

# Die Bundesverfassung und die Polizei

Nicoletta della Valle\*/Lucien Müller\*\*

## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung .....	1
Résumé .....	1
1. Die Sicherheitsverfassung ist lückenhaft .....	2
2. Revisionsbedarf der Sicherheitsverfassung .....	5
3. Bedarf nach einem Polizeigesetz des Bundes .....	7
4. Fazit .....	8

### Zusammenfassung

Die Sicherheitsverfassung trägt den heutigen Bedürfnissen und Realitäten bei der Kriminalitätsbekämpfung nicht mehr hinreichend Rechnung. Eine effektive Bekämpfung der Kriminalität bedingt, dass die polizeirechtlichen Kompetenzen des Bundes in der Verfassung klar benannt und punktuell erweitert werden. Gleichzeitig sind die Aufgabenbereiche zu bestimmen, in denen ein enges Zusammenwirken von Bund und Kantonen erforderlich ist. Mit einer klaren Benennung der Bundeskompetenzen in der inneren Sicherheit liesse sich auch die Grundlage für ein dringend notwendiges Polizeigesetz des Bundes schaffen.

### Résumé

Les normes constitutionnelles en matière de sécurité ne tiennent plus suffisamment compte des réalités et des besoins actuels liés à la lutte contre la criminalité. Pour que cette lutte soit efficace, les compétences relevant du droit policier attribuées à la Confédération doivent être clairement mentionnées dans la Constitution et ponctuellement élargies. Parallèlement,

\* lic. iur., Direktorin fedpol. Dieser Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autorin wieder.

\*\* PD Dr. iur., Rechtsanwalt, Dozent an der ZHAW, bis im Oktober 2023 Bereichsleiter juristische Grundlagen und Rechtsentwicklung, Direktionsbereich Kriminalprävention und Recht fedpol. Dieser Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

il convient de définir les tâches requérant une étroite collaboration entre la Confédération et les cantons. Une désignation précise des compétences fédérales en matière de sécurité intérieure permettrait également de créer les bases d'une loi fédérale sur la police, laquelle devient une nécessité urgente.

## 1. Die Sicherheitsverfassung ist lückenhaft

Nach der Kompetenzverteilung der schweizerischen Bundesverfassung (BV) kommt die Polizeihochheit den Kantonen zu. Der Bund verfügt in der inneren Sicherheit grundsätzlich nur über sektorielle oder fragmentarische Kompetenzen.<sup>1</sup>

Die heutige Sicherheitsverfassung<sup>2</sup> ist in verschiedenen Punkten unbefriedigend – sie ist lückenhaft, führt zu unklaren Verantwortlichkeiten und trägt den heutigen Realitäten nicht mehr genügend Rechnung:

Wie weit die Bundeskompetenzen in der öffentlichen und inneren Sicherheit reichen, gibt regelmässig zu *Diskussionen* Anlass – und damit auch die Abgrenzung zu den kantonalen Zuständigkeiten: Wann *genau* aktualisiert sich die inhärente Kompetenz des Bundes, im Innern und im Äusseren die notwendigen Massnahmen zu seinem eigenen Schutz bzw. zum Schutz seiner Institutionen und Organe zu treffen?<sup>3</sup> Wie *weit* reicht die Art. 57 Abs. 2 BV entnommene Koordinationskompetenz des Bundes?<sup>4</sup> Den heute für den Erlass von Polizeirecht des Bundes angerufenen Verfassungsbestimmungen lassen sich die Zuständigkeiten des Bundes meist nicht im Einzelnen entnehmen.<sup>5</sup> Bei einer derart zentralen Staatsaufgabe wie der Gewährleistung der öffentli-

1 Rainer J. Schweizer, Harmonisierung der Polizeigesetzgebung in der Schweiz, Die Verwaltung 2020, 63 ff.

2 Unter «Sicherheitsverfassung» werden hier jene Normen in der Bundesverfassung verstanden, welche die Aufgaben und Zuständigkeiten in der inneren und äusseren Sicherheit regeln (vgl. Hansjörg Meyer, Grundaufgaben der Armee und weitere Aufgaben des Staates, in: Rainer J. Schweizer [Hrsg.], Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, SBVR Bd. III/1, Basel 2008, 211 ff., Rz. 40); der Begriff der Sicherheitsverfassung wird z.T. aber auch in einem umfassenderen Sinn verstanden (vgl. dazu Daniel Moeckli, Sicherheitsverfassung, in: Oliver Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz Bd. III, Zürich 2020, 629 ff., Rz. 1).

