

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2025.00490 vom 26. März 2026

ZH Verwaltungsgericht, 2026-03-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht_VB.2025.00490

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2025.00490 du 26 mars 2026

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2025.00490 del 26 marzo 2026

Regeste

Nach einem Spiel des FC Zürich gegen den FC Basel im Stadion Letzigrund kam es am 21. Januar 2024 ausserhalb des Stadions zu schweren Auseinandersetzungen zwischen gewaltbereiten FCZ-Fans und Polizeiangehörigen. Mit Verfügung vom 25. Januar 2024 sperrte die Stadt Zürich für das Fussballspiel FCZ gegen FC Lausanne-Sport vom 31. Januar 2024 den Sektor mit den Stehplätzen der Südkurve (Sachverhalt Ziff. I.B-C). Den hiergegen erhobenen Rekurs hiess das Statthalteramt mit Verfügung vom 17. Juni 2025 gut und stellte die Rechtswidrigkeit der Verfügung vom 25. Januar 2024 fest. Darauf gelangte die Stadt Zürich mit Beschwerde ans Verwaltungsgericht (Sachverhalt Ziff. II-III). Dieses prüfte die Südkurvensperrung auf ihre Vereinbarkeit mit den verfassungs- und konventionsmässigen Grundrechten (vgl. E.3). Tangiert sind vorliegend die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV), die Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV) und die Vereinigungsfreiheit (Art. 23 BV; E. 4.1-7). Die nach Art. 36 BV erforderliche gesetzliche Grundlage für die Grundrechtseinschränkung findet sich in Art. 3a Abs. 2 i.V.m. Art. 2 des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (sog. "Hooligankonkordat"; E. 5). Am Ausbleiben von Gewalttätigkeiten besteht ein gewichtiges öffentliches (Sicherheits-)Interesse (E. 6). Zwar bestehen Zweifel an der Wirksamkeit der Südkurvensperrung in Bezug auf Gewalttätigkeiten ausserhalb des Stadions. Die Massnahme war aber zumindest geeignet, die Wahrscheinlichkeit von Gewalttätigkeiten innerhalb des Stadions anlässlich des streitgegenständlichen Spiels zu reduzieren (E. 7). Die Voraussetzung der Erforderlichkeit ist ebenfalls erfüllt (E. 7.4). Eine im Vergleich zu gewöhnlichen Spielen erhöhte Wahrscheinlichkeit von Gewalttätigkeiten im Stadion während des Spiels bestand nicht (E. 7.5.2). Für das am 28. Januar 2024 stattfindende Spiel des FCZ gegen den Grasshopper Club Zürich wurde von einer Südkurvensperrung abgesehen. Nach diesem "Derby" blieben Gewalttätigkeiten aus, was für eine Beruhigung der Lage spricht. Die Wahrscheinlichkeit von Gewalttätigkeiten ausserhalb des Stadions am 31. Januar 2024 war somit höchstens leicht erhöht und die Südkurvensperrung versprach diesbezüglich nur einen geringen Gewinn an Sicherheit (E. 7.5.3-6). Die entgegenstehenden Interessen des FCZ wiegen nicht besonders schwer. Ins Gewicht fallen jedoch die Interessen seiner Anhänger an der Möglichkeit, sich anlässlich der FCZ-Spiele zu versammeln, ihre Meinungen untereinander auszutauschen und gegenüber Dritten kundzutun, was ihnen durch die Südkurvensperrung erheblich erschwert wurde (E. 7.5.7). Insgesamt überwiegen angesichts des geringen Sicherheitsgewinns und unter Berücksichtigung der Unbestimmtheit der gesetzlichen Grundlage im vorliegenden Einzelfall die durch die Südkurvensperrung beeinträchtigten Interessen die öffentlichen Interessen an der Grundrechtseinschränkung. Die Verfügung vom 25. Januar 2025 war rechtswidrig (E. 7.5.9). Die Beschwerde der Stadt Zürich wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

Erwägungen

E. 3

Zu prüfen bleibt nachfolgend, ob die Südkurvensperrung mit übergeordnetem Recht, namentlich den verfassungs- und konventionsmässigen Grundrechten, vereinbar war. Die Vorinstanz kam diesbezüglich zum Schluss, dass die Südkurvensperrung einen unverhältnismässigen Eingriff in die grundrechtlich geschützten Interessen der Beschwerdegegnerin und ihrer Anhänger darstellte. Die Beschwerdeführerin bestreitet dies und sieht sich in ihrem kommunalen Ermessensspielraum verletzt.

E. 4.1

Die Südkurvensperrung tangierte einerseits die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV), andererseits die Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV; Art. 11 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 [EMRK; SR 0.101]; Art. 21 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 [UNO-Pakt II; SR0.103.2]) und die Vereinigungsfreiheit (Art. 23 BV; Art. 11 EMRK; Art. 22 UNO-Pakt II).

E. 4.2

Die Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 BV gewährleistet insbesondere die freie Wahl des Berufs, den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung (Art. 27 Abs. 2 BV; vgl. BGE 151 I 194 E. 4.1; BGE 147 V 423 E. 5.1.3). Mit Blick auf die Freiheit der Berufsausübung umfasst der Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit unter anderem die freie Wahl der Organisationsform und weitere Aspekte der betrieblichen Organisation, die Vertragsfreiheit, die Werbefreiheit sowie die Freiheit der Ein- und Ausfuhr von Produkten (BGE 151 I 194 E. 4.1 mit Hinweisen).

E. 4.3.1

Die Versammlungsfreiheit gemäss Art. 22 BV (vgl. zum Verhältnis dieser Norm zu Art. 11 EMRK und Art. 21 UNO-Pakt II BGE 148 I 33 E. 6.2) gewährleistet den Anspruch, Versammlungen zu organisieren, an Versammlungen teilzunehmen oder Versammlungen fernzubleiben. Politische Kundgebungen und Demonstrationen tragen dank ihrer Appellfunktion zur freien demokratischen Willensbildung bei und gelten deshalb praxismässig als besonders schutzwürdig (vgl. BGE 151 I 257 E. 3.2; BGE 148 I 33 E. 6.3 und 7.7.2; BGE 148 I 19 E. 5.2). Zu den geschützten Versammlungen gehören aber auch alle anderen Arten des Zusammenfindens von Menschen im Rahmen einer gewissen Organisation zu einem weit verstandenen gegenseitig meinungsbildenden, -äussernden oder -austauschenden Zweck (vgl. BGE 151 I 257 E. 3.1; 148 I 33 E. 6.3; BGE 147 I 161 E. 4.2; BGE 143 I 147 E. 3.1; BGE 137 I 31 E. 6.1; je mit Hinweisen). Konventionsrechtlichen Schutz geniessen nach Art. 11 Ziff. 1 EMRK nur "friedliche Versammlungen". Nach der Rechtsprechung können sich die Veranstalter und Teilnehmer nicht auf dieses Recht berufen, wenn sie gewalttätige Absichten haben, zur Gewalt aufrufen oder in anderer Weise die Grundlagen einer demokratischen Gesellschaft ablehnen (vgl. EGMR, 15. November 2018, Navalnyy gegen Russland, § 98; EGMR, 15. Oktober 2015, Kudrevičius u. a. gegen Litauen, § 92; BGE 147 IV 297 E. 3.1.1). Hingegen wird das konventionsmässige Recht des Organisators und des einzelnen Teilnehmers nicht beeinträchtigt, bloss weil sich andere Teilnehmer an der Versammlung gewalttätig verhalten (vgl. EGMR, 5. Januar 2016, Frumkin gegen Russland, § 137).

