Zeitschrift: Kriminologie / Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie SAK = Criminologie / Groupe Suisse de Criminologie GSC = Criminologia / Gruppo Svizzero di Criminologia GSC

Herausgeber: Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie

Band: 36 (2019)

Artikel: Kriminalpolitik und Föderalismus

Autor: Fink, Daniel

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1051422

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Kriminalpolitik und Föderalismus

DANIEL FINK*

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung 261
Résumé 262
1. Einleitung 262
2. Föderalismus und seine Rechtfertigung 264
3. Föderalismusforschung 265
4. Föderalismus in der Strafjustiz – Geschichtliches 266
5. Föderalismus – seine Funktionsweise heute 268
6. Institutionen des Föderalismus in Polizei, Justiz und Vollzug 270
7. Ausblick 274
8. Bibliographie 276
9. Sitographie 277

Zusammenfassung

Während die Kriminalität als soziales Ereignis keinen Bezug zum Föderalismus hat, ist die Kriminalpolitik in der Schweiz dagegen sehr stark vom Föderalismus als Organisationsprinzip des Staates und seiner Institutionen in den Bereichen Polizei, Justiz und Gefängnis bestimmt. Als Kriminologe geht es darum, zu fragen, inwiefern dieses Prinzip des Staatsaufbaus Funktionen und Funktionsweise, Effizienz und Kontrolle der Organe strafrechtlicher Sozialkontrolle beeinflusst, und zwar im Vergleich mit einem mehr zentralistischen Staatsaufbau. Dabei ist festzuhalten, dass diesen Fragen in der schweizerischen Kriminologie bisher kaum Beachtung geschenkt wurde.

In diesem Beitrag geht es darum, darzustellen, inwiefern Föderalismus – Kleinstaatlichkeit, hohe kantonale Souveränität in Polizei- und Justizfragen, schwache interkantonale Koordination und Kontrolle, neben anderen – mit der Umsetzung einer rationalen und effizienten Kriminalpolitik kompatibel ist.

* Lehrbeauftragter UNIL und UNILU, Mitglied des Subcommittee on prevention of torture (SPT) der UNO

Résumé

Comme phénomène social, la criminalité est indépendante du fédéralisme. La politique criminelle, en revanche, est très fortement imprégnée de fédéralisme, par le biais de l'organisation de l'Etat et de ses institutions, policières, judiciaires et carcérales. Comme criminologue, il faut alors se demander comment cette structure étatique influence les fonctions et les fonctionnements, l'efficacité et le contrôle des organes étatiques chargés du contrôle de la délinquance, en comparaison avec une structure étatique centralisée. Ces questions n'ont, pour l'heure, reçu que peu d'attention dans la criminologie helvétique.

Dans cette contribution, on se demandera dans quelle mesure le fédéralisme – la petite taille des cantons, une souveraineté cantonale forte dans les domaines de la justice et de la police, une coordination et un contrôle faibles entre les cantons, entre autres – représente un obstacle à la réalisation d'une politique criminelle rationnelle et efficace.

1. Einleitung

Diese Betrachtung des Themas Kriminalpolitik und Föderalismus kann es gleich vorwegnehmen: Weder schweizerische noch ausländische Politologen und Kriminologen haben diese Thematik je untersucht. Es gibt zwar einzelne Bereiche der Kriminalpolitik, wie die Drogenpolitik oder die Sanktionspraktiken, die Anwendung von Untersuchungshaft oder die Gewährung von bedingter Entlassung, in denen man sich Fragen nach den Unterschieden, Diskrepanzen und Diskriminierungen in der Anwendung der Strafgesetze nach Kantonen gestellt hat, allerdings noch nie im Zusammenhang mit dem föderalistischen Staatsaufbau der Schweiz. Meines Wissens wurden in den Teilgebieten Polizei, Justiz und Justizvollzug noch keine Untersuchungen über Funktion, Funktionsweise und Effizienz des Föderalismus im Gegensatz zu einem zentralisierten Staatsaufbau durchgeführt.

Dabei muss das tiefsitzende Credo aller Föderalisten, dass diese Staatsform effizienter und bürgernäher, demokratischer und minderheitenschützender ist, als alle anderen Staatsformen, mitbedacht werden. Denn es mag in verschiedenen Politikbereich richtig sein; doch stellt sich die Frage, ob dies im Politikbereich von Strafverfolgung und -vollzug denn auch so sei.

In diesem Beitrag wird nicht den Anspruch angetreten, bereits eine fertige Antwort anbieten zu können, allzu unbearbeitet ist das Terrain. Es geht hier darum, die wichtigsten Dimensionen des Themas zu bezeichnen, ohne dass alle Problemfelder der verschiedenen Dimensionen behandelt werden können.

Nach einer kurzen Einleitung sollen die Institutionen bezeichnet werden, die in den letzten Jahrzehnten Forschung zum Thema Föderalismus betrieben haben, wobei ich bei der Durchsicht der Literaturlisten dieser Institutionen aus den letzten zwei Jahrzehnten kaum auf einen Beitrag gestossen bin, der Themen aus den Gebieten von Polizei, Justiz und Vollzug behandelt. Noch weniger sind es Arbeiten, die aus der Perspektive der Kriminologie geschrieben worden sind.

