



Urteil vom 27. Mai 2009

Besetzung Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Beat Walther, Christian Haidlauf, Markus Clausen, Roland Hofmann, Gerichtsschreiber Maurizio Greppi

Parteien

- 1. Verein Referendum BWIS**, Postfach, 4002 Basel, Beschwerdeführer, vertreten durch Xxx Yyy, 4102 Binningen
- Xxx Yyy, 4102 Binningen, Beschwerdeführer

gegen

Landrat des Kantons Basel-Landschaft, Landeskanzlei, Regierungsgebäude, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal, Beschwerdegegner, vertreten durch Rechtsdienst des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft, Regierungsgebäude, Rathausstrasse 2, Postfach, 4410 Liestal

Betreff Dekret zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Dekret BWIS) vom 11. September 2008 (Verfassungsgerichtsbeschwerde)

A. Am 24. März 2006 beschloss die Schweizerische Bundesversammlung das Bundesgesetz betreffend Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) durch einen neuen Abschnitt 5a zu ergänzen. Diese Ergänzung ist am 1. Januar 2007 in Kraft getreten. Mit demselben Datum wurde die entsprechende Verordnung zum genannten Bundesgesetz

(WWIS) durch Beschluss des Bundesrats vom 30. August 2006 ergänzt. Sowohl im Bundesgesetz als auch in der daraus abgeleiteten Verordnung wurden neu Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen geregelt. Es wurden diverse neue Massnahmen eingeführt, welche in Zusammenhang mit Sportveranstaltungen zur Anwendung gelangen können. So wurden ein Rayonverbot, eine Ausreisebeschränkung, eine Meldeauflage und als einschneidendste Massnahme ein Polizeigewahrsam neu gesetzlich geregelt.

B. In Art. 24b Abs. 5 BWIS wird in Zusammenhang mit dem Polizeigewahrsam festgehalten, dass die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzugs auf Antrag der betroffenen Person gerichtlich überprüft wird. Die Kantone werden in Art. 24h verpflichtet, zuständige Behörden zu bezeichnen. Am 18. Januar 2007 veröffentlichte der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft die Verordnung über die Zuständigkeit zum Vollzug der Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. In dieser war geregelt, dass auf Antrag die Rechtmässigkeit des Polizeigewahrsams durch das Statthalteramt richterlich überprüft wird.

C. Mit Urteil vom 15. August 2007 hob das Kantonsgericht auf Beschwerde des Vereins Referendum BWIS und Xxx Yyy hin § 4 Abs. 2 und § 4 Abs. 3 lit. b der genannten Verordnung auf, weil die festgelegte Zuständigkeit der Statthalterämter zur Überprüfung von Verwaltungsmassnahmen nicht im Einklang mit der Kantonsverfassung stand. Die Beschwerde von Xxx Yyy an das Bundesgericht mit dem Antrag auf vollständige Aufhebung der Verordnung wies das Bundesgericht mit Urteil vom 31. März 2008 ab.

D. Am 11. September 2008 hat der Landrat mit dem Dekret BWIS die Zuständigkeit zur Überprüfung des Polizeigewahrsams gemäss BWIS dem Präsidium der Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Kantonsgerichts zugewiesen. Mit Eingabe vom 1. Oktober 2008 erhoben der Verein Referendum BWIS und Xxx Yyy Verfassungsbeschwerde beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, mit dem Antrag, das Dekret BWIS sei unter o/e-Kostenfolge ersatzlos aufzuheben. In Ihrer Beschwerdebegründung vom 3. November 2008 führten sie zusammengefasst aus, dass es sich bei der Zuständigkeit eines Richters zur Überprüfung des Polizeigewahrsams gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts um eine wichtige Bestimmung handle, die sowohl nach Bundesverfassung wie auch nach Kantonsverfassung zwingend auf Gesetzesstufe geregelt werden müsse. Ferner machten sie zur Begründung ihrer Beschwerde geltend, dass die Überprüfung des Polizeigewahrsams innert 24 Stunden durch Gerichte nicht durchführbar sei, da diese über keine entsprechende Pikettorganisation verfügen würden. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft beantragte in seiner Vernehmlassung vom 29. Januar 2009 die Abweisung der Beschwerde und führte zur Begründung aus, dass der Landrat die Zuständigkeit des Präsidiums der Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Kantonsgerichts für die richterliche Überprüfung des Polizeigewahrsams gemäss BWIS nicht zwingend in einem Gesetz regeln müsse. Das Gerichtsorganisationsgesetz lasse es zu, dass

der Landrat in Form eines Dekrets die für den Vollzug neuer Bundesgesetze notwendigen richterlichen Behörden des Kantons bezeichnen könne.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung**:

1. Vorweg ist zu prüfen, ob der Verein (Beschwerdeführer 1) und die Privatperson (Beschwerdeführer 2) befugt sind, Beschwerde gegen das Dekret BWIS beim Kantonsgericht zu erheben.

1.1 Die Beschwerdebefugnis umschreibt die Berechtigung eines Rechtssubjekts oder einer Behörde, ein bestimmtes Rechtsmittel ergreifen zu können. Sie stellt eine reine Verfahrensvoraussetzung, keine materiellrechtliche Frage dar (vgl. RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel 1996, Rz. 1010 ff.). Das Gericht hat vor der materiellrechtlichen Beurteilung der Streitsache laut § 16 Abs. 2 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 von Amtes wegen zu prüfen, ob die Voraussetzungen für das Eintreten auf eine Beschwerde erfüllt sind.

1.2 Vorliegend ist ein Dekret des Landrats angefochten. Dieses bildet gemäss § 27 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 VPO ein Anfechtungsobjekt der Beschwerde gegen Erlasse. Die zehntägige Beschwerdefrist gemäss § 29 VPO ist unbestrittenermassen eingehalten. Ohne weiteres zu bejahen ist auch die Beschwerdelegitimation der Beschwerde führenden Privatperson (Beschwerdeführer 2). Gemäss § 28 Abs. 1 lit. a VPO ist jede Person, auf die der angefochtene Erlass künftig einmal angewendet werden könnte, zur Beschwerdeerhebung befugt. Der Beschwerdeführer 2 ist in Binningen wohnhaft, womit das angefochtene Dekret ohne weiteres auf ihn Anwendung finden könnte.

1.3 Der Beschwerdeführer 1 ist hingegen ein Verein, welcher nach den Art. 60 ff. ZGB privatrechtlich organisiert ist. Nach den Statuten bezweckt der Verein das Inkrafttreten der Änderung des BWIS zu verhindern (Art. 2 Abs. 1 der Vereinsstatuten). Eine ideelle Verbandsbeschwerde liegt nicht vor, da sie in den anzuwendenden VPO-Bestimmungen nicht vorgesehen ist und auch sonst keine besondere Vorschrift sie zulässt. Die ideelle Verbandsbeschwerde ist nur zulässig, sofern sie in einem Gesetz ausdrücklich vorgesehen ist (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2006, Rz. 1790 und 1958). Damit ist der Beschwerdeführer 1 unter dem Titel der ideellen Verbandsbeschwerde nicht beschwerdelegitimiert.

1.4 Im Rahmen der verwaltungsrechtlichen Beschwerde ist ausserdem die sogenannte "egoistische Verbandsbeschwerde" grundsätzlich zulässig (Entscheid des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 6. August 2003, 810 02 417).

Bei der egoistischen Verbandsbeschwerde ist ein Verband zur Beschwerde legitimiert, falls er gemäss seinen Statuten zur Wahrung der betroffenen Mitgliederinteressen berufen ist, falls die Interessen der Mehrheit oder zumindest einer grossen Anzahl der Mitglieder betroffen sind und die betroffenen Mitglieder selbst zur Beschwerde legitimiert sind (vgl. hierzu ISABELLE HÄNER, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000, S. 361 ff. sowie ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, S. 202 f.; kritisch zum Begriff "egoistische" Verbandsbeschwerde RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel/Frankfurt a.M. 1996, Rz 1280). Ob in Beschwerdeverfahren gegen Erlasse die sogenannte egoistische Verbandsbeschwerde ebenfalls grundsätzlich zugelassen werden soll, kann vorliegend offen gelassen werden, da dieser Legitimationstitel im konkret zu beurteilenden Fall schon deshalb nicht weiter zu prüfen ist, weil die einzelnen Mitglieder des Vereins – es könnte sich beispielsweise auch um juristische Personen handeln – und ihre Wohnorte nicht bekannt sind. Demzufolge kann nicht geprüft werden, ob die einzelnen Mitglieder betroffen sind und selbst zur Beschwerde legitimiert wären. Auf die Beschwerde des Beschwerdeführers 1 ist deshalb nicht einzutreten.

