

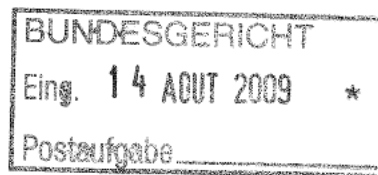
Rechtskonsulent des Regierungsrates

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

Doppel
BUNDESGERICHT
TRIBUNAL FÉDÉRAL
TRIBUNALE FEDERALE
Re 278 ACT. 5

Bundesgericht
I. öffentlich-rechtliche Abteilung
1000 Lausanne 14

Luzern, 13. August 2009



1C_278/2009/BMH

V e r n e h m l a s s u n g

für

Kantonsrat des Kantons Luzern, vertreten durch den Rechtskonsulenten des Regierungsrates, lic.iur. Josef Koch, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern,

Beschwerdegegner,

gegen

1. Xxx Yyy, 4102 Binningen,
2. Verein Referendum BWIS, handelnd durch Xxx Yyy, 4102 Binningen,

Beschwerdeführer,

betreffend

**Dekret über den Beitritt des Kantons Luzern zum
Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt
anlässlich von Sportveranstaltungen**

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns mit Verfügung vom 25. Juni 2009 eingeladen, bis 17. August 2009 zur vorliegenden Beschwerde eine Vernehmlassung einzureichen. Wir danken Ihnen für diese Einladung und äussern uns innert der uns gewährten Frist wie folgt:

Anträge

1. Die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführer.

Vorbemerkungen

1. Nach Artikel 17 des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (im Folgenden kurz Konkordat genannt) informieren die Kantone das Generalsekretariat KKJPD über ihren Beitritt zum Konkordat und über die für die Massnahmen zuständigen Behörden; das Generalsekretariat KKJPD führt gemäss dieser Bestimmung eine „Liste über den Geltungsstand des Konkordats“. Der Kanton Luzern hat am 2. Juni 2009 dem Generalsekretariat KKJPD die entsprechende Mitteilung zukommen lassen (vgl. Beilage zu dieser Vernehmlassung: Kopie Schreiben Justiz- und Sicherheitsdepartement/Generalsekretariat KKJPD vom 2. Juni 2009).
2. Die Stimmberechtigten des Kantons Luzern haben das Dekret, welches die Beschwerdeführer anfechten, am 17. Mai 2009 mit einer klaren Mehrheit von 85'358 Ja- gegen 9'262 Nein-Stimmen angenommen. Dies entspricht einer Zustimmung von 90,21 Prozent. Keine einzige der 88 Gemeinden des Kantons Luzern hat den Beitritt zum Konkordat abgelehnt (vgl. Auszug aus dem Luzerner Kantonsblatt Nr. 21 vom 23. Mai 2009 [S. 1392-1396; Beil. 2 zu unserer Vernehmlassung zum Gesuch um aufschiebende Wirkung]).
3. Mit dem (hier indirekt angefochtenen) Konkordat soll dem im klaren Abstimmungsergebnis zum Ausdruck gelangten grossen Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung Rechnung getragen werden. In Anbetracht der zur Diskussion stehenden Gewalttaten (vgl. Art. 2 des Konkordats) und der leider immer wieder vorkommenden Ereignisse ist dieses Sicherheitsbedürfnis ohne weiteres nachvollziehbar und ausgewiesen.
4. Das Konkordat entspricht der Bundesverfassung und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Seine Bestimmungen können jedenfalls verfassungs- und EMRK-konform ausgelegt werden. Sollten sie in einzelnen Kantonen bzw. in einzelnen Anwendungsfällen nicht korrekt umgesetzt werden, ist eine entsprechende Anfechtung möglich. Für eine Aufhebung des Dekrets besteht bei dieser Ausgangslage von vornherein kein Anlass (vgl. Urteil 2C_110/2008 des Bundesgerichts vom 3. April 2009, E. 5, mit Hinweis u.a. auf BGE 134 I 293 E. 2 S. 295).

5. Die Vorbringen der Beschwerdeführer werden bestritten, soweit nicht ausdrücklich Zugaben gemacht werden.

Zu den Vorbringen in der Beschwerdeschrift

Zu I. Formelles

Ob die Beschwerdeführer zur Beschwerde legitimiert sind, ob ihre Beschwerde zulässig ist und ob diese rechtzeitig eingereicht wurde, ist von Amtes wegen zu prüfen. Beigefügt sei immerhin, dass der Verein Referendum BWIS nach den Ausführungen der Beschwerdeführer in Ziffer 4 ihrer Beschwerde „einzig“ zur Durchführung des Referendums gegen das Hooligangengesetz gegründet wurde. Auch hat der Beschwerdeführer 1 in keiner Weise glaubhaft gemacht, dass er „regelmässig Auswärtsspiele des FC Basel“ besucht.

Zu II. Materielles

Zu A. Tatsächliches

Keine Bemerkungen.

Zu B. Rechtliches

Zu Ziffer 12: Die Ausführungen der Beschwerdeführer werden bestritten. Das Konkordat steht namentlich im Einklang mit dem höherrangigen Recht. Wir verweisen dazu auf die nachfolgenden Ausführungen. Im Übrigen wird bestritten, dass der Beitritt ungültig wäre, wenn das Konkordat, was allerdings bestritten wird, teilweise höheres Recht verletzen würde. Vielmehr kämen in einem solchen Fall die Regeln über die teilweise (Un-)Gültigkeit von Verträgen zur Anwendung.

Zu Ziffer 13: Die eidgenössischen Räte haben am 24. März 2006 mit der Revision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS; SR 120) auf Bundesebene die Rechtsgrundlagen für eine bessere Bekämpfung der Gewalt, insbesondere an Sportveranstaltungen, geschaffen. Die Verfassungskonformität der Massnahmen „Rayonverbot“, „Meldeaufgabe“ und „Polizeigewahrsam“ war bei dieser Revision – im Gegensatz zu den zwei damals ebenfalls beschlossenen Massnahmen „Informationssystem“ und „Ausreiseverbot“ – umstritten. Die eidgenössischen Räte beschlossen deshalb, diese drei Massnahmen im BWIS bis Ende 2009 zu befristen (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, im Folgenden kurz Botschaft genannt, S. 5; wir haben Ihnen diese Botschaft bereits mit unserer Vernehmlassung zum Gesuch um aufschiebende Wirkung eingereicht [vgl. dort Beil. 1]). Zwar besteht das Konzept des Konkordats darin, die befristeten Bestimmungen des BWIS möglichst unverändert in eine neue Form überzuführen und nur dort neue Regelungen zu erlassen, wo dies unbedingt nötig erscheint (vgl. Botschaft, Kap. II.2, S. 6 oben). Die Beschwerdeführer können aber daraus nicht ableiten, dass alle im Konkordat gere-

gelten Massnahmen im Sinne der bundesrätlichen Botschaft zum BWIS auszulegen seien, enthält doch das Konkordat kantonales und nicht Bundesrecht. Oder, anders gewendet: Selbst wenn sich die Kantone dazu entschlossen haben, bisher im BWIS enthaltene Bestimmungen möglichst unverändert in ihr Konkordat zu übernehmen, so wird dieses Recht neu zu (inter-)kantonalem Recht und die Kantone verfügen somit auch über die Befugnis einer eigenständigen Auslegung dieser Bestimmungen.

Zu Ziffer 14: Da es sich beim Konkordatsrecht um kantonales Recht handelt, ist es den Kantonen unbenommen, das gewalttätige Verhalten eigenständig zu definieren.

