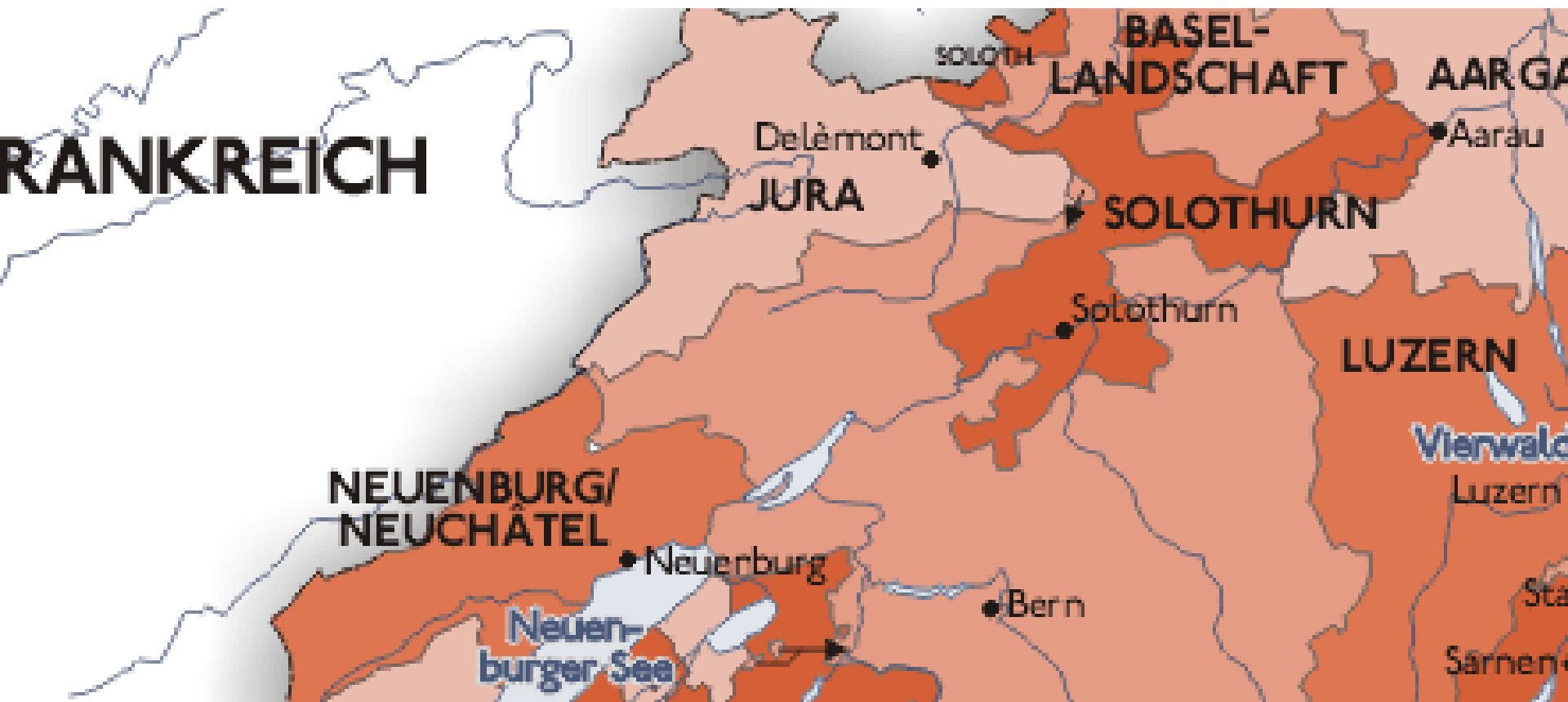




PROJEKT «POLICE DE L'ARC JURASSIEN»

