

**Rechtskonsulent des Regierungsrates**

Bahnhofstrasse 15  
6002 Luzern  
Telefon 041 228 50 13  
Telefax 041 228 65 09

Bundesgericht  
I. öffentlich-rechtliche Abteilung  
1000 Lausanne 14

1C\_278/2009/BMH

Luzern, den 29. September 2009



**Beschwerde i. S. Xxx Yyy u. Mitb. / Kanton Luzern betreffend Beitritt des Kantons Luzern zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen;  
Stellungnahme zur Replik**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Mitteilung vom 18. September 2009, die uns am 24. September 2009 ausgehändigt worden ist, haben Sie uns die Replik der Beschwerdeführer zur Kenntnisnahme zugestellt. In Wahrnehmung unserer Verfahrensrechte nach Art. 29 Abs. 2 BV äussern wir uns dazu wie folgt:

**Anträge:**

1. Die Anträge unserer Vernehmlassung vom 13. August 2009 werden erneuert.
2. Die Anträge der Beschwerdeführer seien abzuweisen, soweit darauf eingetreten wird.

Die Vorbringen der Beschwerdeführer werden bestritten, soweit nicht ausdrücklich Zugaben gemacht werden. Bei den nachstehenden Ausführungen halten wir uns der Einfachheit halber an die Gliederung in der Replik der Beschwerdeführer.

**Vorbemerkung**

Zahlreiche Vorbringen der Beschwerdeführer betreffen wie schon in der Beschwerde die konkrete Rechtsanwendung. Solche Vorbringen können bei der abstrakten Normenkontrolle gemäss Art. 82 Bst. b des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) von vornherein nicht gehört werden.

## **Begründung**

### **I. Zu den Vorbemerkungen**

Zu den Ziffern 1-3: Bei der abstrakten Normenkontrolle gemäss Art. 82 Bst. b BGG wird überprüft, ob der angefochtene Erlass übergeordnetes Recht verletzt oder nicht. Bei der Beurteilung ob der angefochtene Erlass zu allfälligen Grundrechtseinschränkungen führt und ob bei diesen die Voraussetzungen gemäss Art. 36 BV erfüllt sind oder nicht, spielt es durchaus eine Rolle, dass das im klaren Abstimmungsergebnis zum Ausdruck gelangende grosse öffentliche Interesse an der Sicherheit der Bevölkerung das private Interesse der Beschwerdeführer an der Aufhebung des Erlasses überwiegt.

Das öffentliche Interesse spielt aber auch eine Rolle bei der Frage der Teilgültigkeit eines Vertrages (vgl. dazu unten zu Ziff. 12).

Beizufügen ist, dass es beim angefochtenen Beschluss des Kantonsrates nicht um das Konkordat als solches geht, sondern um den Beitritt des Kantons Luzern dazu. Der Kanton Luzern ist dem Konkordat am 2. Juni 2009, wie in der Vernehmlassung in Ziff. 1 der Vorbemerkungen ausgeführt, beigetreten. Die Beschwerdeführer bestreiten diesen Vertragsbeitritt in ihrer Replik nicht. Sie sind darauf zu beharren. Im Übrigen ist der Vertragsbeitritt belegt (vgl. Beilage zur Vernehmlassung). Mit dem Vertragsbeitritt ist das Dekret aber vollzogen, weshalb auf die Beschwerde mangels schutzwürdigem Interesse nicht einzutreten ist (vgl. Art. 89 Abs. 1c BGG).

Zu Ziffer 4: Wir verweisen auf unsere Ausführungen in der Vernehmlassung vom 13. August 2009, wonach das Konkordat sowohl verfassungs- als auch EMRK-konform ausgelegt werden kann. Anderslautendes wird bestritten.

