

# **BGer 1C\_16/2010 vom 16. November 2010**

Bundesgericht, 2010-11-16, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_16\\_2010](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_16_2010)

FR: TF 1C\_16/2010 du 16 novembre 2010

IT: TF 1C\_16/2010 del 16 novembre 2010

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Die beiden Beschwerden weisen einen engen Zusammenhang auf und sind von demselben Beschwerdeführer eingereicht worden. Sie sind in einem einzigen Urteil zusammenzufassen.

### **E. 2.1**

Der Beschwerdeführer verlangt die Aufhebung des Beschlusses über den Beitritt des Kantons Basel-Landschaft zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (Beschluss). Der Antrag ergibt sich aus der Rüge, das Konkordat verstosse gegen verfassungsmässige Rechte und könne nicht verfassungskonform angewendet werden. Er erweist sich als zulässig (vgl. zur Publikation bestimmtes Urteil 1C\_428/2009 vom 13. Oktober 2010 E. 1.2).

#### **E. 2.1.1**

Der Beschwerdeführer beanstandet ausschliesslich die Bestimmungen des Konkordats und rügt dessen Verfassungswidrigkeit. Diese Rüge kann mit Beschwerde im Sinne von Art. 82 lit. b BGG vor Bundesgericht erhoben werden (vgl. zur Publikation bestimmtes Urteil 1C\_428/2009 vom 13. Oktober 2010 E. 1.3). Auch insoweit ist die Beschwerde zulässig.

#### **E. 2.1.2**

Der Beschwerdeführer ist durch die Konkordatsbestimmungen im Sinne von Art. 89 Abs. 1 lit. b BGG zumindest virtuell betroffen und hat nach Art. 89 Abs. 1 lit. c BGG ein Interesse an der Aufhebung. Er ist demnach zur Beschwerde gegen das Konkordat legitimiert.

Die Beschwerde ist in Bezug auf die Veröffentlichung der provisorischen Resultate vom 3. Dezember 2009 über die Volksabstimmung im Sinne von Art. 101 BGG rechtzeitig erhoben worden.

### **E. 2.2**

In gleicher Weise ist die gegen die Änderung des Polizeigesetzes gerichtete Beschwerde zulässig. Einer besondern Prüfung bedarf die Frage, ob die Beschwerde in dieser Hinsicht gegenstandslos geworden ist (unten E. 3).

### **E. 2.3**

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. Es ist im entsprechenden Sachzusammenhang zu prüfen, ob und inwiefern die vorliegende Beschwerdeschrift diesen Anforderungen genügt.

#### **E. 2.4**

Demnach kann unter den genannten Vorbehalten auf die Beschwerden eingetreten werden.

#### **E. 3**

Vorerst ist die Beschwerde betreffend die Änderung des Polizeigesetzes zu prüfen.

Der Beschwerdeführer rügt nicht die materiellen Änderungen des Polizeigesetzes und die Ergänzung von § 27a. Er ficht ausschliesslich die Ziff. II und III an. Mit Ziff. II wird das Dekret vom 11. September 2008 zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Dekret BWIS) aufgehoben, mit Ziff. III. die Koordination zwischen altem Dekret und dem Inkrafttreten des Konkordats sichergestellt.

#### **E. 3.1**

In Ausführung der bundesrechtlichen Vorgaben des BWIS (in der Fassung vom 24. März 2006) erliess der Regierungsrat am 19. Dezember 2006 die Verordnung über die Zuständigkeiten zum Vollzug der Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (VO BWIS). Auf Beschwerde hin hob das Kantonsgericht Basel-Landschaft mit Urteil vom 15. August 2007 einzelne Bestimmungen dieser Verordnung auf. Die vom Beschwerdeführer dagegen erhobene Beschwerde wies das Bundesgericht am 31. März 2008 ab, soweit darauf einzutreten war (vgl. Verfahren 1C\_312/2007).

In der Folge regelte der Landrat mit dem Dekret zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 11. September 2008 (Dekret BWIS) die Zuständigkeiten neu. Auf erneute Beschwerde hin hob das Kantonsgericht das Dekret BWIS mit Urteil vom 27. Mai 2009 wiederum auf.

