

VII. Polizeirecht

- 40 **Rayonverbot; Anwendbarkeit des Konkordats; Auslegung der Formulierung "anlässlich einer Sportveranstaltung"; Verhältnismässigkeit**
- Die Auslegung von Art. 4 Abs. 1 des Konkordats ergibt unter Berücksichtigung aller Auslegungsmethoden, dass Personen, die sich nach einer Sportveranstaltung gewalttätig verhalten, ein Rayonverbot auferlegt werden kann, wenn die Gewalttätigkeit in einem Zusammenhang mit der Sportveranstaltung steht. Ob ein rechtsgenügender Zusammenhang vorliegt, ist jeweils unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände des Einzelfalls aufgrund des zeitlichen, räumlichen und thematischen Zusammenhangs zwischen der Gewalttätigkeit und der Sportveranstaltung zu bestimmen (Erw. 3.3.).
 - Ein Rayonverbot ist in räumlicher Hinsicht nur dann notwendig und damit verhältnismässig, wenn zwischen dem verbotenen Rayon und der begangenen Gewalttätigkeit ein Zusammenhang besteht (Erw. 4.3.).

Aus dem Entscheid des Einzelrichters des Verwaltungsgerichts, 2. Kammer, vom 17. Oktober 2013 in Sachen A. gegen das Departement Volkswirtschaft und Inneres (WPR.2013.112; publiziert in: www.weblaw.ch, Jusletter 4. November 2013).

Sachverhalt (Zusammenfassung)

Am 2. Juni 2013 fand im Stadion Brugglifeld in Aarau ab 16.00 Uhr ein Fussballspiel der Challenge League des Schweizerischen Fussballverbands zwischen dem FC Aarau und dem FC Wohlen statt. Diesem Fussballspiel folgte gleichentags ab 19.00 Uhr auf dem Aargauerplatz in Aarau die offizielle Meister- bzw. Aufstiegsfeier des FC Aarau. Einige Spieler und rund 800 bis 900 Anhänger des FC Aarau begaben sich im Anschluss daran in das

Clublokal "Kettenbrücke Club Aarau" (KBA). Kurz nach 23.00 Uhr zündete der verummte Beschwerdeführer innerhalb der KBA eine Handlichtfackel.

Aus den Erwägungen

1.

1.1.

Die Vorinstanz verfügte gegenüber dem Beschwerdeführer ein Rayonverbot gestützt auf Art. 4 und 5 des Konkordats [über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 (Konkordat; SAR 533.100)].

1.2. – 1.3. (...)

2.

2.1. – 2.2. (...)

2.3.

2.3.1. (...)

2.3.2.

Dass der Beschwerdeführer pyrotechnische Gegenstände verwendet hat, steht ausser Frage und wird von ihm auch nicht bestritten. Das Abbrennen einer Handlichtfackel stellt eine tatbestandsmässige Handlung im Sinne von Art. 2 Abs. 2 des Konkordats dar. Diesbezüglich ist die Voraussetzung für eine Sanktionierung gestützt auf Art. 4 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 2 des Konkordats erfüllt.

3.

3.1.

Umstritten und nachfolgend zu prüfen ist, ob das Konkordat vorliegend überhaupt zur Anwendung gelangt. Zu klären ist insbesondere, ob das gewalttätige Verhalten des Beschwerdeführers "anlässlich einer Sportveranstaltung" im Sinne von Art. 4 Abs. 1 des Konkordats stattgefunden hat.

3.2. (...)

3.3.

3.3.1.

Das Gesetz muss in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode ausgelegt werden. Die Gesetzesauslegung hat sich vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut die Norm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis der *ratio legis*, d.h. den Gesetzeszweck. Dabei ist ein pragmatischer Methodenpluralismus anzuwenden. Es ist insbesondere davon abzugehen, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Prioritätsordnung zu unterstellen. Gesetzesmaterialien können beigezogen werden, sofern sie auf die streitige Frage eine klare Antwort geben (BGE 131 III 33, Erw. 2).

Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut einer Bestimmung. Ist der Text nicht ohne Weiteres klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss unter Berücksichtigung aller Auslegungsmethoden (grammatikalische, systematische, historische und teleologische Methode) nach seiner wahren Tragweite gesucht werden; dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zu Grunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht (Urteil des Bundesgerichts vom 17. Januar 2011 [BGE 9C_65/2010], Erw. 5.1; BGE 135 II 78, Erw. 2.2; vgl. BGE 131 III 33, Erw. 2; BGE 130 II 202, Erw. 5.1; Urteil des Bundesverwaltungsgericht vom 11. Juli 2007 [D-2279/2007], Erw. 4.1 mit weiteren Hinweisen; vgl. zur Auslegung im Verwaltungsrecht allgemein: ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 214 ff. mit weiteren Hinweisen).

Die grammatikalische Auslegung stellt auf Wortlaut, Wortsinn und Sprachgebrauch ab. Unter Sprachgebrauch ist dabei in der Regel der allgemeine Sprachgebrauch zu verstehen. Bei der Auslegung sind neben dem Gesetzestext auch allfällige Titel zu berücksichtigen. Da-

bei sind die Formulierungen einer Gesetzesnorm in den Amtssprachen Deutsch, Französisch und Italienisch gleichwertig (ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2012, Rz. 91 ff.).

(...)