E. 4.3.2

Neben den natürlichen Personen, die an der Versammlung teilnehmen, können sich auch die Organisatoren auf die Versammlungsfreiheit berufen, selbst wenn es sich dabei um juristische Personen handelt (vgl. EKMR, 15. März 1984, A. Association und H. gegen Österreich, § 2; EKMR, 16. Juli 1980, Christians against racism and fascism gegen Vereinigtes Königreich, § 4; vgl. auch EGMR, 15. November 2018, Nawalnyy gegen Russland, § 98; EGMR, 31. März 2009, Hyde Park und andere gegen Moldau, § 19; EGMR, 26. Juli 2007, Barankevich gegen Russland, § 25; VGr, 11. Juli 2024, VB.2021.00594, E. 1.6.3).

E. 4.3.3

Anlässlich einer Beschwerde gegen das Zürcher Gesetz über den Beitritt zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 18. Mai 2009 prüfte das Bundesgericht, inwiefern die Vorschriften über Rayonverbote, Meldeauflagen und Polizeigewahrsam der ursprünglichen Fassung des Konkordats in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit eingriffen. Es erwog, dass zufällige Ansammlungen von Personen und Schaulustigen ohne verbindendes Ziel keine Versammlungen und deshalb beliebige Gruppen von Besuchern von Sportveranstaltungen grundsätzlich nicht von Art. 22 BV geschützt seien. Gleichwohl sei im Einzelfall nicht auszuschliessen, den Versammlungsbegriff auf Gruppierungen anzuwenden, wenn sie sich zum gemeinsamen Besuch von Sportveranstaltungen zusammenfänden, möglicherweise Hin- und Rückreise gemeinsam unternähmen und insoweit gewissermassen organisiert aufträten (BGE 137 I 31 E. 6.1).

E. 4.4

Nach Rechtsprechung und Lehre erfasst die Vereinigungsfreiheit gemäss Art. 23 BV nicht nur Vereine im Sinn von Art. 60 des Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210), sondern alle Personenzusammenschlüsse unabhängig von ihrer Rechtsform (vgl. BGr, 29. August 2011, 2C_116/2011 / 2C_117/2011 / 2C_118/2011, E. 9.2; Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1 [Botschaft BV], 168; Giovanni Biaggini, Die Vereinigungsfreiheit ■ Streiflichter auf ein Bundes-Grundrecht der ersten Stunde, in: Roger Zäch [Hrsg.], Individuum und Verband: Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 2006, Zürich 2006, S. 422; Jacques Dubey, Droits fondamentaux, Vol. II, Basel 2017, Rz. 2969; Christoph Errass in: St. Galler Kommentar, BV, 4. A., Zürich 2023, Art. 23 N. 11 und 13; Müller/Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. A., Bern 2009, S. 597 f.; Nathanaël Pétermann in: Commentaire romand, Cst., Basel 2021, Art. 23 N. 23; Patricia M. Schiess Rütimann in: Basler Kommentar, BV, 2. A., Basel 2025, Art. 23 N. 9). Was die analoge Konventionsgarantie in Art. 11 EMRK angeht, ist der Vereinigungsbegriff gemäss der Rechtsprechung des EGMR autonom auszulegen; die landesrechtliche Rechtsform der Vereinigung dient bloss als Ausgangspunkt (vgl. EGMR, 29. April 1999, Chassagnou u. a. gegen Frankreich, § 100; vgl. auch EGMR, 10. Juli 2007, Schneider gegen Luxemburg, § 70). Erforderlich ist aber immerhin ein gemeinsamer Zweck, den die Mitglieder der Vereinigung für eine gewisse Dauer in einer gewissen Organisation verfolgen bzw. verfolgen wollen (vgl. zu Art. 23 BV Botschaft BV, 168; Biaggini, S. 422 f.; Dubey, Rz. 2969; Errass, Art. 23 N. 12; Pétermann, Art. 23 N. 26; Schiess Rütimann, Art. 23 N. 9; zu Art. 11 EMRK EKMR, 14. Dezember 1979, Young, James und Webster gegen Vereinigtes Königreich, § 167; Raphaëla Cueni in: Basler Kommentar, EMRK, Basel 2026, Art. 11 N. 32). Diese Anforderungen sah der EGMR etwa

als erfüllt an bei Fanklubs, deren Zweck die Unterstützung des französischen Fussballklubs Paris-Saint-Germain war (vgl. EGMR, 27. Oktober 2016, Les Authentiks und Supras Auteuil 91 gegen Frankreich, §§ 6 und 75; EGMR, 22. Februar 2011, Association nouvelle des Boulogne Boys gegen Frankreich, § 3). Neben den natürlichen können sich auch juristische Personen auf die Vereinigungsfreiheit berufen, insbesondere wenn sie geltend machen, in der freien Ausübung der Vereinigungstätigkeiten eingeschränkt worden zu sein (vgl. BGE 140 I 201 E. 6.5.2, u. a. mit Hinweis auf EGMR, 9. Juni 2013, Sindicatul "P■storul cel Bun" gegen Rumänien, §§ 136 ff.). Inhaltlich gewährleistet Art. 23 BV das Recht, Vereinigungen zu bilden, Vereinigungen beizutreten oder anzugehören und sich an den Tätigkeiten von Vereinigungen zu beteiligen (Abs. 2; BGE 140 I 201 E. 6.5.2). Diese Aufzählung der durch die Vereinigungsfreiheit geschützten Aspekte in Art. 23 Abs. 2 BV ist nicht abschliessend; vorbehaltlich der Einschränkungen gemäss Art. 36 BV verbietet diese Freiheit nicht nur Massnahmen, die sie unmittelbar behindern (wie z. B. das Verbot einer bestimmten Vereinigung; vgl. etwa BGE 63 I 281 E. 3; BGE 60 I 349 E. 1; vgl. zu Art. 11 EMRK EGMR, 27. Oktober 2016, Les Authentiks und Supras Auteuil 91 gegen Frankreich, § 74; EGMR, 11. Oktober 2011, Association Rhino gegen Schweiz, § 62), sondern auch indirekte Hindernisse für ihre Entfaltung, wie beispielsweise die Verpflichtung einer Person, ihre Mitgliedschaft offenzulegen, bzw. die Verpflichtung eines Vereins, die Liste seiner Mitglieder zu veröffentlichen (BGE 140 I 201 E. 6.5.2).