Ob der Bundesrat mit dem Erlass von Artikel 21a Absatz 2 VWIS seine Befugnis als Verordnungsgeber allenfalls in unzulässiger Weise überschritten hat, wie die Beschwerdeführer behaupten, kann bei der in den Ausführungen zu Ziffer 13 dargelegten Ausgangslage offen bleiben. Da der Bundesrat befugt ist, das Nähere zu regeln und die gerügte Verordnungsbestimmung mindestens aus teleologischer Sicht nicht zu beanstanden ist, da von pyrotechnischen Gegenständen eine grosse Gefahr ausgeht, wird die Richtigkeit der Rechtsauffassung der Beschwerdeführer allerdings ausdrücklich bestritten.

Artikel 24a BWIS, welcher in seiner Geltungsdauer vom Bundesgesetzgeber nicht befristet wurde, bildet die Rechtsgrundlage für den Betrieb des elektronischen Informationssystem „Hoogan“. Fedpol betreibt ein elektronisches Informationssystem, in das Daten über Personen aufgenommen werden, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen im In- und Ausland gewalttätig verhalten haben (Abs. 1). Gemäss Absatz 4 sind die Behörden und Amtsstellen nach Artikel 13 BWIS, die über Informationen nach Absatz 1 verfügen, zu deren Weitergabe an fedpol verpflichtet. Zu diesen Behörden gehören unter anderem die Strafverfolgungsorgane und die Polizeistellen (Art. 13 Abs. 1a BWIS). Fedpol prüft, ob die Informationen, die ihm übermittelt werden, richtig und erheblich im Sinne von Absatz 2 sind. Es vernichtet unrichtige oder unerhebliche Informationen und benachrichtigt darüber den Absender (Art. 24a Abs. 6 BWIS).

Das Konkordat verpflichtet die Kantone in Artikel 13 Absatz 3, Verfügungen und Aufhebungen von Massnahmen nach den Artikeln 4-9 und 12, Verstösse gegen diese Massnahmen sowie die entsprechenden Strafentscheide und die festgelegten Rayons an fedpol zu melden. Mit einer solchen Meldung erfüllt die kantonale Behörde die bundesrechtliche Verpflichtung von Artikel 24a Absatz 4 BWIS. Nach Erhalt der Meldung obliegt es fedpol, zu überprüfen, ob die bundesrechtlichen Voraussetzungen von Artikel 24a Absatz 2 BWIS erfüllt sind oder nicht. Dies ist nicht Sache der kantonalen Behörden.

Zu Ziffer 15: Die Rechtsgrundlage für die Aussprechung eines Stadionverbotes stellt das sogenannte Hausrecht dar. Träger dieses Hausrechts ist diejenige Person, welche die Verfügungsgewalt über die zur Diskussion stehenden Räumlichkeiten innehat, unabhängig davon, ob diese Gewalt auf einem dinglichen oder auf einem obligatorischen Recht basiert (Oliver Arter, in: Oliver Arter [Hrsg.], Sport und Recht, Bern 2005, S. 90; mit Verweisen auf die Rechtsprechung). 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, verfügt grundsätzlich über die Möglichkeit, an ein Zivilgericht zu gelangen und dort entweder

eine Kontrahierungspflicht des Veranstalters geltend zu machen oder aber eine Verletzung ihres Persönlichkeitsrechts zu rügen (Arter, a.a.O., S. 91ff.).

Es erscheint zudem klar, dass eine Behörde, bevor sie auf der Grundlage eines Stadionverbots eine Massnahme gemäss den Artikeln 4-9 des Konkordats anzuordnen gedenkt, überprüft, ob das Stadionverbot tatsächlich wegen einer verübten Gewalttätigkeit oder aus einem anderen Grund ausgesprochen wurde. Falls letzteres zutrifft, besteht auch kein Raum für die Anwendung von Artikel 3 Absatz 1 des Konkordats (vgl. auch die Sachüberschrift der Norm). Verfügungen über Massnahmen gemäss den Artikeln 4-9 des Konkordats sind überdies mit ordentlichen Rechtsmitteln anfechtbar.

Zu Ziffer 16: Gemäss Artikel 6 Absatz 2 des Konkordats wird die Polizeistelle, bei welcher sich die von einer Meldeauflage betroffene Person zu den bezeichneten Zeiten zu melden hat, in der Verfügung aufgeführt. Grundsätzlich ist dies gemäss dem Konkordatstext eine Polizeistelle am Wohnort. Die verfügende Behörde hat bei der Bestimmung von Meldeort und Meldezeiten gemäss dem Konkordatstext die persönlichen Umstände der betroffenen Person zu berücksichtigen.

Die Behauptung der Beschwerdeführer, dass die Meldeauflage bei fehlendem Polizeiposten am Wohnort undurchführbar und der Beitritt zum Konkordat deswegen aufzuheben sei, geht bei dieser Ausgangslage fehl. Die Beschwerdeführer übersehen, dass die Formulierung, wonach *grundsätzlich* eine Polizeistelle am Wohnort zuständig ist, für die Wahl einer anderen Polizeistelle explizit Raum lässt. Jede Gemeinde ist im Übrigen im Kanton Luzern einem Postenkreis zugeteilt (vgl. § 9 der Verordnung zum Gesetz über die Kantonspolizei vom 6. April 2004 [SRL Nr. 351]). Die Bewegungsfreiheit der betroffenen Person soll durch die Meldepflicht nicht weiter eingeschränkt werden, als es der Zweck der Massnahme erfordert. Sofern der Erfolg der Massnahme dadurch nicht gefährdet wird, kann zum Beispiel auch eine Polizeistelle am Ort, an dem die Person arbeitet oder wo sie das Wochenende verbringt, als Meldestelle bestimmt werden (vgl. Botschaft, Erläuterungen zu Art. 6 Konkordat, S. 9 oben). Damit ist dem Erfordernis der Verhältnismässigkeit Genüge getan. Dass die von einer Meldeauflage betroffene Person den Polizeiposten auswählen können soll, wie dies die Beschwerdeführer verlangen, ist anmassend.

Eine Meldeauflage wird verfügt, um zu verhindern, dass sich die betroffene Person an, vor oder nach einer Sportveranstaltung an Ausschreitungen beteiligt. Die Einhaltung dieser Präventivmassnahme muss für die zuständigen Behörden mit verhältnismässigem Aufwand kontrollierbar sein, wie dies bei einer Meldung auf der Polizeistelle der Fall ist. Beizufügen ist, dass das Konkordat in Artikel 7 Absatz 2 für den Fall, dass sich eine meldepflichtige Person aus wichtigen und belegbaren Gründen nicht nach Artikel 6 Absatz 2 des Konkordats bei der zuständigen Stelle (Meldestelle) melden kann, eine Ersatzlösung vorsieht. Das Konkordat genügt also auch unter diesem Aspekt dem Verhältnismässigkeitsprinzip.

Zu Ziffer 17: Das Konkordat sieht in Artikel 6 Absatz 1b die Möglichkeit vor, dass eine Meldeauflage verfügt wird, wenn aufgrund konkreter und aktueller Tatsachen anzunehmen ist, dass sich eine Person durch andere Massnahmen nicht von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen abhalten lässt. Ob durch die Anordnung

einer Meldeauflage das Prinzip der Verhältnismässigkeit gewahrt wird oder nicht, ist im Einzelfall unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände zu überprüfen.

Entgegen den Behauptungen der Beschwerdeführer hat es die betroffene Person durchaus in der Hand, sich so zu verhalten, dass die verfügende Behörde keinen Anlass zur Annahme hat, dass sie sich durch andere Massnahmen nicht von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen abhalten lässt. Kündigt die betroffene Person beispielsweise mündlich oder schriftlich an, dass sie der milderen Massnahme des Rayonverbots keine Folge leisten werde, so gibt sie der Behörde durch ihr eigenes Verhalten Anlass für Abklärungen, ob in Anwendung von Artikel 6 Absatz 1b des Konkordats als nächste Stufe des Sanktionssystems eine Meldeauflage verfügt werden muss.

