

BGer 1C_154/2014 vom 21. November 2014

Bundesgericht, 2014-11-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_154_2014

FR: TF 1C_154/2014 du 21 novembre 2014

IT: TF 1C_154/2014 del 21 novembre 2014

Erwägungen

E. 1.1

Die Beurteilung der Beschwerde zeitigt über den Kanton Bern hinaus Auswirkungen auf die übrigen Konkordatskantone. Die KKJPD hat das Konkordat geschaffen. Sie nimmt in den bundesgerichtlichen Verfahren die Interessen der Konkordatskantone wahr und hat eine Stellungnahme zur Beschwerde eingereicht. Dementsprechend wird die Konferenz im vorliegenden Verfahren als Partei behandelt (vgl. BGE 137 I 31, nicht publizierte E. 1.1 mit Hinweis).

E. 1.2

Die Beschwerdeführer beanstanden die Bestimmungen des Konkordats in seiner Fassung vom 2. Februar 2012 (mit den Änderungen gemäss BGE 140 I 2). Das Konkordat kann als kantonaler Erlass gemäss Art. 82 lit. b BGG angefochten werden (vgl. BGE 138 I 435 E. 1.1 S. 439 mit Hinweisen). Das hat im Falle der Gutheissung der Beschwerde - soweit sich die einzelnen Vorschriften nicht verfassungs- und konventionskonform auslegen lassen - zur Folge, dass die entsprechenden Konkordatsbestimmungen aufgehoben werden (BGE 137 I 31 E. 1.3 S. 39 mit Hinweisen).

E. 1.3

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

E. 1.3.1

Der Beschwerdeführer A. _____ ist nach seinen Angaben ein gelegentlicher Besucher von Fussballspielen der höchsten Spielklassen und wird als solcher von den Bestimmungen des geänderten Konkordats zumindest virtuell berührt. Die Konkordatsbestimmungen sind geeignet, seine Freiheit zu beschränken. Daraus ergibt sich sein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung der umstrittenen Bestimmungen.

Dass er nicht im Kanton Bern wohnt, dessen Beitritt zum geänderten Konkordat angefochten wird, ändert nichts an seiner Beschwerdeberechtigung. Die nach dem angefochtenen Konkordat zulässigen Massnahmen können gegenüber allen Besuchern der betroffenen Sportveranstaltungen ungeachtet ihres Wohnorts ergriffen werden, wenn die jeweiligen Voraussetzungen erfüllt sind. Der Beschwerdeführer ist somit durch den angefochtenen Parlamentsbeschluss im Grundsatz ohne Rücksicht auf seinen Wohnort virtuell berührt (Urteil des Bundesgerichts 1C_176/2013 vom 7. Januar 2014 E. 2.3 mit

weiteren Hinweisen, nicht publ. in: BGE 140 I 2).

E. 1.3.2

Ein als juristische Person konstituierter Verband kann die Verletzung von Freiheitsrechten seiner Mitglieder geltend machen, soweit er nach den Statuten die entsprechenden Interessen zu wahren hat und die Mehrheit oder zumindest eine Grosszahl der Mitglieder durch die angefochtene Regelung direkt oder virtuell betroffen wird (sog. "egoistische Verbandsbeschwerde"; vgl. BGE 130 I 26 E. 1.2.1 S. 30 mit Hinweisen).

Wie es sich mit der Legitimation des Vereins Referendum BWIS verhält, über dessen Mitglieder keine näheren Angaben vorliegen, ist fraglich und kann (wie schon in BGE 134 I 125) offen bleiben (siehe auch Urteil des Bundesgerichts 1C_428/2009 vom 13. Oktober 2010 E. 1.4, nicht publ. in: BGE 137 I 31).

E. 1.4

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

E. 1.5

Der Erwahrungsbeschluss des Regierungsrats betreffend die Genehmigung der Änderung des Konkordats wurde im kantonalen Amtsblatt vom 19. Februar 2014 publiziert. Mit der Beschwerdeeinreichung am 20. März 2014 ist die 30-tägige Beschwerdefrist gemäss Art. 101 BGG eingehalten.

E. 1.6

Da die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten, soweit sie den Begründungsanforderungen (E. 1.4) entspricht.

