

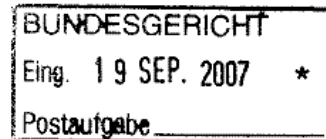


Sicherheitsdirektion Kanton Zürich
Direktor

Einschreiben

Bundesgericht
1000 Lausanne 14

Zürich, 14. September 2007



Beschwerde (Geschäftsnummer 1C_158/2007/BMH/fun)

In Sachen

Verein Referendum BWIS bzw. **macau**, 4102 Binningen,

gegen

Regierungsrat des Kantons Zürich,
vertreten durch die Sicherheitsdirektion, Neumühlequai 10, 8090 Zürich

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten
gegen die Einführungsverordnung zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung
der inneren Sicherheit (Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen)
(EV BWIS) vom 2. Mai 2007



Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren Bundesrichter

Mit Schreiben vom 22. Juni 2007 haben Sie den Regierungsrat des Kantons Zürich eingeladen, zur eingangs genannten Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten betreffend Einführungsverordnung zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen) (EV BWIS) vom 2. Mai 2007 eine Vernehmlassung einzureichen. Im Namen des Regierungsrates nehmen wir innert erstreckter Frist wie folgt Stellung:

1. Vorbemerkungen

Mit Beschluss vom 24. März 2006 hat die Bundesversammlung das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) geändert und Bestimmungen über Massnahmen gegen Gewaltpropaganda und gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen in das Gesetz eingefügt. Im Vordergrund steht dabei die Ergänzung des Sicherheitsdispositivs für die Durchführung der Fussball-Europameisterschaft im Jahr 2008 in der Schweiz und in Österreich (EURO 08). Am 30. August 2006 hat der Bundesrat die erforderlichen Ausführungsbestimmungen erlassen und diese in die Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (VWIS; SR 120.2) eingefügt. Gleichzeitig hat der Bundesrat die Änderungen des BWIS und der VWIS auf den 1. Januar 2007 in Kraft gesetzt.

Das Bundesrecht regelt die neu eingeführten Instrumente und Massnahmen grundsätzlich abschliessend, wobei die gesetzlichen Regelungen zum Rayonverbot, zur Meldeauf-
lage und zum Polizeigewahrsam bis 31. Dezember 2009 befristet sind. Die Kantone haben lediglich für die von ihnen zu vollziehenden Massnahmen die kantonalen Zuständigkeiten festzulegen. Diese Zuständigkeitsregelung erfolgte im Kanton Zürich durch die angefochtene Verordnung gemäss Beilage 1. Die Verordnung ist in Übereinstimmung mit der genannten Befristung von einzelnen bundesrechtlich geregelten Massnahmen als Ganzes bis 31. Dezember 2009 befristet. Die im Amtsblatt Nr. 19 vom 11. Mai 2007 veröffentlichte Begründung zu den Regelungen in der kantonalen Verordnung findet sich in Beilage 2.



Im Rahmen der Beratung im Bundesparlament war die Verfassungsmässigkeit der Massnahmen des Rayonverbots, der Meldeauflage und des Polizeigewahrsams umstritten, dies vor dem Hintergrund der Zuständigkeit der Kantone im Bereich der inneren Sicherheit bzw. im Polizeibereich. Der Bundesrat hat am 29. August 2007 die Botschaft für die Schaffung eines Verfassungsartikels mit einer entsprechenden spezifischen Bundeskompetenz zuhanden des Bundesparlaments verabschiedet. Die Bundeslösung soll aber nur für den Fall getroffen werden, dass die Kantone nicht rechtzeitig eine Lösung auf dem Weg eines Konkordats finden. Die entsprechenden Vorbereitungsarbeiten sind im Gang.

