Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 176/2013, 1C 684/2013

Urteil vom 7. Januar 2014

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Merkli, Karlen, Eusebio,
Gerichtsschreiber Haag.

Verfahrensbeteiligte
1C 176/2013

1. A._____,
2. B._____,
3. C._____,
4. D._____,
Beschwerdeführer, alle vier vertreten durch Rechtsanwälte Martin Looser und Dr. Peter Ettler,

gegen

Kantonsrat des Kantons Luzern, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern,
handelnd durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern, Rechtsdienst, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern,

Regierungsrat des Kantons Luzern, Regierungsgebäude, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern,

Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), Postfach 690, 3000 Bern 7.

und

1C 684/2013

1. E._____,
2. F._____,
3. G._____,
Beschwerdeführer, alle drei vertreten durch Rechtsanwälte Martin Looser und Dr. Peter Ettler,

gegen

Grosser Rat des Kantons Aargau, Regierungsgebäude, 5001 Aarau,

Regierungsrat des Kantons Aargau, Staatskanzlei, 5000 Aarau,

Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), Postfach 690, 3000 Bern 7.

Gegenstand
Änderung vom 2. Februar 2012 des Konkordats vom 15. November 2007 über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen,

Beschwerden gegen das Dekret des Kantonsrats Luzern vom 5. November 2012 über den Beitritt des Kantons Luzern und den Beschluss des Grossen Rats des Kantons Aargau vom 20. November 2012 zur Änderung vom 2. Februar 2012 des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen.

Sachverhalt:

A.
Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) verabschiedete am 15. November 2007 das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Beschwerden gegen das Konkordat wies das Bundesgericht mit den Urteilen BGE 137 I 31 und 1C 278/2009 vom 16. November 2010 ab, soweit darauf einzutreten war. Das Konkordat vom 15. November 2007 ist seit dem 1. September 2010 in allen 26 Kantonen der Schweiz in Kraft.

B.
In der Folge beriet die KKJPD nach verschiedenen Ausschreitungen bei Sportveranstaltungen über eine Änderung von zahlreichen Bestimmungen des Konkordats. Die Beratungen führten am 2. Februar 2012 zur Änderung des Konkordats, mit welcher unter anderem die Massnahmen gegen gewalttätige Personen verschärft werden: Neu sollen auch Tätlichkeiten und die Hinderung einer Amtshandlung als gewalttätiges Verhalten gelten (Art. 2 des geänderten Konkordats); Rayonverbote, für die bisher eine Maximaldauer von einem Jahr galt, sollen künftig für eine Dauer von 1-3 Jahren erlassen werden, und die Verfügungen können Rayons in der ganzen Schweiz umfassen (Art. 4 Abs. 2 des geänderten Konkordats); bei Gewalt gegen Personen (Ausnahme: Tätlichkeiten), bei schweren Sachbeschädigungen und bei Wiederholungstäterinnen und -tätern soll direkt eine Meldeauflage angeordnet werden können, ohne dass zuvor die Verletzung eines Rayonverbots nachgewiesen wird (Art. 6 Abs. 1 des geänderten Konkordats). Weiter wird mit dem revidierten Konkordat für Fussball- und Eishockeyspiele der obersten Ligen eine Bewilligungspflicht eingeführt, welche die Möglichkeit von Auflagen an die privaten Veranstalter von Sportanlässen miteinschliesst (Art. 3a des geänderten
Konkordats). Diese können bauliche und technische Massnahmen in den Stadien, die Zahl der einzusetzenden privaten Sicherheitskräfte, die Stadionordnung, den Verkauf alkoholischer Getränke, die Abwicklung der Zutrittskontrollen, die An- und Rückreise der Gästefans und andere sicherheitsrelevante Bereiche betreffen, auf welche die Behörden nach dem bisherigen Konkordat keinen Einfluss nehmen konnten. Zusätzlich sollen Matchbesucherinnen und -besucher beim Besteigen von Fanzügen und -bussen sowie an den Stadioneingängen über und unter den Kleidern am ganzen Körper untersucht und auf ihre Identität und allfällige gültige Stadionverbote, Rayonverbote oder Meldeauflagen überprüft werden können (Art. 3b und 3a Abs. 3 des geänderten Konkordats).

C.
Das geänderte Konkordat hat folgenden Wortlaut (Ergänzungen unterstrichen, Streichungen durchgestrichen) :

Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen

vom 15. November 2007 ;_Änderung vom 2. Februar 2012

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren verabschiedet folgenden Konkordatstext:

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Die Kantone treffen in Zusammenarbeit mit dem Bund zur Verhinderung gewalttätigen Verhaltens vorbeugende polizeiliche Massnahmen nach diesem Konkordat, um frühzeitig Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zu erkennen und zu bekämpfen.

Art. 2 Definition gewalttätigen Verhaltens

1 Gewalttätiges Verhalten und Gewalttätigkeiten liegen namentlich vor, wenn eine Person im Vorfeld einer Sportveranstaltung, während der Veranstaltung oder im Nachgang dazu

folgende Straftaten begangen oder dazu angestiftet hat:

a. Strafbare Handlungen gegen Leib und Leben nach den Artikeln 111-113, 117, 122, 123, 125 Absatz 2, 126 Abs. 1, 129, 133, 134 des Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0);

b. Sachbeschädigungen nach Artikel 144 StGB;

c. Nötigung nach Artikel 181 StGB;

d. Brandstiftung nach Artikel 221 StGB;

e. Verursachung einer Explosion nach Artikel 223 StGB;

f. Öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit nach Art. 259 StGB; Gefährdung durch Sprengstoffe und giftige Gase in verbrecherischer Absicht nach Artikel 224 StGB

g. Öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit nach Art. 259 StGB;

h. Landfriedensbruch nach Artikel 260 StGB;

h i. Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte nach Artikel 285 StGB ;

j. Hinderung einer Amtshandlung nach Artikel 286 StGB.

2 Als gewalttätiges Verhalten gilt ferner 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.

Art. 3 Nachweis gewalttätigen Verhaltens

1 Als Nachweis für gewalttätiges Verhalten nach Artikel 2 gelten:

a. entsprechende Gerichtsurteile oder polizeiliche Anzeigen;

b. glaubwürdige Aussagen oder Bildaufnahmen der Polizei, der Zollverwaltung, des Sicherheitspersonals oder der Sportverbände und -vereine;

c. Stadionverbote der Sportverbände oder -vereine;

d. Meldungen einer zuständigen ausländischen Behörde.

2 Aussagen nach Absatz 1 Buchstabe b sind schriftlich festzuhalten und zu unterzeichnen.

2. Kapitel: Polizeiliche Massnahmen Bewilligungspflicht und Auflagen

Art. 3a Bewilligungspflicht

1 Fussball- und Eishockeyspiele mit Beteiligung der Klubs der jeweils obersten Spielklasse der Männer sind bewilligungspflichtig. 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.

2 Zur Verhinderung gewalttätigen Verhaltens im Sinn von Artikel 2_kann die zuständige Behörde eine Bewilligung mit Auflagen verbinden. Diese können insbesondere bauliche und technische Massnahmen, den Einsatz bestimmter personeller oder anderer Mittel durch den Veranstalter, die Regeln für den Verkauf der Eintrittskarten, den Verkauf alkoholischer Getränke oder die Abwicklung der Zutrittskontrollen umfassen. Die Behörde kann insbesondere bestimmen, wie die Anreise und Rückreise der Anhänger der Gastmannschaft abzuwickeln ist und unter welchen Voraussetzungen ihnen Zutritt zu den Sportstätten gewährt werden darf.

3 Die Behörde kann anordnen, dass Besucherinnen und Besucher beim Besteigen von Fantransporten oder beim Zutritt zu Sportstätten Identitätsausweise vorweisen müssen und dass mittels Abgleich mit dem Informationssystem HOOGAN sichergestellt wird, dass keine Personen eingelassen werden, die mit einem gültigen Stadionverbot oder Massnahmen nach diesem Konkordat belegt sind.

4 Werden Auflagen verletzt, können adäquate Massnahmen getroffen werden. Unter anderem kann eine Bewilligung entzogen werden, für künftige Spiele verweigert werden, oder eine künftige Bewilligung kann mit zusätzlichen Auflagen versehen werden. Vom Bewilligungsnehmer kann Kostenersatz für Schäden verlangt werden, die auf eine Verletzung von Auflagen zurückzuführen sind.

3. Kapitel: Polizeiliche Massnahmen

Art. 3b Durchsuchungen

1 Die Polizei kann Besucherinnen und Besucher im Rahmen von Zutrittskontrollen zu Sportveranstaltungen oder beim Besteigen von Fantransporten bei einem konkreten Verdacht durch Personen gleichen Geschlechts auch unter den Kleidern am ganzen Körper nach verbotenen Gegenständen durchsuchen. Die Durchsuchungen müssen in nicht einsehbaren Räumen erfolgen. Eigentliche Untersuchungen des Intimbereichs erfolgen unter Beizug von medizinischem Personal.

2 Die Behörden können private Sicherheitsunternehmen, die vom Veranstalter mit den Zutrittskontrollen zu den Sportstätten und zu den Fantransporten beauftragt sind, ermächtigen, Personen unabhängig von einem konkreten Verdacht_über den Kleidern durch Personen gleichen Geschlechts am ganzen Körper nach verbotenen Gegenständen abzutasten.

3 Der Veranstalter informiert die Besucherinnen und Besucher seiner Sportveranstaltung_über die Möglichkeit von Durchsuchungen.

Art. 4 Rayonverbot

1 Einer Person, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt hat, kann der Aufenthalt in einem genau umschriebenen Gebiet im Umfeld von Sportveranstaltungen (Rayon) zu bestimmten Zeiten verboten werden. Die zuständige kantonale Behörde bestimmt den Umfang der einzelnen , für welche Rayons das Verbot gilt.

2 Das Rayonverbot kann längstens wird für die eine Dauer eines Jahres von einem bis zu drei Jahren ver-

fügt werden . Es kann Rayons in der ganzen Schweiz umfassen.

3 Das Verbot kann von den folgenden Behörden des Kantons verfügt werden :

a. von der zuständigen Behörde im Kanton, in dem die Gewalttätigkeit erfolgte;

b. von der zuständigen Behörde im Kanton, i n dem die betroffene Person wohnt oder in dem sie an;

c. von der Gewalttätig keit beteiligt war. Die zuständigen Behörde des Kantons im Kanton, in dem der Klub seinen Sitz hat, zu dem die Gewalttätigkeit geschah, hat dabei betroffene Person in Beziehung steht.

Der Vorrang bei sich konkurrenzierenden Zuständigkeiten folgt der Reihenfolge der Aufzählung in diesem Absatz.

4 Die Schweizerische Zentralstelle für Hooliganismus (Zentralstelle) kann und das Bundesamt für Polizei fedpol können den Erlass von Rayonverboten beantragen.

Art. 5 Verfügung über ein Rayonverbot

1 In der Verfügung über ein Rayonverbot sind die Geltungsdauer und der räumliche Geltungsbereich des Rayonverbots festzulegen. Der Verfügung ist ein Plan beizulegen, sind Angaben beizufügen, die es der betroffenen Person erlauben, genaue Kenntnis_über die vom Verbot erfassten Orte und die zugehörigen Rayons genau bezeichnet zu erhalten.

2 Wird das Verbot von der Behörde des Kantons verfügt, in dem die Gewalttätigkeit geschah, ist die zuständige Behörde des Wohnsitzkantons der betroffenen Person umgehend zu informieren.

2 Die verfügende Behörde informiert umgehend die_übrigen in Art. 4_Abs. 3_und 4_erwähnten Behörden.

3 Für den Nachweis der Beteiligung an Gewalttätigkeiten gilt Artikel 3.

Art. 6 Meldeauflage

1 Eine Person kann verpflichtet werden, sich für eine Dauer von bis zu drei Jahren zu bestimmten Zeiten bei einer Polizeistelle von der zuständigen Behörde bezeichneten Amtsstelle zu melden, wenn:

a.sie sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a und c-j beteiligt hat. Ausgenommen sind Tätlichkeiten nach Art. 126 Abs. 1 StGB;

b. sie Sachbeschädigungen im Sinne von Art. 144 Abs. 2 und 3 StGB begangen hat;

c. sie Waffen, Sprengstoff, Schiesspulver oder pyrotechnische Gegenstände in der Absicht verwendet hat, Dritte zu gefährden oder zu schädigen oder wenn sie dies in Kauf genommen hat;

d. gegen sie in den letzten zwei Jahren gegen ein Rayonverbot bereits eine Massnahme nach Artikel 4 diesem Konkordat oder gegeneine Ausreisebeschränkung nach Artikel 24c BWIS (SR 120) verfügt wurde und sie erneut gegen Artikel 2_dieses Konkordats verstossen hat;

e. b. aufgrund konkreter und aktueller Tatsachen anzunehmen ist, dass sie sich durch andere Massnahmen nicht von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen abhalten lässt; oder

f. c. die Meldeauflage im Verhältnis zu anderen Massnahmen im Einzelfall als milder erscheint.

2 Die betroffene Person hat sich bei der in der Verfügung genannten Polizeistelle Amtsstelle zu den bezeichneten Zeiten zu melden. Grundsätzlich Nach Möglichkeit ist dies eine Polizeistelle Amtsstelle am Wohnort der betroffenen Person. Die verfügende Behörde berücksichtigt bei der Bestimmung von Meldeort und Meldezeiten die persönlichen Umstände der betroffenen Person.

3 Die für den Wohnort der betroffenen Person zuständige Behörde des Kantons, in dem die betroffene Person wohnt, verfügt die Meldeauflage. Die Zentralstelle kann und fedpol können den Erlass von Meldeauflagen beantragen.

Art. 7 Handhabung der Meldeauflage

1 Dass eine Person sich durch andere Massnahmen als eine Meldeauflage nicht von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen abhalten lässt (Art. 6 Abs. 1 Bst. b e), ist namentlich anzunehmen, wenn:

a. aufgrund von aktuellen Aussagen oder Handlungen der betreffenden Person behördlich bekannt ist, dass sie mildere Massnahmen umgehen würde; oder

b. die betreffende Person aufgrund ihrer persönlichen Verhältnisse, wie Wohnlage oder Arbeitsplatz in unmittelbarer Umgebung eines Stadions, durch mildere Massnahmen nicht von künftigen Gewalttaten abgehalten werden kann.

2 Kann sich die meldepflichtige Person aus wichtigen und belegbaren Gründen nicht nach Artikel 6 Absatz 2 bei der zuständigen Stelle (Meldestelle) melden, so hat sie die Meldestelle unverzüglich und unter Bekanntgabe des Aufenthaltsortes zu informieren. Die zuständige Polizeibehörde überprüft den Aufenthaltsort und die Angaben der betreffenden Person.

3 Die Meldestelle informiert die Behörde, die die Meldeauflage verfügt hat, unverzüglich über erfolgte oder ausgebliebene Meldungen.

4 Wird eine Meldeauflage ohne entschuldbare Gründe nach Abs. 2_verletzt, wird ihre Dauer verdoppelt.

Art. 8 Polizeigewahrsam

1 Gegen eine Person kann der Polizeigewahrsam verfügt werden, wenn:

a. konkrete und aktuelle Hinweise dafür vorliegen, dass sie sich anlässlich einer nationalen oder internationalen Sportveranstaltung an schwerwiegenden Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligen wird; und

b. dies die einzige Möglichkeit ist, sie an solchen Gewalttätigkeiten zu hindern.

2 Der Polizeigewahrsam ist zu beenden, wenn seine Voraussetzungen weggefallen sind, in jedem Fall nach 24 Stunden.

3 Die betroffene Person hat sich zum bezeichneten Zeitpunkt bei der Polizeistelle ihres Wohnortes oder bei einer anderen in der Verfügung genannten Polizeistelle einzufinden und hat für die Dauer des Gewahrsams dort zu bleiben.

