

## REFERENTENFUEHRER

ZUR EIDG. VOLKSABSTIMMUNG VOM 3. DEZEMBER 1978

Bundesgesetz über die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben  
des Bundes

---

<u>Inhalt</u>	Seite
1. Vorgeschichte	1
1.1 Bundeseigene Sicherheitspolizei	1
1.2 Interkantonale Mobile Polizei (IMP)	1
1.3 Verschiedene Anstrengungen des Bundes und der Kantone	1
1.4 Das "Bundesgesetz über die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben des Bundes"	2
2. Die Vorlage im einzelnen	3
3. Die geplante Verordnung des Bundesrates	7
4. Unterschiede gegenüber dem seinerzeitigen Projekt der IMP	8
5. Die wichtigsten Einwände gegen die Vorlage	8
5.1 Fehlen der verfassungsrechtlichen Grundlage	8
5.2 Föderalistische Bedenken	10
5.3 Politische Einwände	12
5.3.1 Gewalt erzeugt Gewalt	12
5.3.2 Die Sicherheitspolizei des Bundes führt zur Vermehrung der kantonalen Polizeikorps-Bestände	12
5.3.3 Terrorismusbekämpfung ist nur ein Vorwand	13
6. Die Sicherheitspolizei des Bundes ist nötig und zweckmässig	15
6.1 Der Bund hat verschiedene sicherheitspolizeiliche Aufgaben, aber keine eigenen Mittel, um sie zu erfüllen	15
6.2 Die Armee eignet sich nicht für den Ordnungsdienst	15
6.3 Der Terror macht nicht an den Kantonsgrenzen halt	16
6.4 Der Bund greift mit der Sicherheitspolizei des Bundes nicht in die kantonale Polizeihöheit ein	16
6.5 Den Kantonen wird ein weitgehendes Mitspracherecht eingeräumt	16
6.6 Die Sicherheitspolizei ist finanziell eine günstige Lösung	16
7. Zusammenfassung	18

## 1. Vorgeschichte

### 1.1 Bundeseigene Sicherheitspolizei

Die Bemühungen um die Schaffung einer Sicherheitspolizei des Bundes gehen auf die frühen sechziger Jahre zurück. Durch Beschluss vom 7. Januar 1964 beauftragte der Bundesrat das EJPD, zusammen mit den Kantonen die Bildung einer mobilen Polizeitruppe zu studieren. Das erste Projekt, eine bundeseigene Sicherheitspolizei, wurde jedoch von den kantonalen Polizeidirektoren aus staatspolitischen und praktischen Erwägungen abgelehnt.

### 1.2 Interkantonale Mobile Polizei (IMP)

Die gemeinsamen Bemühungen von Bund und Kantonen führten 1968 zum Projekt der "Interkantonalen Uebereinkunft zur Verstärkung der polizeilichen Sicherheitsmassnahmen", in der die Kantone die Schaffung der "Interkantonalen Mobilen Polizei (IMP)" vereinbarten.

Diese sollte folgende Ziele verfolgen:

Schutz der diplomatischen und konsularischen Vertretungen, der internationalen Organisationen und der internationalen Konferenzen in der Schweiz, Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung, Katastrophenhilfe. Durch Bundesbeschluss vom 4. Juni 1969 sicherte die Bundesversammlung die Unterstützung der IMP durch den Bund zu. Die Verwirklichung scheiterte jedoch erneut am Widerstand einzelner Kantone, so dass das Projekt 1971 aufgegeben wurde. Das EJPD prüfte in der Folge verschiedene andere Lösungsmöglichkeiten, die jedoch alle aus föderalistischen Ueberlegungen abgelehnt wurden.

### 1.3 Verschiedene Anstrengungen des Bundes und der Kantone

Vor allem das Aufkommen des internationalen Terrorismus, der auch an den Grenzen der Schweiz nicht halt macht, rückte das Thema wieder in den Vordergrund.

Die Anschläge gegen die zivile Luftfahrt veranlassten den Bund, auf diesem Gebiet eigene Massnahmen zu treffen. Er besitzt dazu aufgrund des Verfassungsartikels über die Luftfahrt selbständige Kompetenzen. Der Anschlag auf eine Maschine der EL-AL in Kloten 1969, der Absturz einer Coronado der Swissair in Würenlingen 1970 und die Entführung

einer Swissair-Maschine nach Zerqa 1970 führten zum Bundesratsbeschluss vom 21. September 1970, mit welchem die Grundlage für die Ausbildung und den Einsatz von Sicherheitsbeauftragten in der Zivilluftfahrt geschaffen wurde. Daneben wurden verschiedene zusätzliche Massnahmen auf den schweizerischen Flughäfen getroffen, um Terrorangriffe im Luftverkehr zu verunmöglichen oder wenigstens zu erschweren.