### **II. Zum Formellen**

Die Beschwerdeführer haben es unterlassen darzutun bzw. zu belegen, dass sie vom angefochtenen Beschluss des Kantonsrates besonders berührt bzw. zur Beschwerde legitimiert sind, weshalb auf ihre Beschwerde auch deshalb nicht einzutreten ist (vgl. dazu Art. 89 Abs. 1b BGG sowie BGE 125 I 173 E. 1b S. 174 f.).

Die Umschreibung des Zwecks in den Statuten der Beschwerdeführerin 2 legitimiert diese nicht dazu, vorliegend Beschwerde zu führen. Wie die Beschwerdeführer selbst festhalten, ist der Verein Referendum BWIS „ein ad hoc gebildetes Komitee“, das „eigens für das Referendum gegründet wurde.“ Mit dem unbenützten Ablauf der Frist zum Referendum gegen die Änderung des BWIS ist der Zweck dieses Ad-hoc-Gebildes somit dahingefallen. Der Verein ist nicht berechtigt, über seinen Zweck hinaus Prozesse zu führen. Dass ihn seine Statuten ermächtigen, „Rechtsmittel zu ergreifen“, ändert daran nichts.

Was die Legitimation des Beschwerdeführers 1 anbelangt, so haben die Beschwerdeführer keinerlei Belege beigebracht, die ihre in der Beschwerde gemachte Behauptung über den angeblichen regelmässigen Besuch von Auswärtsspielen des FC Basel auch nur glaubhaft machen würden. Wenn der Beschwerdeführer 1 anführt, dass er keinen Anlass gehabt habe, entsprechende Belege mit seiner Beschwerde einzureichen, da das Bundesgericht seine Beschwerdelegitimation in der den Kanton Zürich betreffenden Beschwerdesache 1C\_158/2007 bejaht habe, so vermag dies in doppelter Hinsicht nicht zu überzeugen. Der besagte Fall betraf zum einen ein Bundesgesetz (das BWIS) und dessen Einführung im Kanton Zürich und nicht den Kanton Luzern beziehungsweise dessen Beitritt zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Zum andern ist davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer mit seiner Replik ohne weiteres entsprechende Belege über seine Beschwerdebefugnis hätte beibringen können, wenn seine Ausführungen zutreffen würden. Er hat jedoch trotz

der Anzweiflung seiner Beschwerdebefugnis in unserer Vernehmlassung weder eine Quittung noch Tickets noch sonst eine Bestätigung irgendwelcher Art zu den Akten gegeben. Sein Hinweis auf die Verkaufsgewohnheiten bei Auswärtsspielen des FC Basel ist fadenscheinig, zumal er auch diese angeblichen Verkaufsgewohnheiten nicht glaubhaft gemacht hat. Auf die Beschwerde ist daher auch aus diesem Grund nicht einzutreten.

### III. Zum Rechtlichen

Zu Ziffer 12: Die Beschwerdeführer machen in ihrer Replik geltend, dass der Konkordatstext Abänderungen explizit ausschliesse, was wir dem Konkordatstext so nicht entnehmen können. Bezüglich unserer Ausführungen in der Vernehmlassung zur Teilgültigkeit von Verträgen verweisen wir auf den generell für staatliches Handeln geltenden verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismässigkeit, der es in Anbetracht des grossen öffentlichen Interesses an der Sicherheit der Bevölkerung gebieten würde, von einer gänzlichen Ungültigerklärung des Konkordats abzusehen, wenn – was allerdings bestritten wird – Teile davon ungültig wären (vgl. BGE 125 I 21 E. 7b S. 44). Zwar können bei interkantonalen Vereinbarungen (bzw. Konkordaten) die einzelnen Vereinbarungspartner ihren Beitritt grundsätzlich nur gesamtheitlich und ohne Vorbehalte erklären. Abänderungen und/oder Ergänzungen des Vereinbarungstextes sind nicht zulässig (vgl. dazu auch Vital Zehnder, Die interkantonale öffentlich-rechtliche Körperschaft als Modellform für die gemeinsame Trägerschaft, Zürich/Basel/Genf 2007, S. 175 ff.). Davon zu unterscheiden ist unseres Erachtens jedoch der Fall, dass das Bundesgericht im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle gemäss Art. 82 Bst. b BGG allenfalls zum Schluss käme, dass einzelne Bestimmungen eines Konkordats gegen höherrangiges Recht verstossen würden. In einem solchen Fall wäre es unseres Erachtens sachgerecht, wenn – in analoger Anwendung des aus dem privatrechtlichen Vertragsrecht bekannten Instituts der salvatorischen Klausel – im Hinblick auf das Verhältnismässigkeitsgebot nach Art. 5 Abs. 2 BV auf eine Teilnichtigkeit des Konkordats erkannt und die restlichen Konkordatsbestimmungen so ausgelegt würden, dass der mit dem Konkordat angestrebte Zweck so weit als möglich erreicht wird. Eine solche Lösung wäre im vorliegenden Fall schon deshalb angezeigt, weil die Vertragspartner bei der Entstehung des Konkordats unseres Wissens die Frage nach einer möglichen Teilungültigkeit und dessen Folgen nie explizit angesprochen haben, mit ihrem Beitritt zum Konkordat aber eindeutig den Willen bekundet haben, auf kantonalen Ebene Massnahmen gegen Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen zu ergreifen.