1.5 Wie oben ausgeführt (vgl. Ziff. 1.2), ist auf die vom Beschwerdeführer 2 im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde einzutreten. Beschwerden betreffend Verfassungsmässigkeit von Erlassen beurteilt das Kantonsgericht gemäss § 25 lit. a VPO als Verfassungsgericht.

2. Gestützt auf § 30 Abs. 2 VPO kann das Verfassungsgericht den angefochtenen Erlass nur auf seine Verfassungsmässigkeit hin prüfen. Im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle ist es nicht befugt, den angefochtenen Erlass auf seine Übereinstimmung mit Normen unterhalb der Verfassungsstufe zu prüfen. Es kann einen Erlass nur aufheben, wenn und soweit er Bestimmungen enthält, die inhaltlich gegen verfassungsmässige Rechte verstossen und ordnungsgemäss mit entsprechenden Rügen angefochten worden sind.

3. Der Beschwerdeführer 2 bringt vor, dass der Landrat die richterliche Überprüfung des Polizeigewahrsams zwingend auf Gesetzesstufe regeln müsse.

3.1 Gemäss Art. 24e Abs. 1 BWIS kann gegen eine Person der Polizeigewahrsam verfügt werden, wenn konkrete und aktuelle Hinweise dafür vorliegen, dass sie sich anlässlich einer nationalen oder internationalen Sportveranstaltung an schwerwiegenden Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligen wird (lit. a) und wenn dies die einzige Möglichkeit ist, sie an Gewalttätigkeiten zu hindern (lit. b). Die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzugs ist auf Antrag der betroffenen Person richterlich zu überprüfen (Art. 24e Abs. 5). Das Dekret zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Dekret BWIS) vom 11. September 2008 hält fest, dass für die richterliche Überprüfung der Recht-

mässigkeit des Polizeigewahrsams gemäss Artikel 24e Absatz 5 BWIS sowie Artikel 21g Absatz 4 VWIS das Präsidium der Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Kantonsgerichts zuständig ist.

3.2 Gemäss Art. 30 Abs. 1 BV hat jede Person, deren Sache in einem gerichtlichen Verfahren beurteilt werden muss, Anspruch auf ein durch Gesetz geschaffenes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht. Die Bundesverfassung schreibt damit die Garantie des gesetzlichen Richters fest. Der Bürger besitzt einen individuellen Anspruch darauf, dass die Gerichtsorganisation und die Richterbestellung durch allgemeinverbindliche Rechtssätze, das heisst generell-abstrakt, determiniert werden (RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS, a.a.O., N 142 f.). Art 30 Abs. 1 BV verlangt, dass die Grundzüge der Zuständigkeiten, Kompetenzen und der Organisation eines Gerichts in einem formellen Gesetz generell-abstrakt normiert werden (JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, Bern 2008, 4. Auflage, S. 933).

3.3 § 87 Abs. 1 KV verlangt ebenfalls, dass die Grundzüge der Organisation sowie Zuständigkeit und Verfahren der kantonalen Gerichte durch das Gesetz geregelt werden. Mit dieser Verfassungsbestimmung wird die allgemeine Norm von § 63 Abs. 1 KV konkretisiert, wonach der Landrat „...alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in der Form des Gesetzes...“ erlassen muss. Die Kantonsverfassung bestimmt damit den Anspruch auf den verfassungsmässigen Richter auch dahingehend, dass die diesbezüglichen Bestimmungen weitgehend in einem Gesetz im formellen Sinne enthalten sein müssen.

