

BGE BGE 117 IA 202 vom 1. Januar 1991

Bundesgericht (BGE), 1991-01-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_117_IA_202

FR: BGE BGE 117 IA 202 du 1 janvier 1991

IT: BGE BGE 117 IA 202 del 1 gennaio 1991

Regeste

Regeste Art. 113 Abs. 1 Ziff. 1 BV und Art. 83 lit. a OG: Kompetenzkonflikt zwischen Bund und Kanton Basel-Landschaft; Verordnung über die Behandlung von Staatsschutzakten des Bundes. 1. Verfahren der staatsrechtlichen Klage: Zulässigkeit der Klage im vorliegenden Fall (E. 1b); Parteien (E. 1c); Anwendung von Art. 91-96 OG (E. 1d). 2. Gegenstand des Verfahrens der staatsrechtlichen Klage bildet einzig die Frage nach der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kanton hinsichtlich der Einsicht in die Staatsschutzakten. Organstreitigkeiten und gesetzliche Grundlage der Überwachung sind nicht zu prüfen (E. 2). 3. Der Bund als Gemeinwesen ist für die Sorge auf dem Gebiete seiner innern und äussern Sicherheit aufgrund einer ungeschriebenen Kompetenz zuständig (E. 4a, b und d); Praxis der Ausübung dieser Zuständigkeit (E. 4c); Grenzen dieser Bundeskompetenz, insbesondere hinsichtlich der kantonalen Befugnisse (E. 5). 4. Der Bund ist für die Behandlung der Staatsschutzakten zuständig (E. 6). Er kann materielle und formelle Regeln für deren Einsichtnahme erlassen; die Zentralisierung der Beurteilung von Einsichtsgesuchen und der Einbezug der von den kantonalen Behörden angelegten Akten sind kompetenzgemäss (E. 7). Der Bund hat sich mit dem Erlass der Verordnung über die Behandlung von Staatsschutzakten im Rahmen seiner Zuständigkeit gehalten. 5. Folgen der Gutheissung der staatsrechtlichen Klage (E. 8 und 9).

Regeste Art. 113 al. 1 ch. 1 Cst. et art. 83 let. a OJ: conflits de compétences entre la Confédération et le canton de Bâle-Campagne. 1. Procédure de la réclamation de droit public: recevabilité de la réclamation en l'espèce (consid. 1b); parties (consid. 1c); application des art. 91 à 96 OJ (consid. 1d). 2. L'objet de la réclamation concerne uniquement la répartition des compétences entre Confédération et canton au sujet de la consultation des documents établis pour assurer la sécurité de l'Etat. Les conflits entre organes et la question de la légalité de l'activité de surveillance n'ont pas à être examinés (consid. 2). 3. En tant qu'Etat, la Confédération dispose d'une compétence non écrite pour veiller à sa sûreté intérieure et extérieure (consid. 4a, b et d); manière dont cette compétence a été exercée (consid. 4c); limites de cette compétence en particulier au regard de la souveraineté cantonale (consid. 5). 4. La Confédération est compétente en matière de traitement des documents établis pour assurer la sécurité de l'Etat (consid. 6). Elle peut réglementer, tant matériellement que formellement, le droit de consulter ces documents; la centralisation des décisions relatives au droit de consultation et l'apport des documents établis par les cantons relèvent aussi de cette compétence (consid. 7). La Confédération est donc restée dans le cadre de ses attributions en édictant l'ordonnance litigieuse. 5. Conséquences de l'admission de la réclamation (consid. 8 et 9).

Regesto Art. 113 cpv. 1 n. 1 Cost. e art. 83 lett. a OG: conflitto di competenza tra la Confederazione e il cantone di Basilea Campagna; ordinanza concernente il trattamento di documenti della Confederazione in materia di sicurezza dello Stato. 1. Procedura relativa