Ebenso wenig trifft der Einwand der Beschwerdeführer zu, die Formulierung von Artikel 6 Absatz 1b des Konkordats sei zu unbestimmt, zumal diese Bestimmung in Artikel 7 des Konkordats konkretisiert wird. In den Erläuterungen zu Artikel 7 des Konkordats wird zudem als Beispiel für eine aktuelle Handlung der Kauf eines Eintrittsbillets für ein Stadion innerhalb des verbotenen Rayons aufgeführt (vgl. Botschaft, Erläuterungen zu Art. 7 Konkordat, S. 9). Die Beschwerdeführer berufen sich auf BGE 109 Ia 273. In jenem Urteil ist ausdrücklich festgehalten, dass der Gesetz- und Verordnungsgeber nicht völlig darauf verzichten kann, allgemeine Begriffe zu verwenden, weil er sonst nicht in der Lage wäre, der Vielgestaltigkeit der Verhältnisse Herr zu werden sowie der Komplexität der im Einzelfall erforderlichen Entscheidung, der Notwendigkeit einer erst bei der Konkretisierung möglichen Wahl, der nicht abstrakt erfassbaren Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte und dem Bedürfnis nach einer sachgerechten Entscheidung im Einzelfall Rechnung zu tragen (vgl. zum Ganzen die ausführlichen Erwägungen in BGE 109 Ia 273 E. 4d S. 284, mit Hinweisen). Somit muss es auch genügen, wenn in Artikel 6 Absatz 1b des Konkordats der Begriff „aufgrund konkreter und aktueller Tatsachen“ verwendet wird. Um welche Tatsachen es sich genau handelt und ob diese für die Annahme genügen, dass sich die betroffene Person durch andere Massnahmen nicht von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen abhalten lässt, lässt sich nicht in abschliessender Weise definieren. Vielmehr muss diese Frage im jeweiligen Einzelfall von der zuständigen Behörde unter Berücksichtigung der gesamten Umstände abgeklärt werden. Ganz in diesem Sinne sind denn auch die in Artikel 7 des Konkordats aufgezählten Sachverhalte als Beispiele zu verstehen, was durch den dort verwendeten Begriff „namentlich“ zusätzlich erhellt wird.

Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführer kann aus den Ausführungen in BGE 109 Ia 273 auch nicht geschlossen werden, dass die Anordnung von Massnahmen gemäss den Artikeln 4-9 des Konkordats einer richterlichen Genehmigung bedarf. In jenem Fall war ein kantonaler Erlass zu beurteilen, welcher vorsah, dass die Überwachung des Post-, Telefon- und Telegrafatenverkehrs sowie der Einsatz technischer Überwachungsgeräte geheim erfolgen. Eine solche geheime Überwachung ist in verfahrensrechtlicher Hinsicht mit den Massnahmen gemäss dem Konkordat nicht vergleichbar, zumal hier den Betroffenen vor einer Verfügung regelmässig das rechtliche Gehör gewährt wird.

Ob – wie von den Beschwerdeführern behauptet – in den meisten Kantonen die (erste) Rekursinstanz tatsächlich keine richterliche Behörde ist, ist im vorliegenden Ver-

fahren, welches den Kanton Luzern betrifft, nicht relevant. Abgesehen davon müssen die Streitsachen auf kantonaler Ebene aufgrund der Vorgaben in Artikel 86 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 114 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) letztinstanzlich von einem Gericht beurteilt werden. Wie bereits in unserer Vernehmlassung vom 7. Juli 2009 zum Gesuch um aufschiebende Wirkung ausführlich dargelegt (vgl. dort insbesondere die Ziff. II.1.2-1.4), ist den Anforderungen von Artikel 30 der Bundesverfassung im Kanton Luzern Genüge getan.

Gemäss Artikel 12 des Konkordats kommt einer Beschwerde gegen einer Verfügung über Massnahmen nach den Artikeln 4-9 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. Somit wird der Beschwerde die aufschiebende Wirkung nicht generell erteilt oder entzogen, sondern es besteht durchaus Raum für eine einzelfallweise Überprüfung im konkreten Anwendungsfall. Damit kann auch dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung getragen werden.

Dass eine Meldeauflage die Bewegungsfreiheit für die Dauer eines Jahres einschränkt, ergibt sich aus dem Konkordat nicht.

Zu Ziffer 18:

Zu Buchstabe a: Die Ausführungen der Beschwerdeführer werden auch hier bestritten. Wir verweisen auf unsere Ausführungen zu Ziffer 17. Wie Artikel 6 Absatz 1b bezüglich der Meldeauflage durch weitere Bestimmungen des Konkordats konkretisiert wird, wird auch Artikel 8 Absatz 1 des Konkordats bezüglich des Polizeigewahrsams im Konkordat selbst durch weitere Bestimmungen konkretisiert (vgl. Art. 8 Abs. 2-6 sowie Art. 9 des Konkordats). In Artikel 8 Absatz 5 ist ausdrücklich festgehalten, dass die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzugs auf Antrag der betroffenen Person richterlich zu überprüfen ist. Diese Regelung ist rechtskonform.

Zu den Buchstaben b und c: Das Konkordat regelt materielles Verwaltungsrecht. Die Rechtspflege erfolgt nach jeweiligem kantonalen Recht (vgl. Botschaft, Erläuterungen zu Art. 13 Konkordat, S. 11). Im Kanton Luzern gewährleistet § 61 Absatz 1 der Verfassung vom 17. Juni 2007 (KV; SRL Nr. 1) eine unabhängige, unparteiische und verlässliche Rechtsprechung. Der Anspruch auf ein unabhängiges und unparteiisches Gericht gehört zu den unmittelbar einklagbaren Grundrechten (Art. 30 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]) und hat dadurch selbstverständlich in sämtlichen Kantonen Geltung. Sollte dieser Anspruch in einzelnen Anwendungsfällen nicht korrekt umgesetzt werden, wäre eine entsprechende Anfechtung möglich. Einen verfassungsmässigen Anspruch darauf, dass die Sache vom Gericht des Wohnsitzes beurteilt wird, sieht Artikel 30 Absatz 2 BV allerdings nur für diejenigen Personen vor, gegen die eine Zivilklage erhoben wird, wobei das Gesetz einen anderen Gerichtsstand vorsehen kann. In BGE 134 I 125 E. 4.1 S. 136 hat das Bundesgericht bestätigt, dass Rayonverbote, Meldeauflagen und Polizeigewahrsam verwaltungsrechtliche Anordnungen darstellen; sie können insbesondere nicht als Massnahmen strafprozessualer Natur verstanden werden. Inwiefern nun die Regelung von Artikel 8 Absatz 6 des Konkordats eine Verletzung von § 61 KV darstellen soll, wie dies die Beschwerdeführer behaupten, ist nicht nachvollziehbar.

Eine von Artikel 8 Absatz 6 abweichende Regelung, welche nur den Wohnsitzkantonen ein Recht zur Anordnung des Polizeigewahrsams geben würde, würde dem mit dem Konkordat verfolgten Zweck zuwiderlaufen, frühzeitig Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zu erkennen und zu bekämpfen. Der Vorrang der Behörde des Kantons, in dem die Gewalttätigkeit befürchtet wird, ist gerechtfertigt, weil dieser Kanton und seine Bevölkerung von der Gewalttätigkeit direkt betroffen sind und deshalb in diesem Kanton ein besonders grosses öffentliches Interesse an entsprechenden Massnahmen besteht.

Ein Haftüberprüfungsverfahren kann, unabhängig davon, in welchem Kanton dieses stattfindet, schon allein deswegen nicht schikanös sein, weil jeder Kanton die vom Bundesrecht vorgegebenen Verfahrensgarantien einhalten muss.