4 Erscheint die betreffende Person nicht bei der bezeichneten Polizeistelle, so kann sie polizeilich zugeführt werden.

5 Die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzuges ist auf Antrag der betroffenen Person richterlich zu überprüfen.

6 Der Polizeigewahrsam kann von den Behörden des Kantons verfügt werden, in dem die betroffene Person wohnt, oder von den Behörden des Kantons, in dem die Gewalttätigkeit befürchtet wird. Die Behörde des Kantons, in dem die Gewalttätigkeit befürchtet wird, hat dabei Vorrang.

Art. 9 Handhabung des Polizeigewahrsams

1 Nationale Sportveranstaltungen nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a sind Veranstaltungen, die von den nationalen Sportverbänden oder den nationalen Ligen organisiert werden, oder an denen Vereine dieser Organisationen beteiligt sind.

2 Schwerwiegende Gewalttätigkeiten im Sinne von Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a sind namentlich strafbare Handlungen nach den Artikeln 111-113, 122, 123 Ziffer 2, 129, 144 Absatz 3, 221, 223 oder nach Artikel 224 StGB.

3 Die zuständige Behörde am Wohnort der betreffenden Person bezeichnet die Polizeistelle, bei der sich die betreffende Person einzufinden hat und bestimmt den Beginn und die Dauer des Gewahrsams.

4 Die Kantone bezeichnen die richterliche Instanz, die für die Überprüfung der Rechtmässigkeit des Polizeigewahrsams zuständig ist.

5 In der Verfügung ist die betreffende Person auf ihr Recht, den Freiheitsentzug richterlich überprüfen zu lassen, hinzuweisen (Art. 8 Abs. 5).

6 Die für den Vollzug des Gewahrsams bezeichnete Polizeistelle benachrichtigt die verfügende Behörde über die Durchführung des Gewahrsams. Bei Fernbleiben der betroffenen Person erfolgt die Benachrichtigung umgehend.

Art. 10 Empfehlung Stadionverbot

Die zuständige Behörde für die Massnahmen nach den Artikeln 4-9 und, die Zentralstelle und fedpol können den Organisatoren von Sportveranstaltungen empfehlen, gegen Personen Stadionverbote auszusprechen, welche in Zusammenhang mit einer Sportveranstaltung innerhalb oder ausserhalb des Stadions gewalttätig wurden. Die Empfehlung erfolgt unter Angabe der notwendigen Daten gemäss Art. 24a Abs. 3 BWIS.

Art. 11 Untere Altersgrenze

Massnahmen nach den Artikeln 4-7 können nur gegen Personen verfügt werden, die das 12. Altersjahr vollendet haben. Der Polizeigewahrsam nach den Artikeln 8-9 kann nur gegen Personen verfügt werden, die das 15. Altersjahr vollendet haben.

3 4. Kapitel: Verfahrensbestimmungen

Art. 12 Aufschiebende Wirkung

1 Beschwerden gegen Verfügungen der Behörden, die in Anwendung von Artikel 3a ergehen, haben keine aufschiebende Wirkung. Die Beschwerdeinstanz kann die aufschiebende Wirkung auf Antrag der Beschwerdeführer gewähren.

2 Einer Beschwerde gegen eine Verfügung über Massnahmen nach den Artikeln 4-9 kommt aufschiebende Wirkung zu, wenn dadurch der Zweck der Massnahme nicht gefährdet wird und wenn die Beschwerdeinstanz oder das Gericht diese in einem Zwischenentscheid ausdrücklich gewährt.

Art. 13 Zuständigkeit und Verfahren

1 Die Kantone bezeichnen die zuständige Behörde zuständigen Behörden für die Bewilligungen nach Artikel 3a Abs. 1_und die Massnahmen nach den Artikeln 3a Abs. 2-4, 3b und 4-9.

2 Die zuständige Behörde weist zum Zwecke der Vollstreckung der Massnahmen nach Kapitel 2 3 auf die Strafdrohung von Artikel 292 StGB hin.

3 Die Kantone zuständigen Behörden melden dem Bundesamt für Polizei (fedpol) gestützt auf Art. 24a Abs. 4 BWIS:

a. Verfügungen und Aufhebungen von Massnahmen nach den Artikeln 4-9 und 12;

b. Verstösse gegen Massnahmen nach den Artikeln 4-9 sowie die entsprechenden Strafentscheide;

c. die von ihnen festgelegten Rayons unter Beilage der entsprechenden Pläne.

5. Kapitel: Schlussbestimmungen

Art. 14 Information des Bundes

Das Generalsekretariat der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) informiert die Bundeskanzlei über das vorliegende Konkordat. Das Verfahren richtet sich nach Artikel 27o RVOV (SR 172.010.1).

Art. 15 Inkrafttreten

1 Dieses Konkordat tritt in Kraft, sobald ihm mindestens zwei Kantone beigetreten sind, frühestens jedoch auf den 1. Januar 2010.

2 Die_Änderungen vom 2. Februar 2012 treten für Kantone, die ihnen zustimmen, an jenem Datum in Kraft, an dem ihr Beitrittsbeschluss rechtskräftig wird.

Art. 16 Kündigung

Ein Mitgliedkanton kann das Konkordat mittels einjähriger Vorankündigung auf Ende eines Jahres kündigen. Die anderen Kantone entscheiden, ob das Konkordat in Kraft zu lassen ist.

Art. 17 Benachrichtigung Generalsekretariat KKJPD

Die Kantone informieren das Generalsekretariat KKJPD über ihren Beitritt, die zuständigen Behörden nach Artikel 13 Absatz 1 und ihre Kündigung. Das Generalsekretariat KKJPD führt eine Liste über den Geltungsstand des Konkordats.

D.
Mit einer Botschaft vom 24. April 2012 unterbreitete der Regierungsrat des Kantons Luzern dem Kantonsrat den Entwurf eines Dekrets über den Beitritt zur Änderung des Konkordats. Am 5. November 2012 beschloss der Kantonsrat den Beitritt des Kantons Luzern zur Änderung vom 2. Februar 2012 des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007. Das Dekret unterlag dem fakultativen Referendum. Die Referendumsfrist gegen das Beitrittsdekret ist am 9. Januar 2013 unbenützt abgelaufen. Die Änderung des Konkordats trat im Kanton Luzern am 10. Januar 2013 in Anwendung von Art. 15 Abs. 2 des geänderten Konkordats in Kraft (Publikation im Kantonsblatt Luzern vom 12. Januar 2013; kantonale Gesetzessammlung SRL 353).

E.
Am 20. November 2012 genehmigte der Grosse Rat des Kantons Aargau die Änderung des Konkordats auf Antrag des Regierungsrats des Kantons Aargau. Die Referendumsfrist ist am 11. April 2013 unbenützt abgelaufen. Das geänderte Konkordat trat im Kanton Aargau am 1. Juli 2013 zusammen mit dem revidierten kantonalen Polizeigesetz und einer neuen kantonalen Verordnung zum Vollzug der Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen in Kraft (Publikation in der chronologischen Aargauer Gesetzessammlung am 20. Juni 2013; AGS 2013/3-1).

F.
Gegen den Beitritt der Kantone Luzern und Aargau zum geänderten Konkordat wurden beim Bundesgericht zwei separate, inhaltlich aber weitgehend identische Beschwerden eingereicht:

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 11. Februar 2013 beantragen A._____, B._____, C._____ und D._____, das Beitrittsdekret des Kantons Luzern vom 5. November 2012 und die revidierten Bestimmungen des Konkordats in der Fassung vom 2. Februar 2012 seien aufzuheben.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 21. August 2013 stellen E._____, F._____ und G._____ in Bezug auf die im Kanton Aargau beschlossenen Änderungen des Konkordats das Rechtsbegehren, die neuen und revidierten Bestimmungen des Konkordats in der Fassung vom 2. Februar 2012 seien aufzuheben, eventuell beschränkt auf einzelne der revidierten Bestimmungen von Art. 2 Abs. 1, Art. 3a und 3b, Art. 4 bis 6 und Art. 7 Abs. 4. Zudem stellen diese Beschwerdeführer zahlreiche Verfahrensanträge.

Die Beschwerdeführer berufen sich auf den Anspruch auf rechtsgleiche und willkürfreie Behandlung (Art. 8 und 9 BV) und rügen insbesondere Verletzungen der persönlichen Freiheit und des Schutzes der Privatsphäre (Art. 10 Abs. 2 BV und Art. 5 Ziff. 1 und Art. 8 Ziff. 1 EMRK) sowie der Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV und Art. 11 EMRK).

G.
Die Parlamente und Regierungen der Kantone Aargau und Luzern halten die Beschwerden für unbegründet und beantragen deren Abweisung. Die KKJPD hat zu beiden Beschwerden Stellung genommen und beantragt ebenfalls, die Beschwerden abzuweisen. Die Beschwerdeführer halten an ihren Anträgen fest.

H.
Einen Antrag um aufschiebende Wirkung der Beschwerde gegen das Luzerner Beitrittsdekret haben die Beschwerdeführer zurückgezogen, nachdem das Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern am 26. Februar 2013 bekannt gegeben hatte, dass im Kanton Luzern einstweilen auf die Anwendung der neuen Bestimmungen verzichtet werde.

Mit Instruktionsrichterverfügung vom 18. September 2013 wurde im Beschwerdeverfahren 1C 684/2013 gegen den Beschluss des Grossen Rates des Kantons Aargau ein Gesuch der Beschwerdeführer um aufschiebende Wirkung abgewiesen.

Erwägungen:

1.
Die vorliegenden Beschwerden richten sich in erster Linie gegen die Parlamentsbeschlüsse der Kantone Luzern und Aargau. In beiden Beschwerdeverfahren werden im Wesentlichen dieselben Rügen erhoben, und es sind dieselben Rechtsfragen zu prüfen. Damit ist es gerechtfertigt, die Verfahren zu vereinigen und in einem einzigen Urteil zu behandeln.

2.

2.1. Die Beurteilung der Beschwerden zeitigt über die Kantone Aargau und Luzern hinaus Auswirkungen auf die übrigen Konkordatskantone. Die KKJPD hat das Konkordat geschaffen. Sie nimmt in den bundesgerichtlichen Verfahren die Interessen der Konkordatskantone wahr und hat Stellungnahmen zu den Beschwerden eingereicht. Dementsprechend wird die Konferenz im vorliegenden Verfahren als Partei behandelt (vgl. BGE 137 I 31, nicht publizierte E. 1.1 mit Hinweis).

2.2. Die Beschwerdeführer beanstanden ausschliesslich die Bestimmungen des Konkordats in seiner Fassung vom 2. Februar 2012. Dieses kann als kantonaler Erlass gemäss Art. 82 lit. b BGG angefochten werden (vgl. BGE 138 I 435 E. 1.1 S. 439 mit Hinweisen). Das hat im Falle der Gutheissung der Beschwerde - soweit sich die einzelnen Vorschriften nicht verfassungs- und konventionskonform auslegen lassen - zur Folge, dass die entsprechenden Konkordatsbestimmungen aufgehoben werden (BGE 137 I 31 E. 1.3 S. 39 mit Hinweisen).

2.3. Gemäss Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG ist zur Anfechtung eines kantonalen Erlasses legitimiert, wer durch den Erlass aktuell oder virtuell besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung hat. Das schutzwürdige Interesse kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein. Virtuelles Berührtsein setzt voraus, dass der Beschwerdeführer von der angefochtenen Regelung früher oder später einmal mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit unmittelbar betroffen ist (BGE 137 I 77 E. 1.4 S. 81).

Die Beschwerdeführer sind nach ihren Angaben gelegentliche bis regelmässige Besucher von Fussballspielen der höchsten Spielklassen und werden als solche von den Bestimmungen des geänderten Konkordats zumindest virtuell berührt. Die Konkordatsbestimmungen sind geeignet, die Freiheiten der Beschwerdeführer zu beschränken. Daraus ergibt sich ihr schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung der umstrittenen Bestimmungen.

Dass die Mehrheit der Beschwerdeführer nicht in einem der beiden Kantone wohnt, deren Beitritt zum geänderten Konkordat angefochten wird, ändert nichts an ihrer Beschwerdeberechtigung. Die nach dem angefochtenen Konkordat zulässigen Massnahmen können gegenüber allen Besuchern der betroffenen Sportveranstaltungen ungeachtet ihres Wohnorts ergriffen werden, wenn die jeweiligen Voraussetzungen erfüllt sind. Die Beschwerdeführer sind somit durch die angefochtenen Parlamentsbeschlüsse im Grundsatz ohne Rücksicht auf ihren Wohnort virtuell berührt (Urteile des Bundesgerichts 1C 428/2009 vom 13. Oktober 2010 E. 1.4, nicht publ. in: BGE 137 I 31; 1C 158/2007 vom 31. März 2008 E. 1.2, nicht publ. in: BGE 134 I 125).

2.4. Nach Art. 42 Abs. 2 BGG ist in der Beschwerdeschrift darzulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt. Das Bundesgericht prüft Verletzungen von Grundrechten gemäss Art. 106 Abs. 2 BGG nur insofern, als entsprechende Rügen in der Beschwerdeschrift vorgebracht und begründet werden.

2.5. Da die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerden einzutreten, soweit sie den Begründungsanforderungen (E. 2.4) entsprechen.

3.
Die Beschwerdeführer im Verfahren betreffend den Kanton Aargau stellen den Beweisantrag, es seien beim Bundesamt für Polizei (fedpol) umfassende statistische Angaben über die Anwendung des geltenden Konkordats vom 15. November 2007 einzuholen. Sie gehen davon aus, dass das Konkordat in seiner ursprünglichen Fassung dazu geführt habe, dass Personen zu Unrecht mit einschränkenden Massnahmen belegt worden seien und unverhältnismässige Rechtsanwendungen erfolgt seien. Solche Anwendungsfehler liessen sich mit einer statistischen Erhebung bei der Behörde quantifizieren, welche nach Art. 24a des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) das elektronische Informationssystem HOOGAN führe. Die verlangten Angaben erlaubten eine bessere Einschätzung, wie das angefochtene verschärfte Konkordat künftig angewendet werde.

Dem Beweisantrag kann nicht entsprochen werden. Zunächst fällt in Betracht, dass sich die beantragten Angaben gerade nicht auf die Anwendung des hier angefochtenen geänderten Konkordats beziehen. Es ist zweifelhaft, ob und inwieweit aus der Praxis zu den bisherigen Vorschriften des Konkordats zuverlässige Erkenntnisse

zur Anwendung der geänderten Bestimmungen gewonnen werden können. Bereits aus den Beilagen zu den Rechtsschriften und den weiteren Ausführungen der Beschwerdeführer ergibt sich, dass einzelne gestützt auf das ursprüngliche Konkordat ausgesprochene Massnahmen im nachfolgenden Beschwerdeverfahren korrigiert oder aufgehoben werden mussten. Eine statistische Erhebung über das Ausmass solcher Mängel trägt nichts zur Klärung der Frage bei, ob die angefochtenen geänderten Bestimmungen einer verfassungs- und konventionskonformen Auslegung und Anwendung zugänglich sind. Auf den verlangten Beizug statistischer Angaben ist somit zu verzichten.