Dann geht es mir um kurze Angaben einiger Etappen der Entwicklung des Föderalismus im Bereich der Strafjustiz. Weiter soll der Frage nach den wichtigsten Instrumenten der Funktionsweise des Föderalismus im Bereich der Strafjustiz beschrieben werden, wobei man jedes hinsichtlich der Funktion, Funktionsweise und Effizienz hinterfragen müsste; es ginge darum, jeder Dimension auf ihre kriminalpolitische Tauglichkeit zu hinterfragen. Eine Arbeit, die noch geleistet werden muss.

Es ist eine Binsenwahrheit, dass sich Kriminalität seit jeher nicht an staatliche Grenzen hält, die staatliche Antwort bis heute jedoch weitgehend nationalstaatlich ausfällt – in der Schweiz sogar kantonalstaatlich. Sie hält sich heute weniger denn je an nationale Grenzen, nicht nur wenn man an die internationale Dimension des Drogenhandels denkt, an den überstaatlichen Charakter der Märkte illegaler Güter oder Kunstgüter, an den internationalen Menschen- und Organhandel, sondern mehr noch, wenn man die globale Cyberkriminalität miteinbezieht.

Kriminologie, obwohl sie auf eine über 50-jährige Geschichte zurückblickt und bereits sehr früh international vernetzt war, ist dagegen in ihren Themen wie der Kriminalpolitik weitgehend an den Institutionen des föderalstaatlich organisierten Staates angemacht. Kriminologen in der Schweiz untersuchen polizeiliche Vorgehensweisen im kantonalen Gebiet, die Veränderung der Funktionsweise der Justiz in einigen Kantonen, den Wandel der Institutionen des Justizvollzugs über einige Einheiten, in einem Konkordat oder im Vergleich der Konkordate.

Es geht mir darum, festzuhalten, dass Kriminologen, aus der Warte der Kriminologie, Fragen des Staatsaufbaus im Zusammenhang mit den Institutionen von Polizei, Justiz und Vollzug sowie der Definition und

Umsetzung von Kriminalpolitik zu untersuchen haben. Dabei können folgende zentrale Themen festgehalten werden:

- Definition und Umsetzung von Kriminalpolitik – lokale, kantonale und nationale Inhalte, Entscheide, Schnittstellen, Kompetenzen, Koordination, Konflikte
- Zuweisungsprozesse der verfügbaren Ressourcen auf mehreren Ebenen – Transparenz, Kohärenz, Effizienz
- Anwendung und Vollzug von Gesetzen – Umsetzung nach den Geboten der Gleichheit, Harmonisierung der Praktiken, Diskrepanzen und Diskriminierungen
- Komplexität des föderalistischen Modells, Realisierung seiner Funktionen und Effizienz.

Diese Themen sind dabei alle im Zusammenhang mit dem Staatsaufbau und dem Begriffspaar von Föderalismus – Zentralismus zu bedenken.

2. Föderalismus und seine Rechtfertigung

In der Schweiz des 19. Jahrhundert wurde der Föderalismus, damit gerechtfertigt, dass er das effizienteste Instrument zur Integration relativ unabhängiger Gebiete darstelle. Es ging in einer ersten Phase darum, die Eigenheiten der verschiedenen Kantone in sprachlicher, kultureller und ökonomischer Hinsicht zu wahren. Im 20. Jahrhundert wurde der Föderalismus gegenüber dem erstarkenden, zentralisierenden Bundesstaat verteidigt, insofern er eine grössere Verteilung der Macht und Instrumente des Minderheitenschutzes bereitstellte. Heute geht es immer mehr um die Entflechtung einer komplexer werdenden Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Staatsebenen, wobei dem Bundesstaat immer grössere Kompetenzen in der Gesetzgebung, den Kantonen weiterhin schwergewichtig die Aufgaben der Umsetzung zukommen. Daher der neugebildete Terminus des Umsetzungsföderalismus.

Die politik- und verwaltungstheoretischen Axiome der Rechtfertigung des Föderalismus können wie folgt zusammengefasst werden, wobei Föderalismus gegen den zentralstaatlichen Aufbau gerechtfertigt wird. Föderalismus

- Erlaubt eine intensivere Kontrolle des Bundesstaates,
- Ermöglicht eine höhere Beteiligung der Bevölkerung an der Politik,
- Gewährleistet eine nachhaltigere Geltendmachung peripherer Interessen,
- Führt zur Entlastung des Zentralstaates,

- Garantiert einen höheren Schutz der Minderheiten,
- Erlaubt das Experimentieren von Lösungen im lokalen und regionalen Rahmen.

Seit bald zwei Jahrhunderten in der Politik, seit bald einem Jahrhundert in der Politikwissenschaft wird an Hand der eben beschriebenen Dimensionen immer wieder debattiert, welches das effizientere Modell des Staatsaufbaus ist – föderalistischer Staat oder Zentralstaat. Wenn man die Geschichte und den Stand der Forschung zum Föderalismus betrachtet, so stellt man allerdings fest, dass mit Ausnahme der Zeit um 1950 – als Folgen des 2. Weltkrieges – und in den jüngsten Jahren wenig Forschung zum Thema des Föderalismus betrieben wurde. Föderalismusforschung hat in den Politik- und Verwaltungswissenschaften seit 2000 einen neuen Aufschwung erfahren, wobei die Themen Polizei, Justiz und Gefängnis kaum behandelt werden.