all'azione di diritto pubblico: ammissibilità nella fattispecie dell'azione (consid. 1b); parti (consid. 1c); applicazione degli art. 91-96 OG (consid. 1d). 2. L'oggetto dell'azione di diritto pubblico è costituito unicamente dalla delimitazione della competenza tra Confederazione e cantone per quanto concerne la consultazione dei documenti in materia di sicurezza dello Stato. Non devono essere esaminati i conflitti tra organi né la base legale dell'attività di sorveglianza (consid. 2). 3. Quale ente pubblico, la Confederazione dispone di una competenza non scritta a vigilare sulla propria sicurezza interna ed esterna (consid. 4a, b, d); modo in cui tale competenza è esercitata (consid. 4c); limiti di questa competenza della Confederazione, in particolare rispetto alla sovranità cantonale (consid. 5). 4. La Confederazione è competente a disciplinare il trattamento dei documenti allestiti in materia di sicurezza dello Stato (consid. 6). Essa può regolare, sia sotto il profilo sostanziale che sotto quello formale, il diritto di consultare tali documenti; si fondano su questa competenza la centralizzazione delle decisioni relative al diritto di consultazione e l'assoggettamento al diritto federale di documenti allestiti dalle autorità cantonali (consid. 7). Nell'emanare l'ordinanza concernente il trattamento dei documenti della Confederazione in materia di sicurezza dello Stato, la Confederazione è rimasta nei limiti della propria competenza. 5. Conseguenze dell'accoglimento dell'azione di diritto pubblico (consid. 8 e 9).

Erwägungen

E. 1

a) Das Bundesgericht prüft die Zulässigkeit der vorliegenden staatsrechtlichen Klage von Amtes wegen (BGE 117 Ia 238 , BGE 106 Ib 158 E. 1, BGE 103 Ib 248 E. 1; WALTER HALLER, BV-Kommentar, Rz. 12 zu Art. 113; WILHELM BIRCHMEIER, Handbuch des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege, S. 288). b) Nach Art. 113 Abs. 1 Ziff. 1 BV bzw. Art. 83 lit. a OG beurteilt das Bundesgericht im Verfahren der staatsrechtlichen Klage Kompetenzkonflikte zwischen Bundesbehörden einerseits und kantonalen Behörden andererseits. Im vorliegenden Fall macht die Eidgenossenschaft einen solchen Kompetenzkonflikt geltend. Ein solcher hat sich dadurch ergeben, dass auf der einen Seite der Bund beansprucht, über die Gewährung von Einsicht in die Staatsschutzakten des Bundes in ausschliesslicher Kompetenz zu befinden; mit der Verordnung über die Behandlung von Staatsschutzakten des Bundes vom 5. März 1990 (StaVo; SR 172.014 = AS 1990 386) sind Regeln formeller und materieller Natur zur Einsichtsgewährung erlassen und ein Sonderbeauftragter für die Durchführung eingesetzt worden. Auf der andern Seite ist mit dem kantonal letztinstanzlichen Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft angeordnet worden, dass die kantonalen Behörden in Anwendung von kantonalem Recht (materieller und formeller Natur) Gesuche um Einsicht in Staatsschutzakten zu behandeln haben. Damit ist zwischen dem Bund und dem Kanton Basel-Landschaft ein Kompetenzkonflikt entstanden, der Gegenstand eines Verfahrens der staatsrechtlichen Klage nach Art. 83 lit. a OG bilden kann (vgl. BIRCHMEIER, a.a.O., S. 292 f.). Der vorliegende Kompetenzkonflikt ist angesichts der Regelung und Tätigkeit auf Bundesebene und in Anbetracht des verwaltungsgerichtlichen Urteils konkreter und aktueller Natur (vgl. BGE 103 Ia 333 ; BIRCHMEIER, a.a.O., S. 285 f.; HALLER, a.a.O., Rz. 17). Die staatsrechtliche Klage ist an keine Frist gebunden, da ausschliesslich das öffentliche Interesse an der Kompetenzordnung in Frage steht (BGE 74 I 29 E. 1; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 2. Auflage 1988, N 1769; FRITZ FLEINER/ZACCARIA GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949,