Verfügungen von Polizeigewahrsam sind von Bundesrechts wegen unmittelbar und direkt mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht anfechtbar (vgl. dazu: BGE 134 I 125 E. 4.4 S. 137ff.). Die Verfahren vor dem Verwaltungsgericht sind in erster Linie schriftliche Verfahren. Zum Anspruch auf rechtliches Gehör gehört das Recht des Betroffenen, sich vor Erlass eines in seine Rechtsstellung eingreifenden Entscheides zur Sache zu äussern sowie das Recht auf Abnahme der rechtzeitig und formrichtig angebotenen rechtserheblichen Beweismittel (BGE 127 I 54 E. 2b S. 56). Indessen räumt Artikel 29 Absatz 2 BV keinen Anspruch auf eine mündliche Anhörung ein (BGE 130 II 425 E. 2.1 S. 428 f.). Falls ein kantonales Gericht dennoch ausnahmsweise einem Antrag eines Beschwerdeführers zu einer mündlichen Anhörung stattgeben sollte, hat dies konsequenterweise zur Folge, dass der Beschwerdeführer an den Sitz dieses Gerichts reisen muss.

Dass – wie die Beschwerdeführer geltend machen – eine Anordnung von Polizeigewahrsam nur kurz vor einem Spiel erfolgen können soll, wird bestritten. Es ist davon auszugehen, dass in der Praxis eher das Gegenteil der Fall sein wird, damit den zuständigen Behörden genügend Zeit bleibt, um die notwendigen organisatorischen Massnahmen zu treffen. Zudem ist der Polizeigewahrsam im kaskadenartig ausgestalteten System des Konkordats die ultima ratio. Das diesbezügliche Verfahren kommt für die Betroffenen deshalb regelmässig nicht überraschend.

Zu Ziffer 19:

Zu Buchstabe a: Die in Artikel 10 des Konkordats geregelte Empfehlung von Stadionverboten ist nicht bundesrechtswidrig. Mit dieser Bestimmung wird zwar der Massnahmenkatalog gegenüber der heutigen Bundeslösung im BWIS erweitert. Da die Regelung entsprechender Massnahmen in die Zuständigkeit der Kantone fällt, ist dies aber zulässig. Die Erweiterung des Massnahmenkatalogs hat sich in der Praxis als nötig erwiesen, um eine nachhaltige präventive Wirkung zu erzielen. Artikel 10 des Konkordats bildet gleichzeitig die gesetzliche Grundlage für die Weitergabe der entsprechenden Personendaten (vgl. Botschaft, Erläuterungen zu Art. 10 Konkordat, S. 10).

Die Beschwerdeführer berufen sich auf die Geheimhaltungspflicht der Polizeiangehörigen gemäss Artikel 73 Absatz 1 der Schweizerischen Strafprozessordnung, welche am 1. Januar 2011 in Kraft treten wird. Dabei verkennen sie, dass die Schweizerische Strafprozessordnung die Verfolgung und Beurteilung der Straftaten nach Bundesrecht durch die Strafbehörden des Bundes und der Kantone regelt (Art. 1 Abs. 1).

In BGE 134 I 125 hat das Bundesgericht jedoch bestätigt, dass Rayonverbote, Meldeauflagen und Polizeigewahrsam verwaltungsrechtliche Anordnungen darstellen; sie können insbesondere nicht als Massnahmen strafprozessualer Natur verstanden werden (E. 4.1 S. 136). Somit besteht von vornherein kein prozessualer Widerspruch zwischen der in Artikel 10 des Konkordats geregelten Empfehlung von Stadionverböten und der in Artikel 73 Absatz 1 der Schweizerischen Strafprozessordnung legifertierten Geheimhaltungspflicht.

Wie bereits in unseren Ausführungen zu Ziffer 13 erwähnt, ist das Konkordat eigenständiges kantonales Recht. Damit erfolgt die in Artikel 10 des Konkordats geregelte Datenweitergabe ausserhalb des im Bundesrecht geregelten Informationssystems.

Zu Buchstabe b: Grundlage eines (privatrechtlichen) Stadionverbots ist das sogenannte Hausrecht. Wir verweisen dazu auf unsere Ausführungen zu Ziffer 15. Wird das Stadionverbot missachtet, kann der Hausherr einen Strafantrag wegen Hausfriedensbruchs gemäss Artikel 186 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0) stellen. Im Falle einer Verurteilung beträgt das Höchststrafmass Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe.

Demgegenüber ist die Verfügung eines Rayonverbots eine verwaltungsrechtliche Massnahme. Wir verweisen dazu auf unsere Ausführungen zu Ziffer 18 Buchstaben b und c. Die Missachtung des Rayonverbots hat zur Folge, dass die nächste Stufe des kaskadenartig ausgestalteten verwaltungsrechtlichen Präventivmassnahmesystems in Kraft tritt. Allenfalls erfolgt eine strafrechtliche Sanktion in Form einer Busse wegen Ungehorsam gegen eine amtliche Verfügung (Art. 292 StGB).

Spricht eine Stadionbetreiberin gestützt auf eine Empfehlung gemäss Artikel 10 des Konkordats ein Stadionverbot aus, so wird sie insbesondere bei den Eingangskontrollen ein besonderes Augenmerk auf die betroffenen Personen richten. Damit steigt auch die Chance, dass ein allfälliger Verstoss gegen ein Rayonverbot bemerkt wird, was wiederum dem Zweck des Konkordats dient, nämlich der Verhinderung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Mit der Verhinderung dieser Gewalt wird dem Schutz und der Sicherheit der Bevölkerung und der friedlichen Besucher der Sportveranstaltung sowie deren Güter Rechnung getragen.

Zu den Buchstaben c und d: Bestritten. Wir verweisen auf unsere Ausführungen zu Ziffer 15. Die Dauer eines Stadionverbots ist nicht Regelungsgegenstand des Konkordats. Eine Rüge, welche sich auf die Dauer eines Stadionverbots bezieht, kann im Rahmen der in Artikel 82 Unterabsatz b BGG geregelten abstrakten Normenkontrolle nicht gehört werden. Zu beachten ist im Übrigen, dass ein Stadionverbot gemäss Artikel 10 des Konkordats nur hinsichtlich Personen empfohlen werden kann, welche im Zusammenhang mit einer Sportveranstaltung ausserhalb des Stadions bereits gewalttätig wurden.

Zu Ziffer 20: Rayonverbote, Meldeauflagen und Polizeigewahrsam sind verwaltungsrechtliche Anordnungen und keine Massnahmen strafprozessualer Natur. Wir verweisen dazu auf unsere Ausführungen zu Ziffer 18 Buchstaben b und c.

Ob mit einer Verweigerung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde die Unschuldsvermutung verletzt wird oder nicht, ist im Rahmen einer konkreten Einzelfall-

beurteilung zu prüfen. Artikel 12 des Konkordats ermöglicht durchaus dem konkreten Einzelfall angepasste Lösungen.

Zu Ziffer 21: Die Einwendungen der Beschwerdeführer sind aus den dargelegten Gründen – zusammengefasst – nicht stichhaltig. Selbst wenn einzelne Einwendungen zutreffen würden, was bestritten wird, hätte dies nicht automatisch die Ungültigkeit des Vertragsbeitritts zur Folge (vgl. vorn zu Ziff. 12).

Zu Ziffer 22: Bestritten. Es wird auf unsere Vernehmlassung vom 7. Juli 2009 zum Gesuch um aufschiebende Wirkung sowie auf die Verfügung des Bundesgerichts vom 14. Juli 2009 verwiesen.

Zu Ziffer 23: Zusammenfassend bringen die Beschwerdeführer nichts vor, was zur Gutheissung ihrer Beschwerde führen könnte. Wir beantragen Ihnen deshalb, die eingangs gestellten Begehren gutzuheissen.

