

## Die Übertragung kantonaler Aufgaben an den Bund am Beispiel der Polizeivereinbarungen der Grenzkantone mit dem Grenzwachtkorps

**Hans Georg Nussbaum** | *Der Bund kann Vereinbarungen mit den Kantonen nur im Rahmen paralleler Zuständigkeiten abschliessen. Im Bereich der inneren Sicherheit ist diese Kompetenz gegeben, weshalb Polizeivereinbarungen über die Erfüllung kantonaler Aufgaben zur Umsetzung von Bundesrecht durch den Bund grundsätzlich zulässig sind. Die Übertragung kantonaler Aufgaben an den Bund durch die kantonale Gesetzgebung in Form einer Berechtigung zum Handeln ist ebenfalls als zulässig anzusehen. Eigenständige kantonale Aufgaben können indessen auf keinen Fall dem Bund übertragen werden. Die Bundesbehörde muss zudem in der Lage sein, kantonale Aufgaben an die Hand zu nehmen.*

*«Das Grenzwachtkorps hat gestern zwei mutmassliche Einbrecher im solothurnischen Rodersdorf festgenommen und der Polizei übergeben. [...] Die beiden Männer [...] sind in Frankreich wegen Einbrüchen und Autodiebstählen bekannt.»*

(20 Minuten [Bern], vom 3. Januar 2002, 3)

### 1 Ausgangslage

Die Mehrheit der Grenzkantone hat in den vergangenen Jahren mit dem Grenzwachtkorps Vereinbarungen abgeschlossen, mit denen dem Grenzwachtkorps bestimmte polizeiliche Tätigkeiten zur selbstständigen Ausführung an der Grenze oder im Grenzraum übertragen werden. In diesen Bereichen handelt das Grenzwachtkorps seither partiell eigenständig und erstellt beispielsweise die Polizeirapporte selber (USIS 2001, 38 und 75).

Das Grenzwachtkorps ist die uniformierte und bewaffnete Organisationseinheit der Eidgenössischen Zollverwaltung; es hat namentlich die Aufgabe, die Zollgrenze zu überwachen und wirkt mit beim Vollzug der so genannten nichtzollrechtlichen Erlasse nach Massgabe von deren Bestimmungen (vgl. Art. 137 und 59 des Zollgesetzes vom 1. Oktober 1925, ZG; SR 631.0).<sup>1</sup> Die Eidgenössische Zollverwaltung beziehungsweise das Grenzwachtkorps verhütet und bekämpft illegale Handlungen im Grenzraum<sup>2</sup> und trägt damit zur inneren Sicherheit des Landes und zum Schutz der Bevölkerung bei (vgl. Art. 19 Abs. 1 Bst. b der Organisationsverordnung vom 11. Dez. 2000 für das Eidgenössische Finanzdepartement, OV-EFD; SR 172.215.1; vgl. auch Art. 98 des Vorentwurfs vom 31. Jan. 2001 für ein neues Zollgesetz, E-ZG<sup>3</sup>).

Am Beispiel der – nicht standardisierten – Vereinbarungen mit den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Aargau und Genf<sup>4</sup> lässt sich ihr wesentlicher Inhalt wie folgt zusammenfassen:

1. Die Parteien führen eine intensivierete Zusammenarbeit durch im Interesse der Prävention, Bekämpfung und Aufklärung von strafbaren Handlungen, in folgenden Bereichen:
  - Personen-, Sach- und Fahrzeugfahndung
  - Bundesgesetzgebung über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern
  - Waffenrecht
  - Betäubungsmittelrecht
  - Strassenverkehrsrecht.
2. Das Grenzwachtkorps erstellt Strafanzeigen und überweist sie zur weiteren Behandlung an die zuständigen kantonalen Stellen. Es trifft alle zulässigen Massnahmen, damit die Polizeibehörden in der Lage sind, Widerhandlungen zu verfolgen.
3. Die gegenseitige Hilfeleistung erfolgt im Rahmen der jeweiligen Kompetenzen.
4. Bussen, die das Grenzwachtkorps einzieht, sind der kantonalen Staatskasse zu überweisen.

Die Vereinbarungen stellen aus der Sicht der Parteien ein wichtiges Instrumentarium dar. Sie vereinfachen die Abläufe und nutzen Synergien, indem dem Grenzwachtkorps die Befugnis eingeräumt wird, die Verfolgung von Widerhandlungen gegen bestimmte Bundesgesetze selbst aufzunehmen oder durch Bussenbescheide zu ahnden. Dadurch werden die kantonalen Polizeibehörden entlastet und Doppelspurigkeiten können vermieden werden. Zu beachten ist, dass es sich bei den zu verfolgenden Widerhandlungen in der Regel um Offizialdelikte des Bundesnebenstrafrechts handelt.

Am Beispiel der Polizeivereinbarungen der Grenzkantone mit dem Grenzwachtkorps werden zuerst der Begriff der kantonalen Aufgabe und dann die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Allgemeinen und im Bereich der inneren Sicherheit dargelegt. Anschliessend wird den Fragen nachgegangen, ob und unter welchen Voraussetzungen ein Kanton die Erledigung kantonalen Aufgaben dem Bund durch Vereinbarung übertragen und der Bund kantonale Aufgaben an die Hand nehmen kann. Zu prüfen ist auch, ob ein Kanton durch die kantonale Gesetzgebung dem Bund Aufgaben übertragen kann. Schliesslich ist die Möglichkeit in Betracht zu ziehen, durch die Bundesgesetzgebung dem Bund Aufgaben zuzuweisen.

## 2 Begriff der kantonalen Aufgabe

Zunächst ist einmal zu definieren, was unter einer kantonalen Aufgabe zu verstehen ist. Nach Artikel 43 der Bundesverfassung (BV) bestimmen die Kantone, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erfüllen. Zudem setzen die Kantone nach Massgabe von Verfassung und Gesetz das Bundesrecht um (Art. 46 Abs. 1 BV). Der Begriff «Umsetzung» umfasst sowohl die Konkretisierung von Bundesrecht als auch den eigentlichen Vollzug durch Verwaltungstätigkeit (Rhinow 2000, 85).

Als kantonale Aufgaben können einerseits die dem Kanton «zurechenbaren Verantwortlichkeiten für die Daseinsbewältigung der Gesellschaft» und das Tätigwerden eines Kantons zum Wohlergehen und im Interesse seiner Bewohnerinnen und Bewohner auf Grund der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Sinne von Artikel 3 BV und der damit den Kantonen zustehenden Autonomie bezeichnet werden (vgl. Kägi-Diener 1998, 525); andererseits gelten als kantonale Aufgaben auch die Umsetzung und der Vollzug von Bundesrecht (vgl. Kälin 1995, 58).

Der Begriff der kantonalen Aufgabe umfasst sowohl die eigenständigen (originären), sich auf das kantonale Recht abstützenden Aufgaben eines Kantons als auch die ihm auf Grund des Auftrags zur Umsetzung von Bundesrecht überwiesenen Aufgaben. Wie im Folgenden zu zeigen sein wird, kann ein Kanton indessen lediglich Aufgaben zur Umsetzung von Bundesrecht dem Bund übertragen.

## 3 Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen im Allgemeinen und im Bereich der inneren Sicherheit

### 3.1 Kompetenzabgrenzung im Allgemeinen

Nach Artikel 3 BV sind die Kantone «souverän», soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist. Die Kantone üben eine Gebietshoheit und alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind; sie nehmen weitgehende Organisationsautonomie wahr. Es handelt sich dabei um ein grundlegendes Prinzip des schweizerischen Föderalismus, wonach der Bund nur diejenigen Aufgaben von den Gliedstaaten übernehmen darf, die ihm seine Verfassung zuweist (Bundesrat 1996, 129). Die Zuständigkeiten des Bundes sind in der Bundesverfassung im Prinzip abschliessend und ausdrücklich genannt. Neben diesen ausdrücklichen Kompetenzen gibt es anerkanntermassen auch eine Anzahl ungeschriebener Kompetenzen kraft föderativen Staatsaufbaus und vereinzelte implizite Zuständigkeiten (Bundesrat 1996, 131; Zimmerli 2000, 44).

Die Lehre hat die durch die frühere Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (aBV) dem Bund zugewiesenen Kompetenzen in folgende Kategorien unterteilt (vgl. auch Häfelin/Haller 2001, Rz. 1091 ff.):

- *Ausschliessliche, ursprüngliche Kompetenz*: Dieser Begriff wird verwendet für die Zuständigkeiten des Bundes mit ursprünglich derogierender Kraft; mit Annahme der Verfassungsnorm gehen die kantonalen Kompetenzen in diesem Bereich unter, auch wenn auf Bundesstufe noch kein konkretisierendes Gesetzesrecht vorliegt.
- *Konkurrierende Kompetenz*: Dieser Begriff umschreibt die Zuständigkeiten des Bundes mit nachträglich derogierender Kraft; solange der Bund von seiner Zuständigkeit nicht Gebrauch macht, bleiben die Kantone zuständig. Die kantonale Kompetenz geht in dem Umfang unter, als der Bund seine Zuständigkeit durch Erlass von Gesetzen ausfüllt.
- *Parallele Kompetenz*: Mit diesem Begriff werden jene Bereiche bezeichnet, in denen Bund und Kantone gleichzeitig und unabhängig von einander zuständig sind.

Die neue Bundesverfassung hat an dieser Kategorisierung grundsätzlich nichts geändert (vgl. Bundesrat 1996, 227).

