



810 07 45 / 177

Urteil vom 15. August 2007

Besetzung Kantonsgerichtspräsident Peter Meier, Kantonsrichter Stefan Schulthess, Markus Clausen, Christian Haidlauf, Ersatzrichterin Franziska Preiswerk, Gerichtsschreiber Daniel Gfeller

Parteien

- 1. Verein Referendum BWIS**, Postfach, 4002 Basel, Beschwerdeführer
- 2. macau**, 4102 Binningen, Beschwerdeführer

beide vertreten durch Dr. Nicolas Roulet, Advokat, Rebgasse 1, Postfach 321, 4005 Basel

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal, Beschwerdegegner

Betreff Verordnung über die Zuständigkeiten zum Vollzug der Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 19. Dezember 2006 (Verfassungsgerichtsbeschwerde)

A. Per 1. Januar 2007 hat der Bundesgesetzgeber Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen als Abschnitt 5a in das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) vom 21. März 1997 eingefügt. Am 18. Januar 2007 wurde im Amtsblatt des Kantons Basel-Landschaft die Verordnung über die Zuständigkeiten

zum Vollzug der Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (Verordnung-BL zum BWIS) vom 19. Dezember 2006 veröffentlicht.

B. Mit Schreiben vom 26. Januar 2007 erhob **macau** im Namen des Vereins "Referendum BWIS" und als Einwohner des Kantons Basel-Landschaft Beschwerde wegen Verletzung des BWIS, insbesondere von Art. 24b und Art. 24e, und beantragte die Verordnung über die Zuständigkeiten zum Vollzug der Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen sei ersatzlos aufzuheben. Eventualiter seien die § 1 Abs. 2, § 4 Abs. 2 und § 4 Abs. 3 lit. b der Verordnung-BL zum BWIS ersatzlos aufzuheben. Subeventualiter sei festzustellen, dass die Verordnung die vom Gesetz zwingend vorgeschriebene Möglichkeit zur Überprüfung von angeordneten Massnahmen mit ordentlichen Rechtsmitteln nicht rechtsgenügend regle. Mit Schreiben vom 28. März 2007 reichten **macau** und der Verein "Referendum BWIS", nunmehr vertreten durch Dr. Nicolas Roulet, Advokat in Basel, ihre Beschwerdebegründung ein. Vorweg wurde ausgeführt, dass am Subeventualantrag der Beschwerde nicht mehr festgehalten werde. Zur Begründung wurde im Wesentlichen vorgebracht, die Verordnung-BL zum BWIS verletze einerseits die derogatorische Kraft des Bundesrechts, indem die Polizei Basel-Landschaft mit den zuständigen Behörden eines anderen Kantons ein Rayon solle festlegen können, was in Art. 24b BWIS nicht vorgesehen sei. Andererseits verletze die Verordnung durch die Einsetzung der Statthalterämter als richterliche Behörde den verfassungsmässigen Anspruch auf einen unabhängigen Richter.

C. Mit Vernehmlassung vom 24. April 2007 beantragte der Regierungsrat die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Zur Begründung wurde im Wesentlichen vorgebracht, der Regierungsrat müsse sich vorliegend keine Kompetenzen an, die dem Bund zustehen würden. Es würden mit der Verordnung-BL zum BWIS lediglich Kompetenzen festgelegt, wie dies vom BWIS verlangt werde. § 1 Abs. 2 Verordnung-BL zum BWIS bestimme nicht, wie die Rayons festzulegen seien. Diese Bestimmung verletze die derogatorische Kraft des Bundesrechts nicht. Auch seien die Bezirksstatthalterämter in der Kantonsverfassung als richterliche Behörde vorgesehen, weshalb der verfassungsmässige Anspruch auf einen unabhängigen Richter nicht verletzt sei.

D. Mit Replik vom 22. Mai 2007 hielten die Beschwerdeführer durch ihren Rechtsvertreter an ihren Rechtsbegehren und wesentlichen Begründungen fest. Auf diese wird in den Erwägungen – soweit erforderlich – eingegangen.

