Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1C 278/2009

Urteil vom 16. November 2010
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Reeb, Raselli, Eusebio,
Gerichtsschreiber Steinmann.

1. Verfahrensbeteiligte
Christian Thommen,
2. Referendumskomitee BWIS,
handelnd durch Christian Thommen,
Beschwerdeführer,

gegen

Kantonsrat des Kantons Luzern,
Regierungsrat des Kantons Luzern.

Gegenstand
Beitritt des Kantons Luzern zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen,

Beschwerde gegen das Dekret vom 8. September 2008 des Kantonsrats des Kantons Luzern.

Sachverhalt:

A.
Das Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) wurde am 24. März 2006 mit Vorkehren zur Vorbeugung von Gewalt an Sportveranstaltungen mit Wirkung ab dem 1. Januar 2007 ergänzt (AS 2006 3703). Die Ergänzung sah u.a. Rayonverbote (Art. 24b), Meldeauflagen (Art. 24d) und Polizeigewahrsam (Art. 24e) vor (vgl. zum Ganzen BGE 134 I 125 S. 126). Diese Massnahmen waren wegen der fragwürdigen Zuständigkeit des Bundes zeitlich begrenzt. Sie wurden durch Änderung des BWIS vom 3. Oktober 2008 auf Ende 2009 ausser Kraft gesetzt (AS 2009 5091).

B.
Wegen der Befristung der bundesrechtlichen Massnahmen beschloss die Frühjahrsversammlung 2007 der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), zur Weiterführung der erforderlichen Massnahmen ein entsprechendes Konkordat zu schaffen. Am 15. November 2007 verabschiedete die Konferenz das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (im Folgenden: Konkordat).
Das Konkordat übernimmt im Wesentlichen die befristete Regelung des BWIS und der entsprechenden Verordnung. Es ergänzt die Definition gewalttätigen Verhaltens in Art. 2 und enthält in Art. 10 eine Empfehlung zu Stadionverboten. Das Konkordat hat folgenden Wortlaut:
"1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 - Zweck
Die Kantone treffen in Zusammenarbeit mit dem Bund zur Verhinderung gewalttätigen Verhaltens vorbeugende polizeiliche Massnahmen nach diesem Konkordat, um frühzeitig Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen zu erkennen und zu bekämpfen.
Art. 2 - Definition gewalttätigen Verhaltens
1 Gewalttätiges Verhalten und Gewalttätigkeiten liegen namentlich vor, wenn eine Person folgende Straftaten begangen oder dazu angestiftet hat:
a) Strafbare Handlungen gegen Leib und Leben nach den Artikeln 111-113, 117, 122, 123, 125 Absatz 2, 129, 133, 134 des Strafgesetzbuches (StGB);
b) Sachbeschädigungen nach Artikel 144 StGB;
c) Nötigung nach Artikel 181 StGB;
d) Brandstiftung nach Artikel 221 StGB;
e) Verursachung einer Explosion nach Artikel 223 StGB;
f) Öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit nach Artikel 259 StGB;
g) Landfriedensbruch nach Artikel 260 StGB;
h) Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte nach Artikel 285 StGB
2 Als gewalttätiges Verhalten gilt ferner die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch das Mitführen oder Verwenden von Waffen, Sprengmitteln, Schiesspulver oder pyrotechnischen Gegenständen an Sportstätten, in deren Umgebung sowie auf dem An- und Rückreiseweg.
Art. 3 - Nachweis gewalttätigen Verhaltens
1 Als Nachweis für gewalttätiges Verhalten nach Artikel 2 gelten:
a) entsprechende Gerichtsurteile oder polizeiliche Anzeigen;
b) glaubwürdige Aussagen oder Bildaufnahmen der Polizei, der Zollverwaltung, des Sicherheitspersonals oder der Sportverbände und -vereine;
c) Stadionverbote der Sportverbände und -vereine;
Meldungen einer zuständigen ausländischen Behörde.
2 Aussagen nach Absatz 1 Buchstabe b sind schriftlich festzuhalten und zu unterzeichnen.
2. Kapitel: Polizeiliche Massnahmen
Art. 4 - Rayonverbot
1 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.
2 Das Rayonverbot kann längstens für die Dauer eines Jahres verfügt werden.
3 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 Schweizerische Zentralstelle für Hooliganismus (Zentralstelle) kann den Erlass von Rayonverboten beantragen.
Art. 5 - Verfügung über ein Rayonverbot
1 In der Verfügung über ein Rayonverbot sind die Geltungsdauer und der Geltungsbereich des Rayonverbots festzulegen. Der Verfügung ist ein Plan beizulegen, der die vom Verbot erfassten Orte und die zugehörigen Rayons bezeichnet.
2 Wird das Verbot von der Behörde des Kantons verfügt, in dem die Gewalttätigkeit geschah, ist die zuständige Behörde des Wohnsitzkantons der betroffenen Person umgehend zu informieren.
3 Für den Nachweis der Beteiligung an Gewalttätigkeiten gilt Artikel 3.
Art. 6 - Meldeauflage
1 Eine Person kann verpflichtet werden, sich zu bestimmten Zeiten bei einer Polizeistelle zu melden, wenn:
a) sie in den letzten zwei Jahren gegen ein Rayonverbot nach Artikel 4 oder gegen eine Ausreisebeschränkung nach Artikel 24c BWIS verstossen hat;
b) aufgrund konkreter und aktueller Tatsachen anzunehmen ist, dass sie sich durch andere Massnahmen nicht von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen abhalten lässt; oder
c) die Meldeauflage im Verhältnis zu andern Massnahmen im Einzelfall als milder erscheint.
2 Die betroffene Person hat sich bei der in der Verfügung genannten Polizeistelle zu den bezeichneten Zeiten