Zu Ziffer 13: Wir verweisen auf unsere Ausführungen in der Vernehmlassung vom 13. August 2009 und halten ergänzend Folgendes fest: Die Beschwerdeführer verkennen, dass der Wille des Gesetzgebers eben nicht nur darin bestand, die befristeten Bestimmungen des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS) möglichst unverändert in eine neue Form zu überführen und nur dort neue Regelungen zu erlassen, wo dies unbedingt nötig erscheint (vgl. dazu die Ausführungen in der Botschaft B 49 des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Entwurf eines Dekrets über den Beitritt des Kantons Luzern zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 29. Februar 2008, Kap. II.2, S. 6 oben; wir haben Ihnen diese Botschaft bereits mit unserer Vernehmlassung zum Gesuch um aufschiebende Wirkung eingereicht [vgl. dort Beil. 1]). Vielmehr wollte der kantonale Gesetzgeber – und dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Gesetzgebungskompetenz im Bereich der inneren Sicherheit grundsätzlich den Kantonen zusteht – mit seinem Beitritt zum Konkordat eben auch die bisher im Bundesrecht geregelten Bestimmungen zu kantonalem Recht machen. Kantonales Recht ist, wie bereits in unserer Vernehmlassung vom 13. August 2009 ausgeführt, einer eigenständigen Auslegung zugänglich.

Zu Ziffer 14: Wir verweisen auch hier auf unsere Ausführungen in der Vernehmlassung vom 13. August 2009 und halten nochmals fest, dass die Kantone befugt sind, das gewalttätige Verhalten eigenständig zu definieren.

Im Übrigen hätte auch die (mittlerweile vom Bundesgesetzgeber zu Gunsten einer Konkordatslösung verworfene) Verfassungslösung zum Ziel gehabt, dem Bund die Kompetenz zu geben, ein kohärentes und umfassendes Massnahmenpaket zur Verhinderung und zur Bewältigung von Gewalttätigkeiten *und Ausschreitungen* in Zusammenhang mit Sportanlässen zu erlassen, um damit anerkanntermassen eine Lücke bei der Gewaltprävention zu schliessen (Botschaft zu einer Verfassungsbestimmung über die Bekämpfung von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen [Hooliganismus] sowie zu einer Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit [BWIS] vom 29. August 2007, in BBl 2007 S. 6474). Auch die Tatsache, dass mit dem revidierten Art. 24a Abs. 2 BWIS weiterhin „andere Massnahmen wie Stadionverbote“ in das Informationssystem aufgenommen werden dürfen, welche keinen Landesfriedensbruch als allfällige Einstiegsschwelle erfordern, spricht klar gegen die Argumentation der Beschwerdeführer, welche den Kantonen die Befugnis zur eigenständigen Definition des gewalttätigen Verhaltens abzuspochen versucht (vgl. BBl 2008 S. 8255).

