



Kantonsratsbeschluss

betreffend Änderung des Konkordats vom 15. November 2007 über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 25. September 2012

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat unterbreitet Ihnen den Kantonsratsbeschluss betreffend Änderungen des Konkordats vom 15. November 2007 über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 2. Februar 2012. Dazu erstatten wir Ihnen den nachstehenden Bericht, der im Wesentlichen auf den Unterlagen der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen- und Direktoren (KKJPD) beruht und den wir wie folgt gliedern:

1.	In Kürze	2
2.	Ausgangslage	2
3.	Zustimmung des Kanton Zug	3
4.	Inhalt der Änderungen des Konkordats in Kürze	4
5.	Verhältnis zum bisherigem Recht und heutiger Praxis	6
6.	Anpassungen des Ausführungsrechts	9
7.	In-Kraft-Treten und Umsetzung	10
8.	Finanzielle und personelle Auswirkungen	11
9.	Zeitplan	11
10.	Antrag	11

Anhang: Synopse zu den Änderungen des Polizei- und des Polizei-Organisationsgesetzes

1. In Kürze

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, den Änderungen des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zuzustimmen. Sie verleihen den Behörden wichtige Instrumente für ein schweizweit koordiniertes Vorgehen gegen Gewalt bei Sportveranstaltungen.

Die gewalttätigen Ausschreitungen im Rahmen von Fussball- und Eishockeyspielen stellen für die Polizeikräfte in der ganzen Schweiz eine grosse Belastung dar. Jedes Wochenende sind im Durchschnitt 900 Polizisten im Einsatz, was rund eine Million Franken Kosten verursacht und die polizeilichen Kapazitäten für die übrigen Aufgaben entsprechend vermindert.

Verschärfung der Massnahmen gegen gewalttätige Personen bei Sportveranstaltungen

Mit der vorliegenden Anpassung des Konkordats gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007, das in allen 26 Kantonen in Kraft ist, sollen die Massnahmen gegen gewalttätige Personen verschärft werden. Neu sollen auch Tätlichkeiten und die Hinderung einer Amtshandlung als gewalttätiges Verhalten gelten. Die Dauer der Rayonverbote wird auf bis zu 3 Jahren verlängert und die Verfügungen können Rayons in der ganzen Schweiz umfassen. Gleichzeitig wird den Behörden mit der Einführung einer Bewilligungspflicht für Fussball- und Eishockeyspiele der obersten Männer-Ligen das Instrument in die Hand gegeben, um den privaten Veranstalterinnen und Veranstaltern von Sportanlässen Auflagen in sicherheitsrelevanten Bereichen machen zu können. Weitere Anpassungen des Konkordats betreffen Bereiche, in denen sich in der Praxis immer wieder Rechtsunsicherheiten ergeben haben und in denen Klarstellungen notwendig sind. Unter anderem werden klare Rechtsgrundlagen für Personendurchsuchungen geschaffen, damit die Zutrittskontrollen in den Stadien schweizweit auf die gleiche Weise durchgeführt werden.

Auswirkungen im Kanton Zug

Die Änderungen des Konkordats haben wenige, aber wirkungsvolle Auswirkungen auf die Praxis im Kanton Zug. Damit die Rechtssicherheit gewährleistet ist, werden das Polizeigesetz (BGS 512.1) und das Polizei-Organisationsgesetz (BGS 512.2) geringfügig angepasst.

2. Ausgangslage

Im Vorfeld der Fussball-Europameisterschaften 2008 in der Schweiz beschloss das Eidgenössische Parlament eine Reihe von präventiven Massnahmen gegen die zunehmende Gewalt im Rahmen von Sportveranstaltungen, die in ein Konkordat überführt wurden. Dieses Konkordat gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 wurde im Kanton Zug mit Kantonsratsbeschluss vom 25. September 2008 (BGS 511.3) am 6. Dezember 2008 in Kraft gesetzt. Seit dem 1. September 2010 ist es in allen 26 Kantonen in Kraft.

Zusätzlich versuchte die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) mit der Entwicklung einer Policy über Massnahmen gegen Gewalt im Umfeld von Sportveranstaltungen, mit den zuständigen Sportverbänden und -ligen sowie den Fanorganisationen auf partnerschaftlicher Basis konsensfähige Lösungen in Bezug auf die Rahmenbedingungen und Sicherheitsvorkehrungen durch die Veranstalterinnen und Veranstalter zu finden. Auch wenn dieser Ansatz in Bezug auf einzelne Bereiche durchaus erfolgreich war, stellt die KKJPD heute fest, dass sich die Situation nicht nachhaltig verbessern liess.

In den letzten Monaten und Jahren kam es gleichwohl zu zahlreichen Ausschreitungen bei Sportveranstaltungen in den Schweizer Stadien. Als sinnbildlicher Tiefpunkt gelten die Ausschreitungen vom 2. Oktober 2011 im Stadion Letzigrund, die zu einem Abbruch des Fussball-

spiels führten. Die KKJPD ist deshalb entschlossen, die Gewaltspirale im Umfeld des Fussballs und des Eishockeys zu durchbrechen. Die Massnahmen gegen gewalttätige Personen sollen verschärft werden. Gleichzeitig soll den Behörden mit der Einführung einer Bewilligungspflicht für Fussball- und Eishockeyspiele der obersten Ligen das Instrument in die Hand gegeben werden, den privaten Veranstalterinnen und Veranstaltern von Sportanlässen Auflagen machen zu können. Das bestehende Konkordat gegen Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. Februar 2007 soll entsprechend revidiert werden.