zu melden. Grundsätzlich ist dies eine Polizeistelle am Wohnort. Die verfügende Behörde berücksichtigt bei der Bestimmung von Meldeort und Meldezeiten die persönlichen Umstände der betroffenen Person.
3 Die Behörde des Kantons, in dem die betroffene Person wohnt, verfügt die Meldeauflage. Die Zentralstelle kann den Erlass von Meldeauflagen beantragen.
Art. 7 - Handhabung der Meldeauflage
1 Dass eine Person sich durch andere Massnahmen als eine Meldeauflage nicht von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen abhalten lässt (Art. 6 Abs. 1 Bst. b), ist namentlich anzunehmen, wenn:
a) aufgrund von aktuellen Aussagen oder Handlungen der betreffenden Person behördlich bekannt ist, dass sie mildere Massnahmen umgehen würde; oder
b) die betreffende Person aufgrund ihrer persönlichen Verhältnisse, wie Wohnlage oder Arbeitsplatz in unmittelbarer Umgebung eines Stadions, durch mildere Massnahmen nicht von künftigen Gewalttaten abgehalten werden kann.
2 Kann sich die meldepflichtige Person aus wichtigen und belegbaren Gründen nicht nach Artikel 6 Absatz 2 bei der zuständigen Stelle (Meldestelle) melden, so hat sie die Meldestelle unverzüglich und unter Bekanntgabe des Aufenthaltsortes zu informieren. Die zuständige Polizeibehörde überprüft den Aufenthaltsort und die Angaben der betreffenden Person.
3 Die Meldestelle informiert die Behörde, die die Meldeauflage verfügt hat, unverzüglich über erfolgte oder ausgebliebene Meldungen.
Art. 8 - Polizeigewahrsam
1 Gegen eine Person kann der Polizeigewahrsam verfügt werden, wenn:
a) konkrete und aktuelle Hinweise dafür vorliegen, dass sie sich anlässlich einer nationalen oder internationalen Sportveranstaltung an schwerwiegenden Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligen wird; und
b) dies die einzige Möglichkeit ist, sie an solchen Gewalttätigkeiten zu hindern.
2 Der Polizeigewahrsam ist zu beenden, wenn seine Voraussetzungen weggefallen sind, in jedem Fall nach 24 Stunden.
3 Die betroffene Person hat sich zum bezeichneten Zeitpunkt bei der Polizeistelle ihres Wohnortes oder bei einer andern in der Verfügung genannten Polizeistelle einzufinden und hat für die Dauer des Gewahrsams dort zu bleiben.
4 Erscheint die betreffende Person nicht bei der bezeichneten Polizeistelle, so kann sie polizeilich zugeführt werden.
5 Die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzuges ist auf Antrag der betroffenen Person richterlich zu überprüfen.
6 Der Polizeigewahrsam kann von den Behörden des Kantons verfügt werden, in dem die betroffene Person wohnt, oder von den Behörden des Kantons, in dem die Gewalttätigkeit befürchtet wird. Die Behörde des Kantons, in dem die Gewalttätigkeit befürchtet wird, hat dabei Vorrang.
Art. 9 - Handhabung des Polizeigewahrsams
1 Nationale Sportveranstaltungen nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a sind Veranstaltungen, die von den nationalen Sportverbänden oder den nationalen Ligen organisiert werden oder an denen Vereine dieser Organistionen beteiligt sind.
2 Schwerwiegende Gewalttätigkeiten im Sinne von Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a sind namentlich strafbare Handlungen nach den Artikeln 111-113, 122, 123 Ziffer 2, 129, 144 Absatz 3, 221, 223 oder nach Artikel 224 StGB.
3 Die zuständige Behörde am Wohnort der betreffenden Person bezeichnet die Polizeistelle, bei der sich die betreffende Person einzufinden hat, und bestimmt den Beginn und die Dauer des Gewahrsams.
4 Die Kantone bezeichnen die richterliche Instanz, die für die Überprüfung der Rechtmässigkeit des Polizeigewahrsams zuständig ist.
5 In der Verfügung ist die betreffende Person auf ihr Recht, den Freiheitsentzug richterlich überprüfen zu lassen, hinzuweisen (Art. 8 Abs. 5).
6 Die für den Vollzug des Gewahrsams bezeichnete Polizeistelle benachrichtigt die verfügende Behörde über die Durchführung des Gewahrsams. Bei Fernbleiben der betroffenen Person erfolgt die Benachrichtigung umgehend.
Art. 10 - Empfehlung Stadionverbot
Die zuständige Behörde für die Massnahmen nach den Artikeln 4-9 und die Zentralstelle können den Organisatoren von Sportveranstaltungen empfehlen, gegen Personen Stadionverbote auszusprechen, welche in Zu-