Bei dieser Sachlage war die in Ziff. II der Polizeigesetzänderung festgehaltene förmliche Aufhebung des Dekretes BWIS entbehrlich. Die förmliche Aufhebung gereicht dem Beschwerdeführer auch nicht zum Nachteil. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern der Beschwerdeführer dadurch in verfassungsmässigen Rechten verletzt worden sein soll. Insoweit erweist sich die Beschwerde als unbegründet.

#### **E. 3.2**

Die Koordinationsbestimmung von Ziff. III will in erster Linie sicherstellen, dass die Polizeigesetzänderung nur in Kraft tritt, wenn das zugrunde liegende Konkordat zustande kommt, im Kanton angenommen wird und in Kraft tritt. Die Erwähnung des Dekrets ist, wie dargelegt, entbehrlich. Ihr kommt in Anbetracht des Zustandekommens des Beitritts zum Konkordat keine Bedeutung zu. Wie es sich verhielte, wenn das Konkordat im Kanton nicht angenommen worden wäre, braucht nicht geprüft zu werden. An deren Beantwortung besteht kein Interesse im Sinne von Art. 89 Abs. 1 BGG. Es liegt keine Konstellation vor, in der auf das aktuelle Interesse zu verzichtet wäre. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers hätte die Frage der Bedeutung und Zulässigkeit von Ziff. III im Falle der Ablehnung des Konkordats sehr wohl geprüft werden können.

#### **E. 3.3**

Die Beschwerde, die sich auf die Änderung des Polizeigesetzes bezieht, ist daher abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

#### **E. 4**

Mit der Beschwerde gegen den Beitritt zum Konkordat macht der Beschwerdeführer geltend, die Konkordatsbestimmungen hielten vor der Bundesverfassung und der Menschenrechtskonvention nicht stand.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts ist bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit eines Erlasses im Rahmen der abstrakten Normkontrolle massgebend, ob der betreffenden Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn zugemessen werden kann, der sie mit den angerufenen Verfassungs- oder EMRK-Garantien vereinbar erscheinen lässt. 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 (vgl. zur Publikation bestimmtes Urteil 1C\_428/2009 vom 13. Oktober 2010 E. 2 ; 133 I 77 E. 2 S. 79; je mit Hinweisen).

## **E. 5**

Der Beschwerdeführer rügt Verletzungen des Vorrangs von Bundesrecht gemäss Art. 49 Abs. 1 BV .

### **E. 5.1**

Der Grundsatz des Vorrangs von Bundesrecht nach Art. 49 Abs. 1 BV schliesst in Sachgebieten, welche die Bundesgesetzgebung abschliessend regelt, eine Rechtssetzung durch die Kantone aus. In Sachgebieten, die das Bundesrecht nicht abschliessend ordnet, dürfen die Kantone nur solche Vorschriften erlassen, die nicht gegen Sinn und Geist des Bundesrechts verstossen und dessen Zweck nicht beeinträchtigen oder vereiteln. Der Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts kann als verfassungsmässiges Individualrecht angerufen werden. Das Bundesgericht prüft mit freier Kognition, ob die kantonale Norm mit dem Bundesrecht im Einklang steht ( BGE 134 I 125 E. 2.1 S. 128 mit Hinweisen).

### **E. 5.2**

Mit der Änderung des BWIS vom 3. Oktober 2008 sind die bundesrechtlichen Massnahmen gemäss Art. 24b, 24d und 24e aBWIS aufgehoben worden. Sie sind im Wesentlichen ins Konkordat überführt worden. Das Konkordatsrecht stellt nunmehr originäres kantonales (Polizei-)Recht dar. Dieses ist aus sich selbst heraus auszulegen. Das schliesst es nicht aus, die Ergänzungen des BWIS vom 24. März 2006 und die dazugehörige Botschaft des Bundesrats vom 17. August 2005 für die Auslegung des Konkordats mitzuberücksichtigen.

### **E. 5.3**

Die vom Konkordat vorgesehenen Massnahmen - Rayonverbote, Meldeauflagen und Polizeigewahrsam - sind verwaltungsrechtlicher Natur. Sie weisen keinen strafrechtlichen Charakter auf. Sie können von vornherein nicht mit Art. 123 BV in Konflikt geraten und halten vor Art. 49 Abs. 1 BV stand (vgl. zur Publikation bestimmtes Urteil 1C\_428/2009 vom 13. Oktober 2010 E. 4).