Mit vorzüglicher Hochachtung


Lic. iur. Josef Koch

im Doppel

Beilage:

Kopie Schreiben Justiz- und Sicherheitsdepartement/Generalsekretariat KKJPD vom 2. Juni 2009

Rechtskonsulent des Regierungsrates Bahnhofstrasse 15 Bundesgericht I. Öffentlich-rechtliche Abteilung 1000 Lausanne 14 Luzern, 13. August 2009 1C_278120091BMH Vernehmlassung für Kantonsrat des Kantons Luzern, vertreten durch den Rechtskonsulenten des Regierungsrates, iur. Josef Koch, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, Beschwerdegegner, gegen 1. Xxx Yyy, 4102 Binningen, 2. Verein Referendum BWIS, handelnd durch Xxx Yyy, 4102 Binningen, Beschwerdeführer, betreffend Dekret über den Beitritt des Kantons Luzern zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen Sehr geehrter Herr Präsident Sehr geehrte Damen und Herren Sie haben uns mit Verfügung vom 25. Juni 2009 eingeladen, bis 17. August 2009 zur vorliegenden Beschwerde eine Vernehmlassung einzureichen. Wir danken Ihnen für diese Einladung und äussern uns innert der uns gewährten Frist wie folgt: Anträge 1. Die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. 2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführer. Vorbemerkungen 1. Nach Artikel 17 des Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (im Folgenden kurz Konkordat genannt) informieren die Kantone das Generalsekretariat KKJPD über ihren Beitritt zum Konkordat und über die für die Massnahmen zuständigen Behörden; das Generalsekretariat KKJPD führt gemäss dieser Bestimmung eine „Liste über den Geltungsstand des Konkordats“. Der Kanton Luzern hat am 2. Juni 2009 dem Generalsekretariat KKJPD die entsprechende Mitteilung zukommen lassen (vgl. Beilage zu dieser Vernehmlassung; Kopie Schreiben Justiz- und Sicherheitsdepartement/Generalsekretariat KKJPD vom 2. Juni 2009). 2. Die Stimmberechtigten des Kantons Luzern haben des Dekret, welches die Beschwerdeführer anfechten, am 17. Mai 2009 mit einer klaren Mehrheit von 85'358 Ja- gegen 9'262 Nein-Stimmen angenommen. Dies entspricht einer Zustimmung von 90,21 Prozent. Keine einzige der 88 Gemeinden des Kantons Luzern hat den Beitritt zum Konkordat abgelehnt (vgl. Auszug aus dem Luzerner Kantonsblatt Nr. 21 vom 23. Mai 2009 [S. 1392-1398; Beil. 2 zu unserer Vernehmlassung zum Gesuch um aufschiebende Wirkung]). 3. Mit dem (hier indirekt angefochtenen) Konkordat soll dem im klaren Abstimmungsergebnis zum Ausdruck gelangten grossen Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung Rechnung getragen werden. In Anbetracht der zur Diskussion stehenden Gewalttaten (vgl. Art. 2 des Konkordats) und der Leider immer wieder vorkommenden Ereignisse ist dieses Sicherheitsbedürfnis ohne weiteres nachvollziehbar und ausgewiesen. 4. Das Konkordat entspricht der Bundesverfassung und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EIVIRK). Seine Bestimmungen können jedenfalls verfassungs- und EMRK-konform ausgelegt werden. Sollten sie in einzelnen Kantonen bzw. in einzelnen Anwendungsfällen nicht korrekt umgesetzt werden, ist eine entsprechende Anfechtung möglich. Für eine Aufhebung des Dekrets besteht bei dieser Ausgangslage von vornherein kein Anlass (vgl. Urteil 2C_110/2008 des Bundesgerichts vom 3. April 2009, E. 5, mit Hinweis u.e. auf BGE 134 I 293 E. 2 S. 295). 5. Die Vorbringen der Beschwerdeführer werden bestritten, soweit nicht ausdrücklich Zugaben gemacht werden. Zu den Vorbringen in der Beschwerdeschrift Zu I. Formelles Ob die Beschwerdeführer zur Beschwerde legitimiert sind, ob ihre Beschwerde zulässig ist und ob diese rechtzeitig eingereicht wurde, ist von Amtes wegen zu prüfen. Beigefügt sei immerhin, dass der Verein Referendum BWIS nach den Ausführungen der Beschwerdeführer in Ziffer 4 ihrer Beschwerde „einzig“ zur Durchführung des Referendums gegen das Hooligansgesetz gegründet wurde. Auch hat der Beschwerdeführer 1 in keiner Weise glaubhaft gemacht, dass er regelmässig Auswärtsspiele des FC Basel besucht. Zu II. Materielles Zu A. Tatsächliches Keine Bemerkungen. Zu B. Rechtliches Zu Ziffer 12: Die Ausführungen der Beschwerdeführer werden bestritten. Das Konkordat steht namentlich im Einklang mit dem höherrangigen Recht. Wir verweisen dazu auf die nachfolgenden Ausführungen. Im Übrigen wird bestritten, dass der Beitritt ungültig wäre, wenn das Konkordat, was allerdings bestritten wird, teilweise höheres Recht verletzen würde. Vielmehr kämen in einem solchen Fall die Regeln über die teilweise (Un-)Gültigkeit von Verträgen zur Anwendung. Zu Ziffer 13: Die eidgenössischen Räte haben am 24. März 2006 mit der Revision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS; SR 120) auf Bundesebene die Rechtsgrundlagen für eine bessere Bekämpfung der Gewalt, insbesondere an Sportveranstaltungen, geschaffen. Die Verfassungskonformität der Massnahmen „Rayonverbot“, „Meldeauflage“ und „Polizeigewahrsam“ war bei dieser Revision - im Gegensatz zu den zwei damals ebenfalls beschlossenen Massnahmen „Informationssystem“ und „Ausreiseverbot“ - umstritten. Die eidgenössischen Räte beschlossenen deshalb, diese drei Massnahmen im BWIS bis Ende 2009 zu befristen (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, im Folgenden kurz Botschaft genannt, S. 5; wir haben Ihnen diese Botschaft bereits mit unserer Vernehmlassung zum Gesuch um aufschiebende Wirkung eingereicht [vgl. dort Beil. 1]). Zwar besteht das Konzept des Konkordats darin, die befristeten Bestimmungen des BWIS möglichst unverändert in eine neue Form überzuführen und nur dort neue Regelungen zu erlassen, wo dies unbedingt nötig erscheint (vgl. Botschaft, Kap. II.2, S. 6 oben). Die Beschwerdeführer können aber daraus nicht ableiten, dass alle im Konkordat geregelten Massnahmen im Sinne der bundesrätlichen Botschaft zum BWIS auszuliegen seien, enthält doch das Konkordat kantonales und nicht Bundesrecht. Oder, anders gewendet: Selbst wenn sich die Kantone dazu entschlossen haben, bisher im BWIS enthaltene Bestimmungen möglichst unverändert in ihr Konkordat zu übernehmen, so wird dieses Recht neu zu (inter-)kantonalem Recht und die Kantone verfügen somit auch über die Befugnis einer eigenständigen Auslegung dieser Bestimmungen. Zu Ziffer 14: Da es sich beim Konkordatsrecht um kantonales Recht handelt, ist es den Kantonen unbenommen, das gewalttätige Verhalten eigenständig zu definieren. Ob der Bundesrat mit dem Erlass von Artikel 21a Absatz 2 VWIS seine Befugnis als Verordnungsgeber allenfalls in unzulässiger Weise überschritten hat, wie die Beschwerdeführer behaupten, kann bei der in den Ausführungen zu Ziffer 13 dargelegten Ausgangslage offen bleiben. Da der Bundesrat befugt ist, das Nähere zu regeln und die gerügte Verordnungsbestimmung mindestens aus teleologischer Sicht nicht zu beanstanden ist, da von pyrotechnischen Gegenständen eine grosse Gefahr ausgeht, wird die Richtigkeit der