

Revision des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstal- tungen und Teilrevision des Gesetzes über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Po- lizeigesetz, PolG)

Bericht für das Anhörungsverfahren

Aarau, 27. Juni 2012

Zusammenfassung

Um Gewalt und Ausschreitungen im Umfeld von Sportveranstaltungen entgegenzuwirken, verabschiedete die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) am 15. November 2007 das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Das Konkordat ersetzte die bis Ende 2009 befristete, im Wesentlichen gleichlautende Regelung im Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS). Kernpunkte des Konkordats bilden die Massnahmen gegen gewalttätige Fans, wie Rayonverbot, Meldeauflage, Polizeigewahrsam und Empfehlung an Klubs zum Erlass eines Stadionverbots. Der Grosse Rat stimmte am 23. September 2008 dem Beitritt zu diesem Konkordat zu. Ein dagegen ergriffenes Referendum kam nicht zustande. Nach Schaffung der notwendigen kantonalen Ausführungsbestimmungen erklärte der Vorsteher des Departements Volkswirtschaft und Inneres mit Schreiben vom 26. November 2009 an die KKJPD den Beitritt zum Konkordat. Es ist seit dem 1. Januar 2010 in allen Kantonen in Kraft.

Um dem negativen Trend der Gewalt entschlossen entgegenzutreten, verabschiedete die KKJPD an ihrer Herbstversammlung vom 12./13. November 2009 zusätzlich die Policy gegen Gewalt im Sport, welche weiterführende Massnahmen gegen Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen vorsieht.

Trotz all der bis anhin ergriffenen Massnahmen liess sich die Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, insbesondere im Umfeld von Fussballspielen, mit den bisherigen Massnahmen schweizweit nicht nachhaltig eindämmen. Es musste sogar festgestellt werden, dass die Gewalttätigkeit noch zunahm. Daher beschloss die KKJPD am 2. Februar 2012 zahlreiche Änderungen des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Die Änderungen umfassen hauptsächlich die Einführung einer Bewilligungspflicht für Fussball- und Eishockeyspiele mit Beteiligung der Klubs der jeweils obersten Spielklasse der Männer. Damit werden die Behörden in die Lage versetzt, den Klubs bzw. den Veranstaltern mittels Auflagen Vorgaben namentlich zur Stadionordnung, den Sicherheitsvorkehrungen und zur An- und Abreise der Fans zu machen. Weiter soll eine Identitätskontrolle der Fangruppen ermöglicht werden, die gleichzeitig eine Überprüfung der Besucherinnen und Besucher bezüglich aktiver Massnahmen wie Rayonverbot und Meldeauflage gewährleistet. Um eine längere Phase mit zwei unterschiedlichen Regimes in den Kantonen zu vermeiden, empfiehlt die KKJPD, die Änderungen vom 2. Februar 2012 in der ersten Hälfte des Jahres 2013 zu ratifizieren. Die vorliegende Revision des Konkordats kann vom Grosse Rat nur gesamthaft genehmigt oder abgelehnt werden. Inhaltliche oder redaktionelle Änderungen am Wortlaut der Vereinbarung sind nicht möglich.

Die Übernahme des revidierten Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen erfordert eine Anpassung des kantonalen Rechts. Insbesondere muss festgelegt werden, welche Behörde für die Spielbewilligungen und für die Anordnung der neu eingeführten Massnahmen zuständig ist. Die Kantonspolizei ist zuständig für die Anordnung der der bisher im Konkordat vorgesehenen Massnahmen. Es ist sachgerecht, den Zustän-

digkeitsbereich der Kantonspolizei entsprechend zu erweitern. Im Weiteren sind auch die Bestimmungen des Rechtsschutzes anzupassen. Die erforderlichen Anpassungen erfolgen durch eine Teilrevision des Gesetzes über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz, PolG) vom 6. Dezember 2005.