4.
Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts ist bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit eines kantonalen Erlasses im Rahmen der abstrakten Normkontrolle massgebend, ob der betreffenden Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn zugemessen werden kann, der mit den angerufenen Verfassungs- oder EMRK-Garantien vereinbar ist. Das Bundesgericht hebt eine kantonale Norm nur auf, sofern sie sich jeglicher verfassungs- und konventionskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich bleibt. Es ist grundsätzlich vom Wortlaut der Gesetzesbestimmung auszugehen und der Sinn nach den überkommenen Auslegungsmethoden zu bestimmen. Eine verfassungs- und konventionskonforme Auslegung ist namentlich zulässig, wenn der Normtext lückenhaft, zweideutig oder unklar ist. Der klare und eindeutige Wortsinn darf indes nicht durch eine verfassungskonforme Interpretation beiseitegeschoben werden. Im Einzelnen wird auf die Tragweite des Grundrechtseingriffs, die Möglichkeit eines hinreichenden verfassungsrechtlichen Schutzes bei einer späteren Normkontrolle, die konkreten Umstände der Anwendung und die Auswirkungen auf die Rechtssicherheit abgestellt. Der blosse Umstand, dass die angefochtene Norm
in einzelnen Fällen in verfassungswidriger Weise angewendet werden könnte, führt für sich allein noch nicht zu deren Aufhebung (vgl. BGE 137 I 31 E. 2 S. 39 f.; Urteil des Bundesgerichts 1C 225/ 2012 vom 10. Juli 2013 E. 2.1).

5.

5.1. Das Konkordat stellt spezifisches Polizeirecht dar. Es ist auf die besondere Erscheinung der Gewalt an Sportveranstaltungen ausgerichtet. Es bezweckt, mit speziellen Massnahmen wie Rayonverboten, Meldeauflagen und Polizeigewahrsam solche Gewalttaten zu verhindern und auf diese Weise eine friedliche Durchführung von grossen Sportanlässen zu ermöglichen. Da dieses Ziel mit den Massnahmen der ersten Fassung des Konkordats vom 15. November 2007 nicht in jeder Hinsicht erreicht werden konnte, sah sich die KKJPD veranlasst, einen Teil der Konkordatsbestimmungen zu ändern und mit neuen Massnahmen wie Vorschriften über die Personendurchsuchung und die Bewilligungspflicht für bestimmte Sportveranstaltungen zu ergänzen. Ausserdem werden die früheren Bestimmungen über das Rayonverbot und die Meldeauflage verschärft.

5.2. Zusätzlich zum Konkordat besteht in den Art. 24a und 24c BWIS eine gesetzliche Grundlage für weitere Massnahmen gegen Gewalttaten bei Sportveranstaltungen (elektronisches Informationssystem HOOGAN, Ausreisebeschränkungen [Urteil des Bundesgerichts 1C 370/2013 vom 14. Oktober 2013]). Ergänzend schlägt der Bundesrat dem Bundesgesetzgeber vor, mit einer Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (SR 745.1) weitere neue gesetzliche Grundlagen zu schaffen, damit die Sicherheit im öffentlichen Verkehr bei Fantransporten gewährleistet und Schäden verhindert werden können (Botschaft vom 28. August 2013 zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes [Fan-Transporte], BBl 2013 6993).

5.3. Als besonderes Polizeirecht steht das Konkordat neben dem allgemeinen Polizeirecht, das unabhängig vom Konkordat zur Anwendung gelangt. Es ist für den Kanton Luzern insbesondere im Gesetz über die Luzerner Polizei vom 27. Januar 1998 umschrieben (PolG/ LU; SRL 350). Dieses sieht in allgemeiner Weise polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen vor und nennt als besondere Vorkehren u.a. die Anhaltung und Identitätsfeststellung (§ 9 PolG/LU), die Durchsuchung von Personen und Sachen (§§ 14 f. PolG/LU), den polizeilichen Gewahrsam (§ 16 PolG/LU) sowie die Wegweisung und Fernhaltung (§ 19 PolG/LU). Im Kanton Aargau enthält das Gesetz vom 6. Dezember 2005 über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz, PolG/AG, SAR 531.200) die Grundsätze des polizeilichen Handelns und des staatlichen Gewaltmonopols (§ 25 ff. PolG/ AG) sowie Bestimmungen über die Personenkontrolle und polizeiliche Anhaltung (§

29 PolG/AG), den Polizeigewahrsam (§ 31 PolG/AG), die Wegweisung und Fernhaltung (§ 34 PolG/AG) sowie die Durchsuchung von Personen und Sachen (§§ 38 f. PolG/AG). Ferner treten strafprozessuale Massnahmen des Bundesrechts wie die vorläufige Festnahme nach Art. 217 StPO (SR 312.0) hinzu.

5.4. Die im vorliegenden Verfahren umstrittene Konkordatsänderung ist vor diesem weiteren Hintergrund zu betrachten und im Rahmen der abstrakten Normkontrolle auf ihre Verfassungs- und Konventionskonformität zu prüfen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Bundesgericht das Konkordat in seiner ursprünglichen Fassung vom 15. November 2007 in den Urteilen BGE 137 I 31 und 1C 278/2009 vom 16. November 2010 im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle detailliert geprüft und die dagegen erhobenen Beschwerden abgewiesen hat. Zur Diskussion stehen hier im Wesentlichen die Neuerungen, die mit der Übernahme der Änderungen des Konkordats vom 2. Februar 2012 eingeführt wurden.

6.

6.1. Das Bundesgericht hat in BGE 137 I 31 E. 4.4 S. 42 dargelegt, dass die Massnahmen des Rayonverbots, der Meldeauflage und des Polizeigewahrsams keinen strafrechtlichen Charakter aufweisen und damit nicht mit der Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 123 BV) in Konflikt stehen können. Auch bei den neuen Massnahmen nach dem geänderten Konkordat, wie den Vorschriften über die Personendurchsuchung und den Bestimmungen über die Bewilligungspflicht für bestimmte Veranstaltungen, handelt es sich um verwaltungsrechtliche Normen. Das geänderte Konkordat bezweckt, Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen frühzeitig zu erkennen und zu bekämpfen. Im Vordergrund steht die Prävention, die Verhinderung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Die Massnahmen sind auf Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit durch Gewalttaten unterschiedlichster Art ausgerichtet. Zwar wird für die Definition des gewalttätigen Verhaltens, das Massnahmen nach dem Konkordat nach sich ziehen kann, an Straftatbestände angeknüpft (Art. 2 des Konkordats) und für den Nachweis der Gefahr von Gewalttaten unter anderem auf entsprechende Gerichtsurteile und Anzeigen abgestellt (Art. 3 des Konkordats). Das führt indessen nicht dazu, dass die Massnahmen des Konkordats insgesamt dem Strafrecht zuzuordnen wären. Sie weisen grundsätzlich keinen pönalen Charakter auf, werden nicht als Bestrafung wegen der Erfüllung von Straftatbeständen ausgesprochen und bezwecken nicht die Besserung der betroffenen Person (vgl. BGE 137 I 31 E. 4.3 S. 42).

6.2. Die bundesgerichtliche Qualifikation der im Konkordat vorgesehenen Massnahmen wurde insbesondere unter Hinweis auf die Unschuldsvermutung (Art. 32 Abs. 1 BV; Art. 6 Ziff. 2 EMRK) und den Begriff der strafrechtlichen Anklage (Art. 6 Ziff. 1 EMRK) kritisch gewürdigt (JOËL O. MÜLLER, Das revidierte Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 2. Februar 2012 ["Hooligan-Konkordat"], in: recht 2013 S. 109 ff., 112; Gregori Werder, Rechtsnatur und Charakter der Massnahmen des Hooligan-Konkordats, in: Sicherheit & Recht 2012, S. 249 ff.). Der Kritik liegt die Tatsache zugrunde, dass nach den Angaben des Bundesamts für Polizei (fedpol) die bei Sportveranstaltungen am häufigsten begangenen Straftatbestände Verstösse gegen das Sprengstoffgesetz (297 aktive Massnahmen), Landfriedensbruch (274 aktive Massnahmen), Gewalt und Drohung gegen Beamte (180 aktive Massnahmen) sowie Sachbeschädigungen (101 aktive Massnahmen) und Tätlichkeiten (57 aktive Massnahmen) sind (vgl. Medienmitteilung fedpol vom 31. Juli 2013, http://www.fedpol.admin.ch/content/fedpol/de/home/dokume ntation/medieninformationen/2013/2013-07-31.html, besucht am 7. Januar 2014). Kritisiert wird insbesondere, dass die verwaltungsrechtliche Natur der Konkordatsmassnahmen einen allfälligen Strafcharakter einzelner Konkordatsmassnahmen nicht generell auszuschliessen vermag. Das Bundesgericht habe es in BGE 137 I 31 unterlassen, die verschiedenen polizeilichen Konkordatsmassnahmen einzeln auf ihren etwaigen Strafcharakter zu prüfen (Werder, a.a.O., S. 252; zum Ganzen: Joël O. Müller, a.a.O. S. 109 ff.). Die Beschwerdeführer berufen sich zudem auf einen Teil der Lehre, wonach Rayonverbote für Hooligans zu den pönalen verwaltungsrechtlichen Sanktionen zählen sollen, die analog zum Strafrecht nur aufgrund einer Prüfung des Verschuldens in einem korrekten Verfahren verfügt werden dürfen (Tobias Jaag, Verwaltungsrechtliche Sanktionen: Einführung, in: Isabelle Häner/Bernhard Waldmann (Hrsg.), Verwaltungsstrafrecht und sanktionierendes Verwaltungsrecht, S. 11, 16).

6.3. Nach ständiger Rechtsprechung liegt eine strafrechtliche Anklage im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK

vor, wenn alternativ entweder das nationale Recht eine staatliche Massnahme dem Strafrecht zuordnet oder wenn die Natur des Vergehens oder wenn die Art und Schwere des Vergehens und/oder der Sanktionen für den strafrechtlichen Charakter spricht (BGE 139 I 72 E. 2.2.2 S. 78 f.; 135 I 313 E. 2.2.1 S. 317; je mit Hinweisen; zu den Kriterien der Abgrenzung von der strafrechtlichen Anklage vgl. BGE 121 II 22 E. 2 S. 24 f.; Christoph Grabenwarter/Katharina Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention, 5. Aufl. 2012, S. 392 ff.; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage 2010, S. 397). Schutzmassnahmen wie Rayon- und Kontaktverbote, die zur Vermeidung häuslicher Gewalt ergriffen werden, fallen nach der Rechtsprechung nicht unter den Begriff der strafrechtlichen Anklage (BGE 134 I 140 E. 4.3 S. 145 f.).

Der Umstand, dass strafrechtlich relevantes Verhalten als Anknüpfungspunkt für die Definition des gewalttätigen Verhaltens und die Ergreifung von Massnahmen nach dem Konkordat dient, steht der Qualifikation des Konkordats als verwaltungsrechtlicher Erlass nicht entgegen. Entscheidend ist, dass das Konkordat einzig auf die Vorbeugung vor Gewalt ausgerichtet ist und die vorgesehenen konkreten Massnahmen nach Art und Schwere nicht als Bestrafung für erfolgtes gewalttätiges Verhalten erscheinen, sondern als notwendige Massnahmen zur Verhinderung künftiger Gewalttaten. In dieser Hinsicht ist die vorliegende Angelegenheit zu unterscheiden von einer im Urteil des Bundesgerichts 1C 225/2012 vom 10. Juli 2013 E. 6 beurteilten Regelung im Demonstrationsrecht des Kantons Genf. Nach der damals zur Diskussion stehenden Bestimmung sollte einem Gesuchsteller eine Demonstrationsbewilligung während einer Sperrfrist von ein bis fünf Jahren verweigert werden können, wenn er die Bedingungen und Auflagen einer früheren Demonstrationsbewilligung nicht erfüllt hatte oder wenn bei der Demonstration, selbst ohne Verschulden des Organisators, Personen oder Sachen schwer beeinträchtigt wurden. Diese Vorschrift ergänzte eine andere Bestimmung im gleichen
Gesetz, nach welcher eine Demonstrationsbewilligung ohne Rücksicht auf früheres Fehlverhalten des Organisators verweigert werden konnte, wenn eine bestimmte Veranstaltung objektiv mit zu grossen Risiken für die öffentliche Ordnung und Sicherheit behaftet war. Das Bundesgericht bejahte einen gewissen repressiven Charakter der Sperrfrist und verneinte vor dem Hintergrund der allgemeinen Möglichkeit einer Bewilligungsverweigerung die Notwendigkeit und Zumutbarkeit der Sperrfrist (a.a.O. E. 6.4). Die in der hier umstrittenen Konkordatsänderung vorgesehenen Massnahmen dürfen, um als verwaltungsrechtliche Massnahmen ohne strafrechtlichen Charakter zu gelten, grundsätzlich nicht als strafrechtliche Sanktionen für früheres gewalttätiges Verhalten ausgestaltet sein, ansonsten die grundrechtlichen Anforderungen an eine strafrechtliche Anklage im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK erfüllt sein müssten.
Weiter ist zur Frage nach dem Vorliegen einer strafrechtlichen Anklage im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK von Bedeutung, dass das Konkordat spezifisch das polizeiliche Verwaltungshandeln im Hinblick auf befürchtete Gewalttaten bei Sportanlässen regeln soll (vgl. BGE 137 I 31 E. 5.2 S. 43). Die vorgesehenen Massnahmen sind auf das zukünftige Verhalten ausgerichtet und gelangen unabhängig von der strafrechtlichen Beurteilung bereits verübter Gewalttaten zur Anwendung. Die strafrechtlichen Mittel bezwecken die nachträgliche Ahndung von Verstössen. Die Notwendigkeit von gezielten auf Vermeidung von zukünftigen Gewalttaten ausgerichteten Verwaltungsmassnahmen gemäss dem Konkordat liegt darin begründet, dass das Strafrecht nach den Erfahrungen der vergangenen Jahre kein hinreichendes Mittel zur vorbeugenden Bekämpfung von Gewalttaten an Sportveranstaltungen darstellt, da das Strafrecht grundsätzlich erst greift, wenn die Rechtsverstösse bereits erfolgt sind. Für eine Qualifikation der Massnahmen nach dem Konkordat als strafrechtliche Sanktionen kann nicht genügen, wenn aus Sicht des betroffenen Fussball- oder Eishockeyfans ein Rayon- und Stadionverbot subjektiv als pönal empfunden wird (vgl. Beat Hensler, Strafe ohne Strafrecht, in:
Sicherheit & Recht 2011, S. 37, 41). Im Rahmen der weiteren Behandlung der Beschwerde ist der Abgrenzung zum Strafrecht Rechnung zu tragen.

7.

7.1. Die Beschwerdeführer beanstanden die Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Konkordats durch die in Art. 2 vorgenommenen Ergänzungen. Während nach dem bisherigen Konkordat lediglich die Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen frühzeitig erkannt und bekämpft werden sollte (unveränderter Art. 1 des Konkordats), gehört nach Art. 2 Abs. 1 des geänderten Konkordats auch das Verhalten im Vorfeld und im Nachgang einer Sportveranstaltung zu den Verhaltensweisen, die Massnahmen im Sinne des Konkordats nach sich ziehen können.

Im Bericht der KKJPD zum geänderten Konkordat (S. 17; abrufbar unter www.kkjpd.ch, konsultiert am 7. Januar 2014) wird dargelegt, dass die zeitliche und thematische Nähe zur Sportveranstaltung auch dann noch als gegeben erachtet werden soll, wenn Fangruppen beispielsweise nach der Rückreise von einem Spiel Personen angreifen oder Sachbeschädigungen begehen. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich sei im Urteil VB.2011.00465 vom 8. September 2011 aufgrund der Formulierung des bisherigen Konkordats zum gegenteiligen Schluss gekommen. Dies sei insofern problematisch, als viele Gewalttaten nicht anlässlich der Spiele oder auf den Reisewegen, sondern nach einer frühen Anreise in den Innenstädten der Spielorte oder nach der Rückkehr von den Spielen begangen würden.