Rechtsauffassung der Beschwerdeführer allerdings ausdrücklich bestritten. Artikel 24a BWIS, welcher in seiner Geltungsdauer vom Bundesgesetzgeber nicht befristet wurde, bildet die Rechtsgrundlage für den Betrieb des elektronischen Informationssystem „Hoogan“. Fedpol betreibt ein elektronisches Informationssystem, in das Daten über Personen aufgenommen werden, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen im In- und Ausland gewalttätig verhalten haben (Abs. 1). Gemäss Absatz 4 sind die Behörden und Amtsstellen nach Artikel 13 BWIS, die über Informationen nach Absatz 1 verfügen, zu deren Weitergabe an fedpol verpflichtet. Zu diesen Behörden gehören unter anderem die Strafverfolgungsorgane und die Polizeistellen (Art. 13 Abs. 1a BWIS). Fedpol prüft, ob die Informationen, die ihm übermittelt werden, richtig und erheblich im Sinne von Absatz 2 sind. Es vernichtet unrichtige oder unerhebliche Informationen und benachrichtigt darüber den Absender (Art. 24a Abs. 6 BWIS). Das Konkordat verpflichtet die Kantone in Artikel 13 Absatz 3. Verfügungen und Aufhebungen von Massnahmen nach den Artikeln 4-9 und 12, Verstösse gegen diese Massnahmen sowie die entsprechenden Strafscheide und die festgelegten Rayons an fedpol zu melden. Mit einer solchen Meldung erfüllt die kantonale Behörde die bundesrechtliche Verpflichtung von Artikel 24a Absatz 4 BWIS. Nach Erhalt der Meldung obliegt es fedpol, zu überprüfen, ob die bundesrechtlichen Voraussetzungen von Artikel 24a Absatz 2 BWIS erfüllt sind oder nicht. Dies ist nicht Sache der kantonalen Behörden. Zu Ziffer 15: Die Rechtsgrundlage für die Aussprechung eines Stadionverbotes stellt das sogenannte Hausrecht dar. Träger dieses Hausrechts ist diejenige Person, welche die Verfügungsgewalt über die zur Diskussion stehenden Räumlichkeiten innehat, unabhängig davon, ob diese Gewalt auf einem dinglichen oder auf einem obligatorischen Recht basiert (Oliver Arter, in: Oliver Arter [Hrsg.], Sport und Recht, Bern 2005, S. 90; mit Verweisen auf die Rechtsprechung). 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, verfügt grundsätzlich über die Möglichkeit, an ein Zivilgericht zu gelangen und dort entweder eine Kontrahierungspflicht des Veranstalters geltend zu machen oder aber eine Verletzung ihres Persönlichkeitsrechts zu rügen (Arter, a.a.O., S. 91ff.). Es erscheint zudem klar, dass eine Behörde, bevor sie auf der Grundlage eines Stadionverbotes eine Massnahme gemäss den Artikeln 4-9 des Konkordats anzuordnen gedenkt, überprüft, ob das Stadionverbot tatsächlich wegen einer verübten Gewalttätigkeit oder aus einem anderen Grund ausgesprochen wurde. Falls letzteres zutrifft, besteht auch kein Raum für die Anwendung von Artikel 3 Absatz 1 des Konkordats (vgl. auch die Sachübersicht der Norm). Verfügungen über Massnahmen gemäss den Artikeln 4-9 des Konkordats sind überdies mit ordentlichen Rechtsmitteln anfechtbar. Zu Ziffer 16: Gemäss Artikel 6 Absatz 2 des Konkordats wird die Polizeistelle, bei welcher sich die von einer Meldeauflage betroffene Person zu den bezeichneten Zeiten zu melden hat, in der Vetgütung aufgeführt. Grundsätzlich ist dies gemäss dem Konkordatstext eine Polizeistelle am Wohnort. Die verfügende Behörde hat bei der Bestimmung von Meldeort und Meldezeiten gemäss dem Konkordatstext die persönlichen Umstände der betroffenen Person zu berücksichtigen. Die Behauptung der Beschwerdeführer, dass die Meldeauflage bei fehlendem Polizeiposten am Wohnort undurchführbar und der Beitritt zum Konkordat deswegen aufzuheben sei, geht bei dieser Ausgangslage fehl. Die Beschwerdeführer übersehen, dass die Formulierung, wonach grundsätzlich eine Polizeistelle am Wohnort zuständig ist, für die Wahl einer anderen Polizeistelle explizit Raum lässt. Jede Gemeinde ist im übrigen im Kanton Luzern einem Postenkreis zugeteilt (vgl. § 9 der Verordnung zum Gesetz über die Kantonspolizei vom 6. April 2004 [SRL Nr. 351]). Die Bewegungsfreiheit der betroffenen Person soll durch die Meldepflicht nicht weiter eingeschränkt werden, als es der Zweck der Massnahme erfordert. Sofern der Erfolg der Massnahme dadurch nicht gefährdet wird, kann zum Beispiel auch eine Polizeistelle am Ort, an dem die Person arbeitet oder wo sie das Wochenende verbringt, als Meldestelle bestimmt werden (vgl. Botschaft, Erläuterungen zu Art. 6 Konkordat, S. 9 oben). Damit ist dem Erfordernis der Verhältnismässigkeit Genüge getan. Dass die von einer Meldeauflage betroffene Person den Polizeiposten auswählen können soll, wie dies die Beschwerdeführer verlangen, ist anmassend. Eine Meldeauflage wird verfügt, um zu verhindern, dass sich die betroffene Person an, vor oder nach einer Sportveranstaltung an Ausschreitungen beteiligt. Die Einhaltung dieser Präventivmassnahme muss für die zuständigen Behörden mit verhältnismässigem Aufwand kontrollierbar sein, wie dies bei einer Meldung auf der Polizeistelle der Fall ist. Beizufügen ist, dass das Konkordat in Artikel 7 Absatz 2 für den Fall, dass sich eine meldepflichtige Person aus wichtigen und belegbaren Gründen nicht nach Artikel 6 Absatz 2 des Konkordats bei der zuständigen Stelle (Meldestelle) melden kann, eine Ersatzlösung vorsieht. Das Konkordat genügt also auch unter diesem Aspekt dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Zu Ziffer 17: Das Konkordat sieht in Artikel 6 Absatz 1b die Möglichkeit vor, dass eine Meldeauflage verfügt wird, wenn aufgrund konkreter und aktueller Tatsachen anzunehmen ist, dass sich eine Person durch andere Massnahmen nicht von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen abhalten lässt. Ob durch die Anordnung einer Meldeauflage das Prinzip der Verhältnismässigkeit gewahrt wird oder nicht, ist im Einzelfall unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände zu überprüfen. Entgegen den Behauptungen der Beschwerdeführer hat es die betroffene Person durchaus in der Hand, sich so zu verhalten, dass die verfügende Behörde keinen Anlass zur Annahme hat, dass sie sich durch andere Massnahmen nicht von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen abhalten lässt. Kündigt die betroffene Person beispielsweise mündlich oder schriftlich an, dass sie der milderen Massnahme des Rayonverbots keine Folge leisten werde, so gibt sie der Behörde durch ihr eigenes Verhalten Anlass für Abklärungen, ob in Anwendung von Artikel 6 Absatz 1b des Konkordats als nächste Stufe des Sanktionssystems eine Meldeauflage verfügt werden muss. Ebenso wenig trifft der Einwand der Beschwerdeführer zu, die Formulierung von Artikel 6 Absatz 1b des Konkordats sei zu unbestimmt, zumal diese Bestimmung in Artikel 7 des Konkordats konkretisiert wird. In den Erläuterungen zu Artikel 7 des Konkordats wird zudem als Beispiel für eine aktuelle Handlung der Kauf eines Eintrittsbilletts für ein Stadion innerhalb des verbotenen Rayons aufgeführt