1. Ausgangslage

1.1 Bisherige Bestrebungen

Gewaltausübungen im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen haben in den letzten Jahren stetig zugenommen. Das Phänomen Hooliganismus hat sich von England her über den europäischen Kontinent ausgebreitet. Mittlerweile sind Ausschreitungen auch in der Schweiz zu einer fast konstanten Begleiterscheinung bei nationalen Fussball- und Eishockeyspielen geworden. Um der Besorgnis erregenden Zunahme der Gewaltbereitschaft bei Sportereignissen besser begegnen zu können, haben die eidgenössischen Räte im Jahr 2006 das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) und die dazugehörige Verordnung (VWIS) einer Teilrevision unterzogen. Ziel war es dabei, den Sicherheitskräften die notwendigen präventiven Handlungsinstrumente im Kampf gegen Gewalt an Sportveranstaltungen zur Verfügung zu stellen. Folgende fünf Massnahmen wurden auf Bundesebene eingeführt: Nationale Hooligan-Datenbank ("HOOGAN"; Art. 24a BWIS), Rayonverbot (Art. 24b BWIS), Ausreisebeschränkung (Art. 24c BWIS), Meldeauflage (Art. 24d BWIS) und Polizeigewahrsam (Art. 24e BWIS). Die Revision des BWIS erfolgte nicht nur im Hinblick auf eine Ergänzung des Sicherheitsdispositivs für die Durchführung der Fussball-Europameisterschaft 2008 und der Eishockey-Weltmeisterschaft 2009. Vielmehr wurden diese Instrumente auch bei Meisterschaftsspielen in den grossen Publikumssportarten für eine effiziente Bekämpfung von Gewaltphänomenen als erforderlich angesehen. Die erwähnten Änderungen des BWIS und der VWIS wurden auf den 1. Januar 2007 in Kraft gesetzt (vgl. zum Ganzen Botschaft des Bundesrates, BBl 2005 5613).

Im Rahmen der Debatten im eidgenössischen Parlament war die Verfassungskonformität von drei der fünf vorgesehenen Massnahmen, nämlich des Rayonverbots, der Meldeauflage und des Polizeigewahrsams, umstritten. Gewalttätige Ausschreitungen wie sie an sportlichen Anlässen vorkommen, stellen eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dar. Gefährdet sind klassische Polizeigüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit und Eigentum. Die erwähnten präventiven Massnahmen beschlagen damit den Sachbereich der inneren Sicherheit. Auf ihrem Hoheitsgebiet sind es primär die Kantone, die diese Staatsaufgabe wahrzunehmen haben. Das Bundesparlament beschloss deshalb, die drei Massnahmen (Rayonverbot, Meldeauflage, Polizeigewahrsam) bis am 31. Dezember 2009 zu befristen. Ausschlaggebend für die Länge der Befristung war die 2009 in der Schweiz stattfindende Eishockey-Weltmeisterschaft. Mit einer Motion der Rechtskommission des Ständerats beauftragten die eidgenössischen Räte den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass die beschlossenen Massnahmen auch nach Ablauf der Befristung gestützt auf eine genügende Rechtsgrundlage weitergeführt werden können.

Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) war sich in der Folge einig, die befristeten Massnahmen des BWIS in Form eines Konkordats in der ganzen Schweiz in die kantonalen Gesetzgebungen zu überführen. Sie verabschiedete das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007, durch welches die geltende Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der inneren Sicherheit respektiert wird. Der Grosse Rat stimmte am 23. September 2008 dem Beitritt zu diesem Konkordat mit 106 zu 0 Stimme zu. Ein dagegen ergriffenes Referendum kam nicht zustande.

Nach Schaffung der notwendigen kantonalen Ausführungsbestimmungen erklärte der Vorsteher des Departements Volkswirtschaft und Inneres mit Schreiben vom 26. November 2009 an die KKJPD den Beitritt des Kantons Aargau zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Seit dem 1. Januar 2010 ist das Konkordat in allen Kantonen in Kraft. Die erforderlichen kantonalen Ausführungsbestimmungen wurden im Rahmen einer Teilrevision des kantonalen Gesetzes über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz, PolG) vom 6. Dezember 2005 geschaffen. Insbesondere wurde die Kantonspolizei als zuständige Behörde für die Anordnung eines Rayonverbots, einer Meldeauflage oder eines Polizeigewahrsams nach den Art. 4-9 des Konkordats bestimmt (§ 3 Abs. 1 lit. k PolG). Betroffene Personen können sich gegen eine solche Verfügung mittels Beschwerde beim Präsidenten des Rekursgerichts im Ausländerrecht (ab 1. Januar 2013: bei der zuständigen Kammerpräsidentin oder beim zuständigen Kammerpräsidenten des Obergerichts [Verwaltungsgericht]) als einziger und letzter kantonalen Instanz zur Wehr setzen (§ 48^{bis} PolG).