Die Kantone sind befugt, die für die polizeilichen Massnahmen relevanten Voraussetzungen eigenständig zu regeln. Sie sind in keiner Weise an die früheren Umschreibungen in den Art. 24b, 24d und 24e aBWIS und die Ausführungen in der bundesrätlichen Botschaft gebunden. Das Konkordatsrecht kann ohne Verletzung des Vorrangs von Bundesrecht zu den Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit neu auch das Mitführen oder Verwenden von Waffen, Sprengmitteln, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen zählen. Art. 24a

Abs. 2 BWIS geht in der revidierten Fassung ganz allgemein von den Massnahmen nach kantonalem Recht aus und überlässt deren Regelung und Umschreibung den Kantonen. Bei dieser Sachlage kann auch hinsichtlich von Art. 2 Abs. 2 Konkordat in keiner Weise von einer Verletzung von Art. 49 Abs. 1 BV gesprochen werden.

## **E. 6**

Der Beschwerdeführer beanstandet die Bestimmungen über das Rayonverbot in erster Linie unter dem Gesichtswinkel der Unschuldsvermutung. Die Verletzung erblickt er im Umstand, dass Art. 4 Abs. 1 Konkordat eine nachweisliche Beteiligung an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen zum Ausgangspunkt nimmt.

### **E. 6.1**

Die Unschuldsvermutung ergibt sich aus Art. 32 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 2 EMRK. Sie bedeutet, dass jede Person bis zur rechtskräftigen Verurteilung als unschuldig gilt. Es ist das Recht, als unschuldig behandelt zu werden, bis ein zuständiges Gericht nach Durchführung eines fairen Verfahrens die strafrechtliche Schuld in rechtsgenügender Weise nachgewiesen und festgestellt hat. Für den vorliegenden Sachzusammenhang heisst das insbesondere, dass ohne entsprechendes Verfahren niemand einer strafbaren Handlung bezichtigt werden darf.

### **E. 6.2**

Die umstrittenen polizeilichen Massnahmen weisen keinen strafrechtlichen Charakter auf und enthalten keine repressiven Komponenten. Sie sind vielmehr polizeilicher Natur und dienen präventiv der Gefahrenabwehr (E. 3). Deren Anordnung enthält für sich gesehen keinen strafrechtlichen Vorwurf. Es wird nicht zum Ausdruck gebracht, dass die betroffene Person sich einer strafbaren Handlung schuldig gemacht hätte. Es kann auch nicht gesagt werden, dass von den Massnahmen indirekt ein strafrechtlicher Vorwurf ausgehen würde.

Mit Blick auf die Unschuldsvermutung kann in Bezug auf die einzelnen Massnahmen das Folgende angefügt werden. Die Meldeauflage stützt sich nach Art. 6 Abs. 1 lit. b Konkordat u.a. darauf, dass aufgrund konkreter und aktueller Tatsachen anzunehmen ist, dass sich die Person nicht von Gewalttätigkeiten abhalten lasse. Für den Polizeigewahrsam nach Art. 8 Abs. 1 lit. a Konkordat ist massgebend, dass aufgrund von konkreten und aktuellen Hinweisen eine Beteiligung an schwerwiegenden Gewalttätigkeiten zu befürchten ist (und die Massnahme zur Durchsetzung eines Rayonverbots dient [zur Publikation bestimmtes Urteil 1C\_428/2009 vom 13. Oktober 2010 E. 7]). Damit kommt kein strafrechtlicher Vorwurf zum Ausdruck, der mit der Unschuldsvermutung unvereinbar ist.

Ein Rayonverbot kann nach Art. 4 Abs. 1 Konkordat angeordnet werden, wenn sich eine Person nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt hat. Der Terminus "nachweislich" ist im Zusammenhang mit Art. 3 Konkordat zu verstehen, wo der Nachweis gewalttätigen Verhaltens umschrieben wird. Neben entsprechenden Gerichtsurteilen, die unter der Unschuldsvermutung ohnehin unbedenklich sind, werden polizeiliche Anzeigen, glaubwürdige Aussagen oder Bildaufnahmen, Stadionverbote von Sportverbänden und -vereinen sowie Meldungen zuständiger ausländischer Behörden genannt. In all diesen Fällen kommt lediglich ein Verdacht zum Ausdruck, dem in den entsprechenden Verfahren nachgegangen wird. Dieser Verdacht ist es, der nach Art. 3 und 4 Konkordat Ausgangspunkt für die polizeiliche Massnahme des Rayonverbots bildet. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers kommt darin kein strafrechtlicher Vorwurf zum Ausdruck. Es verhält sich nicht wesentlich anders als bei strafprozessualen

Massnahmen, die einen entsprechenden Tatverdacht voraussetzen und gleichwohl mit der Unschuldsvermutung vereinbar sind (vgl. BGE 107 Ia 138 E. 4c S. 141).