Die KKJPD führte bei den Kantonen und den interessierten Kreisen vom 14. Oktober 2011 bis am 12. Januar 2012 eine Vernehmlassung zu dieser Vorlage durch. Alle 26 Kantonsregierungen, neun Stadtregierungen mit Fussball- oder Eishockeyklubs der obersten Liga, alle grossen Parteien und die überwiegende Mehrheit der konsultierten Organisationen stimmten der Vorlage vollumfänglich zu oder begrüsst sie weitestgehend. Die Vertreterinnen und Vertreter des Fussballs und des Eishockeys heissen die meisten Punkte der Revision gut, insbesondere die Verschärfung der Rayonverbote und Meldeauflagen, zeigen sich aber skeptisch in Bezug auf die Einführung der Bewilligungspflicht. Die Demokratischen Juristinnen und Juristen Zürich (DJZ), Fanorganisationen und die Christlich-soziale Partei (CSP) lehnen die Vorlage ab.

Die zahlreich eingegangenen Forderungen des Vernehmlassungsverfahrens wurden im KKJPD-Vorstand sowie am 2. Februar 2012 im Rahmen einer ausserordentlichen Plenarversammlung der KKJPD diskutiert. Sie führten zu verschiedenen Anpassungen der Vorlage, unter anderem in jenen Bereichen, in denen grundrechtliche Bedenken geäussert wurden. Das angepasste Konkordat wurde im Rahmen der Schlussabstimmung am 2. Februar 2012 von der KKJPD-Plenarversammlung einstimmig ohne Enthaltungen verabschiedet. Der Vorstand der KKJPD gab am 5. März 2012 den definitiven Konkordatstext und den erläuternden Bericht zur Ratifikation in den Kantonen frei. Damit eine längere Phase mit unterschiedlichen Rechtsanwendungen in der Schweiz vermieden wird, ist der KKJPD daran gelegen, dass alle Kantone möglichst zügig die Änderungen genehmigen und die nötigen Ausführungsbestimmungen erlassen.

3. Zustimmung des Kanton Zug

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens, in welchem auch die kantonsrätliche Konkordatskommission begrüsst worden war, äusserte sich der Regierungsrat positiv zum Entwurf des geänderten Konkordats, aber stellte in seiner Antwort zuhanden der KKJPD vom 10. Januar 2012 einige Änderungsanträge. Die wesentlichen Anregungen wurden im definitiven Text zumindest teilweise übernommen, wie z.B. die Ausdehnung der Höchstdauer von Rayonverboten, die Sicherstellung von Abfragen aus der HOOGAN-Datenbank und begriffliche Präzisierungen. Der Regierungsrat begrüsst den nun vorliegenden, ausgereiften Konkordatstext und beantragt, aus folgenden Erwägungen die Änderungen zu ratifizieren:

Mit einem Klub in der obersten Eishockey-Liga betreffen die Änderungen am Konkordat den Kanton Zug. Die neuen Regeln verschaffen den Behörden grundsätzlich stärkere Mittel und bessere rechtliche Handhabe gegen gewalttätiges Verhalten im Zusammenhang mit den Eishockeyspielen der obersten Liga. Einzelne neue Konkordats-Bestimmungen wie z.B. diejenige über die Bewilligungspflicht führen zu einer vergleichbaren Rechtslage und Praxis wie die bisher im Kanton Zug. Die tatsächlich zu erbringenden Anpassungsleistungen durch die Polizei und die Verwaltung sind deshalb überschaubar.

Die Spiele in Zug werden regelmässig und zahlreich auch von Anhängerinnen und Anhängern der Gästemannschaften besucht. Damit das Konkordat seine Wirkung entfalten kann, beispielsweise in Bezug auf schweizweit geltende Rayonverbote, ist es wichtig und notwendig, dass in der ganzen Schweiz die gleiche einheitliche Rechtslage und -anwendung gilt.

Die Änderungen des Konkordats haben weder eine Zentralisierung der Polizeiaufgaben zur Folge, noch werden neue Organe geschaffen. Die Polizeihöhe verbleibt vollständig bei den Kantonen. Die Kompetenzen der einzelnen Behörden in den Kantonen werden explizit gestärkt und ihre Handlungsfreiheit erweitert.

4. Inhalt der Änderungen des Konkordats in Kürze

Im Folgenden werden die einzelnen Änderungen kurz beleuchtet. Weiter gehende Ausführungen zu den einzelnen Bestimmungen enthält der erläuternde Bericht der KKJPD vom 2. Februar 2012.