7.2. Auch mit der neuen Formulierung von Art. 2 Abs. 1 des Konkordats kommt in Verbindung mit dem unverändert geltenden Art. 1 des Konkordats klar zum Ausdruck, dass der Bezug zu einer Sportveranstaltung dann als gegeben erachtet werden soll, wenn eine zeitliche und thematische Nähe zur Veranstaltung besteht und die Tat einen Zusammenhang mit der Anhängerschaft zu einer der beteiligten Mannschaften aufweist. Es steht ausser Frage, dass ein gewisser Zeitraum von einigen Stunden vor und nach den Spielen abgedeckt werden muss, um das Ziel der Gewaltprävention zu erreichen. Zudem darf der räumliche Anwendungsbereich nicht zu eng gefasst werden, da sich die der Sportveranstaltung bzw. deren Besuchern zuzurechnenden Gewalttaten oft nicht nur im Stadion oder in dessen unmittelbarer Umgebung ereignen, sondern in einem weiteren Umkreis wie z.B. in den Innenstädten oder auf den Reisewegen (vgl. Botschaft vom 17. August 2005 zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit, BBl 2005 5617; Botschaft vom 28. August 2013 zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes [Fan-Transporte], BBl 2013 6995). Eine präzisere allgemeine Umschreibung des örtlichen und zeitlichen Anwendungsbereichs des Konkordats in Bezug auf das relevante gewalttätige Verhalten erscheint kaum möglich, da die konkreten Ereignisse sehr unterschiedliche Formen annehmen können. Hingegen ist bei der Auslegung des ergänzten Einleitungssatzes von Art. 2 Abs. 1 des Konkordats auch zu beachten, dass Art. 2 Abs. 2 des Konkordats, der nicht geändert wurde, den Anwendungsbereich bei bestimmten Arten der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit nach wie vor auf die Sportstätten, deren Umgebung sowie den An- und Rückreiseweg beschränkt. Diese Beschränkung muss auch bei der Anwendung von Art. 2 Abs. 1 des geänderten Konkordats in örtlicher und zeitlicher Hinsicht berücksichtigt werden. Im Rahmen der Anwendung des Konkordats wird darauf zu achten sein, dass nur solches gewalttätiges Verhalten zu Massnahmen führt, das einen konkreten Zusammenhang mit der Sportveranstaltung und der Anhängerschaft bei einer der Mannschaften aufweist. Der Hinweis der Parteien auf das erwähnte Urteil des Zürcher Verwaltungsgerichts zeigt auf, dass ein Bedürfnis für eine gewisse Ausweitung des zeitlichen und räumlichen Anwendungsbereichs bestehen kann. Die zuständigen Behörden und Gerichte sind bei der Anwendung des Konkordats in der Lage, die von den Beschwerdeführern befürchtete unerwünschte Ausdehnung auf Handlungen, die nicht mehr der Sportveranstaltung und den daran interessierten Anhängern zugeordnet werden können, zu vermeiden. Die Bestimmung kann nach diesen Ausführungen ohne Weiteres verfassungskonform ausgelegt und angewendet werden (vgl. E. 2 hiervor).

8.
Die Beschwerdeführer bringen weiter vor, mit den neu in die Aufzählung von Art. 2 Abs. 1 lit. a-j des Konkordats aufgenommenen Straftaten werde der Begriff des gewalttätigen Verhaltens auf Handlungen mit Bagatellcharakter ausgedehnt. So sei etwa eine Tätlichkeit nach Art. 126 Abs. 1 StGB bereits gegeben, wenn jemand mit Wasser oder Sirup übergossen oder eine "kunstvolle Frisur" zerstört werde. Derartige Bagatellen würden keine Massnahme nach dem Konkordat rechtfertigen.

Art. 2 Abs. 1 des Konkordats enthält in der alten wie in der neuen Fassung keinen abschliessenden Katalog von Delikten, die gewalttätiges Verhalten oder Gewalttätigkeiten darstellen. Dass nun im geänderten Konkordat auch Übertretungen wie Tätlichkeiten und die Hinderung einer Amtshandlung ausdrücklich genannt werden, führt nicht dazu, dass schon bei einer geringfügigen Übertretung eine der im Konkordat vorgesehenen Massnahmen ergriffen werden müsste. Die Anordnung von konkreten Massnahmen hängt weiterhin von der Art und Schwere des gewalttätigen Verhaltens ab und muss insbesondere verhältnismässig sein (BGE 137 I 31 E. 6.5 S. 47 f.; E. 9.2.2 hiernach). Unabhängig davon, ob in gewissen Fällen auch Übertretungstatbestände einbezogen werden, dürfen die rechtsanwendenden Behörden nur Massnahmen verfügen, die sich bezogen auf das

jeweilige Verhalten und das Ziel der Gewaltprävention als verhältnismässig erweisen. Bei nur geringfügigen Tätlichkeiten oder anderen geringfügigen Widerhandlungen ist sowohl nach dem geltenden als auch nach dem neuen Konkordat auf eine Massnahme zu verzichten, weil sie nicht verhältnismässig wäre. Eine verfassungskonforme Auslegung und Handhabung der Norm erscheint entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer ohne Weiteres möglich.

Dasselbe trifft auf die nach Meinung der Beschwerdeführer zu tiefe Hürde für den Nachweis des gewalttätigen Verhaltens nach Art. 3 des Konkordats zu. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer führen die in Art. 3 Abs. 1 des Konkordats genannten Nachweise nicht automatisch zu einer der im Konkordat vorgesehenen Massnahmen. Solche sind nur dann zu ergreifen, wenn sie sich gestützt auf eine Beurteilung der Nachweise durch die zuständigen Polizeiorgane als verfassungskonform erweisen. Soweit die Beschwerdeführer davon ausgehen, eine Massnahme nach dem Konkordat werde allein gestützt auf ein vom Veranstalter ausgesprochenes privatrechtliches Stadionverbot oder nach einem glaubwürdigen Bericht eines Sicherheitsdienstes über eine Tätlichkeit ausgesprochen, so kann ihnen nicht gefolgt werden. Solche Unterlagen sind im Einzelfall bei der Beurteilung, ob eine Massnahme nach dem Konkordat angezeigt ist, zu prüfen. Dabei sind auch die verfassungsrechtlichen Anforderungen wie der Anspruch auf rechtliches Gehör und weitere Verfahrensgrundrechte (Art. 29 BV) zu beachten.

9.
In Art. 3a des geänderten Konkordats wird eine Bewilligungspflicht für bestimmte Sportveranstaltungen eingeführt, welche die Beschwerdeführer nicht grundsätzlich in Frage stellen. Sie beanstanden indessen die Möglichkeit, dass die Bewilligung mit Auflagen betreffend die An- und Rückreise der Anhänger der Gastmannschaft (Art. 3a Abs. 2 des geänderten Konkordats) sowie mit einer Ausweispflicht und Pflicht zur Identitätskontrolle verbunden werden kann (Art. 3a Abs. 2 und 3 des geänderten Konkordats). Sie rügen in diesem Zusammenhang eine unzulässige Beschränkung der Bewegungsfreiheit als Teil der persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV). Soweit eine Ausweispflicht und Identitätskontrolle mit Abgleich mit dem Informationssystem HOOGAN erfolgen soll, rügen die Beschwerdeführer auch eine Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 10 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 13 Abs. 2 BV).

9.1. Die Bewegungsfreiheit ist als Teil der persönlichen Freiheit im Sinne von Art. 10 Abs. 2 BV garantiert. Sie kann wie andere Grundrechte nach den Kriterien von Art. 36 BV eingeschränkt werden. Einschränkungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein und haben sich schliesslich als verhältnismässig zu erweisen. Die Kerngehaltsgarantie ist im vorliegenden Zusammenhang ohne Belang (vgl. BGE 137 I 31 E. 6.2 S. 45). Denselben Voraussetzungen unterliegt die Einschränkung des grundrechtlichen Anspruchs auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 10 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 13 Abs. 2 BV). Der Anspruch impliziert, dass jede Person gegenüber fremder, staatlicher oder privater Bearbeitung und Speicherung von sie betreffenden Informationen bestimmen können muss, ob und zu welchem Zwecke diese Informationen über sie bearbeitet und gespeichert werden (RAINER J. SCHWEIZER, in: Die Schweizerische Bundesverfassung, 2. Aufl. 2008, Rz. 39 und 42 zu Art. 13).

9.2. Nach dem letzten Satz von Art. 3a Abs. 2 des geänderten Konkordats kann die Bewilligungsbehörde insbesondere bestimmen, wie die Anreise und Rückreise der Anhänger der Gastmannschaft abzuwickeln ist und unter welchen Voraussetzungen ihnen Zutritt zu den Sportstätten gewährt werden darf. Nach den Ausführungen im Bericht der KKJPD zur Änderung des Konkordats (s. vorne E. 7.1) können Sicherheitsfragen über die Regeln für den Verkauf von Eintrittskarten gut beeinflusst werden. So soll mit solchen Auflagen verhindert werden, dass Fangruppen im Stadion aufeinandertreffen oder dass die den Gästefans zugeteilten Sektoren von den Zugangswegen her unter Sicherheitsaspekten ungünstig gelegen sind. Zudem sei die Einflussnahme auf den Ticketverkauf Voraussetzung für die Einführung des so genannten Kombitickets (vgl. dazu die Botschaft vom 28. August 2013 zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes [Fan- Transporte], in: BBl 2013 6993 Ziff. 1.1.2, 1.2.4 und 2; Bericht der KKJPD vom 2. Februar 2012 zur Änderung des Konkordats S. 21 f. (s. vorne E. 7.1).

9.2.1. Nach den Ausführungen im erwähnten Bericht der KKJPD S. 22 soll die zuständige Behörde in Zukunft

mittels Auflagen festlegen können, dass bei Risikospielen ein Kombiticket eingesetzt wird. Je nach Situation seien für den Einsatz des Kombitickets Charterzüge oder Busse vorzusehen. Idealerweise gestalte sich der Ablauf eines Spiels mit Kombiticket so, dass die Gästefans beim Besteigen des Transports von Angehörigen ihres eigenen Klubs auf ihre Identität und allfällige HOOGAN-Massnahmen überprüft würden. Gleichzeitig werde mit einer Durchsuchung der Effekten und mit Abtasten sichergestellt, dass keine alkoholischen Getränke, Waffen oder pyrotechnischen Gegenstände in die Busse oder Züge gelangten. Während der Zugs- oder Busfahrt seien Sicherheitsbegleiter des eigenen Klubs anwesend. Nach der Ankunft des Transports im abgesperrten Bereich vor dem Stadion gelangten die Fans unter Überwachung durch die Sicherheitsbegleiter auf ihre Plätze. Nach dem Spiel werde der ganze Transport in umgekehrter Reihenfolge wieder abgewickelt. Mit dieser Massnahme liessen sich jedes Wochenende Hunderte von Polizeikräften einsparen, die heute damit beschäftigt seien, Fangruppen zu trennen. In Zukunft solle sich die Polizei bei Risikospielen auf die
Kontrolle der Heimfans und auf die Überwachung des Besteigens und Aussteigens der Gästefans aus den Charterzügen oder -bussen beschränken können. Der beispielhaft geschilderte Ablauf könne von der zuständigen Behörde dabei situativ abweichend geregelt werden. Sie könne insbesondere festlegen, dass für Gästefans, die nicht in der Nähe des Abfahrtsorts der Charterzüge oder Busse wohnten, weitere Zusteigeorte angeboten werden.

9.2.2. Die Beschwerdeführer halten die Auflage von Kombitickets als kaum durchführbare und untaugliche Massnahme zur Verhinderung von Gewalt an Sportanlässen. Die Beschränkung der Bewegungsfreiheit als Teil der persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) sei deshalb nicht mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip vereinbar und somit unzulässig (Art. 36 Abs. 3 BV).

Im Polizeirecht kommt dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit besonderes Gewicht zu. Dieser Grundsatz verlangt, dass eine Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Zieles geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar erweist. Es muss eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation vorliegen. Eine Massnahme ist unverhältnismässig, wenn das angestrebte Ziel mit einem weniger schweren Grundrechtseingriff erreicht werden kann (BGE 137 I 31 E. 7.5.2 S. 53; 136 I 87 E. 3.2 S. 91; 133 I 77 E. 4.1 S. 81).

9.2.3. Die Beschwerdeführer bestreiten lediglich die Eignung der mit Art. 3a Abs. 2 letzter Satz des geänderten Konkordats möglichen Auflage, wonach für Anhänger der Gästemannschaft der Verkauf von Kombitickets verlangt werden kann. Solange privat anreisende Anhänger der Gästemannschaft sich in anderen Sektoren als dem Gästesektor zusammenfinden könnten, führe dies eher zu einer Verschlechterung der Sicherheitslage. Erfahrungen mit dieser Massnahme im Ausland hätten denn auch gezeigt, dass sie nur dann zur Steigerung der Sicherheit beitragen könnten, wenn die Tickets der übrigen Sektoren ausverkauft seien.

9.2.4. Diesen Darlegungen der Beschwerdeführer kann nicht gefolgt werden. Die KKJPD empfiehlt den Kantonen zur Vermeidung einer Umgehung des Kombitickets, den Veranstaltern Auflagen für den Ticketverkauf zu machen, welche verhindern, dass sich Fangruppen in andern Stadionsektoren sammeln könnten (Bericht der KKJPD vom 2. Februar 2012 S. 22). Der Heimklub kann dabei verpflichtet werden, die Tickets für andere Sektoren als den Gästesektor so an auswärtige Personen abzugeben, dass ausserhalb des Gästesektors keine grösseren Gruppenbildungen entstehen. Die KKJPD verweist auf Erfahrungen aus den Niederlanden und Belgien, wonach die Fangruppen das Kombiticket zu Beginn mit dem Ausweichen auf andere Sektoren zu umgehen versucht hätten, letztlich dann aber doch lieber gemeinsam mit einem Extrazug anreisten, um das Spiel gemeinsam im Gästesektor des Stadions zu verfolgen. In der Anfangsphase werde dafür zu sorgen sein, dass die Sicherheit im Stadion durch allfällige Umgehungsversuche von Fangruppen nicht gefährdet werde.

9.2.5. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die verfassungskonforme Umsetzung von Kombitickets in der Schweiz im Unterschied zu den Niederlanden und Belgien nicht möglich sein soll. Die Auflagen, die den Vereinen und Stadionbetreibern nach Art. 3a des geänderten Konkordats gemacht werden können, sind als Kann-Bestimmungen ausgestaltet, deren Anwendung im Einzelfall der jeweiligen Sicherheitslage anzupassen ist. Die KKJPD verweist auf einen Besuch einer Delegation der KKJPD und des Bundesamts für Polizei in Antwerpen anlässlich eines nicht ausverkauften Hochrisikospiels, bei dem Kombitickets mit Erfolg angewendet wurden. Anfängli-

chen Ausweichbewegungen bestimmter auswärtiger Fangruppen auf andere Sektoren als den Gästesektor sei mit einem entsprechenden Polizeiaufgebot und Massnahmen beim Ticketverkauf begegnet worden, bis sich das System nach und nach eingespielt habe. Aufgrund dieser von den Beschwerdeführern nicht substanziiert bestrittenen Erfahrungen kann den kritisierten Massnahmen im Bereich der Auflagen für die An- und Rückreise der Gästefans die Eignung zur Erhöhung der Sicherheit an den betroffenen Sportveranstaltungen nicht abgesprochen werden. Im Übrigen wird die Verhältnismässigkeit der Massnahme des Kombitickets auch dadurch gewahrt, dass Anhänger der Gästemannschaft, die individuell anreisen möchten, vom Besuch eines Spiels nicht ausgeschlossen werden, sondern lediglich keinen Zutritt zum Gästesektor erhalten. Dies kann ihnen zugemutet werden, zumal die Empfehlungen der KKJPD vom 20. November 2012 zur Umsetzung der Bewilligung vorsehen, dass Kombitickets als Mittel zur Fantrennung nur bei Hochrisikospielen zur Anwendung gelangen sollen, bei denen eine hohe Gefahr besteht, dass Fangruppen der Heim- und der Auswärtsmannschaft aufeinander treffen. Unter diesen Umständen erweist sich die Massnahme des Kombitickets als verhältnismässig.

