
2. Abschnitt: Sicherheit, Landesverteidigung, Zivilschutz

Art. 57

Sicherheit

¹ **Bund und Kantone sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung.**

² **Sie koordinieren ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit.**

Sécurité

¹ La Confédération et les cantons pourvoient à la sécurité du pays et à la protection de la population dans les limites de leurs compétences respectives.

² Ils coordonnent leurs efforts en matière de sécurité intérieure.

Sicurezza

¹ Nell'ambito delle loro competenze, la Confederazione e i Cantoni provvedono alla sicurezza del Paese e alla protezione della popolazione.

² Coordinano i loro sforzi nel settore della sicurezza interna.

Materialien: Botsch. zum BG über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit und zur VI «S.o.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei» vom 7. März 1994, BBl 1994 II 1127 ff. (zit. Botsch. BWIS); Art. 53 VE 96; Botsch. VE 96, 236 f.; Prot. VK-S vom 26.–27. Mai 1997, 3 f.; Prot. VK-N vom 15.–16. September 1997, 21; Botsch. über die Änderung des StGB, der Bundesstrafrechtspflege und des Verwaltungsstrafrechtsgesetzes (Massnahmen zur Verbesserung der Effizienz und der Rechtsstaatlichkeit in der Strafverfolgung) vom 28. Januar 1998, BBl 1998 1529 ff. (zit. Effizienzvorlage); SIPOL B 2000, 7220, 7728 u. 7730; Botsch. zur Totalrevision der Zivilschutzgesetzgebung vom 17. Oktober 2001, BBl 2002 1685 ff.; Ber. BR über die Konzeption des Bevölkerungsschutzes vom 17. Oktober 2001, BBl 2002 1745 ff.; Botsch. zur Armeereform XXI und zur Revision der Militärgesetzgebung vom 24. Oktober 2001, BBl 2002 858 ff. (zit. Botsch. Armeereform XXI); Ber. BR über die Konzeption der Armee XXI vom 24. Oktober 2001, BBl 2002 967 ff. (zit. Armeeleitbild XXI); Botsch. betr. die Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge sowie die Änderung des StGB und die Anpassung weiterer BG vom 26. Juni 2002, BBl 2002 5390 ff. (zit. Botsch. Terrorismusbekämpfung); Botsch. über ein neues Zollgesetz vom 15. Dezember 2003, BBl 2004 567 ff. (zit. Botsch. ZG); Botsch. Bilaterale II, 6183; Botsch. zur Bahnreform 2 vom 23. Februar 2005, BBl 2005 2415 ff. (zit. Botsch. Bahnreform 2); Botsch. zur Änderung des BG über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Massnahmen gegen Gewaltpropaganda und gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen) vom 17. August 2005, BBl 2005 5613 ff. (zit. Botsch. BWIS I); Ber. BR zu den privaten Sicherheits- und Militärfirmen vom 2. Dezember 2005, BBl 2006 623 ff. (zit. Ber. Sicherheitsfirmen); Botsch. zu einem BG über die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes vom 18. Januar 2006, BBl 2006 2489 ff. (zit. Botsch. ZAG); Botsch. zum BG über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes vom 24. Mai 2006, BBl 2006 5061 ff. (zit. Botsch. BPI); Botsch. zu den BB über die Einsätze der Armee zur Unterstützung ziviler Behörden beim Schutz ausländischer Vertretungen, bei der Verstärkung des Grenzwachtkorps und bei Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr vom 30. Mai 2007, BBl 2007 4885 ff. (zit. Botsch. Subs. Sicherungseinsätze 2007); Botsch. zur Änderung des BG über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 15. Juni 2007, BBl 2007 5037 ff. (zit. Botsch. BWIS II); SIPOL B 2010, 5159 f., 5204 u. 5211 f.; Ber. BR in Erfüllung des Po. Malama (10.3045) «Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen» vom 2. März 2012, BBl 2012 4459 ff. (zit. Ber. Malama); Ber. BR über die Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+ vom 9. Mai 2012, BBl 2012 5503 ff. (zit. Ber. Bevölkerungsschutz 2015+); Ber. BR in Erfüllung des Po. Fehr (10.3857) «Konsequenzen des Schengen-Anpassungszwangs» vom 7. Juni 2013, BBl 2013 6319 ff. (zit. Schengen-Ber.); Botsch. zum Nachrichtendienstgesetz vom 19. Februar 2014, BBl 2014 2105 ff. (zit. Botsch. NDG); Botsch. zum BG über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen vom 12. November 2014, BBl 2014 8925 ff. (zit. Botsch. Al-Qaïda-Verbot); Kerngruppe Sicherheit KGSi/Task-Force TETRA, Massnahmen der Schweiz zur Bekämpfung des dschihadistisch motivierten Terrorismus, Zweiter Ber. der Task-Force TETRA, Bern 2015 (zit.