3. Föderalismusforschung

Lässt man die philosophisch arbeitenden Begründer des Föderalismus, die nach dem II. Weltkrieg über den Föderalismus schrieben (allen voran *de Rougemont*) weg, gab erst die Gründung der *Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit* im Jahre 1967 den wichtigen Anstoss für die Entwicklung der Föderalismusforschung. Ihre Aufgabe bestand in der Förderung des Dialogs und der wissenschaftlichen Dokumentation des schweizerischen Föderalismus, die sie – mit ausgebautem Arbeitsgebiet – bis heute wahrnimmt.

Da Mitte der 1970er Jahre ein neues Interesse am Föderalismus aufkommt, wird mit Hilfe der Stiftung für eidg. Zusammenarbeit das *Föderalismusinstitut* gegründet, das später an der Universität Fribourg institutionell verankert werden wird. Lange wird es unter der Leitung von Professor Thomas Fleiner stehen und schwergewichtig international vergleichende Verfassungsforschung föderalistischer Staaten betreiben.

Parallel dazu wird 1991 das *Institut de Hautes Etudes en Administration publique* (IDHEAP) gegründet, das aus einer verwaltungswissenschaftlichen Perspektive Fragen des Föderalismus angeht. Dort wird eine von Bund, Kantonen und Städten unterstützte *Datenbank der Kantone und Städte*, die *BADAC*, aufgebaut, die 2012 den Staatsatlas des Föderalismus herausgibt. Seit ihrem Übergang in die Selbständigkeit 2015 führt die nun *CHStat.ch* sich nennende Datenbank und ihr Trägerverein ESEHA das

Vergleichsportal schweizerischer Kantone und Städte weiter; zudem wurde er mit der Durchführung verschiedener Erhebungen beauftragt, so u.a. mit der von den Kantonsgerichten und dem Bundesgericht finanzierten Realisierung der alle 2 Jahre fälligen Datenerhebung des Europarates zur Effizienz der Justiz (CEPEJ). Weiter führt er eine Erhebung zu den Polizei- und Sicherheitskräften in der Schweiz durch, Ausdruck des Dokumentationsbedarfs im föderalistischen Staat.

Im Zusammenhang mit den Aufgaben der Definition und Umsetzung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung entsteht die *Interdepartementale Koordinationsgruppe für Föderalismusfragen*, sowie etwas später im Bundesamt für Justiz die Verwaltungseinheit *Föderalismusdienst*, wobei kurz darauf, gewissermassen als Gleichzug, die 1992 gegründete Konferenz der Kantonsregierungen KDK das *Föderalismusmonitoring* aufnimmt.

Das sind viele Institutionen, die sich dem Föderalismus annehmen; es wird jedoch bei näherer Betrachtung evident, dass zu Polizei, Justiz oder Justizvollzug kaum geforscht wurde. Im Vordergrund stehen die grossen Aufgaben des Staates, Finanzpolitik, Sozialpolitik und Sozialwerke, e-Government und Territorialpolitik, was an den vom *Föderalistischen Dialog*, einer Gesprächsplattform von Bund und Kantonen, behandelten Traktanden klar wird. Es geht um das Finden pragmatischer Lösungen und allenfalls auftragsgesteuerte Anwendungs- und Evaluationsforschung und weniger um wissenschaftliche Grundlagenforschung verschiedenster Disziplinen.

4. Föderalismus in der Strafjustiz – Geschichtliches

Zwischen ausgehendem 18. Jahrhundert und 1848, dem Jahr der Gründung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, kennt die Schweiz das Experiment der Helvetischen Republik. Es handelt sich um den Versuch der Einrichtung eines Zentralstaates nach französischem Muster, der von 1798 bis 1803 dauern wird. Auf dem Gebiet von Polizei, Justiz und Freiheitsentzug führt sie zum Aufbau eines starken Justizministeriums; dieses veranlasst die schweizweite Abschaffung der Folter im Jahre 1798 und die Verabschiedung des Helvetischen Peinlichen Gesetzbuches im Jahre 1799. Es zentralisiert die Verwaltung von Insassen auf dem ganzen Landesgebiet und lässt ein erstes Zentralzuchthaus in Baden einrichten. Zudem übernimmt das Ministerium Kontrollaufgaben im Bereich der Durch-

führung der Untersuchungshaft und der Haftbedingungen in den Kantonsanstalten, mit weitreichenden Enquêten. Alles Aktionen, die damals von Seiten der neuorganisierten Kantone nicht willkommen geheissen wurden.

Die Mediationsakte von 1803 stellt den Föderalismus weitgehend wieder her. Die Souveränität wird den Kantonen in allen Politikbereichen die uns hier interessieren wieder zurückgegeben. Seither kennt die Schweiz einen extrem starken Föderalismus in den Bereichen von Polizei, Justiz und Freiheitsentzug. Mit Ausnahme des Transfers legislativer Kompetenz zum Bund und der Zustimmung zu Transferleistungen durch den Bund blieb Zentralisierung hier weitgehend aus. Oder anders gesagt, die Helvetische Republik und der in dieser kurzen Zeit unternommene Zentralisierungsversuch bildet weiterhin das Schreckgespenst gegen jegliche zentralstaatlichen Massnahmen.