Die Rüge der Verletzung der Unschuldsvermutung ist unbegründet (vgl. zur Publikation bestimmtes Urteil 1C\_428/2009 vom 13. Oktober 2010 E. 5).

## **E. 7**

Unter dem Gesichtswinkel von Art. 9 BV erachtet der Beschwerdeführer Art. 3 Abs. 1 lit. c Konkordat als willkürlich und rechtsstaatlich unhaltbar, weil für den Nachweis von gewalttätigem Verhalten u.a. auf Stadionverbote von privaten Sportverbänden und -vereinen abgestellt werden kann.

### **E. 7.1**

Ein Erlass ist willkürlich im Sinne von Art. 9 BV, wenn er sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist (BGE 131 I 1 E. 4.2 S. 6 f.; 131 I 313 E. 3.2 S. 316; mit Hinweisen).

### **E. 7.2**

Das Konkordat enthält in Art. 1 eine Umschreibung der Absicht der Kantone und des Zwecks der polizeilichen Massnahmen, in Art. 2 eine Definition gewalttätigen Verhaltens und in Art. 3 Möglichkeiten des Nachweises von gewalttätigem Verhalten.

Wie allgemein im Polizeirecht, werden polizeiliche Massnahmen zur Gefahrenabwehr auf entsprechende Anzeichen hin getroffen. Als Anzeichen kommt grundsätzlich jede Art der Informationsbeschaffung in Betracht. Die Behörden sind gehalten, die Voraussetzungen im Einzelnen nachzuweisen (vgl. Christoph Jenni, Beweisrechtliche Anforderungen an Fernhalteverfügungen, in: Sicherheit&Recht 2010 S. 47).

Hierfür kann nach Art. 3 Konkordat auf Gerichtsurteile abgestellt werden, gleichermassen auf polizeiliche Anzeigen oder polizeiliche Aussagen. Ferner können Stadionverbote der (privaten bzw. privatrechtlichen) Sportverbände oder -vereine als Hinweise für gewalttätiges Verhalten dienen. All diese Hinweise sind im Hinblick auf konkret zu treffende Massnahmen im Einzelfall zu prüfen und zu gewichten. Sie dienen als Indizien für das Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen.

In diesem Sinne kann ein Rayonverbot angeordnet werden, wenn sich die Person nachweislich an Gewalttätigkeiten beteiligt hat (Art. 4 Abs. 1 Konkordat). Eine Meldeauflage fällt in Betracht, wenn aufgrund konkreter und aktueller Tatsachen anzunehmen ist, dass sich die Person durch andere Massnahmen nicht von Gewalttätigkeiten abhalten lässt (Art. 6 Abs. 1 Konkordat). Schliesslich kann Polizeigewahrsam verfügt werden, wenn konkrete und aktuelle Hinweise auf schwerwiegende Gewalttätigkeiten vorliegen und die Massnahme zur Durchsetzung eines Rayonverbots dient (Art. 8 Abs. 1 Konkordat; vgl. zur Publikation bestimmtes Urteil 1C\_428/2009 vom 13. Oktober 2010 E. 7).

Dies zeigt, dass die auf Art. 3 Abs. 1 Konkordat gestützten Informationen zwar Hinweise und Nachweise für das Ergreifen von polizeilichen Massnahmen darstellen, indessen für sich allein nicht Grundlage der konkret anzuordnenden Massnahmen bilden. Die Regelung wird durch die (unveränderte) Bestimmung von Art. 14 BWIS über die Informationsbeschaffung ergänzt. Im Einzelfall sind die Voraussetzungen für die polizeilichen Massnahmen zu prüfen und können von der betroffenen Person im

entsprechenden Verfahren bestritten werden (vgl. Urteil 1C\_453/2009 vom 12. Januar 2010).

Bei dieser Sachlage ist nicht ersichtlich, dass von privaten Sportverbänden oder -vereinen ausgesprochene Stadionverbote nicht sollten mitberücksichtigt werden können. Die Bestimmung von Art. 3 Abs. 1 lit. c Konkordat hält vor dem Willkürverbot nach Art. 9 BV stand.