Das Verhältnis von Bund und Kantonen wird durch die Bestimmungen der Artikel 42 ff. BV näher ausgeführt. Danach erfüllt der Bund die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist (Art. 42 Abs. 1 BV) und die einer einheitlichen Regelung bedürfen (Art. 42 Abs. 2 BV), während die Kantone bestimmen, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erfüllen (Art. 43). Mit Artikel 42 Absatz 2 BV wird nach dem klaren Willen des Verfassungsgebers indessen keine eigenständige Bundeskompetenz begründet (Rhinow 2000, 77). Für die Begründung einer neuen Bundesaufgabe bedarf es somit einer kompetenzbegründenden Bestimmung auf Grund einer Verfassungsänderung. In ihrem gegenseitigen Verhältnis gilt, dass Bund und Kantone einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen und zusammenarbeiten (Art. 44 Abs. 1 BV). Zum Zusammenwirken zwischen Bund und Kantonen gehört auch, dass die Kantone das Bundesrecht nach Massgabe von Verfassung und Gesetz umsetzen (Art. 46 Abs. 1 BV). Dabei hat der Bund den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit zu belassen und den kantonalen Besonderheiten Rechnung zu tragen (Art. 46 Abs. 2 BV). Es entspricht «einer bewährten staatspolitischen Maxime, dass das Bundesrecht in der Regel durch die Kantone vollzogen wird» (Bundesrat 1996, 211). Der Bund soll deshalb durch seine Gesetzgebung nicht ohne Not die Gestaltungsfreiheit der Kantone einengen und damit deren Eigenstän-

digkeit schmälern; wo es der Regelungsgegenstand zulässt, sollen – in Respekt vor der Aufgaben- und Organisationsautonomie der Kantone – die kantonalen und regionalen Unterschiede, insbesondere die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Besonderheiten, angemessen berücksichtigt werden (Bundesrat 1996, 212).

### 3.2 Kompetenzabgrenzung im Bereich der inneren Sicherheit

Die Schweizerische Eidgenossenschaft «wahrt die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes» (Art. 2 Abs. 1 BV; nach Art. 2 aBV hatte der Bund unter anderem zum Zweck: die «Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern»). Für den Bund ist es «eine grundlegende dauernde Aufgabe, die zur Verwirklichung dieses Zweckes notwendigen Grundvoraussetzungen zu schaffen» (Bundesrat 1994b, 1131). Die in Artikel 2 BV umschriebenen Staatszwecke sind indessen weder für den Bund kompetenzbegründend noch von den Bundesbehörden unmittelbar anwendbar. Die Bestimmung dient dem Verständnis der Bundesverfassung und kann als Auslegungshilfe beigezogen werden; ihr kommt vor allem programmatischer und geschichtlicher Wert zu (Bundesrat 1996, 126).

#### 3.2.1 Allgemeines zu Artikel 57 BV

Nach Artikel 57 Absatz 1 BV sorgen Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung. Die Wahrung der inneren Sicherheit ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen und verpflichtet diese, unter Beachtung aller ihrer Zuständigkeiten permanent die Sicherheit im Auge zu behalten (Bundesrat 1994b, 1142; Ruch 2001, Rz. 9). Sie bezweckt die Unverletzlichkeit und die Verwirklichung der rechtlich geschaffenen Ordnung, das heisst jener Regeln, die für ein gedeihliches menschliches Zusammenleben unerlässlich sind (Ruch 2001, Rz. 3). Artikel 57 Absatz 1 BV ist eine Kompetenznorm zu Gunsten des Bundes, ohne allerdings Kompetenzen der Kantone zu verdrängen (Ruch 2001, Rz. 9).

Nach Artikel 57 Absatz 2 BV haben Bund und Kantone ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit zu koordinieren und je auf Grundlage unterschiedlicher Zuständigkeiten zusammenzuarbeiten (Ruch 2001, Rz. 13). Die Kooperation ist innerschweizerisch und grenzüberschreitend zu fördern, wobei aber darauf zu achten ist, dass Bund und Kantone je klare Verantwortungen bewahren (Schweizer 1997, 385).

### 3.2.2 Sicherheitsbegriff und Polizeibegriff

Die öffentliche Sicherheit umfasst den Schutz der staatlichen Institutionen im Hinblick sowohl auf deren Bestand als auch auf ihr Funktionieren; ihre Wahrung gehört zu den primären Aufgaben des Staates (Ruch 2001, Rz. 5). Der Sicherheitsbegriff von Artikel 57 BV ist umfassend zu verstehen und geht über den polizeirechtlichen Aspekt hinaus; er ist «Richtmass für Bund und Kantone, die öffentliche Sicherheit zum Gegenstand aller Kompetenzwahrnehmungen zu machen» (Ruch 2001, Rz. 8). Er betrifft einerseits den Schutz der so genannten Polizeigüter, die den Einzelnen zustehen, wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Eigentum, Vermögen oder Ehre, andererseits auch den Schutz von Gruppen und Menschen vor Bedrohung von aussen (Ruch 2001, Rz. 4).

Bezüglich des polizeirechtlichen Aspekts ist zwischen einem materiellen und einem formellen Polizeibegriff zu unterscheiden: Der materielle Polizeibegriff definiert nicht eine Institution, sondern eine Funktion und bedeutet vor allem einerseits die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie die Beseitigung bereits eingetretener Störungen, andererseits die Mitwirkung an der Strafverfolgung (Schweizer 1997, 383; Gamma 2000, 23 f.).<sup>5</sup> Demgegenüber definiert der formelle Polizeibegriff die Arbeit der Polizei im organisationsrechtlichen Sinn, demnach die Funktionen, welche durch eine speziell organisierte Verwaltungsbehörde, das spezifisch geschulte, uniformierte, bewaffnete und hierarchisch geführte Polizeikorps, wahrgenommen werden (Schweizer 1997, 383; Gamma 2000, 24). Die Gefahrenabwehr erfolgt durch die Sicherheitspolizei; an der Strafverfolgung wirkt die gerichtliche Polizei mit (vgl. Art. 1 ff. des Polizeigesetzes des Kantons Bern vom 8. Juni 1997; PolG [BE]; BSG 551.1). Soweit der Sicherheitsbegriff die Polizeihöhe betrifft, steht diese grundsätzlich, aber nicht ausnahmslos den Kantonen zu.

### 3.2.3 Zuständigkeit der Kantone

Nach schweizerischer Verfassungsordnung fällt die Verantwortung für sicherheitspolizeiliche Aufgaben primär den Kantonen zu (Bundesrat 1994b, 1142; Saladin 1986, Rz. 132).

### 3.2.4 Zuständigkeit des Bundes

Die Zuständigkeit zur Wahrung der inneren Sicherheit steht dem Bund als Staatswesen jedoch dann vollumfänglich und vorbehaltlos zu, wenn die innere Sicherheit des Bundes selbst oder mehrerer Kantone und nicht nur die eines einzelnen Kantons betroffen ist; in den Fällen, in denen die inne-

re Sicherheit der Schweiz als Gesamtheit gefährdet oder bereits gestört ist, muss deshalb der Bund befugt sein, die erforderlichen Gesetze zu erlassen und Massnahmen zu ergreifen, so namentlich im Bereich des Staatsschutzes (Bundesrat 1994b, 1201; Eichenberger 1988, Rz. 149 und 159; Ruch, Rz. 33 f.; vgl. auch BGE 117 Ia 202 ff., Erw. 4).

Subsidiär hat der Bund in die Aufgaben der inneren Sicherheit eines einzelnen Kantons einzutreten, wenn dieser nicht im Stande ist, ihnen aus eigenen Kräften nachzukommen, weil die kantonalen Mittel nicht ausreichen oder die Art der Störung die Unterstützung des Bundes erfordert (Bundesrat 1994b, 1201; Eichenberger 1988, Rz. 158). Der Bund ist deshalb verpflichtet einzugreifen, wenn die Bewältigung einer konkreten Störung die Kräfte des Kantons überfordert und dieser die ihm übertragenen Aufgaben allein nicht vollständig zu erfüllen vermag (Bundesrat 1994a, 1166; Ruch 2001, Rz. 33). Neben die kantonale Polizeihöhe tritt somit auch eine Kompetenz des Bundes zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung (Bundesrat 1996, 130; Ruch 2001, Rz. 33).

Auch wenn für die Gesetzgebung im Polizeibereich grundsätzlich die Kantone zuständig sind und der Bund über kein allgemeines Polizeigesetz verfügt, haben Bundesrat und Bundesversammlung mehrfach den Standpunkt vertreten, dass dem Bund die subsidiäre Kompetenz zustehe, Regelungen auf dem Gebiet der Polizei zu erlassen (Bundesrat 1990, 1245 f.; 1994a, 1166). Der Bund soll allerdings nur soweit unbedingt nötig eigene Polizeiaufgaben wahrnehmen und die kantonale Polizeihöhe nicht zurückdrängen (Bundesrat 1994b, 1142). Dies schliesst nicht aus, dass der Bund eigene Polizeikräfte aufstellt (Saladin 1986, Rz. 132).

Der Bund hat denn auch zahlreiche Spezialgesetze polizeirechtlicher Natur auf Grund der in der Bundesverfassung von 1874 beziehungsweise von 1999 verankerten polizeilichen Befugnisse des Bundes erlassen (vgl. Eichenberger 1988, Rz. 162), so zum Beispiel über innere und äussere Sicherheit, Zivilschutz, Wasserbau- und Forstpolizei, Fischerei und Jagd, Tierschutz, Strassenverkehr, Gewerbepolizei, Glücksspiele, Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier, Mass und Gewicht, Fremdenpolizei (Reihenfolge der Aufzählung nach der Bundesverfassung von 1999; vgl. Bundesrat 1977, 1287 f.). «Macht der Bund von einer umfassenden Kompetenz Gebrauch, so kann im Ernst nicht von einem Eingriff in kantonale Kompetenzsphären gesprochen werden, auch wenn er dabei Polizeibefugnisse in Anspruch nimmt» (Bundesrat 1977, 1288). Es trifft somit nicht zu, dass die Polizeihöhe schlechthin den Kantonen verblieben ist; deshalb drängt sich ein rechtlich differenzier-

tes Verständnis gegenüber der traditionellen Auffassung auf, das Polizeiwesen sei (ausschliesslich) Sache der Kantone (vgl. Bundesrat 1977, 1288).