Der 1848 gegründete moderne Verfassungsstaat hatte, zum grossen Leidwesen der Liberalen und Freisinnigen, eine grosse Lücke: Die Gesetzgebung in den Bereichen des Zivil- und Strafrechts waren nicht auf dem Bundesstaat übertragen worden. Alle nachfolgenden Versuche scheiterten bis um 1898 der neue Anlauf zur Einführung eines entsprechenden Artikels in der Bundesverfassung (Art. 64 und 64 bis BV, angenommen in der Volksabstimmung vom 13. November 1898), zum Erfolg führte. Da zuerst das Zivilrecht bearbeitet wurde, dauerte die Verabschiedung des schweizerischen Strafgesetzbuches zwischen Vorentwurf (1893) und Inkraftsetzung (1942) knapp 50 Jahre, eines der am längsten dauernden Gesetzgebungsprojekte der Schweiz.

Mit jedem weiteren Gesetz, das Strafbestimmungen enthielt (Bundesgesetz zu Ausländern, Strassenverkehrsgesetz, Betäubungsmittelgesetz, neben vielen anderen), stellte sich die Frage neu. Meist wurde zugunsten der Kantone entschieden, so z.B. beim Gesetz zu Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, dem ANAG. So im Zusammenhang mit der damaligen Internierung von unerwünschten Ausländern oder dem Ausländergesetz (AuG) und der Umsetzung der heutigen Zwangsmassnahmen, die von den Kantonen umgesetzt, allerdings vom Bund finanziert werden.

So mit dem Strafgesetzbuch von 1937, wo die Umsetzung des Gesetzes in der Kompetenz der Kantone verblieb, bis hin zum Straf- und Massnahmenvollzug. Im damaligen Strafrecht war die Zuständigkeit wie folgt geregelt: «Die Kantone bestimmen die Behörden, denen die Verfolgung und Beurteilung der in diesem Gesetz vorgesehenen, der kantonalen Gerichtsbarkeit unterstellten strafbaren Handlungen obliegt.» (Art. 345 aStGB 1937). Die Pflicht zum Strafvollzug wurde ebenso einfach geregelt

(Art. 374 aSTGB 1937) wie die Durchführung des Strafvollzugs: «Die Kantone sorgen dafür, dass die den Vorschriften dieses Gesetzes entsprechenden Anstalten zur Verfügung stehen.» (Art. 382 aStGB 1937). Dabei wäre an die Tatsache zu erinnern, dass bereits 1873 längere Zeit darüber debattiert wurde, ob der Bund Jugenderziehungsanstalten zu führen habe; etwas später, in den 1880er Jahren, wurde von Seiten der Vereinigung der Gefängnisdirektoren vom Bund gefordert, ein Eidgenössisches Zuchthaus für Verwahrte zu bauen und zu führen. In den jüngsten Zeiten könnte die parlamentarische Initiative des damligen Ständerates Didier Burkhalter erwähnt werden, als er eine von der Bundesverwaltung geführte Datenbank aller Insassen in den schweizerischen Gefängnissen verlangte, ein Projekt, das von den Kantonen und Bundesrat Christoph Blocher bereits in der Planungsphase ad acta gelegt wurde. Nahezu alle Versuche der Zentralisierung bestimmter Aufgaben in diesen Bereichen verliefen im Sande. Als kleines Gegenbeispiel kann die Zentralisierung der Strafverfolgung einzelner weniger Delikte auf Bundesebene (Zentralstellen der Bundeskriminalpolizei) angeführt werden, nämlich Falschmünzerei, Betäubungsmittelhandel, Menschenhandel, Geldwäscherei und organisiertes Verbrechens (organisierte Kriminalität, Wirtschaftsstraftaten, Terrorismus; siehe dazu das Zentralstellengesetz).

5. Föderalismus – seine Funktionsweise heute

Die Grundprinzipien des schweizerischen Föderalismus sind nach Vatter (1999) folgende: «Die ausgedehnte Autonomie und die Gleichberechtigung der Kantone, ihre Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes und die Pflicht zur Zusammenarbeit bilden die wichtigsten Kernstücke des schweizerischen Bundesstaates.» (leicht geändert, nach Vatter, 1999, S. 82). Die Autonomie der Kantone lässt sich nach ihm (idem, S. 82-84) wie folgt konkretisieren:

- Die Existenz der Kantone ist garantiert.
- Die Kantone sind in ihrer inneren Organisation autonom.
- Die Kantone wählen ihre Organe selbständig.
- Die Kantone besitzen ausgedehnte Kompetenzen.
- Die Kantone verfügen über eigene finanzielle Ressourcen.
- Die Kantone unterliegen keiner politischen Kontrolle.
- Die Kantone beteiligen sich gleichberechtigt am Willensbildungsprozess auf Bundesebene.

Beobachtet man, wie diese Aspekte im Bereich der Strafjustiz umgesetzt wurden, so kann festgehalten werden, dass die Kantone autonom sind in der Organisation der Polizei-, Justiz- und Vollzugsbehörden und -einrichtungen, nimmt man die Bundeskompetenzen in den wenigen oben angeführten Straftaten aus. Es bestehen keine Interventionsmöglichkeiten des Bundesstaates in den Aufbau und die Ausgestaltung der kantonalen (Polizei, Justiz, Vollzug) und teilweise kommunalen Verwaltungseinheiten (z.B. von Munizipalpolizeien). Veränderungen sind dem kantonalen Recht unterstellt, dieses wiederum kantonalen Initiativen oder Referenden.