3.4 § 87 Abs. 1 KV verlangte noch vor der Teilrevision vom 22. Februar 2002, welche am 1. April 2002 in Kraft trat, eine umfassende Regelung von Organisation, Zuständigkeit und Verfahren der Gerichte auf Gesetzesstufe (vgl. Urteil des Verfassungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft vom 21. Juni 2000 [99/331, Nr. 139]). Um auf Veränderungen rascher zu reagieren können, hatte die vorberatende Justiz- und Polizeikommission des Landrates anlässlich der Revision des Gesetzes betreffend die Organisation der richterlichen Behörden entschieden, die Organisation des Kantonsgerichts statt auf Gesetzesstufe in einem neuen Dekret über die Organisation der Gerichte und Strafverfolgungsbehörden festzulegen. Das Gerichtsorganisationsgesetz legt deshalb lediglich den Grundsatz der Organisation in Abteilungen und deren Gliederung in Kammern und Präsidien fest, während das Dekret die Abteilungen aufführt. Analog zur Bestimmung über die Regelung der Verwaltungsorganisation sollten inskünftig nur noch die Grundzüge der Organisation einer formell gesetzlichen Regelung bedürfen (Bericht der Justiz- und Polizeikommission an den Landrat betreffend Weiterführung der Gerichtsreform [Revision des Gesetzes betreffend die Organisation der richterlichen Behörden und Änderung der Kantonsverfassung] vom 10. Januar 2001). Die historische Auslegung von § 87 Abs. 1 KV ergibt somit, dass die Kantonsverfassung auch nach der Teilrevision vom 21. Juni 2000 eine umfassende Regelung der Zuständigkeit der Gerichte in einem formellen Gesetz verlangt.

4. Beim angefochtenen Erlass des Landrats handelt es sich um ein Dekret. Gemäss § 63 Abs. 3 KV unterliegen Dekrete des Landrats nicht der Volksabstimmung. Dekrete sind daher als Verordnungen und nicht als Gesetz in formellem Sinn zu qualifizieren. In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen steht damit fest, dass die Form des Dekrets den Anforderungen, welche durch die Kantonsverfassung im Rahmen des Anspruchs auf den verfassungsmässigen Richter an die Erlassform solcher Bestimmungen gestellt werden, nicht zu genügen vermag. Die Beschwerde ist daher gutzuheissen, soweit darauf eingetreten werden kann. Dies führt zur Aufhebung des Dekretes zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Dekret BWIS) vom 11. September 2008. Der Beschwerdeführer 2 macht im Weiteren eine Verletzung des Anspruchs auf unverzügliche Überprüfung eines Freiheitsentzugs nach Art. 31 BV und Art. 5 EMRK geltend. Da die Beschwerde bereits aus anderem Grund gutzuheissen und das angefochtene Dekret aufzuheben ist, kann offen gelassen werden, ob weitere verfassungsmässige Rechte verletzt sind.

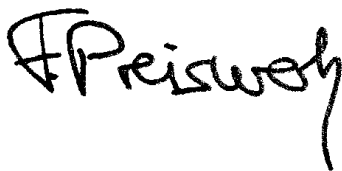
Demgemäss wird **erkannt**:

- ://:
1. Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten werden kann. Demzufolge wird das Dekret zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Dekret BWIS) vom 11. September 2008 aufgehoben.
 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'250.-- (bestehend aus einer Gerichtsgebühr von Fr. 1'200.-- sowie Auslagen von Fr. 50.--) gehen zu Lasten der Gerichtskasse.
Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'300.-- wird den beschwerdeführenden Parteien zurückerstattet.
 3. Die ausserordentlichen Kosten werden wettgeschlagen.

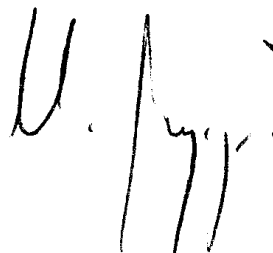
Mitteilung an Herr Xxx Yyy, 4102 Binningen (2)

Rechtsdienst des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft,
Regierungsgebäude, Rathausstrasse 2, Postfach, 4410 Liestal (2)

Präsidentin



Gerichtsschreiber



Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit schriftlicher Eröffnung beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) vom 17. Juni 2005 eingereicht werden. Diese Frist kann nicht verlängert werden (Art. 47 Abs. 1 BGG).

Die Beschwerdeschrift ist dem Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen. Sie ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten (Art. 42 Abs. 1 BGG). In der Begründung ist in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt (Art. 42 Abs. 2 BGG). Die Urkunden, auf die sich die Beschwerde führende Partei als Beweismittel beruft, sind beizulegen, soweit die Partei sie in Händen hat. Ebenfalls beizulegen ist der angefochtene Entscheid (Art. 42 Abs. 3 BGG).