damit wohl überwiegend verneint (BIAGGINI, Komm. BV, Art. 57, Rz. 10; LINSI, Erlass von Polizeirecht, 477). DANIEL MÖCKLI (VdS, VIII.8, Rz. 9), DIGGELMANN/ALTWICKER (BSK BV, Art. 57, Rz. 1, 23 u. 43) und MOHLER (Polizeirecht, Rz. 616) gehen von einer Koordinationspflicht bei gleichzeitig fehlender Kompetenzvermittlung aus. Nach MÜLLER (Innere Sicherheit Schweiz, 420), statuiert Art. 57 Abs. 2 ein Koordinationsgebot (ähnlich TSCHANNEN, SBVR Sicherheitsrecht-2, Normenarchitektur, Rz. 15 – ohne selber Stellung zu beziehen).

- 27 Nach hier vertretener Ansicht geht es bei Art. 57 Abs. 2 um die spezifische Verankerung bzw. Konkretisierung der *Koordinationsverpflichtung* im Bereich der Sicherheitspolitik als Querschnittsbereich nach den Grundsätzen von Art. 44 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 von Bund und Kantonen sowie unter den Kantonen (vgl. Botsch. VE 96, 418 u. 237; ebenso BLEICKER, Cst., Art. 57, Rz. 49 oder DIGGELMANN/ALTWICKER, BSK BV, Art. 57, Rz. 43).
- 28 Art. 57 Abs. 2 ist – für sich alleine genommen – nicht justiziabel (und insb. kein «verfassungsmässiges Recht» im Sinne des BGG). Die Bedeutung von Art. 57 Abs. 2 kann u.E. im Zusammenhang mit dem Schutz fundamentaler Rechtsgüter als Kernaufgabe des Staates (vgl. Rz. 4) sowie allfälligen anderweitig begründeten *Verpflichtungen* eine (im Vergleich zu allgemeinen Grundsätzen) weitergehende Bedeutung erlangen. So können nach der aktuellen Rechtsprechung des EGMR unter Umständen auch grundrechtliche Schutzpflichten (primär aus Art. 2 EMRK, dem Recht auf Leben) zu weitergehenden Koordinationspflichten führen (vgl. eingehend MÜLLER/GREUTER, Anti-Terror-Operationen, 25 ff.). Entsprechend verdichtet sich der spezifische Grundsatz von Art. 57 Abs. 2 – insbesondere im Verbund mit justiziablen Rechtsansprüchen (HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, Schutzanspruch BS, 86; MOHLER, Föderalismus, 18). Während die Frage der Justiziabilität zumindest einzelner Gehalte von Art. 44 in der Literatur unterschiedlich beantwortet wird (BIAGGINI, Komm. BV, Art. 44, Rz. 6 u. 8; BIGLER-DEMOOIJ, CR Cst., Art. 44, Rz. 2 u. 22; WALDMANN/KRAEMER, BSK BV, Art. 44, Rz. 10 u. 16), findet im Zusammenhang mit dem spezifischen Gehalt von Art. 57 Abs. 2 in der *Rechtsanwendung* also eine Verschiebung des Fokus und eine inhaltliche Verstärkung statt (vgl. Rz. 61 ff.).