9.3.

9.3.1. Nach Art. 3a Abs. 3 des geänderten Konkordats kann die Behörde anordnen, dass Besucherinnen und Besucher beim Besteigen von Fantransporten oder beim Zutritt zu Sportstätten Identitätsausweise vorweisen müssen und dass mittels Abgleich mit dem Informationssystem HOOGAN sichergestellt wird, dass keine Personen eingelassen werden, die mit einem gültigen Stadionverbot oder Massnahmen nach diesem Konkordat belegt sind. Die Beschwerdeführer erkennen auch in dieser Bestimmung eine Verletzung der Bewegungsfreiheit und überdies eine Missachtung des grundrechtlichen Anspruchs auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 10 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 13 Abs. 2 BV; s. E. 9.1 hiervor). Sie machen geltend, in der Schweiz bestehe bisher keine generelle Ausweispflicht. Eine Pflicht, Ausweispapiere vorzulegen, bestehe nur bei polizeilicher Anhaltung im Sinne von Art. 215 StPO, die einen minimalen Anfangsverdacht, d.h. einen sachbezogenen Zusammenhang zwischen der anzuhaltenden Person mit einem Delikt voraussetze (GIANFRANCO ALBERTINI/THOMAS ARMBRUSTER, in: Strafprozessordnung, Basler Kommentar, N. 7 zu Art. 215 StPO). Abweichend davon sehe das geänderte Konkordat die Möglichkeit vor, für bestimmte Besucherkategorien, z.B. Angehörige bestimmter Fanclubs, abstrakt eine lückenlose Ausweispflicht anzuordnen, ohne dass das Vorliegen eines konkreten Anfangsverdachts erforderlich wäre. Es sei zumindest fraglich, ob solche Kontrollen einzelner Besuchergruppen überhaupt geeignet und erforderlich seien, um den Schutz der öffentlichen Sicherheit zu gewährleisten. So sei nicht auszuschliessen, dass sich gewaltbereite Personen Zugang zu einem anderen Publikumssektor verschafften, der keiner entsprechenden Personenkontrolle unterzogen werde. Als mildere Massnahme erscheine sodann eine stichprobenweise Identitätskontrolle oder eine solche auf konkreten Verdacht hin. Andernfalls würden die Angehörigen bestimmter Besucherkategorien wegen ihrer Gruppenzugehörigkeit faktisch einem Generalverdacht ausgesetzt. Mit der notorischen Gewaltbereitschaft bestimmter Fangruppierungen werde die Überprüfung eines ganzen Segments von Besuchern gerechtfertigt. Fraglich sei daher auch, ob die auf bestimmte Besuchergruppen beschränkte Identitätskontrolle vor dem Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 BV) standhalte bzw. ob eine von der Gruppenzugehörigkeit abhängige Identitätskontrolle auf sachlichen Unterscheidungskriterien beruhe. Aus diesen Gründen sei es nicht gerechtfertigt, statt einer verdachtsbezogenen eine anlassbezogene Ausweispflicht einzuführen.

9.3.2. Art. 3a Abs. 3 des geänderten Konkordats lässt es zu, dass die Besucher bestimmter Spiele verpflichtet werden, sich auszuweisen und einen Abgleich mit dem Informationssystem HOOGAN zu dulden. Die Empfehlungen der KKJPD zur Umsetzung des geänderten Konkordats sehen vor, dass bei Spielen mit geringem Risiko nur für Besucherinnen und Besucher des Heim- und des Gästesektors ein lückenloser Abgleich von Identitätsausweisen mit der Datenbank HOOGAN stattfindet. Bei Spielen mit mittlerem Risiko sowie bei Hochrisikospielen sollen auch in anderen Sektoren lückenlose oder stichprobenweise Kontrollen erfolgen. Bei den Zutrittskontrollen soll die Identität von Besucherinnen und Besuchern von Sportveranstaltungen nicht gespeichert werden, sondern es geht darum, Personen, die mit einer Massnahme gemäss dem Konkordat oder einem Stadionverbot belegt sind, zu identifizieren und von bestimmten Sportveranstaltungen fernzuhalten. Das Fernhalten von gewaltbereiten Personen stellt das zentrale Element bei der Bekämpfung der Gewalt im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen dar. Die Identitätskontrolle und der Abgleich mit dem Informationssystem

HOOGAN dient insbesondere der Durchsetzung der im Interesse der Gewaltprävention erlassenen, vom Bundesgericht in BGE 137 I 31 als grundsätzlich zulässig beurteilten Massnahme des Rayonverbots. Das geänderte Konkordat stellt die gesetzliche Grundlage für eine zugehörige Kontrollmassnahme dar. Das öffentliche Interesse an der Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung in den Sportstadien und deren Umfeld sowie der Anspruch der übrigen Matchbesucherinnen und Matchbesucher auf Schutz der körperlichen Unversehrtheit sind unbestritten und bedürfen keiner weiteren Erörterungen.

9.3.3. Die Einschränkung der von den Beschwerdeführern in diesem Zusammenhang angerufenen Grundrechte auf Bewegungsfreiheit und auf informationelle Selbstbestimmung erweist sich angesichts des Gewaltphänomens anlässlich bestimmter Sportveranstaltungen als verhältnismässig. Die Eingriffsintensität in den Grundrechtsgehalt erscheint im Verhältnis zum angestrebten Zweck und den zu schützenden Rechtsgütern gering, indem lediglich ein elektronischer Abgleich zwischen einem ldentitätsausweis und der Datenbank HOOGAN erfolgt, bei dem keine Daten gespeichert werden. Die verwendeten stationären oder mobilen Geräte zeigen nach den Ausführungen der KKJPD lediglich an, ob eine Person im Informationssystem HOOGAN verzeichnet ist oder nicht. Die Weitergabe der in HOOGAN enthaltenen Daten an Organisatoren von Sportveranstaltungen in der Schweiz beruht auf einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage (Art. 24a Abs. 8 BWIS), welche insbesondere durch Art. 10 der Verordnung vom 4. Dezember 2009 über verwaltungspolizeiliche Massnahmen des Bundesamtes für Polizei und über das Informationssystem HOOGAN (VVMH; SR 120.52) ergänzt wird. Diese Rechtsgrundlagen werden von den Beschwerdeführern nicht beanstandet.

Der Einlassprozess der Zuschauerinnen und Zuschauer wird durch den Abgleich mit dem Informationssystem HOOGAN nur geringfügig verzögert, weil der Abgleich innert weniger Sekunden vorgenommen werden kann. Somit ist das Mittel auch geeignet, im Informationssystem HOOGAN verzeichnete Personen vom Stadionbesuch und gewalttätigem Verhalten abzuhalten. Sollte es zu übermässigen Ausweichbewegungen in andere Besuchersektoren kommen, können diese Kontrollen mit den mobilen Geräten dorthin ausgedehnt werden. Die spezifische Kontrolle von Besucherinnen und Besuchern, die sich auf die Extrazüge oder in die Fanzonen begeben möchten, ist dadurch gerechtfertigt, dass sowohl pyrotechnische Gegenstände als auch Ausschreitungen häufig auf den Reisewegen von Fangruppen und in den Fanzonen festgestellt wurden. Die Behörden werden die bei einem bestimmten Spiel anzuordnenden Auflagen in jedem einzelnen Fall an die bestehende Risikosituation anzupassen und dabei die Grundrechtseingriffe so gering wie möglich zu halten haben. Art. 3a des geänderten Konkordats gewährleistet die notwendige Flexibilität bei der Anordnung der verschiedenen Auflagen, wobei sich die Handhabung der Auflagen zur Gewährleistung der Rechtsgleichheit an sachlichen Kriterien, wie sie den Empfehlungen der KKJPD zur Umsetzung des geänderten Konkordats entnommen werden können, zu orientieren hat. Die beanstandeten möglichen Auflagen der Identitätskontrollen und des Abgleichs mit dem Informationssystem HOOGAN im Sinne von Art. 3a Abs. 3 des geänderten Konkordats sind deshalb verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

10.

10.1. Art. 3b des geänderten Konkordats enthält unter dem Titel "Polizeiliche Massnahmen" für verschiedene Arten von Durchsuchungen eine spezifische gesetzliche Grundlage. Mit der Bestimmung wird insbesondere die Durchsuchung der Besucherinnen und Besucher von Sportveranstaltungen am Eingang des Stadions oder beim Besteigen von Fantransporten erlaubt. Dabei gelten je nach Schwere des Eingriffs unterschiedliche Voraussetzungen für die Durchsuchung von Personen durch die Polizei und für die Wahrnehmung dieser Aufgabe durch Angehörige privater Sicherheitsunternehmen. Aus dem Bericht der KKJPD vom 2. Februar 2012 zu den Konkordatsänderungen ergibt sich, dass die Zugangskontrollen wie bereits heute weiterhin durch privates Sicherheitspersonal vorgenommen werden sollen. Dieses soll überdies Matchbesucherinnen und -besucher unabhängig von einem konkreten Verdacht über den Kleidern durch Personen gleichen Geschlechts am ganzen Körper nach verbotenen Gegenständen abtasten können (Art. 3b Abs. 2 des geänderten Konkordats). Dieses Abtasten über den Kleidern bezieht sich auch auf den Intimbereich, weil unzulässige Objekte nach den Angaben der KKJPD "häufig" im Intimbereich versteckt werden (vgl. Simon Burger/Nicole Burger-Mittner, Zulässigkeit von sicherheitsbezogenen Zutrittskontrollen in Sportstadien, In: Sicherheit & Recht 2010 S. 82; Urteil des Bundesgerichts 6B 612/ 2011 vom 14. Dezember 2011 Sachverhalt lit. A).

Weiter gehende Durchsuchungen sollen nach Art. 3b Abs. 1 des geänderten Konkordats erfolgen, wenn sich aus dem Verhalten von Matchbesucherinnen und -besuchern oder aus dem Abtasten durch private Sicherheitsleute ein konkreter Verdacht ergibt. In solchen Fällen sind die Durchsuchungen den Angehörigen der Polizei vorbehalten. Sie können auch unter den Kleidern erfolgen und den Intimbereich umfassen. Solche Durchsuchungen müssen in nicht einsehbaren Räumen durchgeführt werden. Für eigentliche Durchsuchungen des Intimbereichs, d.h. die nähere Untersuchung von Körperöffnungen, muss medizinisches Personal beigezogen werden.

10.2. Umstritten ist zunächst die Zulässigkeit der Übertragung von Durchsuchungsbefugnissen an private Sicherheitsdienste nach Art. 3b Abs. 2 des geänderten Konkordats.

10.2.1. An Orten, die der Allgemeinheit offenstehen, ist es grundsätzlich Aufgabe der Polizei, für die Sicherheit zu sorgen (Art. 57 BV; Urteil des Bundesgerichts 1C 225/2012 vom 10. Juli 2013 E. 3.7). Die Stadien und die Transportmittel sind (anders als die Bahnhöfe) nicht uneingeschränkt öffentlich zugängliche Räume. Sie werden als halb-öffentliche Räume bezeichnet und zeichnen sich dadurch aus, dass sie im Eigentum oder Besitz eines Privaten (Stadionbetreibers, Transportunternehmens) stehen und der Zutritt der Besucher über einen zivilrechtlichen Vertragsschluss (Kauf eines Tickets) gewährt wird. Innert gewisser Grenzen sind die privaten Organisatoren für den ordnungsgemässen Ablauf ihrer Veranstaltungen verantwortlich (vgl. Markus Mohler, Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz, S. 442; Bericht des Bundesrats vom 2. Dezember 2005 zu den privaten Sicherheits- und Militärfirmen, in: BBl 2006 648).

10.2.2. Die in einem halböffentlichen Raum notwendigen Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit können im Allgemeinen weder auf Selbsthilferechte (Notwehr oder Notstand nach Art. 15 ff. StGB, vorläufige Festnahme nach Art. 218 StPO) noch auf das Hausrecht allein gestützt werden. Eine begrenzte zusätzliche Rechtsgrundlage für Eingriffe in Rechte Dritter bildet gemäss Art. 28 Abs. 2 ZGB die vertragliche Einwilligung in Form von Vertragsbedingungen gestützt auf die erworbene Zutritts- oder Transportberechtigung. Solche Bedingungen (wie etwa ein Alkoholverbot, ein Verbot, bestimmte Gegenstände mitzuführen, oder eine Pflicht, die Personalien bekannt zu geben) werden zum Vertragsinhalt, wenn der Betroffene darüber in zumutbarer Weise vor dem Vertragsschluss informiert wird. Die Vertragsbedingungen können indessen keinen Verzicht auf grundlegende Grundrechtspositionen zum Inhalt haben. So kann nicht vertraglich festgelegt werden, dass den Sicherheitsorganen des Veranstalters das Recht zu schwerwiegenden Grundrechtseinschränkungen (z.B. integrale körperliche Durchsuchung von Besuchern) übertragen wird. Die Kompetenzen der vom Stadionverantwortlichen beauftragten privaten Sicherheitskräfte sind insbesondere durch das staatliche
Gewaltmonopol stark begrenzt. Zudem gilt für die privaten Sicherheitsdienste ebenfalls die Grundrechtsbindung gemäss Art. 35 Abs. 2 BV (zum Ganzen: Markus Mohler, a.a.O., S. 415 ff., 443 f.; derselbe, Sicherheitsbezogene Zutrittskontrollen zu Stadien, Möglichkeiten und Grenzen, auch des Einsatzes privater Sicherheitsdienste, in: Sicherheit & Recht 2010, S. 75 f. mit weiteren Hinweisen).

10.3. Die Beschwerdeführer berufen sich auf die persönliche Freiheit (Bewegungsfreiheit und körperliche Unversehrtheit, Art. 10 Abs. 2 BV), die nur unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV eingeschränkt werden darf (s. vorne E. 9.1 und 9.2.2). Unter dem Gesichtspunkt der gesetzlichen Grundlage kritisieren sie, das Konkordat sei nicht hinreichend bestimmt, weil nicht definiert werde, welche Sachen als verbotene Gegenstände gelten.

Diese Kritik der Beschwerdeführer ist nicht berechtigt. Zunächst werden in Art. 2 Abs. 2 des Konkordats als Gegenstände, deren Mitführen oder Verwendung als gewalttätiges Verhalten gilt, insbesondere Waffen, Sprengmittel, Schiesspulver und pyrotechnische Gegenstände genannt. Diese Umschreibung ist vor dem Hintergrund des Bestimmtheitsgebots hinreichend präzis, wobei nicht ausgeschlossen werden kann, dass auch andere Gegenstände, die aus Sicherheitsgründen (z.B. wegen eines Alkoholverbots) nicht toleriert werden können, im Stadion oder auf den Reisewegen nicht mitgeführt werden dürfen. Solche Verbote können sich allgemein aus der Rechtsordnung oder spezifisch aus der Hausordnung des Stadions, den Beförderungsbedingungen des Transportunternehmens oder in Bezug auf die konkreten Sicherheitsanliegen aus den mit der Bewilligung nach Art. 3a des geänderten Konkordats verbundenen Auflagen ergeben. Dass im Konkordat nicht sämtliche Gegenstände aufgezählt werden, die verboten sind oder bei einem bestimmten Spiel nicht mitgeführt werden dürfen (z.B. Al-

kohol), verletzt das Bestimmtheitsgebot nicht. Vielmehr ist je nach Risikolage festzulegen, ob zusätzlich zu den in Art. 2 Abs. 2 des Konkordats genannten Gegenständen weitere Verbote
ausgesprochen werden müssen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C 225/2012 vom 10. Juli 2013 E. 3.8). Im Hinblick auf ein bestimmtes Spiel ist hingegen sicherzustellen, dass die Besucher hinreichend über die bestehenden Verbote informiert werden. Dies hat in geeigneter Weise, etwa durch Aufdrucke auf den Eintrittskarten, allgemeine Information der Besucher über die üblichen Informationskanäle sowie durch Hinweise im Eingangsbereich der Veranstaltungsorte und der öffentlichen Verkehrsmittel zu erfolgen. Die Behörden haben die Veranstalter in den Auflagen der Bewilligung auch dazu zu verpflichten, die Besucher über zusätzliche Verbote auf geeignete Weise hinzuweisen.