E. 4.5

Wenn der Staat eine Versammlung verbietet oder einschränkt, die von einer Vereinigung organisiert wird, stellt sich die Frage, ob davon die Versammlungs-, die Vereinigungsfreiheit oder beide Grundrechte betroffen sind. In der Literatur wird der Schutzbereich der beiden verfassungsmässigen Grundrechte in diesen Fällen zum Teil danach voneinander abgegrenzt, ob die Versammlung nur Mitgliedern der Vereinigung oder einem weiteren Personenkreis offensteht (vgl. Kiener/Kälin/Wytenbach, Grundrechte, 4. A., Bern 2024, Rz. 1130; ähnlich Errass, Art. 23 N. 19). Andere Autoren halten dafür, dass (General-)Versammlungen von Vereinigungen von beiden Grundrechten geschützt seien (vgl. Dubey, Rz. 2982) oder dass eine genaue Abgrenzung der beiden Grundrechte entbehrlich sei; entscheidend sei, dass der "zugrundeliegende Gedanke einer ungehinderten und pluralen Meinungsbildung optimal verwirklicht werde, so z. B. bei der Beurteilung einer polizeilichen Intervention anlässlich einer (offenen oder geschlossenen) Mitgliederversammlung eines Vereins" (Müller/Schefer, S. 604). Der EGMR beurteilt Beeinträchtigungen von Versammlungen, die von Vereinigungen organisiert werden, unter dem Blickwinkel der Versammlungsfreiheit, unabhängig davon, ob sie der Öffentlichkeit zugänglich oder geschlossen ("privat") sind (vgl. EGMR, 1. Juni 2021, Association Accept gegen Rumänien, § 138; EGMR, 15. November 2018, Navalnyy gegen Russland, § 98; EGMR, Kudrevičius u. a. gegen Litauen, 15. Oktober 2015, § 91; EKMR, 15. März 1984, A. Association und H. gegen Österreich, § 2).

E. 4.6

Mit der Südkurvensperrung hinderte die Beschwerdeführerin die Beschwerdegegnerin daran, Tickets für die Stehplätze in der Südkurve zu verkaufen. Das stellt ohne Weiteres einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdegegnerin dar. Da die Beschwerdeführerin mit dieser Massnahme den Schutz der öffentlichen Sicherheit bezweckte, erscheint die Südkurvensperrung als grundsatzkonforme Massnahme und verletzte sie zumindest nicht Art. 94 Abs. 1 und 4 BV (vgl. BGE 151 I 194 E. 4.2 mit

Hinweisen). Die Verfassungskonformität der Südkurvensperrung hängt also unter dem Titel der Wirtschaftsfreiheit allein davon ab, dass die Voraussetzungen für eine Einschränkung nach Art. 36 BV eingehalten sind.

E. 4.7

Aufgrund der Südkurvensperrung konnten sich während des Spiels des FC Zürich gegen den FC Lausanne-Sport vom 31. Januar 2024 keine Personen in der Südkurve des Stadions Letzigrund treffen. Es ist notorisch, dass viele Zuschauer in der Südkurve Jahreskarten besitzen, die den Fussballspielen des FC Zürich nicht bloss zum einmaligen oder unregelmässigen Konsum sportlicher Unterhaltung beiwohnen. Der regelmässige Matchbesuch in der Südkurve dient ihnen auch dazu, ihre Meinungen untereinander auszutauschen und sie gegenüber Dritten ■ namentlich gegenüber der eigenen und der gegnerischen Mannschaft, der Vereinsleitung, der gegnerischen Anhängerschaft und der weiteren Öffentlichkeit ■ zu äussern. Typischer Inhalt und Gegenstand dieser Kommunikation gegenüber Dritten sind einerseits die Motivation der eigenen Mannschaft, die Demotivation des Gegners und seiner Anhängerschaft sowie Lob oder Kritik an der eigenen Vereinsleitung. Andererseits werden zuweilen auch politische Botschaften an die Allgemeinheit gesendet. Übliche Mittel für die Kommunikation dieser Anliegen sind Choreografien, Transparente und Sprechgesänge. Oft werden die ganze oder zumindest grosse Teile der Südkurve in Choreografien und Sprechgesänge eingebunden, was eine minimale kurvenweite Organisation bedingt. Daneben organisieren sich die Anhänger innerhalb der Südkurve in Fanklubs und anderen Gruppierungen (vgl.

Geschäftsprüfungskommission [GPK] der Stadt Zürich, Gewalt rund um Fussballspiele im Stadion Letzigrund, 16. September 2024, S. 26; Dennis Hoffmeyer, Die Zürcher Südkurve ist das grösste Jugendhaus der Schweiz, Neue Zürcher Zeitung [NZZ] vom 17. April 2024, S. 14 f.; René Laglstorfer et al., Anwälte und Arbeitslose, Bankerinnen und Bauarbeiter ■ wie die Südkurve zum Dauerthema wurde, Tagesanzeiger.ch, 29. März 2025 [aktualisiert am 23. April 2025]; Christine Steffen, Am Nullpunkt, NZZ am Sonntag, 21. Dezember 2025, S. 29). Diese auf Dauer angelegten Strukturen legen zumindest nahe, dass die Südkurvensperrung nicht bloss die Versammlungsfreiheit, sondern zumindest auch die Vereinigungsfreiheit tangierte. Unter Berücksichtigung der oben dargestellten Literaturmeinungen und der Rechtsprechung des EGMR (vgl. oben E. 4.5) ist es jedoch entbehrlich, die beiden Grundrechte an dieser Stelle punktgenau voneinander abzugrenzen. Es genügt bereits die Feststellung, dass sich anlässlich der Fussballspiele des FC Zürich im Stadion Letzigrund in der Südkurve Menschen jedenfalls bis zu einem gewissen Grad auch zum Zweck des Meinusaustauschs und der Meinungsäusserung treffen und insofern daran ein grundrechtlich geschütztes Interesse besteht. Auf dieses Interesse kann sich auch die Beschwerdegegnerin berufen, da sie als Veranstalterin der Fussballspiele des FC Zürich zugleich auch als (Mit-)Organisatorin dieser Versammlung respektive Versammlungen zu betrachten ist (vgl. ausserdem unten E. 7.4, wonach die Beschwerdegegnerin als Zweckveranlasserin ins Recht gefasst werden kann). Das gilt im Interesse der Verwirklichung der Grundrechte (Art. 35 BV) umso mehr, als nach zwei kürzlich ergangenen Urteilen des Bundesgerichts zweifelhaft ist, ob einzelne Fans für sich genommen eine Massnahme wie die Südkurvensperrung anfechten könnten. Das Bundesgericht verneinte die Beschwerdelegitimation einzelner Fans in den beiden beurteilten Fällen, weil sich die Sperrung des Stadionsektors gegen den Veranstalter richte und die Fans davon nur indirekt betroffen seien. Dabei legte das Bundesgericht einiges Gewicht auf den Umstand, dass die beiden unmittelbar betroffenen Fussballklubs (Servette