Art. 2 Definition gewalttätigen Verhaltens

Der Zusammenhang mit Sportveranstaltungen – und damit der Geltungsbereich des Konkordats – wird in Abs. 1 in zeitlicher und räumlicher Hinsicht präzisiert. Gewalttätiges Verhalten und Gewalttätigkeiten werden vom Konkordat erfasst, wenn sie im Vorfeld oder während einer Sportveranstaltung oder im Nachgang dazu verübt wurden. Die thematische Nähe zur Sportveranstaltung soll also auch dann als gegeben erachtet werden, wenn beispielsweise Fanggruppen vor dem Spiel in den Innenstädten oder auf der Rückreise Personen angreifen oder Sachbeschädigungen begehen. Dies deckt sich mit der zugerischen Praxis, wonach die Ankunft von Fanggruppen auf Bahnhöfen und in anlassbezogenen Parkräumen als Beginn von Sportveranstaltungen gelten. Die Veranstalterinnen und Veranstalter stehen für den Weg von und zu Bahnhöfen und Parkräumen in der Verantwortung. Allerdings wird im Konkordat nicht genauer bestimmt, wann und wo der Zusammenhang mit der Sportveranstaltung beginnt und endet. In Streitfällen wird dies die Rechtsprechung genauer bestimmen müssen.

Zudem werden die aufgeführten Straftaten, die unter den Titel des gewalttätigen Verhaltens fallen, ergänzt durch die Tötlichkeit, die Gefährdung durch Sprengstoffe und giftige Gase in verbrecherischer Absicht sowie die Hinderung einer Amtshandlung.

Art. 3a Bewilligungspflicht

Unter die neue Bewilligungspflicht nach Abs. 1 fallen grundsätzlich sämtliche Fussball- und Eishockeyspiele, an denen Klubs der jeweils obersten Spielklasse der Männer beteiligt sind. Gemeint sind die Mannschaften der Super League im Fussball und der National League A im Eishockey (A-Mannschaften). Die Spiele der obersten Klassen der Junioren, Senioren oder Veteranen sowie sämtliche Frauen-Ligen sind grundsätzlich ausgenommen. Die Bewilligungspflicht umfasst dabei alle Spiele der jeweiligen Klubs, unabhängig davon, wo sie ausgetragen werden und ob es sich um Meisterschaftsspiele, Cupspiele, Turnierspiele, Freundschaftsspiele oder internationale Spiele handelt. Dies bedeutet, dass auch Klubs unterer Spielklassen bei einem Cup- oder Freundschaftsspiel gegen eine auswärtige A-Mannschaft in der Pflicht sind, eine entsprechende Bewilligung einzuholen. Den Behörden steht es zudem ausdrücklich zu, auch Spiele unterer Ligen oder anderer Sportarten für bewilligungspflichtig zu erklären, wenn Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit zu befürchten sind.

Absatz 2 bestimmt, dass eine Bewilligung mit Auflagen verbunden werden kann. Es folgt eine nicht abschliessende Aufzählung von Beispielen, die aufzeigt, was die behördlichen Auflagen zum Gegenstand haben können.

Mit Absatz 3 wird die Grundlage für die Behörden geschaffen, eine Ausweispflicht anzuordnen. Mit entsprechenden Lesegeräten wird so ein Abgleich mit der HOOGAN-Datenbank möglich. Die zugelassenen Ausweise werden durch die Bewilligungsbehörden aufgrund der jeweils vorhandenen technologischen Möglichkeiten definiert. Die Sicherheitsdienste der Klubs kontrollieren, dass keine mit Stadionverboten oder anderen Auflagen belegten Personen Einlass in Sta-

dien oder zu Fantransporten erhalten. Die jeweils aktuellen Daten aus der HOOGAN-Datenbank dürfen Ihnen im Vorfeld eines Spiels übermittelt werden. Die Daten werden nach dem Spiel wieder gelöscht.

Für den Fall, dass gegen verfügte Auflagen verstossen wird, führt Absatz 4 entsprechende Sanktionsmöglichkeiten auf. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend.

Art. 3b Durchsuchungen

Mit dem neuen Artikel 3b soll im Interesse einer einheitlichen Umsetzung in den Schweizer Stadien sowohl die Rechtsgrundlage für die Durchsuchung von Personen durch die Polizei als auch für die Delegation dieser Aufgabe an Angehörige privater Sicherheitsunternehmen geschaffen werden. Die Zugangskontrollen sollen in allen Schweizer Stadien weiterhin durch privates Sicherheitspersonal vorgenommen werden. Es ist deshalb sinnvoll, ihnen die Möglichkeit zu geben, Matchbesucherinnen und -besucher über den Kleidern am ganzen Körper, also auch im Intimbereich, auf Waffen und pyrotechnische Gegenstände abzutasten (Art. 3b Abs. 2 Konkordat). Weiter gehende Durchsuchungen sollen nur erfolgen, wenn sich aus dem Verhalten von Matchbesucherinnen und -besuchern oder aus dem Abtasten ein konkreter Verdacht ergibt. In solchen Fällen sind die Durchsuchungen den Angehörigen der Polizei vorbehalten (Art. 3b Abs. 1 Konkordat), können aber auch unter den Kleidern erfolgen und den Intimbereich umfassen. Abs. 3 des Konkordats verpflichtet Veranstalterinnen und Veranstalter, vor dem Anlass, z.B. beim Ticketverkauf, über mögliche Durchsuchungen zu informieren.

Die Durchsuchungen beim Besteigen von Fantransporten oder beim Zutritt zum Stadion können bei allen Sportveranstaltungen durchgeführt werden, nicht nur bei Fussball- und Eishockeyspielen der obersten Männerligen.