Sodann schufen die meisten Kantone besonders ausgebildete und ausgerüstete Gruppen zur Bekämpfung von Terrorakten und zum Einsatz im Ordnungsdienst. Das Vorgehen der einzelnen Kantone im Ordnungsdienst wurde vereinheitlicht, die Frage des Waffengebrauchs gemeinsam geregelt. Speziell zu erwähnen ist die "Interkantonale Vereinbarung über die polizeiliche Zusammenarbeit", welche eine Reihe ostschweizerischer Kantone abgeschlossen hat mit dem Zweck, die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Gewaltverbrechen und zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit zu verstärken.

#### 1.4 Das "Bundesgesetz über die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben des Bundes"

Das Ueberhandnehmen des internationalen Terrorismus und die neuen Formen der Bedrohung liessen es unverantwortlich erscheinen, dem Bund weiterhin dringend benötigte Mittel zur Terrorbekämpfung vorzuenthalten. Der heutige Zustand wird vom Bundesrat als unbefriedigend und sogar gefährlich bezeichnet. Nachdem alle Bestrebungen, dem Bund auf vertraglicher Basis oder auf dem Wege der Gesetzgebung eigene Polizeikräfte zur Verfügung zu stellen, vorwiegend am Widerstand der Kantone gescheitert waren, entschloss man sich zur vorliegenden Lösung, welche die kantonale Polizeihöheit unangetastet lässt. Das Projekt wurde mit den kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren besprochen und in einem Vernehmlassungsverfahren von allen Kantonen gutgeheissen.

Das Gesetz wurde am 9. März 1978 vom Ständerat mit 37:2 Stimmen und vom Nationalrat mit 135:20 Stimmen angenommen. Das Referendum gegen die Vorlage ist mit 108'840 gültigen Unterschriften zustande gekommen. Dabei brachte die "Ligue vaudoise" rund 9'000 Unterschriften, das von verschiedenen Gruppierungen der extremen Linken getragene "Komitee gegen die Schaffung einer nationalen Repressionspolizei" 71'000 und die SPS 28'000 Unterschriften zusammen.

## 2. Die Vorlage im einzelnen

Das von den eidg. Räten verabschiedete Gesetz hat folgenden Wortlaut:

### Art. 1 Grundsatz

Die Kantone stellen dem Bund die Polizeikräfte zur Verfügung, die er zur Erfüllung seiner sicherheitspolizeilichen Aufgaben, besonders im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Terror, benötigt.

Artikel 1 bringt die eigentliche Zielrichtung des Gesetzes - die Bekämpfung des Terrorismus - zum Ausdruck. Indem dem Bund zur Erfüllung seiner Aufgaben im sicherheitspolizeilichen Bereich kantonale Polizeikräfte zur Verfügung gestellt werden, wird den bei früheren Vorlagen gemachten Einwänden gegenüber bundeseigenen Polizeikorps Rechnung getragen. Neben den Kantonen sollen auch die grossen Städte in die Regelung einbezogen werden können.

### Art. 2 Aufgaben

- <sup>1</sup> Zu den sicherheitspolizeilichen Aufgaben des Bundes gehören namentlich:
- a. der Schutz der diplomatischen Missionen und konsularischen Posten, der internationalen Organisationen und der internationalen Konferenzen in der Schweiz;
  - b. der Schutz fremder Staatsoberhäupter oder Regierungschefs bei Aufhalten in der Schweiz;
  - c. der Schutz der Bundesbehörden;
  - d. der Schutz der Gebäude und wichtiger Anlagen des Bundes;
  - e. die Bekämpfung von Anschlägen gegen die Luftfahrt;
  - f. die Sicherstellung der öffentlichen Ordnung nach Artikel 16 der Bundesverfassung.

- <sup>2</sup> Der Einsatz der Armee für den Ordnungsdienst bleibt vorbehalten.