E. Der Regierungsrat hielt mit Duplik vom 19. Juni 2007 ebenfalls an seinem Antrag und wesentlichen Begründungen fest. Auf diese wird – soweit notwendig – in den Erwägungen eingegangen.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung**:

1. Vorweg ist der Frage nachzugehen, ob die Privatperson (Beschwerdeführer 2) und der Verein (Beschwerdeführer 1) befugt sind, die eingereichte Beschwerde gegen die Verordnung-BL zum BWIS Beschwerde 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 Streit-sache 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 wurde eine Verordnung des Regierungsrates angefochten. Diese bildet gemäss § 27 Abs. 1 lit. a Ziff. 2 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 die angefochtene Verordnung ohne weiteres auf ihn als Privatperson angewendet werden könnte.

1.3 Hingegen bereitet die Frage nach dem Vorliegen der Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers 1 Schwierigkeiten. Der Beschwerdeführer 1 ist ein Verein, welcher nach den Art. 60 ff. ZGB privatrechtlich organisiert ist. Nach den Statuten bezweckt der Verein das In-Kraft-Treten der Änderung des BWIS zu verhindern (Art. 2 Abs. 1 der Vereinsstatuten). Der Verein weist damit eine bundesgesetzgebungspolitische Zweckbestimmung auf. Nach Art. 2 Abs. 5 der Statuten kann der Verein auch Mitgliederinteressen vor Gericht vertreten. § 28 Abs. 1 lit. b VPO spricht nicht von Vereinen, sondern von Trägern öffentlicher Aufgaben, worunter der Verein nicht fällt. Ebenso ist eine ideelle Verbandsbeschwerde nicht gegeben, 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.

Im Rahmen der verwaltungsrechtlichen Beschwerde ist ausserdem die sogenannte "egoistische Verbandsbeschwerde" grundsätzlich zulässig (Entscheid des Kantonsgerichts, Abtei-

lung 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 RHINOW/KOLLER/KISS, a.a.O., 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, da 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. Damit ist auf die Beschwerde des Beschwerdeführers 1 nicht einzutreten.

1.4 Wie oben ausgeführt (vgl. Ziff. 1.2), ist aber auf die vom Beschwerdeführer 2 form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde einzutreten. Dabei ist festzuhalten, dass Beschwerden betreffend Verfassungsmässigkeit von Erlassen vom Kantonsgericht als Verfassungsgericht beurteilt werden (§ 25 lit. a VPO).

2. Gemäss § 30 Abs. 2 VPO prüft das Verfassungsgericht den angefochtenen Erlass auf seine Verfassungsmässigkeit. 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.

Der Beschwerdeführer 2 bringt vor, dass § 1 Abs. 2 Verordnung-BL zum BWIS gegen Art. 24b BWIS verstosse. Damit rügt der Beschwerdeführer einen Verstoss gegen die derogatorische Kraft des Bundesrechts, welche in Art. 49 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 festgehalten ist und nach ständiger Rechtsprechung als verfassungsmässiges Recht anerkannt ist (BGE 123 I 238, 125 II 440). Der Einzelne kann sich gestützt darauf dagegen wehren, durch bundesrechtswidrige kantonale Erlasse beschwert zu werden. Der Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts schliesst in Sachgebieten, welche die Bundesgesetzgebung abschliessend regelt, eine Rechtsetzung durch die Kantone aus. In Sachgebieten, die das Bundesrecht nicht abschliessend ordnet, dürfen die Kantone nur solche Vorschriften erlassen, die nicht gegen den Sinn und Geist des Bundesrechts verstossen und dessen Zweck nicht beeinträchtigen oder vereiteln (BGE 125 II 58).

2.1 Art. 24b BWIS lautet wie folgt:

"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 Rayons (Abs. 1). Das Rayonverbot kann längstens für die Dauer eines Jahres verfügt werden (Abs. 2). Das Verbot kann von den Behörden des Kantons verfügt werden, in dem die betroffene Person wohnt oder in dem sie an der Gewalttätigkeit beteiligt war. Die Behörde des Kantons, in dem die Gewalttätigkeit geschah, hat dabei Vorrang. Die Zentralstelle kann den Erlass von Rayonverboten beantragen (Abs. 3)".