(vgl. Botschaft, Erläuterungen zu Art. 7 Konkordat, S. 9). Die Beschwerdeführer berufen sich auf BGE 109 Ia 273. In jenem Urteil ist ausdrücklich festgehalten, dass der Gesetz- und Verordnungsgeber nicht völlig darauf verzichten kann, allgemeine Begriffe zu verwenden, weil er sonst nicht in der Lage wäre, der Vielgestaltigkeit der Verhältnisse Herr zu werden sowie der Komplexität der im Einzelfall erforderlichen Entscheidung, der Notwendigkeit einer erst bei der Konkretisierung möglichen Wahl, der nicht abstrakt erfassbaren Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte und dem Bedürfnis nach einer sachgerechten Entscheidung im Einzelfall Rechnung zu tragen (vgl. zum Ganzen die ausführlichen Erwägungen in BGE 109 Ia 273 E. 4d S. 284, mit Hinweisen). Somit muss es auch genügen, wenn in Artikel 6 Absatz 1b des Konkordats der Begriff „aufgrund konkreter und aktueller Tatsachen“ verwendet wird. Um welche Tatsachen es sich genau handelt und ob diese für die Annahme genügen, dass sich die betroffene Person durch andere Massnahmen nicht von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen abhalten lässt, lässt sich nicht in abschliessender Weise definieren. Vielmehr muss diese Frage im jeweiligen Einzelfall von der zuständigen Behörde unter Berücksichtigung der gesamten Umstände abgeklärt werden. Ganz in diesem Sinne sind denn auch die in Artikel 7 des Konkordats aufgezählten Sachverhalte als Beispiele zu verstehen, was durch den dort verwendeten Begriff „namentlich“ zusätzlich erhellt wird. Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführer kann aus den Ausführungen in BGE 109 Ia 273 auch nicht geschlossen werden, dass die Anordnung von Massnahmen gemäss den Artikeln 4-9 des Konkordats einer richterlichen Genehmigung bedarf. In jenem Fall war ein kantonalen Erlass zu beurteilen, welcher vorsah, dass die Überwachung des Post-, Telefon- und Telegrafverkehrs sowie der Einsatz technischer Überwachungsgeräte geheim erfolgen. Eine solche geheime Überwachung ist in verfahrensrechtlicher Hinsicht mit den Massnahmen gemäss dem Konkordat nicht vergleichbar, zumal hier den Betroffenen vor einer Verfügung regelmässig das rechtliche Gehör gewahrt wird. Ob - wie von den Beschwerdeführern behauptet - in den meisten Kantonen die (erste) Rekursinstanz tatsächlich keine richterliche Behörde ist, ist im vorliegenden Verfahren, welches den Kanton Luzern betrifft, nicht relevant. Abgesehen davon müssen die Streitsachen auf kantonaler Ebene aufgrund der Vorgaben in Artikel 86 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 114 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) letztinstanzlich von einem Gericht beurteilt werden. Wie bereits in unserer Vernehmlassung vom 7. Juli 2009 zum Gesuch um aufschiebende Wirkung ausführlich dargelegt (vgl. dort insbesondere die Ziff. II.1.2-1.4), ist den Anforderungen von Artikel 30 der Bundesverfassung im Kanton Luzern Genüge getan. Gemäss Artikel 12 des Konkordats kommt einer Beschwerde gegen eine Verfügung über Massnahmen nach den Artikeln 4-9 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. Somit wird der Beschwerde die aufschiebende Wirkung nicht generell erteilt oder entzogen, sondern es besteht durchaus Raum für eine einzelfallweise Überprüfung im konkreten Anwendungsfall. Damit kann auch dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung getragen werden. Dass eine Meldeauflage die Bewegungsfreiheit für die Dauer eines Jahres einschränkt, ergibt sich aus dem Konkordat nicht. Zu Ziffer 18: Zu Buchstabe a: Die Ausführungen der Beschwerdeführer werden auch hier bestritten. Wir verweisen auf unsere Ausführungen zu Ziffer 17. Wie Artikel 6 Absatz 1b bezüglich der Meldeauflage durch weitere Bestimmungen des Konkordats konkretisiert wird, wird auch Artikel 8 Absatz 1 des Konkordats bezüglich des Polizeigewahrsams im Konkordat selbst durch weitere Bestimmungen konkretisiert (vgl. Art. 8 Abs. 2-6 sowie Art. 9 des Konkordats). In Artikel 8 Absatz 5 ist ausdrücklich festgehalten, dass die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzugs auf Antrag der betroffenen Person richterlich zu überprüfen ist. Diese Regelung ist rechtskonform. Zu den Buchstaben b und c: Das Konkordat regelt materielles Verwaltungsrecht. Die Rechtspflege erfolgt nach jeweiligem kantonalen Recht (vgl. Botschaft, Erläuterungen zu Art. 13 Konkordat, S. 11). Im Kanton Luzern gewährleistet § 61 Absatz 1 der Verfassung vom 17. Juni 2007 (KV; SRL Nr. 1) eine unabhängige, unparteiische und verlässliche Rechtsprechung. Der Anspruch auf ein unabhängiges und unparteiisches Gericht gehört zu den unmittelbar einklagbaren Grundrechten (Art. 30 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]) und hat dadurch selbstverständlich in sämtlichen Kantonen Geltung. Sollte dieser Anspruch in einzelnen Anwendungsfällen nicht korrekt umgesetzt werden, wäre eine entsprechende Anfechtung möglich. Einen verfassungsmässigen Anspruch darauf, dass die Sache vom Gericht des Wohnsitzes beurteilt wird, sieht Artikel 30 Absatz 2 BV allerdings nur für diejenigen Personen vor, gegen die eine Zivilklage erhoben wird, wobei das Gesetz einen anderen Gerichtsstand vorsehen kann. In BGE 134 I 125 E. 4.1 S. 136 hat das Bundesgericht bestätigt, dass Rayonverbote, Meldeauflagen und Polizeigewahrsam verwaltungsrechtliche Anordnungen darstellen; sie können insbesondere nicht als Massnahmen strafprozessualer Natur verstanden werden. Inwiefern nun die Regelung von Artikel 8 Absatz 6 des Konkordats eine Verletzung von § 61 KV darstellen soll, wie dies die Beschwerdeführer behaupten, ist nicht nachvollziehbar. Eine von Artikel 8 Absatz 6 abweichende Regelung, welche nur den Wohnsitzkantonen ein Recht zur Anordnung des Polizeigewahrsams geben würde, würde dem mit dem Konkordat verfolgten Zweck zuwiderlaufen, frühzeitig Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zu erkennen und zu bekämpfen. Der Vorrang der Behörde des Kantons, in dem die Gewalttätigkeit befürchtet wird, ist gerechtfertigt, weil dieser Kanton und seine Bevölkerung von der Gewalttätigkeit direkt betroffen sind und deshalb in diesem Kanton ein besonders grosses öffentliches Interesse an entsprechenden Massnahmen besteht. Ein Haftüberprüfungsverfahren kann, unabhängig davon, in welchem Kanton dieses stattfindet, schon allein deswegen nicht schickens sein, weil jeder Kanton die vom Bundesrecht vorgegebenen Verfahrensgarantien einhalten muss. Verfügungen von Polizeigewahrsam sind von Bundesrechts wegen unmittelbar und direkt mit Vervaltungsgerichtsbeschwerden beim Verwaltungsgericht anfechtbar (vgl. dazu: BGE 134 I 125 E. 4.4 S. 