Sowohl der französische als auch der italienische Wortlaut der vorliegend auszulegenden Formulierung ("à l'occasion de manifestations sportives" bzw. "in prossimità di una manifestazione sportiva") lässt sich als "bei Gelegenheit von Sportveranstaltungen" bzw. "aus Anlass von Sportveranstaltungen" übersetzen. Dies entspricht auch der Bedeutung der deutschen Formulierung ("anlässlich von Sportveranstaltungen"), also aus Anlass von Sportveranstaltungen, wobei der Begriff "Anlass" mit dem Begriff "Gelegenheit" konvergiert (vgl. Duden, Band 10, S. 95).

Die grammatikalische Auslegung ergibt demnach, dass Gewalttätigkeiten, welche aus Anlass bzw. bei Gelegenheit von Sportveranstaltungen begangen werden, von der Bestimmung des Art. 4 Abs. 1 des Konkordats erfasst sein sollen, wobei "aus Anlass" bzw. "bei Gelegenheit" nicht bedeutet, die Gewalttätigkeit müsse in einem unmittelbaren bzw. direkten Zusammenhang zur Sportveranstaltung gestanden haben. Mit anderen Worten ist die Sanktionierbarkeit von Gewalttätigkeiten nicht auf Handlungen beschränkt, die an Sportveranstaltungen selber begangen wurden.

3.3.2.

Bei der systematischen Betrachtung wird der Sinn der Rechtsnorm bestimmt durch ihr Verhältnis zu anderen Rechtsnormen und durch den systematischen und logischen Zusammenhang, in dem sie sich in einem Gesetz präsentiert. Massgebliches Element ist damit zum einen der systematische Aufbau eines Gesetzes. Dabei ist auch die Systematik der Titel und der Sachüberschriften oder der Randtitel von Bedeutung. Zum anderen ist das Verhältnis einer Norm zu Vorschriften in einem anderen Erlass zu berücksichtigen (vgl. ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, a.a.O., Rz. 97 f.).

Art. 4 Abs. 1 Satz 1 des Konkordats hält fest, dass einer Person, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt hat, der Auf-

enthalt in einem genau umschriebenen Gebiet im Umfeld von Sportveranstaltungen (Rayon) zu bestimmten Zeiten verboten werden kann.

Dabei dient als Anknüpfungspunkt für die Anordnung einer polizeilichen Massnahme Art. 2 des Konkordats. Die nicht abschliessende Aufzählung von Straftatbeständen des StGB in Art. 2 Abs. 1 exemplifiziert, wann gewalttätiges Verhalten im Sinne des Konkordats vorliegt. In Abs. 2 dieser Bestimmung wird der Begriff des gewalttätigen Verhaltens gemäss Abs. 1 erweitert und gleichzeitig wird der räumliche Rahmen dafür bestimmt: Als gewalttätiges Verhalten gilt die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch das Mitführen oder Verwenden von Waffen, Sprengmitteln, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen an Sportstätten, in deren Umgebung sowie auf dem An- und Rückreiseweg. In Art. 10 Satz 1 des Konkordats ist statuiert, dass die zuständige Behörde für die Massnahmen nach den Artikeln 4 bis 9 und die Zentralstelle den Organisatoren von Sportveranstaltungen empfehlen können, gegen Personen Stadionverbote auszusprechen, welche in Zusammenhang mit einer Sportveranstaltung ausserhalb des Stadions gewalttätig wurden.

Aus Art. 4 Abs. 1 des Konkordats im gesetzessystematischen Zusammenhang mit Art. 2 Abs. 2 und Art. 10 des Konkordats geht somit hervor, dass nicht nur gewalttätiges Verhalten in Sportstätten, sondern auch in deren Umgebung sowie auf dem An- und Rückreiseweg bzw. ausserhalb des Stadions, sofern ein Zusammenhang zur Sportveranstaltung besteht, erfasst wird.

3.3.3.

Mittels einer historischen Auslegung ist der Wille des Gesetzgebers anhand der Materialien des Gesetzgebungsverfahrens zu ermitteln. Dem historischen Willen des Gesetzgebers kommt gerade bei verhältnismässig jungen Gesetzen, wie dem vorliegenden, mit Blick auf den Gesetzeszweck eine erhebliche Bedeutung zu (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., Rz. 218; zur Begrifflichkeit der massgeblichen Materialien: BGE 134 V 170, Erw. 4.1 mit Hinweisen).

Das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS; SR. 120) wurde mit einem In-

strumentarium an Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen mit Wirkung ab dem 1. Januar 2007 ergänzt. Die Änderungen sahen unter anderem die Einführung des nationalen Informationssystems HOOGAN sowie die Statuierung von Rayonverboten, Meldeauflagen und Polizeigewahrsam gegen gewalttätige Personen vor, mit dem Ziel, das Sicherheitsdispositiv für die Durchführung der Fussballeuropameisterschaft EURO 2008 in der Schweiz und in Österreich im Besonderen und von Sportveranstaltungen im Allgemeinen zu ergänzen. Diese Massnahmen wurden wegen der fragwürdigen Zuständigkeit des Bundes zeitlich begrenzt und per Ende 2009 ausser Kraft gesetzt. Wegen der Befristung der bundesrechtlichen Massnahmen beschloss die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJP) in der Frühjahrversammlung 2007 zur Weiterführung der erforderlichen Massnahmen ein entsprechendes Konkordat zu schaffen. Am 15. November 2007 verabschiedete die Konferenz das Konkordat und unterbreiteten es den Kantonen zur Ratifizierung. Das Konkordat trat im Kanton Aargau am 1. Januar 2010 in Kraft. Nachdem die befristeten Regelungen des BWIS und der entsprechenden Verordnung (Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 27. Juni 2001, VWIS; SR 120.2) im Wesentlichen in das Konkordat übernommen wurden, sind für die historische Auslegung insbesondere auch die Unterlagen zum BWIS und VWIS heranzuziehen.