§ 1 Abs. 1 der angefochtenen Verordnung-BL zum BWIS hält fest, dass die Polizei Basel-Landschaft die Rayons (genau umschriebenes Gebiet im Umfeld von Sportveranstaltungen) auf basellandschaftlichem Kantonsgebiet bestimme. § 1 Abs. 2 schreibt vor, dass sie (die Polizei) die Rayons gemeinsam mit der zuständigen Behörde des anderen Kantons bestimme, wenn nicht ausschliesslich eigenes Kantonsgebiet betroffen sei.

Vorweg kann festgehalten werden, dass hier nur die Frage zu beurteilen ist, ob die vorgenommene Regelung, dass die Polizei Basel-Landschaft zusammen mit einer Behörde eines anderen Kantons ein Rayon bestimmt, zulässig ist. Nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sind Fragen der konkreten Ausgestaltung eines Rayon, wie beispielsweise die Frage, ob es zulässig ist, das Gartenbad St. Jakob als Teil eines Rayon aufzuführen.

Der Beschwerdeführer ist der Auffassung, dass dem Bundesgesetz und den Erläuterungen des EJPD entnommen werden könne, dass die kantonalen Behörden den geografischen Raum des Verbots für jedes Stadion einzeln bestimmen würden. Es bleibe kein Raum für die Behörden des Kantons Basel-Landschaft, Rayons zu definieren im Falle, dass eine Sportveranstaltung in einem anderen Kanton stattfinde. Ebenso sei eine Zusammenarbeit mit anderen Kantonen nicht vorgesehen. Dies wäre insbesondere bei einer Konkordatslösung denkbar gewesen. Kantonsüberschreitende Massnahmen seien nur möglich, wenn sie explizit im Bundesgesetz vorgesehen wären.

2.2 Die Wahrung der inneren Sicherheit ist gleichzeitig eine Aufgabe des Bundes wie auch jedes Kantons (vgl. dazu Botschaft zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit und zur Volksinitiative "S.o.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei" vom 7. März 1994, Bundesblatt [BBl] 1994 II 1127 ff., 1141; KURT EICHENBERGER, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Art. 102 Rz. 156; vgl. zu den parallelen Kompetenzen ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 2001, 5. Aufl., Rz. 1100 f.). Art. 7 Abs. 2 BWIS hält denn auch fest, dass die Kantone die Aufträge nach diesem Gesetz in der Regel selbständig erfül-

len (Satz 1). Müssen mehrere Kantone mitwirken oder ist Gefahr im Verzug, so kann das Bundesamt die Leitung übernehmen (Satz 2). In der Botschaft wird dazu ausgeführt, dass der Grundsatz der selbständigen Auftrags erledigung durch die Kantone in Ausnahmefällen der direkten Leitungs- und Weisungsbefugnis des Bundes weichen müsse. Wenn mehrere Kantone von einem Auftrag betroffen seien, würden sie sich in den meisten Fällen direkt abprechen können. In komplizierten Fällen oder wenn die Informationsbeschaffung mit andern Staaten koordiniert werden müsse, könne es sich als notwendig erweisen, dass das Bundesamt die Leitung übernehme und die Koordination zwischen den Kantonen über das Bundesamt laufe und deshalb direkt Vollzugsanweisungen gegeben werden müssten (BBl 1994 II 1176). Aus diesen Aussagen wird ersichtlich, dass eine Zusammenarbeit der Kantone bei der Ausführung der im BWIS vorgesehenen Massnahmen zulässig, ja sogar erwünscht ist. Daran ändert auch nichts, dass die hier zur Diskussion stehende Thematik der Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen erst später ins Gesetz aufgenommen wurde. Im Übrigen wird in der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV) vom 17. Mai 1984 festgehalten, dass die Behörden zur Erfüllung von Aufgaben, die im gemeinsamen Interesse liegen, mit anderen Kantonen zusammen arbeiten (§ 3 Abs. 1 KV). Damit verstösst die getroffene Regelung bezüglich der vorgesehenen Zusammenarbeit der Kantone weder gegen Bundesrecht noch gegen kantonales Verfassungsrecht.