2. Legitimation

Die Beschwerde wird einerseits für den Verein Referendum BWIS als ideelle Verbandsbeschwerde sowie durch den unterzeichnenden Beschwerdeführer als virtuell Betroffenen erhoben. Die Beschwerdeberechtigung in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist in Art. 89 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) geregelt. Eine Beschwerdelegitimation des Vereins Referendum BWIS, welcher gemäss Beschwerdeschrift grundsätzlich den Zweck verfolgt, das Inkrafttreten der Änderung des BWIS vom 24. März 2006 zu verhindern, lässt sich aus dieser Regelung nicht herleiten. Der unterzeichnete Beschwerdeführer selber macht geltend, dass er für den Fall einer Teilnahme an einer Sportveranstaltung im Kanton Zürich von der Verordnung betroffen sein könnte. Diese virtuelle Betroffenheit könnte von jedermann geltend gemacht werden. Der Beschwerdeführer hat aber namentlich nicht dargelegt, inwieweit er durch den angefochtenen Erlass besonders berührt ist (vgl. Art. 89 Abs. 1 lit. b BGG). Die Legitimation zur Beschwerde ist demnach zu verneinen, weshalb auf die Beschwerde nicht einzutreten ist.

3. Zu den Vorbringen im Einzelnen

3.1. Der Beschwerdeführer macht zunächst geltend, dass die Zuständigkeitsregelung von § 1 EV BWIS dem übergeordneten Bundesrecht im BWIS widerspreche und damit den Verfassungsgrundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts gemäss Art. 49 der Bundesverfassung (BV) verletze. Dabei wird namentlich angeführt, dass nur eine Stelle die Rayons festlegen und die vorgesehenen Massnahmen anordnen könne, wobei es sich um eine Behörde auf Stufe Kanton handeln müsse. Die Aufteilung der Zuständigkei-



ten auf die Kantonspolizei sowie die Stadtpolizeien Zürich und Winterthur widerspreche deshalb Art. 24h BWIS.

Der Bund regelt im BWIS und in der entsprechenden Ausführungsverordnung die Kompetenzabgrenzung zwischen dem Bund und den Kantonen sowie unter den Kantonen. Die innerkantonalen Zuständigkeiten sind durch das kantonale Recht zu regeln. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers verlangt das Bundesrecht nicht, dass die Kantone dabei nur eine einzige Behörde als zuständig bezeichnen dürfen und dass es sich um eine kantonale Stelle handeln muss. Art. 24h Abs. 1 BWIS beauftragt die Kantone ausschliesslich, die für die Massnahmen zuständige Behörde zu bezeichnen. Der Kanton Zürich bzw. der Regierungsrat hat mit der angefochtenen Verordnung diesen Auftrag erfüllt, indem er die zuständige Behörde für die Stadt Zürich, für die Stadt Winterthur und für das übrige Kantonsgebiet bezeichnet hat. Damit wurde eine innerkantonale Zuständigkeitsregelung gewählt, wie sie dem Grundgedanken des kantonalen Polizeiorganisationsrechts entspricht (siehe dazu das Polizeiorganisationsgesetz des Kantons Zürich, Beilage 3). Das Polizeiorganisationsgesetz überträgt den Stadtpolizeien von Zürich und Winterthur für ihr Stadtgebiet gewisse kriminalpolizeiliche Aufgaben, die im übrigen Kantonsgebiet in die Zuständigkeit der Kantonspolizei fallen. Insoweit handeln die beiden Stadtpolizeien gewissermassen als „Kantonspolizei“. Entsprechendes soll nun im Rahmen der angefochtenen Verordnung gelten. Das BWIS geht im Übrigen ausdrücklich von der Zulässigkeit solcher innerkantonalen Zuständigkeitsordnungen aus, indem es in Art. 6 Abs. 2 die Übertragung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben an einzelne Gemeinden besonders erwähnt. Dies ist gerade auch im Zusammenhang mit der EURO 08 von Bedeutung, ist dem Bundesgesetzgeber doch bewusst, dass den Städten als Austragungsorte besondere polizeiliche Aufgaben zukommen. Das Vorbringen des Beschwerdeführers ist somit offensichtlich unzutreffend.