Der Bundesrat hielt in seiner Botschaft zur Änderung des BWIS unter dem Titel "Grundzüge der Vorlage" zunächst fest, dass die Vorlage im BWIS unter anderem Grundlagen für die Bekämpfung von Gewalt im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen schaffe. Zudem merkte der Bundesrat an, dass sich die Ausschreitungen nicht auf die Stadien beschränkten, sondern rund um die Sportanlässe sowie in den Innenstädten der Austragungsorte stattfänden, weshalb privatrechtliche Stadionverbote nur beschränkt wirksam seien (BB1 2005 5617). In Bezug auf die beantragten Massnahmen führte der Bundesrat aus, diese seien insgesamt ausgewogen und geeignet, der zunehmenden Gewalt im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen sowie der Verbreitung von zu Gewalt aufrufender Propaganda entgegenzu-

wirken (BBJ 2005 5620). Weiter hielt der Bundesrat fest, dass sich die vorgeschlagenen präventiven Massnahmen gezielt gegen Personen richteten, die den Behörden als gewalttätig bekannt seien. Diesen Personen solle die Gelegenheit zur Ausübung von Gewalt genommen werden, indem sie von Sportanlässen ferngehalten würden. Der Bezug der Gewalttätigkeit zu einer bestimmten Sportveranstaltung werde durch die zeitliche und thematische Nähe zum Ereignis hergestellt (BBJ 2005 5626). In seinen Erläuterungen der einzelnen Artikeln fügte der Bundesrat an, dass sich das Rayonverbot im konkreten Fall beispielsweise auf Fussballstadien, in denen Spiele der Super- und der Challenge League ausgetragen würden, auf sämtliche Stadien, in denen Eishockey- oder Fussballspiele ausgetragen werden könnten, oder zusätzlich auf Lokaltäten, in denen andere Sportveranstaltungen stattfänden, erstreckten. Mit der flexiblen Ausgestaltung des räumlichen und zeitlichen Geltungsbereichs werde die Verhältnismässigkeit der Massnahme im Einzelfall gewährleistet. Ausserdem werde dadurch berücksichtigt, dass sich das Gewaltphänomen auch auf andere Sportarten als Eishockey und Fussball ausweiten könne. Die kantonalen Behörden bestimmten den geografischen Raum des Verbots (Rayon) für jedes Stadion bzw. jeden Ort mit Sportveranstaltungen einzeln. Das Verbot umfasse in jedem Fall nur das öffentlich zugängliche Gebiet innerhalb des Rayons und solle so festgelegt werden, dass etwa Lokale in der Nähe von Stadien, in denen sich die gewaltbereiten Fans versammeln, miterfasst würden (BBJ 2005 5629 f.).

Die KKJP führte sodann in ihren Erläuterungen zum Konkordat in Bezug auf Art. 2 Abs. 2 des Konkordats aus, dass im Gegensatz zur ursprünglichen Fassung nicht nur Handlungen in Stadien oder Hallen als gewalttätiges Verhalten, sondern solche an Sportstätten, in deren Umgebung sowie auf dem An- und Rückreiseweg, gelten würden. Mit dieser Ausdehnung der Definition des gewalttätigen Verhaltens könne die unbefriedigende Situation gelöst werden, dass bei Kontrollen im Umfeld von Sportveranstaltungen das Mitführen oder Verwenden gefährlicher Gegenstände toleriert werden müsse und gegen die Gewalttäter erst beim oder nach Betreten der Sportstätten vorgegangen werden könne. Zudem führte die KKJP aus, in Arti-

kel 10 des Konkordats werde eine inhaltliche Ausdehnung der bisherigen Bestimmungen des BWIS vorgenommen, die sich in der Praxis als nötig erwiesen habe: Häufig verübten Personen, welche sich innerhalb der Stadien friedlich verhalten, ausserhalb der Sportarenen Gewalttätigkeiten. Eine nachhaltige präventive Wirkung könne erzielt werden, wenn auch in diesen Fällen Stadionverbote verhängt würden. Deshalb müsse es den zuständigen Behörden möglich sein, den Betreibern Stadionverbote zu empfehlen.

Auch in der Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 21. Mai 2008 betreffend das Konkordat (GR 08.140) wurde zu Art. 2 Abs. 2 des Konkordats ausgeführt: "Gemäss Art. 2 Abs. 2 des Konkordats gelten nicht nur Handlungen in Stadien oder Hallen als gewalttätiges Verhalten, sondern solche an Sportstätten, in deren Umgebung sowie auf dem An- und Rückreiseweg. Bis anhin musste aufgrund der bestehenden Bestimmungen bei Kontrollen im Umfeld von Sportveranstaltungen das Mitführen oder Verwenden gefährlicher Gegenstände toleriert werden. Dementsprechend konnten die Polizeiorgane gegen Gewalttäter erst beim oder nach Betreten der Sportstätten vorgehen. Diese unbefriedigende Situation kann mit der vorgesehenen Ausdehnung der Definition des gewalttätigen Verhaltens verhindert werden." Zudem wurde zu Art. 10 des Konkordats angemerkt: "In Anwendung von Art. 10 des Konkordats können die zuständigen Behörden oder die Zentralstelle den Organisatoren von Sportveranstaltungen auch empfehlen, gegen Personen Stadionverbote auszusprechen, welche in Zusammenhang mit einer Sportveranstaltung ausserhalb des Stadions gewalttätig wurden. Diese Ausdehnung hat sich in der Praxis als notwendig erwiesen. Häufig verüben Personen, welche sich in den Stadien friedlich verhalten, ausserhalb der Sportarenen Gewalttätigkeiten. Dies gilt umso mehr, als die Sicherheitsvorkehrungen in den Stadien gerade am grössten sind. Die Gewalttätigkeiten verlagern sich so oftmals auf den Umkreis von Stadien und in die Innenstädte der Austragungsorte. Eine nachhaltige präventive Wirkung kann nur erzielt werden, wenn auch in diesen Fällen Stadionverbote verhängt werden."