Art. 4 Rayonverbot

Die Klubs und Verbände können gesamtschweizerische Stadionverbote für zwei Jahre verhängen (Art. 18 Reglement Ordnung und Sicherheit der Schweizerischen Eishockey-Nationalliga vom 13. Juni 2008). Zur Angleichung der Regeln und im Sinne der aufsteigenden Schwere der Sanktionen kann das Rayonverbot nach Abs. 2 neu für eine Dauer bis zu drei Jahren (bisher ein Jahr) verfügt werden und Rayons in der ganzen Schweiz umfassen.

Neu kann auch die Behörde des Heimatkantons des Klubs, zu dem die betroffene Person in Beziehung steht, ein Rayonverbot verfügen (Abs. 3 Bst. c). Demzufolge dürfen die Zuger Behörden EVZ-Fans mit Rayonverboten belegen, auch wenn diese ausserhalb des Kantons Zug wohnen.

Art. 5 Verfügung über ein Rayonverbot

In der Verfügung über ein Rayonverbot muss angegeben werden, wie sich die betroffene Person über die vom Verbot erfassten Rayons, die Gebiete in der ganzen Schweiz umfassen können, informieren kann. Aus praktischen Gründen ist es nicht immer möglich, Pläne auszuhändigen.

Art. 6 Meldeauflage

Die Auflage für eine Person, sich z.B. während laufenden Fussball- oder Eishockeyspielen bei einer näher zu bezeichnenden Amtsstelle zu melden, ist ein wirksames Präventionsmittel. Eine Meldeauflage kann neu für eine Dauer von bis zu drei Jahren verfügt werden, gleich wie ein Rayonverbot. Die möglichen Gründe für den Erlass einer Meldeauflage (Abs. 1 Bst. a–f) wurden erweitert und angepasst.

In der Praxis hat der frühere Begriff "Polizeistelle" zu Unklarheiten in der Anwendung geführt, weshalb er durch "Amtsstelle" ersetzt wird.

Art. 7 Handhabung der Meldeauflage

Ein neuer Absatz 4 sieht bei einer unbegründeten Verletzung der Meldeauflage vor, dass die Dauer im Sinne des Kaskadensystems verdoppelt wird.

Art. 10 Empfehlung Stadionverbot

Das Bundesamt für Polizei (fedpol) kann den Organisatoren von Sportveranstaltungen künftig Stadionverbote empfehlen. Wird Empfehlungen nicht Folge geleistet, ist dies für die Beurteilung der Sicherheitsrisiken von Sportveranstaltungen sowie der sich daraus ableitenden Sicherheitsmassnahmen relevant.

Art. 12 Aufschiebende Wirkung

Beschwerden gegen Bewilligungsentscheide und verfügte Auflagen nach Art. 3a haben nach dem neuen Absatz 1 keine aufschiebende Wirkung. Mit der Gewährung der aufschiebenden Wirkung könnte jede Verfügung mittels Beschwerde unterlaufen werden, da vor der Austragung eines Spiels in der Regel nicht genügend Zeit für die Abwicklung eines Beschwerdeverfahrens bleibt. Allerdings kann die Beschwerdeinstanz diese aufschiebende Wirkung auf Antrag der Beschwerdeführerin und in Ausnahmefällen gewähren, wenn dadurch die sichere Durchführung der Sportveranstaltung nicht tangiert wird, wie z.B. bei längerfristigen, baulichen oder technischen Auflagen.

Art. 13 Zuständigkeit und Verfahren

Die Kantone bezeichnen die für den Vollzug der neuen Massnahmen nach Art. 3a (Bewilligungen und Auflagen) und 3b (Durchsuchungen) zuständigen Behörden.

5. Verhältnis zum bisherigem Recht und heutiger Praxis

5.1. Bewilligungen

a) Verhältnis zu § 20 Polizei-Organisationsgesetz (Meldepflicht)

Nach § 20 Polizei-Organisationsgesetz vom 30. November 2006 (PolOrgG, BGS 512.2) sind sicherheitsrelevante Anlässe aller Art grundsätzlich meldepflichtig. Aufgrund ihrer Lagebeurteilung entscheidet die Polizei, ob sie mit der Veranstalterin oder dem Veranstalter eine Vereinbarung zur sicheren Durchführung eines Anlasses trifft. Erst wenn keine Vereinbarung zustande kommen sollte, wird der Anlass bewilligungspflichtig. Die Polizei kann die Bewilligung mit Bedingungen und Auflagen verbinden oder die Bewilligung verweigern. Mit In-Kraft-Treten des geänderten Konkordats werden die Eishockey- und Fussballspiele der obersten Spielklasse der Männer direkt bewilligungspflichtig, ohne vorgängigen Versuch, eine Vereinbarung zu erzielen. Der neue Artikel ändert damit das bisherige Verfahren in Bezug auf die Spiele des EV Zug.

Die Bewilligungspflicht nach Art. 3a des Konkordats gilt einzig für Fussball- und Eishockeyspiele mit Beteiligung einer Mannschaft der obersten Spielklassen der Männer sowie nach Bedarf für untere Ligen oder andere Sportarten. Das Verfahren nach § 20 PolOrgG hingegen ist gültig für sicherheitsrelevante Anlässe im Allgemeinen. Insofern ist die Konkordatsbestimmung als Spezialfall zu betrachten (*lex specialis*), der zudem als neueres Recht (*lex posterior*) Vorrang geniesst vor den allgemeinen Bestimmungen im Polizei-Organisationsgesetz. Im Sinne der Rechtssicherheit sollte dies im Polizei-Organisationsgesetz entsprechend vermerkt werden.