Zusätzlich zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen entwickelte die KKJPD in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Polizei eine Policy gegen Gewalt im Sport, die weiterführende Massnahmen gegen Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen vorsieht. Gestützt auf die Policy wurde versucht, mit den zuständigen Sportverbänden und -ligen sowie den Fanorganisationen auf partnerschaftlicher Basis konsensfähige Lösungen bezüglich der Rahmenbedingungen und Sicherheitsvorkehrungen bei Sportveranstaltungen zu finden.

1.2 Revision des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

Trotz der bis anhin ergriffenen Massnahmen liess sich die Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, insbesondere im Umfeld von Fussballspielen, mit den bisherigen Massnahmen schweizweit nicht nachhaltig eindämmen. Es musste sogar festgestellt werden, dass die Gewalttätigkeit noch zunahm. Aus diesem Grund und basierend auf den Erfahrungen in anderen Ländern beschloss die KKJPD durch eine Revision des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen weitere griffige Instrumente gegen die Gewaltentwicklung einzuführen. Am 14. Oktober 2011 eröffnete die KKJPD ein Vernehmlassungsverfahren zu den entsprechenden Änderungen des Konkordats.

Mit Schreiben vom 21. Dezember 2011 liess sich der Regierungsrat unter Einbezug der Kommission für öffentliche Sicherheit (SIK) des Grossen Rats zu den vorgeschlagenen Kon-

kordatsänderungen vernehmen. Die Änderungs- resp. Präzisierungsvorschläge des Kantons Aargau wurden im Wesentlichen berücksichtigt. Aufgrund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens wurden vor allem im Bereich der Bewilligungspflicht und der Auflagen, der Durchsuchungen sowie bei der Regelung zum Rayonverbot und zur Meldeauflage nochmals wesentliche Änderungen vorgenommen. An der ausserordentlichen Plenarversammlung vom 2. Februar 2012 beschloss die KKJPD einstimmig die Änderungen des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen.

2. Inhalt der Konkordatsrevision

2.1 Allgemeines

Die Änderungen des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 2. Februar 2012 betreffen hauptsächlich die Einführung der Bewilligungspflicht für Fussball- und Eishockeyspiele der jeweils obersten Spielklassen der Männer (Super League, National League A) und die Möglichkeit der Behörden, die Bewilligung mit Auflagen zu verbinden. Sinn und Zweck dieser Bewilligungspflicht ist es, die Behörden über das Instrument von Auflagen zu berechtigen, Einfluss auf diejenigen Bereiche zu nehmen, die in der Verantwortung der Klubs bzw. der Veranstalter von Fussball- und Eishockeyspielen liegen. Spiele der Klubs unterer Ligen oder anderer Sportarten können als bewilligungspflichtig erklärt werden, wenn im Umfeld der Spiele eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zu befürchten ist. Im Weiteren enthält die Revision folgende wesentlichen Punkte:

- auch Tötlichkeiten und die Hinderung einer Amtshandlung gelten als gewalttätiges Verhalten;
- Rayonverbote sollen für 1 bis 3 Jahre erlassen werden können und die entsprechenden Verfügungen können Rayons in der ganzen Schweiz umfassen;
- bei Gewalt gegen Personen (Ausnahme Tötlichkeit), bei schweren Sachbeschädigungen und Wiederholungstätern soll direkt eine Meldeauflage angeordnet werden können, ohne dass zuvor die Verletzung eines Rayonverbots nachgewiesen wird;
- die Behörde kann anordnen, dass Besucher einen Identitätsausweis zum Abgleich mit dem Informationssystem HOOGAN vorweisen müssen;
- die Polizei kann Besucherinnen und Besucher im Rahmen von Zutrittskontrollen bei einem konkreten Verdacht in nicht einsehbaren Räumen durch Personen gleichen Geschlechts auch unter den Kleidern am ganzen Körper nach verbotenen Gegenständen durchsuchen. Untersuchungen des Intimbereichs erfolgen unter Beizug von medizinischem Personal;
- private Sicherheitsunternehmen können Besucherinnen und Besucher im Rahmen von Zutrittskontrollen ohne konkreten Verdacht über den Kleidern durch Personen gleichen Geschlechts am ganzen Körper nach verbotenen Gegenständen abtasten.

2.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Die Änderungen des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 2. Februar 2012 in synoptischer Darstellung sowie die dazugehörigen Er-

läuterungen der KKJPD liegen diesem Anhörungsbericht bei. Darin werden die einzelnen revidierten Bestimmungen des Konkordats umfassend erläutert.