Football Club Genève 1890 bzw. Berner Sport Club Young Boys) ■ im Unterschied zum vorliegenden Fall ■ die Massnahmen selbst nicht angefochten hatten (vgl. BGr, 24. Oktober 2025, 1C_346/2025, E. 2.3 und 2.4; BGr, 16. Januar 2025, 1C_426/2024, E. 2.3).

E. 5.1

Die von der Südkurvensperrung betroffenen Grundrechte können eingeschränkt werden, sofern dafür eine gesetzliche Grundlage besteht (Art. 36 Abs. 1 BV). Auch die EMRK sieht die Möglichkeit von Einschränkungen der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit auf gesetzlicher Grundlage vor (Art. 11 Ziff. 2 EMRK).

E. 5.2

Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr (Art. 36 Abs. 1 BV). Je gewichtiger ein Grundrechtseingriff ist, desto höher sind die Anforderungen an Normstufe und Normdichte (BGE 151 I 137 E. 4.5.1 mit Hinweisen).

E. 5.3

Das Gesetz über den Beitritt zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 18. Mai 2009 und seine Änderung durch das Gesetz vom 5. November 2012 (OS 68, 258) unterlagen dem fakultativen Referendum (Art. 33 Abs. 1 lit. a KV), sodass das Konkordat einschliesslich seines Art. 3a für den Kanton Zürich die Qualität eines formellen Gesetzes hat (vgl. BGE 140 I 2 E. 10.5.1). Art. 3a Abs. 2 definiert in Verbindung mit Art. 2 des Konkordats hinreichend bestimmt, dass Veranstalter von Fussballspielen der Super League wie die Beschwerdegegnerin zur Verhinderung von gewalttätigem Verhalten mittels Auflage verpflichtet werden können, keine Eintrittskarten für einen bestimmten Stadionsektor zu verkaufen. Nicht restlos klar wird aus dem Konkordat, wie gross und welcher konkreten Art das Risiko gewalttätigen Verhaltens sein muss, um die Sperrung eines Stadionsektors zu rechtfertigen. Derlei Unbestimmtheit ist indessen typisch für Polizeigesetze und stellt die Tauglichkeit der gesetzlichen Grundlage noch nicht infrage; der Unbestimmtheit ist aber bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit Rechnung zu tragen (vgl. BGE 147 I 478 E. 3.1.2 mit Hinweisen). Die Anforderungen des Legalitätsprinzips gemäss Art. 36 Abs. 1 BV wären hier jedenfalls selbst dann erfüllt, wenn die Südkurvensperrung als schwerwiegender Eingriff in grundrechtlich geschützte Interessen qualifiziert werden müsste.

E. 6.1

Einschränkungen der hier streitbetroffenen verfassungsmässigen Grundrechte müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein (Art. 36 Abs. 2 BV). Analoges gilt für Einschränkungen der konventionsrechtlichen Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (vgl. Art. 11 Ziff. 2 EMRK).

E. 6.2

Der Begriff des öffentlichen Interesses ist zeitlich und örtlich variabel und umfasst zunächst den Schutz der Polizeigüter (öffentliche Ordnung und Sicherheit, öffentliche Gesundheit, öffentliche Ruhe, Treu und Glauben im Geschäftsverkehr), aber auch kulturelle, ökologische sowie soziale Werte wie sie namentlich in den Staatsaufgaben zum Ausdruck kommen (BGE 151 I 194 E. 5.4.1; BGE 142 I 49 E. 8.1). Einschränkungen der konventionsrechtlichen Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit rufen nach einem der in

Art. 11 Ziff. 2 EMRK enumerierten öffentlichen bzw. privaten Interessen (nationale oder öffentliche Sicherheit, Aufrechterhaltung der Ordnung oder Verhütung von Straftaten, Schutz der Gesundheit oder der Moral oder Schutz der Rechte und Freiheiten anderer).

E. 6.3

Die Beschwerdeführerin berief sich in ihrer Verfügung vom 25. Januar 2024 auf die Verhinderung künftiger Fangewalt. Am Ausbleiben von Gewalttätigkeiten, wie sie sich nach dem Spiel des FC Zürich gegen den FC Basel vom 21. Januar 2024 ereignet hatten, bestand und besteht offensichtlich ein gewichtiges öffentliches (Sicherheits-)Interesse (vgl. Art. 57 BV; BGE 140 I 2 E. 10.5.2). Damit ist allerdings noch nichts dazu gesagt, ob die Südkurvensperrung tatsächlich einen Gewinn an öffentlicher Sicherheit versprach und wie gross dieser voraussichtlich war. Die Fragen sind vielmehr sogleich im Rahmen der Verhältnismässigkeit (Eignung und Zumutbarkeit; vgl. unten E. 7.3 und 7.5) zu prüfen.

E. 7.1

Einschränkungen der hier tangierten verfassungsmässigen Grundrechte müssen verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 3 BV). Auch die konventionsrechtliche Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit kann Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind, um die betroffenen öffentlichen Interessen zu schützen (Art. 11 Ziff. 2 EMRK).