10.4. Weiter stellen die Beschwerdeführer die Eignung der körperlichen Durchsuchung zur Verhinderung von Gewalttaten infrage. Sie machen geltend, es sei denkbar, dass problematische Gegenstände von Besuchern, die am Eingang nicht durchsucht werden, eingeschleust werden und im Stadion an Personen, die sich in einem anderen Sektor befinden, hinübergereicht oder -geworfen werden (s. MARKUS MOHLER, Sicherheitsbezogene Zutrittskontrollen zu Stadien, in: Sicherheit & Recht 2010, S. 78; SIMON BURGER/NICOLE BURGER-MITTNER, a.a.O., S. 86). So könne das Ziel von Durchsuchungen relativ leicht vereitelt werden, was die Eignung der Massnahme grundsätzlich infrage stelle. Bei der Durchsuchung werde insbesondere nach Waffen und bengalischen Fackeln gesucht, die sich kaum auf eine Weise unter den Kleidern oder gar im Intimbereich verstecken liessen, dass sie nicht bereits bei einer Durchsuchung über den Kleidern entdeckt würden. Diese mildere Massnahme reiche unter dem Gesichtspunkt der Eignung zum Schutz der öffentlichen Ordnung aus, während die Untersuchung im Intimbereich im Einzelfall kaum je verhältnismässig sein könne. Da es sich zudem um einen gravierenden Eingriff in die Intimsphäre der betroffenen Person handle, müsse im Sinne einer klaren gesetzlichen Grundlage zumindest generell-abstrakt festgelegt werden, nach welchen Gegenständen gesucht werden dürfe. Dies sei nicht nur zum Schutz der Betroffenen nötig, sondern auch, um die Bestimmung für die zuständigen Behörden handhabbar zu machen. Weiter bestreiten die Beschwerdeführer die Zulässigkeit einer Durchsuchung über den Kleidern ohne Vorliegen eines konkreten Anfangsverdachts. Der Umstand, dass private Sicherheitsunternehmen mit der Untersuchung über den Kleidern betraut werden könnten, erhöht nach Ansicht der Beschwerdeführer die Gefahr einer willkürlichen und rechtsungleichen, allenfalls gar diskriminierenden Anwendung, was mit Art. 8 und 9 BV nicht vereinbar sei. Zudem schreiben sie der Durchsuchung nach Art. 3b des geänderten Konkordats einen sogenannten "chilling effect" zu, der darin bestehen soll, dass die körperliche Untersuchung, insbesondere des Intimbereichs, geeignet sei, an der Sportveranstaltung Interessierte von einem Besuch abzuhalten. Eine solche Abschreckung von der Teilnahme an einer Veranstaltung verhindere die Ausübung der verfassungsrechtlich geschützten Grundrechte (zum "chilling effect" s. JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Auflage 2008, S. 375 ff.; STEFAN LEUTERT, Polizeikostentragung bei Grossveranstaltungen, 2005, S. 119 ff.).

10.5.

10.5.1. Mit der nach Art. 3b des geänderten Konkordats zulässigen Durchsuchung sind erhebliche Einschränkungen der persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) verbunden. Ausserdem wird die nach Art. 13 Abs. 1 BV geschützte Privatsphäre und je nach Art der Durchsuchung die Menschenwürde (Art. 7 BV) tangiert. Art. 3b des geänderten Konkordats, dem in den Kantonen Aargau und Luzern aufgrund der Referendumspflicht der angefochtenen Beschlüsse der Rang eines formellen Gesetzes zukommt, enthält für die verschiedenen Formen der Durchsuchung eine gesetzliche Grundlage im Sinne von Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV. Diese regelt entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer mit hinreichender Bestimmtheit und der erforderlichen normativen Dichte Voraussetzungen, Zweck, Zielpersonen, Durchführende sowie Art und Weise der Durchführung der Durchsuchung. Für die Besucher einer Sportveranstaltung ist aufgrund des geänderten Konkordats klar erkennbar, welche Durchsuchungen zulässig sind, und es ist ihnen möglich, ihr Verhalten danach zu richten. Es ist somit bei der gegebenen gesetzlichen Grundlage nicht im Einzelnen zu prüfen, inwiefern einzelne Durchsuchungsformen als schwerwiegende Einschränkungen zu bewerten sind (s. dazu BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten vom 3. Februar 2011 zu Zutrittskontrollen in Stadien: Durchsuchungen im Intimbereich, S. 11 f., https://www.bj.admin.ch//bj
home/dokumentation.html Stichwort Hooliganismus, besucht am 7. Januar 2014).

10.5.2. Das nach Art. 36 Abs. 2 BV für die Zulässigkeit einer Grundrechtseinschränkung erforderliche öffentliche Interesse ergibt sich aus dem polizeilichen Interesse auf Schutz der öffentlichen Ordnung und der Sicherheit (Art. 57 BV). Auch der Schutz von Grundrechten Dritter wie der körperlichen Integrität aller Besucher eines Spiels kann eine Grundrechtseinschränkung rechtfertigen (Art. 36 Abs. 2 BV). Die Durchsuchung hat das Ziel, gefährliche Gegenstände, insbesondere Waffen und pyrotechnische Gegenstände aufzufinden und sicherzustellen. In den vergangenen Jahren wurden in Schweizer Stadien immer wieder pyrotechnische Gegenstände gezündet. Solche Feuerwerkskörper entwickeln eine Hitze von über 1000 Grad und können höchst gefährlich sein, wenn sie in einer grossen und kompakten Menschenmenge abgebrannt werden. Der Schutz vor Verletzungen und die Gewährleistung der Sicherheit im Stadion stellen gewichtige öffentliche Interessen im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV dar, welche die körperliche Durchsuchung der Stadionbesucher rechtfertigen. Zudem besteht ein gewisses öffentliches Interesse an der Übertragung von Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Durchsuchung der Besucher an die Veranstalter bzw. von diesen beauftragte
Sicherheitsdienste. Sie erfolgt im Interesse der Gefahrenabwehr und der Sicherheit, deren Gewährleistung - zumindest bei Grossveranstaltungen wie bei Fussballspielen mit grossem Publikumsinteresse - den Beizug privater Sicherheitsdienste erfordert.

10.6. Unter dem Titel der Verhältnismässigkeit (Art. 36 Abs. 3 BV) ist die Erforderlichkeit, die Geeignetheit und die Zumutbarkeit der Durchsuchungen zu prüfen (E. 9.2.2 hiervor).

10.6.1. Angesichts der Gefahr von schweren Verletzungen Dritter durch die Verwendung von Waffen oder das unsachgemässe Abfeuern von Feuerwerkskörpern in Sportstadien erweisen sich grundrechtsbeschränkende Sicherheitsmassnahmen wie körperliche Durchsuchungen als notwendig. Auch darf nicht übersehen werden, dass es durch die unsachgemässe Verwendung von pyrotechnischem Material oder von Rauchbomben zu Panikreaktionen in der Masse kommen kann, deren Folgen unabsehbar sind. Die Erforderlichkeit von Durchsuchungen ist somit gegeben (MARKUS MOHLER, Sicherheitsbezogene Zutrittskontrollen zu Stadien, in: Sicherheit & Recht 2010, S. 78).

10.6.2. Bei der Beurteilung der Geeignetheit der Durchsuchungsmassnahmen nach Art. 3b des geänderten Konkordats ist zu beachten, dass Feuerwerkskörper nicht nur durch Angehörige von Problemgruppen, die sie später auch zünden wollen, sondern auch auf andern Wegen (mitunter auch lange vor dem Spieltag) ins Stadion verbracht werden können. Selbst mit einer lückenlosen Kontrolle aller Matchbesucherinnen und -besucher kann der angestrebte Erfolg nicht immer gewährleistet werden. Zudem erscheint es bei gut besuchten Spielen mit mehreren 10'000 Besuchern kaum möglich, sämtliche Zuschauerinnen und Zuschauer einer intensiven Kleiderdurchsuchung zu unterziehen (dazu im Einzelnen MARKUS MOHLER, Sicherheitsbezogene Zutrittskontrollen zu Stadien, in: Sicherheit & Recht 2010, S. 79). In der Literatur wird denn auch die Auffassung vertreten, dass die Geeignetheit von Kleiderdurchsuchungen bis auf die Unterwäsche bei einer grossen, weit über die Verdächtigen hinausgehenden Anzahl von Personen nicht gegeben sei. Eine korrekte Auswahl der zu Kontrollierenden stelle sehr hohe Anforderungen, um nicht das Gleichheitsgebot oder das Willkürverbot zu verletzen. Auch die Besucherinnen und Besucher der spezifischen Fansektoren hätten Anspruch auf
rechtsgleiche Behandlung: nur die Durchsuchung aufgrund konkreter Verdachtsmomente genüge hier den verfassungsrechtlichen Anforderungen (MARKUS MOHLER, Sicherheitsbezogene Zutrittskontrollen zu Stadien, in: Sicherheit & Recht 2010, S. 79).

10.6.2.1. Die KKJPD legt in ihrer Stellungnahme zur Beschwerde dar, der Vernehmlassungsentwurf zur Konkordatsänderung habe verdachtsunabhängige Kontrollen im Intimbereich vorgesehen. Nachdem sich das Bundesamt für Justiz im Rahmen der Vernehmlassung wie auch Fanorganisationen und mehrere Kantone kritisch zum Entwurf geäussert hätten, sei Art. 3b so überarbeitet worden, dass Kontrollen im lntimbereich unter den Kleidern nur bei einem konkreten Verdacht erfolgen dürften. Zudem würden die einzelnen Kontrollstufen im erläuternden Bericht vom 2. Februar 2012 in einem sechsstufigen Schema detailliert umschrieben. Unter dem Aspekt der Verfassungsmässigkeit sei wesentlich, dass eigentliche Durchsuchungen des Intimbereichs nur bei einem konkreten Verdacht erfolgen dürften. Ein nicht gezieltes Abtasten über den Kleidern (sog. Frisking), wie es auch an Flughäfen üblich sei, dürften auch private Sicherheitsunternehmen vornehmen. Ein gezieltes Abtasten über den Kleidern ohne konkreten Verdacht dürften solche Unternehmen vornehmen, sofern ihnen die

Aufgabe durch die Behörden delegiert werde (Art. 3b Abs. 2 des geänderten Konkordats). Bei der Aufgabendelegation wie auch bei der Wahrnehmung der Aufgabe durch eigenes Polizeipersonal hätten die Behörden dafür zu sorgen, dass die Aufgabe verhältnismässig wahrgenommen werde. Dies impliziere, dass die ausführenden Mitarbeitenden entsprechend geschult seien. Zur Schulung gehöre, dass eine höhere Eingriffsintensität nur zulässig sei, wenn es darum gehe, das Einschmuggeln verbotener Gegenstände im Sinne von Art. 2 Abs. 2 des Konkordats zu verhindern. Die Durchsuchungen würden dabei anders als in der Beschwerdeschrift dargestellt nicht auf einzelne Stadionsektoren beschränkt, sondern könnten überall erfolgen.

Soweit Zweifel an der Geeignetheit der Durchsuchungen geäussert werden, weil trotz der Kontrollen regelmässig pyrotechnische Gegenstände in die Stadien gelangten, verweist die KKJPD darauf, dass solche Kontrollen internationaler Standard seien und nach dem heutigen Kenntnisstand in keinem europäischen Land unterlassen würden. Umgekehrt seien auch keine besseren Methoden bekannt, um pyrotechnische Gegenstände in den Stadien zu verhindern. Dass die Kontrollen im Übrigen durchaus effektiv seien, bewiesen die vielen Berichte der Polizeibehörden über Beschlagnahmungen von pyrotechnischen Gegenständen.

10.6.2.2. Mit der hier zu beurteilenden Fassung von Art. 3b des geänderten Konkordats wurde den Einwänden, die im Vernehmlassungsverfahren gegen die verdachtsunabhängige Durchsuchung vorgebracht wurden, weitgehend Rechnung getragen. Einzig Durchsuchungen über den Kleidern dürfen ohne Verdacht durchgeführt werden. Soweit diese Durchsuchung an Sicherheitspersonal des Veranstalters delegiert wird, ist auch dieses zur Einhaltung der verfassungsmässigen Rechte und Grundsätze, namentlich des Verhältnismässigkeitsprinzips, verpflichtet, was eine spezifische Schulung für diese Aufgabe voraussetzt (Art. 35 Abs. 2 BV). Solche Durchsuchungen erscheinen zur Gewährleistung der Sicherheit im Stadion grundsätzlich geeignet.

Weitergehende Durchsuchungen unter den Kleidern dürfen nach dem geänderten Konkordat nur bei einem konkreten Verdacht durch die Polizei vorgenommen werden und bei Durchsuchungen im Intimbereich muss medizinisches Personal beigezogen werden. Damit ist grundsätzlich sichergestellt, dass der Eingriff in die persönliche Freiheit, die Privat- und Intimsphäre, nicht ohne einen konkreten Verdacht erfolgt und nur durch entsprechend ausgebildete Personen der Polizei vorgenommen wird. Die Wahrung der öffentlichen Sicherheit ist die zentrale Aufgabe der Polizei, und die Kontrolle der Besucherinnen und Besucher von Grossveranstaltungen auf gefährliche Gegenstände wird in der Literatur explizit als Beispiel für eine Polizeiaufgabe angeführt (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, 2010, Rz. 2478). Auch wenn nicht auszuschliessen ist, dass bei der Durchsuchung der Besucher nicht alle gefährlichen und verbotenen Gegenstände gefunden werden, kann dieser Massnahme im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle die Geeignetheit zur Gewährleistung der Sicherheit nicht abgesprochen werden. Zunächst dient sie dazu, im Stadion unzulässige Gegenstände sicherzustellen und insoweit der Gewaltausübung vorzubeugen.
Ausserdem ist sie geeignet, die Besucher allgemein davon abzuhalten, unerlaubte Gegenstände mitzuführen. Damit kann die Sicherheitslage im Stadion zumindest erheblich verbessert werden. Dass mit diesen Massnahmen nicht absolut jede Beeinträchtigung der Sicherheit garantiert werden kann, spricht jedenfalls nicht gegen die Geeignetheit der Durchsuchungen zur Gewährleistung der Sicherheit. Aufgrund der Akten und der erwähnten Ausführungen in der Literatur erscheint auch die Ermächtigung der Polizei zur Durchsuchung des Intimbereichs unter Beizug von medizinischem Personal geeignet und erforderlich, um die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten. Nur so können bei entsprechendem Verdacht dort verborgene pyrotechnische Gegenstände aufgefunden werden.