3. Handlungsbedarf

3.1 Übernahme der Änderungen des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

Mit Schreiben der Präsidentin der KKJPD vom 14. März 2012 wurden die Kantone eingeladen, die Änderungen des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zu übernehmen. Um eine längere Phase mit zwei unterschiedlichen Regimes in den Kantonen zu vermeiden, wird empfohlen, die Änderungen vom 2. Februar 2012 in der ersten Hälfte des Jahres 2013 zu ratifizieren.

3.2 Änderungen des kantonalen Rechts

Für die Übernahme des revidierten Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen ist eine Anpassung des kantonalen Rechts erforderlich. Insbesondere muss die kantonale Behörde bezeichnet werden, die für die Bewilligungen und für die allenfalls damit verbundene Anordnung von Auflagen gemäss Art. 3a des Konkordats zuständig ist. Zudem ist auch diejenige Behörde zu bestimmen, welche nach Art. 3b Abs. 2 des Konkordats private Sicherheitsunternehmen ermächtigen kann, bei der Zutrittskontrolle zu den Sportstätten und den Fantransporten, Personen nach verbotenen Gegenständen abzutasten. Bezüglich der Durchsuchung und Abtastung der Besucherinnen und Besucher anlässlich der Eintrittskontrolle zu Sportveranstaltungen (Art. 3b Abs.1 und 2 des Konkordats) ist zusätzlich der besondere Rechtsschutz zu regeln (vgl. Ziffern 4 und 6 hiernach).

4. Umsetzung

4.1 Kantonale Zuständigkeit

Die Zuständigkeit für die Anordnung der im bisher geltenden Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen geregelten polizeilichen Massnahmen liegt bei der Kantonspolizei (vgl. § 3 Abs. 1 lit. k des geltenden PolG). Es ist daher sachgerecht, den Zuständigkeitsbereich der Kantonspolizei auch auf die neu eingeführte polizeiliche Massnahme gemäss Art. 3b des Konkordats (Durchsuchung von Besucherinnen und Besuchern resp. Ermächtigung zu deren Abtastung an private Sicherheitsunternehmen im Rahmen von Zutrittskontrollen zu den Sportveranstaltungen oder beim Besteigen von Fantransporten) auszudehnen.

Die Massnahmen gemäss Art. 3b bis Art. 9 des Konkordats bezwecken eine Gewaltverhinderung an Sportveranstaltung durch direktes Einwirken auf die einzelnen Personen. Demgegenüber dienen die Bewilligungspflicht und die allfälligen damit verbundenen Auflagen gemäss Art. 3a des Konkordats dazu, die Klubs hinsichtlich der Gewaltprävention in die Pflicht

nehmen zu können. Zwischen diesen zwar unterschiedlichen Ansätzen zur Gewaltein-dämmung besteht klarerweise ein enger Sachzusammenhang. So steht beispielsweise der Ent-scheid, welche Auflage jeweils mit der Bewilligungspflicht zu verbinden ist, in engem Zu-sammenhang mit Art und Intensität des gewalttätigen Verhaltens der Fans. Aus diesem Grund erscheint es angezeigt, die Kantonspolizei auch für die Bewilligungsentscheide und Anordnung von Auflagen gemäss Art. 3a des Konkordats als zuständige Behörde zu be-zeichnen. Die Kantonspolizei verfügt diesbezüglich auch über das notwendige Knowhow. Schliesslich wird dadurch auch eine einheitliche Bewilligungspraxis im ganzen Kanton ge-währleistet.

Sportveranstaltungen, insbesondere Fussballspiele, werden zumeist von einem grösseren Zuschaueraufmarsch begleitet. Um bei solchen Anlässen Gewalttätigkeiten nicht nur wäh-rend, sondern auch vor und nach der jeweiligen Sportveranstaltung verhindern zu können, bedarf es erheblicher organisatorischer und logistischer Vorkehrungen. So müssen bei-spielsweise die Anmarschroute der Fans, allenfalls mit Absperrungen, festgelegt oder die Parkierungsgelegenheiten für die Mannschafts- und Fancars bezeichnet werden. Für die Erstellung eines umfassenden Sicherheitskonzepts ist daher eine Absprache der Kantonspo-lizei mit den durch die Sportveranstaltung tangierten Gemeinden erforderlich. Daher soll bei den jeweiligen Bewilligungsentscheiden gemäss Art 3a des Konkordats den betroffenen Ge-meinden in der Regel ein Anhörungsrecht zustehen.