## **E. 8**

Der Beschwerdeführer erachtet die Meldeauflage nach Art. 6 Konkordat in verschiedener Hinsicht als verfassungs- und konventionswidrig.

### **E. 8.1**

Der Beschwerdeführer rügt zu Unrecht eine Verletzung des Protokolls Nr. 4 zur EMRK. Die Schweiz hat dieses Protokoll nicht ratifiziert.

### **E. 8.2**

Nach Art. 6 Konkordat kann eine Meldeauflage verordnet werden. Sie bedeutet nach den Worten von Abs. 1, dass sich die betroffene Person zu bestimmten Zeiten bei einer Polizeistelle melden muss. Dadurch wird in die Bewegungsfreiheit als Teil der persönlichen Freiheit im Sinne von Art. 10 Abs. 2 BV eingegriffen (vgl. zur Publikation bestimmtes Urteil 1C\_428/2009 vom 13. Oktober 2010 E. 6.2).

Die Bewegungsfreiheit kann wie andere Grundrechte gestützt auf und nach den Kriterien von Art. 36 BV eingeschränkt werden. Einschränkungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein und müssen sich schliesslich als verhältnismässig erweisen. Die Kerngehaltsgarantie ist im vorliegenden Zusammenhang ohne Belang.

### **E. 8.3**

Als erstes rügt der Beschwerdeführer, die grundsätzlich am Wohnort durchzuführende Meldeauflage sei mangels entsprechender Polizeistellen schon rein tatsächlich nicht möglich und daher verfassungswidrig. Die Rüge ist von vornherein unbegründet. Nach Art. 6 Abs. 2 Konkordat wird in der Verfügung über die Meldeauflage die Polizeistelle bestimmt, bei der die betroffene Person vorzusprechen hat. Im Sinne der Verhältnismässigkeit ist auf die konkreten Umstände abzustellen. Die Polizeistelle am Wohnort der betroffenen Person entspricht diesen Anforderungen im Allgemeinen am besten. In Betracht fällt gleichermassen eine Polizeistelle am Arbeitsort oder am Ort, wo die Person die Wochenenden verbringt. Ebenso kann eine andere, mit verhältnismässigem Aufwand erreichbare Polizeistelle bezeichnet werden. Insoweit ist es ohne Belang, dass einzelne Ortschaften über keine Polizeistelle verfügen.

### **E. 8.4**

Der Beschwerdeführer bestreitet das Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage nicht, erachtet diese allerdings als zu unbestimmt und rügt dementsprechend eine Verletzung des Legalitätsprinzips.

Das Bundesgericht hat sich verschiedentlich zum Legalitätsprinzip unter dem Gesichtswinkel von Art. 36 Abs. 1 BV geäussert (vgl. BGE 136 I 87 E. 3.1 S. 90 mit Hinweisen). Danach wird eine hinreichende und angemessene Bestimmtheit der anzuwendenden Rechtssätze verlangt, dem Gesetzgeber indes nicht verwehrt, auf mehr oder

minder unbestimmte und von der Praxis zu konkretisierende Begriffe abzustellen. Der Grad der erforderlichen Bestimmtheit lässt sich nicht abstrakt bestimmen und ist im Zusammenhang mit bestrittenen Regelungen im Einzelfall zu prüfen.

Nach Art. 6 Abs. 1 lit. b Konkordat fällt eine Meldeauflage in Betracht, wenn aufgrund konkreter und aktueller Tatsachen anzunehmen ist, dass sich die betroffene Person durch andere Massnahmen nicht von Gewalttätigkeiten abhalten lässt. Der Wortlaut der Bestimmung bringt zum Ausdruck, dass von konkreten und aktuellen Tatsachen auszugehen ist und vage oder zurückliegende Indizien nicht genügen. Erforderlich sind handfeste Anzeichen für eine Gefährdung, die den Schluss nahelegen, dass sich die betroffene Person durch ein Rayonverbot nicht von Gewalttätigkeiten abhalten lässt. Die Folgerung muss sich aus einer objektiven Beurteilung ergeben und darf sich nicht auf eine bloss subjektive Sicht abstützen. Für die Anordnung einer Meldeauflage sind somit ein konkreter Anlass und spezifische Umstände erforderlich.