### 3.2.5 Innere Sicherheit an der Grenze und im Grenzraum

Wie dargelegt, verfügen sowohl der Bund als auch die Kantone im Bereich der inneren Sicherheit über eigene, parallele Kompetenzen. Es wird auch anerkannt, dass nach Artikel 57 BV der Bund weiterhin eine stillschweigende Kompetenz für die Erfüllung bestimmter Sicherheitsaufgaben haben muss (vgl. USIS 2001, 28).

Nach Artikel 7 des vom Bundesrat am 8. März 2002 zuhanden der Bundesversammlung verabschiedeten Entwurfs für ein Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer verbleibt die Zuständigkeit für die Grenzkontrolle weiterhin den Grenzkantonen; jedoch kann der Bundesrat auf Begehren der Grenzkantone dem Grenzwachtkorps gewisse Aufgaben übertragen. Diese Lösung scheint mir nicht sachgerecht zu sein, weil die Grenzkontrollen durch das Bundesrecht auch in Zukunft lückenhaft geregelt wären. Die allenfalls durch den Bundesrat dem Grenzwachtkorps übertragenen Aufgaben könnten sich – im Rahmen des Ausländerrechts – nämlich lediglich auf die Kontrolle von Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit beziehen; die Zuständigkeit zur Kontrolle von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern verbliebe mangels bundesgesetzlicher Grundlagen nach wie vor den Kantonen. Mit dem Entwurf für ein Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer soll das Resultat des Projekts «Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz» (USIS) indessen nicht vorweggenommen werden. Sollte im Rahmen von USIS eine andere Lösung getroffen und zum Beispiel die Durchführung der Grenzkontrolle zur Bundessache erklärt werden, bedürfte es ohnehin entsprechender Gesetzesänderungen<sup>6</sup> (vgl. Bundesrat 2002, 3759f.).

Hinsichtlich der Kontrollen des grenzüberschreitenden Verkehrs von Personen kommt diese Aufgabe nach meinem Dafürhalten dem Bund zu. So sieht der Vorentwurf für ein neues Zollgesetz die Überwachung und Kontrolle des Personen- und Warenverkehrs über die Zollgrenze durch die Eidgenössische Zollverwaltung vor (Art. 1 Bst. a E-ZG). Diese Befugnis soll sich auf alle Personen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit beziehen.

Auch wenn die Wahrung der inneren Sicherheit an der Grenze und im Grenzraum dem Bund zusteht beziehungsweise zustehen sollte, bedeutet dies nicht, dass die Kantone diesbezüglich über keine Kompetenzen mehr verfügten. Die Polizeihochheit mit sicherheitspolizeilichen Aufgaben steht auch im Grenzraum primär den Kantonen zu (USIS 2001, 28) und soll durch

die Grenzkontrollbefugnis des Bundes nicht verdrängt werden. Mit dem heutigen Verfassungsrecht ist es jedoch vereinbar, dass der Bund durch das Grenzwachtkorps zusätzlich zu den Grenzkontrollen beziehungsweise anlässlich deren Durchführung gewisse Aufgaben (Hilfsfunktionen) der inneren Sicherheit zu Gunsten der Kantonspolizei wahrnimmt, so z.B. als Feststellungsorgan ohne Ermittlungskompetenz (vgl. USIS 2001, VIII, XX und 75). Der Abschluss der Polizeivereinbarungen hat gezeigt, dass ein Bedürfnis nach einer vertieften Zusammenarbeit besteht.

#### **4 Übertragung kantonaler Aufgaben durch Vereinbarung**

##### **4.1 Arten von Vereinbarungen**

Interkantonale Vereinbarungen (Konkordate) sind öffentlich-rechtliche Verträge, die von zwei oder mehreren Kantonen über einen Gegenstand geschlossen werden, der kraft bundesstaatlicher Aufgabenteilung in ihrem Kompetenzbereich liegt (Hänni 2001, Rz. 7).

Nach dem Inhalt der Vereinbarungen wird zwischen rechtsgeschäftlichen und rechtsetzenden Vereinbarungen unterschieden:

- *Rechtsgeschäftliche* Vereinbarungen betreffen in der Regel Verwaltungsgeschäfte und begründen ein konkretes Rechtsverhältnis, das den Parteien in vertraglicher Weise bestimmte Rechte und Pflichten auferlegt, so beispielsweise die Schaffung gemeinsamer Institutionen oder die gemeinsame Aufgabenerfüllung; Bürgerinnen und Bürger sind dadurch nicht unmittelbar berührt (vgl. Hänni 2001, Rz. 10).
- *Rechtsetzende* Vereinbarungen enthalten generell-abstrakte Regelungen, die in allen beteiligten Kantonen Anwendung finden, sei es unmittelbar (*self-executing*) oder lediglich mittelbar, als Auftrag an die kantonalen rechtsetzenden Behörden, kantonales Recht im Sinne der Vereinbarung zu erlassen (vgl. Hänni 2001, Rz. 11).<sup>7</sup> Die rechtsetzenden Vereinbarungen haben eine Rechtsvereinheitlichung zum Ziel. Eine unmittelbar rechtsetzende Vereinbarung liegt dann vor, wenn die in ihr enthaltenen generell-abstrakten Normen für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger unmittelbar rechtswirksam sind (Häfelin 1989, Rz. 35; vgl. auch Hänni 2001, Rz. 11).

Die Unterscheidung zwischen rechtsgeschäftlichen und rechtsetzenden Vereinbarungen ist nicht absolut und in der Praxis auch nicht einfach vorzunehmen, da zahlreiche Vereinbarungen sowohl unmittelbar anwendbare als auch lediglich mittelbar anwendbare Bestimmungen enthalten (sog. gemischte Vereinbarungen; Hänni 2001, Rz. 12; vgl. auch Anm. 8).

Neben den rechtsgeschäftlichen und rechtsetzenden Vereinbarungen gibt es auch Vereinbarungen mit organisationsrechtlichem Inhalt – mit oder ohne unmittelbare Rechtsverbindlichkeit für die Bürgerinnen und Bürger; darunter fallen Vereinbarungen über Regelungen des Vollzugs, so beispielsweise, wenn der Vollzug einer kantonalen Aufgabe einer interkantonalen Institution übertragen wird (vgl. Häfelin 1989, Rz. 39 f.). Dass Vollzugsregelungen dieser dritten Kategorie von Vereinbarungen (grundsätzlich) zuzuordnen sind, erstaunt. Die Bezeichnung von zuständigen Vollzugsbehörden ist in aller Regel Teil der Vollzugsrechtsetzung. Staatliche Handlungen unzuständiger Behörden sind anfechtbar und können unter Umständen sogar nichtig sein.<sup>8</sup> Ich neige deshalb – entgegen der herrschenden Lehre – zur Auffassung, dass vereinbarte Vollzugsregelungen – auch – den rechtsetzenden Vereinbarungen zuzurechnen sind; zumindest kommen sie solchen Vereinbarungen sehr ähnlich.

#### **4.2 Zulässigkeit von Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen im Allgemeinen und im Bereich der inneren Sicherheit**

Die Bundesverfassung von 1874 enthielt keine ausdrückliche Bestimmung, wonach der Bund mit Kantonen Vereinbarungen abschliessen oder sich an Vereinbarungen zwischen den Kantonen beteiligen konnte. Artikel 7 Absatz 2 aBV räumte jedoch den Kantonen das Recht ein, «Verkommnisse» unter sich abzuschliessen, die jedoch nicht gegen das Bundesrecht oder das Recht anderer Kantone verstossen durften. Die Verzahnung von bundesstaatlichen und gliedstaatlichen Kompetenzen im modernen Bundesstaat lässt es indessen als notwendig erscheinen, dass Bund und Kantone ihre Tätigkeit aufeinander abstimmen (vgl. Häfelin 1969, 711). Die seit der Mitte des 20. Jahrhunderts geäusserte Idee des kooperativen Föderalismus, die Kompetenzaufteilung der bundesstaatlichen Organe durch eine vermehrte Betonung der Zusammenarbeit zu ergänzen (Häfelin 1989, Rz. 2), fand deshalb auch ausdrücklich Eingang in die neue Bundesverfassung.

So sieht Artikel 44 Absatz 1 BV vor, dass Bund und Kantone einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen und zusammenarbeiten. Nach Artikel 48 Absatz 1 BV können zudem die Kantone miteinander Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen; «der Bund kann sich im Rahmen seiner Zuständigkeiten beteiligen» (Abs. 2). Dabei dürfen die Verträge zwischen den Kantonen dem Recht und den Interessen des Bundes sowie den Rechten anderer Kantone nicht zuwiderlaufen (Abs. 3). Der in Artikel 44 BV verankerte «Gedanke des partnerschaftlichen Zusammenwirkens im Bundesstaat» kann einerseits als «Aus-

fluss des Bundestreuegrundsatzes», andererseits auch als «Verallgemeinerung punktueller Zusammenarbeits- und Rücksichtnahmegebote und als Kodifizierung gelebter Verfassungswirklichkeit» verstanden werden (Bundesrat 1996, 208). Wo allerdings eine gesamtschweizerische Rechtsvereinheitlichung im Vordergrund steht, sollte auf eine vertragliche Regelung verzichtet und der ordentliche Weg der Bundesgesetzgebung beschritten werden (Bundesrat 1996, 214; Hänni 2001, Rz. 42).