Das Konkordat führt in Art. 3a Abs. 2 und 3 eine Reihe von möglichen Auflagen und Anordnungen auf. Die Formulierungen sind aber nicht verbindlich oder abschliessend und erlauben weitere oder andere Auflagen und Bedingungen je nach Ermessen der zuständigen Behörden. § 20 Abs. 3 PolOrgG benennt die Bedingungen und Auflagen nicht weiter.

Das Konkordat enthält keine Angaben über den Zeitpunkt der Erteilung von Bewilligungen nach Art. 3a. Es liegt folglich in der Kompetenz der Kantone, die Verfahren festzulegen. Nach § 20 Abs. 1 PolOrgG müssen die Anlässe der Polizei gemeldet werden, sobald sie bekannt sind, spätestens jedoch zwei Monate vor der Durchführung. Mit der neuen Bewilligungspflicht kann in der gleichen Art verfahren werden. Es besteht kein Anlass, diese Fristen zu ändern, umso mehr, als der vorgängige Versuch wegfällt, eine Vereinbarung zu erzielen.

Art. 3a Abs. 4 des Konkordats führt mögliche Massnahmen bei der Verletzung von Auflagen aus. Das ist im Namen der Rechtssicherheit zu begrüssen.

b) Verhältnis zu (neu) § 20a Polizei-Organisationsgesetz (Sicherheitsmassnahmen)

Im Rahmen von gegenwärtigen, dem Kantonsrat überwiesenen Änderungen kantonaler Erlasse, parallel zu Anpassungen an das Schengenrecht (Kantonsratsvorlagen 2165; Stand August 2012)¹, soll ein neuer § 20a ins Polizei-Organisationsgesetz aufgenommen werden, der die Polizei befugt, bei wiederkehrenden Anlässen von Veranstaltenden die nötigen Sicherheitsmassnahmen zu verlangen². Im Moment wird davon ausgegangen, dass diese Änderung des Polizei-Organisationsgesetzes antragsgemäss in Kraft tritt. Damit stellt sich die Frage des Verhältnisses und allfälliger Überschneidungen mit Art. 3a Abs. 2 Konkordat.

Art 3a Konkordat kommt bei Sportveranstaltungen zum Tragen, aber in i.d.R. nur bei Spielen mit Beteiligung von Mannschaften der obersten Männer-Spielklassen. § 20a PolOrgG hingegen umfasst alle Arten von wiederkehrenden Anlässen, wo sicherheitstechnische Massnahmen erforderlich sind, die über den üblichen Feuerschutz hinaus gehen. Es sind folglich getrennte Anwendungsbereiche für beide Bestimmungen denkbar. Wenn im Fussball-Cup-Turnier eine Zugerische 1. Liga-Mannschaft einen Klub der Super League empfängt, ist dies ein Anlass, der unter Art. 3a Konkordat fällt, aber einmalig stattfindet und folglich nicht von § 20a PolOrgG erfasst ist. Regelmässig durchgeführte Veranstaltungen ausserhalb des Sports wie z.B. Discos, Feste und Märkte würden unter § 20a PolOrgG fallen, sind aber von Art. 3a Konkordat nicht erfasst.

Überschneidungen sind aber bei *wiederkehrenden* Eishockey- und Fussballanlässen mit Beteiligung von Klubs der obersten Spielklassen, also bei EVZ-Spielen, vorhanden oder bei unteren Ligen und anderen Sportarten, wenn im Umfeld der Spiele eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zu befürchten ist. Art. 3a Abs. 2 Konkordat befugt in diesen Fällen, die Bewilligung mit Auflagen zu verbinden. Der Artikel ist als "Kann"-Bestimmung ausformuliert und kommt nur nach der entsprechenden Risikobeurteilung durch die Behörden (die Polizei) zum Tragen. Der Ermessensspielraum, ob Auflagen erteilt werden und über die Art der Auflagen, bleibt erhalten.

¹ Gesetz betreffend Anpassung kantonaler Erlasse an den Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates der Europäischen Union vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, sowie weitere Gesetzesänderungen (Antrag des Regierungsrats vom 26. Juni 2012; kantonsrätliche Beratung voraussichtlich im 3. und 4. Quartal 2012).

² Kantonsratsvorlage 2165.6 - Laufnummer 14 121. Wortlaut Art. 20a, Wiederkehrende Anlässe: "*Die Polizei verlangt von Veranstaltenden wiederkehrender Anlässe die zur sicheren Durchführung nötigen Ordnungs-, Sicherheits- und Verkehrs- sowie besondere bauliche und betriebliche Massnahmen. Die Kosten solcher Massnahmen tragen die Veranstalter.*"

Das gleiche gilt für § 20a PolOrgG. Die Polizei verlangt von Veranstaltenden nur die "nötigen" Massnahmen. Falls keine Massnahmen nötig sind, werden von der Polizei auch keine verlangt. Die beiden Bestimmungen stehen sich folglich nicht entgegen. Sie sind im Fall der Eishockey-National-League-A-Spiele sinngemäss deckungsgleich und ergänzen sich in den jeweils einzelnen Anwendungsbereichen.