Die Materialien zum Konkordat zeigen einerseits deutlich auf, dass nicht nur gegen Personen, die Gewalttätigkeiten innerhalb einer Sportstätte begehen, ein Rayonverbot verfügt werden können soll, sondern auch gegen diejenigen, die sich "lediglich im Zusammenhang" mit einer Sportveranstaltung gewalttätig verhalten. Aus dem historischen Willen des Gesetzgebers ergibt sich, dass dieser Zusammenhang zwar bestehen muss, nicht aber, dass hierfür ein enger Bezug der Gewalttätigkeit zur Sportveranstaltung erforderlich ist. Ob überhaupt ein Bezug zwischen der Gewalttätigkeit und der Sportveranstaltung besteht und wie stark dieser ist, lässt sich durch Bestimmung des zeitlichen, örtlichen und thematischen Zusammenhangs der Gewalttätigkeit zur Sportveranstaltung eruieren (vgl. auch BBl 2005 5626).

3.3.4.

Im Rahmen der teleologischen Auslegung ist unter Einbezug der bisherigen Erwägungen der wahre Sinngehalt der zu beurteilenden Regelung zu ermitteln. Dabei wird auf die der Rechtsnorm zugrundeliegenden Zweckvorstellungen nach den Vorgaben des Gesetzgebers und die von diesem erkennbar getroffenen Wertentscheidungen abgestellt. Dem Willen des Gesetzgebers und dessen Wertentscheidungen kommt dabei eine grosse Bedeutung zu, da es sich vorliegend um einen jungen Erlass handelt (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., Rz. 218).

Gemäss Art. 1 des Konkordats bezweckt das Konkordat die frühzeitige Erkennung und Bekämpfung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Gewalttätigkeiten im Umfeld von Sportveranstaltungen sollen mit den speziellen Massnahmen von Rayonverboten, Meldeauflagen und Polizeigewahrsam verhindert und auf diese Weise eine friedliche Durchführung von Sportanlässen ermöglicht werden (vgl. BGE 137 I 31, Erw. 3). Die Massnahmen dienen allgemein dem Schutz von Sportveranstaltungen vor Gewalt und im Besonderen dem Schutz individueller Rechtsgüter wie Leib und Leben, Gesundheit, Freiheit und Eigentum. So sollen Personen, die den Behörden als gewalttätig bekannt sind, die Gelegenheit zur Ausübung von Gewalt durch die Fernhaltung von Sportveranstaltungen genommen und friedliche Sportfans sowie die öffentliche Sicherheit und

Ordnung geschützt werden (BB1 2005 5625). Dazu ist unabdingbar, dass Massnahmen gegen gewalttätiges Verhalten nicht nur während der Sportveranstaltung, sondern auch im Vorfeld oder im Nachgang dazu getroffen werden können. Dabei soll der Bezug der Gewalttätigkeit zu einer bestimmten Sportveranstaltung durch die zeitliche und thematische Nähe zum Ereignis hergestellt werden (BB1 2005 5626).

Ziel der Bestimmung von Art. 4 Abs. 1 des Konkordats ist, Gewaltausübungen und Ausschreitungen im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen durch die Auferlegung von Rayonverboten einzudämmen und den dadurch entstehenden Beeinträchtigungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit entgegenzuwirken. Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen soll frühzeitig erkannt und bekämpft werden können. Im Vordergrund steht dabei die Prävention, die Verhinderung von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen (vgl. BGE 137 I 31, Erw. 4.3). So soll das Rayonverbot der gewalttätigen Person untersagen, sich für eine bestimmte Zeitdauer, während der eine bestimmte Sportveranstaltung stattfindet, innerhalb eines bestimmten Gebietes (Rayon) im Umfeld des Veranstaltungsortes aufzuhalten (BB1 2005 5620).

Unter Einbezug des historischen Willens des Gesetzgebers ist im Rahmen der teleologischen Auslegung davon auszugehen, dass Personen, die sich im Zusammenhang mit einer Sportveranstaltung gewalttätig verhalten, ein Rayonverbot auferlegt werden kann. Auch mit Blick auf die teleologische Auslegung deutet nichts darauf hin, dass ein enger Zusammenhang zwischen der Gewalttätigkeit und der Sportveranstaltung bestanden haben muss. Da jedoch selbstredend nicht jede Gewalttätigkeit vor oder nach einer Sportveranstaltung durch das Konkordat erfasst werden soll, ist auch hier als taugliches Abgrenzungskriterium ein zeitlicher, räumlicher oder thematischer Bezug zur Sportveranstaltung zu fordern.

3.3.5.