Die Grundsätze über die Zulässigkeit von Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen im Allgemeinen, welche sich auf die zu Artikel 7 Absatz 2 aBV entwickelte Lehre stützen, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die verfassungsmässige Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen ist zwingender Natur (Bundesrat 1996, 214; Häfelin 1969, 725; Häfelin 1989, Rz. 6 und 52; Hangartner 1974, 128).
- Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen dürfen weder dem Recht des Bundes noch demjenigen anderer Kantone zuwiderlaufen (Art. 48 Abs. 2 und 3; vgl. auch Art. 49 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 BV). Vereinbarungen wären dann unzulässig, wenn sie gegen die verfassungsmässige Kompetenzordnung verstiessen bzw. diese änderten oder unterliefen.
- Der Abschluss von Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen ist für den Bund dann unzulässig, wenn die Vereinbarung einen Bereich betrifft, der auf Grund von Artikel 3 BV in die ausschliessliche Zuständigkeit der Kantone fällt. Dies gilt auch dann, wenn es sich um eine Kompetenzverschiebung zu Gunsten des Bundes oder um eine freiwillige Übertragung von Hoheitsbefugnissen von einem Kanton an den Bund handelte (vgl. Häfelin 1969, 725; Häfelin 1989, Rz. 6 und 529; Hangartner 1974, 128; Hänni 2001, Rz. 17; Saladin 1986, Rz. 53).
- Bund und Kantone dürfen lediglich in Sachgebieten, in denen sowohl der Bund als auch die Kantone auf Grund der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung über parallele Kompetenzen verfügen, Vereinbarungen miteinander abschliessen (Bundesrat 1996, 214; Häfelin 1989, Rz. 26; Häfelin/Haller 2001, Rz. 1298; Hänni 2001, Rz. 42; Rhinow 2000, 89), wie dies bei der Übereinkunft vom 23. Juni 1909 betreffend die Polizeitransporte (SR 354.1) zutrifft (Häfelin 1989, Rz. 26), ebenso bei der Vereinbarung vom 4. Dezember 2000 zwischen dem Bund und den Universitätskantonen über die Zusammenarbeit im universitären Hochschulbereich (SR 414.205; im Folgenden: Hochschulvereinbarung).
- Wenn der Bund auf Grund der Bundesverfassung berechtigt ist, in bestimmten Bereichen zu legiferieren, muss er – unter Wahrung der verfassungsmässigen Kompetenzordnung – grundsätzlich auch berechtigt

sein, mit den Kantonen Vereinbarungen abzuschliessen, die in diese Bereiche fallen (vgl. Saladin 1986, Rz. 114), zumindest wenn der Inhalt solcher Vereinbarungen Regelungen zur Umsetzung von Bundesrecht betrifft. Die verfassungsmässige Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen wird dadurch nicht verletzt.

- Selbst bei rechtsetzenden Vereinbarungen sind die Möglichkeiten der Zusammenarbeit begrenzt, und es kann sich dabei lediglich um Vollzugsfunktionen von untergeordneter Bedeutung handeln (Häfelin 1989, Rz. 96; Hangartner 1974, 131; Hänni 2001, Rz. 41).
- Im nicht-rechtsetzenden Bereich sind vielfältige Beteiligungsmöglichkeiten des Bundes denkbar, so z.B. die Schaffung gemeinsamer Verwaltungseinrichtungen von Bund und Kantonen mit beratenden oder nicht hoheitlichen Funktionen, denen allerdings keine Entscheidungskompetenzen übertragen werden dürfen, denn die Hoheitskompetenzen stehen stets entweder dem Bund oder den Kantonen zu; sie können nicht gemeinsam wahrgenommen werden (Bundesrat 1996, 214; Häfelin 1969, 725 f.; Zimmerli 2000, 53). Denkbar ist auch eine bloss informelle Mitwirkung (Bundesrat 1996, 214).
- Der Abschluss von Vereinbarungen setzt voraus, dass diese im öffentlichen Interesse aller Vertragspartner liegen.

In der Lehre wurde die Auffassung vertreten, dass die Kantone durch Vereinbarung keinerlei Zuständigkeiten an den Bund übertragen können (Saladin 1986, Rz. 164). Dies ist dann richtig, wenn es sich um Aufgaben handelt, die auf Grund von Artikel 3 BV in den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich der Kantone fallen. Die vertretene Auffassung ist nach meinem Dafürhalten jedoch zu kategorisch und abzulehnen. Eine solche Haltung – die sich auf das Recht der Bundesverfassung von 1874 bezog – widerspricht denn auch dem zwischen dem Bund und den Kantonen bestehenden partnerschaftlichen Verhältnis und der in der Zwischenzeit in Artikel 48 Absatz 2 BV verankerten Möglichkeit, dass der Bund mit den Kantonen Vereinbarungen abschliessen kann. Wie in Ziffer 3.2 oben dargelegt, verfügen sowohl der Bund als auch die Kantone im Bereich der inneren Sicherheit über je eigenständige, parallele Kompetenzen. Zudem steht dem Bund auf verschiedenen Gebieten das verfassungsmässige Recht zur Gesetzgebung auch in polizeilicher Hinsicht zu. Vereinbarungen im Bereich der inneren Sicherheit zwischen Bund und Kantonen sind deshalb grundsätzlich als zulässig zu betrachten. Gegen das Verbot, die verfassungsmässige Kompetenzordnung abzuändern, wird hier somit nicht verstossen.

### 4.3 Gesetzliche Grundlage und Vertragsabschlusskompetenz

Die Polizeivereinbarungen der Grenzkantone mit dem Grenzwachtkorps basieren jeweils auf den Artikeln 59 und 137 ZG. Nach diesen Bestimmungen wirkt die Eidgenössische Zollverwaltung (inkl. Grenzwachtkorps) beim Vollzug der nichtzollrechtlichen Erlasse mit (Art. 59 ZG; vgl. Anm. 2), und das Grenzwachtkorps hat die Aufgabe, die Zollgrenze zu überwachen und zu sichern (Art. 137 Abs. 1 ZG). Zudem haben die Polizeivereinbarungen teilweise in folgenden Bundesgesetzen eine Stütze:

- Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20; Art. 23)
- Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0)
- Bundesgesetz vom 20. Juni 1997 über Waffen, Waffenzubehör und Munition (Waffengesetz, WG; SR 514.54; Art. 24 f., 33 f. und 36)
- Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01) sowie
- Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz, BetmG; SR 812.121; Art. 2, 5 und 19).

Nach Artikel 352 Absatz 1 StGB sind der Bund und die Kantone in Strafsachen, auf die dieses Gesetz oder ein anderes Bundesgesetz Anwendung findet, zur Rechtshilfe verpflichtet. Das Waffengesetz enthält mit Artikel 36 Absatz 1 Satz 2 eine Bestimmung, wonach der Bund die Koordination der Strafverfolgung zwischen den Kantonen unterstützt. Keines der erwähnten Gesetze enthält indessen eine ausdrückliche Grundlage, wonach der Bund mit den Kantonen Vereinbarungen abschliessen kann.<sup>10</sup>

Demgegenüber sieht beispielsweise Artikel 15 PolG BE ausdrücklich vor, dass der Regierungsrat mit dem Bund und mit anderen Kantonen Vereinbarungen über die polizeiliche Zusammenarbeit und den grenzüberschreitenden Polizeieinsatz abschliessen kann.

Auf Grund der Tatsache, dass die Grenzkantone Polizeivereinbarungen mit dem Grenzwachtkorps abgeschlossen haben, erschien es bei dieser Rechtslage nur folgerichtig, dass das Eidgenössische Finanzdepartement im Vorentwurf für ein neues Zollgesetz mit Artikel 95 folgende Bestimmung vorgeschlagen hat:

**Art. 95 Vereinbarungen über grenzpolizeiliche Aufgaben**

<sup>1</sup> Soweit ein Kanton seine grenzpolizeilichen Aufgaben nicht mit eigenen Kräften zu erfüllen vermag, kann das Departement [d. h. das Eidgenössische Finanzdepartement] diese dem Grenzwachtkorps übertragen.

<sup>2</sup> Das Departement schliesst mit der kantonalen Behörde eine Vereinbarung über die Aufgaben- und Kostenübernahme ab.

<sup>3</sup> Es kann den Abschluss von Vereinbarungen mit Grenzkantonen über die engere Zusammenarbeit im Bereiche grenzpolizeilicher Aufgaben dem Grenzwachtkorps übertragen.

Die Idee, dem Grenzwachtkorps vertraglich Aufgaben zu übertragen, ist nicht neu; bereits das abgelehnte Ausländergesetz vom 19. Juni 1981 enthielt eine ähnliche Bestimmung (EFD 2001, 93).<sup>11</sup> Für die Übertragung an den Bund kommen Bereiche in Frage, «deren Vollzug durch das Bundesrecht den Kantonen übertragen worden ist, oder Bereiche, bei denen die Praxis gezeigt hat, dass der Aufgabenvollzug durch den Kanton im Grenzraum oft nur in Zusammenarbeit mit der Zollverwaltung sinnvoll durchgeführt werden kann oder dass ein Kanton den Vollzug nicht mit eigenen Kräften zu erfüllen vermag» (EFD 2001, 92).

