



LIESTAL, 24. April 2007

DER REGIERUNGSRAT
DES KANTONS BASEL-LANDSCHAFT

ORIENTIERUNGSKOPIE

Einschreiben

An das
Kantonsgericht
Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht
Postfach 635
Bahnhofplatz 16
4410 Liestal

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

In der Beschwerdesache

macau, 4102 Binningen, und **Verein Referendum BWIS**,
beide v.d. Advokat Dr. Nicolas Roulet, Rebgasse 1, Postfach 321, 4005 Basel,

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal,

betreffend

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

unterbreiten wir Ihnen fristgerecht unsere

Vernehmlassung

mit dem **Antrag**,
die Beschwerde sei unter o/e-Kostenfolge abzuweisen, soweit auf sie eingetreten wird.

Begründung:

1. Gemäss § 27 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer 2 der Verwaltungsprozessordnung (VPO) können Verordnungen des Regierungsrates beim Kantonsgericht im Rahmen seiner Funktion als Verfassungsgericht angefochten werden. Die Beschwerde ist innert zehn Tagen seit Veröffentlichung des Erlasses im massgebenden Publikationsorgan einzureichen. Die umstrittene Verordnung ist in der Broschüre Nr. 40 des Bandes 35 der Chronologischen Gesetzessammlung, die dem Amtsblatt Nr. 3 vom 18. Januar 2007 beilag, veröffentlicht worden. Somit ist die Beschwerde rechtzeitig eingereicht worden.

2.a) Zur Beschwerde ist gemäss § 28 Absatz 1 Buchstabe a VPO jede Person befugt, auf die der angefochtene Erlass künftig einmal angewendet werden könnte. **macau** könnte als Einwohner von Binningen tatsächlich einmal von der angefochtenen Verordnung betroffen sein, sofern er sich nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt hat oder wenn aufgrund seines Verhaltens angenommen werden muss, dass er sich anlässlich einer Sportveranstaltung an Gewalttätigkeiten beteiligen wird. Die Legitimation fehlt, wenn eine Vorschrift nur auf eine bestimmte Personenkategorie anwendbar ist, zu welcher die beschwerdeführende Person weder im Moment der Beschwerdeführung noch später gehört (vgl. Urteil des Verfassungsgerichts [heute: Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht] = VGE Nr. 91 vom 30. Mai 2001 i.S. ROLV NWS). Ob das Gericht vorliegend auf die Beschwerde von **macau** eintreten kann, ist von Amtes wegen zu prüfen. Der Regierungsrat verzichtet diesbezüglich auf einen formellen Antrag.

b) Entgegen der Auffassung des Vereins Referendum BWIS ist die ideelle Verbandsbeschwerde im Verfahren in Verfassungssachen nicht vorgesehen. Eine ideelle Verbandsbeschwerde ist nur zulässig, sofern sie in einem Gesetz ausdrücklich vorgesehen ist (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich 2006, N 1790 und N 1958). Allenfalls ist eine egoistische Verbandsbeschwerde zulässig. Diese setzt aber voraus, dass der Verband gemäss seinen Statuten zur Wahrung der betroffenen Interessen seiner Mitglieder berufen ist. Zudem müssen die Interessen der Mehrheit oder zumindest einer grossen Anzahl der Mitglieder betroffen sein, und diese müssen deshalb selbst zur Beschwerde legitimiert sein (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 1788 und N 1956a). Da wir weder die Statuten des Vereins noch die Anzahl der Mitglieder etc. kennen, vermögen wir nicht zu beurteilen, ob der Verein Referendum BWIS im vorliegenden Fall zu Verfassungsbeschwerde legitimiert ist. Wir verzichten deshalb diesbezüglich auf einen Antrag.

3. Gemäss § 30 Absatz 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 Verfassungsrecht verstossen und ordnungsgemäss mit entsprechenden Rügen angefochten worden sind (VGE Nr. 91 vom 30. Mai 2001 i.S. ROLV NWS). Die Beschwerdeführer rügen zum einen eine Verletzung der derogatorischen Kraft des Bundesrechts und zum andern eine Verletzung des Rechtes auf einen verfassungsmässigen Richter. Bevor näher auf diese beiden Rügen eingegangen wird, ist doch noch explizit festzuhalten, dass der Regierungsrat gestützt auf § 74 Absatz 2 der Kantonsverfassung (KV) zuständig ist, auf der Grundlage und im Rahmen der Gesetze und Staatsverträge Verordnungen zu erlassen, soweit nicht durch Gesetz ausnahmsweise der Landrat zum Erlass ausführender Bestimmungen ermächtigt ist. Der Regierungsrat bestimmt im Rahmen von Verfassung und Gesetz die zweckmässige Organisation (§ 76 Absatz 2 KV). Die angefochtene Verordnung enthält lediglich Ausführungsbestimmungen, werden doch nur die innerkantonalen Zuständigkeiten festgelegt. Die vorliegende Verordnung ist somit stufenkonform und entsprechend der Kantonsverfassung erlassen worden.