Wenn die Beschwerdeführer behaupten, dass die Kantone verpflichtet seien, nur Massnahmen zu melden, die den Anforderungen des revidierten Art. 24a BWIS genügen, so ist ihnen nochmals entgegenzuhalten, dass es nicht Sache der Kantone, sondern von fedpol ist, nach Erhalt der Meldung zu überprüfen, ob die bundesrechtlichen Voraussetzungen von Art. 24a Abs. 2 BWIS erfüllt sind.

Zu Ziffer 15: Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführer verfügt eine Person, welcher der Verkauf einer Eintrittskarte zu einer Sportveranstaltung oder der Einlass in eine Sportstätte gestützt auf ein gegen sie verhängtes Stadionverbot verweigert wurde, durchaus über eine ordentliche Rechtsmittel- bzw. Beschwerdemöglichkeit: Sie kann an ein Zivilgericht gelangen und dort entweder eine Kontrahierungspflicht des Veranstalters geltend machen oder aber eine Verletzung ihres Persönlichkeitsrechts rügen. Wir verweisen dazu auf unsere Ausführungen in der Vernehmlassung vom 13. August 2009.

Zu Ziffer 16: Die Beschwerdeführer verkennen, dass die verfügende Behörde bei der Bestimmung von Meldeort und Meldezeiten die persönlichen Umstände der betroffenen Person durchaus zu berücksichtigen hat, so wie dies der Konkordatstext (Art. 6 Abs. 2) und das Gebot der Verhältnismässigkeit verlangen. Hingegen erfordern es weder der Konkordatstext noch das Gebot der Verhältnismässigkeit, dass die betroffene Person den Meldeort *auswählen* kann. Vielmehr muss es der verfügenden Behörde – unter Einbezug der persönlichen Umstände der betroffenen Person – frei stehen, diejenige Polizeistelle auszuwählen, welche ihren Bedürfnissen nach einem verhältnismässigen Kontrollaufwand entgegenkommt.

Zu Ziffer 17: Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführer sind die massgeblichen Bestimmungen im Konkordatstext nicht zu unbestimmt, wie wir dies bereits in unseren Ausführungen in der Vernehmlassung vom 13. August 2009 dargelegt haben. Damit erledigt sich auch die von den Beschwerdeführern unter Berufung auf BGE 109 Ia 273 geltend gemachte Forderung nach einer Kompensation der Unbestimmtheit von Normen durch verfahrensrechtliche Garantien.

Innert welcher Frist in anderen Kantonen die Beschwerden beurteilt werden, interessiert vorliegend nicht. Sollte in einem konkreten Anwendungsfall allenfalls ein Zwischenentscheid über die Gewährung der aufschiebenden Wirkung aus Sicht der betroffenen Person nicht innert angemessener Frist erfolgen, so bliebe es ihr unbenommen, bei der zuständigen Behörde eine Beschwerde wegen Rechtsverzögerung einzureichen.

Zu Ziffer 18: An unseren Ausführungen in der Vernehmlassung vom 13. August 2009 wird auch bei dieser Ziffer voll und ganz festgehalten. Wie dort erwähnt, sieht Art. 30 Abs. 2 BV nur für diejenigen Personen, gegen die eine Zivilklage erhoben wird, einen verfassungsmässigen Anspruch darauf vor, dass die Sache vom Gericht des Wohnsitzes beurteilt wird, wobei das Gesetz einen anderen Gerichtsstand vorsehen kann.