S. 876); es ist daher unerheblich, dass die Eidgenossenschaft eine Frist von dreissig Tagen seit Eröffnung des verwaltungsgerichtlichen Urteils eingehalten hat. BGE 117 Ia 202 S. 207 Staatsrechtliche Streitigkeiten werden vom Bundesgericht im Rahmen der gestellten Anträge sowohl in rechtlicher als auch in tatsächlicher Hinsicht frei geprüft (BGE 106 Ib 158 E. 1b, mit Hinweisen). Das Bundesgericht kann im Urteil Feststellungen über die streitigen Kompetenzfragen treffen oder Rechtssetzungs- bzw. Rechtsanwendungsakte aufheben (vgl. BIRCHMEIER, a.a.O., S. 287 und 289; HÄFELIN/HALLER, a.a.O., N 1771; FLEINER/GIACOMETTI, a.a.O., S. 876). Soweit die Eidgenossenschaft derartige Feststellungs- und Aufhebungsanträge stellt, sind diese dem Grundsatz nach - und vorbehältlich der nachfolgenden Erwägungen - zulässig. Daraus ergibt sich, dass die staatsrechtliche Klage im vorliegenden Fall zulässig ist. Damit scheidet die eventualiter eingereichte verwaltungsrechtliche Klage im Sinne von Art. 116 lit. g OG aus, da diese nach Art. 117 lit. a OG gegenüber der staatsrechtlichen Klage subsidiär ist. c) Im Verfahren der staatsrechtlichen Klage treten als Parteien die Eidgenossenschaft und der betroffene Kanton auf (vgl. HÄFELIN/HALLER, a.a.O., N 1755; FLEINER/GIACOMETTI, a.a.O., S. 875; WALTHER BURCKHARDT, Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Auflage 1931, S. 776). Für den Bund handelt grundsätzlich der Bundesrat, der im vorliegenden Fall das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement mit der Vertretung vor dem Bundesgericht beauftragt hat. In einem vom Bund eingeleiteten Kompetenzkonfliktverfahren tritt grundsätzlich die kantonale Regierung für den Kanton auf (BGE 74 I 162 E. 3; BIRCHMEIER, a.a.O., S. 294; HÄFELIN/HALLER, a.a.O., N 1766 f.). Nach § 77 Abs. 1 lit. b der Kantonsverfassung des Kantons Basel-Landschaft vertritt der Regierungsrat den Kanton nach innen und aussen. Im vorliegenden Fall sind Susanne Leutenegger Oberholzer sowie der Landrat und das Verwaltungsgericht als weitere Beteiligte im Sinne von Art. 93 Abs. 1 OG und der Rechtsprechung ins Verfahren einbezogen worden (vgl. BGE 100 Ia 447 E. 1, BGE 90 I 12 , BGE 75 I 47 ; WALTER KÄLIN, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, S. 222, mit Hinweisen). Diese können im Verfahren eigenständige Begehren stellen. Der Antrag des Regierungsrates, die Klage gutzuheissen, kann daher nicht die Abschreibung des Verfahrens wegen Klageanerkennung zur Folge haben. d) Susanne Leutenegger Oberholzer hatte am 4. Februar 1991 darum ersucht, sie wegen ihres unmittelbaren Interesses am Ausgang des Verfahrens als weitere Beteiligte im Sinne von Art. 93 BGE 117 Ia 202 S. 208 Abs. 1 OG ins Verfahren einzubeziehen; demgegenüber hat sie in ihrer Eingabe vom 18. März 1991 beantragt, es seien grundsätzlich die Bestimmungen des BZP und zusätzlich Art. 91 und 95 OG als Spezialbestimmungen für anwendbar zu erklären und dementsprechend sei sie als Intervenientin im Sinne von Art. 15 Abs. 3 BZP anzuerkennen. Das Organisationsgesetz enthält keinen Hinweis darauf, nach welchen Verfahrensbestimmungen staatsrechtliche Klagen im Sinne von Art. 83 OG zu behandeln sind. In der Literatur wird angenommen, dass die Regeln des staatsrechtlichen Beschwerdeverfahrens analog angewendet werden und über Art. 40 OG allenfalls Bestimmungen des BZP herangezogen werden können (BIRCHMEIER, a.a.O., S. 287; HÄFELIN/HALLER, a.a.O., N 1770; FLEINER/GIACOMETTI, a.a.O., S. 876). Das Bundesgericht hat in konstanter Praxis die Verfahrensbestimmungen insbesondere von Art. 91-96 OG immer auf derartige Verfahren angewendet (BGE 106 Ib 154). Diese Praxis kann nicht mit dem Hinweis in Zweifel gezogen werden, die Art. 84 ff. OG gingen systematisch und vom Wortlaut her von einem Beschwerde- und eben nicht von einem Klageverfahren aus. Diese Lösung ist entgegen der Auffassung von Susanne Leutenegger Oberholzer auch hinsichtlich von weiteren