sammenhang mit einer Sportveranstaltung ausserhalb des Stadions gewalttätig wurden. Die Empfehlung erfolgt unter Angabe der notwendigen Daten gemäss Artikel 24a Absatz 3 BWIS.
Art. 11 - Untere Altersgrenze
Massnahmen nach den Artikeln 4-7 können nur gegen Personen verfügt werden, die das 12. Altersjahr vollendet haben. Der Polizeigewahrsam nach den Artikeln 8-9 kann nur gegen Personen verfügt werden, die das 15. Altersjahr vollendet haben.
3. Kapitel: Verfahrensbestimmungen
Art. 12 - Aufschiebende Wirkung
Einer Beschwerde gegen eine Verfügung über Massnahmen nach den Artikeln 4-9 kommt aufschiebende Wirkung zu, wenn dadurch der Zweck der Massnahme nicht gefährdet wird und wenn die Beschwerdeinstanz oder das Gericht diese in einem Zwischenentscheid ausdrücklich gewährt.
Art. 13 - Zuständigkeit und Verfahren
1 Die Kantone bezeichnen die zuständige Behörde für die Massnahmen nach den Artikeln 4-9.
2 Die zuständige Behörde weist zum Zweck der Vollstreckung der Massnahmen nach Kapitel 2 auf die Strafdrohung von Art. 292 StGB hin.
3 Die Kantone melden dem Bundesamt für Polizei (fedpol) gestützt auf Artikel 24a Absatz 4 BWIS:
a) Verfügungen und Aufhebungen von Massnahmen nach den Artikeln 4-9 und 12;
b) Verstösse gegen Massnahmen nach den Artikeln 4-9 sowie die entsprechenden Strafentscheide;
c) die von ihnen festgelegten Rayons unter Beilage der entsprechenden Pläne.
4. Kapitel: Schlussbestimmungen
Art. 14 - Information des Bundes
Das Generalsekretariat der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) informiert die Bundeskanzlei über das vorliegende Konkordat. Das Verfahren richtet sich nach Art. 27o RVOV.
Art. 15 - Inkrafttreten
Dieses Konkordat tritt in Kraft, sobald ihm mindestens zwei Kantone beigetreten sind, frühestens jedoch auf den 1. Januar 2010.
..."