Des Weiteren ist entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers weder aus dem Wortlaut noch aus dem Sinn und Zweck von Art. 24b BWIS herzuleiten, dass ein Kanton ein Rayon nur dann festlegen darf, wenn die Sportveranstaltung auf seinem Gebiet stattfindet. Eine solche Auslegung würde gerade im Gebiet des St. Jakob-Parks keinen Sinn machen, wo die Kantonsgrenze zwischen Basel-Stadt und Basel-Landschaft nur wenige Meter neben dem Stadion verläuft. Bei Veranstaltungen im St. Jakob-Park muss auch mit Ausschreitungen auf dem Gebiet des Kantons Basel-Landschaft gerechnet werden, weshalb es durchaus sinnvoll und notwendig erscheint, ein Rayon auf basellandschaftlichem Gebiet festzulegen. Auch Art. 21d der Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (VWIS) vom 27. Juni 2001 spricht nicht gegen die Festlegung eines grenzüberschreitenden Rayons. Abs. 1 dieser Verordnungsbestimmung lautet: Die Kantone melden dem Dienst für Analyse und Prävention (DAP) die Rayons auf ihrem Gebiet unter Beilage der entsprechenden Pläne. Der Wortlaut von Art. 21d VWIS schliesst nicht aus, dass zwei Kantone ein Rayon (auf ihrem gemeinsamen Gebiet) bestimmen und dieses dem DAP melden.

Im Übrigen kann der Vorwurf des Beschwerdeführers – es werde der Eindruck erweckt, die entsprechenden Rayons könnten von Fall zu Fall neu festgelegt werden – nicht nachvollzogen werden. Aus den Bestimmungen in der Verordnung-BL zum BWIS ist jedenfalls nicht zu schliessen, dass die Polizei Basel-Landschaft von Fall zu Fall Rayons festlegen soll. Allerdings ist auf Grund der Verordnung auch nicht ausgeschlossen, dass in einem späteren Zeitpunkt gegebenenfalls ein neuer Rayon festgelegt werden kann. Inwiefern dies gegen das BWIS verstossen soll, ist nicht ersichtlich.

Aus diesen Ausführungen ergibt sich, dass die Anordnung in § 1 Abs. 2 der angefochtenen Verordnung, dass nämlich die Polizei Basel-Landschaft ein Rayon mit der zuständigen Behörde eines anderen Kantons zusammen bestimmt, wenn nicht ausschliesslich eigenes Kantonsgebiet betroffen ist, nicht gegen Bundesrecht verstösst.

Die vom Regierungsrat getroffene Regelung in § 1 Abs. 2 Verordnung-BL zum BWIS verstösst daher nicht gegen die derogatorische Kraft des Bundesrechts. Zu guter Letzt sei darauf hin gewiesen, dass auf dem Gebiet der Wahrung der inneren Sicherheit Bund und Kantone gleichzeitig und unabhängig voneinander tätig sein können und die Ausschöpfung der Bundeskompetenz die kantonale Kompetenz nicht tangiert (vgl. HÄFELIN/MÜLLER, a.a.O., 1100 f.). Dies bedeutet, dass die Kantone auf diesem Sachgebiet auch berechtigt wären, weitergehende oder vom Bundesgesetz nicht vorgesehene Massnahmen einzuführen. Wie bereits dargelegt, hat sich aber der kantonale Verordnungsgeber an die Vorgaben im Bundesgesetz gehalten.

3. Der Beschwerdeführer 2 bringt des Weiteren vor, die kantonale Verordnung verletze das Recht auf einen verfassungsmässigen Richter. Die zur richterlichen Prüfung eingesetzten Statthalterämter seien keine richterliche Behörde. Ausserdem seien die Massnahmen gemäss BWIS verwaltungsrechtlicher und nicht strafrechtlicher Natur.

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). § 4 Abs. 2 der Verordnung-BL zum BWIS hält fest, dass für die richterliche Überprüfung der Rechtmässigkeit des Polizeigewahrsams die Bestimmungen des Polizeigesetzes (PolG) vom 28. November 1996 über den Polizeigewahrsam gelten. In § 27 des PolG wird das Statthalteramt als Behörde für die Durchführung des rechtlichen Gehörs im Zusammenhang mit dem Polizeigewahrsam genannt (Abs. 3). Gemäss Abs. 4 dieses Paragraphen ordnet das Statthalteramt die Freilassung an, falls es zum Schluss kommt, dass die Voraussetzungen des Polizeigewahrsams nicht erfüllt sind. Damit wird in der kantonalen Verordnung unbestrittenermassen das Statthalteramt zur Überprüfung des Polizeigewahrsams eingesetzt. Umstritten ist jedoch, ob es sich beim Statthalteramt um eine richterliche Behörde und falls ja, um die (sachlich) zuständige richterliche Behörde handelt.