- 29 *Sicherheitspolitisch* werden eine laufende strategische Beurteilung der relevanten Lage sowie gegebenenfalls eine rechtzeitige Information der Öffentlichkeit verlangt. Darin liegt eine zentrale Aufgabe der *Staatsleitung* in Bund und Kantonen (vgl. Art. 180 u. 184–186; vgl. zur sicherheitspolitischen Bedeutung der Staatsleitung einlässlich LENDI, SBVR Sicherheitsrecht-1, Staatsleitung, Rz. 5 ff., 34 ff., 65 ff. u. 75 ff.; sowie MOHLER, SBVR Sicherheitsrecht-1, Vernetzung, Rz. 211 u. 222 ff. u. DERS., Krisentauglichkeit der BV, Rz. 50 ff.). In der Praxis bedeutet Koordination (Art. 57 Abs. 2) aber mehr als nur Information: Die Koordinationspflicht erschöpft sich nicht in einem passiven Zuhören oder «Dabeisitzen», sondern verlangt ein aktives Handeln der Partner (NOTTER, Bundesrechtliche Grundlagen, 18), im Rahmen völkerrechtlicher Abkommen auch über die Landesgrenzen hinaus (vgl. Rz. 61 ff.).
- 30 Insgesamt verspricht die prägnante und scheinbar klare Formulierung in Art. 57 Abs. 2 mehr, als dass sie selber inhaltlich zu halten vermag (Rz. 83). Die Koordinationspflicht kann nicht ohne Bezug auf den Verweis der jeweiligen Zuständigkeiten sowie völkerrechtliche Pflichten von Bund und Kantonen verstanden werden (MOHLER, Föderalismus, 5; anders im Ber. Malama, 4486) – Art. 57 Abs. 1 vermag sie bereits aufgrund des eigenen Wortlauts nicht zu verstärken.

zurückgreifen (Art. 3 Abs. 1). Dies wird in der Regel den Vollzug von Bundesrecht betreffen und nicht die eigentliche Kooperation im Bereich der inneren Sicherheit (obwohl das ISG auch dazu dient; vgl. Art. 1 Abs. 2 Bst. b). Es ist zu hoffen, dass das neue Gesetz in manchen Kantonen zu einem eigentlichen Schub bezüglich der Informationssicherheit führen wird. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob die bundesstaatliche Kompetenzordnung im Daten- und Informationssicherheitsrecht den Verhältnissen bzw. Anforderungen im 21. Jahrhundert genügen kann. Trotz dem enormen gesetzgeberischen Aufwand (den die Entstehungsgeschichte des ISG belegt) besteht auch in diesem Sachbereich die Gefahr von im Ergebnis nicht richtig aufeinander abgestimmten Regelungen (vgl. MOHLER/SCHWEIZER, Stn. E-Sipol B 2021, Rz. 53 und 82), die in der Praxis zu unnötiger Rechtsunsicherheit, aber auch zu unzweckmässigen verwaltungsinternen Abläufen und (im Verhältnis zu Privaten) justiziellen Beschwerdeverfahren führen (MOHLER, Föderalismus, 201).