Gegen die Anordnung und Durchführung von polizeiliche Massnahmen und polizeilichem Zwang gemäss den Art. 4 bis 9 kann Beschwerde bei der zuständigen Kammerpräsidentin oder dem zuständigen Kammerpräsidenten des Obergerichts (Verwaltungsgericht) als einzi-ger und letzter kantonaler Instanz erhoben werden (vgl. § 48^{bis} PolG, Botschaft 11.154). Der-selbe Rechtsmittelweg muss für die mit Art. 3b neu eingeführten polizeilichen Massnahmen Geltung haben.

4.2 Erlasstufe

Nach § 78 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV) werden alle wichtigen Bestimmungen, welche die Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger oder die Grundzüge der Organisation des Kantons und der Gemeinden festlegen, in Form des Gesetzes erlassen. Die Umsetzung des revidierten Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen beinhaltet den Entscheid, die Zuständigkeit für Bewilligungsentscheide gemäss Art. 3a der Kantonspolizei, also einer kantonalen und nicht einer kommunalen Behörde, zu-zuweisen. Zudem erstreckt sich die Zuständigkeit der Kantonspolizei auch auf die neu durch Art. 3b eingeführten polizeilichen Massnahmen. Für diese polizeilichen Massnahmen ist aus-serdem der besondere Rechtsschutz gemäss § 48^{bis} PolG festzulegen. Es handelt sich somit insgesamt um wesentliche organisatorische Regelungen, die grundsätzlich in die Form eines formellen Gesetzes zu kleiden sind. Nachdem sich die bisherigen kantonalen Ausführungsbestimmungen zum Konkordat alle im PolG finden, sind auch die im Zusammenhang mit der Konkordatsänderung auf Gesetzesstufe zwingend notwendigen Anpassungen im PolG zu regeln.

Die im Zusammenhang mit den Bewilligungsentscheiden gemäss Art. 3a des Konkordats stehenden, ausführenden Einzelheiten sind durch den Regierungsrat in einer Verordnung zu regeln (Anhörungsrecht der Gemeinden vor dem Entscheid über die Bewilligungserteilung, Ausgestaltung der Bewilligung, jederzeitige Widerrufsmöglichkeit bei Veränderung der Umstände, Fristen, Gebühren; vgl. Ausführungen zu den Erlassänderungen unter Ziffer 6).

5. Verfahren

5.1 Genehmigungsbehörde und Genehmigungsinhalt

Gemäss §§ 82 Abs. 1 lit. a und 89 Abs. 2 lit. d KV ist der Grosse Rat für die Genehmigung von interkantonalen Verträgen zuständig, soweit der Regierungsrat nicht durch Gesetz zum endgültigen Abschluss ermächtigt wird.

Der Regierungsrat ist gemäss § 8 Abs. 2 PolG im Rahmen der Finanzhoheit des Grossen Rats zuständig für den Abschluss von Polizeiverträgen mit anderen Kantonen oder dem Bund. Der genannte Paragraph ist systematisch unter dem Titel „Innerkantonale und überkantonale Zusammenarbeit“ eingeordnet. Es geht bei dieser Bestimmung um das Zusammenwirken und die Kooperation der Kantonspolizei mit den Polizeikräften der Gemeinden, der übrigen Kantone und des Bundes. Die vorliegende Revision des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen bezweckt durch die Einführung neuer und die Verschärfung bestehender spezifischer präventiver Massnahmen, Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen effizienter und besser verhindern zu können. Fragen der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Polizeiorganen sind dadurch nur am Rande betroffen. Aus diesen Gründen ist die Zuständigkeit des Regierungsrats für die Genehmigung der vorliegenden Konkordatsrevision nicht gegeben. Die Genehmigungskompetenz liegt beim Grossen Rat.

Die Revision des Konkordats kann vom Grossen Rat nur gesamthaft genehmigt oder abgelehnt werden. Inhaltliche oder redaktionelle Änderungen am Wortlaut der Vereinbarung sind nicht möglich.

5.2 Information des Grossen Rats

Anlässlich der Vernehmlassung zuhanden der KKJPD beriet die SIK die Änderung des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen an ihrer Sitzung vom 17. November 2011. Die Vernehmlassung des Regierungsrats vom 21. Dezember 2011 wurde gemäss § 39b des Geschäftsverkehrsgesetzes unter Einbezug der Anregungen der SIK erstellt. Die Verabschiedung der Vernehmlassung durch den Regierungsrat wurde dem Präsidenten des Grossen Rats am 21. Dezember 2011 mitgeteilt.