Verfahrensbeteiligten sachgerecht: Private können im Verfahren der staatsrechtlichen Klage wegen der allein streitigen Kompetenzfrage weder Partei noch Nebenintervenienten sein (BGE 24 Ia 91 E. 2; BIRCHMEIER, a.a.O., S. 287; vgl. HÄFELIN/HALLER, a.a.O., N 1755 und 1766). Doch können sie, wie oben dargelegt und für Susanne Leutenegger Oberholzer vom Bundesgericht angeordnet, wegen ihrer Interessen am Ausgang des Verfahrens als weitere Beteiligte im Sinne von Art. 93 Abs. 1 OG auftreten und ihre Rechte geltend machen. Demnach ist auch im vorliegenden Verfahren auf die Bestimmungen über die staatsrechtliche Beschwerde abzustellen.

E. 2

Die Eidgenossenschaft hat mit ihrer staatsrechtlichen Klage eine Reihe von Begehren gestellt. Für die Prüfung, ob diese zulässig sind, gilt es vorerst, den zulässigen Streitgegenstand des vorliegenden staatsrechtlichen Klageverfahrens näher zu umschreiben.

a) Im Verfahren der staatsrechtlichen Klage nach Art. 83 lit. a OG können vom Bundesgericht Kompetenzkonflikte zwischen dem Bund und den Kantonen beurteilt werden. Wie oben dargelegt, besteht dieser im vorliegenden Fall darin, dass sowohl der BGE 117 Ia 202 S. 209 Bund als auch der Kanton Basel-Landschaft beanspruchen, über Gesuche um Einsicht in die Staatsschutzakten zu befinden und hierfür die eigenen (materiellen und formellen) Bestimmungen anzuwenden. Gegenstand des Verfahrens ist somit die Abgrenzung der behördlichen Zuständigkeiten zwischen den sich gegenüberstehenden Gemeinwesen und die Ausscheidung der Kompetenzen von Bund und Kanton. Es geht damit um die Verbandskompetenz und die Frage, ob der Bund bzw. der Kanton die von der Kompetenzordnung gezogene Grenze beachtet habe. Damit fallen als Gegenstand des staatsrechtlichen Klageverfahrens Streitigkeiten der Abgrenzung zwischen einzelnen Behörden innerhalb des einen Gemeinwesens ausser Betracht (BIRCHMEIER, a.a.O., S. 285 und 291; HÄFELIN/HALLER, a.a.O., N 1755 und 1757; HALLER, a.a.O., Rz. 25; FLEINER/GIACOMETTI, a.a.O., S. 872). Organstreitigkeiten und Fragen nach der Organkompetenz sind demnach nicht zu beurteilen; hierfür stehen andere Rechtsbehelfe zur Verfügung wie etwa der Entscheid der (vereinigten) Bundesversammlung nach Art. 85 Ziff. 13 BV (und Art. 92 BV) über Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bundesbehörden. Die Frage, ob das betreffende Gemeinwesen von seiner (behaupteten) Zuständigkeit in der richtigen Art und Weise Gebrauch gemacht hat, betrifft nicht die Abgrenzung der Zuständigkeiten und ist daher im Verfahren der staatsrechtlichen Klage grundsätzlich nicht zu behandeln. Immerhin ist die Frage nach der richtigen Ausübung der Kompetenz des einen Gemeinwesens insofern auch zu überprüfen, als sie von der formellen Zuständigkeitsfrage bisweilen nur schwer getrennt werden und daher auf die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kanton Auswirkungen haben kann (vgl. HALLER, a.a.O., Rz. 25; BIRCHMEIER, a.a.O., S. 290 f. und 293 f.; FLEINER/GIACOMETTI, a.a.O., S. 873 f.; BURCKHARDT, a.a.O., S. 774 ff.). b) Das Verwaltungsgericht des Kantons Basel-Landschaft hat in seinem Urteil dem Bundesrat die Kompetenz abgesprochen, gestützt auf die Bundesverfassung bzw. den Bundesstrafprozess die Überwachung zu Staatsschutzzwecken anzuordnen und Regeln über die Einsicht in Staatsschutzakten zu erlassen. Als Folge hat die Eidgenossenschaft vor dem Bundesgericht um Feststellung ersucht, dass die präventive Polizei des Bundes über eine hinreichende verfassungsmässige und gesetzliche Grundlage verfüge und der Bundesrat zum Erlass der Regelung der Behandlung von Staatsschutzakten zuständig sei (Ziff. 1). BGE 117 Ia 202 S. 210 Auf dieses Begehren kann nur zum Teil eingetreten werden: In der Kompetenzauseinandersetzung zwischen dem Bund und dem Kanton Basel-Landschaft