3 Vgl. zu dieser Bundeskompetenz BGE 117 Ia 202, E. 4; Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010. Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen, BBl 2012 4459, 4487 f. und 4499 f.; Daniel Moeckli, *op. cit.* Fn. 2, Rz. 15 f.

4 Vgl. Reto Patrick Müller/Markus H. F. Mohler, St. Galler Komm. zu Art. 57 BV, Rz. 33, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023 (zit. St. Galler Komm.-Autor, Art.).

5 Vgl. Jürg M. Tiefenthal, Kantonale Polizeihochheit – Grundpfeiler des Föderalismus oder folkloristischer Mythos?, Sicherheit & Recht 2017, 153 ff., 155.

chen und der inneren Sicherheit sollte aber Klarheit darüber bestehen, über welche Zuständigkeitsbereiche der Bund verfügt (bzw. nicht verfügt), wie die Verantwortung zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt ist und wo Bund und Kantone zusammenarbeiten sollen und müssen. Werden die verfassungsrechtlichen Kompetenzen und Aufgabenbereiche von Bund und Kantonen nicht präzisiert, kann dies eine *ungenügende Wahrnehmung* der Verantwortung zur Folge haben – mit den entsprechenden negativen Konsequenzen für die Sicherheit in der Schweiz.<sup>6</sup>

Dazu kommt, dass die unklaren und v.a. bloss sehr *punktuellen* Bundeskompetenzen den heutigen Bedürfnissen und Realitäten bei der Kriminalitätsbekämpfung höchstens noch sehr bedingt Rechnung tragen.<sup>7</sup> Die Verfassung geht bei der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen von der Annahme aus, dass die Kantone umfassend in der Lage sind, Gefahren für die öffentliche und für die innere Sicherheit zu erkennen und zu bekämpfen. Dies entspricht für zahlreiche Ausprägungen der heutigen Kriminalität nicht (mehr) der Realität und ist erst recht nicht vereinbar mit den Entwicklungen der Kriminalitätslage in der Schweiz. Die Kriminalität nimmt an Komplexität zu – sie ist zunehmend digital und kantons- und landesgrenzend überschreitend. Kriminelle agieren national und international vernetzt. Und selbst bei primär lokaler Kriminalität (z.B. der Jugendkriminalität) besteht spätestens dann ein internationaler Bezug, wenn es um die Sicherung von digitalen Beweisen (im Internet) geht. Ausserdem ist bei der Kriminalitätsbekämpfung, gerade wenn es um Sicherheitsfragen von gesamtschweizerischem Interesse geht, ein *koordiniertes, aufeinander abgestimmtes* Vorgehen von zentraler Bedeutung – und zwar der kantonalen Polizeibehörden untereinander sowie der Sicherheitsbehörden von Bund und Kantonen sowie des Auslandes. Ein uneinheitliches Vorgehen und unterschiedliche (kantonale) Prioritäten erschweren es beispielsweise, nationale Strategien zur Kriminalitätsbekämpfung zu entwickeln und umzusetzen.<sup>8</sup> Auch bedarf es gesamtschweizerischer Lagebilder und einheitlicher Regelungen zum interkantonalen Austausch polizeilicher Daten, sollen Gefahren z.B. durch organisierte und internationale Kriminalität rechtzeitig erkannt und bekämpft werden.

