010, Rz. 581 ff.). Diese Grundsätze gelten auch für die Auferlegung von Rayonverboten (Moeckli/Keller, a.a.O., S. 242 ff.; vgl. hierzu auch BGer 1C_50/2010 vom 16. November 2010 E. 6 mit Bezug auf die Meldeauflage [Art. 6 Konkordat]).

Das ausgesprochene Rayonverbot ist insbesondere in sachlicher Hinsicht zu weitgehend. Nach seinem Wortlaut bezieht sich die angefochtene Verfügung auf „Sportveranstaltungen (namentlich an sämtlichen Fussball- und Eishockeyspielen)“. Damit wurde dem Rekurrenten verboten, während sämtlichen Spielen und Wettkämpfen, ungeachtet der Sportart, des Geschlechts und des Alters der Teilnehmenden (Männer/Frauen; Aktive, JuniorInnen, SeniorInnen), des Vereins und der Liga, in welcher das betreffende Spiel bzw. der Wettkampf stattfindet, den weitgezogenen Rayon St. Jakob aufzusuchen bzw. sich dort aufzuhalten. Neben dem Fussballstadion St. Jakob, in dem die Heimspiele des FC Basel und gegebenenfalls auch der Nationalmannschaft stattfinden, gibt es zahlreiche Fussballfelder, auf denen nicht nur am Wochenende, sondern auch unter der Woche regelmässig Meisterschaftsspiele des NLA-Frauenteams des FC Basel, der unteren Ligen und aller Altersklassen abgehalten werden. Die St. Jakob-Arena ist als Eissporthalle die Heimstätte des EHC Basel. Die St. Jakobshalle ist regelmässig Durchführungsort von Sportanlässen, nicht nur regionaler, sondern auch nationaler und internationaler Ausrichtung wie den Swiss Indoors, Badminton Swiss Open oder CSI Basel. Nicht nur wurde es dem Rekurrenten untersagt, diesen Anlässen ungeachtet des damit verbundenen Risikos von gewalttätigen Auseinandersetzungen selber beizuwohnen, sondern es wurde ihm auch verboten, 6 Stunden zuvor und danach etwa Freizeitstätten wie das Gartenbad St. Jakob aufzusuchen, im Shopping Center St. Jakob-Park einzukaufen, im Bethesda-Spital Kranke oder im Freidorf/Muttenz allfällige Freunde zu besuchen. Aufgrund des sehr weit gefassten Rayonverbots war der Rekurrent mit Ausnahme von nur wenigen Tagen das ganze Jahr über faktisch aus dem Rayon St. Jakob verbannt. Ein derart weitgehender Eingriff in seine Bewegungsfreiheit lässt sich aufgrund des begründeten Verdachts seiner Beteiligung an der Zusammenrottung vor dem Champions League-Spiel vom 1. Oktober 2013 nicht vertreten. Ohnehin konnte der Rekurrent, wenn überhaupt, nur mit einem grösseren Aufwand zweifelsfrei ermitteln, wann und wo Sportveranstaltungen im betreffenden Rayon stattfinden und somit das Verbot galt. Diesbezüglich musste für ihn jedoch Klarheit herrschen, wird ihm doch bei Zuwiderhandlung gestützt auf Art. 292 StGB eine Busse angedroht (vgl. auch Entscheid des Aargauischen Rekursgerichts im Ausländerrecht vom 14. Oktober 2010 E. 2.4, in: AGVE 2010, S. 371, 373). Vorliegend standen einzig Gewalttätigkeiten vor einem Spiel des

FC Basel zur Diskussion. Ein Rayonverbot liesse sich unter Verhältnismässigkeitsaspekten deshalb nur hinsichtlich von Heimspielen der ersten Herrenmannschaft des FC Basel (und gegebenenfalls von Länderspielen, die ebenfalls gewaltträchtig sein können) rechtfertigen, nicht jedoch bezüglich von Fussballspielen von anderen Mannschaften des FC Basel oder gar von weiteren Vereinen (VGE ZH VB.2008.00237 vom 19. Juni 2008 E. 6.2; Moeckli/Keller, a.a.O., S. 243 f.). Erst recht erscheint eine Ausdehnung des Rayonverbots in sachlicher Hinsicht auf sämtliche Sportveranstaltungen ungeachtet des Risikos von gewalttätigen Ausschreitungen nicht erforderlich, zumindest solange der Rekurrent nicht eine Gewaltbereitschaft auch hinsichtlich anderer Sportanlässe manifestiert bzw. bekundet, diese besuchen zu wollen. Diesbezüglich besteht kein Anlass zur präventiven Gefahrenabwehr, welcher die Anordnung eines Rayonverbots jeweils zu dienen hat und die seine Ausgestaltung im Einzelfall auch begrenzt (zum Ganzen: VGE VD.2014.212 vom 16. März 2015 E. 2.5.2).

3.2 Von einer genauen Konkretisierung des zulässigen Umfangs des vorliegend in sachlicher Hinsicht unverhältnismässigen Rayonverbots kann indessen abgesehen werden, nachdem dieses bereits abgelaufen ist.

4.

Dem Gesagten nach wird in teilweiser Gutheissung des Rekurses festgestellt, dass das verfügte Rayonverbot aufgrund seiner Bezugnahme auf sämtliche Sportveranstaltungen im bezeichneten Rayonverbot in sachlicher Hinsicht unverhältnismässig war. Im Übrigen aber ist der Rekurs abzuweisen. Damit unterliegt der Rekurrent in der Hauptsache, bleibt es doch damit auch beim Eintrag des verfügten Rayonverbots in der HOOGAN-Datenbank. Der Rekurrent trägt daher die Kosten des Verfahrens mit einer gegenüber dem verfügten Kostenvorschuss reduzierten Gebühr von CHF 750.– (§ 30 Abs. 1 VRPG).

Demgemäss erkennt das Verwaltungsgericht:

://: In teilweiser Gutheissung des Rekurses wird festgestellt, dass das verfügte Rayonverbot in sachlicher Hinsicht wegen seiner Bezugnahme auf sämtliche Sportveranstaltungen unverhältnismässig war. Im Übrigen wird der Rekurs abgewiesen.

Der Rekurrent trägt die Kosten des Verfahrens mit einer reduzierten Urteilsgebühr von CHF 750.–, einschliesslich Auslagen.

Das Urteil wird dem Rekurrenten, der Kantonspolizei, dem Justiz- und Sicherheitsdepartement sowie der Regierung eröffnet.

APPELLATIONSGERICHT BASEL-STADT

Der a.o. Gerichtsschreiber

BLaw Lukas Holzer

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann unter den Voraussetzungen von Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes [BGG] innert 30 Tagen seit schriftlicher Eröffnung Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erhoben werden. Die Beschwerdeschrift ist fristgerecht dem Bundesgericht (1000 Lausanne 14) einzureichen. Für die Anforderungen an deren Inhalt wird auf Art. 42 BGG verwiesen. Über die Zulässigkeit des Rechtsmittels entscheidet das

Bundesgericht.

Ob an Stelle der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ein anderes Rechtsmittel in Frage kommt (z.B. die subsidiäre Verfassungsbeschwerde an das Bundesgericht gemäss Art. 113 BGG), ergibt sich aus den anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen. Wird sowohl Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten als auch Verfassungsbeschwerde erhoben, sind beide Rechtsmittel in der gleichen Rechtsschrift einzureichen.