3.2. Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, dass § 2 der angefochtenen Verordnung das Recht auf einen verfassungsmässigen Richter gemäss Art. 30 Abs. 1 und Art. 31 BV sowie Art. 5 der EMRK verletze und damit ebenfalls gegen den Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts vor dem kantonalen Recht gemäss Art. 49 BV bzw. dem Völkerrecht widerspreche. In diesem Zusammenhang wird angeführt, dass gemäss §§ 1, 41 und 48 Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons (VRG) das Verwaltungsgericht und nicht der Haftrichter für die gerichtliche Beurteilung der durch die kantonalen Behörden angeordneten Massnahmen zuständig sei. Dies trifft nicht zu.



Wie sich aus § 41 Abs. 1 VRG ergibt, beurteilt das Verwaltungsgericht grundsätzlich nur Beschwerden gegen letztinstanzliche Anordnungen von Verwaltungsbehörden sowie gegen Anordnungen der Baurekurskommissionen. Bei den Entscheiden der Stadtpolizeien Zürich und Winterthur sowie der Kantonspolizei handelt es sich offensichtlich nicht um letztinstanzliche Anordnungen. Würde das VRG angewendet, müssten solche Anordnungen deshalb zuerst über den verwaltungsinternen Rechtsmittelweg angefochten werden, bis ein Weiterzug ans Verwaltungsgericht möglich würde. Gerade dies lässt aber Art. 24e Abs. 5 BWIS für die Massnahme des Polizeigewahrsams nicht zu. Vielmehr verlangt diese Bestimmung, dass der Freiheitsentzug direkt von einer richterlichen Stelle zu überprüfen ist, wenn eine betroffene Person dies fordert. Es ist somit unumgänglich, dass der Kanton für die Überprüfung der Rechtmässigkeit des Polizeigewahrsams spezifisch eine richterliche Instanz bezeichnet. Diese Bezeichnung ist in § 2 der angefochtenen Verordnung erfolgt, wobei derselbe Rechtsweg auch für die mildereren Massnahmen des Rayonsverbots und der Meldeauflage vorgesehen ist. Mit der Bezeichnung des Haftrichters wurde im Übrigen keine neue richterliche Instanz geschaffen, es wurde lediglich die den Kantonen neu übertragene Aufgabe einer bestehenden gerichtlichen Instanz zugewiesen.

Die Zuständigkeit des Haftrichters orientiert sich an kantonsinternen Regelungen, wie sie in der Begründung des Regierungsrates zur angefochtenen Verordnung (Beilage 2) aufgeführt sind. Dabei ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass das vom Kantonsrat am 23. April 2007 verabschiedete Polizeigesetz des Kantons, gegen welches das Referendum ergriffen wurde, in § 17 Abs. 2 vorsieht, dass der angeordnete Polizeigewahrsam durch den Haftrichter überprüft wird (Beilage 4). Der Hinweis in der Begründung des Regierungsrates auf die Bezeichnung des Haftrichters als zuständige richterliche Instanz bezieht sich nicht auf die sachliche Angemessenheit dieser Zuständigkeit, sondern auf die Regelungsstufe. Auch das weitere Vorbringen des Beschwerdeführers erweist sich somit als unbegründet.

Soweit auf die Beschwerde eingetreten werden kann, ist sie demnach abzuweisen.



Aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, es sei auf die Beschwerde nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführenden bzw. des Beschwerdeführers.

Mit vorzüglicher Hochachtung
Sicherheitsdirektion Kanton Zürich

Dr. Hans Hollenstein
Regierungsrat

Im Doppel

Beilagen

1. Einführungsverordnung zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Massnahmen gegen Gewalt anlässlich an Sportveranstaltungen) (EV BWIS) vom 2. Mai 2007
2. Beschluss des Regierungsrates vom 2. Mai 2007 zum Erlass der EV BWIS mit Begründung (veröffentlicht im Amtsblatt Nr. 19 vom 11. Mai 2007)
3. Polizeiorganisationsgesetz des Kantons Zürich vom 29. November 2004 (LS 551.1)
4. Polizeigesetz vom 23. April 2007 (veröffentlicht im Amtsblatt Nr. 17 vom 27. April 2007)