VI. Schlussbetrachtungen

- 81 Die Eigentümlichkeit der «Nachführung» der Sicherheitsverfassung zeigt sich bei Art. 57 ganz besonders. Sie steht im Widerspruch zu den Anforderungen der Gegenwart und zur mannigfaltigen Wahrnehmung von Aufgaben durch den Bund. Ob die verfassungsmässige Ausgestaltung der Sicherheitsaufgabenerfüllung angesichts moderner Bedrohungsformen noch sachgerecht ist, wird schon seit einiger Zeit kritisch hinterfragt (AUBERT, Petit Comm., Art. 57, Rz. 1 f.; MÄCHLER, Erlass und Umsetzung von Bundesrecht, 100 f.; MOHLER, Föderalismus, 12 ff., 43 ff. u. insb. 47 f.; DERS., SBVR Sicherheitsrecht-1, Vernetzung, Rz. 174 f., 210 u. 228; MÖCKLI, VdS, VIII.8, Rz. 52; MÜLLER R., Innere Sicherheit Schweiz, 503 ff.; SCHWEIZER, Kompetenzverteilung, 191 f. sowie etwa LEUPOLD, Polizeidaten, 19). Reformbedarf wurde auch von Behördenseite erkannt (insb. mit der Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz [USIS; abgeschlossen 2004] u. dem Ber. Malama aus dem Jahr 2012; dort 4551 [allgemein] sowie 4597 [These 10 zur Schaffung einer ausdrücklichen Verfassungsgrundlage für sicherheitspolizeiliche Massnahmen des Bundes zum Schutz seiner Organe und Institutionen sowie für den Staatsschutz]). Die geschriebene Sicherheitsverfassung erscheint indes als kaum reformierbar (vgl. TIEFENTHAL, Kantonale Polizeihöhe, 163). Ein Reformstau bedeutet selber eine Gefahr für die Sicherheit der Schweiz.
- 82 Das Zusammenspiel zwischen ungeschriebenen (insb. impliziten) Kompetenzen und der Koordinationspflicht nach Art. 57 Abs. 2 führt zu einer Überdehnung der Kompetenzen des Bundes. Insb. die recht aktive Gesetzgebungstätigkeit auf der Stufe Bund erfolgt – *faute de mieux!* – oft bedürfnis- oder einzelfallgetrieben und insgesamt konzeptlos (MOHLER, Föderalismus, 26 ff., 47 f.; ähnlich TIEFENTHAL, Kantonale Polizeihöhe, 163 u. 165). Umgekehrt werden *Lücken im sicherheits- und kriminalpolizeilichen Dispositiv nicht beachtet*, so etwa hinsichtlich nicht verknüpfter (kantonaler) polizeilicher Datenbanken und automatisiertem Informationsaustausch, spezifischen Fähigkeiten zur Bekämpfung organisierter und Cyberkriminalität in mehreren Kantonen, die unklare Grenze zwischen gewalttätigem Extremismus (Art. 6 Abs. 1 Bst. a Ziff. 5 NDG) und kriminellen und terroristischen Organisationen (Art. 260^{ter} Abs. 1/Art. 24 Abs. 1 StPO), die zu realen Lücken in der Strafverfolgung führen können. Verschiedene *Kompetenzattraktionen* des Bundes (vgl. Rz. 33 ff., 48 u. 57) *erfordern zwingend eine Verfassungsänderung* (MOHLER, Föderalismus, 47 f.). Als Alternativen stehen teilweise auch (beschränkt erfolgreiche) Konkordatslösungen oder Mustererlasse zur Verfügung (MÄCHLER, Erlass und Umsetzung von Bundes-

recht, 103 ff.) – wobei direkt anwendbare rechtsetzende Konkordate gewichtige Nachteile aufweisen (insb. Intransparenz bei der Ausarbeitung und erschwerte Abänderbarkeit; vgl. RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rz. 909 f.).