E. 7.2

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Zieles geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar erweist, mithin eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation vorliegt (BGE 151 I 257 E. 7.1; BGE 149 I 291 E. 5.8 mit Hinweis). Erforderlich ist eine Massnahme, wenn der angestrebte Erfolg nicht durch gleich geeignete, aber mildere Massnahmen erreicht werden kann (BGE 151 I 257 E. 7.1; BGE 147 I 346 E. 5.5 mit Hinweisen). Der Eingriff darf in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht einschneidender sein als notwendig, um das legitime Ziel zu erreichen (BGE 151 I 257 E. 7.1; BGE 142 I 49 E. 9.1 mit Hinweisen). Um in persönlicher Hinsicht erforderlich zu sein, darf sich eine polizeiliche Massnahme grundsätzlich nur gegen den Störer, nicht aber gegen bloss mittelbare Verursacher des polizeiwidrigen Zustands richten (vgl. BGE 147 I 161 E. 6.2; Kiener/Schindler/Brunner, Polizeirecht, Zürich 2025, Rz. 269). Das Erfordernis der Unmittelbarkeit der Verursachung der Gefahr oder Störung bedeutet, dass als polizeirechtlich erhebliche Ursachen nur solche Handlungen in Betracht fallen, die bereits selber die Grenze zur Gefahr überschritten haben; entferntere, lediglich mittelbare Verursachungen scheiden aus. Als Störer gilt erstens der Verhaltensstörer, der durch sein eigenes Verhalten oder durch das Verhalten Dritter, für die er verantwortlich ist, die öffentliche Ordnung und Sicherheit unmittelbar stört oder gefährdet (z. B. randalierende Demonstranten). Zweitens wird der Zustandsstörer erfasst, der die tatsächliche oder rechtliche Herrschaft über Sachen hat, welche die Polizeigüter unmittelbar stören oder gefährden (z. B. Eigentümer einer vorschriftswidrigen Baute). Drittens gilt schliesslich der Zweckveranlasser als Störer, der durch sein Tun oder Unterlassen bewirkt oder bewusst in Kauf nimmt, dass ein anderer die Polizeigüter stört oder gefährdet (z. B. der Organisator einer Veranstaltung; BGE 147 I 161 E. 6.2; BGE 143 I 147 E. 5.1 mit Hinweisen). Die Zumutbarkeit des Eingriffs beurteilt sich anhand einer umfassenden Interessenabwägung

zwischen privaten und öffentlichen Interessen (BGE 151 I 257 E. 7.1; BGE 147 I 450 E. 3.2.3; BGE 143 I 147 E. 3.1 mit Hinweisen).

E. 7.3

Um beurteilen zu können, ob die Südkurvensperrung geeignet war, das öffentliche Interesse zu fördern, müssen die konkreten Sicherheitsrisiken identifiziert und die Wirksamkeit der Massnahme im Hinblick auf diese Risiken eruiert werden.

E. 7.3.1

Dabei genügt es nach der bundesgerichtlichen Praxis für die Eignung bereits, wenn die Massnahme mit Blick auf den angestrebten Zweck Wirkungen zu entfalten vermag und nicht gänzlich daran vorbei zielt (BGE 151 I 194 E. 6.3; BGE 144 I 126 E. 8.1). Ausserdem ist zu berücksichtigen, dass die Beschwerdeführerin bei der Anordnung der Südkurvensperrung mit erheblicher Ungewissheit konfrontiert war. Aufgrund der Neuheit der Massnahme fehlte es der Beschwerdeführerin an belastbaren Erfahrungen, aufgrund derer sie die Wirksamkeit der Südkurvensperrung verlässlich hätte vorhersagen können. Die vorliegende Situation ähnelte in dieser Hinsicht jener, in der sich die Behörden zu Beginn der Covid-19-Pandemie wiederfanden (vgl. auch BGE 149 I 191 E. 7.3, wonach diese Ungewissheit typisch sei für Massnahmen der Risikoprävention). Diesbezüglich hielt das Bundesgericht im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung fest, dass "Abwehrmassnahmen nicht erst dann getroffen werden können, wenn wissenschaftliche Klarheit vorliegt, sondern bereits dann, wenn eine erhebliche Plausibilität besteht", jedenfalls wenn es um möglicherweise gewichtige Risiken gehe. Mit fortschreitendem Wissen seien die Massnahmen aber anzupassen (BGE 147 I 450 E. 3.2.6⁷; vgl. auch BGE 149 I 191 E. 7.3). Dieser Prüfmasstab und die Pflicht zur fortlaufenden Überprüfung angeordneter Massnahmen ist auch für die hier zu beurteilenden Sicherheitsrisiken sachgerecht. Zu Recht bediente sich also auch die Vorinstanz zumindest sinngemäss dieser Herangehensweise.

E. 7.3.2

Die Verfügung der Beschwerdeführerin vom 25. Januar 2024 sprach unspezifisch von "künftige[r] Fangewalt im Zusammenhang mit Fussballspielen des FC Zürich", die verhindert werden sollte, ohne näher auszuführen, welche der in Art. 2 des Konkordats bezeichneten Formen diese Gewalt annehmen und wo ■ innerhalb oder ausserhalb des Stadions ■ sie sich zutragen würde. Die Massnahme stand zwar in einem engen Zusammenhang mit den Gewalttätigkeiten nach dem Spiel des FC Zürich gegen den FC Basel am 21. Januar 2024, die sich ausserhalb des Stadions ereignet und Angriffe gegen Polizeiangehörige mit brennenden Handlichtfackeln, Rauchpetarden, Feuerwerk, Steinen und Flaschen umfasst hatten. Es lässt sich jedoch nicht sagen, dass die Massnahme sich ausschliesslich gegen Gewalttätigkeiten ausserhalb des Stadions richtete und nicht auch die Verhinderung von Gewalttätigkeiten innerhalb des Stadions bezweckte. Wie gross bzw. wie stark erhöht die Wahrscheinlichkeit von Gewalttätigkeiten in- und ausserhalb des Stadions war, wird jedoch im Hinblick auf die Zumutbarkeit der Massnahme zu prüfen sein (vgl. unten E. 7.5).

E. 7.3.3

Soweit Gewalttätigkeiten im Stadion betroffen sind, bestehen keine ernsthaften Zweifel daran, dass die Südkurvensperrung zumindest gewisse sicherheitsrelevante Wirkungen entfaltete: Halten sich keine Personen in der Südkurve auf, eliminiert dies die

Wahrscheinlichkeit von Gewalttätigkeiten in und aus diesem Stadionsektor (z. B. Würfe von Handlichtfackeln auf das Spielfeld oder in andere Sektoren). Aufgrund des insgesamt reduzierten Zuschaueraufkommens und der anderen Atmosphäre und Platzverhältnisse in den Sitzplatzsektoren besteht zudem zumindest eine erhebliche Plausibilität dafür, dass die Sperrung der Stehplätze in der Südkurve die Wahrscheinlichkeit von Gewalttätigkeiten im Stadion insgesamt reduzierte. An dieser Beurteilung ändert nichts, dass der Verkauf von Eintrittskarten in den anderen Sektoren nicht gestoppt worden war und deshalb absehbar war, dass sich viele Zuschauer, die das Spiel ansonsten in der Südkurve verfolgt hätten, in anderen Stadionsektoren einfinden würden ■ und dies schliesslich auch effektiv taten.