Die Auslegung von Art. 4 Abs. 1 des Konkordats ergibt demnach unter Berücksichtigung sämtlicher Auslegungsmethoden, dass Personen, die sich im Zusammenhang mit einer Sportveranstaltung gewalttätig verhalten, ein Rayonverbot auferlegt werden kann. Ein

enger Bezug zwischen der Gewalttätigkeit und der Sportveranstaltung ist dabei nicht erforderlich. Ob ein rechtsgenügender Zusammenhang zwischen dem gewalttätigen Verhalten der betroffenen Person und der Sportveranstaltung vorliegt, ist jeweils unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände des Einzelfalles aufgrund des zeitlichen, räumlichen und thematischen Zusammenhangs zwischen der Gewalttätigkeit und der Sportveranstaltung zu bestimmen.

3.4.

3.4.1.

Zum zeitlichen Zusammenhang ist Folgendes festzuhalten: Das Fussballspiel zwischen dem FC Aarau und dem FC Wohlen fand am 2. Juni 2013 ab 16.00 Uhr im Stadion Brügglfeld in Aarau statt und dürfte unter Berücksichtigung der Spielzeit und der Halbzeitpause um ca. 17.45 Uhr beendet gewesen sein. Gleichentags ab 19.00 Uhr folgte auf dem Aargauerplatz in Aarau die offizielle Meisterfeier bzw. Aufstiegsfeier des FC Aarau. Ab 21.00 Uhr fand in der KBA eine Party statt, an welcher einige Spieler und Anhänger des FC Aarau teilnahmen. Kurz nach 23.00 Uhr zündete der Beschwerdeführer innerhalb der KBA eine Handlichtfackel, worauf die Angestellten eines Sicherheitsdienstes einschritten und das Clublokal räumten.

Zunächst ist festzuhalten, dass zwischen dem Ende des Fussballspiels und dem Zeitpunkt der durch den Beschwerdeführer begangenen Gewalttätigkeit in der KBA eine Dauer von lediglich fünf Stunden liegt. Zudem fanden sowohl das Fussballspiel, als auch die Meister- bzw. Aufstiegsfeier auf dem Aargauerplatz sowie die Party in der KBA gleichentags sowie in einer sich aneinanderreihenden und zeitlich aufeinander abgestimmten Abfolge statt. Damit bildeten alle drei Ereignisse in zeitlicher Hinsicht eine Einheit, mithin eine "Ereigniskette". Der zeitliche Zusammenhang zwischen dem Fussballspiel und dem gewalttätigen Verhalten des Beschwerdeführers in der KBA ist damit gegeben.

3.4.2.

In räumlicher Hinsicht hält Art. 2 Abs. 2 des Konkordats fest, dass die Gewalttätigkeit in der Sportstätte selbst, in deren Umgebung oder auf dem An- bzw. Rückreiseweg begangen worden sein muss.

Zwischen dem Stadion Brügglifeld und dem Clublokal KBA besteht eine räumliche Distanz von ca. zwei Kilometern (Fussweg). Damit ist das KBA als "in der Umgebung" der Sportstätte, namentlich des Stadions Brügglifeld, im Sinne von Art. 2 Abs. 2 des Konkordats zu qualifizieren. Daran ändert auch nichts, dass das Stadion Brügglifeld grösstenteils auf Boden der Gemeinde Suhr steht und die offizielle Aufstiegsfeier sowie die Party in der KBA auf dem Gebiet der Stadt Aarau stattfanden, zumal nicht das Gemeindegebiet für die Begrifflichkeit der Umgebung massgebend ist, sondern die tatsächliche räumliche Nähe.

Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers kann er aus dem Umstand, dass Art. 2 Abs. 2 des Konkordats auch Gewalttätigkeiten auf dem Rückreiseweg umfasst, nichts zu seinen Gunsten ableiten. Einerseits stellt die Erwähnung des Rückreisewegs im Verhältnis zur Sportstätte und zur Umgebung der Sportstätte lediglich eine räumliche Ausweitung des potentiellen Tatortes dar, andererseits hat der Beschwerdeführer seine Rückreise klarerweise noch nicht abgeschlossen, da diese regelmässig am Wohnort des Betroffenen endet und im vorliegenden Fall nichts darauf hindeutet, dass die Rückreise des Beschwerdeführers nicht an seinem Wohnort enden sollte.

Damit ist auch der räumliche Zusammenhang zwischen dem Fussballspiel und der Gewalttätigkeit des Beschwerdeführers in der KBA als erfüllt zu betrachten.

3.4.3.

In Bezug auf den thematischen Zusammenhang ist vorab festzuhalten, dass ein solcher zwischen dem Fussballspiel und der offiziellen Aufstiegsfeier auf dem Aargauerplatz klarerweise gegeben ist. Das Fussballspiel am 2. Juni 2013 war für den FC Aarau das letzte der Meisterschaft in der Challenge League der Saison 2012/2013. Nach dessen Ende stand offiziell fest, dass der FC Aarau in die Super League aufsteigen wird. Der FC Aarau informierte bereits am 31. Mai 2013 in einer gemeinsamen Medienmitteilung mit dem Kanton Aargau, der Stadt Aarau und den Polizeiorganen auf seiner Homepage darüber, dass "am nächsten Sonntag, 2. Juni 2013 die offizielle Meisterfeier direkt im Anschluss an das Heimspiel gegen den FC Wohlen (Brügglifeld, Anpfiff: 16.00 Uhr)" folge, und orien-

tierte im Weiteren über den Ablauf und die Organisation der Feierlichkeiten, beispielsweise darüber, dass Stadtrat Beat Blattner und Regierungsrat Alex Hürzeler eine Ansprache halten und die Spieler des FC Aarau sowie der Meisterschaftspokal präsentiert würden (...).