137ff.). Die Verfahren vor dem Verwaltungsgericht sind in erster Linie schriftliche Verfahren. Zum Anspruch auf rechtliches Gehör gehört des Recht des Betroffenen, sich vor Erlass eines in seine Rechtsstellung eingreifenden Entscheides zur Sache zu äussern sowie des Recht auf Abnahme der rechtzeitig und formrichtig angebotenen rechtserheblichen Beweismittel (BGE 127 I 54 E. 2b S. 56). Indessen räumt Artikel 29 Absatz 2 BV keinen Anspruch auf eine mündliche Anhörung ein (BGE 130 II 425 E. 2.1 S. 428 f.). Falls ein kantonales Gericht dennoch ausnahmsweise einem Antrag eines Beschwerdeführers zu einer mündlichen Anhörung stattgeben sollte, hat dies konsequenterweise zur Folge, dass der Beschwerdeführer an den Sitz dieses Gerichts reisen muss. Dass - wie die Beschwerdeführer geltend machen - eine Anordnung von Polizeigewahrsam nur kurz vor einem Spiel erfolgen können soll, wird bestritten. Es ist davon auszugehen, dass in der Praxis eher das Gegenteil der Fall sein wird, damit den zuständigen Behörden genügend Zeit bleibt, um die notwendigen organisatorischen Massnahmen zu treffen. Zudem ist der Polizeigewahrsam im kaskadenartig ausgestalteten System des Konkordats die ultimative Massnahme. Das diesbezügliche Verfahren kommt für die Betroffenen deshalb regelmässig nicht überraschend. Zu Ziffer 19: Zu Buchstabe e: Die in Artikel 10 des Konkordats geregelte Empfehlung von Stadionverboten ist nicht bundesrechtswidrig. Mit dieser Bestimmung wird zwar der Massnahmenkatalog gegenüber der heutigen Bundeslösung im BWIS erweitert. Da die Regelung entsprechender Massnahmen in die Zuständigkeit der Kantone fällt, ist dies aber zulässig. Die Erweiterung des Massnahmenkatalogs hat sich in der Praxis als nötig erwiesen, um eine nachhaltige präventive Wirkung zu erzielen. Artikel 10 des Konkordats bildet gleichzeitig die gesetzliche Grundlage für die Weitergabe der entsprechenden Personendaten (vgl. Botschaft, Erläuterungen zu Art. 10 Konkordat, S. 10). Die Beschwerdeführer berufen sich auf die Geheimhaltungspflicht der Polizeiangehörigen gemäss Artikel 73 Absatz 1 der Schweizerischen Strafprozessordnung, welche am 1. Januar 2011 in Kraft treten wird. Dabei verkennen sie, dass die Schweizerische Strafprozessordnung die Verfolgung und Beurteilung der Straftaten nach Bundesrecht durch die Strafbehörden des Bundes und der Kantone regelt (Art. 1 Abs. 1). In BGE 134 I 125 hat das Bundesgericht jedoch bestätigt, dass Rayonverbote, Meldeauflagen und Polizeigewahrsam verwaltungsrechtliche Anordnungen darstellen; sie können insbesondere nicht als Massnahmen strafprozessualer Natur verstanden werden (E. 4.1 S. 136). Somit besteht von vornherein kein prozessualer Widerspruch zwischen der in Artikel 10 des Konkordats geregelten Empfehlung von Stadionverboten und der in Artikel 73 Absatz 1 der Schweizerischen Strafprozessordnung legitimer Geheimhaltungspflicht. Wie bereits in unseren Ausführungen zu Ziffer 13 erwähnt, ist das Konkordat eigenständiges kantonales Recht. Damit erfolgt die in Artikel 10 des Konkordats geregelte Datenweitergabe ausserhalb des im Bundesrecht geregelten Informationssystems. Zu Buchstabe b: Grundlage eines (privatrechtlichen) Stadionverbots ist das sogenannte Hausrecht. Wir verweisen dazu auf unsere Ausführungen zu Ziffer 15. Wird das Stadionverbot missachtet, kann der Hausherr einen Strafantrag wegen Hausfriedensbruchs gemäss Artikel 186 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0) stellen. Im Falle einer Verurteilung beträgt das Höchststrafmass Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe. Demgegenüber ist die Verfügung eines Rayonverbots eine verwaltungsrechtliche Massnahme. Wir verweisen dazu auf unsere Ausführungen zu Ziffer 18 Buchstaben b und c. Die Missachtung des Rayonverbots hat zur Folge, dass die nächste Stufe des kaskadenartig ausgestalteten verwaltungsrechtlichen Präventivmassnahmesystems in Kraft tritt. Allenfalls erfolgt eine strafrechtliche Sanktion in Form einer Busse wegen Ungehorsams gegen eine amtliche Verfügung (Art. 292 StGB). Spricht eine Stadionbetreiberin gestützt auf eine Empfehlung gemäss Artikel 10 des Konkordats ein Stadionverbot aus, so wird sie insbesondere bei den Eingangskontrollen ein besonderes Augenmerk auf die betroffenen Personen richten. Damit steigt auch die Chance, dass ein allfälliger Verstoss gegen ein Rayonverbot bemerkt wird, was wiederum dem Zweck des Konkordats dient, nämlich der Verhinderung von Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen. Mit der Verhinderung dieser Gewalt wird dem Schutz und der Sicherheit der Bevölkerung und der friedlichen Besucher der Sportveranstaltung sowie deren Güter Rechnung getragen. Zu den Buchstaben c und d: Bestritten. Wir verweisen auf unsere Ausführungen zu Ziffer 15. Die Dauer eines Stadionverbots ist nicht Regelungsgegenstand des Konkordats. Eine Riige, welche sich auf die Dauer eines Stadionverbots bezieht, kann im Rahmen der in Artikel 82 Unterabsatz b BGG geregelten abstrakten Normenkontrolle nicht gehört werden. Zu beachten ist im Übrigen, dass ein Stadionverbot gemäss Artikel 10 des Konkordats nur hinsichtlich Personen empfohlen werden kann, welche im Zusammenhang mit einer Sportveranstaltung ausserhalb des Stadions bereits gewalttätig wurden. Zu Ziffer 20: Rayonverbote, Meldeauflagen und Polizeigewahrsam sind verwaltungsrechtliche Anordnungen und keine Massnahmen strafprozessualer Natur. Wir verweisen dazu auf unsere Ausführungen zu Ziffer 18 Buchstaben b und c. Ob mit einer Verweigerung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde die Unschuldsvermutung verletzt wird oder nicht, ist im Rahmen einer konkreten Einzelfallbeurteilung zu prüfen. Artikel 12 des Konkordats ermöglicht durchaus dem konkreten Einzelfall angepasste Lösungen. Zu Ziffer 21: Die Einwendungen der Beschwerdeführer sind aus den dargelegten Gründen - zusammengefasst - nicht stichhaltig. Selbst wenn einzelne Einwendungen zutreffen würden, was bestritten wird, hätte dies nicht automatisch die Ungültigkeit des Vertragsbeitritts zur Folge (vgl. vorn zu Ziff. 12). Zu Ziffer 22: Bestritten. Es wird auf unsere Vernehmlassung vom 7. Juli 2009 zum Gesuch um aufschiebende Wirkung sowie auf die Verfügung des Bundesgerichts vom 14. Juli 2009 verwiesen. Zu Ziffer 23: Zusammenfassend bringen die Beschwerdeführer nichts vor, was zur Gutheissung ihrer Beschwerde führen könnte. Wir beantragen Ihnen deshalb, die eingangs gestellten Begehren gutzuheissen. Mit vorzüglicher Hochachtung Lic. iur. Josef Koch im Doppel Beilage: Kopie Schreiben Justiz- und Sicherheitsdepartement / Generalsekretariat KKKPD vom 2. Juni 2009