3.2 Gemäss Art. 31 Abs. 4 BV hat jede Person, der die Freiheit entzogen wird, das Recht, jederzeit ein Gericht anzurufen. Laut § 9 Abs. 4 lit. c KV hat jeder, dem die Bewegungsfreiheit entzogen wird, Anspruch auf Überprüfung des Freiheitsentzuges durch ein Gericht. Auch Art. 24e Abs. 5 BWIS sieht – wie bereits erwähnt – die richterliche Überprüfung

der Rechtmässigkeit des Freiheitsentzugs vor. Ebenso sieht die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950 vor, dass jede Person, die von Festnahme oder Freiheitsentzug betroffen ist, unverzüglich einem Richter oder einer anderen gesetzlich zur Wahrnehmung richterlicher Aufgaben ermächtigten Person vorgeführt werden müsse (Art. 5 Abs. 3).

§ 84 Abs. 1 lit. a KV hält fest, dass die Strafgerichtsbarkeit unter anderem durch die Bezirksstatthalterämter ausgeübt wird. Des Weiteren wird im Polizeigesetz ausdrücklich festgehalten, dass die Bezirksstatthalterämter im Zusammenhang mit der Durchführung des rechtlichen Gehörs nicht an Weisungen der vorgesetzten Behörde gebunden sind (§ 27 Abs. 3 PolG) und sie haben die in Gewahrsam genommene Person aus der Haft zu entlassen, wenn die Voraussetzungen des Polizeigewahrsams nicht erfüllt sind (§ 27 Abs. 5 PolG). Zu Recht folgert der Regierungsrat daraus, dass – um eine Freilassung überhaupt anordnen zu können – vorgängig eine fundierte und unabhängige Rechtmässigkeitskontrolle stattfinden müsse. Ausserdem hält das Gesetz über die Organisation der Gerichte und der Strafverfolgungsbehörden (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG) vom 22. Februar 2001 fest, dass das Kantonsgericht die Aufsicht auch über die Statthalterämter ausübt. Damit sind die Statthalterämter seit dem 1. April 2002 dem Kantonsgericht und nicht der kantonalen Verwaltung unterstellt. Ihre Unabhängigkeit als richterliche Behörde ist demnach gewahrt. Im Übrigen kann noch angeführt werden, dass die Statthalterämter im Bereich des Strafrechts Strafbefehle erlassen können (§ 7 Abs. 1 lit. b und c der Strafprozessordnung vom 3. Juni 1999), was zweifellos ebenfalls als richterliche Funktion zu werten ist. Das Gericht gelangt aufgrund der in der KV, im GOG und im PolG vorgenommenen Ausgestaltung der Aufgaben und Befugnisse der Statthalterämter zum Schluss, dass diese sehr wohl als richterliche Behörde zu bezeichnen sind.

3.3 Des Weiteren ist umstritten, ob die Statthalterämter als zur Prüfung der Rechtmässigkeit des Polizeigewahrsams gemäss Art. 24e BWIS sachlich zuständig erachtet werden können.

Zuständigkeit einer Behörde bedeutet, dass sie sich mit den zu ihrem Geschäftskreis gehörenden und ordnungsgemäss anhängig gemachten Streitsachen zu befassen und am Ende einen Entscheid zu fällen hat. Für die Rechtspflege folgt daraus, dass die Zuständigkeitsordnung den Kreis der Streitsachen umschreibt, die einem bestimmten Rechtspflegeorgan gesetzlich zur Behandlung und Entscheidung zugewiesen sind. Danach bestimmt sich insbesondere auch, wer der verfassungsmässige Richter gemäss Art. 30 Abs. 1 BV ist (ULRICH ZIMMERLI/WALTER KÄLIN/REGINA KIENER, Grundlagen des öffentlichen Verfahrensrechts, Bern 2004, S. 54). Die sachliche Zuständigkeit einer Behörde ergibt sich aus der Rechtsnatur der Streitsache (d.h. aus der Art der Rechtssätze, die den Streitgegenstand bestimmen).