Das bundesstaatlich schwer fassbare Sachgebiet der inneren Sicherheit bleibt in der Schweiz von einer grossen Fragmentierung und der primären kantonalen Zuständigkeit geprägt. Hinzu tritt auf kantonaler Ebene eine teilweise frappante Ressourcenknappheit. Auch wenn aktuell die internationale Kooperation inländische Versäumnisse punktuell aufzuwiegen vermag, bleiben teilweise eklatante Mängel bestehen. Wenn aber der Bund aufgrund mangelnder Verbandskompetenzen nicht handeln darf (obwohl er über die notwendigen Ressourcen verfügte) oder mangels fachlicher Kapazitäten (z.B. Cyberkriminalität) nicht allein handeln kann und die Kantone nicht handeln wollen (weil sie sich trotz Zuständigkeit nicht betroffen fühlen) oder können (weil die nötigen Ressourcen nicht gewährt werden), so begünstigt dies verfassungswidrige Kompetenzverschiebungen, ohne dadurch aber die Schwächen auszumerzen. Art. 57 betont die Gewährleistung der Sicherheit als Aufgabe von Bund und Kantonen (Abs. 1) und verlangt dafür eine Kooperation auf allen Ebenen (Abs. 2). In der Praxis bleibt diese Bestimmung gerade zur Bekämpfung der gefährlichsten (nicht kriegerischen) Bedrohungen jedoch inhaltslos. Wenn jedoch die bestehenden Kompetenzen von Bund und Kantonen bzw. deren Abgrenzung zur Erfüllung der jeweiligen Aufgaben aus gesamteidgenössischer Sicht nicht (mehr) ausreichen, ist die BV zu ändern (der im Zusammenhang mit der Fussball-Europameisterschaft 2008 verwendete Begriff des kurzfristigen «Ritzens» der BV spricht Bände).

Bei allen politischen und legislatorischen Bestrebungen von Bund und Kanton auf dem Gebiet der inneren Sicherheit hat die *Freiheit der Menschen* als Grundlage und primäres Ziel zu gelten. Nicht die Freiheit hat sich gegenüber sicherheitspolitisch motivierten Einschränkungen zu rechtfertigen, sondern die Sicherheitsmassnahmen vis-à-vis der Freiheit. Gegenüber dem Bundesgesetzgeber verunmöglicht Art. 190 sowohl eine Überprüfung der Föderalismuskonformität entsprechender Erlasse als auch die Überprüfung aus einer individualistisch-grundrechtlichen Perspektive (woraus sich unterschiedliche Massstäbe ergeben können – je nachdem, ob der Bund oder ein Kanton in einem Rechts- oder Sachgebiet legiferiert; vgl. BGE 136 I 87 E. 3.3, 93). Sicherheitsmassnahmen sind in jedem Einzelfall sorgfältig auf die Verträglichkeit mit den Grundrechten, insb. mit den Freiheitsrechten der BV und der EMRK, zu überprüfen (vgl. zum Verhältnis von Normdichte zu prozeduralen Garantien in den kantonalen Polizeigesetzen BGE 140 I 381 [insb. E. 4.4, 386 ff.], 140 I 353 [insb. E. 6, 364 f.] u. 136 I 87 [insb. E. 8, 111 ff.] sowie MOHLER, Polizeirecht, Rz. 202; WEYENETH, Schranken, 115 ff.). Umgekehrt ist zu prüfen, ob der einzelfallbezogene kurzfristige grundrechtliche Schutz eher marginaler Grundrechte nicht den Schutz existentieller Freiheiten (Art. 10 Abs. 2) gefährdet.

Aktuelle Vorstösse zum Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit auf der Stufe Bund werden – auch – mit föderalistischen und grundrechtlichen Motiven begründet (vgl. die 2016 erledigte Mo. Caroni [14.4038] «Den Föderalismus verteidigen. Eingeschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit zugunsten der Kantone» vom 1. Dezember 2014 sowie die beiden derzeit noch hängigen, gleich lautenden Mo. Engler [21.3689] und Zopfi [21.3690] «Grundrechte und Föderalismus stärken und die Rechtsstaatlichkeit festigen. Ein neuer Anlauf zur Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit» vom 10. Juni 2021). Aus grund- und sicherheitsrechtlicher Warte wäre ein solcher Ausbau sehr zu begrüssen.