Am 1. Juni 2013 erfolgte zudem auf der Homepage des FC Aarau eine Mitteilung, wonach der FC Aarau "am Sonntag nach der Meisterfeier auf dem Aargauer Platz in der KBA weiterfeiern" und das Clublokal zwischen 21.00 Uhr und 01.00 Uhr "ausserordentlich für die Verlängerung der Aarauer Aufstiegsfeierlichkeiten" geöffnet haben werde. Gleichzeitig wurde darüber informiert, dass die erste Mannschaft des FC Aarau ab 22.00 Uhr dort anwesend sein werde und alle Fans des FC Aarau einlade, den Aufstieg gemeinsam zu feiern. Auch das Clublokal KBA kündigte auf dem sozialen Netzwerk Facebook die Party am 2. Juni 2013 als "offizielle Aufstiegs-party" an. Ferner warben die Veranstalter Pop Art auf ihrer Homepage mit der "Aufstiegsfeier" in der KBA. Ergänzend wurde die Party auf anderen Veranstaltungsplattformen, wie beispielsweise auf www.usgang.ch oder www.partyguide.ch, als "Aufstiegsfeier des FC Aarau" angekündigt (...).

Schliesslich ist einer Aktennotiz der Vorinstanz vom 20. August 2013 zu entnehmen, dass der Geschäftsführer der Pop Art gegenüber der Kapo mitgeteilt hatte, die Meister- bzw. Aufstiegsfeier des FC Aarau sei zwischen dem Captain des FC Aarau und dem Geschäftsführer der KBA telefonisch vereinbart und das Clublokal KBA eigens für die Meisterfeier geöffnet worden.

Die Party in der KBA wurde demnach im Hinblick auf das letzte Fussballspiel des FC Aarau in der Challenge League der Saison 2012/2013 und dem gleichzeitig damit einhergegangenen offiziellen Aufstieg in die Super League sowohl von Seiten des FC Aarau als auch vom Geschäftsführer des KBA organisiert und durchgeführt. Somit steht fest, dass - entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers - auch der thematische Zusammenhang zwischen dem Fussballspiel und seinem gewalttätigen Verhalten in der KBA gegeben ist.

3.5

Nach dem Gesagten ist festzuhalten, dass das Abbrennen einer Handlichtfackel durch den Beschwerdeführer in der KBA in zeitlicher, räumlicher und thematischer Hinsicht in derart engem Zusammenhang zum Fussballspiel des FC Aarau vom 2. Juni 2013 im Stadion Brügglifeld steht, dass ein rechtsgenügender Zusammenhang zwischen der Gewalttätigkeit und der Sportveranstaltung vorliegt und die Gewalttätigkeit als anlässlich einer Sportveranstaltung im Sinne von Art. 4 Abs. 1 des Konkordats zu qualifizieren ist. Das Konkordat gelangt demzufolge vorliegend zur Anwendung.

3.6. (...)

4.

4.1. – 4.2. (...)

4.3.

Soweit Rayonverbote Freiheitsrechte, wie vorliegend die Bewegungs- und Versammlungsfreiheit sowie das Recht auf Privatleben, einschränken, bedürfen sie einer gesetzlichen Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV), müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein (Art. 36 Abs. 2 BV) und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahren (Art. 36 Abs. 3 BV).

(...)

4.3.1.

Die Vorinstanz verfügte gegenüber dem Beschwerdeführer ein Rayonverbot gestützt auf Art. 4 und 5 des Konkordats. Das Konkordat bildet nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine hinreichende gesetzliche Grundlage für Einschränkungen von Grundrechten im Sinne von Art. 36 Abs. 1 BV (BGE 137 I 31, Erw. 6.3 mit weiteren Hinweisen).

4.3.2.

Es besteht ein ebenso offensichtliches wie gewichtiges öffentliches Interesse daran, Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen zu verhindern. Die mit den Polizeimassnahmen angegangenen Gewalttätigkeiten berühren öffentliche Interessen, sowohl im Hinblick auf Störungen und Gefährdungen der öffentlichen Ordnung wie auch mit Blick auf den erforderlichen Einsatz von Sicher-

heitskräften. Gleichermassen sind unbeteiligte Besucher und Veranstalter von Sportveranstaltungen durch Gewalttätigkeiten in ihren privaten Interessen beeinträchtigt und in ihren Grundrechten betroffen. Damit ist die Auferlegung von Rayonverboten gegenüber Personen, die anlässlich von Sportveranstaltungen Gewalttätigkeiten begehen, im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV durch öffentliche Interessen und den Schutz von Grundrechten Dritter klarerweise gerechtfertigt.

4.3.3. (...)

4.3.3.1.

Rayonverbote sind geeignet, Personen, von denen Gewalttätigkeiten ausgehen könnten, sowohl von der Umgebung der Stadien als auch von den Bahnhöfen und Örtlichkeiten, welche zur Hin- und Rückfahrt benutzt werden, bzw. an denen potentiell Gewalttätigkeiten begangen werden, fernzuhalten. Damit wird in effizienter Weise verhindert, dass die betroffenen Personen in jene Gebiete gelangen, wo es erfahrungsgemäss besonders häufig zu Gewalttätigkeiten kommt (BGE 137 I 31, Erw. 6.5).