E. 7.3.4

Deutlich weniger plausibel ist hingegen, dass die Südkurvensperrung auch die Wahrscheinlichkeit von Ausschreitungen ausserhalb des Stadions reduzierte. Die Vorinstanz erwog diesbezüglich der Beschwerdeführerin folgend, dass weniger gewaltbereites Publikum im Stadion zwangsläufig weniger Personen auf den An- und Abreisewegen bedeutet habe. Wenn sich gewaltbereite Einzeltäter nicht bzw. weniger gut in der Anonymität der Masse verstecken könnten, erleichtere dies den Einsatzkräften die Identifizierung und Verfolgung. Auf der anderen Seite gab die Vorinstanz der Beschwerdegegnerin folgend aber auch zu bedenken, dass die Sperrung eines Sektors von den Anhängern als illegitime Kollektivstrafe wahrgenommen werde und sie gewaltbereite Fans erst recht provozieren könnte, anlässlich des betroffenen Spiels zum oder in die Nähe des Stadions zu kommen und Gewalttätigkeiten zu begehen (vgl. zum Stellenwert der Akzeptanz auch Brechbühl/Schwery/Pfister, Evaluation Hooligan Konkordat, Schlussbericht vom 15. September 2020 [Evaluation Hooligan Konkordat], S. 9, 12 f., 69 f., 83 und 93 etc.). Auch im Bericht zum sogenannten Kaskadenmodell vom 31. Oktober 2023, den die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten (KKPKS) und die Swiss Football League (SFL) in Auftrag gegeben hatten, wird auf diese Gefahr hingewiesen (vgl. Wissmath/Kraus, Teilprojekt Kaskadenmodell, in: KKPKS/SFL, Projektbericht "Progresso", 31. Oktober 2023 [Bericht Kaskadenmodell 2023], S. 20 ["Es wird darauf hingewiesen, dass Fans möglicherweise trotzdem anreisen und ausserhalb des Stadions Randalie machen."]). Gewisse Autoren sprechen der Sperrung von Stadionsektoren aus diesem Grund die Eignung als Massnahme zur Prävention von Fangewalt grundsätzlich ab (vgl. Meier, S. 263 ff.; kritisch auch Fleischmann, Rz. 500; Willmann, Rz. 31 [bezogen auf den vorliegenden Fall]).

E. 7.3.5

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass zwar Zweifel an der Wirksamkeit der Südkurvensperrung in Bezug auf Gewalttätigkeiten ausserhalb des Stadions bestehen. Die Massnahme war aber zumindest geeignet, die Wahrscheinlichkeit von Gewalttätigkeiten innerhalb des Stadions anlässlich des Spiels des FC Zürich gegen den FC Lausanne-Sport zu reduzieren.

E. 7.4

Am 24. Januar 2024 nach dem Spiel gegen den FC Basel sowie bei früheren Spielen des FC Zürich hatten sich Gewalttätigkeiten zugetragen. Indem die Beschwerdegegnerin das Spiel gegen den FC Lausanne-Sport organisierte, nahm sie in Kauf, dass Anhänger des FC Zürich die Polizeigüter erneut stören oder gefährden würden. In Bezug auf Gewalttätigkeiten, die sich unmittelbar vor, an oder unmittelbar nach diesem Spiel im oder in der Nähe des

Stadions hätten ereignen können, ist die Beschwerdegegnerin nach der bundesgerichtlichen Praxis als Zweckveranlasserin zu betrachten (vgl. BGE 147 I 161 E. 6.4; 143 I 147 E. 5.1), wie bereits die Vorinstanz zutreffend erwog. Es ist nicht erkennbar, welche Massnahmen die Beschwerdeführerin hätte ergreifen können, die sich einzig gegen die einzelnen potenziellen Gewalttäter als Verhaltensstörer gerichtet und eine ähnliche Wirkung wie die Südkurvensperrung erzielt hätten. Auch in sachlicher und räumlicher Hinsicht sind keine milderen Massnahmen ersichtlich, welche das Risiko von Gewalttätigkeiten in ähnlicher Weise reduziert hätten wie die Südkurvensperrung. Die Voraussetzung der Erforderlichkeit ist demnach erfüllt.

E. 7.5.1

Die öffentlichen sowie die privaten Interessen Dritter daran, dass Fussballspiele der Super League keine Schädigungen von Personen ■ einschliesslich der Sicherheitskräfte ■ und Sachen hervorrufen, wiegen grundsätzlich schwer. Das bedeutet aber ebenso wenig wie in anderen Lebensbereichen (vgl. zur öffentlichen Gesundheit BGE 149 I 191 E. 7.2), dass vom Staat erwartet werden kann und muss, nach einem Null-Risiko zu streben und das von einem Fussballspiel der Super League ausgehende Sicherheitsrisiko vollständig zu eliminieren. Dementsprechend vermag auch nicht jede noch so geringe Verbesserung des Sicherheitsniveaus Eingriffe in die hier tangierten Grundrechte zu rechtfertigen. Für die Interessenabwägung relevant ist also nicht das allgemeine Sicherheitsinteresse, sondern der erwartete Gewinn an Sicherheit, den eine konkret streitbetreffene Massnahme verspricht. Dieser erwartete Gewinn an Sicherheit lässt sich bestimmen, indem die konkreten Sicherheitsrisiken durch Multiplikation der möglichen Schädigungen mit ihrer Eintretenswahrscheinlichkeit quantifiziert (vgl. Hansjörg Seiler, Individualrisiko und Kollektivrisiko in der Risikowissenschaft und im Recht, Risiko & Recht 2/2023, S. 10) sowie die Wirksamkeit der Massnahme bewertet werden. Auf der anderen Seite sind die von der Südkurvensperrung betroffenen privaten Interessen zu gewichten und schliesslich die verschiedenen Interessen gegeneinander abzuwägen.