Dasselbe gilt für die Ernennung bzw. den Wahlmodus der leitenden Personen bzw. des Personals in den Polizei-, Justiz- und Vollzugbehörden. Auch was deren Kompetenzen anbelangt, so liegen sie – mit den wenigen Ausnahmen im Polizeibereich – bei den Kantonen und sind, je nach Kanton, unterschiedlich verteilt. Dasselbe gilt für den Umfang der zugewiesenen Ressourcen und die Zuweisungsmodi, die auf kantonaler Ebene verabschiedet werden.

Schliesslich gilt es anzumerken, dass es mit Ausnahme in den Bereichen, in denen der Bund ausdrückliche Kompetenzen hat, kaum eine politische Kontrolle in der Umsetzung nationaler Kriminalpolitik gibt. Dies wird jedes Mal deutlich, wenn parlamentarische Initiativen von Parlamentariern auf problematische Zustände im Freiheitsentzug hinweisen und Berichte vom Bundesrat verlangen. Ein gutes Beispiel in dieser Hinsicht stellt der Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Amherd (11.4072) dar, der eingangs mit Bezug auf Art. 123 der Bundesverfassung darauf verweist, dass für die Organisation der Gerichte, die Rechtsprechung in Strafsachen sowie den Straf- und Massnahmenvollzug die Kantone zuständig sind. Im Verlauf des Berichts wird zur Rolle des Bundes in diesem Politikbereich festgehalten, dass sie in einer «sehr zurückhaltend ausgeübte(n) Oberaufsichtspflicht» (Bericht Amherd, 2014, S. 47) besteht, sowie in der Vergabe von Beiträgen an den Bau und Betrieb von Einrichtungen des Freiheitsentzugs. Es braucht nicht weiter ausgeführt werden, dass man zu jeder der eben aufgeführten Dimensionen weitere Analysen durchführen könnte.

6. Institutionen des Föderalismus in Polizei, Justiz und Vollzug

Im Hinblick auf die weitere Untersuchung des Themas Föderalismus und Kriminalpolitik gilt es, im Auge zu behalten, welche Institutionen des schweizerischen Föderalismus überhaupt untersucht werden müssten. Dabei wird in der Politikwissenschaft unter vertikalen und horizontalen Institutionen des Föderalismus unterschieden[1]. Die ersten betreffen die Beziehungen des Bundesstaats zu den Kantonen als Staaten (heute gelegentlich auch die Städte und Agglomerationen). Es geht dabei um die Funktionsweise des sogenannten Mehrebenensystems sowie die Politikdefinition und –umsetzung. Es gilt festzuhalten, welche Ebene in der Definition von Kriminalpolitik resp. der sie tragenden Institutionen involviert ist und welche Mechanismen der Umsetzung und Kontrolle existieren. Die zweiten beziehen sich auf die Beziehungen der Kantone als Staaten untereinander, wobei der Bund besorgt ist, jeweils ein Wort mitreden zu können.

Die vertikalen Institutionen des Föderalismus sind gemäss Vatter (1999) die folgenden:

- *Die zweite Parlamentskammer: Der Ständerat.* Er ist dem Nationalrat gleichgestellt und kann «als eines der Kernstücke der Einflussnahme der Kantone auf die Willensbildung des Bundes» (Vatter, 1999, S. 85) angesehen werden. Durch seine Bestellung im Majorzverfahren kommt ihm von seiner Zusammensetzung her eher eine konservative Funktion zu. Gerade im Bereich der Strafrechtsrevisionen wurde diese allerdings in den letzten Jahrzehnten abgeschwächt, insofern polarisierende, stark konservative Positionen vertretende Parteien in den letzten Jahrzehnten die Tagesordnung im Bereich der Kriminalpolitik mit irrationalen Vorstössen bestimmten. Gegenüber diesen populistischen, oft Radikallösungen propagierenden Haltungen vertrat der Ständerat meist eine gemässigte, pragmatische, in der Tendenz allerdings weiterhin konservative Linie. So konnte im Zusammenhang mit der 2007 eingeleiteten Modernisierung des Sanktionenrechts nur dank der Hinhaltetaktik des Ständerates ein Mittelweg gefunden werden, um die wichtigsten Elemente der Revision von 2007 zu bewahren.

---

1 Dieses Kapitel ist stark an Vatter (1999) angelehnt, ohne dass eine umfassendere Untersuchung seiner allgemein gültigen Thesen und Analysen für den Bereich von Polizei, Justiz und Gefängnis möglich gewesen wäre. Diese Forschung ist in den kommenden Jahren noch zu leisten.