C.
Mit einer Botschaft vom 29. Februar 2008 unterbreitete der Regierungsrat des Kantons Luzern dem Kantonsrat den Entwurf eines Dekrets über den Beitritt zum Konkordat. Am 8. September 2008 traf der Kantonsrat folgenden Beschluss:
"1. Der Kanton Luzern tritt dem Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen vom 15. November 2007 bei.
2. Das Dekret ist mit dem Konkordatstext zu veröffentlichen. Es unterliegt dem fakultativen Referendum."
Gegen das Beitrittsdekret wurde das Referendum ergriffen. Anlässlich der Abstimmung vom 17. Mai 2009 stimmten die Stimmberechtigten des Kantons Luzern dem Konkordatsbeitritt mit grosser Mehrheit zu (Ergebnis der Abstimmung im Luzerner Kantonsblatt Nr. 21 vom 23. Mai 2009). Damit konnte dieses für den Kanton Luzern auf den 1. Januar 2010 in Kraft treten (vgl. Art. 15 Konkordat).

D.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 22. Juni 2009 haben Christian Thommen und das Referendumskomitee BWIS die Aufhebung des Beitrittsdekrets beantragt. Sie machen geltend, das Konkordat stehe in verschiedener Hinsicht mit dem übergeordneten Bundesrecht und mit der Verfassung im Widerspruch. Sie rügen Verletzungen des Vorrangs von Bundesrecht, des Legalitätsprinzips, der Unschuldsvermutung, des Rechts auf wirksame Beschwerde und des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit. Schliesslich beanstanden sie die faktische Undurchführbarkeit verschiedener Bestimmungen.

Der Kantonsrat, vertreten durch den Rechtskonsulenten des Regierungsrats, beantragt mit seiner Vernehmlassung die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Die Beschwerdeführer halten in ihrer Beschwerdeergänzung an ihren Anträgen fest und ergänzen ihre Begründung. Darauf hin hat der Kantonsrat seine Anträge bestätigt.

E.
Mit Verfügung vom 14. Juli 2009 ist das Gesuch um Gewährung der aufschiebenden Wirkung abgewiesen worden.

Erwägungen:

1.
1.1 Die Beschwerdeführer verlangen die Aufhebung des Dekretes über den Beitritt des Kantons Luzern zum Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (Dekret). 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).

1.2 Die Beschwerdeführer beanstanden ausschliesslich die Bestimmungen des Konkordats und rügen 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.

1.3 Die Beschwerde ist mit Blick auf die Veröffentlichung des (provisorischen) Resultats der kantonalen Abstimmung rechtzeitig im Sinne von Art. 101 BGG erhoben worden. Ein kantonales Rechtsmittel ist nicht gegeben, sodass der kantonale Instanzenzug erschöpft und die Beschwerde nach Art. 87 BGG zulässig ist. Ungeachtet des Umstandes, dass der Beschwerdeführer Thommen im Kanton Basel-Landschaft wohnhaft ist, ist es denkbar, dass er als Zuschauer von Sportveranstaltungen nach Luzern reist und das Konkordat von den Luzerner Behörden auf ihn angewendet wird. Er 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. Seine Legitimation ist daher im Grundsatz zu bejahen (in diesem Sinne auch BGE 134 I 125). Wie es sich mit der Legitimation des Referendumskomitees BWIS verhält, über dessen Mitglieder wiederum keine nähern Angaben vorliegen, ist fraglich und kann (wie schon in BGE 134 I 125) offen bleiben.