Diese Umschreibungen sind für das Polizeirecht typisch. Sie entsprechen Natur und Funktion der Polizei, welche gehalten ist, auf unterschiedlichste Störungen und Gefährdungen zu reagieren und die öffentliche Ordnung und Sicherheit durch Gefahrenabwehr ereignisbezogen zu schützen (vgl. BGE 128 I 327 E. 3.2 S. 336). Das Konkordat bezeichnet die für die Anordnung einer Meldeauflage erforderlichen Voraussetzungen in hinreichend bestimmter Weise. Es vermag das polizeiliche Handeln unter dem Gesichtswinkel von Art. 36 Abs. 1 BV ebenso zu bestimmen wie zu begrenzen (vgl. BGE 136 I 87 E. 5.2 S. 101 mit Hinweisen). Damit erweist sich die Beschwerde in diesem Punkte als unbegründet.

#### **E. 8.5**

Der Beschwerdeführer zeigt nicht auf, inwiefern die Meldeauflage unter dem Gesichtswinkel der Verhältnismässigkeit verfassungswidrig sein soll. Es braucht darauf nicht näher eingegangen zu werden (vgl. hierzu zur Publikation bestimmtes Urteil 1C\_428/2009 vom 13. Oktober 2010 E. 6.4-6.6).

#### **E. 8.6**

Schliesslich beanstandet der Beschwerdeführer den angeblich mangelnden Rechtsschutz. Er begründet diese Rüge nicht näher und legt nicht dar, weshalb ein entsprechender Rechtsschutz ausgeschlossen sein sollte. Er übersieht, dass es sich bei der Meldeauflage nicht um einen Freiheitsentzug im Sinne von Art. 5 EMRK oder Art. 31 BV handelt, für welchen das Bundesgericht einen verfassungsmässigen Anspruch auf unmittelbaren Zugang zu einem Richter umschrieben hat ( BGE 136 I 87 E. 6.5 S. 106). Die Rechtsprechung zeigt, dass ein entsprechender Rechtsschutz tatsächlich gewährleistet ist (vgl. Urteil 1C\_453/2009 vom 12. Januar 2010 in einem Fall eines Rayonverbots).

#### **E. 8.7**

Damit sind die gegen die Meldeauflage nach Art. 6 Konkordat gerichteten Rügen unbegründet. Die Beschwerde ist in diesem Punkt abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

#### **E. 9**

Der Beschwerdeführer verlangt mit unterschiedlichen Rügen die Aufhebung der Bestimmungen über den Polizeigewahrsam nach Art. 8 Konkordat.

### **E. 9.1**

Unter dem Stichwort Legalität beanstandet der Beschwerdeführer die mangelnde Bestimmtheit der Voraussetzungen für die Anordnung von Polizeigewahrsam.

Auf die erforderliche Bestimmtheit für die Umschreibung der Voraussetzungen für Grundrechtseingriffe ist bereits vorne in E. 8.4 eingegangen worden.

Für die Anordnung von Polizeigewahrsam nach Art. 8 Abs. 1 Konkordat im Besondern sind konkrete und aktuelle Hinweise für die Annahme erforderlich, dass sich die Person an schwerwiegenden Gewalttätigkeiten beteiligen wird. Das Konkordat verlangt wiederum konkrete und aktuelle Indizien (vgl. Art. 6 Abs. 1 lit. b Konkordat; vorne E. 8.4). Es müssen handfeste Anzeichen für Gefährdungen vorliegen. Dabei handelt es sich nicht um irgendwelche Gefährdungen, sondern um schwerwiegende Gewalttätigkeiten, welche in Art. 9 Abs. 2 Konkordat näher und abschliessend umschrieben sind. Die Rechtsprechung hat überdies festgehalten, dass der Polizeigewahrsam der Durchsetzung eines konkret und bestimmt ausgesprochenen Rayonverbots dienen muss (vgl. zur Publikation bestimmtes Urteil 1C\_428/2009 vom 13. Oktober 2010 E. 7.5). Mit diesen Anforderungen sind die Voraussetzungen für die Anordnung von Polizeigewahrsam in restriktiver und hinreichend bestimmter Weise umschrieben. Von einer Verletzung des Legalitätsprinzips kann nicht gesprochen werden.