Einige verfassungsrechtliche Fragen

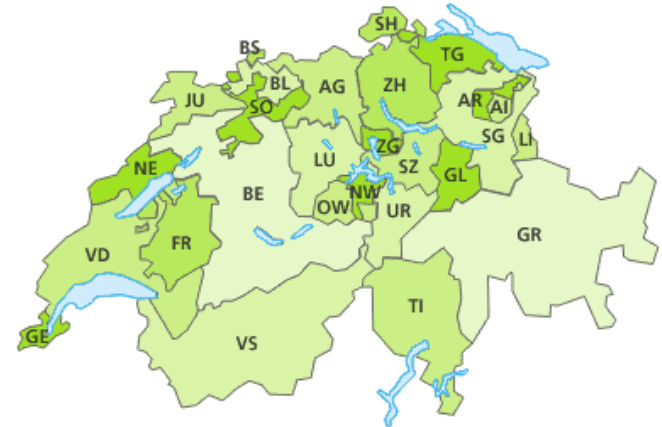




I. PROBLEMSTELLUNG

Die *Kantone Neuenburg und Jura* sind:

- Flächenmässig klein
- Bevölkerungsmässig klein
- Durch knappe Finanzielle Mitteln begrenzt



Aber mit großen Herausforderungen im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung sowie der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung konfrontiert !



I. PROBLEMSTELLUNG

- Kanton Jura verfügt über nur 121 Polizisten (VZÄ), das heisst etwa 1 Polizist pro 580 Einwohner.
- Kanton Neuenburg verfügt über nur 381 Polizisten (VZÄ), das heisst etwa 1 Polizist pro 450 Einwohner.
- Die zwei Kantone brauchen mehr Polizisten, um bessere Sicherheitsleitungen zu erbringen, ohne die Staatsausgaben zu erhöhen.

I. PROBLEMSTELLUNG

Das Projekt «Police de l'Arc jurassien» wurde im Jahre 2011 lanciert. Zielen waren :

- Nutzung von Synergien (5% der Mitarbeiter an die Front verlagern zu können)
- Qualität der Spezial- und Supportdienste zu verbessern
- die Verfassungsmässigkeit eines allfälligen Zusammenschlusses der beiden kantonalen Polizei zu prüfen;
- und ein mögliches «Governance-Modell» zu entwickeln.



II. POLITISCH HEIKEL, JURISTISCH NICHT UNBEKANNT

Es gibt schon:

- *Viele interkantonale und regionale Institutionen und Organisationen in anderen Bereichen (Hochschule, Datenschutzbeauftragte, usw.)*

Und die Schaffung von interkantonalen Polizeieinheiten wurde schon vorgeschlagen:

- *Im Rahmen des Konkordates über die «Interkantonalen Mobilen Polizei» (1969)*
- *Im Rahmen des Vorentwurfes des neuen «Polizeikonkordat Zentralschweiz» (2006)*

II. POLITISCH HEIKEL, JURISTISCH NICHT UNBEKANNT

Eigentlich fast nur zwei Hauptfragen:

- Würde eine Fusion eine verbotene «Selbstpreisgabe» der kantonalen Eigenständigkeit (Art. 47 BV) oder schleichende Fusion der beiden betroffenen Kantone (Art. 1 und 3 BV) darstellen?
- Würde eine interkantonale «Fusion-Vereinbarung» die Kantonsverfassungen verletzen (z. B. Art. 54 KV/JU: «Der Staat und die Gemeinden sorgen für die öffentliche Ordnung, für Sicherheit und Ruhe»)?



III. VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT

– Alte Lehre, z.B. Prof. Ulrich Häfelin (1967):

«Die Überlassung eines gesamten Verwaltungszweiges an eine mit umfassenden Entscheidungsbefugnissen ausgestattete interkantonale Behörde würde dem zwingenden Charakter widersprechen, mit dem die Bundesverfassung den Kantonen die Verantwortung für den kantonalen Kompetenzbereich übertragen hat. Die Errichtung einer gemeinsamen Polizei- oder Gerichtsorganisation durch mehrere Kantone wäre geradezu ein Schritt zu einem Staatenbund innerhalb des Bundesstaates.»

