

Gesetzgebung im Polizeirecht

Ich freue mich, dass das Polizeirecht, das in der Welt der Rechtswissenschaft eher ein Schattendasein geführt hat, heute Gegenstand dieser Fachtagung ist. Bei näherer Betrachtung des Programms wird klar, dass es nicht um Polizeirecht schlechthin geht, sondern dass ein besonderer Fokus auf das Polizeirecht des Bundes gelegt worden ist.

Es gibt ein weiteres Anzeichen, dass sich die Rechtswissenschaft für das Polizeirecht des Bundes zu interessieren beginnt: Vor wenigen Tagen ist in der Reihe zum schweizerischen Bundesverwaltungsrecht der Band «Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes» erschienen. Dort findet sich eine Auslegung der rechtsstaatlichen Prinzipien sowie der rechtshistorischen und dogmatischen Grundlagen, welche der Polizei als verwaltungsrechtlicher Aufgabe *sui generis* zu Grunde liegen.

Der Band zeigt auch die Kraftfelder des Föderalismus und der internationalen Polizeikooperation auf, in denen sich die Polizeiaufgaben von Bund und Kantonen weiterentwickeln. Diese dynamische Entwicklung muss innerhalb der rechtsstaatlichen Bahnen verlaufen, welche die Rechtsordnung auf internationaler, nationaler und regionaler Stufe setzt. Damit bin ich beim zentralen Thema der Gesellschaft für Gesetzgebung angelangt: der Rechtsetzung.

Ein Element der Rechtsstaatlichkeit der Gesetzgebung ist die Respektierung der verfassungsmässigen Kompetenznormen, welche einen erheblichen Interpretationsspielraum offen lassen, mit dem sich natürlich auch Rechtswissenschaftler gerne beschäftigen. Die zentrale Verantwortung zur Wahrnehmung der gesetzgeberischen Kompetenzen liegt freilich auf allen Stufen unseres Gemeinwesens bei der Politik. Sie wird die rechtswissenschaftlichen Beiträge – wie jene im erwähnten Band – sicher nicht ausser Acht lassen. Neben dogmatischen Gesichtspunkten muss die Politik aber auch staatslenkenden Funktionalitäten Rechnung tragen, die dem Kompetenzrecht zu Grunde liegen. Dieses ist nicht Selbstzweck. Durch örtliche Fragmentierung von Zuständigkeiten sorgt das Kompetenzrecht für Bürgernähe, und durch Bündelungen von Kompetenzen gewährleistet es dort einen effizienten *service public*, wo sich parallele Ansprechstellen und Problemlösungsprozesse als suboptimal, teuer oder gar wirkungslos erweisen.

Es geht also um Machtteilung und Partizipation, aber auch um Wirkung: Wirkung mit Blick auf die Wahrung des von der Mehrheit der Gesellschaft noch als friedlich, sicher und freiheitserträglich empfundenen Schweben-

zustandes. Dieser Schwebezustand ist – wie dies im erwähnten Band von rechtswissenschaftlicher Seite zutreffend dargelegt wird – ein Ziel, kein positivrechtlicher Determinierung zugänglicher Normbestand. Es gibt kein justiziables Recht auf einen gesetzlich konkretisierten Grad an Sicherheit.

Gerade aufgrund dieser Einsicht haben die Gesetzgeber in unserem Land ihre politische Verantwortung für die Balance zwischen Machtteilung, Partizipation und Wirkung wahrgenommen. Dass sie dabei mit einem gewissen Pragmatismus vorgegangen sind, sollte nicht befremden. Angesichts der Tatsache, dass das Wirkungsziel der polizeilichen Aufgaben selbst keiner positivrechtlichen Normierung zugänglich ist, ist dieser Pragmatismus geradezu systemimmanent.

Weiter ist zu beachten, dass die Gesetzgeber von Bund und Kantonen neben den kompetenzrechtlichen Vorgaben der Verfassung in zunehmendem Masse auch dem ebenfalls Verfassungsrang beanspruchenden Gebot der hinreichend konkreten Normierung polizeilicher Aufgaben und Befugnisse im formellen Gesetz Rechnung tragen müssen. Diese zweite Vorgabe der Verfassung hat dazu geführt, dass die formelle Gesetzgebung des Bundes mit einer Vielzahl von polizeirechtlichen Einzelnormen und Spezialgesetzen ergänzt werden musste, welche nur mehr schwerlich zu überblicken ist und deshalb in der praktischen Anwendung an Grenzen stösst.

Angesichts dieser Problematik, welche Ihnen mein Stabschef, Adrian Lobsiger, noch näher darlegen wird, hat der frühere Vorsteher des EJPD mein Bundesamt mit der Erarbeitung von ersten Vorschlägen zur Erneuerung des Polizeirechts des Bundes beauftragt. Dieses Projekt befindet sich noch in der verwaltungsinternen Phase. Gestützt auf die Vorarbeiten einer departementsübergreifenden Arbeitsgruppe, in welcher auch Exponenten der Wissenschaft mitgewirkt haben, werde ich der Vorsteherin des EJPD noch in diesem Sommer ein Normkonzept mit Varianten unterbreiten.

Dieses Konzept soll eine rechtliche Auslegeordnung enthalten. Ich bin überzeugt, dass die Beiträge der heutigen Tagung zur Vollständigkeit dieser Auslegeordnung beitragen werden. Seitens meines Bundesamtes werden wir die Gelegenheit dieses Anlasses somit nicht nur auf Referentenseite, sondern auch als Zuhörer zu nutzen wissen.

Jean-Luc Vez, Direktor des Bundesamtes für Polizei, Bern