### **E. 9.2**

Der Beschwerdeführer bemängelt die Bestimmung von Art. 8 Abs. 6 Konkordat, wonach der Polizeigewahrsam von den Wohnsitzbehörden oder von den Behörden an den gefährdeten Orten angeordnet werden kann. Er legt in keiner Weise dar, inwiefern diese Bestimmung gegen die Verfassung verstossen sollte. In diesem Punkt ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

### **E. 9.3**

Der Beschwerdeführer ist der Auffassung, dass polizeilicher Gewahrsam als besondere Form der Freiheitsentziehung unter dem Gesichtswinkel der EMRK zwingend einer richterlichen Genehmigung bedürfe. Er erachtet die Bestimmung von Art. 8 Abs. 5 Konkordat, wonach die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzuges (lediglich) auf Antrag der betroffenen Person richterlich zu prüfen ist, als verfassungs- und konventionswidrig.

Der Polizeigewahrsam nach Art. 8 Konkordat stellt keine Untersuchungshaft dar, welche nach Art. 5 Ziff. 3 EMRK und Art. 31 Abs. 3 BV erfordern würde, dass die betroffene Person von Amtes wegen unverzüglich einem Richter vorgeführt wird, der über den weiteren Verbleib oder die Entlassung entscheidet. Der Polizeigewahrsam ist vielmehr eine verwaltungsrechtliche Anordnung, auf welche die Garantien von Art. 5 Ziff. 4 EMRK und Art. 31 Abs. 4 BV anwendbar sind. Nach der Konvention hat jede festgenommene Person Anspruch darauf, dass ein Gericht auf ihren Antrag hin innerhalb kurzer Frist über die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzuges entscheidet. Die Verfassungsbestimmung bedeutet überdies, dass die betroffene Person jederzeit und in direkter Weise einen Richter anrufen kann ( BGE 136 I 87 E. 6.5 S. 106). Die Garantien gelten auch für den Polizeigewahrsam nach Art. 8 Konkordat. Es ist nicht ersichtlich und wird in der Beschwerde in keiner Weise dargetan, dass das Verfahrensrecht des Kantons Basel- Landschaft einen solchen Rechtsschutz nicht garantieren würde. Auch ist vor dem Hintergrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht nachvollziehbar, dass dann, wenn die Behörden anderer Kantone einen Polizeigewahrsam nach dem Konkordat anordnen, der

verfassungsmässige Rechtsschutz nicht gewährleistet werden sollte. Die genannten Garantien von Bundesverfassung und Menschenrechtskonvention bedeuten im Übrigen nicht, dass der umstrittene Polizeigewahrsam einer richterlichen Genehmigungspflicht unterliegt. Daran vermag der Hinweis auf BGE 131 I 36 nichts zu ändern. In dieser Hinsicht ist die Beschwerde unbegründet.

#### **E. 10**

Schliesslich verlangt der Beschwerdeführer die Aufhebung von Art. 10 Konkordat, wonach die zuständigen Behörden den Organisatoren von Sportveranstaltungen Stadionverbote empfehlen können.

Die Bestimmung von Art. 10 Konkordat steht im Zusammenhang mit dem im BWIS geregelten Informationsfluss. Von zentraler Bedeutung ist Art. 24a BWIS. Nach Abs. 1 betreibt Fedpol ein elektronisches Informationssystem mit Daten über Personen, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen gewalttätig verhalten haben. Die Daten, die aufgenommen werden dürfen, sind in Abs. 2 und 3 umschrieben. Die Vollzugsbehörden können gemäss Abs. 5 besonders schützenswerte Personendaten bearbeiten. Das Informationssystem steht den in Abs. 7 festgehaltenen Stellen und Behörden zur Verfügung. Gemäss Abs. 8 können die Vollzugsbehörden entsprechende Personendaten an Organisatoren von Sportveranstaltungen weitergeben, wenn die Daten für die Anordnung von Massnahmen zur Verhinderung von Gewalttätigkeiten anlässlich bestimmter Veranstaltungen nötig sind.