Wenn die Beschwerdeführer aus den §§ 61 Abs. 1 und 62 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 einen Anspruch darauf zu konstruieren versuchen, dass nur der Kanton Luzern als Wohnsitzkanton ein Recht zur Anordnung des Polizeigewahrsams habe, so übersehen sie, dass diese Verfassungsbestimmungen keine Gerichtsstandsgarantie beinhalten. Vielmehr wird in jenen Verfassungsbestimmungen der Anspruch auf ein unabhängiges und unparteiisches Gericht (welcher nicht über das direkt einklagbare Grundrecht von Art. 30 Abs. 1 BV hinausgeht) festgehalten und die Hauptaufgabe der Gerichte beschrieben (vgl. dazu Botschaft B 123 des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 22. November 2005 zum Entwurf einer neuen Kantonsverfassung, in Verhandlungen des Grossen Rates 2006, S. 1762 f. bzw. den entsprechenden Auszug in der Beilage zu dieser Stellungnahme; der Text der §§ 61 und 62 der Kantonsverfassung war in jenem Entwurf noch in den §§ 59 und 60 enthalten).

Unbegreiflich scheint, warum die Beschwerdeführer in ihrer Replik wiederum versuchen, aus Art. 5 Ziff. 1c in Verbindung mit Art. 5 Ziff. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) einen Anspruch auf ein mündliches Verfahren abzuleiten, obwohl das Bundesgericht in einem Urteil, in welchem der Beschwerdeführer 1 nota bene Partei war, ausdrücklich festgehalten hat, dass die Bestimmungen von Art. 31 Abs. 3 BV und Art. 5 Ziff. 3 in Verbindung mit Art. 5 Ziff. 1c EMRK ausschliesslich für Untersuchungshaft gelten und daher auf den Polizeigewahrsam als verwaltungsrechtliche Massnahme nicht anwendbar sind (Urteil 1C\_312/2007 vom 31. März 2008, E. 3.2).

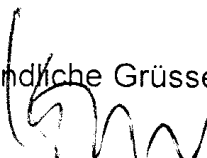
Zu Ziffer 19: An den Ausführungen in der Vernehmlassung vom 13. August 2009 wird festgehalten. Eine rechtskonforme Auslegung der Konkordatsbestimmungen ist auch in diesem Bereich möglich. Zu beachten ist, dass das revidierte BWIS in Art. 24a Stadionverbote sowie entsprechende Meldungen und Datenweitergaben ausdrücklich vorsieht und das Konkordat in Art. 10 ausdrücklich eine gesetzliche Norm für die Weitergabe von entsprechenden Personendaten enthält. Mit Art. 24a BWIS hat der Bundesgesetzgeber gestützt auf die *Koordinationskompetenz* des Bundes eine *nationale* Hooligan-Datenbank geschaffen (vgl. BBl 2007 S. 6478). Wie sich aus den Beratungen der eidgenössischen Räte ergibt, haben diese Art. 24a BWIS am 3. Oktober 2008 in Kenntnis der konkordatären Lösung der Kantone revidiert. Als Spezialgesetzgebung geht diese Regelung den von den Beschwerdeführern geltend gemachten Bestimmungen, soweit sie mit diesen überhaupt kollidiert, vor. Anderslautendes wird bestritten.

Zu Ziffer 20: Bestritten. Wir verweisen auf unsere Ausführungen in der Vernehmlassung vom 13. August 2009 und zu Ziffer 18 in der vorliegenden Stellungnahme sowie auf BGE 134 I 125 E. 4.1 S. 136, wonach Rayonverbote, Meldeauflagen und Polizeigewahrsam verwaltungsrechtliche Anordnungen darstellen; sie können insbesondere nicht als Massnahmen strafprozessualer Natur verstanden werden.

Zu Ziffer 21: An den Ausführungen in der Vernehmlassung vom 13. August 2009 wird vollumfänglich festgehalten. Im Übrigen ist das Dekret, wie vorn erwähnt, bereits vollzogen (vgl. vorn zu den Ziff. 1-3 der Vorbemerkungen).

Zu Ziffer 23: Mit Hinweis auf das Voranstehende und die Ausführungen in der Vernehmlassung bestritten.

Freundliche Grüsse

  
Lic. iur. Josef Koch

im Doppel