- *Die Standesstimme für Verfassungsrevisionen: Das Ständemehr.* Änderungen der Bundesverfassung benötigen seit 1874 zu ihrer Annahme die Mehrheit der Stimmenden und die Mehrheit der Kantone. Eine Untersuchung, inwiefern das Ständemehr bei Abstimmungen zu Vorlagen mit strafrechtlichem Inhalt eine Rolle spielte, steht noch aus.
- *Die Standesinitiative.* Sie definiert das Recht der Kantone, eine Initiative zur Änderung der Bundesverfassung einzureichen, wobei es sich «lediglich» um einen Antrag an die Bundesversammlung handelt. Der Blick in die Parlaments-Datenbank Curia vista zeigt, dass auf dem Gebiet der Sicherheits- und Kriminalpolitik nur sehr wenige Themen eingebracht wurden, meist im Zusammenhang mit Migration und Grenzkontrollen; in neuester Zeit auch zunehmend zum Straf- und Massnahmenvollzug.
- Die weiteren Instrumente des *vertikalen Austauschprozesses* wurden nach unserem Wissen bisher kaum je angewandt, nämlich das Kantonsreferendum oder die ausserordentliche Einberufung der Bundesversammlung.
- *Vernehmlassungsverfahren.* Im föderalistisch arbeitenden Staat in der Schweiz hat nicht nur der vorparlamentarische Entscheidprozess an Bedeutung gewonnen, sondern auch die Stellung der Kantone in diesem. Das schweizerische Vernehmlassungsverfahren zu Gesetzes- und Massnahmenentwürfen wurde zum «Ort der organisierten Interessenvertretung im gesetzgeberischen Vorverfahren» (Vatter, 1999, S. 92). Das Verfahren soll «vor allem die Referendumsfestigkeit, Sachgerechtigkeit und Vollzugstauglichkeit von Bundeserlassen in der Phase der Politikformulierung beitragen. Den Stellungnahmen der Kantone als Gliedstaaten und Vollzugsträger eines grossen Teils der Bundesgesetzte kommt (...) eine übergeordnete Bedeutung zu.» (Vatter, 1999, S. 93). Während in vielen Bereichen die Kantone mit Vernehmlassungsverfahren überhäuft werden, war dies im Bereich der Kriminal- und Sicherheitspolitik lange Zeit kaum der Fall. Erst in den letzten zwanzig Jahren kam es, mehr im Zusammenhang mit der Einführung neuer Straftaten, denn mit kriminalpolitischen Fragen, zu zahlreichen Vernehmlassungsverfahren; in der jüngsten Zeit betraf dies die Verschärfung des Sanktionenrechts und Zentralisierungsbegehren in einzelnen Bereichen der Kriminalpolitik.
- *Vollzug von Bundespolitik durch die Kantone.* Obwohl die Beschreibung von Vatter (1999, S. 95), dass «in vielen Sachgebieten die Gesetzgebungskompetenz beim Bund liegt, (...) der Vollzug von Bun-

despolitik weitgehend den Kantonen anvertraut (wird)» sicherlich gesamthaft richtig ist, gilt sie letztlich auf dem Gebiet der Polizei, Justiz und Gefängnis wahrscheinlich am wenigsten. Wohl liegt die Strafgesetzgebung grossmehrheitlich beim Bund, allerdings ist sie bisher auf Grund des Widerstandes der Kantone gegen ordnende Eingriffe des Bundes in ihre Polizei- und Justizorganisation inhaltlich und in ihrer Reichweite beschränkt worden. Mehr als in anderen Bereichen hat das Instrument der Ausführungsgesetzgebung eine eigenständige Rolle. Auch dies ist ein Thema, das anhand von Fallbeispielen näher untersucht werden müsste.

Der föderalistische Austauschprozess in vertikaler Richtung wird ergänzt durch einen Austauschprozess in horizontaler Richtung, d.h. unter den Kantonen, wobei auch dieser mehrere Formen annimmt:

- *Interkantonale Vereinbarungen: Die Konkordate.* Wie eingangs erwähnt, gibt es kaum Konkordate, die älter sind als die auf dem Gebiet der Polizei und Justiz. Über die ganze Zeit von 200 Jahren seit der Helvetischen Republik wurden in den Gebieten von Polizei, Justiz und Gefängnis Dutzende von Konkordaten abgeschlossen, wobei diese je nach Sprachregion heute einen unterschiedlichen Rechtscharakter besitzen. Während in der deutschen Schweiz Konkordate von den Regierungen abgeschlossen werden, unterstehen sie in der französischen Schweiz formellen Entscheiden der Parlamente.

  Zur Illustration können an dieser Stelle die vier Polizeikonkordate erwähnt werden, nämlich das der Westschweiz (das den Kanton Bern mit beratender Stimme miteinbezieht), das der Nordwestschweiz (AG; BE; BL; BS und SO), das der Zentralschweiz (LU, NE, OW, SZ, UR und Zug), sowie das der Ostschweiz (AI, AR, GL, GR, SG, SH und TG). Zürich gehört keinem und der Tessin nur informell dem Westschweizer-Konkordat an. Zudem bestehen weitere regionale Konkordate zur Regelung nicht administrativer Bereiche wie das Konkordat der lateinischen Schweiz über die Sicherheitsunternehmen. Bekannter als die Polizeikonkordate sind die drei Strafvollzugskonkordate der lateinischen, der Nordwest- und Innerschweiz sowie der Ostschweiz, die ursprünglich zur Koordination der Anstaltsplanung gebildet wurden, später aber immer mehr Aufgaben übernahmen, während die Anstaltsplanung an die KKJPD übertragen wurde. Seit neuestem ist sie interkantonal vereinheitlicht an das neu gegründete Schweizerische Kompetenzzentrum für den Justizvollzug delegiert worden.