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

2.
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).

3.
Die Beschwerdeführer rügen Verletzungen des Vorrangs von Bundesrecht gemäss Art. 49 Abs. 1 BV.

3.1 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).

3.2 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.

3.3 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.

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

4.1 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 rechtsgenüglicher Weise nachgewiesen und festgestellt hat. Für den vorliegenden Sachzusammenhang heisst das insbesondere, dass ohne entsprechendes Verfahren niemand einer strafbaren Handlung bezichtigt werden darf.

4.2 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 der Beschwerdeführer 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).

5.
Unter dem Gesichtswinkel von Art. 9 BV erachten die 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.

5.1 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).

5.2 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.

6.

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

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

6.2 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.

6.3 Als erstes rügen die 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.

6.4 Die Beschwerdeführer bestreiten das Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage nicht, erachten diese allerdings als zu unbestimmt und rügen 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.

6.5 Die Beschwerdeführer zeigen 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).

6.6 Schliesslich beanstanden die Beschwerdeführer den angeblich mangelnden Rechtsschutz. Sie begründen diese Rüge nicht näher und legen nicht dar, weshalb ein entsprechender Rechtsschutz ausgeschlossen sein sollte. Sie übersehen, 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). Im Übrigen wird die Meldeauflage gemäss Art. 6 Abs. 3 Konkordat von der Behörde im Wohnsitzkanton der betroffenen Person angeordnet. Es wäre dies für den Beschwerdeführer Thommen der Kanton Basel-Landschaft und nicht der Kanton Luzern, dessen Beitrittsdekret in Frage steht.

6.7 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.

7.
Die Beschwerdeführer verlangen mit unterschiedlichen Rügen die Aufhebung der Bestimmungen über den Polizeigewahrsam nach Art. 8 Konkordat.

7.1 Unter dem Stichwort Legalität beanstanden die 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. 6.4 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. 6.4). 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.

7.2 Die Beschwerdeführer bemängeln 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. Sie legen in keiner Weise dar, inwiefern diese Bestimmung gegen die Verfassung verstossen sollte. In diesem Punkt ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

7.3 Die Beschwerdeführer sind der Auffassung, dass polizeilicher Gewahrsam als besondere Form der Freiheitsentziehung unter dem Gesichtswinkel der EMRK zwingend einer richterlichen Genehmigung bedürfe. Sie erachten 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 weitern 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 Freiheitsent-

zuges 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 Luzerner Verfahrensrecht einen solchen Rechtsschutz nicht garantieren würde. Auch ist nicht nachvollziehbar, dass dann, wenn die Luzerner Behörden einen Polizeigewahrsam nach dem Konkordat anordnen, die Bestimmung von Art. 61 der Luzerner Kantonsverfassung nicht angewendet werden
und verletzt sein sollte. Die genannten Garantien von Bundesverfassung und Menschenrechtskonvention bedeuten, dass der umstrittene Polizeigewahrsam keiner richterlichen Genehmigungspflicht unterliegt. Daran vermag der Hinweis auf BGE 131 I 36 nichts zu ändern. In dieser Hinsicht ist die Beschwerde unbegründet.

8.
Schliesslich verlangen die 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.

9.
Als Widerspruch zur Unschuldsvermutung erachten die 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.

Die Beschwerdeführer legen 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 der Beschwerdeführer 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.

10.
Die Beschwerde ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.– werden den Beschwerdeführern auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern sowie dem Kantonsrat und dem Regierungsrat des Kantons Luzern schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 16. November 2010
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Féraud Steinmann