Es gehört zum Föderalismus, dass die Kantone Probleme gemeinsam angehen. Sie können aufeinander abgestimmte gesetzliche Regeln erlassen, was aber aufwändig ist. Jeder systematische Informationsaustausch, jede gemeinsame

6 Vgl. Jürg M. Tiefenthal (2017), *op. cit.* Fn. 5, 165; s.a. St. Galler Komm.-Müller/Mohler, Art. 57 BV, Rz. 81 («Reformstau» als «Gefahr für die Sicherheit der Schweiz»).

7 Vgl. auch St. Galler Komm.-Müller/Mohler, Art. 57 BV, Rz. 81.

8 Vgl. Markus Mohler, Föderalismus im Sicherheits- und Polizeirecht – Reform dringend!, Newsletter IFF 1/2018, 43.

Datenbank bedarf Anpassungen in 26 + 1<sup>9</sup> Rechtsgrundlagen. Oder es wird der Weg eines (rechtsetzenden) Konkordats eingeschlagen – auch im Polizeibereich. Es gibt durchaus Beispiele für funktionierende Konkordate (z.B. die vier regionalen Polizeikonkordate; das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen; die Interkantonale Vereinbarung über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten [ViCLAS-Konkordat]; die Vereinbarung über die interkantonalen Polizeieinsätze [IKAPOL]). Doch ist die gemeinsame Zusammenarbeit mittels Konkordaten häufig nur schwierig zu bewerkstelligen; ausserdem weisen Konkordate oft ungewisse Erfolgsaussichten auf.<sup>10</sup> Von den Kantonen geäusserte Wünsche, dass der *Bund* gesetzgeberisch tätig werden soll, sind in vielen Fällen verständlich – doch kann der Bund solchen Bedürfnissen nur innerhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung Rechnung tragen (das ist z.B. relevant bei der Regelung des nationalen Austausches von polizeilichen Daten<sup>11</sup>). Dazu kommt, dass der Bund zahlreiche Aufgaben in der öffentlichen und inneren Sicherheit erfüllt oder daran beteiligt ist (Betrieb von Datenbanken, internationaler Informationsaustausch, Single Point of Contact für die internationale Polizeikooperation, kriminalpolizeiliche Massnahmen in der organisierten Kriminalität [OK], präventiv-polizeiliche Massnahmen gegenüber terroristischen Gefährdern usw.). Ein national einheitliches und effizientes Vorgehen bei der Kriminalitätsbekämpfung bedarf deshalb fast regelmässig einer *Einbindung des Bundes oder ist ohne den Bund gar nicht möglich*.

- 
- 9 Beim Betrieb von (gesamtschweizerischen) Datenbanken und dem nationalen und internationalen Informationsaustausch erfüllt der Bund vielfältige Aufgaben, vgl. weiter hinten in diesem Absatz sowie bei Fn. 16 ff.
- 10 Kritisch zu Konkordatslösungen im Sicherheitsbereich etwa: Markus Mohler, *op. cit.* Fn. 8, 38 (bez. auf Datenbanken) und 44; Reto Patrick Müller, *Innere Sicherheit Schweiz*, Diss., Egg bei Einsiedeln 2009, 503; Michael Leupold, *Die Schweizer Polizei weiss nicht, was die Polizei weiss*, NZZ vom 3. November 2021, 19; St. Galler Komm.-Müller/Mohler, Art. 57 BV, Rz. 82. Gegenüber Konkordaten wird zuweilen der Vorwurf erhoben, sie seien exekutivlastig und «demokratiefeindlich», da die kantonalen Parlamente den Konkordatstext nur als Ganzes annehmen oder ablehnen können. Konkordate sind jedoch ein wichtiges, das Subsidiaritätsprinzip und die Autonomie der Kantone respektierendes Mittel der interkantonalen Kooperation, das sich demokratisch auch hinreichend legitimieren lässt. Wichtig ist aber, dass die Kantonsparlamente auf den Inhalt von Konkordaten Einfluss nehmen können (vgl. zu diesem Problemkreis Bernhard Waldmann, *Föderalismus unter Druck – Eine Skizze von Problemfeldern und Herausforderungen für den Föderalismus in der Schweiz*, in: Markus Gredig et al. [Hrsg.], *Peters Dreiblatt – Föderalismus, Grundrechte, Verwaltung – Festschrift für Peter Hänni zum 60. Geburtstag*, Bern 2010, 3 ff., 13 ff.; Felix Uhlmann/Vital Zehnder, *Rechtsetzung durch Konkordate*, LeGes 1/2011, 9 ff., 19; St. Galler Komm.-Schweizer, Art. 48 BV, Rz. 90 ff., und St. Galler Komm.-Müller, *Vorbem. zur bundesstaatlichen Aufgabenteilung*, Rz. 25).
- 11 Kritisch zur unzureichenden Verknüpfung (kantonaler) polizeilicher Datenbanken etwa St. Galler Komm.-Müller/Mohler, Art. 57 BV, Rz. 82; vgl. jetzt auch die vom Bundesrat zur Annahme empfohlene Motion 23.4311 SiK-N vom 10. Oktober 2023 «Schaffung einer Verfassungsgrundlage für eine Bundesregelung des nationalen polizeilichen Datenaustausches».

## 2. Revisionsbedarf der Sicherheitsverfassung

Faktische Probleme und Lücken bei der Kriminalitätsbekämpfung, die Notwendigkeit eines einheitlichen Vorgehens<sup>12</sup>, die Schwerfälligkeit von Konkordaten oder kantonale Bedürfnisse nach einem verstärkten Tätigwerden des Bundes begründen noch keine Bundeskompetenzen. Diese Ausgangslage zwingt aber dazu, die heutigen verfassungsrechtlichen Grundlagen zu überdenken.<sup>13</sup> Dies erst recht, wenn man sich die unscharfe Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen in der Kriminalitätsbekämpfung vor Augen hält.

Unsere Verfassung muss die Zuständigkeitsbereiche des Bundes in der inneren Sicherheit klarer umschreiben<sup>14</sup> – mit Blick auf die aktuellen *und* künftigen Herausforderungen. Wichtig ist dabei auch, dass die Rolle des Bundes *gestärkt* wird.<sup>15</sup> Die *bereits heute* vom Bund wahrgenommenen sicherheits-, verwaltungs- und kriminalpolizeilichen Aufgaben müssen in der Bundesverfassung deutlich abgebildet werden und punktuell erweitert werden. Dabei sollte u.a. klar festgelegt werden, dass der Bund gesamtschweizerische Lagebilder erstellen darf (bei gleichzeitiger Regelung des Informationsflusses Kantone – Bund). Zu konkretisieren und erweitern wäre auch die *Unterstützungs- und Koordinationskompetenz* des Bundes (etwa was den Betrieb von Kompetenzzentren sowie von polizeilichen Datenbanken anbelangt oder die internationale Polizeizusammenarbeit und die zentrale Rolle des Bundes als nationales Europol-<sup>16</sup> Interpol-<sup>17</sup> und SIRENE-Büro<sup>18</sup>); der Bund sollte den

12 Der Bedarf nach einer gesamtschweizerisch einheitlichen Regelung ist für sich genommen nicht kompetenzbegründend, siehe St. Galler Komm.-Müller, Art. 43a, Rz. 5.

13 Vgl. auch St. Galler Komm.-Müller/Mohler, Art. 57 BV, Rz. 83; Daniel Moeckli, *op. cit.* Fn. 2, Rz. 52; Markus Mohler, *op. cit.* Fn. 8, 47 f.

14 Jürg M. Tiefenthal (2017), *op. cit.* Fn. 5, 166; Jürg M. Tiefenthal, «Vielfalt in der Einheit» am Ende? – Aktuelle Herausforderungen des schweizerischen Föderalismus, Zürich 2021, 116; Daniel Moeckli, *op. cit.* Fn. 2, Rz. 52; das entspricht auch der Auffassung des Bundesrates, siehe Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010. Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen, BBl 2012 4459, 4598: «Es sollte eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage geschaffen werden, welche die Kompetenzen des Bundes im polizeilichen Bereich ausserhalb eines Strafverfahrens auf eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Basis stellt»; ein – auf die heutige Situation anzupassender – Regelungsvorschlag findet sich bei Reto Patrick Müller, *op. cit.* Fn. 10, 505.

15 So ausdrücklich auch Markus Mohler, *op. cit.* Fn. 8, 47: «Dem Bund müssen in einer die bundesstaatlich gebotene Machtteilung nicht aufhebenden Art deutlich mehr Kompetenzen und Mittel zukommen.»

16 Art. 5 des Abkommens vom 24. September 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Europäischen Polizeiamt (SR 0.362.2).

17 Art. 350 ff. StGB; vgl. dazu auch die Verordnung vom 21. Juni 2013 über das Nationale Zentralbüro INTERPOL Bern (Interpol-Verordnung; SR 366.1).

18 Vgl. zum SIRENE-Büro Art. 355e StGB und Art. 8 ff. der Verordnung vom 8. März 2013 über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS) und das SIRENE-Büro (N-SIS-Verordnung, SR 362.0).

Kantone auch Kooperations-, Informations- und Meldepflichten auferlegen können, wenn es um grenzüberschreitende Kriminalität geht. Eine klare Festlegung von Zuständigkeiten schliesst aber nicht aus, dass – entsprechend dem Gedanken von Art. 57 Abs. 1 BV, wonach Bund und Kantone gemeinsam für die innere Sicherheit sorgen – Kriminalitätsbereiche bestimmt werden, in denen sowohl Bund *als auch* Kantone tätig sein sollen. Kriminalität kann – das zeigen die Entwicklungen – häufig nur *im Verbund von Bund und Kantonen* (vollumfänglich) erkannt und wirksam bekämpft werden, ganz besonders die internationale und organisierte Kriminalität: Beispielsweise sind es in erster Linie die *Kantone*, welche auf ihrem Territorium Delikte (Menschenhandel, Waffenhandel, Betäubungsmittelhandel usw.) feststellen – aufgrund ihrer spezifischen Erfahrungen, Vorkenntnisse und der räumlichen Nähe zu den Menschen und Unternehmen auf ihrem Gebiet. Hingegen ist es oftmals erst der *Bund*, welcher die (nationalen und internationalen) Strukturen und Netzwerke hinter den einzelnen Delikten zu erkennen vermag und daraus ein Lagebild erstellen sowie Ansätze für Strukturermittlungen generieren kann. Nur sollte durch die Verfassung klargestellt werden, wo überhaupt eine gemeinsame Aufgabenerfüllung erwartet und gefordert wird.

Unbestritten aber ist: Die kantonale Polizeihöhe soll und *darf* nicht verdrängt oder ausgehöhlt werden.<sup>19</sup> Das nicht nur aus Gründen der (vertikalen) Machtteilung im Bundesstaat, sondern auch mit Blick auf eine möglichst effektive Bekämpfung der Kriminalität: Den Kantonen sind Handlungs- und Entscheidungsspielräume zu erhalten, damit die Polizeiarbeit auf die regionalen und lokalen Gegebenheiten, Bedürfnisse und Besonderheiten abgestimmt werden kann; ausserdem verfügen die Kantone – wie eben betont – über eine spezifische Nähe zum (kriminellen) Geschehen auf ihrem Gebiet. Eine *klare Ausmessung, inhaltliche Bestimmung* und damit auch *Begrenzung* der Bundeskompetenzen kann aber gerade dazu beitragen, die kantonale Polizeihöhe von einem eigentlichen «Leerlaufen» und einer (weiteren) Aushöhlung zu bewahren.<sup>20</sup> Es könnte auch überlegt werden, den Grundsatz der kantonalen Polizeihöhe *ausdrücklich* in der Verfassung zu verankern.<sup>21</sup> Es ist nicht zuletzt die stark interpretationsbedürftige und lückenhafte Sicherheitsverfassung, die – oft zusammen mit an den Bund getragenen Regelungsbedürfnissen – zu (potentiellen) Konflikten mit der kantonalen Polizeihöhe führt.<sup>22</sup>

19 Zu Recht gegen eine (vollständige) Zentralisierung der Polizeiaufgaben im Bund: Jürg M. Tiefenthal (2017), *op. cit.* Fn. 5, 166; Jürg M. Tiefenthal (2021), *op. cit.* Fn. 14, 114.

20 Jürg M. Tiefenthal (2017), *op. cit.* Fn. 5, 166; vgl. auch Daniel Moeckli, *op. cit.* Fn. 2, Rz. 30 und 52.

21 Jürg M. Tiefenthal (2017), *op. cit.* Fn. 5, 166; Jürg M. Tiefenthal (2021), *op. cit.* Fn. 14, 116; Daniel Moeckli, *op. cit.* Fn. 2, Rz. 52. Freilich dürfte eine solche Bestimmung primär deklaratorische Bedeutungen haben, da alle Aufgaben, welche die Verfassung nicht dem Bund zuweist, in die kantonale Zuständigkeit fallen (Art. 3 und 42 BV).

22 Vgl. auch St. Galler Komm.-Müller/Mohler, Art. 57 BV, Rz. 83.

### 3. Bedarf nach einem Polizeigesetz des Bundes

Die heutige verfassungsrechtliche Ausgangslage erschwert auch notwendige gesetzgeberische Verbesserungen: Der Bund verfügt heute – anders als die Kantone – über kein eigenständiges, umfassendes Polizeigesetz. fedpol stützt sich zur Erfüllung seiner Aufgaben auf eine Vielzahl verzettelter Rechtsgrundlagen – sie finden sich im BWIS<sup>23</sup>, im ZentG<sup>24</sup> und im BPT<sup>25</sup>, daneben in vielen weiteren Erlassen<sup>26</sup>. Dies genügt den rechtsstaatlichen Anforderungen an ein klares, vorhersehbares und zugängliches «Recht» (Art. 5 Abs. 1 BV) nur bedingt.<sup>27</sup> Sowohl für die Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz wie auch für die rechtsanwendenden Behörden muss hinreichend klar und erkennbar sein, über welche Zuständigkeiten und Befugnisse die Polizeibehörden des Bundes verfügen. Dies könnte mit einem Polizeigesetz des Bundes, welches die sicherheits-, verwaltungs- und kriminalpolizeilichen sowie die unterstützenden und koordinierenden Aufgaben von fedpol – der «polizeilichen Fachbehörde des Bundes»<sup>28</sup> – regelt, erreicht werden.<sup>29</sup> Pläne für ein Polizeiaufgabengesetz des

23 Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120).

24 Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994 über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten (SR 360).

25 Bundesgesetz vom 13. Juni 2008 über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (SR 361).

26 Für die Aufgaben von fedpol sind ferner etwa von Bedeutung: Das Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011 über den ausserprozessualen Zeugenschutz (ZeugSG; SR 312.2), das Bundesgesetz vom 20. März 2008 über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanspruchsgesetz, ZAG; SR 364), das Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über die Verwendung von DNA-Profilen im Strafverfahren und zur Identifizierung von unbekanntem oder vermissten Personen (DNA-Profil-Gesetz; SR 363), das Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20) oder das Bundesgesetz vom 12. Juni 2009 über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und denjenigen der anderen Schengen-Staaten (Schengen-Informationsaustausch-Gesetz, SIaG; SR 362.2).

27 Vgl. Daniel Moeckli, *op. cit.* Fn. 2, Rz. 48; vgl. dazu auch die Ausführungen im Erläuternden Bericht zum Vorentwurf eines Bundesgesetzes über die polizeilichen Aufgaben des Bundes (Polizeiaufgabengesetz, PolAG; abrufbar unter: [https://www.ejpd.admin.ch/dam/fedpol/de/data/aktuell/news/2009/2009-11-27/erlaeuterungen\\_27-11-09d.pdf](https://www.ejpd.admin.ch/dam/fedpol/de/data/aktuell/news/2009/2009-11-27/erlaeuterungen_27-11-09d.pdf.download.pdf/erlaeuterungen_27-11-09d.pdf) [zuletzt abgerufen am 22. Februar 2024]), 6 ff.; vgl. bereits die Stellungnahme des Bundesrates vom 29. September 2006 zur Interpellation 06.3285 Boris Banga vom 21. Juni 2006 «Innere Sicherheit. Verfassungsrechtliche Ordnung und Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich Polizeirecht».

28 So die Umschreibung in Art. 9 Abs. 1 der Organisationsverordnung vom 17. November 1999 für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (OV-EJPD; SR 172.213.1).

29 Vgl. Jürg M. Tiefenthal (2021), *op. cit.* Fn. 14, 58; in diese Richtung wohl auch Daniel Moeckli, *op. cit.* Fn. 2, Rz. 48 f.; für ein «Polizeirahmengesetz» des Bundes als mögliche Variante Markus Mohler, *op. cit.* Fn. 8, 47 f., der diesfalls allerdings für einen Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit plädiert; s. a. Markus H.F. Mohler, Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz, Basel, 2012, Rz. 269 und 272.

Bundes sind im Jahr 2013 gescheitert – *unter anderem* wegen verfassungsrechtlicher bzw. kompetenzrechtlicher Bedenken.<sup>30</sup> Auch aus diesem Grund ist es angezeigt, die sicherheitsrechtlichen Zuständigkeiten des Bundes in der Verfassung deutlich zu normieren – idealerweise verbunden mit einem *Verfassungsauftrag* zum Erlass eines Bundespolizeigesetzes.<sup>31</sup>

#### 4. Fazit

Die Kompetenzverteilung Bund-Kantone geht von Annahmen aus, die nicht mehr der heutigen Kriminalitätslage und deren künftigen Entwicklung entsprechen: Eine effektive Kriminalitätsbekämpfung setzt voraus, dass die polizeirechtlichen Kompetenzen des Bundes in der Verfassung klar benannt und punktuell erweitert werden. Und da Kriminalität heute in vielen Fällen nur von Bund und Kantonen *gemeinsam* bekämpft werden kann, sind in der Verfassung auch die gemeinsamen Aufgabenbereiche von Bund und Kantonen abzubilden: dort wo die eine Staatsebene ohne die andere nicht wirksam handeln kann. Die Kriminalitätsbekämpfung ist – jedenfalls wenn es um die internationale und organisierte Kriminalität geht – verstärkt als gemeinsam zu bewältigende Aufgabe von Bund und Kantonen in der Verfassung vorzusehen. Der Polizeiföderalismus bleibt dabei – das ist zu betonen – unbedingt zu erhalten, nicht zuletzt wegen der zentralen Rolle, welche die Kantone bei der Kriminalitätsbekämpfung spielen. Doch muss er auf die heutigen und künftigen Gegebenheiten angepasst werden. Mit einer klaren Ausmessung der Bundeskompetenzen und der Bestimmung der gemeinsam zu erfüllenden Aufgaben liessen sich auch Abgrenzungsfragen zur kantonalen Polizeihöhe klären und die Grundlage für ein – dringend notwendiges – Polizeigesetz des Bundes schaffen. Dies alles ist aber nur möglich, wenn der *politische Wille* besteht, das Verfassungsrecht den heutigen Realitäten anzupassen.

---

30 Polizeiaufgabengesetz: Gesetzgebungsarbeiten werden eingestellt, Medienmitteilung des Bundesrates vom 26. Juni 2013, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-49416.html> (zuletzt abgerufen am 22. Februar 2024).

31 Vgl. den Vorschlag für einen neuen Art. 57 Abs. 3 BV bei Reto Patrick Müller, *op. cit.* Fn. 10, 505: «Der Bund erlässt ein Bundespolizeigesetz.»