4.a) Die Beschwerdeführer machen als erstes eine Verletzung der derogatorischen Kraft des Bundesrechtes geltend. Gemäss Artikel 49 Absatz 1 der Bundesverfassung geht Bundesrecht entgegenstehendem kantonalen Recht vor. Ein Widerspruch liegt vor, wenn beide den gleichen Gegenstand regeln und die gleiche Frage unterschiedlich beantworten (vgl. Alexander Ruch, St. Galler Kommentar zu Artikel 49 BV, Rz 8). Wie weit kantonale Rechtssetzungstätigkeiten reichen, hängt vom Umfang der Bundeskompetenz zur Rechtssetzung ab. Es ist deshalb jeweils abzuklären, ob eine Bundeskompetenz nachträglich derogatorisch oder ursprünglich derogatorischer Natur ist. Möglich sind auch parallele Kompetenzen. Bei Bundeskompetenzen mit nachträglich derogatorischer Kraft bleiben die Kantone zuständig, solange und soweit der Bund von der Kompetenz, die ihm die Bundesverfassung zuweist, keinen Gebrauch macht. Erst in dem Augenblick, da der Bund seine Kompetenz ganz oder teilweise ausübt, wird die kantonale Kompetenz im entsprechenden Umfang hinfällig. Von ursprünglich derogatorischer Kraft wird ausgegangen, wenn bereits mit der Aufnahme der kompetenzbegründenden Norm in die Bundesverfassung generell jede kantonale Kompetenz im betreffenden Sachgebiet untergeht, selbst wenn der Bund seine Kompetenz nicht ausschöpft. Diese Art von Bundeskompetenz bildet die Ausnahme (Beispiele: Artikel 99 BV [Geld- und Währungswesen, Ausgabe von Münzen und Banknoten]; Artikel 133 BV [Zölle]). Eine parallele Kompetenz liegt vor, wenn sowohl der Bund als auch die Kantone in einem Sachgebiet gleichzeitig und unabhängig von einander tätig sein können und wenn die Ausschöpfung der Bundeskompetenz die kantonale Kompetenz in keiner Weise tangiert.

Bei den Bundeskompetenzen mit nachträglich derogatorischer Wirkung stellt sich im Weiteren die Frage, ob der Bund von seiner Kompetenz erschöpfend Gebrauch gemacht hat, so

dass im betreffenden Aufgabenbereich jegliche kantonale Kompetenz dahingefallen ist, oder ob die Bundesregelung als nicht abschliessend zu verstehen ist, so dass den Kantonen ein Rest von Regelungskompetenz verbleibt.

b) Die Sicherheitsverfassung des Bundes sieht sowohl für den Bund als auch die Kantone Kompetenzen vor. Es handelt sich somit um parallele Kompetenzen, die nicht gleichgelagert und gleich umfangreich sind, die aber in Kooperation wahrgenommen werden sollen. Im Einzelnen sind für die innere Sicherheit primär die Kantone zuständig (vgl. auch Artikel 4 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit = BWIS), während dem Bund die äussere Sicherheit obliegt (vgl. etwa Alexander Ruch, a.a.O., N 10 ff.). Zur Erfüllung von Aufgaben, die - wie vorliegend - im gemeinsamen Interesse liegen, ist der Kanton zudem gemäss § 3 Absatz 1 der Kantonsverfassung verpflichtet, mit den anderen Kantonen, ja sogar mit dem benachbarten Ausland zusammen zu arbeiten.

c) Vorliegend masst sich der Kanton keinerlei Kompetenzen an, die dem Bund zustehen würden. Mit der umstrittenen Verordnung werden lediglich Zuständigkeiten festgelegt, so wie dies vom Bundesrecht auch verlangt wird (vgl. etwa Artikel 6 BWIS). Weitergehende Regelungen enthält die Verordnung nicht. Die Verordnung als Ganzes verstösst deshalb nicht gegen derogatorisches Bundesrecht. Die Beschwerde ist deshalb abzuweisen.

5. Eventualiter machen die Beschwerdeführer geltend, § 1 Absatz 2 sowie § 4 Absatz 2 und Absatz 4 Buchstabe b seien ersatzlos aufzuheben.

a) Gemäss Artikel 24b Absatz 1 letzter Satz BWIS legen die Kantone den Umfang der einzelnen Rayons fest. Diese Bestimmung schliesst keinesfalls aus, dass sich gewisse Rayons auch über die Kantongrenzen hinaus erstrecken können. Im Übrigen ist ganz klar darauf hinzuweisen, dass in § 1 Absatz 2 der umstrittenen Verordnung nicht bestimmt wird, wie die Rayons festzulegen sind. Insbesondere geht aus der Bestimmung nicht hervor, ob einzelne grenzüberschreitende Rayons oder aber aneinandergrenzende Rayons festgelegt werden sollen. Bestimmt wird lediglich, und dies in Übereinstimmung mit dem Bundesrecht, dass die Polizei mit den zuständigen Behörden des anderen Kantons zusammenarbeiten muss, wenn im Umfeld von Sportveranstaltungen mehrere Kantone betroffen sind. Zudem muss an dieser Stelle klargestellt werden, dass mit der umstrittenen Verordnung noch gar keine Rayons festgelegt werden. Es kommt hinzu, dass der generellen Festlegung der Rayons keine unmittelbar verbindliche Wirkung zukommt. Rechtsverbindlich wird ein Rayon erst mit dem Erlass einzelner Rayonverbote. Dies bedeutet, dass der Umfang der einzelnen Rayons erst im Rahmen einer allfälligen Beschwerde gegen ein Rayonverbot gerügt werden kann. Der Einwand, die Ausdehnung eines Rayonverbotes auf Rayons auf dem Gebiet des Kantons Basel-Landschaft während einer Sportveranstaltung sei eine unverhältnismässige Einschränkung der persönlichen Freiheit, kann erst im Zusammenhang mit einem allfällig ausgesprochenen