4.3.3.2.

Wie bereits festgehalten, muss die Verwaltungsmassnahme im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel erforderlich sein und darf in persönlicher, sachlicher, zeitlicher, und räumlicher Hinsicht nicht weiter gehen, als es der polizeiliche Zweck erfordert.

In diesem Zusammenhang ist zunächst Folgendes festzuhalten: Der kaskadenartige Aufbau der polizeilichen Massnahmen im Konkordat gewährleistet grundsätzlich, dass abhängig von der Eingriffsintensität in die Grundrechte stets das mildeste Mittel ergriffen werden kann, um den Zweck der Massnahmen zu erreichen (vgl. BBl 2005 5639). Das Rayonverbot bildet aus Sicht der Grundrechtsbeeinträchtigung die mildeste der vom Konkordat vorgesehenen Massnahmen zur Verhinderung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Die Meldeauflage gemäss Art. 6 des Konkordats greift stärker in die Grundrechte ein; sie wird nur angeordnet, soweit ein Rayonverbot missachtet worden ist (Art. 6 Abs. 1 lit. a des Konkordats). Die schärfste Massnahme, ausgestaltet als "ultima ratio", ist schliesslich der Polizeigewahrsam nach Art. 8 des Konkordats (vgl.

BB1 2005 5634), bei welcher Voraussetzung ist, dass der Gewahrsam als einzige Möglichkeit erscheint, die betroffene Person von der Beteiligung an Gewalttätigkeiten abzuhalten (Art. 8 Abs. 1 lit. b des Konkordats).

Da sich das Rayonverbot direkt gegen den Beschwerdeführer richtet, der durch sein Verhalten die öffentliche Sicherheit und Ordnung gestört und gefährdet hat (sog. Störerprinzip), reicht dieses in persönlicher Hinsicht nicht über das angestrebte Ziel hinaus.

In zeitlicher Hinsicht dürfen Massnahmen nur so lange dauern, als es notwendig ist, um das damit angestrebte Ziel zu erreichen. Das Rayonverbot wurde für die Dauer vom 2. Juni 2013 bis 1. Juni 2014 jeweils drei Stunden vor Beginn bis drei Stunden nach Ende eines Heimspiels (Meisterschafts-, Schweizercup- oder Freundschaftsspiel) der ersten Mannschaft des FC Aarau (Super League Team), der ersten Mannschaft des FC Wohlen (Challenge League Team) sowie der ersten Mannschaft des FC Baden (1. Liga Classic) ausgesprochen. Die Auferlegung des Rayonverbots für die Dauer von einem Jahr sowie die Zeitspanne von je drei Stunden vor und nach einem Fussballspiel erscheinen im vorliegenden Fall, insbesondere in Anbetracht des grossen Gefährdungspotentials des Beschwerdeführers, als angemessen.

Das Rayonverbot beschlägt sämtliche Heimspiele der ersten Mannschaften des FC Aarau, FC Wohlen und FC Baden. Diesbezüglich ist anzumerken, dass der FC Aarau in der laufenden Fussballsaison in der Super League spielt und damit während der regulären Meisterschaft nicht gegen die Fussballclubs von Wohlen (Challenge League) und Baden (1. Liga Classic) antritt. Eine Ausdehnung des Rayonverbots auf Gebiete, welche sich auf Fussballclubs in unteren Spielklassen beziehen, ist in sachlicher Hinsicht in der Regel nicht erforderlich. Es besteht vorliegend denn auch nicht die gleich grosse Gefahr, dass sich der zum FC Aarau bekennende Beschwerdeführer bei Heimspielen des FC Wohlen und FC Baden gewalttätig verhalten würde, ohne dass der FC Aarau involviert wäre. Ausschreitungen sind in erster Linie bei Fussballspielen der ersten Mannschaft des FC Aarau, namentlich bei Heimspielen oder bei Auswärtsspielen gegen den FC Wohlen oder FC Baden im Rahmen des Schweizercups

oder anlässlich von Freundschaftsspielen, zu befürchten. Das Rayonverbot ist deshalb gestützt auf § 49 VRPG insofern anzupassen, als dass es nur auf Heimspiele der ersten Mannschaft des FC Aarau sowie auf Heimspiele der ersten Mannschaften des FC Wohlen und FC Baden, sofern diese gegen die erste Mannschaft des FC Aarau spielen, zu beschränken ist.

Damit das Rayonverbot dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz in räumlicher Hinsicht ausreichend Rechnung trägt, muss die Anzahl der vom Verbot erfassten Gebiete auf das tatsächlich zur Zielerreichung notwendige Minimum beschränkt sein. Dem Beschwerdeführer wurde ein Rayonverbot für die Gebiete des Rayons 1 "Aarau", des Rayons 2 "Wohlen", des Rayons 3 "Esp" und des Rayons 4 "Baden" auferlegt. Der Verfügung wurde sowohl ein Plan als auch eine Liste mit Strassen bzw. geografischen Ortsbezeichnungen beigelegt, aus welchen unmissverständlich hervorgeht, welches Gebiet durch den Beschwerdeführer nicht betreten werden darf. In diesem Zusammenhang ist jedoch zu beachten, dass nach dem Wortlaut der Verfügung das Rayonverbot für alle vier Rayons gilt, auch wenn nur ein Fussballspiel der erwähnten Mannschaften stattfindet und damit in räumlicher Hinsicht nur ein Rayon betroffen ist. So würde beispielsweise ein Verbot für den Rayon Aarau auch bei einem Heimspiel der ersten Mannschaft des FC Wohlen gelten, was jedoch kaum dem Ziel und Zweck des Konkordats entspricht, da diesfalls im fraglichen Gebiet keine ernsthafte Gefahr gewalttätiger Ausschreitungen bestehen dürfte. Daher erscheint es vorliegend sachgerecht, das Rayonverbot gestützt auf § 49 VRPG jeweils auf den Rayon zu beschränken, in welchem das jeweilige Fussballspiel stattfindet. Das Rayonverbot ist dahingehend ebenfalls anzupassen.