E. 2

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts ist bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit eines kantonalen Erlasses im Rahmen der abstrakten Normkontrolle massgebend, ob der betreffenden Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn zugemessen werden kann, der mit den angerufenen Verfassungs- oder EMRK-Garantien vereinbar ist. Das Bundesgericht hebt eine kantonale Norm nur auf, sofern sie sich jeglicher verfassungs- und konventionskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich bleibt. Es ist grundsätzlich vom Wortlaut der Gesetzesbestimmung auszugehen und der Sinn nach den überkommenen Auslegungsmethoden zu bestimmen. Eine verfassungs- und konventionskonforme Auslegung ist namentlich zulässig, wenn der Normtext lückenhaft, zweideutig oder unklar ist. Der klare und eindeutige Wortsinn darf indes nicht durch eine verfassungskonforme Interpretation beiseite geschoben werden. Im Einzelnen wird auf die Tragweite des Grundrechtseingriffs, die Möglichkeit eines hinreichenden verfassungsrechtlichen Schutzes bei einer späteren Normkontrolle, die konkreten Umstände der Anwendung und die Auswirkungen auf die Rechtssicherheit abgestellt. Der blosser Umstand, dass die angefochtene Norm in einzelnen Fällen in verfassungswidriger Weise angewendet werden könnte, führt für sich allein noch nicht zu deren Aufhebung (vgl. BGE 140 I 2 E. 4 S. 14 mit Hinweisen).

E. 3

Das Bundesgericht hat die umstrittene Konkordatsänderung bereits mit BGE 140 I 2 im Rahmen eines Verfahrens der abstrakten Normenkontrolle beurteilt. Die Beschwerdeführer machen geltend, verschiedene wichtige Aspekte seien noch nicht geprüft worden, und sie stellen Anträge zur Aufhebung bzw. Änderung zahlreicher Bestimmungen des Konkordats. Sie berufen sich dabei unter anderem auf konkrete Anwendungsfälle, die nicht Gegenstand eines Verfahrens der abstrakten Normenkontrolle bilden können. Zudem unterziehen sie BGE 140 I 2 in verschiedenen Punkten einer kritischen Würdigung. Diese Kritik gibt nicht Anlass, von den Erwägungen des genannten Urteils abzuweichen, ohne dass die erhobenen Rügen nochmals im Einzelnen zu behandeln wären. Es kann somit im Wesentlichen auf die Ausführungen in BGE 140 I 2 verwiesen werden. In Bezug auf einzelne Punkte ist indessen kurz auf die Vorbringen der Beschwerdeführer einzugehen.

E. 3.1

Zu Art. 3b Abs. 2 des Konkordats legen die Beschwerdeführer dar, dass eine Kompetenz, welche die delegierende Stelle nicht besitze, auch nicht delegiert werden könne. Sie beziehen diese Aussage auf die privaten Sicherheitsunternehmen, die Personen unabhängig von einem Verdacht über den Kleidern auf verbotene Gegenstände abtasten können, wobei die Polizei als delegierende Stelle jedoch selbst nicht über diese Kompetenz verfüge (vgl. BGE 140 I 2 E. 10 S. 28 ff.). Die Beschwerdeführer übersehen dabei, dass präventive polizeiliche Kontrollen zu den allgemeinen Sicherheitsaufgaben der Polizei gehören, die unter anderem bei Grossveranstaltungen oder im Rahmen von Personenkontrollen in Flughäfen üblich sind (vgl. BGE 140 I 2 E. 10.6.2.2 S. 36 mit Hinweis). Obwohl es sich bei einem Stadion um einen halb-öffentlichen Raum handelt und die primäre Verantwortung für den ordnungsgemässen Ablauf einer Veranstaltung beim Stadionbetreiber liegt, ist die Polizei für die Sicherheit in den Stadien mitverantwortlich. Je grösser die Gefahr von Sicherheitsstörungen ist, desto grösser erscheint die Notwendigkeit, dass die Polizei für die Sicherheit verantwortlich ist (Bundesamt für Justiz, Gutachten vom 3. Februar 2011 zu Zutrittskontrollen in Stadien: Durchsuchungen im Intimbereich, S. 9, <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/publiservice/berichte.html> Stichwort Hooliganismus, besucht am 12. November 2014). Inwiefern die Delegation von Kontrollbefugnissen bei Veranstaltungen im halb-öffentlichen Raum an entsprechend geschultes privates Sicherheitspersonal nicht zulässig sein soll, ist nicht ersichtlich, solange der verfassungsrechtliche Rahmen eingehalten wird (BGE 140 I 2 E. 10.6.2.2 S. 35). Beim Kauf eines Tickets für eine Veranstaltung kann eine Durchsuchung beim Zutritt zum halb-öffentlichen Raum in den Vertragsbedingungen vorgesehen werden. Im Unterschied zu polizeilichen Durchsuchungen im öffentlichen Raum handelt es sich dabei nicht um eine Zwangsmassnahme im Sinne von Art. 249 f. StPO, welche den Polizeiorganen vorbehalten ist (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_225/2012 vom 10. Juli 2013 E. 3.7, auszugsweise publiziert in SJ 2014 I 37). Die betroffene Person ist frei, in die Durchsuchung einzuwilligen oder diese zu verweigern, was zur Folge haben kann, dass ihr der Zutritt zur Veranstaltung verwehrt wird (vgl. BGE 140 I 2 E. 10.6.3 S. 37). Die Wahrnehmung bestimmter Durchsuchungshandlungen durch private Sicherheitsdienste ist somit im nach dem Konkordat vorgesehenen Umfang auch unter dem Gesichtspunkt der Kompetenzordnung nicht zu beanstanden.