Rayonverbot geprüft werden. Dieser Einwand steht in keinem Zusammenhang mit der Bestimmung der Behörde, die für die Festlegung eines Rayons zuständig sein soll. § 1 Absatz 2 der angefochtenen Verordnung verletzt deshalb mitnichten derogatorisches Recht des Bundes.

b) Auch § 4 der angefochtenen Verordnung verstösst nicht gegen Verfassungsrecht. Gemäss § 9 Absatz 4 der Kantonsverfassung hat jeder, dem die Bewegungsfreiheit entzogen wird, Anspruch auf rechtliches Gehör vor einer bestimmten, unabhängigen Instanz innert 24 Stunden seit der Festnahme und auf Überprüfung des Freiheitsentzuges durch ein Gericht (vgl. auch Artikel 31 der Bundesverfassung). In § 84 Absatz 1 Buchstabe a der Kantonsverfassung wird festgehalten, dass die Strafgerichtsbarkeit auch durch die Bezirksstatthalterämter ausgeübt wird. Die Kantonsverfassung nennt somit die Bezirksstatthalterämter ausdrücklich als Gerichte. Im Polizeigesetz wird zudem festgehalten, dass die Bezirksstatthalterämter im Zusammenhang mit dem Polizeigewahrsam an keinerlei Weisungen gebunden sind. Weiter wird ausdrücklich bestimmt, dass eine in Gewahrsam genommene Person nach der Anhörung vom Statthalteramt umgehend in Freiheit zu entlassen ist, wenn die Voraussetzungen des Polizeigewahrsams nicht erfüllt sind (§ 27 Absatz 4 des Polizeigesetzes). Damit aber eine Freilassung überhaupt angeordnet werden kann, muss vorgängig eine fundierte und unabhängige Rechtmässigkeitskontrolle stattfinden. Indem diese Kontrolle durch das Statthalteramt als richterliche Behörde (vgl. § 84 Absatz 1 Buchstabe a KV) geschieht, findet eine richterliche Überprüfung im Sinne der Bundesverfassung (Artikel 31 BV), der Kantonsverfassung (§ 9 KV) und im Sinne von Artikel 24e Absatz 5 BWIS statt. Was die Beschwerdeführer bezüglich § 4 vorbringen, vermag nicht zu überzeugen. Insbesondere der Einwand, die Polizei unterstütze als Hilfsorgan die Statthalterämter bei ihren strafrechtlich relevanten Ermittlungen, kann nicht gehört werden. Bei dieser Argumentation übersehen die Beschwerdeführer nämlich, dass der Polizeigewahrsam gemäss Artikel 24e BWIS in keinem Zusammenhang mit strafrechtlichen Ermittlungen steht, sondern eine rein präventive Massnahme darstellt. Wird eine Person im Rahmen eines Strafverfahrens in Haft genommen, so kommen die Bestimmungen der Strafprozessordnung zur Anwendung und nicht diejenigen der Polizeigesetzgebung. Mit der angefochtenen Zuständigkeitsregelung wird somit das Recht auf einen verfassungsmässigen Richter nicht verletzt. Die vorgeschlagenen Regeln stehen nicht im Widerspruch zum Bundesrecht. Deshalb ist auch die derogatorische Kraft des Bundesrechts nicht verletzt.

6. Zusammenfassend beantragen wir Ihnen auf Grund unserer obigen Darlegungen nochmals die Abweisung der Beschwerde unter o/e-Kostenfolge, soweit überhaupt auf sie eingetreten wird. Die Zuständigkeitsregelung gemäss der Verordnung vom 19. Dezember 2006 über die Zuständigkeiten zum Vollzug der Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen verstösst weder gegen derogatorisches Recht des Bundes noch gegen das Recht auf einen verfassungsmässigen Richter, zumal die Bezirksstatthalterämter in § 84 Ab-

satz 1 Buchstabe a der Kantonsverfassung ausdrücklich als richterliche Behörden vorgesehen sind.

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen des Regierungsrates
der Präsident:

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Müller', written in a cursive style.

der Landschreiber:

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'P. Müller', written in a cursive style.

Vierfach

Beilage Verwaltungsakten

Kopie an Justiz-, Polizei- und Militärdirektion