4.3.3.3.

Eine Verwaltungsmassnahme ist nur gerechtfertigt, wenn sie ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den für den betroffenen Privaten bewirkt, wahrt. Die Massnahme muss durch ein das private Interesse überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sein (Verhältnismässigkeit im engeren Sinne).

Die mit den Polizeimassnahmen angegangenen Gewalttätigkeiten berühren öffentliche Interessen, sowohl im Hinblick auf Störungen und Gefährdungen der öffentlichen Ordnung wie auch mit Blick auf den erforderlichen Einsatz von Sicherheitskräften. Gleichermassen sind unbeteiligte Besucher und Veranstalter von Sportveranstaltungen durch Gewalttätigkeiten in ihren privaten Interessen beeinträchtigt und in ihren Grundrechten betroffen. Diese öffentlichen Interessen stehen den privaten Interessen des Beschwerdeführers entgegen, sich während bestimmten Zeiten an bestimmten Örtlichkeiten aufhalten zu dürfen.

Dem Beschwerdeführer wird durch das ihm auferlegte Rayonverbot untersagt, für die Dauer vom 2. Juni 2013 bis 1. Juni 2014 jeweils drei Stunden vor Beginn bis drei Stunden nach Ende eines Heimspiels (Meisterschafts-, Schweizercup- oder Freundschaftsspiel) der ersten Mannschaft des FC Aarau (Super League Team), der ersten Mannschaft des FC Wohlen (Challenge League Team) sowie der ersten Mannschaft des FC Baden (1. Liga Classic) die Rayons 1 bis 4 zu betreten. Dabei ist zu bedenken, dass alleine der FC Aarau während der laufenden Fussballsaison in der Super League 18 Heimspiele bestreiten wird. Dies hätte zur Folge, dass der Beschwerdeführer, unter Berücksichtigung der Heimspiele des FC Aarau, FC Wohlen und FC Baden in der Meisterschaft - Schweizercup- und Freundschaftsspiele ausgenommen - rund 54 Tage im Jahr alle vier Rayons während ca. acht Stunden nicht betreten dürfte. Diese Auswirkung würde indes unter Berücksichtigung des vom Beschwerdeführer ausgehenden Gefährdungspotentials kein vernünftiges Verhältnis mehr zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff für den Beschwerdeführer darstellen. Auch unter diesem Aspekt ist das Rayonverbot deshalb nur auf Heimspiele der ersten Mannschaft des FC Aarau sowie auf Heimspiele der ersten Mannschaften des FC Wohlen und FC Baden, sofern diese gegen die erste Mannschaft des FC Aarau spielen, sowie jeweils auf den Rayon, in welchem das jeweilige Fussballspiel stattfindet, zu beschränken.

Unter Berücksichtigung dieser Anpassungen sind die zuvor erwähnten öffentlichen Interessen höher zu gewichten, als die durch die polizeiliche Massnahme des Rayonverbots betroffenen privaten

Interessen des Beschwerdeführers. Damit erweist sich das Rayonverbot auch als verhältnismässig im engeren Sinne.

5.

Zusammenfassend ist die Beschwerde dahingehend gutzuheissen, dass das gegen den Beschwerdeführer verfügte Rayonverbot nur auf Heimspiele der ersten Mannschaft des FC Aarau sowie auf Heimspiele der ersten Mannschaften des FC Wohlen und FC Baden, sofern diese gegen die erste Mannschaft des FC Aarau spielen, sowie jeweils auf den Rayon, in welchem das jeweilige Fussballspiel stattfindet, beschränkt wird. Im Übrigen erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen.

41 Private Sicherheitsdienste

- § 57 Abs. 4 des Polizeigesetzes enthält keine Regelung, wonach der Geschäftsführer eines Sicherheitsdienstleistungsunternehmens über einen eidgenössischen Fachausweis FSB oder FPO des Verbands Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen (VSSU) verfügen muss.
- Es ist binnenmarktrechtswidrig und unverhältnismässig, vom Geschäftsführer eines Gesuchstellers, welcher bereits über eine ausserkantonale Bewilligung verfügt, einen anerkannten eidgenössischen Fachausweis zu verlangen, wenn jener über eine nicht anerkannte Ausbildung sowie Berufspraxis verfügt.
- Ausserkantonale Bewilligungen, welche über die persönlichen Voraussetzungen des Geschäftsführers hinaus keine qualitativen Anforderungen stellen, gelten im Kanton Aargau nicht als Fähigkeitsausweis nach Art. 4 Abs. 1 des Binnenmarktgesetzes.

Urteil des Verwaltungsgerichts, 3. Kammer, vom 19. November 2013 in Sachen A. und Wettbewerbskommission gegen Regierungsrat (WBE.2013.101/112).

Aus den Erwägungen