- *Interkantonale Konferenzen.* Die interkantonalen Konferenzen werden auf verschiedensten Ebenen des Staates und der Verwaltung gebildet, wobei Vertreter des Bundes im Allgemeinen zur Teilnahme eingeladen werden. An oberster Stelle steht die Konferenz der Kantonsregierungen, darunter die Departementsdirektorenkonferenzen, weiter bestehen Konferenzen der Generalsekretäre oder Amtsvorsteher, sowie, in vielen Politikgebieten, permanente Fachkonferenzen bis hinunter auf die Ebene von wissenschaftlichen und weiteren Sachbearbeitern.
  Als konsultative und Empfehlungen verabschiedende Gremien kommt ihnen die Funktion des Erfahrungsaustausches, der Aufgabenabsprache und -verteilung zu sowie der Bildung gemeinsamer Haltungen zu anstehenden Fragen. Sie stellen so ein Gegengewicht zur zentralisierenden und vereinheitlichenden Rolle des Bundesstaates dar.
  In den Bereichen von Polizei, Justiz und Gefängnis muss insbesondere die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) erwähnt werden, deren Mandat die Koordination des ganzen Bereichs der Kriminalpolitik und der inneren Sicherheit sowohl die Interessenvertretung der Kantone gegenüber dem Bund in diesem Politikbereich umfasst. Daneben spielt auch die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten KKPKS eine prominente Rolle, die neben der inneren Sicherheit eine polizeiliche Grundversorgung sicherstellen will, die Einsatzführung bei überregionalen Grossereignissen gewährleisten und die Interoperabilität sichert. Schliesslich wäre auf die Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz SSK oder die Konferenz der Strafvollzugsbehörden zu verweisen. Dazu gibt es weiter Dutzende von nationalen Fachkommissionen wie z.B. die schweizerische Kriminalkommission, die sich fachlichen Fragen im Bereich der Polizeiarbeit annimmt und Definitionen, Vorgehensweisen, Dokumentationsstandards, usw. entwickeln.
- *Gemeinsame Einrichtungen.* Mittels einfachen Verträgen werden zwischen zwei (und mehr) Kantonen auch gemeinsame Einrichtungen erstellt und geführt. So im Justizvollzug. Eines der älteren Beispiele ist die Strafanstalt Bostadel mit Standort im Kanton Zug, der das Statut einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt beider Kantone (Basel-Stadt und Zug) mit eigener Rechtspersönlichkeit hat. Die Anstalt Bostadel ist zudem eine Konkordatsanstalt des Konkordates der Kantone der Nordwest- und Innerschweiz.
- *Aufgabenteilung.* Im Gegensatz zu anderen Politikbereichen stand die Aufgabenüberprüfung zwischen Bund und Kantonen, die 2006 in die

Wege geleitet wurde, in den Bereichen von Polizei, Justiz und Gefängnis kaum je zur Diskussion. Zwar wurden die Aufgabe «Ordnung und öffentliche Sicherheit» in das zu überprüfende Aufgabenportfolio übernommen, allerdings mehr um, von Sparprogramm (2003/2004) zu Stabilisierungsprogramm (2017-2019) über das Konsolidierungsprogramm (2012/2013) und -paket 2014, festzuhalten, dass es kaum etwas zu ändern gab.

- *Nationaler Finanzausgleich und Aufgabenteilung.* Basierend auf der Finanzstatistik der öffentlichen Hand kann belegt werden, dass Bund und Kantone, sowie deren Gemeinden, im Bereich von Polizei, Justiz und Gefängnis die finanziellen Ressourcen in sehr eindeutiger Weise eingesetzt werden: Der Bund gibt rund 900 Millionen aus, die Kantone, zusammen mit den Gemeinden, 7,5 Milliarden (Gemeindeanteil: 1 Milliarde; Daten 2014). Der Trend der letzten 20 Jahre dürfte eher bei einer Stärkung der Kantone gelegen haben als beim Bund.
  Der nationale Finanzausgleich (NFA) geht davon aus, dass Kantone nach geographisch-topografischer bzw. soziodemografischer Strukturen, d.h. als Zentrums- und Gebirgskantone, mit höheren Kosten konfrontiert werden, die sie nicht beeinflussen können. Dazu wurden im Rahmen des NFA Sonderlasten berechnet, die einerseits zu einem Lastenausgleich des Bundes und andererseits zu interkantonaler Zusammenarbeit mit Lastenausgleich führen. Obwohl in einer ersten Zeit noch verhandelt wurde, den Lastenausgleich auch am Kriminalitätsaufkommen der Zentren festzumachen, wurde diese an sich richtige Erkenntnis bereits in der Definition des NFA in den Jahren 2005-06 fallengelassen. Einzig im Bereich der Subventionierung der Erziehungseinrichtungen durch den Bund wurde in den jüngsten Jahren marginal beitragsreduzierend eingegriffen. Gesamthaft kann festgehalten werden, dass Polizei, Justiz und Gefängnis im Bereich des NFA nur äusserst am Rande betroffen werden.

7. Ausblick

Vatter (1999) schreibt, dass «der Föderalismus nach wie vor eines der Kernelemente der politischen Kultur und des politischen Systems der Schweiz» bildet. Die Herausforderungen des Föderalismus um 2000 lagen gemäss Vatter im Finanz- und Lastenausgleich bei gleichzeitiger Aufgabenüberprüfung, die zwanzig Jahre später als Konsolidierung des Nationa-

len Finanzausgleichs bei gleichzeitiger weiterer Aufgabenentflechtung und Wirksamkeitsüberprüfung beschrieben wird. Als Herausforderungen können weiter Fragen der regionalen Neugestaltung der Schweiz angesehen werden, die nach 2005 über die Mitbestimmung neuer territorialer Einheiten (Agglomerationen, Städteverband, Metropolitanräume und landesüberschreitende urbane Räume) bis zu einem bestimmten Grade abgefangen wurden, allerdings für eine neue Unübersichtlichkeit in der intra- und interkantonalen Zusammenarbeit und Entscheidfällung führen.