10.6.3. Angesichts der Gefährdung einer erheblichen Anzahl von Matchbesuchern durch die unsachgemässe Verwendung von Brandkörpern, die nach dem Sprengstoffgesetz verboten sind, erscheint der Grundrechtseingriff, der wie erwähnt durch geschulte Polizeikräfte erfolgt, auch als zumutbar. Die Durchsuchung unter den Kleidern und die Durchsuchung des Intimbereichs unter Beizug von medizinischem Personal als schwere Freiheitseinschränkungen sind nur zulässig, wenn konkrete Anhaltspunkte für einen Verdacht auf das Mitführen gefährlicher Gegenstände am oder im Körper vorliegen. Mit dieser Voraussetzung kann vermieden werden, dass die grosse Mehrheit nicht gewaltbereiter Besucher eines Spiels einer intensiven körperlichen Durchsuchung unterzogen wird. Gleichzeitig werden dadurch die Befürchtungen der Beschwerdeführer entkräftet, eine Vielzahl

interessierter Personen würde durch die mögliche Durchsuchung unter den Kleidern und gar im Intimbereich vom Besuch eines Spiels abgehalten (sog. "chilling effect"). Zudem ist die Durchführung von Kontrollen beim Verkauf der Eintrittskarten in der gebotenen Detaillierung anzukündigen (Art. 3b Abs. 3 des geänderten Konkordats). Schliesslich kann sich nach den Ausführungen der KKJPD im vorliegenden
Verfahren jede Person, die wegen eines entstandenen Verdachts zu einer Durchsuchung unter den Kleidern und gar im Intimbereich in einen nicht einsehbaren Raum geführt werden soll - auch noch unmittelbar vor einer Kontrolle -, dazu entschliessen, die Durchsuchung oder Leibesvisitation abzulehnen und auf den Spielbesuch zu verzichten. Damit kann eine verfassungskonforme Anwendung von Art. 3b des geänderten Konkordats gewährleistet werden.

Die Auffassung der Beschwerdeführer, mit dem Hinweis auf die Möglichkeit des Verzichts auf den Spielbesuch erbringe die KKJPD den Beweis für die unzulässige Abschreckungswirkung der Durchsuchungen, ist unzutreffend. Sie lassen ausser Acht, dass die Durchsuchung unter den Kleidern und gar im Intimbereich einen konkreten Verdacht voraussetzt, so dass die Massnahme nicht geeignet ist, nicht gewaltbereite Sportinteressierte von einem Stadionbesuch abzuhalten. Ein sogenannter "chilling effect" in Bezug auf eine rechtmässige Grundrechtsausübung liegt somit nicht vor.

10.7. Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die Bestimmung über die Durchsuchungen (Art. 3b des geänderten Konkordats) im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle nicht zu beanstanden ist.

11.
Das Bundesgericht hat in BGE 137 I 31 die Verfassungsmässigkeit der im Konkordat vorgesehenen Massnahmen des Rayonverbots, der Meldepflicht und des Polizeigewahrsams grundsätzlich bejaht. Im Unterschied zur damals beurteilten Regelung, die ein maximal auf ein Jahr befristetes Rayonverbot ohne Minimaldauer vorsah, legt Art. 4 Abs. 2 des geänderten Konkordats eine Mindestdauer von einem Jahr und eine Maximaldauer von drei Jahren fest. Zudem kann die in einem Kanton zuständige Behörde neu Rayonverbote in der ganzen Schweiz erlassen (Art. 4 Abs. 2 Satz 2 des geänderten Konkordats).

11.1. Rayonverbote bewirken eine Beschränkung der Bewegungsfreiheit (Art. 10 Abs. 2 BV), indem sie den Betroffenen daran hindern, sich während bestimmter Zeiten an bestimmten Orten aufzuhalten. Dies kann im Einzelfall dazu führen, dass eine Person Gebiete nicht betreten darf, die sie ohne Zusammenhang mit einer Sportveranstaltung für andere Aktivitäten wie Antritt einer Reise, Einkäufe, Teilnahme an einer kulturellen oder politischen Veranstaltung oder den Besuch einer Schule aufsuchen möchte. Damit können neben der persönlichen Freiheit auch andere Grundrechte betroffen sein (BGE 137 I 31 E. 6.1 S. 44 f.; Axel Tschentscher, Grundrechte des Persönlichkeitsschutzes, in: ZBJV 147/2011 S. 774 ff. und 786 f.). Solchen auf den Einzelfall bezogenen Beeinträchtigungen kann und muss im Rahmen der Anordnung und des Vollzugs eines konkreten Rayonverbots Rechnung getragen werden (BGE 137 I 31 E. 6.6 S. 48 f.).

11.2. Die in Art. 4 Abs. 2 des geänderten Konkordats vorgesehenen Verschärfungen der Rayonverbote betreffen den zeitlichen und den örtlichen Geltungsbereich: Neu sollen die Rayonverbote auf eine Mindestdauer von einem Jahr und eine Maximaldauer von drei Jahren ausgesprochen werden können. Zudem kann die in einem Kanton zuständige Behörde neu Rayonverbote in der ganzen Schweiz festlegen. Diese Neuerungen sind insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit (E. 9.2.2 hiervor) näher zu untersuchen.

11.2.1. Die KKJPD begründet die neue Minimaldauer des Rayonverbots von einem Jahr damit, dass die Dauer des Rayonverbots jenem der Stadionverbote angeglichen werden solle und neu für eine Dauer von einem bis zu drei Jahren verfügt werden könne. Damit werde eine höhere präventive Wirkung erzielt und dem Kaskadensystem der Massnahmen Rechnung getragen. Es sei stossend, dass das mildeste Mittel des Stadionverbots, das durch die Klubs und Verbände angeordnet werde, für ein bis drei Jahre verhängt werden könne, während die nächstschwerere Sanktion des Rayonverbots heute eine Höchstdauer von einem Jahr aufweise.

11.2.2. Das Ziel des Rayonverbots ist wie erwähnt die Vorbeugung gegen gewalttätiges Verhalten im Sinne von Art. 2 des geänderten Konkordats (E. 5 und 6 hiervor). Dazu gehören im Anwendungsbereich des Konkordats

nicht nur schwere Formen von Gewalt, sondern auch weniger schwerwiegende Übertretungen wie zum Beispiel Tätlichkeiten, die neu in den nicht abschliessenden Katalog von Art. 2 des Konkordats aufgenommen wurden. Nach Art. 4 Abs. 1 des Konkordats kann gegenüber einer Person, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt hat, ein Rayonverbot ausgesprochen werden. Grundsätzlich ist es somit nicht ausgeschlossen, ein Rayonverbot zur Verhinderung von Übertretungen zu verfügen, welche als gewalttätiges Verhalten im Sinne von Art. 2 des Konkordats zu qualifizieren sind. Es ist vor diesem Hintergrund nicht ersichtlich, dass in jedem Fall der mit dem Rayonverbot angestrebten Gewaltprävention eine Mindestdauer von einem Jahr erforderlich sein soll und dies die mildeste Massnahme im Sinne des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit darstellen soll. Die Einführung einer Mindestdauer von einem Jahr verunmöglicht den rechtsanwendenden Behörden, ein grundsätzlich
angezeigtes Rayonverbot in denjenigen Fällen anzuordnen, in welchen nur ein kürzeres Rayonverbot mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip vereinbar wäre. Dies bestätigt die KKJPD indirekt, indem sie ausführt, dass die Rayonverbote als Kann-Bestimmungen ausgestaltet seien und nur dann ausgesprochen werden dürften, wenn es um ein Verhalten gehe, das der einjährigen Mindestdauer des Rayonverbots angemessen sei.

Eine solche Regelung hält vor dem Verhältnismässigkeitsprinzip nicht stand, da die Minimaldauer von einem Jahr verhindert, dass die Massnahme an das in jedem Einzelfall Notwendige und Zumutbare angepasst werden kann. Auf die Minimaldauer des Rayonverbots von einem Jahr ist somit zu verzichten. Zu keinem anderen Ergebnis führt der Hinweis der KKJPD, die Klubs und Verbände würden das mildere Mittel des Stadionverbots für ein bis drei Jahre verhängen. Beim Stadionverbot handelt es sich um eine privatrechtliche Massnahme des Stadionbetreibers gegenüber einem Besucher im Rahmen der Vertragsfreiheit. Auch wenn damit die Verhinderung von gewalttätigem Verhalten im Stadion und damit teilweise dasselbe Ziel wie mit dem verwaltungsrechtlichen Rayonverbot angestrebt wird, muss das Rayonverbot nicht zwingend für dieselbe Dauer wie ein Stadionverbot gelten. Das Rayonverbot ist eine eigenständige staatliche Massnahme, deren Dauer von den zuständigen staatlichen Behörden in pflichtgemässer Wahrnehmung ihrer Kompetenzen festzulegen ist. An eine nach privatrechtlichen Gesichtspunkten festgelegte Mindestdauer eines Stadionverbots sind die staatlichen Behörden bei der Handhabung des Verhältnismässigkeitsprinzips keineswegs gebunden.

Dasselbe gilt für die Maximaldauer, die für das Rayonverbot auf drei Jahre festgelegt wurde. Eine solche Dauer erscheint namentlich vor dem Hintergrund, dass Rayonverbote neu Rayons in der ganzen Schweiz umfassen können, als sehr lang. Es dürfte jedoch nicht geradezu ausgeschlossen sein, dass ein dreijähriges Rayonverbot bei einschlägig bekannten Personen notwendig und verhältnismässig sein kann, um der Gewalt bei Sportveranstaltungen wirksam vorzubeugen. Es ist Sache der zuständigen kantonalen Behörden, bei denen es sich entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführer nicht um Laien, sondern um geschulte staatliche Behörden handelt, die neue Regelung in Bezug auf die Dauer des Rayonverbots verfassungskonform anzuwenden. Diese Behörden werden auch zu berücksichtigen haben, dass Rayonverbote neu Rayons in der ganzen Schweiz umfassen können (Art. 4 Abs. 2 Satz 2 des geänderten Konkordats), wobei sich diese neue Regelung wegen der kantonalen Polizeihoheit nur auf diejenigen Kantone beziehen kann, die dem geänderten Konkordat beigetreten sind. Die Ausdehnung auf Rayons in der ganzen Schweiz verstärkt grundsätzlich die präventive Wirkung gegen Gewalttaten an Sportveranstaltungen und zugleich die Intensität des Eingriffs in die
Bewegungsfreiheit der Betroffenen. Dies kann je nach den konkreten Umständen unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit die zulässige Dauer der Massnahme beeinflussen. Jedenfalls sind die zuständigen staatlichen Behörden bei der Anordnung eines konkreten Rayonverbots in zeitlicher und in räumlicher Hinsicht zur Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips verpflichtet.

11.2.3. In Bezug auf die in Art. 4 Abs. 2 Satz 1 des geänderten Konkordats geregelte Dauer des Rayonverbots ergibt sich, dass die darin festgelegte Mindestdauer von einem Jahr aufzuheben ist. Die Wörter "von einem" sind zu streichen. Damit lautet Art. 4 Abs. 2 Satz 1 des geänderten Konkordats neu: "Das Rayonverbot wird für eine Dauer bis zu drei Jahren verfügt." Auf diese Weise wird auf die Festlegung einer Minimaldauer des Rayonverbots verzichtet, was bei der Rechtsanwendung in jedem Fall die Anordnung einer mit dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz vereinbaren Dauer dieser Massnahme erlaubt.

11.3.

11.3.1. Die Beschwerdeführer kritisieren weiter die Regelung von Art. 5 Abs. 1 des geänderten Konkordats, wonach der Anordnung eines Rayonverbots Angaben beizufügen sind, die es der betroffenen Person erlauben, genaue Kenntnis über die vom Verbot erfassten Rayons zu erhalten. Damit bringe die Bestimmung zum Ausdruck, dass eine auf sie gestützte Verfügung selbst keine Angaben erhalten müsse, an denen der Betroffene den zeitlichen und räumlichen Geltungsbereich aller für ihn angeordneten Rayonverbote ablesen könne. Der Bericht der KKJPD halte dazu fest, es sei "nicht praktikabel, einer Person mit Rayonverbot zusammen mit der Verfügung Pläne für alle Rayons in der Schweiz auszuhändigen" (Bericht KKJPD S. 25). Aus diesem Grund werde "für die ganze Schweiz eine Internetseite eingerichtet, auf der sich die Betroffenen über den Umfang des jeweils untersagten Rayons informieren könnten. Die Homepage sei in der Verfügung anzugeben und den Betroffenen bei einer bezeichneten Behörde Gelegenheit zu geben, die Einträge einzusehen" (Bericht KKJPD S. 25 f.). Den Lösungsansatz der KKJPD bezeichnen die Beschwerdeführer als weltfremd. Würden einem Betroffenen Rayonverbote etwa für mehrere Spielorte von Klubs der Super und der Challenge League auferlegt, bedeute dies, dass er sich zu verschiedensten Spielzeiten an zahlreichen Orten in der Schweiz nicht aufhalten dürfe. Dass er sich auf einer Website ständig informiere, wo er sich zu einem konkreten Zeitpunkt nicht aufhalten dürfe, könne von ihm nicht verlangt werden. Die Verfügung müsse sämtliche Informationen enthalten, damit er sein Verhalten entsprechend einrichten könne. Die geänderte Bestimmung schränke die Bewegungsfreiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) der Betroffenen nicht nur in einer chaotischen und damit in unzumutbaren Weise ein (Art. 36 Abs. 3 BV), sondern widerspreche auch den Anforderungen des allgemeinen Verwaltungsrechts an den zwingenden Inhalt einer Verfügung (vgl. Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 29 Rz. 16).

11.3.2. Die KKJPD hält den Beschwerdeführern entgegen, dass Fussballfans regelmässig wüssten, wo und wann ihre Mannschaft spiele. Es sei zudem ein Leichtes, sich einen Spielplan zu beschaffen und bei Zweifeln über den genauen Geltungsbereich des Rayons die Webseite von fedpol zu konsultieren und den Rayon am Spielort sowie (bei Auswärtsspielen) zusätzlich am Abfahrtsort der Gästefans zu eruieren. Wer keinen Zugang zum Internet habe, könne die Rayons bei der verfügenden Behörde einsehen, die bei Unklarheiten auch den Umfang des Rayons an einem bestimmten Tag zu erläutern habe. Die KKJPD werde in Zusammenarbeit mit den Kantonen ein konformes Verfahren definieren und sicherstellen, dass die Verfahrensrechte der Betroffenen gewährleistet seien. Sollte im Einzelfall keine ordnungsgemässe Eröffnung eines Rayonverbots erfolgen, wäre die entsprechende Verfügung anzufechten, nicht die Bestimmung im Konkordat. Der Geltungsbereich der Massnahme erweise sich damit als grundrechtskonform.

11.3.3. Mit den Präzisierungen der KKJPD kann den Einwänden der Beschwerdeführer Rechnung getragen werden. Es ist Sache der rechtsanwendenden Behörden, dem Betroffenen das Rayonverbot so zu eröffnen, dass er über die zum Verständnis der Verfügung notwendigen Informationen verfügt. Dabei ist das Dispositiv einer Verfügung so zu deuten, wie es vom Adressaten in guten Treuen verstanden werden konnte und musste (Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O. § 29 Rz. 16 mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung). Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des geänderten Konkordats stellt sicher, dass der Verfügung die Angaben beigefügt werden, "die es der betroffenen Person erlauben, genaue Kenntnis über die vom Verbot erfassten Rayons zu erhalten". Diese Bestimmung ist hinreichend klar und detailliert. Sie kann jedenfalls verfassungskonform angewendet werden, weshalb auf die Kritik der Beschwerdeführer im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle nicht weiter einzugehen ist.

12.