- Die Verfassung wurde aber inzwischen mehrmals revidiert:
 - 1999, Art. 48 Abs. 1: «Die Kantone können miteinander Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen. Sie können namentlich Aufgaben von regionalem Interesse gemeinsam wahrnehmen.»
 - 2000, Art. 191b: „Sie können gemeinsame richterliche Behörden einsetzen.“
 - 2004, NFA: „Die Kantone können interkantonale Organe durch interkantonalen Vertrag zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen ermächtigen, die einen interkantonalen Vertrag umsetzen, (...)“

– Neue Lehre, z.B. Ursula Abderhalden (1999):

„Nur Verwaltungszusammenarbeitsformen, die das Gleichgewicht innerhalb des Bundesstaates massiv stören, sind nach dieser Bestimmung als unzulässig anzusehen.“

Begründung: Ein Verlust von «rechtlicher Souveränität» kann mit einem Gewinn an faktische Eigenständigkeit (namentlich durch Partizipationsrecht) ausgeglichen werden. Die Form der Zusammenarbeit ist entscheidend, nicht der betroffene Bereich.

III. VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT

– *Bundesgericht (BGE 96 I 210, E. 4) :*

„Freilich wird den IMP-Beamten [interkantonale Mobile Polizei] im Einsatz die gleiche Befugnis eingeräumt wie den kantonalen Polizeiorganen, doch unterstehen sie der Regierung des Kantons, der sie angefordert hat. Die Amtsgewalt der IMP-Beamten, falls sie einmal vom Kanton Thurgau angefordert würden, könnte sich deshalb nur im Rahmen der Weisungen entfalten, welche die thurgauische Regierung erteilt, und zweitens kommt es (abgesehen vom Fall eines Aufgebotes nach Art. 102 Ziff. 10 BV, der hier nicht interessiert) gar nicht zu einem Einsatz des IMP-Korps, wenn es nicht durch die kantonale Regierung angefordert wird. Die Polizeihöheit des Kantons wird deshalb in dieser Hinsicht durch die IMP-Übereinkunft nicht angetastet.“



III. VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT

- Verletzung der Kantonsverfassung?
- Diese Frage ist noch offen.
- M. E: Die Fusion-Vereinbarung würde eher eine Verfassungsergänzung als eine Verfassungsverletzung darstellen.



IV. FORM DER FUSION

Einige wichtige Richtprinzipien:

- Schonung der Eigenständigkeit der beiden Kantone
- Prinzip der absoluten Gleichheit der Kantone
- Möglichst grosse Beibehaltung der Zuständigkeiten der kantonalen Organe
- Verbesserung der demokratischen Kontrolle
- Wirksame operative Führung der neue Polizei.