E. 7.5.2

Wie die Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerde ausführt, ging sie aufgrund des Vorfalls nach dem Spiel des FC Zürich gegen den FC Basel von einer erhöhten Wahrscheinlichkeit ähnlicher Schädigungen im Anschluss an die nächsten Spiele des FC Zürich aus ("Nach den gravierenden Vorkommnissen vom 21. Januar 2024 war zu befürchten, dass sich gewaltorientierte Fussballanhänger der Beschwerdegegnerin bald wieder erneut in einer ähnlichen Weise verhalten könnten, die zu einer Gefährdung von Personen und Sachen führen würde."). Andere Anhaltspunkte für erhöhte Sicherheitsrisiken, namentlich für Ausschreitungen innerhalb des Stadions, bestanden nach der Auffassung der Vorinstanz nicht und macht die Beschwerdeführerin auch nicht geltend. Im Gegenteil anerkennt die Beschwerdeführerin ausdrücklich, dass es in der Vergangenheit bei Begegnungen zwischen dem FC Zürich und FC Lausanne-Sport zu keinen Ausschreitungen zwischen den Fangruppierungen gekommen sei. Eine im Vergleich zu gewöhnlichen Spielen erhöhte Wahrscheinlichkeit von Gewalttätigkeiten im Stadion während des Spiels lässt sich auch unter der gebotenen Ex-ante-Perspektive nicht ausmachen.

E. 7.5.3

Demgegenüber konnte in den Ausschreitungen nach dem Spiel gegen den FC Basel ein Anhaltspunkt für eine ■ im Vergleich zu gewöhnlichen Spielen des FC Zürich ■ erhöhte

Wahrscheinlichkeit ähnlicher Vorfälle nach den unmittelbar anschliessenden Spielen gesehen werden. Mit der Vorinstanz zu berücksichtigen ist an dieser Stelle jedoch, dass die Beschwerdeführerin für das unmittelbar folgende (Auswärts-)Spiel des FC Zürich gegen den Grasshopper Club Zürich im Stadion Letzigrund vom 28. Januar 2024 ("Derby") keine vergleichbare Massnahme anordnete. Dies erstaunt, zumal zwischen den beiden Zürcher Fussballklubs respektive ihren jeweiligen Anhängerschaften notorisch eine besonders intensive Rivalität herrscht (vgl. auch Evaluation Hooligan Konkordat, S. 31 oben) und es in der Vergangenheit bekanntermassen zahlreiche gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen Anhängern der beiden Klubs oder mit der Polizei in- und ausserhalb des Stadions Letzigrund gegeben hatte (vgl. statt vieler etwa Stadtpolizei Zürich, Polizeieinsatz nach Fussballspiel, Medienmitteilung vom 20. Februar 2023; dies., Polizeieinsatz Fussballspiel Grasshopper Club Zürich ■ FC Zürich, Medienmitteilung vom 2. Oktober 2022; Fabian Ruch, Nur das Stadion dämpft das Spektakel, NZZ vom 25. Oktober 2021, S. 12). Zu einer solchen Auseinandersetzung war es gerade erst am Vortag des Derbys vom 28. Januar 2024 an der Tramhaltestelle Mattenhof gekommen, wo eine Schlägerei mehrere Verletzte gefordert hatte (vgl. Fabian Baumgartner/Tobias Marti, Das Wüten der militanten Ultras, NZZ vom 10. Februar 2024, S. 15).

E. 7.5.4

Wenn die Beschwerdeführerin darauf verzichtet, für ein Spiel trotz erhöhter Wahrscheinlichkeit von Gewalttätigkeiten eine bestimmte Sicherheitsmassnahme anzuordnen, verbietet ihr dies zwar nicht, für ein späteres Spiel die betreffende Massnahme doch noch zu ergreifen, sofern die Gefährdungslage auch für dieses Spiel danach ruft. Dass die Beschwerdeführerin für das Spiel gegen den Grasshopper Club Zürich davon absah, die Südkurve zu sperren, ist aber als Anzeichen dafür zu werten, dass auch die Beschwerdeführerin respektive ihr zuständiges Personal entweder die Gefahr weiterer Gewalttätigkeiten im Anschluss an das Derby oder aber die Wirksamkeit der Südkurvensperrung zum Zweck der Gewaltprävention für nicht besonders gross hielt. Die Behauptung der Beschwerdeführerin, die Zeit für eine Umsetzung der Südkurvensperrung am Derby wäre zu knapp gewesen, überzeugt jedenfalls nicht. Abgesehen davon, dass zwischen den Ausschreitungen am 21. Januar 2024 und dem Derby am 28. Januar 2024 eine ganze Woche lag, ist es nicht plausibel, dass eine Veranstalterin mehr als drei Tage Vorlaufzeit braucht, um einen Stadionsektor zu sperren. Ausserdem substantiiert die Beschwerdeführerin weiterhin nicht, worin der organisatorische Mehraufwand für die Beschwerdegegnerin bestanden hätte, wenn die Beschwerdeführerin die Massnahme schon für das Derby am 28. Januar 2024 angeordnet hätte.

E. 7.5.5

Hinzu kommt, dass nach dem Derby keine weiteren Ausschreitungen stattfanden. Waren die Ausschreitungen nach dem Spiel gegen den FC Basel ein Anhaltspunkt für eine erhöhte Wahrscheinlichkeit ähnlicher Gewalttätigkeiten nach den folgenden Spielen, so muss konsequenterweise umgekehrt deren Ausbleiben nach dem Derby vier Tage später als Anhaltspunkt dafür gewertet werden, dass sich die Lage vor dem Spiel gegen den FC Lausanne-Sport bereits wieder etwas beruhigt hatte. Gleichwohl sah die Beschwerdeführerin keinen Anlass, die angeordnete Massnahme aufzuheben oder anzupassen. Berücksichtigt man weiter, dass zwischen dem FC Zürich und dem FC Lausanne-Sport bzw. den jeweiligen Anhängerschaften keine besondere Rivalität herrscht, erscheint die Wahrscheinlichkeit von erneuten Ausschreitungen im Vergleich zu einem

gewöhnlichen Spiel des FC Zürich höchstens noch als leicht erhöht.

E. 7.5.6

Wie bereits erwogen (vgl. oben E. 7.3.3), ist es erheblich plausibel, dass die Südkurvensperrung das Risiko von Schädigungen durch Gewalttätigkeiten im Stadion reduzierte. Für eine erhöhte Wahrscheinlichkeit von Gewalttätigkeiten im Stadion fehlten jedoch Anhaltspunkte. Umgekehrt war die Wahrscheinlichkeit von Gewalttätigkeiten ausserhalb des Stadions am 31. Januar 2024 zwar leicht erhöht, doch bestehen erhebliche Zweifel daran, dass die Südkurvensperrung diese Wahrscheinlichkeit zu reduzieren vermochte. Daraus folgt, dass die Südkurvensperrung nur einen geringen Gewinn an Sicherheit versprach.