12.1. Die Meldeauflage nach Art. 6 des geänderten Konkordats stellt grundsätzlich einen stärkeren Eingriff in die Grundrechte, namentlich die Bewegungsfreiheit, dar als das Rayonverbot (BGE 137 I 31 E. 7.5.2 S. 53). Mit der Meldepflicht soll sichergestellt werden, dass die betroffenen Personen sich vor, während und nach bestimmten Sportveranstaltungen nicht am Austragungsort aufhalten. Die Beschwerdeführer machen geltend, an Tagen mit Meldepflicht werde der Tagesablauf durch die Pflicht zum persönlichen Erscheinen vor der zuständigen Behörde wesentlich mitbestimmt. Über allfällige Ortsabwesenheiten im Zeitpunkt einer Meldepflicht sei die betreffende Behörde zu informieren (Art. 7 Abs. 2 des geänderten Konkordats). Im Ergebnis bewirke dies

eine weitgehende Kontrolle der Behörden über den jeweiligen Aufenthaltsort der betreffenden Person, d.h. auch über Ferien- oder berufliche Abwesenheiten, Anstalts- oder Spitalaufenthalte etc. Damit einher gehe auch ein - mitunter massiver - Eingriff in das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung (Art. 10 Abs. 2 und Art. 13 BV). Die Massnahme isoliere zudem den Betroffenen von der ihm besonders wichtigen Fangemeinschaft. Weiter sei die Bestimmung zu wenig klar, weil sie nicht
spezifiziere, zu welchen Zeiten sich die Betroffenen bei der zuständigen Behörde zu melden hätten. Der Wortlaut der Bestimmung liesse es sogar zu, einen Betroffenen täglich zu einer bestimmten Tageszeit bei einer bestimmten Amtsstelle erscheinen zu lassen. Damit eine verfassungs- und konventionskonforme Handhabung in der Praxis sichergestellt werden könne, seien einschränkende Vorgaben zur Auslegung der Bestimmung unverzichtbar. Die Geltung der Bestimmung sei etwa auf die 46 Tage mit Spielaustragungen abschliessend zu enumerierender Klubs zu beschränken und die Tageszeiten und Meldeorte seien so festzulegen, dass der Betroffene möglichst ungehindert seinen beruflichen und privaten Tätigkeiten nachgehen könne.

12.2. Die Meldeauflage verpflichtet die betroffene Person, sich bei der zuständigen Amtsstelle zu der Zeit persönlich zu melden, in der ein Spiel der Mannschaft stattfindet, der sie sich verbunden fühlt. Das Bundesgericht hat diese bereits im bisherigen Konkordat enthaltene Massnahme unter dem Aspekt der Verfassungskonformität geprüft und im Rahmen des kaskadenartigen Konzepts des Konkordats als verfassungskonform eingestuft (BGE 137 I 31 E. 6 S. 44 ff.). Mit dem hier umstrittenen revidierten Konkordat wurden die Voraussetzungen für das Verfügen einer Meldeauflage geändert. Neu soll die Meldeauflage bei Gewalt gegen Personen, schwerer Sachbeschädigung und beim Einsetzen von pyrotechnischen Gegenständen zur Gefährdung oder Schädigung Dritter auch direkt angeordnet werden können (Art. 6 Abs. 1 lit. c des geänderten Konkordats). Damit lassen sich gewalttätige Personen deutlich wirksamer vom Umfeld der Spiele fernhalten als mit Rayonverboten. Das Bundesamt für Justiz hat gegenüber der KKJPD in einem Kurzgutachten vom 12. August 2011 zu den Voraussetzungen für das Verfügen einer Meldeauflage nach den Art. 6 und 7 des Konkordats Stellung genommen. Es kommt darin zum Schluss, eine Senkung der Voraussetzungen zur Auferlegung einer
Meldeauflage sei möglich, wenn dafür eine neue gesetzliche Grundlage im formellen Sinn geschaffen werde, die Massnahme geeignet, notwendig und verhältnismässig sei, und das Kaskadensystem des Konkordats beibehalten werde.

12.2.1. Die erforderliche gesetzliche Grundlage im formellen Sinn wird mit der vorliegenden Konkordatsänderung geschaffen. Die Anordnung einer Meldeauflage unterliegt in jedem Fall dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Dafür ist im Rahmen der Rechtsanwendung im Einzelfall zu sorgen. Eine dem Verhältnismässigkeitsprinzip entsprechende Handhabung der Meldeauflage erscheint gestützt auf die Bestimmungen des geänderten Konkordats grundsätzlich möglich. Das Kaskadensystem wird dadurch beibehalten, dass für weniger schwerwiegende Gewaltakte bei einer Person, die zum ersten Mal durch gewalttätiges Verhalten auffällt, nach wie vor ein Rayonverbot als mildeste Massnahme ausgesprochen wird. Bei schwerwiegenden Gewalttaten darf aber in Zukunft im Interesse einer wirksamen Gewaltprävention wegen der erkennbaren Gewaltbereitschaft der betroffenen Person direkt eine Meldeauflage angeordnet werden.

12.2.2. Nach dem Bericht vom 2. Februar 2012 der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren zur Änderung des Konkordats wird bei Sachbeschädigungen nach Artikel 144 Abs. 1 StGB, die ein Antragsdelikt darstellen, und beim Mitführen oder Verwenden von Waffen, Sprengmitteln, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 des Konkordats, die bei einer sorgfältigen Verwendung nicht mit einer erhöhten Gefährdung oder einer Schädigung von Personen verbunden sind (zum Beispiel das blosse Abbrennen einer Handlichtfackel), ein Rayonverbot als für die Gewaltprävention ausreichend erachtet. Dasselbe soll bei Tätlichkeiten im Sinne von Art. 126 Abs. 1 StGB gelten. Gewalttätigkeiten gegen Personen im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. a und c-i des geänderten Konkordats (mit Ausnahme von Tätlichkeiten) oder das Verwenden von Waffen, Sprengstoff, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen mit der Absicht oder unter Inkaufnahme einer Gefährdung Dritter (zum Beispiel das Werfen pyrotechnischer Gegenstände) sollen hingegen zur wirksamen Gewaltprävention eine Meldeauflage erfordern. Dasselbe soll neu auch für Personen gelten, die wiederholt mit Gewalttaten auffallen (Art. 6 Abs. 1 lit. d
des geänderten Konkordats) sowie bei einer qualifizierten Sachbeschädigung nach Art. 144 Abs. 2 und 3 StGB, die im Rahmen einer öffentlichen Zusammenrottung begangen wird und/oder einen grossen Schaden zur Fol-

ge hat. Inwiefern eine solche differenzierte Anwendung der beanstandeten Konkordatsbestimmungen mit den verfassungsmässigen Rechten der Beschwerdeführer nicht vereinbar sein soll, ist nicht ersichtlich.

12.3. Schliesslich beanstanden die Beschwerdeführer, dass nach Art. 7 Abs. 4 des geänderten Konkordats die Dauer der Meldeauflage verdoppelt werden soll, wenn der Betroffene seine Pflichten gemäss Art. 7 Abs. 2 des Konkordats ohne entschuldbare Gründe verletzt. Art. 7 Abs. 2 des Konkordats verpflichtet die meldepflichtige Person, die Meldestelle unverzüglich und unter Bekanntgabe des Aufenthaltsortes zu informieren, wenn sie sich aus wichtigen und belegbaren Gründen nicht nach Art. 6 Abs. 2 des geänderten Konkordats bei der zuständigen Stelle (Meldestelle) melden kann. Nach Auffassung der Beschwerdeführer wird der Interpretationsspielraum des Rechtsanwenders mit der generalklauselartigen Formulierung "wichtige Gründe" äusserst weit gefasst, was die Berechenbarkeit der Folgen für den Normadressaten reduziere und eine rechtsgleiche und willkürfreie Rechtsanwendung erschwere. Dies in einem Bereich, in dem der Betroffene starke Beeinträchtigungen seiner Freiheit zu gewärtigen habe. Unklar sei auch, welche Gründe als wichtige Gründe akzeptiert würden. Verhaltensweisen, die man missbilligen möge, die den Zweck der Gewaltprävention aber in keiner Weise tangierten (wie z.B. Verschlafen, Ausnüchterung eines Rausches etc.), würden kaum als wichtige Entschuldigungsgründe akzeptiert. Da bei Fehlen entschuldbarer Gründe die Meldeauflage zwingend zu verdoppeln sei, wirke sich die Massnahme in solchen Situationen faktisch als Instrument zur Disziplinierung und mehrjährigen Überwachung des Bürgers aus und nicht als Mittel der Gewaltprävention.

12.3.1. Nach dem Kaskadensystem des Konkordats steht die Massnahme der Meldeauflage in Bezug auf die Eingriffsintensität in die Grundrechte zwischen dem milderen Rayonverbot und dem als "ultima ratio" konzipierten Polizeigewahrsam im Sinne von Art. 8 f. des Konkordats (BGE 137 I 31 E. 7.5.2 E. 53). Die Androhung der Verdoppelung der Dauer der Meldeauflage nach Art. 7 Abs. 4 des geänderten Konkordats stellt im Vergleich zur Massnahme des Polizeigewahrsams ein milderes Mittel zur Durchsetzung der Meldeauflage im Interesse der Gewaltprävention dar. Indessen wird damit je nach den Umständen faktisch auch ein allenfalls bestehendes Rayonverbot verlängert, was bei der Prüfung der Verlängerung der Meldeauflage mitzuberücksichtigen ist.

12.3.2. Unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit ist zweifelhaft, ob eine Verdoppelung der Dauer der Meldeauflage im jeweiligen Einzelfall die mildeste zielführende Massnahme ist. Art. 7 Abs. 4 des geänderten Konkordats lässt den rechtsanwendenden Behörden in Bezug auf die Dauer der Verlängerung der Meldeauflage keinen Spielraum. Damit ist die zuständige Behörde verpflichtet, die Dauer der Meldeauflage zu verdoppeln, wenn diese Auflage ohne entschuldbare Gründe verletzt wird. Mit einer derart starren Regelung kann im Einzelfall den konkreten Umständen nicht in der nach dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz erforderlichen Weise Rechnung getragen werden. Der zuständigen Behörde wird verunmöglicht, bei der Prüfung der Folgen einer ohne entschuldbare Gründe erfolgten Verletzung der Meldeauflage die mildeste zielführende Massnahme zu ergreifen.

Diesem Mangel kann nicht dadurch begegnet werden, dass die Behörden nach den Ausführungen der KKJPD geneigt sind, auch Gründe wie ein Verschlafen als entschuldbar zu bewerten. Der KKJPD ist zwar darin zuzustimmen, dass eine schwere Verletzung der Meldeauflage, die zur Verdoppelung der Dauer führen kann, nach dem Sinn und Zweck der Massnahme dann anzunehmen sein wird, wenn sich die betreffende Person der Meldeauflage willentlich entzieht, um sich ins Umfeld der Sportveranstaltung zu begeben. Das ändert aber nichts daran, dass nach dem klaren Wortlaut von Art. 7 Abs. 4 des geänderten Konkordats die Verdoppelung der Dauer der Meldeauflage zwingend ist, wenn keine entschuldbaren Gründe nach Art. 7 Abs. 2 des Konkordats vorliegen. Dieser Automatismus lässt keinen Raum für die Anordnung einer Massnahme, die den jeweiligen Einzelfall angemessen berücksichtigt und das Verhältnismässigkeitsprinzip zur Geltung bringt. Art. 7 Abs. 4 des geänderten Konkordats ist deshalb aufzuheben.

Das bedeutet indessen nicht, dass die Behörde im Interesse der Gewaltprävention keine verschärften Massnahmen gegen Personen ergreifen kann, die eine Meldeauflage ohne entschuldbare Gründe verletzen. So können bei einem Verstoss gegen eine Meldeauflage nach dem kaskadenartigen Konzept des Konkordats die Voraussetzungen für einen Polizeigewahrsam nach Art. 8 f. des Konkordats erfüllt sein (vgl. BGE 137 I 31 E. 7.5 S. 52 ff.). Denkbar ist aber auch, dass angesichts der Nichtbeachtung einer Meldeauflage Umstände vorliegen, die

im Rahmen von Art. 6 Abs. 1 des geänderten Konkordats im Interesse der Gewaltprävention den Erlass einer neuen Verfügung mit einer längeren Dauer der Meldeauflage rechtfertigen. Die Behörden haben die Anordnung solcher Verschärfungen im jeweiligen Einzelfall nach Massgabe des Verhältnismässigkeitsprinzips zu prüfen.

13.
Weitere Bundesrechtsverletzungen durch das angefochtene Konkordat sind mangels hinreichend substanziierter Rügen der Beschwerdeführer nicht ersichtlich (vgl. E. 2.4 hiervor). Die Beschwerde erweist sich zusammenfassend in zwei Punkten als begründet und im Übrigen als unbegründet. Mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht vereinbar sind die Einführung einer Mindestdauer von einem Jahr für das Rayonverbot in Art. 4 Abs. 2 des geänderten Konkordats (E. 11.2.3 hiervor) sowie die zwingende Verdoppelung der Dauer der Meldeauflage bei deren Verletzung ohne entschuldbare Gründe (Art. 7 Abs. 4 des geänderten Konkordats; E. 12.3.2 hiervor). Die genannten Bestimmungen des geänderten Konkordats sind insoweit in teilweiser Gutheissung der Beschwerden aufzuheben (E. 2.2 hiervor). In diesem Umfang sind auch das Beitrittsdekret des Kantons Luzern vom 5. November 2012 und der Beschluss des Grossen Rats des Kantons Aargau vom 20. November 2012 aufzuheben. Im Übrigen sind die Beschwerden abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Dem Ausgang des bundesgerichtlichen Verfahrens entsprechend ist ein Teil der Gerichtskosten den teilweise unterliegenden Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Die Kantone Aargau und Luzern sind zu verpflichten, den Beschwerdeführern im Umfang ihres Obsiegens eine reduzierte Parteientschädigung zu bezahlen (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die bundesgerichtlichen Verfahren 1C 176/2013 und 1C 684/2013 werden vereinigt.

2.
Die Beschwerden werden teilweise gutgeheissen.

Art. 4 Abs. 2 Satz 1 der Änderung vom 2. Februar 2012 des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 wird insoweit aufgehoben, als darin für das Rayonverbot eine Minimaldauer von einem Jahr festgelegt wird. Die Wörter "von einem" in Art. 4 Abs. 2 Satz 1 des geänderten Konkordats werden gestrichen. Die Bestimmung lautet neu: "Das Rayonverbot wird für eine Dauer bis zu drei Jahren verfügt."

Art. 7 Abs. 4 der Änderung vom 2. Februar 2012 des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 wird aufgehoben.

Soweit die Änderung vom 2. Februar 2012 des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 aufgehoben wird, werden auch das Dekret des Kantonsrats Luzern vom 5. November 2012 über den Beitritt des Kantons Luzern und der Beschluss des Grossen Rats des Kantons Aargau vom 20. November 2012 aufgehoben.

Im Übrigen werden die Beschwerden abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

3.
Die Gerichtskosten werden den Beschwerdeführern im Verfahren 1C 176/2013 im Umfang von Fr. 1'500.– und den Beschwerdeführern im Verfahren 1C 684/2013 ebenfalls im Umfang von Fr. 1'500.– auferlegt.

4.
Der Kanton Luzern hat den Beschwerdeführern im Verfahren 1C 176/2013 eine reduzierte Parteientschädigung von Fr. 1'500.– zu bezahlen.

5.
Der Kanton Aargau hat den Beschwerdeführern im Verfahren 1C 684/2013 eine reduzierte Parteientschädigung von Fr. 1'500.– zu bezahlen.

6. Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Kantonsrat und dem Regierungsrat des Kantons Luzern, dem Grossen Rat und dem Regierungsrat des Kantons Aargau sowie der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 7. Januar 2014

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Haag