Art. 30 Abs. 1 BV hält fest, dass jede Person, deren Sache in einem gerichtlichen Verfahren beurteilt werden muss, Anspruch auf ein durch Gesetz geschaffenes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht hat. In der kantonalen Verfassung wird zwischen Zivilgerichtsbarkeit, Strafrechtspflege Verwaltungsgerichtsbarkeit und Verfassungsgerichtsbarkeit (§ 83 ff. KV) unterschieden. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit wird ausgeübt durch das Steuer- und Enteignungsgericht (§ 85 Abs. 1 lit. a KV) oder das Kantonsgericht (§ 85 Abs. 1 lit. d KV). Die Bezirksstatthalterämter sind für die Strafgerichtsbarkeit und die Strafverfolgung vorgesehen (§ 84 Abs. 1 lit. a KV). Auch im GOG wird – in Einklang mit der KV – die Verwaltungsgerichtsbarkeit dem Kantonsgericht und dem Steuer- und Enteignungsgericht zugesprochen (vgl. § 1 GOG).

3.3.1 Das Verwaltungsrecht umfasst verschiedene Bereiche, unter anderem auch den wichtigen Bereich der Polizei. Der Begriff der Polizei bezeichnet die staatliche Tätigkeit, welche die öffentliche Ruhe und Ordnung, die öffentliche Sicherheit, Gesundheit und Sittlichkeit durch die Abwehr von Störungen schützt. In diesem Sinne ist die Polizei nicht etwa eine Behörde, sondern eine Funktion. Die öffentliche Ordnung umfasst alle Regeln, die nach der jeweils herrschenden Ansicht für das geordnete Zusammenleben der Privaten unerlässlich sind. Die öffentliche Sicherheit bedeutet die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung, der Rechtsgüter der Einzelnen (Leben, Gesundheit, Freiheit, Eigentum, Ehre usw.) sowie der Einrichtungen des Staates. Der Schutz der Polizeigüter bedeutet stets im öffentlichen Interesse liegende Gefahrenabwehr (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1 ff. und 2431 ff.). Als Art von polizeilichen (Verwaltungs-)Massnahmen kommt unter anderem die Polizeiverfügung in Betracht. Unter Polizeiverfügung versteht man eine individuell-konkrete Anordnung, die eine polizeiliche Massnahme zum Inhalt hat. Sie besteht in der Anordnung von konkreten Pflichten und Rechten und stützt sich auf generell-abstrakte Normen bzw. auf die Polizeigeneralklausel. Die Polizeiverfügung kann eine bestimmte Tätigkeit zulassen (Polizeierlaubnis, polizeiliche Bewilligung), gebieten oder verbieten (Polizeibefehl; z.B. ein Verhaftungsbefehl; vgl. dazu HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2450 ff.).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass polizeiliches Handeln zum Schutz von Polizeigütern grundsätzlich dem Verwaltungsrecht zuzuordnen ist.

3.3.2 Im vorliegenden Fall handelt es sich bei den hier zur Diskussion stehenden Massnahmen und somit auch beim Polizeigewahrsam nach BWIS unbestrittenermassen um verwaltungsrechtliche Massnahmen, da sie Polizeiverfügungen darstellen, die dem Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit dienen (vgl. dazu Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 17. August 2005, in: BBl 2005 V 5613 ff., 5626, wo explizit ausgeführt wird: "Die Massnahmen sind als verwaltungsrechtliche-, nicht als strafrechtliche Massnahmen konzipiert").