E. 3.2

In BGE 140 I 2 E. 9.3.3 S. 27 f. hat das Bundesgericht dargelegt, dass die Weitergabe der in der Datenbank HOOGAN enthaltenen Daten an Organisatoren von Sportveranstaltungen in der Schweiz auf einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage beruht (Art. 24a Abs. 8 BWIS). Diese wird insbesondere durch Art. 10 der Verordnung vom 4. Dezember 2009 über verwaltungspolizeiliche Massnahmen des Bundesamtes für Polizei und über das Informationssystem HOOGAN (VVMH; SR 120.52) ergänzt. Nach dieser Bestimmung müssen die Sicherheitsverantwortlichen und gegebenenfalls die Organisatoren von Sportveranstaltungen die Daten nach der Sportveranstaltung umgehend vernichten. Sie haben die datenliefernde Behörde innert 24 Stunden über die Vernichtung zu unterrichten.

Die Beschwerdeführer machen geltend, seit Inkrafttreten des Konkordats würden in allen Fällen von neu verfügbaren Rayonverboten gleichzeitig mit der Meldung an Fedpol zwecks Erfassung in der Datenbank HOOGAN die gleichen Daten zusammen mit den Gesichtsbildern der Betroffenen im Rahmen eines Antrags für ein Stadionverbot an die Sportverbände weitergegeben, welche sie an die angeschlossenen Vereine weiterleiteten. Die Angaben, die gemäss der bundesrätlichen Verordnung zu HOOGAN nur vor einem Spiel an einen bestimmten Veranstalter gelangen dürften und nach dem Spiel gelöscht werden müssten, seien permanent im Besitz der Fussball- und Eishockeyvereine. Sie würden parallel zu HOOGAN in einer Datenbank namens TOOLBOX gespeichert.

Art. 10 VVMH regelt die Verwendung und Weitergabe der im Informationssystem HOOGAN gespeicherten Daten durch Organisatoren von Sportveranstaltungen. Der Datengebrauch durch die Veranstalter erfolgt im Hinblick auf die in Art. 3a Abs. 3 des Konkordats vorgesehenen Eingangskontrollen und ist insoweit nicht zu beanstanden (BGE 140 I 2 E. 9.3.3 S. 27 f.). Die von den Beschwerdeführern kritisierte Information der Sportverbände und Vereine über ausgesprochene Rayonverbote stützt sich auf Art. 10 Satz 2 des Konkordats. Sie erscheint zur Prüfung eines Stadionverbots im Anschluss an den Erlass eines Rayonverbots notwendig. Die Beschwerdeführer machen nicht substantiiert geltend, die weitergegebenen Daten würden zu anderen als den nach dem Konkordat und dem Bundesrecht zulässigen Zwecken verwendet (E. 1.4 hiervor). Es liegen auch keine substantiierten Hinweise vor, dass die Daten in unrechtmässiger Weise bearbeitet würden. Auf die Rüge ist somit nicht weiter einzugehen.

E. 3.3

Schliesslich beantragen die Beschwerdeführer, dass Spiele ohne grosses Zuschaueraufkommen keiner Bewilligungspflicht unterstellt werden sollten.

Die Bewilligungspflicht ermöglicht den Behörden die Anordnung von Auflagen, die bei der Durchführung eines Spiels einzuhalten sind, soweit solche als notwendig erscheinen (vgl. BGE 140 I 2 E. 9 S. 22 ff.). Damit können die Modalitäten zur Durchführung eines Spiels der jeweiligen Gefahrensituation angepasst werden. Spiele, bei denen keine oder nur in geringfügigem Mass Gewalt zu erwarten ist, können ohne oder mit angemessenen milden Auflagen bewilligt werden. Damit kann dem geringen Gewaltpotenzial etwa bei Freundschaftsspielen mit unterklassigen Clubs Rechnung getragen werden. Ein gänzlicher Verzicht auf eine Bewilligungspflicht bei bestimmten Spielen würde hingegen zu neuen Abgrenzungsschwierigkeiten führen und eine vertiefte Prüfung des Gewaltpotenzials in verschiedenen Fällen erschweren. Es ist somit nicht angebracht, die Bewilligungspflicht nur auf bestimmte Spiele der Klubs der obersten Spielklassen zu beschränken.

E. 4

Auf die übrigen Anträge und Rügen ist wie erwähnt nicht mehr weiter einzugehen (E. 3
hiervor). Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist, soweit darauf
eingetreten werden kann. Die Gerichtskosten sind den unterliegenden Beschwerdeführern
aufzuerlegen (Art. 66 BGG). Es besteht kein Anspruch auf Parteientschädigungen (Art. 68
BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte
Originaltext. Quellen-URL siehe oben.