Im Bereich von Polizei, Justiz und Gefängnis führen Entwicklungen im Kriminalitätsaufkommen, mit neuen international oder vom Ausland her begangenen Straftatenformen – vom internationalen Drogenhandel über die überstaatlichen Märkte illegaler Güter oder Kunstgüter bis zu internationalem Menschen- und Organhandel, sowie die globale Cyberkriminalität – dazu, dass den Fragen nach der Funktionsweise horizontal und vertikal organisierter Polizeiarbeit auf Basis kantonaler Hoheit dringend untersucht werden müssten. Es ist zu fragen, ob diese Organisationsform noch effizienz genug ist. Ähnliches gilt für die staatliche Reaktion auf diese Kriminalitätsformen, denen letztlich gesamtgesellschaftlich eine viel grössere Rolle, ein Vielfaches an Schadenspotential zukommt, als lokalen Bagatelldelikten, auf die mit sozialen eher denn strafrechtlichen Massnahmen reagiert werden sollte.

Die Modernisierung der Justiz wurde mit den Reformen des Sanktionenrechts und der Einführung der schweizerischen Strafprozessordnung begonnen und werden gegenwärtig im Rahmen des Projektes Digitalisierung der Justiz «Justitia 4.0» stark vorangetrieben. Trotz dieser Fortschritte auf eine modernere Justiz bleiben die Staatsanwaltschaften noch weitgehend einer traditionellen Arbeits- und Sanktionsweise verhaftet, die weder dem Charakter heutiger Delinquenzformen noch dem Prinzip der «Gleichheit vor dem Gesetz» (Art. 8 BV) gerecht wird. Die steigende Komplexität der Fälle, die Notwendigkeit der Bündelung von Kräften, die Schnelllebigkeit der Rechtssetzung verlangt zudem, die Entwicklung von Modellen der Zusammenarbeit unter den Gerichten, zum Beispiel auf der Stufe der Appellationsgerichte auf überkantonaler, regionaler Ebene.

Trotz des Aufbaus eines schweizerischen Kompetenzzentrums für den Justizvollzug wird im Bereich der Gefängnisse noch längere Zeit vieles auf kantonaler Ebene entschieden werden, da die Kompetenzen des Kompetenzzentrums sich auf die Formulierung von Empfehlungen und Regelungen, die die Kantone freiwillig übernehmen, beschränken wird. Bis auf Weiteres wird über die Konkordate koordiniert werden, was weit weg ist

von einer Harmonisierung der Funktionsweise des Freiheitsentzugs in der Schweiz.

Die Bestimmung neuer Organisations- und Funktionsweisen von Polizei, Justiz und Gefängnis als Antworten auf die oben vermerkten Herausforderungen müssen sich auf eine daten- und evidenzbasierte Reflexion und Debatte abstützen. Eine der vordringlichsten Aufgaben ist in diesem Bereich der weitere Aufbau eines Monitorings der drei Institutionen, bei der Fragen nach Inhalt und Funktion, Funktionsweise und Effizienz miteinander in Zusammenhang gebracht werden.

8. Bibliographie

Bundesamt für Justiz (2014), Bericht in Erfüllung des Postulats 11.4072 Amherd vom 15. Dezember 2011; Überprüfung des Straf- und Massnahmenvollzuges in der Schweiz. www.bj.admin.ch

BURKHALTER D. Motion Banque de données centralisée répertoriant les personnes en détention, 05.3773, vom 12.12.205 mit Antwort des Bundes rates vom 15.02.2006. www.parlament.ch

FINK D. (2018), Freiheitsentzug in der Schweiz, NZZ libro.

FINK D., SCHULTHESS P. (2015), Strafrecht, Freiheitsentzug, Gefängnis, Bern, Stämpfli-Verlag.

FINK D., KOLLER C. (2012), Justice and court administrations, their workings and efficiency in Switzerland. Aspects of sentencing and its outcome in Swiss cantons, in: International Journal for Court Administration.

FINK D., KOLLER C. (2015), Sanktionspraxis: grosse kantonale Unterschiede, in: Fink, Schulthess, Strafrecht, Freiheitsentzug, Gefängnis, Bern.

KOLLER C., FINK D. (2014), Do resources, justice administration practices and federalism have an impact on registered and sentenced crime prevalence?, in: International Journal for Court Administration.

KÄLIN W. (1999). Justiz. In: Handbuch der Schweizer Politik. U. Klöti, et al. Zürich, NZZ Verlag: 187-212

NUOFFER H. (2006), Les privation de liberté et les concodrdats d'aujourd'hui et de demain, in : Du monde pénal. Mélanges en l'honneur de Pierre-Henri Bolle - Bâle : Helbing & Lichtenhahn, 2006. – P. 661-676

VATTER, A. (1999). Föderalismus. In: Handbuch der Schweizer Politik. U. Klöti, et al. Zürich, NZZ Verlag: 78-108.

9. Sitographie

ch-Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit: www.chstiftung.ch

Föderalimusmonitoring: https://kdk.ch

Institut für Föderalismus http://www.unifr.ch/ius/federalism_de/home

Justitia 4.0: www.his-programm.ch

Schweiz. Kompetenzzentrum für den Justizvollzug: https://www.skjv.ch

Vergleichsportal zu Kantonen und Städten der Schweiz ChStat: http://www.chstat.ch