IV. FORM DER FUSION

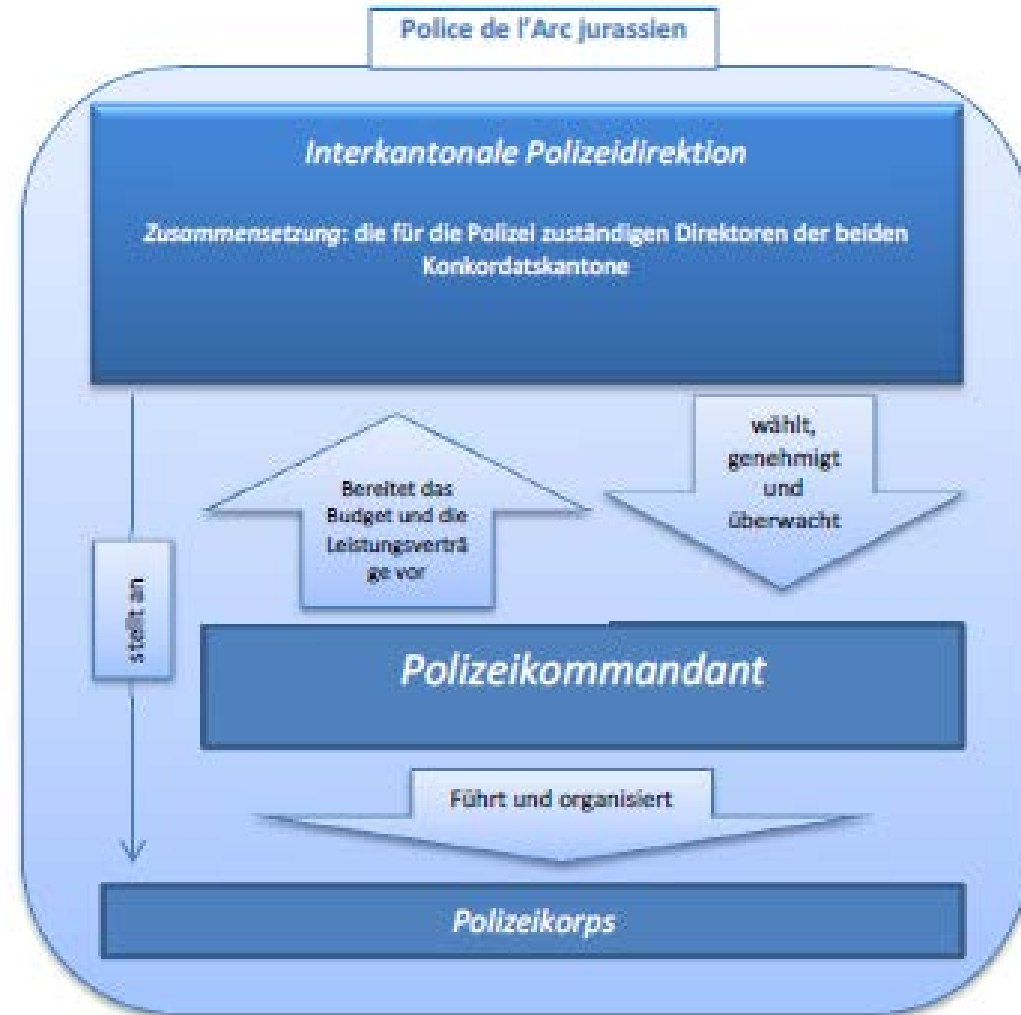
- Bisher die beste Lösung: Eine interkantonale Anstalt des öffentlichen Rechtes
- Die gewöhnliche Form der interkantonalen Zusammenarbeit
- Problem: «schlechter Ruf» (demokratisches Defizit)
- Doppelsitz (in Delsberg und in Neuenburg) möglich?



V. DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Vier neue Organe:

- Ein einziger Polizeikommandant
- Eine zweiköpfige Direktion
- Eine interparlamentarische Geschäftsprüfung
- Vielleicht: Eine interkantonale Rekurskommission





IV. DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

- Was nicht neu wäre:
 - Das Budget und die Aufträge der Polizei sollten immer noch von den jeweiligen Kantonen bestimmt und genehmigt werden.
 - Die interkantonale Kriminalpolizei würde immer noch der Aufsicht und den Weisungen der jeweiligen Staatsanwaltschaften unterstehen.
 - Es gäbe keine allgemeine Harmonisierung der Kriminalpolitik, des Polizeirechtes und der Rechtspflege.



DANKE FÜR IHRE AUFMERKSAMKEIT !

- Das «Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif au rapport sur l'opportunité et la faisabilité d'une police de l'arc jurassien, du 25 mars 2013, 13.024», ist noch abrufbar unter:
<http://www.ne.ch/neat/site/jsp/rubrique/rubrique.jsp?StyleType=bleu&DocId=35732> .

Eloi Jeannerat, avocat

Assistant-doctorant

Chaire de droit constitutionnel

A.- L. Breguet 1

CH-2000 Neuchâtel

eloi.jeannerat@unine.ch

www.unine.ch