Die Bestimmung von Artikel 95 E-ZG wurde im Vernehmlassungsverfahren von den Kantonen stark kritisiert. Einerseits wurde geltend gemacht, dass die Ergebnisse des Projekts USIS nicht präjudiziert werden dürften; andererseits wurde unter anderem befürchtet, dass der Bund den Kantonen einseitig Befugnisse entziehen würde. Eine solche Interpretation dieser Bestimmung war bei den Vorarbeiten am Vorentwurf nicht beabsichtigt gewesen, im Gegenteil, es stand immer eine vertragliche Lösung im Vordergrund. Allerdings erweist sich die Formulierung als verbesserungsfähig und bei den Arbeiten am definitiven Gesetzesentwurf ist den im Vernehmlassungsverfahren geäusserten Bemerkungen Rechnung zu tragen. So stellt sich die Frage, ob nicht eher anstatt von «grenzpolizeilichen Aufgaben» von «polizeilichen Aufgaben der Grenzkantone» gesprochen werden sollte. Denkbar wäre auch eine Beschränkung auf die Unterstützung bei der Umsetzung von Bundesaufgaben; dadurch würde klargestellt, dass in Anbetracht der verfassungsmässigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen eine Unterstützung durch den Bund bei eigenständigen kantonalen Aufgaben nicht in Frage kommen kann.

Es ist dafür zu plädieren, dass auch andere Bundesgesetze die Möglichkeit von Vereinbarungen mit den Kantonen ausdrücklich vorsehen, wenn dafür ein Bedürfnis bestehen sollte. So sieht beispielsweise Artikel 5 des

Bundesgesetzes vom 8. Oktober 1999 über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Universitätsförderungsgesetz, UFG; SR 414.20) vor, dass durch Zusammenarbeitsvereinbarung<sup>12</sup> zwischen Bund und Universitätskantonen ein gemeinsames universitätspolitisches Organ (Schweizerische Universitätskonferenz) errichtet werden kann.

Der vom Bundesrat am 8. Februar 2002 zuhanden der Bundesversammlung verabschiedete Entwurf für ein Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer sieht zwar nicht ausdrücklich eine Vereinbarung vor. Wenn jedoch der Bundesrat nach Artikel 7 auf Begehren der Grenzkantone dem Grenzwachtkorps Aufgaben im Rahmen der Personenkontrolle, die grundsätzlich durch die Grenzkantone ausgeübt werden, übertragen kann, setzt dies ein gewisses Einvernehmen zwischen dem Bund und dem jeweiligen Grenzkanton voraus.

In Ermangelung ausdrücklicher gesetzlicher Grundlagen sind zumindest in den in Zukunft abzuschliessenden Vereinbarungen die jeweiligen Bundesgesetze aufzuführen, aus denen die Zuständigkeit des Bundes, im entsprechenden Bereich zu legiferieren, ersichtlich ist.

Hinsichtlich der Vertragsabschlusskompetenz lässt sich wenig Konkretes sagen. Immerhin wurde der Bundesrat auf Grund von Artikel 5 UFG ermächtigt, die Hochschulvereinbarung abzuschliessen. Wie bereits erwähnt, steht im Kanton Bern dem Regierungsrat die Befugnis zu, Polizeivereinbarungen abzuschliessen (Art. 15 PolG BE).

Die Polizeivereinbarungen der Grenzkantone mit dem Grenzwachtkorps wurden auf der Seite des Bundes entweder durch den Oberzolldirektor, den Chef des Grenzwachtkorps oder den Grenzwachtkommandanten des örtlich zuständigen Zollkreises, auf der Seite der Kantone durch den Regierungsrat oder durch den Generalprokurator zusammen mit dem Kommandanten der Kantonspolizei unterzeichnet. Da Vereinbarungen zwischen dem Bund und den Kantonen von gewisser rechtlicher und politischer Bedeutung sind, haben die beteiligten Vertragspartner diesem Aspekt bei der Benennung der zu unterzeichnenden Behörde Rechnung zu tragen. Es empfiehlt sich deshalb, dass auf der Seite des Bundes das zuständige Departement eine Vereinbarung mit einem Kanton unterzeichnet (vgl. Art. 95 Abs. 1 E-ZG; vgl. auch Art. 50 Abs. 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997, RVOG; SR 172.010, wonach der Verkehr mit den kantonalen Regierungen Sache des Bundesrates und der Departementsvorsteher und Departementsvorsteherinnen ist).

#### 4.4 Eignung des Bundes für die Übernahme kantonaler Aufgaben

Der Bund sollte selbstverständlich nur Aufgaben auf Grund von Vereinbarungen an die Hand nehmen, für die er geeignet ist und die er ohne weiteres erfüllen kann (namentlich in personeller Hinsicht sowie bezüglich der erforderlichen Infrastruktur). Deshalb sind die Polizeivereinbarungen der Grenzkantone mit dem Grenzwachtkorps sinnvoll. Es würde aber keinen Sinn machen, wenn beispielsweise ein Innerschweizer Kanton bestimmte Vollzugsaufgaben dem Grenzwachtkorps übertragen wollte, weil das Grenzwachtkorps in einem Innerschweizer Kanton nicht präsent ist. Es wäre auch an den Haaren herbeigezogen, versuchte ein Kanton, den Betrieb des Sanitätsnotfalldienstes dem Bundesamt für Gesundheit zu übertragen mit dem Argument, es handle sich um einen Aspekt der öffentlichen Gesundheit!

#### 4.5 Inhalt der Vereinbarung

Der Inhalt der Vereinbarungen richtet sich nach denjenigen Punkten, die die Vertragspartner für wichtig erachten und geregelt haben möchten.

Bei der Übertragung von Aufgaben wird es darum gehen, diese Aufgaben und deren Umfang zu umschreiben. Weiter sind die Rechte und Pflichten sowie die Rechtsstellung der Behörden und ihres Personals, denen die Aufgabe übertragen wird, zu regeln. Im Bereich der Polizeizusammenarbeit wird beispielsweise zwischen Verwaltungshilfe und Auftrag unterschieden. Bei der Verwaltungshilfe werden Private als Verwaltungshelfer verpflichtet, im Namen des Staates und auf dessen Verantwortung Verwaltungsaufgaben zu übernehmen. Durch die Verwaltungshilfe wird die Staatsaufgabe nicht ausgegliedert, sondern der Verwaltungshelfer wird mittels Rechtsakt in den Behördenapparat integriert. Der Anwendungsspielraum der Verwaltungshilfe ist relativ beschränkt, so beispielsweise die Sicherheitskontrolle von Personen und Gepäck auf den Flughäfen oder die Kontrolle der blauen Zonen im ruhenden Strassenverkehr (Gamma 2000, 176 ff.). Demgegenüber wird beim Auftrag der Beauftragte gestützt auf eine gesetzliche Ermächtigung mit der Erfüllung staatlicher Aufgaben betraut. Der Beauftragte handelt im eigenen Namen, aber auf staatliche Verantwortung. Beispiele aus der Praxis sind der Beizug privater Schutzorganisationen durch den Bund für den Schutz von Personen und Gebäuden, für welche er völkerrechtliche Schutzpflichten übernommen hat (Gamma 2000, 180 ff.). Bei der Übertragung kantonaler Aufgaben mittels Vereinbarung ist deshalb zu regeln, welchen rechtlichen Status die Behörden und Personen haben, die kantonale Aufgaben ausüben. So besagt beispielsweise Artikel 17 Absatz 1 PolG BE, dass

für das polizeiliche Handeln das Recht des Einsatzortes gilt, soweit das Bundesrecht oder ein Konkordat nichts anderes bestimmt.

Wenn eine Bundesbehörde im Auftrag eines Kantons tätig ist und sich dies auf die betroffenen Personen direkt auswirkt, stellt sich die Frage, auf welchem Rechtsweg sich diese Person allenfalls gegen die Handlung zur Wehr setzen kann. Im Interesse aller Beteiligten, insbesondere auch der betroffenen Personen, die ein Anrecht darauf haben zu wissen, welches Recht gilt, sind deshalb in die Vereinbarung Rechtsschutzbestimmungen aufzunehmen. Das Gleiche gilt hinsichtlich der Haftung. Wer haftet für allfällige Schäden und nach welchem Recht?

Es dürfte sich allenfalls auch als notwendig erweisen, in die Vereinbarung eine Bestimmung über die Tragung der Kosten aufzunehmen (vgl. Art. 95 Abs. 2 E-ZG und Art. 18 PolG BE). Je nach Umfang der Leistung und dem damit verbundenen Einsatz personeller Ressourcen kann es kaum in Frage kommen, dass die zu erbringende Leistung unentgeltlich ist.

Je nach Sachlage erscheint es sinnvoll, Übergangsbestimmungen zu vereinbaren. Von Vorteil dürften Klauseln sein über die Beilegung von allfälligen Meinungsverschiedenheiten – z.B. durch Mediation oder die Einsetzung eines Schiedsgerichts (vgl. Art. 9 der Hochschulvereinbarung) – sowie über die Festlegung von Kündigungsfristen. Die Festlegung des Inkrafttretens der Vereinbarung ist demgegenüber eine Selbstverständlichkeit.

Die wesentlichen Punkte von Vereinbarungen über die Übertragung von kantonalen Aufgaben an den Bund lassen sich somit wie folgt zusammenfassen:

- Aufgabenumschreibung
- Rechte und Pflichten der die Aufgabe ausübenden Behörden beziehungsweise Personen
- Rechtsstellung
- Rechtsschutz
- Haftung
- Tragung der Kosten
- Übergangsbestimmungen
- Streitbeilegungs- und Kündigungsklauseln
- Inkrafttreten.