5.2. Durchsuchungen

Art. 3b Abs. 1 des Konkordats sieht vor, dass die Polizei im Rahmen von Zutrittskontrollen zu Sportveranstaltungen oder beim Besteigen von Fantransporten Personen bei einem konkreten Verdacht durchsuchen können. Darin enthalten sind auch sogenannte Intimkontrollen, welche über eine einfache Personenkontrolle nach § 11 des Polizeigesetzes vom 30. November 2006 (BGS 512.1) hinausgehen und nach dem geltenden Zuger Recht (§ 19 Polizeigesetz) nicht ohne Anlass vorgenommen werden dürfen. Diese Kontrollaufgaben können sodann gemäss Art. 3b Abs. 2 des Konkordats an private Sicherheitsdienste delegiert werden, die nur zum Abtasten über den Kleidern befugt sind, dies aber unabhängig von einem Verdacht.

Die Polizei dagegen kann grundsätzlich nur bei Verdacht handeln. Für die Möglichkeit einer Polizeikontrolle braucht es fast überall zumindest einen vagen Verdacht. Dieser kann sich durch das Verhalten, die Kleidung, die Gruppenzugehörigkeit, etc. manifestieren. Beim Abtasten kommt es darauf an, wie tief der Eingriff in die persönliche Freiheit und Integrität ist. Ein Entkleiden kommt nur dann in Frage, wenn ein Verdacht auf eine Straftat (z.B. Besitz von Waffen oder verbotenen pyrotechnischen Gegenständen) oder auf eine geplante Straftat zugrunde liegt. Gestützt auf die Schweizerische Strafprozessordnung StPO (SR 312.0; Art. 249 ff. in Verbindung mit Art. 241) kann die Polizei Durchsuchungen vornehmen und insbesondere Beschuldigte (Tatverdächtige) entkleiden und kontrollieren. Art. 250 StPO geht zudem soweit, dass die Durchsuchungen auch die einsehbaren Körperhöhlen und Körperöffnungen umfasst. Zudem kann der Intimbereich des Betroffenen durchsucht werden, auch durch Polizeibeamte, wenn die Massnahme keinen Aufschub duldet. Das Zuger Polizeigesetz und die Handhabung in der Praxis stehen im Einklang mit der StPO.

Bei heutigen Veranstaltungen in der Bossard-Arena kommen im Weiteren die Sicherheitsvereinbarungen zwischen der Zuger Polizei und der Veranstalterin EVZ Sport AG zum Tragen. Danach ist die anlassverantwortliche EVZ Sport AG u.a. für die Durchsetzung der Stadionordnung auf den von ihr für den Sportanlass beanspruchten Einrichtungen zuständig. Die Einlasskontrolle richtet sich nach Ziff. 9a³ der Stadionordnung. Der private Sicherheits- und Ordnungsdienst des EVZ ist befugt, die Matchbesucherinnen und -besucher auch *unabhängig von einem konkreten Verdacht* abzutasten. Die Konkordatsbestimmung, wonach die Behörden, die Sicherheitsdienste zu solchen Kontrollen ermächtigen können, ist also bereits heutige Praxis. Mit der Revision des Konkordats können die heutigen Vereinbarungen durch künftige Auflagen der Polizei ersetzt werden.

Beim Eintritt in die Bossard-Arena wird in der Regel stichprobenartig und oberflächlich abgetastet. Fälle von Kontrollen am entkleideten Körper oder im Intimbereich sind bisher keine bekannt. In solchen Fällen müsste unter Kostenfolge für die Veranstalterinnen und Veranstalter die Polizei zugezogen werden.

Sollte die Zuger Polizei konkrete Hinweise erhalten, dass verbotene Gegenstände wie Pyrotechnik oder Waffen auf eine Art und Weise ins Stadion gebracht werden sollen, deren Be-

³ Stadionordnung der Bossard Arena, Zug, vom 22. Februar 2012, Punkt 9a: *"Beim Eintritt in die Bossard Arena können die Zuschauer ohne konkreten Verdacht durch Personen gleichen Geschlechts auch unter den Kleidern am ganzen Körper nach verbotenen Gegenständen durchsucht werden (Visitation)."*

schlagnahme eine Durchsuchung am entkleideten Körper benötigen, kann die Zuger Polizei die entsprechenden Personen gestützt auf § 19 lit. a und b Polizeigesetz sowie (in Kooperation mit dem Pikett-Staatsanwalt) gestützt auf Art. 215, 249 und 250 StPO (Ausziehen) und Art. 251 und 252 StPO (Rektal-/Vaginalkontrolle) entsprechend kontrollieren. Solche Kontrollen würden jedoch nicht im Stadion, wo keine geschützten Räumlichkeiten vorhanden sind, sondern in der Regel auf den Dienststellen der Polizei und unentgeltlich erfolgen. Dies entspricht dem Konkordat.