kann es ausschliesslich um die Frage gehen, ob der Bund als solcher für den Staatsschutz im allgemeinen und allenfalls zur Einrichtung einer präventiven Polizei zuständig sei. Hingegen kann grundsätzlich nicht beurteilt werden, in welcher Art und Weise der Bund von dieser behaupteten Kompetenz Gebrauch gemacht hat; insbesondere steht nicht zur Diskussion, ob auf Bundesebene das richtige Organ (Bundesversammlung oder Bundesrat) gehandelt hat und ob dabei die richtige Rechtssetzungsstufe und -form gewählt worden ist. Angesichts der konkreten Kompetenzstreitigkeit, die sich ausschliesslich auf die Beurteilung der Akteneinsicht bezieht (E. 1b), ist die Bundeszuständigkeit im Bereiche des Staatsschutzes allerdings nur hinsichtlich der Behandlung der Staatsschutzakten, nicht hingegen für den Staatsschutz und die präventive Polizei im allgemeinen zu prüfen. - Darüber hinaus ist auch nicht darüber zu befinden, ob die sog. politische Polizei über eine hinreichende gesetzliche Grundlage im Sinne des Legalitätsprinzips nach Bundesverfassungsrecht oder Europäischer Menschenrechtskonvention verfüge (vgl. beispielsweise im Bereiche der persönlichen Freiheit und von Art. 8 EMRK zur Überwachung von verdächtigen Personen BGE 109 Ia 279 E. 4 sowie Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 24. April 1990 i.S. Kruslin, Série A vol. 176-A = RUDH 1990 S. 164). Denn die Frage nach der hinreichenden gesetzlichen Grundlage betrifft die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Bund und Kantonen nicht. - Hinsichtlich der Behandlung von Staatsschutzakten kann daher ebensowenig geprüft werden, ob der Bundesrat die Verordnung über die Behandlung von Staatsschutzakten hat erlassen dürfen; es ist lediglich zu untersuchen, ob der Bund als solcher - in der Kompetenzauseinandersetzung gegenüber dem Kanton Basel-Landschaft - zur Regelung der Akteneinsicht in formeller und materieller Hinsicht und zur Durchführung des Einsichtsverfahrens zuständig ist. - Demnach kann auf Ziff. 1 des Klagebegehrens nur insoweit eingetreten werden, als mit ihr die Feststellung verlangt wird, der Bund als solcher sei für den Staatsschutz im Bereiche der Staatsschutzakten und für die Behandlung von Staatsschutzakten zuständig. Gleich verhält es sich mit Ziff. 3 des Klagebegehrens: Unter diesem Gesichtswinkel kann lediglich geprüft werden, ob eine Bundesbehörde oder eine kantonale Instanz zur Beurteilung der BGE 117 Ia 202 S. 211 gegen den Entscheid des Regierungsrates gerichteten Beschwerden zuständig ist. Die Abgrenzung zwischen Bundesrat und Bundesgericht erfolgt im Meinungs austausch nach Art. 96 OG bzw. auf Entscheid der Bundesversammlung hin. Der Antrag nach Ziff. 2, es sei das Urteil des Verwaltungsgerichts nichtig zu erklären bzw. aufzuheben, ist an sich zulässig. Aus der Begründung der Eidgenossenschaft geht indessen hervor, dass sich die staatsrechtliche Klage ausschliesslich gegen Ziff. 1 des verwaltungsgerichtlichen Urteils richtet. Demnach ist die Prüfung des Begehrens darauf zu beschränken. c) Zum Gegenstand des vorliegenden Verfahrens kann zusätzlich angefügt werden, dass in keiner Weise in materieller Hinsicht Anspruch und Umfang der Einsicht von Susanne Leutenegger Oberholzer in die sie betreffenden Staatsschutzakten zu beurteilen sind. Hierüber haben nach Klärung der Zuständigkeitsfrage vielmehr die entsprechenden Behörden zu befinden.

E. 4

Aufgrund der vorstehenden Umschreibung des Gegenstandes des vorliegenden Verfahrens (E. 2) ist im folgenden die Klage der Eidgenossenschaft gegen den Kanton Basel-Landschaft materiell zu prüfen. Hierfür ist von der Frage nach der Zuständigkeit des Bundes (im Sinne der Verbandskompetenz) in den Bereichen der innern und äussern Sicherheit auszugehen. Die Eidgenossenschaft beruft sich in ihrer Klage zunächst einmal auf eine stillschweigende Kompetenz des Bundes für den Bereich des präventiven

Staatsschutzes als einer notwendig mitgegebenen primären Staatsaufgabe. Demgegenüber hat das Verwaltungsgericht nicht so sehr zu einer derartigen ungeschriebenen Verbandskompetenz als vielmehr nach Art. 102 BV zur Zuständigkeit des Bundesrates als Organ des Bundes in diesem Bereich Stellung genommen. a) Es kann in dieser Hinsicht angenommen werden, dass dem Bund als Gemeinwesen grundsätzlich die Kompetenz zusteht, für seine innere und äussere Sicherheit zu sorgen. Diese Zuständigkeit fällt dem Bund wegen seiner Staatlichkeit als notwendige mitgegebene primäre Staatsaufgabe zu und ist im Bestand des gesamtschweizerischen Gemeinwesens als solchem begründet (vgl. KURT EICHENBERGER, BV-Kommentar, Rz. 149 sowie Rz. 156 zu Art. 102; RAINER J. SCHWEIZER, Notwendigkeit und Grenzen einer gesetzlichen Regelung des Staatsschutzes, in: ZBl 92/1991 S. 299, mit weiteren Hinweisen). Dabei handelt es sich nicht um eine Zuständigkeit, welche dem Bund von der Bundesverfassung BGE 117 Ia 202 S. 212 explizit zugeschrieben wird, sondern um eine ungeschriebene oder stillschweigende Bundeskompetenz; solche ungeschriebene Zuständigkeiten werden in der Doktrin im allgemeinen anerkannt (vgl. DIETRICH SCHINDLER, BV-Kommentar, Rz. 70 zu Art. 85; JEAN-FRANÇOIS AUBERT, BV-Kommentar, Rz. 92 zu Art. 85; JEAN-FRANÇOIS AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse, supplément 1967-1982*, Ziff. 616; und allgemein PETER SALADIN, BV-Kommentar, Rz. 125 ff. sowie 132 zu Art. 3; YVO HANGARTNER, *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen*, Bern und Frankfurt 1974, S. 69 ff.; JEAN-FRANÇOIS AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Ziff. 620 ff.). b) Diese Bundeskompetenz im Bereiche der innern und äussern Sicherheit kommt trotz ihrer ungeschriebenen Natur in verschiedener Hinsicht zum Ausdruck. Zum einen verweist Art. 2 BV als einen der Hauptzwecke des Bundes auf die Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern. Diese Bestimmung stellt nach allgemeiner Auffassung zwar keine Kompetenzausscheidung zwischen dem Bund und den Kantonen dar und weist dem Bund keine Zuständigkeiten zu, entbehrt indessen auch nicht jeglicher rechtlicher Bedeutung (vgl. AUBERT, BV-Kommentar, Rz. 21 zu Art. 2; PETER SALADIN, BV-Kommentar, Rz. 133 zu Art. 3); die Sorge für die innere und äussere Freiheit gehört zum Bestand des Gemeinwesens (vgl. EICHENBERGER, a.a.O., Rz. 149 zu Art. 102). Ähnlich verhält es sich zum andern mit den Bestimmungen in Art. 85 BV (insbesondere Ziff. 6 und 7) und in Art. 102 BV (insbesondere Ziff. 9 und 10). Diese umschreiben auf dem Gebiete der innern und der äussern Sicherheit die Zuständigkeiten der Bundesversammlung einerseits und des Bundesrates andererseits und nehmen damit die sog. horizontale Kompetenzausscheidung zwischen einzelnen Bundesorganen vor. Die Zuschreibung von Zuständigkeiten an Organe setzt indessen die materielle Verbandskompetenz voraus (SCHINDLER und AUBERT, a.a.O., Rz. 70 und 91 zu Art. 85; EICHENBERGER/SCHINDLER, a.a.O., Rz. 5 und 6 zu Art. 102; vgl. den Überblick bei BEAT SCHELBERT, *Die rechtliche Bewältigung ausserordentlicher Lagen im Bund*, Diss. Bern 1986, S. 185 ff.). In diesem Sinne kommen dem Bund im Bereiche der innern und äussern Sicherheit tatsächlich auch entsprechende Kompetenzen zu. c) Darüber hinaus zeigt eine historische Betrachtung der Bundesanwaltschaft und der Sicherheitsvorkehrungen auf Bundesebene, dass die Zuständigkeit für die Sorge von innerer und äusserer Sicherheit vom Bund stets in Anspruch genommen worden ist. BGE 117 Ia 202 S. 213 Eine ständige Bundesanwaltschaft ist erstmals im Jahre 1849 geschaffen, später indessen durch eine Ordnung mit einem lediglich im Einzelfall ernannten Bundesanwalt abgelöst worden (Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 5. Juni 1849, Offizielle Sammlung, Band I, 1848/1850, S. 65; Art. 37 des Bundesgesetzes über die Organisation der

Bundesrechtspflege vom 27. Brachmonat 1874, AS Band I, 1875, S. 137 (147)). Der Bundesanwalt hatte insbesondere die Verrichtungen der Staatsanwaltschaft bei der Anklagekammer und dem Kassationsgericht zu besorgen sowie die Voruntersuchung in streitigen Fällen von Heimatlosigkeit und Zivilprozesse vor dem Bundesgericht im Interesse der Eidgenossenschaft zu führen (Art. 45 Organisationsgesetz von 1849; Bundesgesetz über den Geschäftskreis und die Besoldung des Generalanwaltes vom 20. Dezember 1850, Offizielle Sammlung, Band II, 1850/1851, S. 167). Das Amt des ständigen Bundesanwaltes wurde im Jahre 1889 wiederhergestellt (Bundesgesetz über die Bundesanwaltschaft vom 28. Juni 1889, BS 1 406). Nach Art. 3 hatte der Bundesanwalt unter anderem die Fremdenpolizei und entsprechende Untersuchungen hinsichtlich Handlungen zu überwachen, welche die innere und äussere Sicherheit der Schweiz gefährdeten. In der Folge sind in Volksabstimmungen verschiedene Vorlagen auf dem Gebiete der innern und äussern Sicherheit abgelehnt worden (vgl. Verzeichnis von Referendumsvorlagen, dringlichen Bundesbeschlüssen, Initiativbegehren und eidgenössischen Abstimmungen, BBl 1970 II 1665 (1706 ff.)). Im Jahre 1933 unterbreitete der Bundesrat die Botschaft zu einem Bundesgesetz über den Schutz der öffentlichen Ordnung (sog. Lex Häberlin II, BBl 1933 I 753); der auf Art. 64bis BV gestützte Entwurf bedrohte mit Strafe die Aufforderung zu Verbrechen oder Vergehen, den Landfriedensbruch, die Aufforderung und Verleitung zur Verletzung militärischer Dienstpflichten, Widerhandlungen gegen Versammlungsverbote sowie Amtshandlungen ausländischer Beamter und politischer Nachrichtendienste für das Ausland. Die Vorlage vom 13. Oktober 1933 ist auf Referendum hin in der Volksabstimmung vom 11. März 1934 abgelehnt worden. Noch im Jahre 1934 ist eine Verfassungsinitiative zum Schutze der Armee und gegen ausländische Spitzel eingereicht worden (BBl 1934 III 596). Der Bundesrat arbeitete eine Botschaft zu einem Bundesbeschluss aus (BBl 1935 I 742). Der entsprechende Bundesbeschluss vom 21. Juni 1935 betreffend den Schutz der BGE 117 Ia 202 S. 214 Sicherheit der Eidgenossenschaft stützte sich auf Art. 2, Art. 64bis, Ziff. 6 und 7 von Art. 85 sowie auf Ziff. 9 und 10 von Art. 102 BV, wurde - unter Ausschluss des Referendums - dringlich erklärt und sofort in Kraft gesetzt (AS 1935 482). Er enthielt gewisse, in der Volksabstimmung vom 11. März 1934 abgelehnte Bestimmungen. Insbesondere stellte er Amtshandlungen für einen fremden Staat und den politischen, militärischen und wirtschaftlichen Nachrichtendienst zugunsten des Auslandes unter Strafe; zusätzlich wurde der Bundesanwaltschaft "zur einheitlichen Durchführung des Fahndungs- und Informationsdienstes im Interesse der Wahrung der innern und äussern Sicherheit der Eidgenossenschaft das nötige Personal beigegeben" (Art. 8). Dieser Bundesbeschluss wurde mit dem Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 formell aufgehoben (Art. 169, AS 1944 271 (325)); die materiellen Bestimmungen sind ins Strafgesetzbuch übernommen worden; die Vorschrift von Art. 8 ist modifiziert und ergänzt neu als Abs. 3 in Art. 17 des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege (BStP, ursprünglicher Text AS 1934 685) eingefügt worden (Art. 168 OG, AS 1944 271 (318)). Im Bundesratsbeschluss betreffend den Polizeidienst der Bundesanwaltschaft hat der Bundesrat im Jahre 1958, gestützt u.a. auf Art. 70 und Ziff. 8 und 10 von Art. 102 BV den Polizeidienst der Bundespolizei umschrieben (SR 172.213.52, AS 1958 267). Sodann sind weitere Vorlagen auf dem Gebiete der innern und äussern Sicherheit ausgearbeitet worden: Mit dem Bundesbeschluss über die Unterstützung der "Interkantonalen Mobilen Polizei" vom 4. Juni 1969 sollten von seiten des Bundes spezielle Polizeieinheiten unterstützt werden; das Vorhaben scheiterte am Widerstand der Kantone; der

Bundesbeschluss stützte sich auf Art. 85 Ziff. 7 BV (AS 1969 525). Schliesslich verabschiedeten die Eidgenössischen Räte am 9. März 1978 das Bundesgesetz über die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben des Bundes (BBl 1978 I 652). Danach hätten die Kantone dem Bund Polizeikräfte zur Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben, besonders im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Terror zur Verfügung stellen sollen. Das Gesetz, welches sich ausdrücklich auf die "Zuständigkeit des Bundes zur Erfüllung seiner Aufgaben im sicherheitspolizeilichen Bereich" abstützte (vgl. insbes. die Botschaft des Bundesrates, BBl 1977 II 1279 (1287 ff.)), wurde auf Referendum hin in der Volksabstimmung vom 3. Dezember 1978 verworfen. BGE 117 Ia 202 S. 215 Dieser historische Rückblick zeigt lediglich auf, in welchem Ausmass entsprechende Bundeskompetenzen in Anspruch genommen worden sind, vermag indessen über die Zulässigkeit im einzelnen kaum etwas auszusagen (vgl. auch AUBERT, BV-Kommentar, Rz. 92 zu Art. 85; SCHELBERT, a.a.O., S. 185-198, mit weiteren Hinweisen und Beispielen). d) An den vorstehenden Erwägungen über die stillschweigende Kompetenz des Bundes vermag auch eine Betrachtung unter dem Gesichtswinkel von Art. 3 BV nichts zu ändern. Diese Verfassungsbestimmung bringt in allgemeiner Weise die Aufgabenaufteilung zwischen dem Bund und den Kantonen zum Ausdruck, und Praxis und Lehre nehmen an, dass damit die Staatsaufgaben lückenlos zwischen dem Bund und den Kantonen verteilt sind (vgl. SALADIN, a.a.O., Rz. 121 zu Art. 3). Wie oben dargelegt, wird aber auch anerkannt, dass dem Bund ungeschriebene oder stillschweigende Zuständigkeiten zukommen (vgl. SALADIN, a.a.O., Rz. 125 ff., mit weiteren Hinweisen). Das hat zur Folge, dass der Bund im betreffenden Bereich zuständig ist und demnach die umfassende subsidiäre Zuständigkeit der Kantone (vgl. SALADIN, a.a.O., Rz. 76 zu Art. 3) nicht zum Zuge kommt. Die Kantone können demnach nicht gestützt auf Art. 3 BV Zuständigkeiten beanspruchen, welche dem Bund bereits aufgrund stillschweigender Zuweisung zukommen. e)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.