5.3 Anhörungsverfahren

Vorlagen, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterliegen, sind einer Anhörung nach § 66 Abs. 2 KV zu unterstellen. Eine Anhörung ist hingegen nicht erforderlich

bei Geschäften, die keiner materiellen Bearbeitung und inhaltlichen Gestaltung durch den Grossen Rat zugänglich sind. Dies trifft unter anderem für Staatsverträge zu (KURT EICHENBERGER, Verfassung des Kantons Aargau, Textausgabe mit Kommentar, Aarau und Frankfurt am Main 1986, N 13 zu § 66). Mit der Revision des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen erfolgt gleichzeitig eine Anpassung des kantonalen Rechts auf Gesetzesstufe. Diese Änderung des kantonalen Rechts ist zwingend den Parteien und interessierten Organisationen zur Anhörung zu unterbreiten. Da die Änderung im PolG aufgrund der Revision des Konkordats erforderlich wird, erscheint es im Sinne der Verständlichkeit sinnvoll, im vorliegenden Fall den revidierten Konkordatstext ebenfalls der Anhörung zu unterstellen.

6. Erläuterungen zu den revidierten Bestimmungen des PolG

6.1 Erlassänderungen

§ 3 Abs.1 lit. k

Die Zuständigkeit für die Anordnung von Rayonverboten, Meldeauflagen und Polizeigewahrsam gemäss den Art. 4 bis 9 des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen wird im neuen § 3 Abs. 1 lit. I PolG geregelt. Der entsprechende Passus kann an dieser Stelle daher gestrichen werden.

§ 3 Abs. 1 lit. I (neu)

In § 3 PolG werden die grundlegenden Aufgaben der Kantonspolizei definiert. Es ist daher zweckmässig, die Zuständigkeit der Kantonspolizei für Bewilligungen und Massnahmen zwecks Bekämpfung von Gewaltanwendungen anlässlich von Sportveranstaltungen wie bis anhin in diesem Paragrafen aufzunehmen. Gemäss Art. 13 des revidierten Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen bezeichnen die Kantone die zuständigen Behörden für die Bewilligungen nach Art. 3a Abs. 1 und die Massnahmen nach den Art. 3a Abs. 2-4, 3b und 4-9. Durch einen Verweis auf Art. 13 sind somit die Zuständigkeiten der Kantonspolizei klar definiert. Insbesondere ergibt sich daraus, dass die Kantonspolizei sowohl für die Bewilligungserteilung als auch für den Entscheid über die Bewilligungspflicht bei Fussball- und Eishockeyspielen der Klubs unterer Ligen oder anderer Sportarten zuständig ist. Es wäre wenig sinnvoll und sprachlich sehr umständlich, alle im Konkordat vorgesehenen Instrumente noch einzeln zu nennen. Ein dynamischer Verweis ist insofern vorteilhaft, als allfällige künftige Änderungen dieser interkantonalen Vereinbarung nicht zwangsläufig eine Anpassung im PolG nach sich ziehen würden.

§ 3 Abs. 3 (neu)

Die im Zusammenhang mit den Bewilligungen gemäss Art. 3a Abs. 1 des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen stehenden Einzelheiten regelt der Regierungsrat durch Verordnung. So soll den durch eine Sportveranstaltung betroffenen Gemeinden bei der Erteilung oder Verweigerung von Bewilligungen resp. beim

Entscheid über eine Bewilligungspflicht durch die Kantonspolizei ein Anhörungsrecht zustehen, auf welches nur in dringenden Fällen verzichtet werden kann. Im Weiteren soll auf Verordnungsstufe geregelt werden, dass Bewilligungen sowohl für eine einzelne Sportveranstaltung als auch für mehrere Sportveranstaltungen während einer bestimmten Zeitspanne erteilt werden können. Zudem soll durch eine entsprechende Bestimmung Klarheit über die Möglichkeit eines jederzeitigen Widerrufs von Bewilligungen bei veränderter Sicherheitslage geschaffen werden. Auch soll eine Frist (im Sinne einer Ordnungsfrist) festgelegt werden, bis spätestens zu welchem Zeitpunkt um eine Bewilligungserteilung zu ersuchen ist. Schliesslich sind auch die Gebühren für die Bewilligungen durch den Regierungsrat festzulegen.