Die Bestimmungen des Konkordats zu eigentlichen Untersuchungen im Intimbereich weichen in Einzelheiten vom Polizeigesetz ab. Das Konkordat lässt einen Spielraum offen, indem es nicht genau definiert, was unter "Beizug von medizinischem Personal" zu verstehen ist. Das Polizeigesetz ist in diesem Punkt deutlicher und schreibt vor, dass eine Untersuchung im Intimbereich nur eine Arztperson gleichen Geschlechts durchführen darf. Das Polizeigesetz ist konkreter und folglich als Präzisierung des Konkordats zu verstehen.

Gemäss Stadionordnung der Bossard Arena dürfen nur Personen gleichen Geschlechts die Matchbesucherinnen und -besucher abtasten. Dies entspricht dem Konkordattext, der genau so absolut formuliert ist und keinen Spielraum offen lässt. Das Polizeigesetz § 20 Abs. 1 erlaubt hingegen in Ausnahmefällen eine Durchsuchung durch eine Person anderen Geschlechts. Als Regelung des Spezialfalls von Sportveranstaltungen und als neueres Recht geht das Konkordat dem Polizeigesetz vor. Das heisst, sollte die Polizei jemanden im Rahmen von Zutrittskontrollen zum Sportstadion oder beim Besteigen von Fantransporten durchsuchen (Geltungsbereich des Konkordats), müsste dies zwingend durch eine Person gleichen Geschlechts erfolgen. In anderen Fällen können Ausnahmen vorkommen (Geltungsbereich des Polizeigesetzes). Zugunsten der Rechtssicherheit sollte der Vorrang des Konkordats im Polizeigesetz erwähnt werden.

Die Veröffentlichung der Stadionordnung der Bossard-Arena im Internet, ähnlich wie andere allgemeine Geschäftsbedingungen unter Privaten, entspricht Art. 3b Abs. 3 Konkordat, wonach die Besucherinnen und Besucher über die Möglichkeit von Durchsuchungen beim Einlass ins Stadion vorab informiert werden müssen. In Fällen von Kontrollen bei Fantransporten oder anderen Sportveranstaltungen müssten entsprechende Vorkehrungen getroffen werden.

Im Wesentlichen entspricht die heutige Zuger Rechtslage und die gängige Praxis der Konkordatsbestimmung. Der neue Artikel 3b des Konkordats gilt aber nur im Rahmen Sportveranstaltungen und bezieht sich nur auf Zutrittskontrollen zu Fantransporten und Sportstadien. Ausserhalb dieses Bereichs gelten die Bestimmungen des Polizeigesetzes wie bisher. Der Geltungsbereich des Polizeigesetzes ist sachlich, räumlich oder zeitlich nicht eingeschränkt.

Die Befugnisse des neuen Art. 3b Bst. a und b des Konkordats sind zudem als "Kann"-Bestimmungen ausgestaltet, ebenso wie § 19 des Polizeigesetzes. Es liegt im Ermessen der befugten Behörden, sie anzuwenden oder nicht.

6. Anpassungen des Ausführungsrechts

6.1. Überführung der Verordnung zum Konkordat ins Polizeigesetz

Gemäss Art. 13 Abs. 1 des bestehenden Konkordats bezeichnen die Kantone die zuständigen Behörden. Der Regierungsrat hat dies mit der Verordnung zum Konkordat vom 15. November 2007 über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 23. Juni 2009 (BGS 512.25) umgesetzt. Diese Konkordats-Verordnung wird im Rahmen von gegenwärtigen, an den Kantonsrat überwiesenen Änderungen kantonaler Erlasse, parallel zu Anpassungen an das Schengenrecht, in das Polizeigesetz (BGS 512.1) überführt und durch einzelne Bestimmungen ergänzt (Kantonsratsvorlage 2165.5 - Laufnummer 14120; Stand August 2012). Zum

heutigen Zeitpunkt wird davon ausgegangen, dass die Änderungen antragsgemäss in Kraft treten, zumal die Grundlage für polizeiliche Anordnungen auf die Gesetzesstufe angehoben wird und die Vernehmlassung dazu unbestritten war.

6.2. Bewilligungen und Verfügungen

Die vorliegenden Änderungen und Ergänzungen des Konkordats haben Auswirkungen auf bestehende Bestimmungen der Konkordats-Verordnung bzw. der geplanten Revision des Polizeigesetzes. Es muss die zuständige Behörde für die Erteilung von Bewilligungen (Art. 3a Abs. 1 Konkordat), für den Erlass von Bedingungen und Auflagen (Art. 3a Abs. 2), für Anordnungen für den Abgleich mit der HOOGAN-Datenbank (Art. 3a Abs. 3), für die Festlegung von Massnahmen bei der Verletzung von Auflagen (Art. 3a Abs. 4) sowie für die Durchsuchungs-Ermächtigung für die privaten Sicherheitsdienste (Art. 3b Abs. 2) bestimmt werden.

Grundsätzlich sollen diese Befugnisse der Zuger Polizei zustehen. Sie liegen allesamt in ihrem Kompetenzbereich. Dies entspricht auch weitgehend der heutigen Praxis im Zusammenhang mit Eishockey-Spielen in der Bossard-Arena. Die Verordnung zum Konkordat (§ 1) bzw. das revidierte Polizeigesetz (Art. 18b Abs. 1 Bst. a) wird entsprechend angepasst.