#### **4.6 Wirkung der Vereinbarung**

Die abgeschlossenen und in Kraft getretenen Vereinbarungen haben zur Folge, dass Handlungen, deren Vornahme bis zu diesem Zeitpunkt den Angehörigen der kantonalen Verwaltung vorbehalten war, neu (auch)

durch das Personal der entsprechenden Bundesbehörde wahrgenommen werden können. Beim Beispiel der Polizeivereinbarungen handelt es sich namentlich um das selbstständige Erstellen von Polizeirapporten und die Einziehung von Bussen. Da die Übertragung kantonaler Aufgaben lediglich im Bereich paralleler Kompetenzen zulässig ist, sind sowohl kantonale als auch Bundesbehörden berechtigt, die grundsätzlich gleichen Aufgaben wahrzunehmen.

Bei der Umsetzung von Bundesrecht hat der Bund den kantonalen Besonderheiten Rechnung zu tragen und den Kantonen eine möglichst grosse Gestaltungsfreiheit einzuräumen (Art. 46 Abs. 2 BV). Diese können zur Umsetzung von Bundesrecht gesetzgeberisch tätig sein (Bundesrat 1996, 212). Aus diesem Grund ist es zulässig, dass die Behörden der verschiedenen Kantone das Bundesrecht in dessen Rahmen und auf Grund der kantonalen Gesetzgebung unterschiedlich vollziehen. Werden kantonale Aufgaben an den Bund übertragen, so gilt dies auch für die entsprechenden Bundesbehörden, denn sie sind in diesem Fall an diese rechtlichen Rahmenbedingungen gebunden. Am Beispiel der Polizeivereinbarungen der Grenzkantone mit dem Grenzwachtkorps zeigt sich, dass das Grenzwachtkorps als Bundesbehörde die ihm übertragenen Aufgaben nach den kantonalen Vorgaben und somit unterschiedlich erfüllt.

#### 4.7 Publikation

Es ist ein rechtsstaatliches Erfordernis, dass das Recht bekannt sein muss. Durch die Publikation wird die von der Kompetenzänderung betroffene Person in die Lage versetzt, selbst beurteilen zu können, ob eine staatliche Handlung rechtens und von der zuständigen Behörde ausgeht beziehungsweise ausgegangen ist. Deshalb ist zumindest im Kanton, der mit dem Bund eine Vereinbarung abgeschlossen hat, diese amtlich zu veröffentlichen (vgl. auch Hänni 2001, Rz. 32).<sup>13</sup> Darüber hinaus ist auch dafür zu plädieren, dass die Vereinbarungen auf Bundesstufe publiziert werden. Artikel 3 des Bundesgesetzes vom 21. März 1986 über die Gesetzessammlungen und das Bundesblatt (Publikationsgesetz, PublG; SR 170.512) böte eine entsprechende Rechtsgrundlage.<sup>14</sup>

### 5 Übertragung kantonaler Aufgaben durch die kantonale Gesetzgebung

Ein Kanton erlässt seine Gesetze im Rahmen des Bundes(verfassungs)rechts und seines eigenen Verfassungsrechts. Es handelt sich dabei entweder um Bestimmungen zur Umsetzung von Bundesrecht oder um eigenständige kantonale Regelungen. Unter Wahrung der Gemeindeautonomie (vgl. Art.

50 Abs. 1 BV) kann ein Kanton die zu ihm gehörenden Gemeinden verpflichten, (Vollzugs-) Aufgaben zu übernehmen oder staatlich tätig zu werden (vgl. z. B. für die Situation im Kanton Bern: Zimmerli 1995, 208, und Bolz 1995, 329).

Demgegenüber ist es auf jeden Fall ausgeschlossen, dass ein Kanton in Form eines einseitigen Aktes durch seine Gesetzgebung den Bund zur Übernahme kantonaler – insbesondere eigenständiger – Aufgaben verpflichten könnte, da dadurch die verfassungsmässige Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen durchkreuzt würde (vgl. Saladin 1986, Rz. 164). Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass die kantonalen Zuständigkeiten auf den Kanton begrenzt sind und dass der Bund im bundesstaatlichen Aufbau den einzelnen Kantonen übergeordnet ist.<sup>15</sup>

Dies schliesst meines Erachtens nicht aus, dass das kantonale Recht durch seine Gesetzgebung den Bund ermächtigt oder berechtigt, gewisse Handlungen vorzunehmen. Eine Berechtigung ist von einer Verpflichtung zu unterscheiden. Durch eine Verpflichtung ist das betroffene Gemeinwesen gehalten, etwas tun zu müssen. Bei einer Berechtigung darf gehandelt werden; ein Tätigwerden kann (theoretisch) auch unterbleiben.<sup>16</sup> Es ist deshalb nicht sichergestellt, dass die betroffene Aufgabe auch tatsächlich erledigt wird. Bei einer Ermächtigung handelt es sich somit nicht um eine eigentliche Übertragung von Aufgaben. So sieht beispielsweise Artikel 11 der Strafprozessverordnung des Kantons St. Gallen vom 13. Juni 2000 (sGS 962.11; im Folgenden: StPV SG) vor, dass die Angehörigen des Grenzwachtkorps «im Rahmen ihres Pflichtenkreises» in bestimmten Fällen zur «Bussenerhebung auf der Stelle [...] ermächtigt» sind. Die Angehörigen des Grenzwachtkorps sind somit grundsätzlich nicht verpflichtet, sondern lediglich berechtigt, Bussen auf der Stelle zu erheben. Indessen wird – zumindest sprachlich – gleichwohl eine gewisse Pflicht statuiert, weil die Bussenerhebung «im Rahmen ihres Pflichtenkreises» erfolgen soll. Dieser Pflichtenkreis kann meines Erachtens jedoch nur als Zuständigkeitsregel in dem Sinne verstanden werden, dass die Angehörigen des Grenzwachtkorps Widerhandlungen gegen die erwähnten Erlasse nur im Rahmen ihrer Zoll- und grenzpolizeilichen Kontrolle auf der Stelle durch eine Busse ahnden können.

Sofern das kantonale Recht die Behörden des Bundes nicht zu etwas verpflichtet, sondern ihnen lediglich das Recht einräumt, in einer bestimmten Weise tätig werden zu dürfen, ist nach meinem Dafürhalten eine solche Bestimmung zumindest dann als zulässig zu erachten, wenn sich die Berechtigung auf kantonale Aufgaben zur Umsetzung von Bundesrecht

bezieht. Hingegen ist eine Bestimmung – wie erwähnt – dann unzulässig, wenn sich die Berechtigung auf eigenständige kantonale Aufgaben bezieht.

Die Bussenerhebung auf der Stelle nach Artikel 11 StPV SG bezieht sich auf Widerhandlungen in folgenden Bereichen (vgl. Anhang zur STPV SG): Ordnungsbussengesetz, Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, Verordnung über die Schifffahrt auf schweizerischen Gewässern, Bodensee-Schifffahrtsverordnung, Gesetz über die Niederlassung der Schweizer, Hundegesetz, Fischereiverordnung und Übertretungsstrafrechtsgesetz. Von den genannten Gesetzen fallen meines Erachtens Erlass und Vollzug zumindest des Hundegesetzes des Kantons St. Gallen vom 5. Dezember 1985 (sGS 456.1) in die ausschliessliche Zuständigkeit des Kantons. Nach Auffassung des Bundesamtes für Justiz erscheint es zwar nicht ausgeschlossen, dass der Bund gestützt auf das geltende Verfassungsrecht gesetzliche Bestimmungen erlässt, welche den Umgang mit gefährlichen Hunden beziehungsweise Tieren mittels präventiver Massnahmen regeln. Welche von den verschiedenen in Frage kommenden Verfassungsbestimmungen angerufen werden könnten, hinge stark vom anvisierten Inhalt der Regelung ab (VPB 65.1, Erw. C.1). Das Hundegesetz regelt die Kontrolle und die Haltung von Hunden und die Erhebung der Hundetaxe (Art. 1). Es handelt sich somit nicht um Bestimmungen über den Umgang mit gefährlichen Hunden. Aus den genannten Gründen muss die Bussenerhebung auf der Stelle auf Grund einer Widerhandlung gegen das Hundegesetz<sup>17</sup> durch die Angehörigen des Grenzwachtkorps nach Artikel 11 StPV SG als unzulässig betrachtet werden.<sup>18</sup>

## 6 Übertragung kantonalen Aufgaben durch die Bundesgesetzgebung

Wäre es auch denkbar, durch die Bundesgesetzgebung dem Bund gewisse kantonale Aufgaben zu «übertragen»? Die Frage ist natürlich falsch formuliert, weil es dabei nicht um eine eigentliche Übertragung von Aufgaben von den Kantonen an den Bund gehen kann. Zwar obliegt nach Artikel 46 BV die Umsetzung des Bundesrechts grundsätzlich den Kantonen. Die Bundesverfassung und die Bundesgesetze können jedoch Ausnahmen von der kantonalen Umsetzung von Bundesrecht vorsehen. So wird beispielsweise das in die ausschliessliche Bundeskompetenz fallende Zollwesen (vgl. Art. 133 BV) durch Bundesbehörden vollzogen (vgl. Art. 128 ff. und 142 ZG).