Damit ergibt sich aber, dass gestützt auf die kantonale Verfassung und das Gerichtsorganisationsgesetz eine Behörde der Verwaltungsgerichtsbarkeit und nicht eine Strafgerichtsbehörde die richterliche Überprüfung des Polizeigewahrsams gemäss Art. 24e BWIS vorzunehmen hat, weshalb die Statthalterämter zur Ausübung dieser Funktion sachlich nicht zuständig sind. Demzufolge ist es nicht zulässig, dass die angefochtene Verordnung die Statthalterämter für die richterliche Überprüfung der Rechtmässigkeit des Polizeigewahrsams nach Art. 24e BWIS für zuständig erklärt. Dies darf weder dadurch geschehen, dass generell die Bestimmung des Polizeigesetzes über den Polizeigewahrsam – gemäss welcher für die Durchführung des rechtlichen Gehörs und eine allfällige Freilassung die Statthalterämter zuständig sind – für anwendbar erklärt werden (§ 4 Abs. 2 Verordnung-BL zum BWIS) noch dadurch, dass die Statthalterämter direkt zur richterlichen Überprüfung eingesetzt werden (§ 4 Abs. 3 lit. b Verordnung-BL zum BWIS).

3.4 Nach dem Gesagten ist die vorliegende Beschwerde insofern teilweise gutzuheissen, als § 4 Abs. 2 und Abs. 3 lit. b Verordnung-BL zum BWIS aufgehoben werden. Eine Aufhebung der gesamten Verordnung – wie dies vom Beschwerdeführer 2 beantragt wurde – rechtfertigt sich jedoch nicht, da nur die Zuständigkeit der Statthalterämter zur richterlichen Überprüfung als Verstoss gegen Verfassungsrecht zu werten ist. Im Übrigen ist die Verordnung aber nicht zu beanstanden.

4.1 Es bleibt über die Kosten zu befinden. Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt. Keine Verfahrenskosten werden von der Vorinstanz und den kantonalen Behörden erhoben (§ 20 Abs. 3 VPO). Da auf die Beschwerde des Beschwerdeführers 1 nicht eingetreten wurde und der Beschwerdeführer 2 nur mit einem Teil seines Eventualantrages durchgedrungen ist, rechtfertigt es sich, den Beschwerdeführern die Hälfte der Verfahrenskosten aufzuerlegen. Da den Vorinstanzen und den kantonalen Behörden keine Kosten auferlegt werden, geht die andere Hälfte der Verfahrenskosten zu Lasten der Gerichtskasse.

4.2 Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei kann für den Beizug eines Anwalts oder einer Anwältin eine angemessene Parteientschädigung zulasten der Gegenpartei zugesprochen werden (§ 21 Abs. 1 VPO). Gemäss dem Ausgang des Verfahrens – nur teilweises Obsiegen – rechtfertigt es sich, den beschwerdeführenden Parteien die Hälfte des geltend gemachten und in der Höhe nicht zu beanstandenden Honorars ihres Rechtsvertreters, also Fr. 1'641.70, zu Lasten des Regierungsrates zuzusprechen.

Demgemäss wird **erkannt**:

- ://:
1. Die Beschwerde wird - soweit darauf eingetreten werden kann - in dem Sinne teilweise gutgeheissen, dass § 4 Abs. 2 und Abs. 3 lit. b der Verordnung über die Zuständigkeiten zum Vollzug der Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 19. Dezember 2006 aufgehoben werden. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.
 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'240.-- (bestehend aus einer Gerichtsgebühr von Fr. 1'200.-- sowie Auslagen von Fr. 40.--) werden zur Hälfte, d.h. Fr. 620.-- den beschwerdeführenden Parteien in solidarischer Haftung auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- verrechnet. Der zuviel bezahlte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 380.-- wird den beschwerdeführenden Parteien zurückerstattet.
Die restlichen Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 620.-- gehen zu Lasten der Gerichtskasse.
 3. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft hat dem Rechtsvertreter der beschwerdeführenden Parteien eine reduzierte Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 1'641.70 (inkl. Auslagen und 7,6 % Mehrwertsteuer) auszurichten.

Mitteilung an Herrn Dr. Nicolas Roulet, Advokat, Rebgasse 1, Postfach 321,
4005 Basel (2)

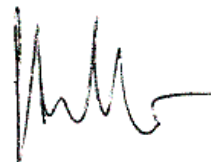
Justiz-, Polizei- und Militärdirektion des Kantons Basel-Landschaft (2)

Landeskanzlei (mit der Bitte an die Rechnungsführerin, für die
Ausrichtung der Parteientschädigung gemäss
Ziffer 3 des Dispositivs besorgt zu sein)

Präsident



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).