E. 7.5.7

Was sodann die Interessen angeht, die durch die Südkurvensperrung beeinträchtigt wurden, wiegt das rein finanzielle Interesse der Beschwerdegegnerin nicht schwer. Wie schon die Vorinstanz erwog, stand es der Beschwerdegegnerin frei, die Eintrittskarten für die anderen Sektoren zu verkaufen. Es war absehbar, dass zahlreiche Anhänger, die das Spiel ansonsten in der Südkurve verfolgt hätten, Eintrittskarten für andere Sektoren erwerben würden. Ob die Beschwerdegegnerin aufgrund der Südkurvensperrung eine finanzielle Einbusse erleiden würde, war deshalb ex ante ungewiss. Eine solche Einbusse wurde auch ex post nicht dargetan. Zwar ist nicht völlig ausgeschlossen, dass die Südkurvensperrung auch die kommerziellen Interessen der Beschwerdegegnerin in einem weiteren Sinn beeinträchtigte, weil die Spieler des FC Zürich im Spiel gegen den FC Lausanne-Sport möglicherweise stärker motiviert gewesen wären, wenn sie durch die Anhänger in der Südkurve mit ihren üblichen Mitteln unterstützt worden wären. Aber auch dieses Interesse wöge nicht besonders schwer. Deutlich stärker ins Gewicht fallen demgegenüber die Interessen der Anhänger des FC Zürich an der Möglichkeit, sich anlässlich der Spiele des FC Zürich zu versammeln, ihre Meinungen untereinander auszutauschen und gegenüber Dritten kundzutun, was ihnen durch die Sperrung der Südkurve zwar nicht verunmöglicht, aber doch erheblich erschwert wurde. Zwar dienen diese Versammlungen der verschiedenen Fan-Gruppierungen jedenfalls nicht hauptsächlich politischen Zwecken, sodass sie nicht von der praxisgemässen Privilegierung politischer Kundgebungen profitieren (vgl. oben E. 4.3.1 und dortige Hinweise). Abgesehen hiervon darf für die Zulassung oder Einschränkung von Versammlungen aber nicht massgebend sein, ob ihr Ziel ■ hier insbesondere die Unterstützung des FC Zürich ■ den zuständigen Behörden mehr oder weniger wertvoll erscheint (vgl. BGE 148 I 33 E. 7.7.2), zumal weder der Beschwerdegegnerin noch der grossen Mehrzahl der Anhänger die Absicht unterstellt werden kann, Gewalttätigkeiten zu verüben oder ihnen Vorschub zu leisten (vgl. oben E. 4.3.1).

E. 7.5.8

In der Festlegung des akzeptablen Risikos gesteht die bundesgerichtliche Rechtsprechung den Fachbehörden auf der einen Seite einen gewissen Spielraum zu (vgl. BGE 147 I 450 E. 3.2.5). Wie viel Risiko zu akzeptieren ist, wird aber auf der anderen Seite auch beeinflusst vom Gewicht der beeinträchtigten privaten Interessen. In diesem Sinn ergibt sich das akzeptable Risiko aus der Abwägung der einander widerstreitenden Interessen (vgl. BGE 149 I 191 E. 7.2; vgl. auch BGE 148 I 33 E. 7.6 und 7.8.1). Die für die hier zu beurteilenden Risiken zuständigen Sicherheitsbehörden haben in ihren Berichten und

Empfehlungen Massnahmen wie die Sperrung von Stadionsektoren rein retrospektiv als Reaktion auf bereits eingetretene Ereignisse konzipiert, ohne eine Anleitung für die Bewertung des Sicherheitsrisikos zu geben, das vom konkret von der Massnahme betroffenen Spiel ausgeht. Wenn aber die Sperrung von Stadionsektoren erst in Betracht kommen soll nach "schwerwiegenden Ereignissen" (KKJPD, Empfehlungen vom 30. Juni 2016 zur Anwendung des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, S. 4) respektive nach "Gewalt gegen Personen mit Verletzungsfolge" oder nach einem "Einsatz von Waffen, Pyrotechnik oder Gegenständen gegen Personen" (vgl. Bericht Kaskadenmodell 2023, S. 72, wobei aus diesem Bericht nicht klar wird, ob nur Gewalt gegen "unbeteiligte Personen" die Sperrung eines Stadionsektors auslösen soll), so impliziert dies zumindest in der Tendenz, dass die gewöhnliche, jedem Fussballspiel der Super League inhärente Wahrscheinlichkeit schwerwiegender Gewalttätigkeiten nach Auffassung der Sicherheitsbehörden akzeptiert werden muss und jedenfalls noch nicht genügt, um Stadionsektoren zu sperren.

E. 7.5.9

Angesichts des geringen Gewinns an Sicherheit, den die Südkurvensperrung im hier zu beurteilenden Einzelfall versprach, sowie unter Berücksichtigung der Unbestimmtheit der gesetzlichen Grundlage (vgl. oben E. 5.3) sind die grundrechtlich geschützten und durch die Südkurvensperrung beeinträchtigten Interessen als gewichtiger einzustufen als die öffentlichen Interessen an der Grundrechtseinschränkung. Die Würdigung der Vorinstanz ist demnach zu bestätigen. Ihre Feststellung, dass die Verfügung der Beschwerdeführerin vom 25. Januar 2024 rechtswidrig war, erweist sich als zutreffend.

E. 8

Die Rüge der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe ihre Gemeindeautonomie verletzt, kann nach dem Gesagten nicht von Erfolg gekrönt sein. Wenn die Gemeinden in ihrem Ermessensspielraum generell den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachten müssen und insoweit der gerichtlichen Kontrolle unterliegen (vgl. BGE 145 I 52 E. 3.6), gilt dies erst recht, wenn sie wie hier in grundrechtlich geschützte Interessen eingreifen.

E. 9

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde unbegründet. Da die Beschwerdeführerin keine Rechtsverletzungen rügt, die in keinem engen Konnex zur Gemeindeautonomie stehen, und derartige Rechtsverletzungen jedenfalls nicht offensichtlich sind, braucht nicht geprüft zu werden, ob die Beschwerdeführerin auch nach § 21 Abs. 2 lit. a oder c VRG zur Beschwerde legitimiert wäre (vgl. Bertschi, § 21 N. 123). Die Beschwerde ist demnach abzuweisen, soweit darauf eingetreten wird (vgl. oben, E. 1.2.5).

E. 10

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen. Die Beschwerdeführerin hat der Beschwerdegegnerin sodann für das Beschwerdeverfahren eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG und § 17 Abs. 2 lit. a VRG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.