§ 48 Abs. 1^{bis} (neu)

Im Sinne der Klarheit ist § 48 PolG dahingehend zu ergänzen, dass sich der Rechtsschutz betreffend Bewilligungsentscheide gemäss Art. 3a des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen nach den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRPG) vom 4. Dezember 2007 richtet. Vorbehalten bleibt die besondere Bestimmung betreffend die aufschiebende Wirkung gemäss Art. 12 Abs. 1 des Konkordats.

§ 48^{bis}

Art. 3b des revidierten Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen regelt unter dem Titel "Polizeiliche Massnahmen" neu die Möglichkeit der Durchsuchung resp. Abtastung der Besucherinnen und Besucher bei der Eintrittskontrolle zu Sportveranstaltungen. Wie die bereits zulässigen Anordnungen eines Rayonverbots, einer Meldeauflage oder eines Polizeigewahrsams greift auch diese neue Massnahme in die persönliche Freiheit der Betroffenen ein. Es ist daher angezeigt, den Rechtsschutz wie bei den Massnahmen gemäss Art. 4 bis 9 auszugestalten.

6.2 Zusätzliche Bemerkungen

Das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen ist in der systematischen Sammlung des aargauischen Rechts (SAR) unter der Nummer 533.100 eingegliedert. Seine Erlassstufe entspricht dementsprechend derjenigen der Gesetze (vgl. Formalien der Rechtssetzung des Kantons Aargau vom 17. November 2005, Ziffer 1.4). Die einzelnen Konkordatsbestimmungen regeln ausschliesslich einen engen und bestimmten Sachbereich und gehen als Sonderregelung (lex specialis) im Rahmen des Bundesrechts einer allfällig anders lautenden allgemeinen Regelung im PolG vor. Dies gilt insbesondere auch für Art. 3a Abs. 3 und 3b Abs. 2 des Konkordats. So ergibt sich direkt aus Art. 3b Abs. 2 des Konkordats für die Kantonspolizei als zuständige Behörde die Möglichkeit, private Sicherheitsdienste, die vom Veranstalter mit den Zutrittskontrollen zu den Sportstätten und den Fantransporten beauftragt sind, zu ermächtigen, Personen ohne konkreten Verdacht über den Kleidern durch Personen gleichen Geschlechts am ganzen Körper nach verbotenen Gegenständen abzutasten. Nach Art. 3a Abs. 3 des Konkordats kann die Kantonspolizei als zuständige Behörde anordnen, dass Besucherinnen und Besucher beim Besteigen von Fan-

transporten oder beim Zutritt zu Sportstätten zum Abgleich mit dem Informationssystem "HOOGAN" ihre Identitätsausweise vorweisen müssen. Privatem Sicherheitspersonal, das im Auftrag der Klubs tätig ist, dürfen nach Massgabe des Bundesrechts im Vorfeld einer Sportveranstaltung aktuelle Daten aus der Hooligan-Datenbank "HOOGAN" übermittelt werden (Art. 24a Abs. 8 BWIS, Art. 10 der Verordnung über verwaltungspolizeiliche Massnahmen und über Informationssysteme des Bundesamtes für Polizei vom 4. Dezember 2009, Art. 22 des Bearbeitungsreglements "HOOGAN" vom 1. Januar 2010, Art. 3 und 6 bis 8 der Richtlinie des Bundesamtes für Polizei für die Verwendung und Bearbeitung von Daten des Informationssystems "HOOGAN" durch Organisatoren von Sportveranstaltungen und deren Sicherheitsverantwortliche vom 31. Dezember 2009). Demzufolge besteht ebenfalls eine rechtliche Grundlage für das Abgleichen der Identitätsausweise mit dem Informationssystem "HOOGAN" durch privates Sicherheitspersonal. Eine entsprechende Anpassung von § 27 PolG (Gewaltmonopol) ist nicht notwendig.

Wird eine Bewilligung unter Auflagen gemäss Art. 3a Abs. 2 und 4 des Konkordats erteilt, erlangt diese nach den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts nur Gültigkeit, wenn die Auflagen erfüllt werden. Die allenfalls für die Einhaltung der Auflagen erforderlichen zusätzlichen Bewilligungen oder Zustimmungen kommunaler oder kantonaler Behörden müssen demnach vorliegen, damit die Sportveranstaltung durchgeführt werden darf (beispielsweise eine notwendige Baubewilligung der Gemeinde für Auflagen baulicher Art oder die Zustimmung der kantonalen Datenschutzbeauftragten für die Installation einer Videokamera).