Die Eidgenössische Zollverwaltung (inkl. das Grenzwachtkorps) ist vor allem an der Grenze und im Grenzraum tätig.<sup>19</sup> Im Rahmen der Zollkontrolle kann sie auch andere Kontrolltätigkeiten ausüben. Dieser Gedanke schlägt sich in Artikel 59 ZG nieder, wonach die Eidgenössische Zollverwal-

tung am Vollzug anderer Bundeserlasse nach Massgabe der entsprechenden Bestimmungen beteiligt ist (sog. nichtzollrechtliche Erlasse; vgl. Anm. 2). Die Verfahren können so koordiniert und vereinfacht werden; mehrere Kontrollen durch unterschiedliche Behörden erübrigen sich dadurch. So nimmt die Eidgenössische Zollverwaltung Vollzugsaufgaben beispielsweise in folgenden Bereichen wahr: Abgabenerhebung auf der Einfuhr von Waren (Mehrwertsteuer, besondere Verbrauchssteuern), aussenwirtschaftliche und aussenpolitische Massnahmen (Einfuhrverbote auf Grund internationaler Embargo-Entscheide), Agrarschutz, Gesundheitsschutz, Veterinärwesen, Sicherheit, Betäubungsmittel, Immaterialgüterschutz, Ausländer- und Asylgesetzgebung, Waffengesetzgebung, Strassenverkehr usw. (vgl. EFD 2001, 14).

Im Rahmen der Polizeivereinbarungen der Grenzkantone mit dem Grenzwachtkorps werden diesem gewisse polizeiliche Aufgaben zur selbstständigen Erledigung übertragen, so das Erstellen von Polizeirapporten zuhanden der kantonalen Strafverfolgungsbehörden oder die Einziehung von Bussen in bestimmten Fällen. Ein solches Vorgehen strebt gewisse Verfahrensvereinfachungen und die Vermeidung von Doppelspurigkeiten an, indem im Einzelfall nicht sowohl das Grenzwachtkorps als auch die kantonale Polizei tätig sein müssen. Der Abschluss solcher Polizeivereinbarungen ist auf die Grenzkantone beschränkt. Diese unterscheiden sich von den übrigen Kantonen dadurch, dass sie mit den Nachbarstaaten eine gemeinsame Grenze haben und dass auf einem Teil des Kantonsgebiets, nämlich an der Grenze und im Grenzraum, auch die Eidgenössische Zollverwaltung tätig ist. Auf Grund des Gebots zur Wahrung der Eigenständigkeit der Kantone (Art. 47 BV) sollte der Bund nicht von vorneherein gewisse Aufgaben den Kantonen nicht erteilen und für sich behalten, nur weil die Kantone unterschiedlich betroffen sind.

Sofern der Bundesgesetzgeber jedoch erkennt, dass die Umsetzung des Bundesrechts durch die Kantone keine sachgerechte Lösung darstellt oder zu ernsthaften Problemen führt oder führen könnte und dass eine bestimmte Tätigkeit besser durch Bundesbehörden als durch kantonale Behörden ausgeübt wird, ist er berechtigt – allenfalls sogar verpflichtet –, im Rahmen des Bundesrechts eine adäquatere Vollzugslösung zu suchen und die Erfüllung gewisser Aufgaben den Bundesbehörden vorzubehalten. Dabei ist die Eigenständigkeit der Kantone auch dann zu beachten, wenn der Bund seine eigenen Kompetenzen und Aufgaben wahrnimmt (Zimmerli 2000, 51).

## 7 Schlussfolgerungen

Nach Artikel 48 Absatz 2 BV kann der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeiten mit den Kantonen Vereinbarungen abschliessen. Dabei ist die verfassungsmässige Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen zu wahren. Eine Übertragung eigenständiger kantonaler Aufgaben ist deshalb ausgeschlossen, weil der Bund diesbezüglich über keine Kompetenz verfügt. Die Übertragung kantonaler Aufgaben zur Umsetzung von Bundesrecht an den Bund ist jedoch als zulässig anzusehen.

Bundesgesetzliche Bestimmungen über die Möglichkeit, Vereinbarungen mit den Kantonen in einem bestimmten Bereich abzuschliessen, sind zu empfehlen. Der Inhalt der Vereinbarungen richtet sich nach denjenigen Punkten, die die Vertragspartner für wichtig erachten. Aus rechtsstaatlichen Gründen sind die Vereinbarungen mindestens im entsprechenden Kanton zu veröffentlichen.

Die Übertragung kantonaler Aufgaben sollte indessen die Ausnahme sein und lediglich dann in Betracht gezogen werden, wenn eine kantonale Aufgabe:

- nur von bestimmten Kantonen, beispielsweise von den Grenzkantonen, wahrzunehmen ist;
- von begrenzter Natur ist und
- ebenso gut auch von Bundesbehörden erfüllt werden kann.

Sollte das Bedürfnis der Kantone nach Unterstützung des Bundes bei der Umsetzung von Bundesrecht über das skizzierte Mass hinausgehen, müsste der Bundesgesetzgeber – unter Beachtung des Grundsatzes von Artikel 47 BV zur Wahrung der Eigenständigkeit der Kantone – die Bestimmungen über die Umsetzung des Bundesrechts überdenken.

Es ist ausgeschlossen, dass ein Kanton durch seine Gesetzgebung den Bund zur Übernahme kantonaler Aufgaben verpflichtet; indessen erscheint es zulässig, dass die Kantone durch ihre Gesetzgebung den Bund ermächtigen, gewisse Vollzugshandlungen vorzunehmen. Solche Bestimmungen sollten in Zukunft jedoch vermieden werden.

**Anmerkungen**

- 1 Bei den nichtzollrechtlichen Erlassen handelt sich um solche Erlasse ausserhalb des Zollbereichs, namentlich solche fiskalischer, polizeilicher und anderer Art, bei deren Vollzug die Eidgenössische Zollverwaltung im Auftrag und auf Rechnung der anderen Verwaltung und nach Massgabe der betreffenden Bestimmungen mitwirkt (Art. 59 ZG; vgl. auch Art. 94 E-ZG [vgl. Anm. 4]).
  - 2 Den Angehörigen des Grenzwachtkorps steht bei der Verfolgung von Zollwiderhandlungen im Grenzraum das Recht zu, Personen anzuhalten und vorläufig festzunehmen (Art. 89 ZG i.V.m. Art. 51 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR; SR 313.0)).
  - 3 Der Bundesrat hat am 31. Januar 2001 das Eidgenössische Finanzdepartement ermächtigt, zum Vorentwurf für ein neues Zollgesetz (E-ZG) ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Dieses dauerte bis zum 31. Juli 2001. Am 27. März 2002 hat er von den Ergebnissen des Vernehmlassungsverfahrens Kenntnis genommen und den Auftrag für die Ausarbeitung einer Botschaft erteilt.
  - 4 Vereinbarung vom 20. Februar 2001/24. Oktober 2000 zwischen dem Kanton Basel-Stadt und dem Grenzwachtkorps I über die gegenseitige Zusammenarbeit; Vereinbarung vom 2. Mai 2000 zwischen dem Kanton Basel-Landschaft und dem Grenzwachtkorps I über die gegenseitige Zusammenarbeit; Vereinbarung vom 30. August/24. September 2001 zwischen dem Regierungsrat des Kantons Schaffhausen und der Eidgenössischen Oberzolldirektion betreffend die Zusammenarbeit zwischen der Schaffhauser Polizei und dem Grenzwachtkorps II; Vereinbarung vom 17. März/29. April 1999 zwischen dem Kanton Aargau und dem Grenzwachtkorps II über die gegenseitige Zusammenarbeit; Protocole du janvier 2001 de collaboration entre la police genevoise et le corps des gardes-frontière.
  - 5 Vorrang vor den Handlungen der Sicherheitspolizei hat indessen die Verwaltungspolizei, die für die spezialgesetzlich geregelte Gefahrenabwehr zuständig ist und Gefahren vorwiegend durch präventive Verfügungen und Massnahmen begegnet («Schreibtischpolizei»; Gamma 2000, 24).
  - 6 Denkbar wäre beispielsweise die Schaffung eines Grenzkontrollgesetzes.
  - 7 Als eine der wenigen rechtsetzenden Vereinbarungen gilt die Übereinkunft vom 23. Juni 1909 betreffend die Polizeitransporte (SR 354.1). Zu den rechtsetzenden Vereinbarungen dürfte auch die Vereinbarung vom 4. Dezember 2000 zwischen dem Bund und den Universitätskantonen über die Zusammenar-
- beit im universitären Hochschulbereich (SR 414.205) zu zählen sein, obwohl sich die Vereinbarung auf die Schaffung gemeinsamer Institutionen bezieht und somit auch rechtsgeschäftlichen Charakter hat.
  - 8 Zur Anfechtbarkeit und Nichtigkeit verwaltungsrechtlicher Entscheide: Häfelin/Müller 1998, Rz. 764 ff. und 768 ff.; zur Nichtigkeit strafrechtlicher Entscheide: Hauser/Schweri 1999, 436 ff.
  - 9 Die Regelung der – allerdings nie in Kraft getretenen – Interkantonalen Übereinkunft vom 28. März 1968 zur Verstärkung der polizeilichen Sicherheitsmassnahmen, welche dem Bund das Recht einräumen wollte, die durch Kontingente kantonaler Polizeikorps zu bildenden Interkantonalen Mobilien Polizei auch für seine eigenen polizeilichen Aufgaben in Anspruch zu nehmen, war deshalb unzulässig (Häfelin 1989, Rz. 53; Häfelin/Haller 2001, Rz. 1299); a.M.: Hangartner (1974, 132), gestützt auf eine Bestimmung der Übereinkunft und in Anwendung verschiedener Bestimmungen der Bundesverfassung (Art. 18, Art. 85 Ziff. 7 und Art. 102 Ziff. 10 aBV).
  - 10 An dieser Stelle sei der Vollständigkeit halber darauf hingewiesen, dass die Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts einer gesetzlichen Grundlage bedarf (vgl. Art. 2 Abs. 4 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997, RVOG; SR 172.010; wobei mit diesem Hinweis nicht beabsichtigt ist, die Kantone auf die Stufe von Privaten zu stellen!). Das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage gilt auch für die Übertragung polizeilicher Aufgaben (Gamma 2000, 201 f.).
  - 11 Gestützt auf ein Kreisschreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 14. Mai 1964 übernahm das Grenzwachtkorps auf Gesuch der Grenzkantone hin die Personenkontrollen namentlich im Strassenverkehr; in diesem Zusammenhang wurde damals darauf hingewiesen, dass die Grenzkontrolle durch die Kantone nicht ausschliesslich in ihrem eigenen Interesse erfolgt, sondern im Wesentlichen im Interesse der übrigen Kantone und des Bundes (USIS 2001, 73).
  - 12 Vgl. Anm. 8.
  - 13 So wurde die Vereinbarung vom 30. August/24. September 2001 zwischen dem Regierungsrat des Kantons Schaffhausen und der Eidgenössischen Oberzolldirektion betreffend die Zusammenarbeit zwischen der Schaffhauser Polizei und dem Grenzwachtkorps II im Amtsblatt des Kantons Schaffhausen 2001 auf den Seite 1559 ff. veröffentlicht (Hinweis in SJZ 98, 116).

- 14 Zur unbefriedigenden Art, wie das interkantonale Recht auf Bundesebene publiziert wird: vgl. Häfelin 1989, Rz. 74 ff.
- 15 Vgl. auch Art. 49 Abs. 1 BV, wonach das Bundesrecht entgegenstehendem kantonalem Recht vorgeht. Dies stellt eine «selbstverständliche Konsequenz der bundesstaatlichen Kompetenzordnung dar» (Häfelin/Haller 2001, Rz. 371).
- 16 Die zur Vornahme einer kantonalen Aufgabe berechnete Bundesbehörde hat selbstverständlich die verfassungsmässigen Grundsätze, namentlich das Gebot der Rechtsgleichheit und das Willkürverbot, zu achten (Art. 8 f. BV).
- 17 Die Strafbestimmung von Art. 14 weist folgenden Wortlaut auf: *1. Wer die Meldepflicht [Art. 3], die Pflicht zur tierärztlichen Kontrolle [Art. 4] oder Pflichten nach Art. 7 dieses Gesetzes verletzt, wird mit Busse bestraft. An die Stelle der Busse kann die Verwarnung treten. 2. Die fahrlässige Begehung ist strafbar.* Art. 7 über die Pflichten des Hundehalters und die besonderen Einschränkungen lautet wie folgt: *1. Der Halter sorgt dafür, dass sein Hund ohne Einwilligung des Berechtigten Spiel- und Sportplätze, fremde Gärten, Gemüse- und Beerenkulturen sowie Wiesen während des fortgeschrittenen Wachstums nicht betritt. 2. Er hat auf vielbegangenen Strassen, Trottoirs, Wegen und Plätzen, in öffentlichen Grün- und Parkanlagen den Kot seines Hundes zu beseitigen. Er hat den Hundekot während der Vegetationszeit aus Wiesen zu beseitigen, wenn kein Betretungsverbot gilt. 3. Die politische Gemeinde kann weitere Einschränkungen erlassen oder Ausnahmen bewilligen.*
- 18 Die Unterlassung der Beseitigung von Hundekot auf dem Zollamtsplatz (vgl. Art. 45 der Verordnung vom 10. Juli 1926 zum Zollgesetz, ZV; SR 631.01) dürfte somit durch Angehörige des Grenzwachtkorps nicht geahndet werden; es ist zu hoffen, dass nicht zu viele St. Galler Hunde (und solche durchreisender Touristen!) ihr Geschäft auf dem Zollamtsplatz verrichten!
- 19 Es gibt indessen auch Zollämter im Inland, und in Zukunft soll die Eidgenössische Zollverwaltung auch im Inland Kontrollen über die Erfüllung der Zollpflicht und Kontrollen am Domizil durchführen können (vgl. Art. 28 f. E-ZG).

#### Literatur

- Bolz, Urs, 1995, Materialien und Kommentare, in: Kälin, Walter/Bolz, Urs (Hgg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern/Stuttgart/Wien, S. 223 ff.
- Bundesrat, 1977, Botschaft vom 20. Juni 1977 zum Bundesgesetz über die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben des Bundes, *Bundesblatt (BBl)*, 1977 II, S. 1279 ff.
- Bundesrat, 1990, Botschaft vom 16. Oktober 1990 über die Datenbearbeitung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Zusatzbotschaft zum Datenschutzgesetz), *BBl*, 1990 III, S. 1221 ff.
- Bundesrat, 1994a, Botschaft vom 12. Januar 1994 über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Schaffung einer Zentralstelle zur Bekämpfung des Organisierten Verbrechens), *BBl*, 1994 I, S. 1145 ff.
- Bundesrat, 1994b, Botschaft vom 7. März 1994 zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit und zur Volksinitiative «S.o.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei», *BBl*, 1994 II, S. 1127 ff.
- Bundesrat, 1996, Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, *Bundesblatt (BBl)*, 1997 I, S. 1 ff.
- Bundesrat, 2002, Botschaft vom 8. März 2002 zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, *BBl*, 2002, S. 3709ff.
- Eichenberger, Kurt, 1988, Kommentar zu Artikel 102 Ziffer 10 aBV, in: Aubert, Jean-François/Eichenberger, Kurt/Müller, Jörg Paul/Rhinow, René A./Schindler, Dietrich (Hgg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern.
- Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD), 2001, Zollgesetz, Erläuternder Bericht, Vorentwurf, Vernehmlassungsverfahren, 31. Januar 2001.
- Gamma, Marco, 2000, Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung polizeilicher Gefahrenabwehr, Diss. Freiburg, Bern/Stuttgart/Wien.
- Häfelin, Ulrich, 1969, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, *Zeitschrift für schweizerisches Recht (ZSR)*, 88 (neue Folge), Teil II, S. 549 ff.
- Häfelin, Ulrich, 1989, Kommentar zu Artikel 7 aBV, in: Aubert, Jean-François/Eichenberger, Kurt/Müller, Jörg Paul/Rhinow, René A./Schindler, Dietrich (Hgg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern.
- Häfelin, Ulrich/Haller, Walter, 2001, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Die neue Bundesverfassung, 5. Aufl., Zürich.
- Häfelin, Ulrich/Müller, Georg, 1998, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Aufl., Zürich.

- Hangartner, Ivo, 1974, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern, Frankfurt am Main.
- Hänni, Peter, 2001, Verträge zwischen den Kantonen und zwischen dem Bund und den Kantonen (§ 28, S. 443 ff.), in: Thürer, Daniel/Aubert, Jean-François/Müller, Jörg Paul (Hgg.), Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse, Zürich.
- Hauser, Robert/Schweri, Erhard, 1999, Schweizerisches Strafprozessrecht, 4. Aufl., Basel/Genf/München.
- Kägi-Diener, Regula, 1998, Zweck und Aufgaben der Eidgenossenschaft aus bundesstaatlicher Sicht, *Zeitschrift für schweizerisches Recht (ZSR)*, 117 (neue Folge), Teil II, S. 491 ff.
- Kälin, Walter, 1995, Öffentliche Aufgaben, in: Kälin, Walter/Bolz, Urs (Hgg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern/Stuttgart/Wien, S. 57 ff.
- Rhinow, René, 2000, Die Bundesverfassung 2000, Eine Einführung, Basel/Genf/München.
- Ruch, Alexander, 2001, Äussere und innere Sicherheit (§ 56, S. 889 ff.), in: Thürer, Daniel/Aubert, Jean-François/Müller, Jörg Paul (Hgg.), Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse, Zürich.
- Saladin, Peter, 1986, Kommentar zu Artikel 3 aBV, in: Aubert, Jean-François/Eichenberger, Kurt/Müller, Jörg Paul/Rhinow, René A./Schindler, Dietrich (Hgg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/ Zürich/Bern.
- Schweizer, Rainer J., 1997, Entwicklungen im Polizeirecht von Bund und Kantonen, *Aktuelle juristische Praxis (AJP)*, 1997, S. 379 ff.
- USIS, 2001, USIS, Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz, Teil II, Grobe Soll-Varianten, Sofortmassnahmen, 12. September 2001 (abrufbar auf dem Internet unter: [www.usis.ch](http://www.usis.ch) [Stand: 11. März 2002]).
- Zimmerli, Ulrich, 1995, Gemeinden, in: Kälin, Walter/Bolz, Urs (Hgg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern/Stuttgart/Wien, S. 195 ff.
- Zimmerli, Ulrich, 2000, Bund – Kantone – Gemeinden, in: Zimmerli, Ulrich (Hg.), Die neue Bundesverfassung, Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Berner Tage für die juristische Praxis 1999, Bern, S. 35 ff.

## Résumé

*L'article 48, alinéa 2 cst. habilite la Confédération à participer à des conventions intercantionales dans les limites de ses compétences. Dans le domaine de la sécurité intérieure, Confédération et cantons disposent de compétences parallèles. Par ailleurs, la Confédération a le droit de légiférer en matière policière dans différents domaines. Dans ces conditions, il est admis que la Confédération et les cantons concluent des conventions dans le domaine de la sécurité intérieure. Si les cantons peuvent, par voie de convention, déléguer à la Confédération des tâches visant à mettre en œuvre le droit fédéral, il leur est interdit d'obliger cette dernière par le biais de leur législation à assumer des tâches cantonales. Le transfert de tâches proprement cantonales est exclu dans tous les cas, car il irait à l'encontre du régime de répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. Si les cantons rencontrent des problèmes sérieux dans la mise en œuvre du droit fédéral, il convient d'opter pour une réglementation d'exécution fédérale.*