6.3. Rechtsschutz

Das Verwaltungsgericht ist heute zuständig für richterliche Überprüfung der Rechtmässigkeit des Rayonverbots (Art. 4 Konkordat), der Meldeauflagen (Art. 6 Konkordat) und des Polizeigewahrsams (Art. 8 Konkordat). Aufgrund der direkten Auswirkungen der polizeilichen Anordnungen auf die betroffenen Personen (Eingriff in die Bewegungsfreiheit) ist es gerechtfertigt, eine richterliche Instanz mit der Beurteilung der Rechtmässigkeit zu betrauen. Die Übertragung dieser Bestimmung ins Polizeigesetz (PolG) ändert daran nichts; der neue § 45b PolG definiert das Verwaltungsgericht als einzige kantonale Instanz in diesen Fällen und gewährt eine Beschwerdefrist von 10 Tagen.

Für Beschwerden gegen Anordnungen aufgrund des Konkordats Art. 3a (Bewilligungen und Auflagen) und 3b (Ermächtigung privater Sicherheitsdienste), die sich an Veranstalterinnen und Veranstalter richten, eignet sich das übliche Beschwerdeverfahren gemäss Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 162.1). Das Polizeigesetz verweist im Grundsatz in § 45 darauf. Nach VRG gelangen Beschwerden gegen Verfügungen aufgrund von Art. 3a und 3b Konkordat (kantonales Recht) in erster Instanz an den Regierungsrat (VRG § 40 Abs. 2) innert 20 Tagen oder weniger bei besonderer Dringlichkeit (VRG § 43). Im Gegensatz zu § 45 Abs. 1 VRG hat die Beschwerde gegen Verfügungen nach Art. 3a des Konkordats (Bewilligungen und Auflagen) aber grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung (Art. 12 Konkordat), da kurzfristig greifende Auflagen sonst mit einer Beschwerde nichtig gemacht werden könnten. Als Spezialrecht (*lex specialis*) und jüngere Norm (*lex posterior*) hat Art. 12 Abs. 1 Konkordat nach den Grundsätzen des Verwaltungsrechts Vorrang vor der allgemeinen Bestimmung in § 45 Abs. 1 VRG. Das Konkordat (Art. 12 Abs. 1, 2. Satz) erteilt der Beschwerdeinstanz das Recht, die aufschiebende Wirkung auf Antrag der Beschwerdeführerin zu gewähren. Das geltende VRG § 45 Abs. 2 präzisiert, dass hierfür im Kanton Zug der Präsident oder die Präsidentin der Beschwerdeinstanz, also der Landammann oder die Frau Landammann zuständig ist und auch von Amtes wegen handeln kann. Im Sinne der Rechtssicherheit wird Art. 45a Polizeigesetz entsprechend ergänzt.

7. In-Kraft-Treten und Umsetzung

Das heute geltende Konkordat vom 15. November 2007 ist in allen Kantonen in Kraft und bliebe es auch weiterhin für Kantone, welche die Änderungen 2. Februar 2012 nicht übernehmen.

Über die Genehmigung, das In-Kraft-Treten und die Umsetzung der Änderungen bestimmt jeder Kanton selbst. Für die zustimmenden Kantone treten die Änderungen an jenem Datum in Kraft, an dem ihr Beschluss rechtskräftig wird (Art. 15 Abs. 2 Konkordat). Ein sinnvoller Zeitpunkt für die Inkraftsetzung im Kanton Zug wäre ein Datum einige Wochen vor dem Beginn einer neuen Spielsaison der Eishockey-Liga (Anfang September), damit rechtzeitig die rechtliche Handhabe besteht, die neuen Regeln auf die bevorstehenden Veranstaltungen anwenden zu können. Der Regierungsrat soll deshalb das Datum des In-Kraft-Tretens festlegen können.

8. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Änderungen der Konkordatsbestimmungen haben keine personellen oder finanziellen Auswirkungen. Sie verursachen auch keine externen Kosten oder Einsparungen. Durch die direkte Bewilligungspflicht von Sportveranstaltungen mit Beteiligung von A-Mannschaften fallen eventuell einzelne heute praktizierte Verfahrensschritte weg. Der Verwaltungsaufwand bleibt aber in etwa gleich. Für die Beurteilung und Durchführung von sicheren und friedfertigen Spielen sind auch weiterhin Absprachen und differenzierte Vereinbarungen zwischen der Zuger Polizei und den Spielveranstalterinnen und -veranstaltern notwendig.

9. Zeitplan

Oktober 2012	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
Nov/Dez. 2012	Kantonsrat, Kommissionssitzung(en) Konkordatskommission
Februar 2013	Kantonsrat, 1. Lesung
April/Mai 2013	Kantonsrat, 2. Lesung
Mai 2013	Publikation Amtsblatt
Juli 2013	Ablauf Referendumsfrist
1. August 2013	In-Kraft-Treten
November 2013	Allfällige Volksabstimmung

10. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

- Auf die Vorlagen Nr. 2186.2 - 14165 und Nr. 2186.3 - 14166 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 25. September 2012

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Matthias Michel

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart

Beilage:

- Bericht der KKJPD vom 2. Februar 2012
- Änderungen vom 2. Februar 2012; Versionenvergleich zwischen dem geltenden und neuen Konkordatstext (KKJPD)