Bewilligungserteilungen bzw. Verweigerungen von Bewilligungen, Entscheide über eine Bewilligungspflicht und die Anordnungen von Bewilligungsaufgaben nach Art. 3a des Konkordats stellen keine polizeilichen Massnahmen und keine Ausübung von polizeilichem Zwang im Sinne der §§ 29 bis 46 PolG resp. der Art. 3b bis 9 des Konkordats dar. Daher rechtfertigt sich kein besonderer Rechtsweg nach § 48^{bis} PolG. Die Überprüfung der Bewilligungsentscheide der Kantonspolizei soll in erster Beschwerdeinstanz durch den Regierungsrat erfolgen (vgl. Bemerkungen zu § 48 Abs. 1^{bis}). In dringenden Fällen erlässt dieser einen Präsidialentscheid (§ 21 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung, Organisationsgesetz vom 26. März 1985).

7. Auswirkungen

Durch die Übernahme des revidierten Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen und die damit verbundene Änderung des PolG können bei der Kantonspolizei insbesondere durch die Bewilligungsverfahren Mehraufgaben anfallen. Dies hängt aber auch wesentlich von der sportlichen Entwicklung der entsprechenden Vereine, insbesondere des FC Aarau, ab. Wie sich diese zusätzliche Aufgabe kostenmässig niederschlägt, lässt sich nur schwer abschätzen. So ist nicht absehbar, wie viele Bewilligungen inkl. allfälliger Auflagen in Zukunft erteilt werden müssen. In Bezug auf die Anordnung von Massnahmen entsteht im Vergleich zu den bereits jetzt bestehenden Aufgaben kein gravierender Mehraufwand. Zudem kann die Kantonspolizei für ihre Bewilligungsentscheide entsprechende Gebühren erheben.

8. Zeitplan

Das weitere Vorgehen sieht wie folgt aus:

Was	Wann
RRS Freigabe Anhörung (Konkordatsratifikation, Revision des PolG)	27. Juni 2012
Anhörung	Juli/August 2012
Auswertung Vernehmlassung und Erarbeitung Botschaft 1. Beratung (Konkordatsratifikation, Revision des PolG)	September 2012
Mitberichtsverfahren Botschaft 1. Beratung (Konkordatsratifikation, Revision des PolG)	September 2012
Verabschiedung Botschaft 1. Beratung (Konkordatsratifikation, Revision des PolG)	26. September 2012
Kommissionsberatung (Konkordatsratifikation, Revision des PolG)	22. Oktober 2012
1. Beratung GR (Konkordatsratifikation, Revision des PolG)	20. November 2012
Erarbeitung Botschaft 2. Beratung, Mitberichtsverfahren Botschaft 2. Beratung (ev. konferenzielle Bereinigung) (Revision PolG)	Dezember 2012
RRS Verabschiedung Botschaft 2. Beratung (Revision PolG)	Januar 2013
Kommissionsberatung (Revision des PolG)	März 2013
2. Beratung GR (Revision des PolG)	Mai 2013
Redaktionslesung (Revision des PolG)	Mai 2013
Referendumsfrist (Konkordatsratifikation, Revision des PolG)	Juni bis August 2013
Publikation Amtsblatt (Konkordatsratifikation, Revision des PolG)	September 2013
Inkraftsetzung (Konkordatsratifikation, Revision des PolG)	Oktober 2013

Parallel zur 2. Beratung im Grossen Rat werden durch den Regierungsrat Verordnungsbestimmungen verabschiedet, welche die Einzelheiten des Verfahrens betreffend Bewilligungen gemäss Art. 3a des Konkordats ausführen.

8. Vorgesehene Anträge

1.

Die Änderungen des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 2. Februar 2012 werden genehmigt.

2.

Der vorliegende Entwurf für eine Teilrevision des Gesetzes über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz, PolG) wird in 1. Beratung zum Beschluss erhoben.

Anhörungsunterlagen im Internet

Unter www.ag.ch/vernehmlassungen sind alle Anhörungsunterlagen greifbar.

Postadresse:

Departement Volkswirtschaft und Inneres
Generalsekretariat
Frey-Herosé-Str. 12
5001 Aarau

Fax: 062 835 14 09

Beilagen

- Synopse Änderung PolG
- Synopse Änderung Konkordat
- Bericht der KKJPD vom 2. Februar 2012 zur Änderung der Konkordats vom 15. November 2007 über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen