

# Verfassungsrechtliche Zuständigkeit des Bundes für den Erlass von Polizeirecht

**Christian Linsi** | *Im Bereich des Polizeirechts verfügt der Bund über einzelne ungeschriebene, sachlich begrenzte Gesetzgebungszuständigkeiten. Diese resultieren teils unmittelbar aus der Existenz des Staatswesens, teils sind sie in einer bestimmten Sachzuständigkeit mitenthaltend, was zur Argumentationsfigur des Sachzusammenhangs führt. Heute ruft der Bund zur Abstützung von Polizeirecht auch Artikel 57 Absatz 2 der Bundesverfassung an – eine pragmatischer, auf grundsätzlicher Ebene aber kritischer zu beurteilender Weg. Die Analyse von Verfassungsrecht und Polizeirecht des Bundes ist über die aktuelle Gesetzgebungspraxis hinaus an einem heute rein theoretischen Gegenstand fortzusetzen: der Zusammenführung der drei bestehenden Organe des Bundes mit sicherheitspolizeilichen Aufgaben (Grenzwachtkorps, Bundessicherheitsdienst, Transportpolizei) zu einer vereinheitlichten Bundes-Sicherheitspolizei.*

## Inhaltsübersicht

- 1 Fragestellung
- 2 Grundlage: Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen generell (Art. 3 und 42 BV)
- 3 Die einzelnen Teilzuständigkeiten des Bundes im Bereich des Polizeirechts
- 4 Die Frage einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes gestützt auf Artikel 57 Absatz 2 BV
- 5 Verfassungsrecht und die Frage der Schaffung einer «Bundespolizei»

## 1 Fragestellung

Mehr noch, als dies bei anderen Regelungsbereichen der Fall ist, sieht sich der Bundesgesetzgeber beim Erlass von Polizeirecht gewissermassen bereits von der ersten Zeile eines neuen Gesetzes an, also bei der Formulierung von dessen *Ingress*, rechtlich besonders herausgefordert. Denn die Gesetzgebungsgrundlagen befinden sich hier im ungeschriebenen Verfassungsrecht.

Im Zentrum des vorliegenden Beitrags zum Polizeirecht des Bundes stehen folgende Fragen: Für welche Sachbereiche verleiht die geltende schweizerische Bundesverfassung (BV; SR 101) dem Bund eine Rechtsetzungskompetenz? Nach welchem Massstab lassen sich aus expliziten Sachzuständigkeiten implizite Polizeirechtzuständigkeiten ableiten? Wie

werden die einzelnen Sachzuständigkeiten in der aktuellen Gesetzgebungspraxis des Bundes umgesetzt? Wie ist die Ableitung einer Gesetzgebungskompetenz aus Artikel 57 Absatz 2 BV zu beurteilen? Und, rein theoretisch, losgelöst vom aktuellen Kontext: Welche verfassungsrechtlichen Fragen könnten sich im Zusammenhang mit der Schaffung einer Sicherheitspolizei auf Stufe Bund stellen?

In der BV finden sich keine expliziten Normierungen zur «Polizei», aber doch zum übergeordneten staatlichen Aufgabenbereich der «inneren Sicherheit». Diese wird in Artikel 57 Absatz 2 und Artikel 58 Absatz 2 BV sowie in den beiden Organkompetenznormen Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe b (Bundesversammlung) und 185 Absatz 2 und 3 BV (Bundesrat) angesprochen.

Die Wahrung der inneren Sicherheit ist eine «originäre» Aufgabe des Staates und auch eine «primäre» (Botschaft BV, BBl 1997 I 399), ist sie doch «Voraussetzung für die Ausübung individueller Freiheiten und Rechte» (Götz 2006, 672 Rz. 2). Sichertgestellt wird sie vor allem durch:

- das *Strafrecht* und die *Strafverfolgung*;
- den Staatsschutz, also die nachrichtendienstlichen Abklärungen und präventiven Massnahmen bei Vorliegen eines Verdachts «auf eine bedeutsame Gefährdung der Sicherheit der Schweiz oder ihrer Bevölkerung» (Botschaft BWIS-II, BBl 2007 5061);<sup>1</sup>
- die *Gefahrenabwehr* als Aufgabe der *Polizei* im materiellen Sinn.<sup>2</sup> Die Wahrung der «öffentlichen Sicherheit» ist der spezifische Beitrag der Polizei zur übergeordneten staatlichen Aufgabe des Schutzes der Rechtsgüter. Damit wird der Zuständigkeitsbereich der Polizei gleichzeitig begründet und gegenüber den Bürgern und Bürgerinnen begrenzt. Mit dem Begriff der «öffentlichen Sicherheit», selbst inhaltlich unbestimmt, wird auf einzelne konkrete Schutz-, also Rechtsgüter verwiesen, als da sind: Leib und Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Besitz, Sittlichkeit, Treu und Glauben im Geschäftsverkehr (polizeiliche Schutzgüter, oder eben: Polizeigüter). Es ist die Aufgabe der Sicherheitspolizei, Gefahren für diese Rechtsgüter abzuwehren (Gusy 2003, 37–43; Reinhard 1993, 59–63).<sup>3,4</sup>

In den Bereichen materielles Strafrecht und Strafprozessrecht ist die Bundeszuständigkeit mit Artikel 123 BV verfassungsrechtlich explizit vorgesehen. Ebenso kann sich der Staatsschutz auf gesamtstaatlicher Ebene – wie noch zu zeigen sein wird – auf eine klar eingrenzbar (ungeschriebene) Verfassungsgrundlage stützen. Weniger rasch ist die Frage der verfassungsrechtlichen *Zuständigkeit* des Bundes zur Gesetzgebung im Bereich der

*Sicherheitspolizei*, also der Gefahrenabwehr durch zivile Organe des Bundes mit polizeilichen Aufgaben, beantwortet. Dieser letzteren Frage widmet sich der vorliegende Beitrag.

## **2 Grundlage: Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen generell (Art. 3 und Art. 42 BV)**

Die schweizerische Bundesverfassung geht bei der Zuweisung der Rechtsetzungsbefugnis für die verschiedenen staatlichen Aufgaben an Bund und Kantone von einer Generalzuständigkeit der Kantone aus. Der Bund verfügt demgegenüber allein über jene Zuständigkeiten (Befugnisse), die ihm durch die Bundesverfassung einzeln übertragen werden (Prinzip der Einzelermächtigung).<sup>5</sup> Das ist die Aussage der Artikel 3 und 42 BV.<sup>6</sup>

Für den Bereich des Polizeirechts gilt folgende Ausgangslage: Die Kantone sind je für sich «selbständige Gemeinwesen» (BGE 117 Ia 202 ff., 216). Sie üben die Gebietshoheit über ihr Territorium aus. Aus der Gebietshoheit fliesst die Polizeihöheit (Botschaft BV, BBl 1997 I 130). Diese wiederum verleiht eine umfassende Rechtsetzungskompetenz im Hinblick auf die Wahrnehmung des allgemeinen Gefahrenabwehrauftrags («Grundsatz der primären Verantwortung der Kantone für die innere Sicherheit auf ihrem Gebiet» [Polizeihöheit; Botschaft BV, BBl 1997 I 237]).<sup>7</sup> Der Bundesrat bestätigt seinerseits in konstanter Praxis, «die Gesetzgebung im Polizeibereich obliege grundsätzlich den Kantonen».<sup>8</sup> Über die umfassende Zuständigkeit zur Regelung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf ihrem Territorium verfügten die Kantone bereits, als sie sich zum Bundesstaat zusammenschlossen. Es liegt hier also eine originäre, nicht aus der Bundesverfassung abgeleitete Zuständigkeit der Kantone vor. Und weil der Bund, der die Kompetenz-Kompetenz innehat, den Kantonen diese Zuständigkeit in der Bundesverfassung auch nie genommen hat, liegt sie nach wie vor dort, wo sie von Anfang an immer war – eben bei den Kantonen.

## **3 Die einzelnen Teilzuständigkeiten des Bundes im Bereich des Polizeirechts**

*Explizit* normierte Teil-Sachzuständigkeiten des Bundes im Bereich Gefahrenabwehr finden sich in der BV für die Armee (Art. 58 Abs. 2 Satz 2 BV), nicht aber für den zivilen Bereich. Die BV schliesst aber bekanntlich zugunsten des Bundes *stillschweigende* Zuständigkeiten mit ein, und zwar

- a) die Zuständigkeit des Bundes, «im Innern und im Äussern die notwendigen *Massnahmen zu seinem eigenen Schutz bzw. zum Schutz seiner Institutionen und Organe zu treffen*» (Botschaft BWIS-I, BBl 2005 5637).<sup>9</sup> Das Bundesgericht bestätigte:

*Es kann ... angenommen werden, dass dem Bund als Gemeinwesen grundsätzlich die Kompetenz zusteht, für seine innere und äussere Sicherheit zu sorgen. Diese Zuständigkeit fällt dem Bund wegen seiner Staatlichkeit als notwendige mitgegebene primäre Staatsaufgabe zu und ist im Bestand des gesamtschweizerischen Gemeinwesens als solchem begründet (...). (BGE 117 Ia 202 ff., S. 211 E. 4a)*

Es handelt sich hier um eine inhärente, also untrennbar mit dem bundesstaatlichen Staatsaufbau verknüpfte Gesetzgebungszuständigkeit (Botschaft BV, BBl 1997 I 131).<sup>10</sup>

Der entsprechende Aufgabenbereich umfasst einerseits den Bereich des Staatsschutzes auf gesamtstaatlicher Ebene und andererseits den Schutz der Einrichtungen und Institutionen des Bundes durch Gefahrenabwehr und Störungsbeseitigung (Bericht USIS I, S. 51; Ruch 2001, 891 Rz. 5 und 898 Rz. 34). Er erstreckt sich auf die Gewährleistung der Sicherheit der völkerrechtlich geschützten Personen und der ausländischen diplomatischen Vertretungen (insbesondere ausländische Botschaften).<sup>11</sup> Zu den unmittelbar aus der Existenz des Staates resultierenden Kompetenzen wird auch die Überwachung und Kontrolle des Personen- und Warenverkehrs über die Zollgrenze, *de facto* über die politischen Landesgrenzen, gezählt.<sup>12</sup> Diese Aufgabe wird in der Darstellung des Bundesrates als Bundesaufgabe «im Interesse der Sicherheit der Schweiz» wahrgenommen (Botschaft Zollgesetz, BBl 2004 675).<sup>13</sup>

Die Gesamtheit dieser inhärenten Sachzuständigkeiten müsste auch die Verbandskompetenz darstellen, die den Organkompetenzen<sup>14</sup> von Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe b und Artikel 185 Absatz 2 BV zugeschrieben ist, soweit Bundesversammlung bzw. Bundesrat Massnahmen im sicherheitspolizeilichen Bereich anordnen.

- b) begrenzte *Sachzuständigkeiten*, die sich aus einzelnen expliziten Bundeskompetenzen ableiten lassen.

Die Ermittlung der inhaltlichen Reichweite einer bestimmten expliziten Sachzuständigkeit des Bundes, also die Beantwortung der Frage, ob und wieweit unter eine explizit ausgewiesene Zuständigkeit noch weitere implizite Zuständigkeiten subsumiert werden können, erfolgt nach den allgemeinen Regeln der Auslegung (Häfelin/Haller 2005, 305, Rz. 1064). Im vorliegenden Zusammenhang ist die teleologische Auslegung zentral. Sie erweitert den expliziten Inhalt einer Kompetenznorm auf jene

impliziten Teil-Sachzuständigkeiten, die zur Wahrnehmung der expliziten Aufgabe notwendig sind (Häfelin/Haller 2005, 306, Rz. 1066).<sup>15</sup>

Zu demselben Ergebnis führt die Argumentationsfigur der Kompetenzbegründung kraft «Sachzusammenhangs». Sie geht auf ein Gutachten des deutschen Bundesverfassungsgerichts im Bereich des Baurechts zurück, das – gemeinhin als «Baurechtsgutachten» bekannt – auch heute noch als Referenzpunkt dient (BVerfGE 3, 407 ff.).<sup>16</sup> Das Bundesverfassungsgericht entwickelte darin im Zusammenhang mit der konkreten Frage der Abgrenzung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern auf dem Gebiet des Baurechts einen generellen Massstab zur Begründung ungeschriebener Bundeskompetenzen auf dem Weg über eine Auslegung solcher expliziten Kompetenzen. Besonders relevant für unser Thema sind dabei die Aussagen zu den Voraussetzungen der Ableitung einer auf den jeweiligen Sachbereich bezogenen Polizeirechtzuständigkeit.

Zunächst wird im Gutachten festgestellt, dass «jedenfalls ...die blosser Erwähnung, es sei zweckmässig, mit einer dem Bund ausdrücklich zugewiesenen Materie gleichzeitig auch eine verwandte Materie zu regeln, nicht zur Begründung einer Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes ausreicht.» Das Gutachten fährt dann weiter:

*Ein sogenannter Sachzusammenhang vermöchte vielmehr eine Zuständigkeit nur dann zu stützen, wenn eine dem Bund ausdrücklich zugewiesene Materie verständigerweise nicht geregelt werden kann, ohne dass zugleich eine nicht ausdrücklich zugewiesene andere Materie mitgeregelt wird, wenn also ein Übergreifen in nicht ausdrücklich zugewiesene Materien unerlässliche Voraussetzung ist für die Regelung einer der Bundesgesetzgebung zugewiesenen Materie.*

(BVerfGE 3, 407 ff., 421).

Schliesslich äussert sich das Gericht speziell zum Zusammenhang zwischen Sachzuständigkeit und damit verbundener Polizeirechtzuständigkeit:

*Da die Ordnungsgewalt ein Annex des Sachgebietes ist, auf dem sie tätig wird, umfasst die Zuständigkeit zur Gesetzgebung in einem Sachbereich auch die Regelung der Ordnungsgewalt (Polizeigewalt) in diesem Sachgebiet. Soweit der Bund ein Recht zur Gesetzgebung auf bestimmten Lebensgebieten hat, muss er daher auch das Recht haben, die dieses Lebensgebiet betreffenden spezial-polizeilichen Vorschriften zu erlassen.* (BVerfGE 3, 433).

Es kann festgestellt werden:

- Eine ausdrückliche Sachkompetenz innerhalb der Grenzen eines gegebenen engen Sachzusammenhangs kann eine Ausdehnung auf weitere *ungeschriebene* Sachbereiche erfahren.
- Im Besonderen sind *sicherheitsrechtliche Regelungen* im Hinblick auf die Durchsetzung der Regelung zu einem Sachgegenstand als Ausdehnung der Kompetenznorm *in die Tiefe* oder als zur Sachkompetenz akzessorischem *Annex* zu sehen (im Unterschied zur Ausdehnung der Kompetenznorm in die «Breite», in unmittelbarer Erweiterung des Sachgegenstands).<sup>17</sup> Im schweizerischen Bundesrecht wird eine Zuständigkeit des Bundes für den Erlass von Polizeirecht als Annex zu einer bestimmten Sachzuständigkeit namentlich im Bereich des Eisenbahn- und Busverkehrs<sup>18</sup> sowie des Luftverkehrs (Art. 87 BV)<sup>19</sup> und aufgrund der Zollhoheit (Art. 133 BV)<sup>20</sup> anerkannt.

In den Gesetzgebungsmaterialien finden sich zumindest zwei Beispiele einer Anerkennung von Annexkompetenzen, wobei diese nicht näher hergeleitet oder ausdrücklich als solche ausgewiesen werden. So wird in der Botschaft zum Zwangsangwendungsgesetz festgestellt:

*Soweit die Regelung die Anwendung von Zwang durch die Organe des Bundes betrifft, kann sie sich auf die Verfassungsgrundlage für die jeweilige Sachkompetenz des Bundes stützen.*

(BBl 2006 2515, mit Bezug auf die Sachzuständigkeiten in den Bereichen Eisenbahn und Luftverkehr sowie Zoll [Art. 87 und 133 BV]).

In der Botschaft zur Teilrevision der Luftfahrtgesetzes wird zusätzlich auch begründet:

*Artikel 37<sup>ter</sup> Bundesverfassung [heute: Art. 87 BV] erklärt die Gesetzgebung über die Luftschifffahrt zur Bundessache. Diese Zuständigkeit wird grundsätzlich als ausschliesslich und umfassend anerkannt. Man hat demnach davon auszugehen, dass der Bundesgesetzgeber ermächtigt ist, sich in der Luftfahrtgesetzgebung mit jedem Sachverhalt zu befassen, der zum Erscheinungsbild dieser Verkehrsart gehört, mithin auch mit der Verhütung und Bekämpfung von Anschlägen gegen die Luftfahrt.*

(BBl 1976 III 1238).

Kurz ist noch auf die weiter oben bereits erwähnten Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe b und 185 Absatz 2 BV einzugehen. Als, wie erwähnt, reine Organkompetenzen, die eine Sachkompetenz voraussetzen, können sie selbst nicht als

eigenständige Gesetzesgrundlage angerufen werden.<sup>21</sup> Weiter müssen auf diese Normen gestützte Massnahmen «eine zeitlich vorübergehende Natur aufweisen und bezwecken, zur Wiederherstellung einer Normallage eine konkrete Gefahr zu beseitigen» (Saxer, St. Galler Kommentar, Art. 173 BV Rz. 29). Zur Abstützung von dauerhaftem Bundes-Polizeirecht stehen die Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe b und 185 Absatz 2 BV somit nicht zur Verfügung. Der Bundesrat hat diese Auslegung unlängst im konkreten Fall der Einführung gesetzlicher Regelungen zur Bekämpfung des Hooliganismus bei Sportveranstaltungen bestätigt.<sup>22</sup>

Im Ergebnis ist festzuhalten: Artikel 57 Absatz 1 BV begründet selbst keine Sachzuständigkeiten im Bereich der inneren Sicherheit, sondern beschränkt sich inhaltlich auf die reine Feststellung, *dass* hier sowohl der Bund wie die Kantone je für sich über bestimmte – andernorts geregelte – Zuständigkeiten verfügen (Biaggini 2007, Art. 57 N 2; Schweizer, St. Galler Kommentar, Art. 57 BV Rz. 1). Beide, Bund wie Kantone, verfügen über eine je eigene Staatlichkeit, die sie auch sicherheitspolizeilich zu schützen befugt sind: Die Kantone können kraft Gebietshoheit auf ihrem Territorium eine umfassende Gesetzgebungszuständigkeit im Bereich des Polizeirechts beanspruchen. Der Bund verfügt seinerseits über sachlich begrenzte Teil-Zuständigkeiten. Innerhalb dieser seiner Zuständigkeiten ist er primär zuständig (und nicht nur subsidiär gegenüber den Kantonen; so aber offenbar Keller-Sutter 2002, 16). In der Formulierung des Bundesgerichts liegen im Bereich des Polizeirechts «parallele Zuständigkeiten von Bund und Kantonen» vor (BGE 117 Ia 202 ff., 216). Dabei wäre zu beachten, dass den jeweiligen Zuständigkeiten von Bund und Kantonen im sicherheitspolizeilichen Bereich einzig die übergeordnete, generelle Thematik der «inneren Sicherheit» gemeinsam ist, sie also eigentlich nur auf dieser Ebene als parallel verlaufend bezeichnet werden können. Für die Ebene der verfassungsrechtlich festgelegten Sachzuständigkeiten ist hingegen festzustellen, dass zwischen Bund und Kantonen keine Überschneidungen vorliegen, diese Zuständigkeiten sich also auf je unterschiedliche Sachbereiche beziehen.

#### **4 Die Frage einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes gestützt auf Artikel 57 Absatz 2 BV**

##### **4.1 Einleitung**

Seit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung Anfang 2000 und damit des neu geschaffenen Artikels 57 BV haben die Eidgenössischen Räte vier Bundesgesetze verabschiedet, die ganz oder teilweise Recht der Sicherheitspolizei regeln. In zeitlicher Reihenfolge sind dies: das neue

Zollgesetz (ZG; SR 631.0), die Teilrevision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; Revision BWIS-I; SR 120), das Zwangsanwendungsgesetz (ZAG; BBl 2008 2311 [Referendumsvorlage]) und das Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI; BBl 2008 5263 [Referendumsvorlage]). Ein fünftes Gesetz befindet sich in der parlamentarischen Beratung, nämlich das Bundesgesetz über den Sicherheitsdienst der Transportunternehmen (E-BGST; vgl. S. 113). Allen diesen Gesetzen ist gemein, dass sie im Ingress – auch – auf Artikel 57 Absatz 2 BV als eigenständigen Kompetenztitel verweisen.

Artikel 57 BV hat folgenden Wortlaut:

**Art. 57** *Sicherheit*

- <sup>1</sup> *Bund und Kantone sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung.*
- <sup>2</sup> *Sie koordinieren ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit.*

Im vorliegenden Zusammenhang beschäftigt uns ausschliesslich *Absatz 2*. Dieser formuliert eine *Koordinationsaufgabe* (oder sogar *Koordinationspflicht*) an die Adresse des Bundes wie der Kantone, wobei die Kantone dieser Pflicht unter sich wie auch im vertikalen Verhältnis zum Bund unterliegen (Biaggini 2007, Art. 57 BV N 10; Bericht USIS III, S. 45 f.). Es ist gesagt worden, dass in der Praxis eine Koordination, soweit erforderlich, «in erster Linie auf der Ebene des horizontalen Föderalismus» erfolgen solle, vor allem durch Konkordate (Keller-Sutter/Andres/Vez 2005, 153f. und 155). Praktisches Beispiel eines solchen Konkordats (in der Form einer Verwaltungsvereinbarung) ist die «Vereinbarung über die interkantonalen Polizeieinsätze (IKAPOL)» vom 6. April 2006. Diese wurde gemäss Ingress «in Ausführung von Artikel 57 der Bundesverfassung» abgeschlossen.<sup>23</sup>

Dem Bund verleiht Artikel 57 Absatz 2 BV gleichzeitig eine *Koordinationskompetenz* im Verhältnis zwischen ihm und den Kantonen. Diese ist bislang vor allem im Zusammenhang mit dem Konferenzschutz zum Tragen gekommen (Durchführung des World Economic Forum in Davos; G-8-Gipfel in Evian, 29. Mai – 5. Juni 2003) und unlängst anlässlich der Durchführung der Europa-Fussballmeisterschaftsspiele (EURO 08).<sup>24</sup> Im vorliegenden Zusammenhang geht es nun aber nicht um die Bedeutung dieser Verfassungsbestimmung als Grundlage für die Anordnung polizeilicher Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit bei Ereignissen und Anlässen von nationaler Bedeutung, sondern um ihre Bedeutung als *Gesetzgebungsgrundlage* für den Bund.

#### 4.2 Artikel 57 Absatz 2 BV als Gesetzgebungsgrundlage: Standpunkt des Bundesrates

Artikel 57 Absatz 2 BV wurde als Gesetzgebungsgrundlage erstmals im neuen Zollgesetz angerufen.<sup>25</sup> Ein weiteres Mal kam die Bestimmung in der Vorlage BWIS I (Teilrevision vom 24. März 2006) zum Zug, als Grundlage für die nationale Datenbank HOOGAN und für drei polizeiliche Massnahmen (Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam, Artikel 24b, 24d und 24e BWIS; für die Botschaft des Bundesrates: BBl 2005 5638 f.). In der Botschaft zur dritten Vorlage, dem ZAG, legte der Bundesrat erstmals etwas näher dar, wie aus Artikel 57 Absatz 2 BV eine Gesetzgebungskompetenz herzuleiten sei:

*Direkt aus Artikel 57 Absatz 2 BV kann der Bund dann Rechtsetzungskompetenzen ableiten, wenn Fragen der inneren Sicherheit eine gesamtschweizerische Koordination unter Einbezug oder sogar unter der Leitung des Bundes angezeigt erscheinen lassen. (BBl 2006 2515)<sup>26</sup>*

Mit dieser Auslegung stiess der Bundesrat in der Lehre teilweise auf Widerspruch.<sup>27</sup> Und im konkreten Anwendungsfall der Revision BWIS I war es der Ständerat, der – ohne auf die grundsätzliche Frage der Zulässigkeit der Ableitung einer Gesetzgebungszuständigkeit aus Artikel 57 Absatz 2 näher einzugehen – die Verfassungsmässigkeit einer Abstützung von Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam auf Artikel 57 Absatz 2 BV eingehender prüfte und dabei kritisch beurteilte.<sup>28</sup>

In der Folge präzisierte der Bundesrat seinen Standpunkt, indem er die Voraussetzungen für die Annahme einer Rechtsetzungskompetenz aus Artikel 57 Absatz 2 enger fasste. Seither und nach aktueller Praxis gilt Folgendes:

*Eine Rechtsetzungskompetenz in Zusammenhang mit der in Artikel 57 Absatz 2 BV statuierten Koordinationspflicht ist ... nur dann gegeben, wenn es sich um Sicherheitsbelange handelt, die mindestens teilweise in die Zuständigkeit des Bundes fallen und die aus dessen Sicht eine Koordination unter Einbezug oder Leitung des Bundes erfordern. Die Zuständigkeit des Bundes darf dabei nicht marginale Bedeutung haben. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, kann der Bund in Ausübung der auf Artikel 57 Absatz 2 BV gestützten Gesetzgebungskompetenz auch Belange regeln, die an sich in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fallen. [...] ...nur in diesem engen Sinne wird die Norm für den Bund als kompetenzbegründend erachtet. (Botschaft Verfassungsbestimmung Hooliganismus, BBl 2007 6477 f.).*

Es ist somit ausgeschlossen, eine bestimmte Materie aus dem Bereich «innere Sicherheit» gestützt auf Artikel 57 Absatz 2 BV landesweit auf Stufe Bund zu regeln, falls die unmittelbare Verfassungsgrundlage für das neue Gesetzesrecht ausschliesslich durch kantonales Recht zur Verfügung gestellt wird. Für solche Fälle müsste der Weg über ein interkantonales Konkordat beschritten werden. Damit ist auch klargestellt, dass ein praktisches Bedürfnis der Kantone nach einer Regelung oder genauer: eine stillschweigende Vereinbarung zwischen den Kantonen und dem Bund, eine bestimmte Aufgabe dem Bund zu übertragen, als solche noch keine entsprechende Regelungskompetenz zu begründen vermag<sup>29</sup> und auch für eine Anrufung von Artikel 57 Absatz 2 BV nicht ausreicht. Es muss bezüglich der zu regelnden Materie zumindest für einen Teilbereich eine (sektorielle) Bundeszuständigkeit vorliegen, die zudem keine «marginale» sein darf.<sup>30</sup> Ist diese Voraussetzung aber erfüllt, so eröffnet dies dem Bundesgesetzgeber die Möglichkeit, Artikel 57 Absatz 2 BV als Gesetzgebungsgrundlage anzurufen und damit über eine bestimmte, auf den Bund beschränkte Zuständigkeit hinaus zusätzlich auch im Zuständigkeitsbereich der Kantone zu legislieren. Das entsprechende Bundesgesetz stützt sich also einerseits auf eine bestimmte (explizite oder implizite) Sachzuständigkeit des Bundes und verweist andererseits auf ein *Faktum*, nämlich an einen im Verhältnis zwischen Bund und Kanton erkannten *Koordinationsbedarf*. Dabei ist im Unterschied zum Kompetenztitel das Argument des Koordinationsbedarfs als solches bzw. der Notwendigkeit einer einheitlichen Regelung auf Bundesebene nicht gänzlich neu. So wurde noch unter dem Regime der Bundesverfassung von 1874 beim Erlass der heutigen Artikel 349, 350-353 und 355 StGB neben einer Abstützung auf Artikel 85 Ziff. 6 und 7 aBV (s. Kap. 3 am Ende) zur Rechtfertigung einer Bundeskompetenz in der Botschaft an das Parlament darauf verwiesen, dass damit «dem Bund Aufgaben übertragen werden, welche die Kantone allein selber kaum sachgerecht erfüllen können» (BBl 1990 III 1246).<sup>31</sup>

Die Koordinationskompetenz des Bundes ist dabei auf den Bereich der *Gesetzgebung* beschränkt. Für den Erlass von Weisungen gegenüber den Kantonen «in deren Kompetenzbereich» ist der Bund hingegen nach Auffassung des Bundesrates nicht berechtigt. Hierzu wäre eine Verfassungsänderung erforderlich.<sup>32</sup>

### 4.3 Rechtliche Fragezeichen auf grundsätzlicher Ebene

Es wird also heute eine auf Artikel 57 Absatz 2 gestützte Rechtsetzungs-kompetenz nur unter restriktiven Voraussetzungen angenommen. Es sei hier dennoch die grundsätzliche Frage gestellt, ob diese Verfassungsbestimmung überhaupt für die Annahme einer solchen Kompetenz zur Verfügung stehen kann.

Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut einer Bestimmung und hier konkret der Wortsinn von «koordinieren», also: «unterschiedliche Regelungen (von Bund und Kantonen) aufeinander abstimmen». Über diesen Wortsinn geht die aktuelle Auslegung qualitativ hinaus, indem diese nicht lediglich koordinieren, sondern unterschiedliche (kantonale) Regelungen durch einen gemeinsamen (Bundes-)Erlass ersetzen will.

Weiter lässt sich aus den Materialien schliessen, dass der historische Gesetzgeber mit Artikel 57 materiell nur ein sehr begrenztes Ziel verfolgte: So sah der Bundesrat beim Vorschlag für einen neuen Artikel 57 Absatz 2 BV (damals noch Art. 53 Abs. 2 E-BV) offenbar keine kompetenzbegründende Funktion für diese Norm.<sup>33</sup> Auch die Eidgenössischen Räte taten dies soweit ersichtlich nicht: Der Vorschlag des Bundesrats für einen Artikel 53 BV wurde von den Verfassungskommissionen von National- und Ständerat unverändert übernommen.<sup>34</sup> Nur in der Subkommission 3 des Nationalrates war die Norm überhaupt Gegenstand einer – kurzen – Debatte. Zu *Absatz 1* wurde ausgeführt, dass mit der Formulierung «im Rahmen ihrer Zuständigkeiten» auf die bestehenden Zuständigkeiten der Kantone wie des Bundes verwiesen werde, der Verfassungsartikel also keine neuen Zuständigkeiten begründen wolle und insofern einen «deklaratorischen Charakter», eine «programmatische Bedeutung» aufweise. Es diene aber Absatz 1 als «Aufhänger», um den Koordinationsgedanken im anschliessenden Absatz 2 einzuführen. *Absatz 2*, so war man sich einig, wäre unter rein rechtlichem Blickwinkel nicht zwingend notwendig, habe also keinen eigenständigen normativen Gehalt. Die Pflicht der Kantone und des Bundes zur Koordinierung ihrer jeweiligen Aufgaben im Bereich der inneren Sicherheit sei eine Selbstverständlichkeit. Für die Beibehaltung von Absatz 2 sprach aber, dass im Bereich der Sicherheit «besondere Koordinationsbedürfnisse» bestünden. Entsprechend sei es sinnvoll, an dieser Stelle im Sinne der Transparenz eine Aussage zur Koordination zu machen. Ein Antrag auf Streichung der ganzen Bestimmung – eben wegen ihres geringen materiellen Gehalts – wurde angesichts dieser Überlegungen zurückgezogen.<sup>35</sup>

Im Rahmen der parlamentarischen Beratung verabschiedete der Ständerat den Artikel 57 BV – bzw. damals eben noch Artikel 53 – diskussionslos (AB 1998 S 69; AB 1998 N 926-929), während der Nationalrat eine kurze Debatte zu dieser Verfassungsnorm führte, allerdings nur im Zusammenhang mit einem (erfolglosen) Antrag, in der Wortfolge den «Schutz der Bevölkerung» der «Sicherheit des Landes» voranzustellen. Insbesondere wurde Absatz 2 diskussionslos verabschiedet. Abschliessend fasste Bundesrat Arnold Koller noch einmal zusammen:

*Wir sehen in Artikel 53 ... keine rechtspolische Neuerung vor. Diese Bestimmung enthält keine neuen Kompetenzen. Sie geht davon aus, dass die innere Sicherheit nach wie vor primär Sache der Kantone ist, denen ja die Polizeihohheit zusteht. Dagegen hat der Bund auf dem Gebiet der inneren Sicherheit auch gewisse fragmentarische Kompetenzen. Das wird hier ausgedrückt. Der Bund ist beispielsweise für die Sicherheit der Botschaften zuständig. Während Zivilschutz und Armee über je eigene Artikel verfügen, hat bisher eine entsprechende Bestimmung über die innere Sicherheit gefehlt. Dieser neue Artikel entspricht daher auch dem Gebot der Transparenz. (AB 1998 N 928 f.)*

Der aktuellen Auslegung von Artikel 57 Absatz 2 BV könnte neben den Aspekten Wortsinn («Koordination») und Entstehungsgeschichte entgegeng gehalten werden, dass sie inhaltlich allzu offen sei. Rein theoretisch liesse sich diese Auslegung, die systematische Einordnung mit einbeziehend, vereinfachen: «Der Bund ist gestützt auf Artikel 57 Absatz 2 BV zuständig zur Regelung jener Aufgaben im Bereich der inneren Sicherheit, die einer einheitlichen Regelung bedürfen, sofern im konkreten Anwendungsfall zusätzlich zumindest eine weitere, nicht marginale Bundeszuständigkeit besteht.» Da für den Bereich des Staatsschutzes auf gesamtstaatlicher Ebene bereits eine Bundeszuständigkeit besteht (s. Kap. 3), reduziert sich die Materie, innerhalb derer diese Koordinationskompetenz des Bundes zum Tragen kommen kann, auf das Recht der allgemeinen Gefahrenabwehr. Die entsprechende Gesetzgebungszuständigkeit liegt bekanntlich bei den Kantonen (s. Kap. 2). Hier eine Bundeszuständigkeit anzuerkennen, könnte als eine schrittweise, mit jedem neuen auf Artikel 57 Absatz 2 BV gestützten Gesetz wachsende Kompetenzverschiebung von den Kantonen zum Bund gesehen werden. Insoweit also, als nicht klar ist, worin die Materie (Inhalt und Umfang) besteht, die Gegenstand der «Koordination» durch den Bund ist, befindet sich die aktuelle Auslegungspraxis in einem Spannungsverhältnis zu Artikel 3 bzw. 42 BV, wonach der Bund nur jene Sachkompetenzen wahrzunehmen befugt ist,

die ihm durch die Verfassung übertragen werden. Auch ist es nicht so, dass die aktuelle Auslegung durch Artikel 43a Absatz 1 BV bestätigt wird, auch wenn dies auf den ersten Blick so scheinen könnte.<sup>36</sup>

Insgesamt drängt sich die Schlussfolgerung auf, dass sich einer Anrufung von Artikel 57 Absatz 2 BV als unmittelbare Gesetzesgrundlage erhebliche Hindernisse in den Weg stellen. Denn diese Norm umreisst keine bestimmte rechtliche Materie und weist sie dem Bund als Aufgabe zu, wie dies die oben dargestellten einzelnen ungeschriebenen Zuständigkeiten tun. Vielmehr besteht seine Bedeutung darin und beschränkt sich darauf, den Bundesgesetzgeber und die Gesetzgeber auf kantonaler Ebene («programmatische Bedeutung»!) zu verpflichten, bei der Schaffung von Gesetzen sicherheitspolizeilichen Inhalts dem Umstand Rechnung zu tragen, dass hier auf beiden Ebenen, Bund wie Kantonen, Zuständigkeiten bestehen, deren Nebeneinander der Koordination bedarf.

#### **4.4 Im Ergebnis: Pragmatische Lösung für begrenzte Einzelfälle**

Die Pflicht zur Koordination nach Artikel 57 Absatz 2 BV betrifft, wie erwähnt, den Bund ebenso wie die Kantone. Wir haben weiter gesehen, dass die Kantone und der Bund im Bereich der Gefahrenabwehr parallel über je eigene, unterschiedliche Sachzuständigkeiten verfügen, woraus sich notwendigerweise zahlreiche Berührungspunkte zwischen kantonalem Polizeirecht und Polizeirecht des Bundes ergeben und Schnittstellen zwischen der Tätigkeit der kantonalen Polizeikorps und jener der Polizeiorgane des Bundes.

Dass diese Problematik bei der Schaffung neuer Bundesgesetze mit Berührungspunkten zur kantonalen Polizeihohheit auch tatsächlich berücksichtigt wird, zeigen etwa die Koordinationsnormen von Artikel 5 Absatz 2 und Artikel 7 E-BGST. Der Erlass solcher Normen müsste sich aber wohl noch auf die jeweilige Sachzuständigkeit stützen können, so dass sich explizite Verweise auf Artikel 57 Absatz 2 BV allein hierfür erübrigen müssten.

Wie dargestellt, geht die aktuelle Gesetzgebungspraxis einen Schritt weiter und sieht in Artikel 57 Absatz 2 BV nicht nur den generellen Auftrag, Schnittstellen im Polizeirecht von Bund und Kantonen zu regeln, sondern sogar – unter bestimmten Voraussetzungen – ganze Regelungsbereiche. Wie ist nun die bisherige Praxis zur Auslegung der Verfassungsnorm bezüglich ihrer Eingriffstiefe, also ihrer Beschneidung der kantonalen Polizeirechtszuständigkeit, zu beurteilen? Der bislang weitreichendste Anwendungsfall – die Aufnahme dreier polizeilicher Massnahmen in das BWIS – ist inzwischen rückgängig gemacht (s. Fn. 28). Inhalt der weiteren Anwendungsfälle BPI und Hooligan-Informationssystem («HOOGAN», Art. 24a BWIS) ist die Zur-

verfügungstellung einer Dienstleistung – Betrieb polizeilicher Datenbanken – durch den Bund gegenüber den Kantonen. Im E-BGST wiederum beschränkt sich der Bund, wie soeben erwähnt, auf die Regelung der Schnittstelle zwischen Zuständigkeit der Transportpolizei und kantonaler Polizeihöheit. Als der materiell bedeutsamste Anwendungsfall der aktuellen Auslegungspraxis erweist sich das neue Zollgesetz, indem hier die Anwendung von Bundes-Polizeirecht innerhalb der kantonalen Polizeihöheit normiert wird. Insgesamt kommt die kompetenzbegründende Funktion von Artikel 57 Absatz 2 BV somit nur in inhaltlich sehr begrenzten Anwendungsfällen zum Tragen.

Idealerweise wären die sicherheitspolizeilichen Kompetenzen des Bundes in der Bundesverfassung klar, also umfassend und explizit geregelt. Vielleicht wird Artikel 57 BV dereinst einmal eine Überarbeitung in dieser Richtung erfahren. Mittelfristig wird der *Status quo* aber wohl andauern. Denn ohne zwingende Gründe dürfte kaum die Bereitschaft bestehen, das «Paket» des Artikels 57 BV mit seiner heiklen Spannungslinie (Bund versus Kantone) aufzuschneiden.<sup>37</sup> Vor diesem Hintergrund wird mit der Möglichkeit («der Bund kann...») einer Abstützung von Bundes-Polizeirecht auf Artikel 57 Absatz 2 BV der Handlungsspielraum des Gesetzgebers beim Erlass von Polizeirecht des Bundes über die bestehenden (eng begrenzten) inhärenten und impliziten Gesetzgebungszuständigkeiten hinaus pragmatisch erweitert.

Die Diskussion der Koordinationskompetenz nach Artikel 57 Absatz 2 BV bleibt aktuell. Ihr nächster praktischer Anwendungsfall ist voraussichtlich das geplante Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz.<sup>38</sup> Sicher würde sich ein solches Bundesgesetz auf Artikel 123 BV stützen können (materielles Strafrecht, Strafprozessrecht). Gemäss einer ersten Prüfung soll sich allein mit dieser Sachzuständigkeit nicht der gesamte Regelungsbedarf abdecken lassen, den die Praxis anmeldet. Damit stellt sich ein weiteres Mal die Frage einer Ausdehnung der Bundeszuständigkeit über eine Anrufung von Artikel 57 Absatz 2 BV.<sup>39</sup> Angesichts der Fragezeichen betreffend der Annahme einer Gesetzgebungskompetenz gestützt auf Artikel 57 Absatz 2 sei bezüglich dieses neuen Gesetzes für ein anderer Weg plädiert, nämlich – neben allfälligen weiteren, punktuellen Sachzuständigkeiten des Bundes – primär die Sachzuständigkeit von Artikel 123 BV innerhalb der Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen auszuschöpfen. Von einer Anrufung von Artikel 57 Absatz 2 BV würde bewusst abgesehen und damit der «Fortsetzungszusammenhang» mit den vorausgehenden vier bzw. fünf Bundesgesetzen polizeilichen Inhalts erstmals unterbrochen.

## **5 Verfassungsrecht und die Frage der Schaffung einer «Bundespolizei»**

Im letzten Teil dieses Beitrags soll auf die Frage eingegangen werden, welche verfassungsrechtlichen Aspekte bei der Schaffung einer Bundes-Polizeibehörde im Sinne einer Sicherheitspolizei des Bundes relevant sein könnten. Dies innerhalb einer reinen verfassungsrechtlichen «Versuchsordnung», die sich um das politisch Machbare oder Wünschbare nicht zu kümmern braucht. Insbesondere stehen die nachfolgenden Überlegungen in keinem Zusammenhang zum Richtliniengeschäft «Botschaft über ein neues Polizeigesetz des Bundes», das sich der Bundesrat für die Legislatur 2007–2011 vorgenommen hat.<sup>40</sup>

Deutschland kennt eine solche Bundespolizei, bei gleichzeitig ähnlicher Aufteilung der polizeilichen Zuständigkeiten im vertikalen Verhältnis zwischen Bund und Ländern, wie sie in der Schweiz zwischen Bund und Kantonen gilt. Unser nördliches Nachbarland bietet sich daher für einen Rechtsvergleich an.

### **5.1 Rechtsvergleich mit Deutschland: Zuständigkeit des Bundes zur Schaffung einer «Bundespolizei»**

Nach deutschem Verfassungsrecht liegt die Polizeihochheit und damit die Regelungskompetenz im Bereich der allgemeinen Gefahrenabwehr bei den Bundesländern, die sich wie die schweizerischen Kantone durch eine eigene, originäre Staatlichkeit auszeichnen (Lisken 2001, 110 Rz. 137; Götz 2006, 689 Rz. 31 und 691 Rz. 33; Pernice 2006, Art. 30 Rz. 18). Der Bund verfügt seinerseits gemäss dem Grundsatz der Einzelermächtigung über einzelne Sachzuständigkeiten im Bereich der inneren Sicherheit. Wie nachfolgende Gegenüberstellung zeigt, ist der Katalog der Zuständigkeiten des Bundes im Bereich der inneren Sicherheit nach deutschem Grundgesetz (GG) mit jenem nach schweizerischer Bundesverfassung materiell weitgehend deckungsgleich:

Regelungsmaterie	CH/Bundesverfassung Artikel	D/Grundgesetz Artikel
Grundnorm für die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Gliedstaaten	3	30
Grundsatz der Einzelermächtigung bez. der Zuständigkeiten des Bundes	42	70
Zuständigkeit des Bundes im Bereich ~ des materiellen Strafrechts und des Strafprozessrechts	123	74 Abs. 1 Nr. 1
~ des Staatsschutzes	inhärente Zuständigkeit	73 Abs. 1 Nr. 10
~ des Zolls und des Grenzschutzes	133	73 Nr. 5
~ der Bahnpolizei	87	73 Nr. 6a <sup>1</sup> + 87 e <sup>2</sup>
~ des Luftverkehrs	87	73 Nr. 6 + 87 d

<sup>1</sup> Gesetzeskompetenz des Bundes

<sup>2</sup> Verwaltungskompetenz des Bundes

Ein Unterschied besteht aber: Das Grundgesetz sieht eine explizite Zuständigkeit des Bundes zur Schaffung einer Bundespolizei vor: «Durch Bundesgesetz können Bundesgrenzschutzbehörden [...] eingerichtet werden.» (Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG). Der Bund hat auf dieser Rechtsgrundlage (in Verbindung mit Art. 73 Nr. 5 GG) eine Bundespolizei geschaffen (bis 30. Juni 2005: «Bundesgrenzschutz»<sup>41</sup>). Hauptaufgabe dieses Bundes-Polizeikorps ist der Schutz der Landesgrenzen, also die polizeiliche Überwachung der Grenzen, die Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs und die Abwehr von Gefahren, die die Sicherheit der Grenze beeinträchtigen, dies bis zu einer Tiefe von 30 Kilometern (§ 2 Bundespolizeigesetz [BPolG]). Weiter nimmt das Korps den polizeilichen Schutz wichtiger Organe des Bundes wahr (§ 5 BPolG). Zusätzlich ist ihm durch Gesetzesrevision die Bahnpolizei (§ 3 BPolG) sowie der Schutz vor Angriffen auf die Luftsicherheit übertragen worden, also die Sicherung der Flughäfen und die Sicherheit an Bord von Luftfahrzeugen (§§ 4 und 4a BPolG).<sup>42</sup>

## 5.2 Verfassungsgrundlage für eine schweizerische «Bundespolizei»?

Betrachten wir nun die Situation in der Schweiz: Der Bund verfügt, wie weiter oben dargestellt, über einzelne Sachzuständigkeiten im Bereich der Sicherheitspolizei. Und er hat gestützt darauf einzelne Verwaltungseinheiten oder Behörden mit je spezifischem Aufgabenbereich geschaffen:

- den Bundessicherheitsdienst (BSD). Er stützt sich auf die *inhärente Zuständigkeit zum Schutz der Behörden und Organe des Bundes* (näher ausgeführt in Art. 22-24 BWIS) sowie für den besonderen Bereich der Luftsicherheit auf *Artikel 87 BV* (Art. 12 Abs. 2 Luftfahrtgesetz; SR 749.0). Die Kernaufgaben des BSD sind: Schutz der Behörden des Bundes (Bundesrat, Parlamentarier/innen), Schutz von Personen, für die der Bund völkerrechtliche Schutzpflichten zu erfüllen hat (ausländische Diplomattinnen, Diplomaten und Staatsgäste), weiter der Schutz von Bediensteten des Bundes, die besonders gefährdet sind, und der Schutz von Gebäuden des Bundes (Parlamentsgebäude, Bundesratssitze) sowie von Gebäuden, die einer völkerrechtlichen Schutzpflicht unterstehen (Botschaften, Botschaftsresidenzen, Sitze internationaler Organisationen). Letztere Aufgabe wird in erster Linie durch die kantonalen Polizeikorps von Bern und Genf, teilweise auch von Zürich, wahrgenommen.<sup>43</sup>
- den *Sicherheitsdienst der Transportunternehmen (gegenwärtig noch: Bahnpolizei)*: Gemäss Artikel 23 Eisenbahngesetz (SR 742.101) übt die Bahnunternehmung die «Bahnpolizei» aus. Näher geregelt wird die Bahnpolizei heute durch das Bundesgesetz vom 18. Februar 1878 betreffend die Handhabung der Bahnpolizei (SR 742.147.1). Dieses veraltete Gesetz soll durch ein neues Bundesgesetz über den Sicherheitsdienst der Transportunternehmen (BGST) abgelöst werden, das gegenwärtig in den Eidgenössischen Räten behandelt wird.<sup>44</sup> Das neue Gesetz soll für alle Unternehmen des öffentlichen Personenverkehrs gelten, also über die Eisenbahn hinaus auch für Autobus-, Schifffahrts- und Seilbahnunternehmen. Der Sicherheitsdienst soll im Wesentlichen die Durchsetzung von Hausrecht und Transportvertrag wahrnehmen. Dies entweder durch sogenannte Doppelfunktionäre (besonders ausgebildetes Betriebs- und Fahrpersonal) oder durch eine Transportpolizei mit weitergehenden polizeilichen Kompetenzen (Zusatzbotschaft Bahnreform 2, BBl 2007 2696).<sup>45</sup>
- das *Grenzwachtkorps (GWK)*: Neben den eigentlichen zollrechtlichen Aufgaben, also der Kontrolle von Personen und Waren an der Zollgrenze (Art. 94 ZG), wirkt das GWK beim Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse mit (etwa im Bereich des Strassenverkehrs-, des Asyl- und des Ausländerrechts (Art. 95 ZG; Bericht USIS IV, S. 60–62). Mit dem neuen Zollgesetz hat das GWK zudem erstmals explizit einen *eigenständigen sicherheitspolizeilichen Auftrag* (Art. 96 ZG) und einen Auftrag zur Übernahme polizeilicher Aufgaben der Kantone im Grenzraum (Art. 97 ZG) erhalten (S. Fn 20). Für das GWK stehen die sicherheitspolizeilichen Aufgaben heute im

Vordergrund, noch vor den fiskalischen Aufgaben, was sich in der Reihenfolge der Aufgabenaufzählung in Artikel 1 ZG widerspiegelt (Botschaft Zollgesetz, BBl 2004 589). Im vorliegenden Zusammenhang ist die Tatsache wesentlich, dass sich das GWK in den vergangenen Jahren «von einer Fiskalorganisation zu einer grenzpolizeilichen Institution des Bundes» gewandelt hat (Bericht USIS I, S. 59) und heute «zu rund 70% sicherheitspolizeiliche Tätigkeiten» wahrnimmt (Bericht USIS II, S. X, und S. 4, 42, 51, 74).

Der Bund verfügt somit innerhalb seiner spezifischen, sektoriellen Sachzuständigkeiten im Polizeibereich über drei Sonderpolizeibehörden.<sup>46</sup> Diese einzelnen, fragmentierten Aufgabenbereiche entsprechen kumuliert in etwa dem Aufgabenbereich der deutschen Bundespolizei. Da liegt die Frage nahe: Wie wäre eine Zusammenführung der drei Sonderpolizeien unter verfassungsrechtlichem Blickwinkel zu beurteilen?

Der Bundesrat stellte 1977 in der Botschaft zur Bundessicherheitspolizei fest: «Verfassungsrechtlich stünde der Schaffung einer bundeseigenen Sicherheitspolizei zur Bewältigung [der sicherheitspolizeilichen Aufgaben des Bundes] nichts im Weg.» (Botschaft des Bundesrates vom 20. Juni 1977 zum Bundesgesetz über die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben des Bundes, BBl 1977 II 1289)<sup>47</sup> In den USIS-Berichten wird dieser Standpunkt bestätigt (Bericht USIS II, S. 57; USIS III, S. 122).<sup>48</sup> Vielleicht wäre etwas zurückhaltender zu formulieren: Wenn sich überhaupt eine Bundessicherheitspolizei innerhalb des geltenden Verfassungsrechts – also ohne Verfassungsänderung – schaffen lässt, dann jedenfalls nur, falls der Bundespolizei einzig sicherheitspolizeiliche Aufgaben des *Bundes* übertragen wären, oder mit anderen Worten: falls deren Aufgaben und Befugnisse insgesamt identisch wären mit jenen der drei bestehenden Sonderpolizeien.

Umgekehrt wäre eine Verfassungsänderung erforderlich, falls ein Bundespolizeikorps darüber hinaus auch für Aufgaben ausserhalb des Zuständigkeitsbereichs des Bundes zur Verfügung stehen soll – also auch für *Aufgaben im Hoheitsbereich der Kantone*.<sup>49</sup> (Das GWK nimmt solche Aufgaben auf Ersuchen des Kantons gestützt auf Artikel 97 ZG in begrenztem Rahmen bereits heute wahr).

Illustrativ ist in diesem Punkt das oben erwähnte, gescheiterte Projekt Bundessicherheitspolizei gemäss Gesetzesvorlage vom 9. März 1978: Mit diesem ad hoc aus kantonalen Kontingenten zu bildenden, schweizweit einsetzbaren Polizeikorps in der Hand des Bundesrates zur ausschliesslichen Wahrnehmung von Bundesaufgaben würde, so die Botschaft des Bundesrates,

die kantonale Polizeihochheit nicht angetastet (BBl 1977 II 1286, 1289). Bundesrat und Parlament erachteten unter diesen Voraussetzungen eine formellgesetzliche Grundlage für die Schaffung dieser Polizei als genügend. Tatsächlich hielten sich die durch sie wahrzunehmenden Aufgaben überwiegend strikt innerhalb der weiter oben dargestellten, allgemein anerkannten inhärenten und impliziten Bundeszuständigkeiten (Schutz der Behörden und Organe des Bundes sowie seiner Gebäude und Anlagen, Schutz der völkerrechtlich geschützten Personen und der diplomatischen Vertretungen, Sicherheit des zivilen Luftverkehrs; Art. 2 Abs. 1 Bst. a–e des Bundesgesetzes vom 9. März 1978 über die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben des Bundes, BBl 1978 I 652). Besonders brisant war nun aber eine weitere dem Korps übertragene Bundesaufgabe sicherheitspolizeilicher Natur: die Bundesintervention nach Artikel 52 BV bzw. damals noch Artikel 16 aBV (Art. 2 Abs. 1 Bst. f des Bundesgesetzes), eine Aufgabe, für die der Bundesrat eine Mannschaftsstärke von «ungefähr 1000 Mann» veranschlagte (BBl 1977 II 1294). Diese Bundesaufgabe unterscheidet sich von den in Absatz 1 Buchstaben a–e aufgezählten qualitativ dadurch, dass sie in jenen Extremfällen, da sie vollzogen werden muss, die kantonale Polizeihochheit in ganz besonders massiver Weise tangiert. Die Botschaft des Bundesrates schweigt zu dieser Problematik. Zumindest rückblickend wird man aber wohl sagen müssen, dass die Schaffung eines Bundes-Polizeikorps mit Zuständigkeit zur Bundesintervention eine Verfassungsänderung vorausgesetzt hätte.

Ergebnis: Die Schaffung eines Bundes-Sicherheitspolizeikorps mit Aufgaben im Hoheitsbereich der Kantone müsste sich auf eine explizite Verfassungsgrundlage stützen können, würde also eine Verfassungsänderung voraussetzen. Beschränkt sich der Aufgabenbereich hingegen strikt auf die inhärenten und impliziten sicherheitspolizeilichen Zuständigkeiten des Bundes gemäss geltendem Verfassungsrecht (minus Bundesintervention), wäre rein rechtlich eine formellgesetzliche Abstützung vertretbar. Die Gegenposition allerdings könnte argumentieren, dass das Ganze (Bundeskorps) mehr ist als die Summe seiner Einzelteile (GWK, BSD, Transportpolizei), dass also die Schaffung eines solchen neuen (Macht-?) Instruments auf Bundesebene nur über eine Verfassungsänderung zulässig wäre.

Im Zusammenhang mit der theoretischen Diskussion eines Bundes-Sicherheitspolizeikorps seien abschliessend zwei Aspekte angesprochen: die Abgrenzung eines Bundes- zu den kantonalen Polizeikorps und die Frage eines subsidiären Einsatzes zugunsten der Kantone:

In einem Bundesstaat, in dem die Gliedstaaten über die Polizeihochheit verfügen, setzt die Schaffung sicherheitspolizeilicher Kompetenzen auf zentralstaatlicher Ebene eine klare Abgrenzung gegenüber der originären Zuständigkeit der Gliedstaaten voraus. So war in Deutschland die vom Parlament beschlossene Erweiterung des Aufgabenbereichs der Bundespolizei (bzw. damals noch des Bundesgrenzschutzes) auf Bahnpolizei und Sicherheit im Luftverkehr unter dem Blickwinkel des Föderalismus nicht einfach eine Selbstverständlichkeit: Das Bundesland Nordrhein-Westfalen sah dadurch die Zuständigkeit der Länder zur allgemeinen Gefahrenabwehr verletzt und verlangte vom Bundesverfassungsgericht die Überprüfung der Gesetzesänderung im Normenkontrollverfahren. Das Bundesverfassungsgericht anerkannte in seiner Entscheidung aus dem Jahre 1998, dass sich die Bundespolizei «von einer reinen Grenzpolizei zu einer multifunktional einsetzbaren ‚Polizei des Bundes‘ gewandelt» habe.<sup>50</sup> Es bestätigte die Verfassungskonformität der Bundespolizei mit ihrem erweiterten Aufgabenspektrum, hob aber gleichzeitig hervor, die Bestimmungen des Grundgesetzes machten es

*erforderlich, das Gepräge des Bundesgrenzschutzes als einer Sonderpolizei zur Sicherung der Grenzen des Bundes (Art. 87 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 73 Nr. 5 GG) und zur Abwehr bestimmter, das Gebiet oder die Kräfte eines Landes überschreitenden Gefahrenlagen (Art. 35 Abs. 2 und 3, 91, 115 f Abs. 1 Nr. 1 GG) zu wahren. Der Bundesgrenzschutz darf nicht zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut werden und damit sein Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben verlieren. (BVerfG, 2 BvF 3/92 vom 28.1.1998, 90).*

Dieser Eingrenzung auf den Status einer Sonderpolizei des Bundes müsste wohl ebenso eine schweizerische Bundessicherheitspolizei unterliegen.

Wird ein Polizeikorps auf Stufe Bund geschaffen, so stellt sich sinnvollerweise die Frage, ob dieses auch für den subsidiären Einsatz zur Unterstützung der Kantone zur Verfügung stehen soll (heute werden solche Einsätze durch die Armee nach Art. 58 Abs. 2 BV geleistet<sup>51</sup>). Das deutsche Grundgesetz enthält eine entsprechende Regelung in seinem Artikel 35 Absatz 2 GG:

*Zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung kann ein [Bundes-] Land in Fällen von besonderer Bedeutung Kräfte und Einrichtungen des Bundesgrenzschutzes zur Unterstützung seiner Polizei anfordern, wenn die Polizei ohne diese Unterstützung eine Aufgabe nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten erfüllen könnte. Zur Hilfe bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders*

*schweren Unglücksfall kann ein Land Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen sowie des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte anfordern.*

Hier ist zu sagen, dass die Kantone unter sich aus eigener Initiative bereits Vorsorge getroffen haben, indem sie sich im Rahmen der IKAPOL-Vereinbarung gegenseitige Unterstützung zusagen.<sup>52</sup> Sicher käme der Einschätzung der Kantone bezüglich der Frage, ob eine Bundessicherheitspolizei subsidiäre Einsätze zugunsten der Kantone leisten können soll, entscheidendes Gewicht zu.

Die Ausführungen seien mit zwei Beobachtungen zur polizeirechtlichen Entwicklung auf Ebene Bund beschlossen:

- Die Frage, mit welchen Instrumenten und auf welchen Rechtsgrundlagen die innere Sicherheit in der Schweiz und im Verhältnis von Bund und Kantonen gewährleistet werden soll, ist und bleibt ein aktuelles Thema. Denn unbestrittenermassen besteht punktueller Optimierungsbedarf. Einzelne Stellungnahmen befürworten zwar ein grundsätzliches, striktes Festhalten am *Status quo*.<sup>53</sup> Hier und dort werden aber auch neue Ideen lanciert. So hat der Präsident des Verbandes Schweizerischer Polizeibeamter, Heinz Buttauer, in einem Zeitungsinterview die Ansicht vertreten, es würde «Sinn machen, die Bahnpolizei in das Grenzwachtkorps zu integrieren und eine neue, einheitliche Zoll-, Grenz- und Bahnpolizei zu schaffen» (Neue Luzerner Zeitung vom 23. Februar 2008, S. 3). Nach Ansicht des ehemaligen Kommandanten der Kantonspolizei Aargau, Léon Borer, wird man «nicht darum herumkommen, [das GWK] vermehrt auch dort einzusetzen, wo es die Kantone entlasten oder verstärken kann. Gerade mit Blick auf ausserordentliche Lage könnte man dem GWK bestimmte – selbstverständlich gesetzlich abgestützte – neue Aufgaben übertragen.» (Neue Zürcher Zeitung vom 15. Juli 2008, S. 14).
- Bei den allfälligen künftigen Überlegungen zu einer Weiterentwicklung der Sicherheitspolizei auf Ebene Bund dürfte das GWK als das heute «grösste nationale zivile Sicherheitsorgan der Schweiz» (Website des GWK)<sup>54</sup> ein zentraler Faktor sein.

*Christian Linsi, Dr. iur., fedpol, Rechtsdienst, Bern,  
E-Mail: christian.linsi@fedpol.admin.ch.*

## Abkürzungen

a.a. O.	am angegebenen Ort
AB	Amtliches Bulletin der Schweizerischen Bundesversammlung (N: Nationalrat; S: Ständerat)
aBV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874
Anm.	Anmerkung
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
BBl	Schweizerisches Bundesblatt
BGBL	Bundesgesetzblatt
BGE	Entscheidung(en) des Schweizerischen Bundesgerichts
BGST	Bundesgesetz über den Sicherheitsdienst von Transportunternehmen, Entwurf (BBl 2007 2767)
BPolG	Gesetz über die Bundespolizei vom 19. Oktober 1994, Bundespolizeigesetz (BGBL I S. 2978, 2979)
BPI	Bundesgesetz vom 13. Juni 2008 über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BBl 2008 5263, Referendumsvorlage)
BSD	Bundessicherheitsdienst
BV	Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101)
BVerfGE	Entscheid des deutschen Bundesverfassungsgerichts
BWIS	Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120)
E.	Erwägung
E-	Entwurf (eines Erlasses)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBL S. 1)
GWK	Grenzwachtkorps
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- u. Polizeidirektorinnen u. -direktoren der Schweiz
MG	Bundesgesetz vom 3. Februar 1995 über die Armee u. die Militärverwaltung, Militärgesetz (SR 510.10)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
USIS	Projekt des Eidg. Justiz- u. Polizeidepartements u. der Konferenz der kantonalen Justiz- u. Polizeidirektorinnen u. -direktoren der Schweiz zur Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz
ZAG	Bundesgesetz über die Anwendung von polizeilichem Zwang u. polizeilichen Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes, Zwangsanwendungsgesetz (BBl 2008 2311, Referendumsvorlage)
ZentG	Bundesgesetz vom 7. Okt. 1994 über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes (SR 360)
ZG	Zollgesetz vom 18. März 2005 (SR 631.0)

## Materialien

- Bericht des Bundesrates vom 2. Dezember 2005 zu den privaten Sicherheits- u. Militärfirmen (in Beantwortung des Postulats Stähelin 04.3267 vom 1. Juni 2004. «Private Sicherheitsfirmen»), BBl 2006 623 (zit. *Bericht private Sicherheitsfirmen*)
- Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1 (zit. *Botschaft BV*)
- Botschaft des Bundesrates vom 7. März 1994 zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit u. zur Volksinitiative «S.o.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei», BBl 1994 II 1127 (zit. *Botschaft BWIS*)
- Botschaft des Bundesrates vom 17. August 2005 zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Massnahmen gegen Gewaltpropaganda u. gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen), BBl 2005 5613 (zit. *Botschaft BWIS I*)
- Botschaft des Bundesrates vom 15. Juni 2007 zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) (Besondere Mittel der Informationsbeschaffung), BBl 2007 5037 (zit. *Botschaft BWIS II*)
- Botschaft des Bundesrates vom 29. August 2007 zu einer Verfassungsbestimmung über die Bekämpfung von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen (Hooliganismus) sowie zu einer Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS), BBl 2007 6465 (zit. *Botschaft Verfassungsbestimmung Hooliganismus*)
- Botschaft des Bundesrates vom 18. Januar 2006 zu einem Bundesgesetz über die Anwendung von polizeilichem Zwang u. polizeilichen Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG), BBl 2006 2489 (zit. *Botschaft ZAG*)
- Botschaft des Bundesrates vom 15. Dezember 2003 über ein neues Zollgesetz, BBl 2004 567 (zit. *Botschaft Zollgesetz*)
- Eidgenössisches Justiz- u. Polizeidepartement u. Konferenz der kantonalen Justiz- u. Polizeidirektorinnen u. -direktoren: Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz (USIS), Bericht I vom 26. Februar 2001, Bericht II vom 12. September 2001, Bericht III vom 24. September 2002; Bericht IV vom 30. Nov. 2003 (zit. *Bericht USIS I/II/III/IV*; alle Berichte auf: [http://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/themen/sicherheit/ueberpruefung\\_innere.html](http://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/themen/sicherheit/ueberpruefung_innere.html)).

## Anmerkungen

- 1 Im Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) zog es der Bundesrat aus bestimmten Gründen vor, von «Wahrung der inneren Sicherheit» statt von «Staatschutz» zu sprechen, gleichzeitig einräumend, dass damit die Regelungsmaterie des Gesetzes – eben der Staatschutz – nicht präzisiert wieder gegeben wird, da diese Materie enger sei als das, was unter «Wahrung der inneren Sicherheit» verstanden werde (Botschaft BWIS, BBl 1994 I 1167). Der (präventive) Staatschutz mit seinen spezifischen Aufgaben und Befugnissen ist im Übrigen zu unterscheiden von der Verfolgung der Straftatbestände des 12.–17. Titels des StGB (Verbrechen und Vergehen gegen den Staat und die Landesverteidigung), die teilweise unter dem Oberbegriff der Staatsschutzdelikte zusammengefasst werden.
- 2 Im Unterschied zur «Polizei» im institutionellen Sinn (organisationsrechtlich als Polizeibehörde ausgeschiedener Teil der Verwaltung) und jener im formellen Sinn (Gesamtheit der durch die Polizeibehörden wahrgenommenen Aufgaben; Reinhard (1993, 7 und 27); Kälin/Lienhard/Wytenbach (2007, 20 f.).
- 3 Das Bundesgericht spricht von der «allgemeinen Funktion der Polizei ..., die öffentliche Ordnung und Sicherheit durch die Abwehr von Störungen und Gefährdungen zu schützen» (BGE 128 I 327 ff., 336). Kritisch zur Unbestimmtheit des Begriffs «öffentliche Sicherheit (und Ordnung)» und des Katalogs der Polizeigüter: Müller/Jenni (2008, 4 ff. und 13).
- 4 Zum Begriff «innere Sicherheit»: Götz (2006, 672-674, Rz. 1-8). Zum erweiterten Bereich der inneren Sicherheit, wie er Gegenstand der Artikel 57-61 BV ist, gehört zum einen der Einsatz der Armee zugunsten ziviler Behörden nach Artikel 58 Absatz 2 BV (Ordnungsdienst und Assistenzdienst) und zum anderen der Zivilschutz (Art. 61 BV). Das Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz (BZG; SR 520.1) eröffnet den Kantonen die Möglichkeit der Rekrutierung von Zivilschutzpolizisten, die unter dem Kommando der Kantonspolizei zu deren Unterstützung eingesetzt werden können (unbewaffneter Einsatz). Vgl. für das Beispiel des Kantons Graubünden: Fürst (2008, 15 f.)
- 5 Zum Verhältnis von Befugnis (Kompetenz) und Aufgabe: Die Befugnis ist ein Mittel zur Erfüllung staatlicher Aufgaben (Stettner 2006, Art. 70 Rn. 17).

- 6 Zur Kompetenzausscheidung Bund/Kantone generell: BGE 130 I 156 ff., 162; Häfelin/Haller (2005, 302 f., Rz. 1049-1054).
- 7 Aus der Praxis des Bundesgerichts: BGE 125 I 227 ff., 246; für die Lehre: Biaggini (2007, Art. 57 N 5); Schweizer (St. Galler Kommentar, Art. 57 BV Rz. 6); Tschannen (2004, § 10 Rz. 11).
- 8 So zuletzt in der Botschaft des Bundesrates vom 29. August 2007 zu einer Verfassungsbestimmung über die Bekämpfung von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen (Hooliganismus) sowie zu einer Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS), BBl 2007 6477; zuvor etwa: Bericht des Bundesrates vom 15. Juni 2007 zu den Auswirkungen verschiedener europapolitischer Instrumente auf den Föderalismus in der Schweiz, BBl 2007 5928; Erläuterungen des Bundesrates vom 1. März 2005 zum Vorentwurf BWIS-I, Teil 2: Präventive Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, S. 3 (Dokument auf: [http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/sicherheit/bwis.Par.0002.File.tmp/050323a\\_ber-d.pdf](http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/sicherheit/bwis.Par.0002.File.tmp/050323a_ber-d.pdf)); Bericht Private Sicherheitsfirmen, BBl 2006 646; Botschaft Zollgesetz, BBl 2004 660; Botschaft des Bundesrates vom 12. Januar 1994 zur Änderung des StGB zwecks Schaffung einer Zentralstelle zur Bekämpfung des Organisierten Verbrechens, BBl 1994 I 1166; Botschaft BWIS, BBl 1994 II 1173, 1201; Botschaft des Bundesrates vom 20. Juni 1977 zum Bundesgesetz über die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben des Bundes, BBl 1977 II 1287.
- 9 Vgl. weiter: Bericht Private Sicherheitsfirmen, BBl 2006 645 f.; Botschaft BWIS-II, BBl 2007 5045; Verfassungsbestimmung über Massnahmen gegen Gewalt an Sportveranstaltungen, Erläuternder Bericht des Bundesrates vom 17. Januar 2007 zum Vorentwurf, S. 8, auf: <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2007/2007-01-170.html>. Für die Lehre: Biaggini 2007, Art. 57 BV N 6.
- 10 Seither etwa: Botschaft BWIS-I, BBl 2005 5637. Diese Sachzuständigkeit des Bundes wurde ausdrücklich angerufen im Ingress des in der Referendumsabstimmung gescheiterten Bundesgesetzes vom 9. März 1978 über die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben des Bundes: «Zuständigkeit des Bundes zur Erfüllung seiner Aufgaben im sicherheitspolizeilichen Bereich» (BBl 1978 I 652).
- 11 Vgl. Artikel 22 Absatz 2 des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen sowie Artikel 31 Absatz 3 des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen (SR 0.191.01 bzw. 0.191.02). Landesrechtlich geregelt ist diese Aufgabe in Artikel 22-24 BWIS.
- 12 Welcher Bundes-Sachzuständigkeit sind der Schutz der Landesgrenze und die Überwachung des grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehrs zuzuordnen, soweit es dabei nicht um das Zollwesen (Art. 133 BV) und die Regelung der Ein- und Ausreise ausländischer Staatsangehöriger (Art. 121 BV) geht? Gemäss Bericht USIS III (S. 46, 61) handelt es sich bei dieser Aufgabe um einen Ausfluss von Art. 54 BV (auswärtige Angelegenheiten). Der Bundesrat sieht hingegen den Bezug zu Art. 57 gegeben, auf welche Norm denn auch im Ingress des neuen Zollgesetzes – neben Art. 133 und 121 BV (sowie neben Art. 101 BV, Aussenwirtschaftspolitik) – zusätzlich verwiesen wird (vgl. in der Folge auch die identischen Formulierungen in Art. 96 Abs. 1 und 100 Abs. 1 ZG: Beitrag des GWK «zur inneren Sicherheit des Landes und zum Schutz der Bevölkerung»). René Rhinow ordnet die Aufgabe gleichzeitig der Bundeszuständigkeit im Bereich der äusseren Sicherheit wie jener im Bereich der inneren Sicherheit zu (Zur Rechtmässigkeit des Armeeeinsatzes im Rahmen der inneren Sicherheit, in: Sutter-Somm/Hafner/Schmid/Seelmann (2004, 364 bzw. 367).
- 13 Vgl. Nussbaum (2002, 16).
- 14 «Die Zuschreibung von Zuständigkeiten an Organe setzt ... die materielle Verbandskompetenz voraus» (BGE 117 Ia 202 ff., 212).
- 15 Für ein konkretes Beispiel: In der Botschaft BV wird bei den Erläuterungen zu Artikel 60 Absatz 3 E-BV, dem heutigen Artikel 76 Absatz 3 BV, (knapp) umschrieben, unter welcher Voraussetzung sich eine Bundeskompetenz implizit begründen lässt, nämlich wenn sie ein «notwendiges Mittel» für die Erfüllung eines in einer anderen Bestimmung festgelegten Auftrags darstellt (BBl 1997 I 251).
- 16 Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Juni 1954, I PBvV 2/52, über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlass eines Baugesetzes. Hierzu: Stettner (2006, zu Art. 70, Rz. 58). – Durch den «Sachzusammenhang» lassen sich etwa auch nach Tschannen generell implizite Bundeszuständigkeiten begründen (2004, § 20, Rz. 13; vgl. auch Biaggini 2007, Vorbem. Art. 42-135 N 10).
- 17 Die Annexkompetenz unterscheidet sich vom Sachzusammenhang dadurch, dass sie «lediglich Vorbereitungs- und Durchführungsfragen mit in dem Bund ausdrücklich zugewiesene Materien [hineinzieht]» (Pernice 2006 zu Art. 30, Rz. 32). Zur begrifflichen Differenzierung zwischen Sachzusammen-

- hang und Annexzuständigkeit weiter: Stettner (2006 zu Art. 70, Rz. 60 und 68, sowie zu Art. 73, Rz. 28).
- 18 Eine nähere rechtliche Begründung für eine Regelungszuständigkeit des Bundes im Bereich der Bahnpolizei findet sich in der Botschaft des Bundesrates zum BGST nicht. Es wird lediglich festgehalten, die Bahnpolizei sei «Teil der Bahnverwaltung» (BBl 2007 2692). In der Botschaft des Bundesrates vom 3. Dezember 1877 zum Bundesgesetz vom 18. Februar 1878 betreffend die Handhabung der Bahnpolizei (SR 742.147.1), dem heute noch geltenden Gesetz, wird die Bundeszuständigkeit im bahnpolizeilichen Bereich nicht in den Kategorien von Sachzuständigkeit und Sachzusammenhang/Annex begründet, sondern mit der faktischen Notwendigkeit einer einheitlichen Bundesregelung zur Verhinderung einer Rechtszersplitterung, wie sie sich ergäbe, wenn jede einzelne private Bahngesellschaft ihre eigenen Regulierungen erliesse (vgl. BBl 1877 IV 681).
- 19 Formellgesetzliche Rechtsgrundlage für die sicherheitspolizeilichen Regelungen im Bereich Luftverkehr ist vor allem Artikel 12 Luftfahrtgesetz (SR 748.0). Ausführungsrecht findet sich einerseits in Art. 122a ff. der Luftfahrtverordnung (SR 748.01) und andererseits in der Verordnung vom 22. Januar 1960 über die Rechte und Pflichten des Kommandanten eines Luftfahrzeuges (SR 748.225.1), mit welcher dem Kommandanten sicherheitspolizeiliche Befugnisse übertragen werden (sog. umfassende Bordgewalt).
- 20 Das GWK verfügt über einen umfassenden Katalog von Polizeibefugnissen (vgl. Art. 100-109 ZG). Diese Befugnisse können in zwei grundverschiedenen Aufgabenbereichen zur Anwendung gelangen, so dass konsequenterweise unter einem verfassungsrechtlichen Blickwinkel auch zwei verschiedene Bundes-Sachzuständigkeiten gegeben sein müssten: Die Polizeibefugnisse stehen einerseits zur Durchsetzung des unmittelbaren fiskalischen Auftrags des GWK zur Verfügung (Art. 94 f. ZG) und können sich insoweit auf Artikel 133 BV stützen. Andererseits können sie in Wahrnehmung des selbständigen sicherheitspolizeilichen Auftrags des GWK nach Artikel 96 ZG zur Anwendung gelangen, womit eher inhärente Zuständigkeiten des Bundes angesprochen sind (s. zur Frage der Verfassungsgrundlage des selbständigen sicherheitspolizeilichen Auftrags des GWK: Fn. 12).
- 21 Unter dem Regime von Artikel 85 Ziffer 7 aBV (Massregeln für die innere Sicherheit, für Handhabung von Ruhe und Ordnung), welcher materiell dem heutigen Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe b BV entspricht, galt teilweise noch eine andere Auslegungspraxis. So wurde auf Artikel 87 Ziffer 7 aBV das automatisierte Personen- und Sachfahndungssystem RIPOl abgestützt. Der Bundesrat erklärte in der Botschaft an das Parlament, dass es sich bei den für die Aufnahme in das StGB vorgesehenen neuen Bestimmungen zu RIPOl (sowie Interpol, Erkennungsdienst und Auskunft über hängige Verfahren) um «polizeirechtliche Regelungen» handle. Und weiter: «Für die Gesetzgebung im Polizeibereich sind die Kantone grundsätzlich zuständig. Bundesrat und Parlament haben sich in der Vergangenheit aber verschiedentlich auf den Standpunkt gestellt, dass der Bund gestützt auf Artikel 85 Ziffer 6 und vor allem Ziffer 7 der Bundesverfassung [von 1874] und auch aufgrund ungeschriebenen Verfassungsrechts die – zumindest subsidiäre – Kompetenz habe, Regelungen auf dem Gebiet der Polizei zu erlassen.» (Botschaft vom 16. Oktober 1990 über die Datenbearbeitung auf dem Gebiet der Strafverfolgung [Zusatzbotschaft zum Datenschutzgesetz], BBl 1990 III 1245 f.) Ebenso wurde das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994 über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes (ZentG; SR 360) einerseits auf Art. 64bis aBV (heute: Art. 123 BV) abgestützt, soweit die in diesem Gesetz geregelten kriminalpolizeilichen Zentralstellen der Gerichtspolizei dienen. Zusätzlich wird im Ingress aber auch Artikel 85 Ziffer 7 aBV angerufen (für einen Überblick über die verfassungsrechtliche Diskussion einer Abstützung des ZentG auf Artikel 85 Ziffer 7 aBV: Lobsiger (1999, 197-201).
- 22 Botschaft Verfassungsbestimmung Hooliganismus, BBl 2007 6478. Vgl. zuvor auch bereits die Antwort des Bundesrates vom 28. Mai 2003 auf die Dringliche Einfache Anfrage Eberhard Toni (03.1038): Rayonverbot für vorbestrafte gewalttätige Demonstranten.
- 23 Für den Wortlaut der Vereinbarung: BSG (Bernische Systematische Gesetzessammlung) Nr. 559.13, auf: <http://www.sta.be.ch/belex/d/>.
- 24 Zur Koordinationskompetenz nach Artikel 173 Absatz 2 generell: 03.3108 Motion Eberhard Toni: Demonstrationsgesetz; zu Artikel 57 Absatz 2 BV im Zusammenhang mit dem G8-Gipfel von Evian: 03.3222 Postulat Guisan Yves: G8. Zusammenarbeit der kantonalen Polizeikörpers; 03.3263 Motion Tschuppert Karl: Grossereignisse. Sicherheitspolitische Koordination; 03.3363 Motion Eberhard Toni: Präventive Massnahmen im Zusammenhang mit Grossdemonstrationen; 03.3444 Motion

- Eggy Jacques-Simon: Innere Sicherheit. Kohärenz und Solidarität bei Polizeieinsätzen; zu Artikel 57 Absatz 2 BV im Zusammenhang mit der Durchführung des World Economic Forum: Botschaft des Bundesrates vom 31. Mai 2006 zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden bei den Sicherungsmassnahmen im Rahmen der Jahrestreffen des World Economic Forum 2007–2009 in Davos und weitere Sicherheitsmassnahmen: BBl 2006 5627; zu den Massnahmen im Rahmen der EURO 08: Botschaft des Bundesrates vom 9. Dezember 2005 zur Änderung des Bundesbeschlusses über Beiträge und Leistungen des Bundes an die Fussball-Europameisterschaft 2008 (EURO 2008), BBl 2006 1626-1629.
- 25 Zur verfassungsrechtlichen Begründung: Botschaft Zollgesetz, BBl 2004 675.
- 26 Eine Nuance restriktiver kurz zuvor der Bericht private Sicherheitsfirmen: «... wenn Fragen der inneren Sicherheit *zwingend* [Herv. C.L.] einer gesamtschweizerischen Abstimmung unter Einbezug oder sogar Leitung des Bundes bedürfen» (BBl 2006 646).
- 27 Nach Schefer (2006, 61) schafft Art. 57 Abs. 2 keine selbständigen Kompetenzen. «[V]ielmehr besteht die Pflicht zur Zusammenarbeit von Bund und Kantonen – wie Artikel 57 Absatz 1 BV klar festhält – in den jeweils eigenen Aufgabenbereichen». Nach Biaggini besitzt Artikel 57 Absatz 2 keine kompetenzbegründende Wirkung, «sondern knüpft an anderweitig begründete (ausdrückliche oder stillschweigende) Kompetenzen an» (Kommentar BV, Art. 57 N 10). Ebenso inzwischen auch Rainer J. Schweizer, in: St. Galler Kommentar, Art. 57 BV Rz. 2 (zum Zeitpunkt der Erstauflage des St. Galler Kommentars war eine kompetenzbegründende Funktion von Artikel 57 Absatz 2 BV noch kein Thema gewesen).
- 28 Der Bundesrat erachtete eine Abstützung der drei neuen polizeilichen Massnahmen auf Artikel 57 Absatz 2 verfassungsrechtlich als «vertretbar». Er anerkannte aber gleichzeitig, dass diese Auslegung «umstritten» sei und beantragte deshalb dem Parlament lediglich eine zeitlich befristete Geltung dieser Bestimmungen (Botschaft BWIS I, BBl 2005 5639). Der Nationalrat, der ursprünglich die Verfassungsmässigkeit der drei polizeilichen Massnahmen durchaus als gegeben und somit im Unterschied zum Bundesrat keine Notwendigkeit einer Befristung gesehen hatte, schloss sich schliesslich in der Differenzvereinbarung dem Standpunkt des Ständerates an, also einer Befristung, allerdings bis zum Jahr 2009 (AB 2006 N 143; vgl. hierzu bereits: LINSI, S. 15-17). Die KKJPD genehmigte am 16. November 2007 den Entwurf eines Konkordats über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, mit dem «die betreffenden Massnahmen ins kantonale Recht übernommen» und damit eine definitive Rechtsgrundlage erhalten würden (Medienmitteilung vom 16. November 2007, S. 2 f., auf: <http://www.kkjpd.ch/images/upload/071116MMd.pdf>). Mit dem in der Folge definitiven Zustandekommen des Konkordats (es genügte hierfür der Beitritt zweier Kantone) und dessen Inkrafttreten per 1. Januar 2010 stand fest, dass die Variante Bundeslösung entfallen kann (Schaffung einer spezifischen Verfassungsgrundlage mit einem neuen Artikel 68 Absatz 4 BV, gemäss Botschaft des Bundesrates vom 29. August 2007, BBl 2007 6465). Entsprechend war für die Eidgenössischen Räte der Weg frei, um die drei polizeilichen Massnahmen Rayonverbot, Meldeauflage und Polizeigewahrsam (Artikel 24b, 24d und 24e BWIS) mit der Teilrevision des BWIS vom 3. Oktober 2008 (BBl 2008 8255, Referendumsvorlage) per 31. Dezember 2009 aufzuheben bzw. deren ja bereits geltende zeitliche Befristung im Resultat zu bestätigen.
- 29 «Das Einverständnis der Kantone zu einer Bundeslösung kann die Verfassung nicht ändern. Dies gilt insbesondere dann, wenn Aufgaben betroffen sind, die wesentlich zur Staatlichkeit der Kantone beitragen, was für die Polizeihöhe sicher zutrifft.» (Bericht USIS II, S. 29).
- 30 Das BPI stellt insofern eine Ausnahme dar, als es sich in erster Linie auf Artikel 57 Absatz 2 BV abstützt, ohne zusätzlich eine bestimmte Sachkompetenz des Bundes anzurufen. Im Ingress des BPI wird zwar auch Artikel 173 Absatz 2 angeführt. Dieser ist aber von seinem Zweck her – subsidiäre Generalkompetenz der Bundesversammlung – bezüglich der Regelungsmaterie notwendigerweise offen formuliert.
- 31 Zum Vergleich: Im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens verfügen Bund und Kantone – anders als bezüglich der Sachzuständigkeiten im Bereich der Sicherheitspolizei – über echte parallele Kompetenzen. Hier anerkennt das Bundesgericht – angesichts verfassungsrechtlicher anerkannter „primauté du droit fédéral“ (Art. 49 BV) – ein ungeschriebenes Vorrecht des Bundes gegenüber den Kantonen zum Erlass von Kollisionsregeln. Die Anerkennung dieses Vorrechts könne auch als Anwendungsfall von Art. 43a Abs. 1 BV gesehen werden (damals noch Art. 42 Abs. 2 BV) «qui permet à la Confédération d’assumer les tâches qui doivent

- être réglées de manière uniforme» (BGE 130 I 156 ff., 164).
- 32 Antwort des Bundesrates auf die Motion 03.3263 Tschuppert Karl: Grosse Ereignisse. Sicherheitspolitische Koordination; vgl. auch Bericht USIS III, S. 46.
- 33 Sonst hätte er nicht allein den «Bundesrat» als Bundesbehörde gesehen, die für die Umsetzung der in Artikel 57 Absatz 2 vorgesehenen Koordinationsmassnahmen zuständig sein würde (Botschaft BV, BBl 1997 I 237). Für den Wortlaut des bundesrätlichen Vorschlags für einen Artikel 53 BV: Botschaft BV, BBl 1997 I 599.
- 34 Verfassungskommission Nationalrat: Protokoll der Sitzung vom 15.-16. September 1997, S. 20-22; Verfassungskommission Ständerat: Protokoll der Sitzung vom 25.-27. August 1997, S. 4. Für die mit der bundesrätlichen Fassung von Artikel 53 E-BV übereinstimmenden Entwürfe der beiden Verfassungskommissionen: BBl 1998 I 385 (Nationalrat) und BBl 1998 I 451 (Ständerat).
- 35 Verfassungskommission Nationalrat, Subkommission 3, Protokoll der Sitzung vom 20. Mai 1997, S. 3 und 6 f.; Verfassungskommission Ständerat, Subkommission 3, Protokoll der Sitzung vom 26.-27. Mai 1997, S. 3.
- 36 Art. 43a Abs. 1 BV formuliert «Aufgabenzuweisungskriterien» (Biaggini, 2007, Art. 43a N 4) für die Beantwortung der Frage, welche Aufgaben dem Bund übertragen werden sollen und welche bei den Kantonen verbleiben sollen. Aus Artikel 43a BV darf, so Häfelin/Haller, «nicht abgeleitet werden, dass der Bund unabhängig von einer konkreten Kompetenzzuweisung in der BV zur Regelung entsprechender Aufgaben zuständig ist» (2005, 302 Rz. 1051).
- 37 Einen Hinweis darauf, wie heikel sich eine Revision von Art. 57 BV gestaltete, findet sich in der ständerätlichen Debatte im Rahmen der Teilrevision des BWIS vom 3. Oktober 2008. In der Frage der systematischen Einordnung einer neuen Verfassungsbestimmung über die Bekämpfung von Gewalttätigkeiten anlässlich von Sportveranstaltungen – Art. 57 oder Art. 68 BV – führte der Sprecher der vorberatenden Kommission, Bürgi, aus, die Kommission sei «zum Schluss gekommen, dass die Platzierung im ‚Sport-Artikel‘ einer solchen in Artikel 57 der Bundesverfassung vorzuziehen ist, weil damit eine Grundsatzdiskussion über das Ausmass der in der Kompetenz der Kantone liegenden öffentlichen Sicherheit von vornherein vermieden werden kann» (AB 2008 S 404).
- 38 Medienmitteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 2. Juli 2008 zum Beschluss des Bundesrates zur Ausarbeitung einer entsprechenden Vernehmlassungsvorlage, auf: <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2008/2008-07-023.html>.
- 39 Für erste Überlegungen zur Verfassungsgrundlage eines Bundesgesetzes über den ausserprozessualen Zeugenschutz: Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 7. Mai 2007, veröffentlicht in: VPB 2007.19, S. 336 ff., 346-350.
- 40 Vgl. zu diesem Gesetzgebungsprojekt: Botschaft des Bundesrates vom 23. Januar 2008 über die Legislaturplanung 2007-2011, BBl 2008 793, 821.
- 41 Gesetz zur Umbenennung des Bundesgrenzschutzes in Bundespolizei vom 21. Juni 2005, BGBl. I Nr. 39, S. 1818.
- 42 Gesetz zur Übertragung der Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den Bundesgrenzschutz vom 23. Januar 1992, BGBl. I Nr. 5, S. 178. Zur Bundespolizei generell: Götz (2006, 691 f., Rz. 35 f.).
- 43 Zu den Aufgaben des BSD generell: Bericht USIS I, S. 71-75, sowie: Linsi (2006, 21 ff.); für aktuelle (Zahlen-)Angaben: Rechenschaftsbericht des Bundesamtes für Polizei (fedpol) für das Jahr 2007, S. 18 f., auf: <http://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/dokumentation/berichte/rechenschaftsberichte.html>.
- 44 Aktueller Stand der Beratungen: Differenzbereinigung, nach abgeschlossener Behandlung im Zweitrat (Ständerat; AB 2008 S 648). Für den E-BGST: BBl 2007 2767; Erläuterungen zum Gesetzesentwurf in der Zusatzbotschaft des Bundesrates vom 9. März 2007 zur Bahnreform 2, BBl 2007 2692-2696 und 2712-2715; für den ursprünglichen Gesetzesentwurf als Teil der Botschaft Bahnreform 2 vom 23. Februar 2005: BBl 2005 2569.
- 45 Vgl. zu den Polizeibefugnissen gemäss E-BGST (Vorschlag des Bundesrates): Kälin/Lienhard/Wytenbach (2007, 110-112); Linsi (2006, 24 ff.).
- 46 Eine Sonder-Polizeibehörde ist – im Unterschied zu den kantonalen Polizeikörpern – «nicht mit der allgemeinen Gefahrenabwehr betraut, sondern erfüll[t] gesetzlich genau umschriebene Aufgaben» (Kälin/Lienhard/Wytenbach 2007, 20).
- 47 Das Bundesgesetz über die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben des Bundes (BBl 1978 I 652, Referendumsvorlage) stützte sich gemäss Ingress auf die «Zuständigkeit des Bundes zur Erfüllung seiner Aufgaben im sicherheitspolizeilichen Bereich». Die Bundessicherheitspolizei wäre aus abrufbaren Kontingenten der

- kantonalen Polizeikorps zusammengesetzt gewesen, unter einheitlicher Ausbildung und Ausrüstung durch den Bund (vgl. Art. 3 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs). Die Vorlage scheiterte in der Referendumsabstimmung vom 3. Dezember 1978.
- 48 Die USIS-Berichte thematisieren die Frage im Zusammenhang mit der Variante 2 «Mix» (Bund erfüllt die eigenen Aufgaben grundsätzlich mit eigenen Mitteln).
- 49 In der Botschaft zum neuen Zollgesetz wird eine Übertragung von Aufgaben aus dem Souveränitätsbereich der Kantone (Art. 3 BV) an das GWK mangels verfassungsrechtlicher Zuständigkeit ausgeschlossen (BBl 2004 659). Die Botschaft zur Schaffung einer Bundessicherheitspolizei beurteilte eine Übertragung kantonaler sicherheitspolizeilicher Aufgaben auf den Bund als «verfassungsrechtlich fragwürdig» (BBl 1977 II 1289). Ebenso im Ergebnis die Berichte USIS: Eine besondere Verfassungsgrundlage sei nötig, wenn das GWK für Aufgaben eingesetzt würde, die «keinen unmittelbaren Zusammenhang mit dem grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehr mehr haben» (Bericht USIS III, S. 41). Oder positiv formuliert: «Die Abtretung von Polizeiaufgaben im Grenzraum an Organe des Bundes ist ... ohne Verfassungsänderung nicht bzw. nur für Hilfsfunktionen möglich.» (USIS II, S. 29). Eine Verfassungsänderung wäre nötig, wenn das GWK «umfassende polizeiliche Kontrolltätigkeiten» wahrnehmen soll (Bericht USIS III, S. 41) bzw. «Polizeiaufgaben ..., die aufgrund der Polizeihohheit den Kantonen zustehen» (Bericht USIS II, S. 75).
- 50 BVerfG, 2 BvF 3/92 vom 28.1.1998, 84, auf: [www.bverfg.de/entscheidungen.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen.html).
- 51 Geleistet werden solche Unterstützungseinsätze zugunsten ziviler Behörden im Assistenzdienst (Art. 67 Militärgesetz [MG; SR 510.10]; Botschaft des Bundesrates vom 8. September 1993 betreffend das Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung sowie den Bundesbeschluss über die Organisation der Armee, BBl 1993 IV 20). Die zivile Behörde formuliert dabei den Einsatz, es ist aber der militärische Kommandant, der die Truppe im Einsatz führt (Art. 71 Abs. 1 bzw. 3 MG; BBl 1993 IV 21).
- 52 Gemäss Art. 3 Abs. 3 IKAPOL-Vereinbarung (s. Fn 23) kann ein Kanton Unterstützung beantragen, wenn er «ein Ereignis oder einen Anlass polizeilich trotz Unterstützung durch Nachbarkantone, durch Konkordatspartner oder bilateral durch einzelne andere Polizeikorps nicht bewältigen kann und deshalb auf zusätzliche Polizeikräfte angewiesen ist».

- 53 So wurden im Rahmen einer Überprüfung des Botschaftsschutzes durch Vertreter von Bund und Kantonen Defizite festgestellt: «Der in der Schweiz aktuell durchgeführte Botschaftsschutz ist im Vergleich mit anderen Nationen gesamtheitlich als niedrig zu beurteilen.» (Botschaft des Bundesrates vom 30. Mai 2007 zu den Bundesbeschlüssen über die Einsätze der Armee zur Unterstützung ziviler Behörden beim Schutz ausländischer Vertretungen, bei der Verstärkung des Grenzwachtkorps und bei Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr, BBl 2007 4894.) Es wurde auch eine Variante «Bund» geprüft (alle Aufgaben werden durch das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement und durch das Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport abgedeckt). Die Vorteile, die aus einer derart zentralisierten polizeilichen Aufgabenwahrnehmung durch den Bund resultierten, wurden zwar anerkannt. Doch wurde auch einer solch beschränkten Bundeszuständigkeit von vornherein jegliche innenpolitische Akzeptanz abgesprochen und diese Variante damit nicht weiter verfolgt (a.a.O., BBl 2007 4897 f.).
- 54 Siehe: <http://www.ezv.admin.ch/ezv/00434/01475/index.html?lang=de>.

#### Literatur

- Aubert, Jean-François/Mahon Pascal, 2003, *Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*. Zurich.
- Biaggini Giovanni, 2007, *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zürich 2007.
- Dreier, Horst (Hrsg.), 2006, *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. 2, 2. A., Tübingen.
- Ehrenzeller, Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer, Rainer J./Vallender, Klaus, 2008, *Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung*, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen (*zit. St. Galler Kommentar*).
- Götz, Volkmar, 2006, *Innere Sicherheit*, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), 2006, *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd IV: *Aufgaben des Staates*, 3. Aufl., Heidelberg.
- Fürst, Peter, 2008, *Immer unter dem Kommando der Kantonspolizei*, *Bevölkerungsschutz*, Nr. 1/2008, S. 15. f.
- Gusy, Christoph, 2003, *Polizeirecht*. 5. Aufl., Tübingen.
- Häfelin, Ulrich/Haller/Walter, 2005, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 6. Aufl.
- Kälin, Walter/Lienhard, Andreas/Wytenbach, Judith, 2007, *Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben*, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, Beiheft 46.

- Keller-Sutter, Karin, 2002, Alter Wein in neuen Schläuchen? Zur Kontroverse über eigene Polizeikräfte des Bundes, *Neue Zürcher Zeitung*, 3. April, S. 16.
- Keller-Sutter, Karin/Andres, Dora/Vez, Jean-Luc, 2005, Polizeiliche Zusammenarbeit in der Schweiz. Eine Analyse unter dem Aspekt des Föderalismus, in: 1. Nationale Föderalismuskonferenz, organisiert durch den Bund, die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und den Kanton Freiburg, in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Gemeindeverband und dem Schweizerischen Städteverband, Fribourg; Dokument auf: [http://www.federalism.ch/files/categories/F%F6ederalismuskonferenz%202005/13\\_Keller.pdf](http://www.federalism.ch/files/categories/F%F6ederalismuskonferenz%202005/13_Keller.pdf).
- Linsi, Christian, 2006, Aktuelle Entwicklungen im Polizeirecht des Bundes, *LeGes* 2006/2, S. 9-43.
- Lisken, Hans/Denninger Erhard (Hrsg.), 2001, *Handbuch des Polizeirechts*. 3. A., München.
- Lobsiger, Adrian, 1999, «Verbrechensbekämpfung durch den Bund?», Diss. Bern.
- Müller Markus/Jenni Christoph, 2008, Die polizeiliche Generalklausel, *Sicherheit und Recht*, Nr. 1/2008, S. 4 ff.
- Nussbaum, Hans Georg, 2002, Die Übertragung kantonaler Aufgaben an den Bund am Beispiel der Polizeivereinbarungen der Grenzkantone mit dem Grenzwachtkorps, *LeGes* 2002/2, S. 9–34).
- Pernice, Ingolf, 2006, in: Dreier, Horst [Hrsg.], *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. 2, 2. Aufl., Tübingen.
- Reinhard, Hans, 1993, *Allgemeines Polizeirecht*, Diss. Bern.
- Ruch, Alexander, 2001, Äussere und innere Sicherheit, in: Thürer, Daniel/Aubert, Jean-François/Müller, Jörg Paul, *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich.
- Schefer, Markus, 2006, BWIS I: Kompetenzen und Grundrechte, in: *digma* 2006.2, S. 60 ff.
- Stettner, Rupert, 2006, in: Dreier, Horst (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. 2, 2. Aufl., Tübingen.
- Sutter-Somm, Thomas/Hafner, Felix/Schmid, Gerhard/Seelmann, Kurt (Hrsg.), 2004, *Risiko und Recht. Festgabe zum Schweizerischen Juristentag*, Basel.
- Tschannen, Pierre, 2004, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Bern.

## **Résumé**

*La présente contribution présente les différentes compétences législatives non écrites de la Confédération dans le domaine de la police de sécurité, en mettant l'accent sur la justification de la compétence fondée sur la connexité matérielle. Elle examine de manière plus approfondie la compétence législative déduite de l'article 57, alinéa 2 Cst. Elle a servi jusqu'à maintenant de fondement constitutionnel à quatre lois fédérales. Sur le principe cependant, cette démarche est critiquable. L'auteur émet quelques réflexions qui pourraient être retenues dans le cadre d'une approche purement théorique de la fusion des trois organes fédéraux exerçant des tâches de police de sécurité (Corps des gardes-frontière, Service fédéral d'Traditionnellement, la sécurité intérieure est en premier lieu une tâche des cantons et non de la Confédération. Les cantons engagent leur police pour assurer la sécurité sur leur territoire, en partie individuellement, mais aussi en collaboration intercantonale, voire internationale. Mais la responsabilité de garantir le maintien de l'ordre constitutionnel dans les cantons, et donc l'Etat de droit, appartient en fin de compte à la Confédération en vertu de l'article 52 Cst. De plus, la Confédération a l'obligation générale d'assister les autorités civiles en cas de menaces graves pour la sécurité intérieure ou de situations extraordinaires (art. 58 Cst.). Le modèle suisse de la sécurité est une construction très complexe. Le système fédéral a fait ses preuves jusqu'à maintenant et on peut raisonnablement escompter qu'il en ira de même à l'avenir, pour autant qu'on lui apporte certaines adaptations et qu'on se concentre sur les points essentiels. e sécurité et Police des transports) en une Police fédérale de sécurité. Il ne fait pas de doute que la question des instruments et des bases juridiques nécessaires à la garantie de la sécurité intérieure de la Suisse et dans les rapports entre la Confédération et les cantons reste d'actualité et que des améliorations ponctuelles sont requises.*