Es zeigt sich zum einen, dass die Vollzugsbehörden Personendaten bearbeiten dürfen. Zum andern, dass entsprechende Daten im Sinne der Gewaltprävention anlässlich von Sportveranstaltungen an andere Vollzugsstellen wie auch an private Veranstalter weitergegeben werden dürfen. Mit dieser Regelung steht die Bestimmung von Art. 10 Konkordat nicht im Widerspruch und sie verletzt Art. 49 Abs. 1 BV nicht. Es ist nicht von ausschlaggebender Bedeutung, ob entsprechende Daten bloss ausgetauscht werden oder ob die Datenvermittlung auch noch mit einer entsprechenden Empfehlung für den Erlass eines privatrechtlichen Stadionverbots verbunden ist. Eine solche Empfehlung kann den Erlass von polizeilichen Massnahmen sinnvoll ergänzen, weil Rayonverbote möglicherweise leichter missachtet werden können als Stadionverbote. Es ist Sache der privaten Organisatoren und Verbände, nach ihren eigenen Regeln vorzugehen, die Sachlage gestützt auf eine Empfehlung einzuschätzen und allenfalls ein Stadionverbot zu erlassen oder davon abzusehen (vgl. auch zur Publikation bestimmtes Urteil 1C\_428/2009 vom 13. Oktober 2010 E. 8). Im Übrigen ist nicht ersichtlich, dass Art. 13 EMRK auf die Stadionverbote anwendbar ist und diese Bestimmung durch Art. 10 Konkordat verletzt würde. Schliesslich steht die umstrittene Vorschrift auch nicht im Widerspruch zur Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO; AS 2010 1881). Das Konkordat richtet sich an die Verwaltungsbehörden, welche die genannten Massnahmen, denen kein Strafcharakter zukommt, anordnen. Demgegenüber betrifft die Strafprozessordnung die eigentliche Strafverfolgung.

Die Bestimmung von Art. 10 Konkordat lässt sich als verfassungs- und konventionskonform anwenden.

#### **E. 11**

Als Widerspruch zur Unschuldsvermutung erachtet der Beschwerdeführer die Bestimmung von Art. 12 Konkordat über die aufschiebende Wirkung.

Voraussetzung für die Gewährung der aufschiebenden Wirkung bei der Anfechtung von polizeilichen Massnahmen nach Art. 12 Konkordat ist, dass die Beschwerdeinstanz diese ausdrücklich gewährt. Das bedeutet, dass einer Beschwerde von Gesetzes wegen keine aufschiebende Wirkung zukommt. Die Beschwerdeinstanz kann sie einem Beschwerdeverfahren im Einzelfall gewähren. Ihr Zwischenentscheid beurteilt sich danach, ob die Gewährung der aufschiebenden Wirkung den Zweck der Massnahme gefährdet.

Der Beschwerdeführer legt nicht dar, inwiefern diese prozessuale Regelung im Widerspruch zur Unschuldsvermutung stehen sollte. Es ist nicht ersichtlich, dass die kritisierte Ordnung gegen Verfassungsrecht im Allgemeinen oder gegen Art. 9 BV verstösst. Entsprechende Regelungen finden sich auch in andern Bereichen des Verwaltungsrechts. Die Regelung von Art. 12 Konkordat erlaubt eine Beurteilung im Einzelfall unter Berücksichtigung der gesamten Umstände. Sie ermöglicht, dass ein entsprechender Zwischenentscheid unter Beachtung der auf dem Spiele stehenden Interessen innert nützlicher Frist ergeht.

Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers stellt die Anordnung einer entsprechenden polizeilichen Massnahme keine strafrechtliche Missbilligung und keinen Verstoß gegen die Unschuldsvermutung dar (vorne E. 4). Ebenso wenig kann gesagt werden, dass die umstrittene Regelung allein deswegen, weil die aufschiebende Wirkung nicht von Gesetzes wegen gewährt wird, gegen die Unschuldsvermutung verstösst. Daran ändert der Umstand nichts, dass mit den einzelnen Massnahmen in die persönliche Freiheit der betroffenen Personen eingegriffen wird und diese allenfalls einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil tatsächlicher Natur erfahren.

Die Beschwerde erweist sich auch in diesem Punkte als unbegründet.

## **E. 12**

Die Beschwerde ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei dieser Sachlage wird das Gesuch um Gewährung der aufschiebenden Wirkung gegenstandslos.

Der Beschwerdeführer hat im Verfahren 1C\_18/2010 um Wiedererwägung der Verfügung über die Verweigerung der unentgeltlichen Rechtspflege ersucht. Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkte als offensichtlich unbegründet. Das Ersuchen um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege ist demnach abzuweisen. Es rechtfertigt sich, die Kosten für dieses Verfahren zu reduzieren. Die Verfahrenskosten von 1C\_16/2010 sind dem Beschwerdeführer aufzuerlegen.

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