Die Aufzählung der sicherheitspolizeilichen Aufgaben des Bundes ist nicht abschliessend. Sie umfasst in den Lit. a-d selbstverständliche Schutzverpflichtungen des Bundes, zu deren Erfüllung er unbestrittenermassen die Kompetenz besitzt. Die Zuständigkeit zur Bekämpfung von Anschlägen gegen die Luftfahrt (Lit. e) ergibt sich aus dem umfassenden Art. 37ter der Bundesverfassung (Die Gesetzgebung über die Luftschiffahrt ist Sache des Bundes). Die in Lit. f erwähnte Sicherstellung der öffentlichen Ordnung ist in erster Linie Sache der Kantone, wobei die Kantone in dringenden Fällen einander zur Hilfeleistung verpflichtet sind. Sehen diese sich ausserstande, die Ordnung aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen, so

muss der Bund nach Art. 16 der Bundesverfassung intervenieren. Das vorliegende Gesetz gibt dem Bund die praktische Möglichkeit, der Verfassungsbestimmung nachzukommen, ohne die Armee einsetzen zu müssen.

Absatz 2 schliesslich grenzt den Einsatz der Sicherheitspolizei vom Einsatz der Armee für den Ordnungsdienst ab, welcher nur für äusserste Notfälle vorbehalten bleiben soll.

#### Art. 3 Aufgebot und Einsatz

- 1 Der Bundesrat bestimmt die erforderlichen Kontingente, lässt diese durch die Kantone aufbieten und verfügt deren Einsatz. Er hört dazu die Kantonsregierungen an.
- 2 Der Bundesrat bezeichnet die Kommandanten. In der Regel überträgt er das Kommando einem kantonalen Polizeibeamten; in diesem Fall verständigt er sich mit der Kantonsregierung.
- 3 Er kann einen Kanton mit einer sicherheitspolizeilichen Aufgabe des Bundes betrauen; in diesem Fall bezeichnet die Kantonsregierung den Kommandanten.

Absatz 1 überträgt dem Bund die Verpflichtung, vor allen wichtigen Entscheidungen die Kantonsregierungen anzuhören. Die Kantone erlassen auch die Aufgebote. Aus föderalistischen Ueberlegungen und um der Verschiedenartigkeit der Mentalität in den einzelnen Kantonen Rechnung zu tragen, soll das Kommando in der Regel dem kantonalen Polizeikommandanten des Einsatzkantons übertragen werden. Möglich ist jedoch in Ausnahmefällen auch der Einsatz eines Polizeibeamten des Bundes oder eines städtischen Kommandanten.

Möglich bleibt nach wie vor die Uebertragung gewisser sicherheitspolizeilicher Aufgaben des Bundes auf einen Kanton, der in diesem Fall die volle Verantwortung übernimmt. (Beispiele: Flughafenwache, normaler Schutz diplomatischer Vertretungen usw.)

#### Art. 4 Kosten

- 1 Die kantonalen Polizeibeamten werden für den Bundesdienst vom Bund, in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen, ausgebildet und ausgerüstet. Der Bund kann sich an der Errichtung und am Betrieb von Ausbildungsstätten beteiligen.
- 2 Für die Dauer der Ausbildung und des Einsatzes ersetzt der Bund den Kantonen die Personalkosten.
- 3 Die Erfüllung ordentlicher Schutzaufgaben im Rahmen der kantonalen Polizeihöhe wird nicht entschädigt.

- 4 Kantonen, die in aussergewöhnlichem Mass sicherheitspolizeiliche Aufgaben im Interesse des Bundes zu erfüllen haben, kann der Bund einen angemessenen Beitrag ausrichten.
- 5 Die Kosten einer Intervention nach Artikel 16 Absatz 4 der Bundesverfassung sind vom mahnenden oder veranlassenden Kanton zu tragen, sofern die Bundesversammlung nichts anderes beschliesst.
- 6 Der Bund kann den Kantonen ein vom Bundesrat festzusetzendes Wartegeld je Mann und Tag für die Dauer der Einteilung ihrer Polizeibeamten in der Sicherheitspolizei des Bundes ausrichten.
- 7 Die Erhebung von Gebühren aufgrund besonderer Erlasse bleibt vorbehalten.

Um einen möglichst rationalen Einsatz der Sicherheitspolizei zu gewährleisten, sollen die kantonalen Polizeibeamten vom Bund für diese Spezialaufgabe ausgebildet und ausgerüstet werden. Die Mitarbeit der Kantone ist sichergestellt. Der Bund erhält die Kompetenz, sich an der Einrichtung und am Betrieb von Ausbildungsstätten zu beteiligen, wobei vor allem an das Schweizerische Polizeiinstitut in Neuenburg gedacht wird, welches der Bund heute schon finanziell unterstützt. Bei ausserordentlicher Beanspruchung kantonalen Polizeikräfte im Interesse des Bundes kann der Bund Entschädigungen ausrichten, wie er dies bisher bereits für die Flughafenkantone Zürich und Genf auf Zusehen hin getan hat.

Eine weitere Möglichkeit der Beitragsleistung an die Kantone sieht Absatz 6 vor: danach soll der Bund ein Wartegeld festsetzen können als Pauschalentschädigung für die Mehrkosten, welche den Kantonen allenfalls dadurch entstehen können, dass sie dem Bund Polizeibeamte zur Verfügung stellen.

#### Art. 5 Dienstrecht

- 1 Während der Ausbildung und im Einsatz unterstehen die kantonalen Polizeibeamten Bundesrecht.
- 2 Für Bestand und Gestaltung des Dienstverhältnisses, einschliesslich der Besoldung, sowie für die Ausübung der Disziplinalgewalt gilt kantonales Recht.

Absatz 2 legt fest, dass die Beamten der Sicherheitspolizei auch während ihres Einsatzes im Dienste des Bundes ihren normalen Lohn beziehen und der Disziplinalgewalt der Wahlbehörde unterstehen.

Art. 6 Soziale Sicherung; Verantwortlichkeit

- 1 Die kantonalen Polizeibeamten, die während des Bundesdienstes erkranken oder verunfallen, haben die gleichen Rechte, wie wenn sie im Dienst des Kantons erkranken oder verunfallen. Der Bund trägt die Kosten, soweit sie nicht durch eine Versicherung gedeckt sind.
- 2 Für den Schaden, den die kantonalen Polizeibeamten bei ihrer Tätigkeit für den Bund widerrechtlich verursachen, haftet der Bund. Das Verantwortlichkeitsgesetz ist anwendbar.

Art. 7 Vollzug

- 1 Der Bundesrat regelt die Einzelheiten nach Rücksprache mit den Kantonsregierungen.
- 2 Er arbeitet mit den Kantonsregierungen zusammen. Diese erlassen im kantonalen Bereich die nötigen Vorschriften.
- 3 Der Vollzug obliegt dem Bundesrat.

Das Gesetz sieht nur die Grundsätze vor, während die Regelung der Details dem Bundesrat, in enger Zusammenarbeit mit den Kantonsregierungen, vorbehalten bleiben soll. Die vorgesehene Verordnung des Bundesrates ist in Vorbereitung.

Art. 8 Referendum und Inkrafttreten

- 1 Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.
- 2 Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

### 3. Die geplante Verordnung des Bundesrates

Die gestützt auf Art. 7 Absatz 1 des Gesetzes zu erlassende Verordnung soll folgende Probleme regeln:

- Organisation des Bundeskontingentes:  
Für Schutzmassnahmen aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtung und zur Terrorbekämpfung wird eine Polizeitruppe von rund 200 Mann (Ausbildung 300) benötigt, für Aufgaben nach Artikel 16 BV ungefähr 1000 Mann.
- Festlegung der Kantonskontingente nach Absprache mit den Kantonen; Abstellen auf die Polizeibestände der Kantone.
- Festlegung der Bedingungen für die Einteilung in die Bundestruppe.
- Regelung des Aufgebots- und Alarmsystems. Verantwortlich für das Funktionieren des Aufgebots sollen die Kantone sein.
- Festlegung von Dauer und Programm der Ausbildung. Die Grundausbildung soll im Kanton erfolgen, eine Spezialzusatzausbildung durch den Bund. Vorgesehen sind jährliche Wiederholungskurse.
- Festlegung der persönlichen und der Korpsausrüstung, die auch für polizeiliche Zwecke der Kantone benützt werden können.
- Regelung der Bereitstellung von Anlagen und Einrichtungen des Bundes für Ausbildung und Einsätze.
- Ausbildungs- und Ausrüstungskosten werden im Voranschlag des EJPD angeführt.
- Festsetzen der Entschädigungen, vor allem des Wartegeldes.

#### 4. Unterschiede gegenüber dem seinerzeitigen Projekt der IMP

Während die IMP drei Zwecke hatte (Schutz der diplomatischen und konsularischen Vertretungen, der internationalen Organisationen und der internationalen Konferenzen in der Schweiz, Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung, Katastrophenhilfe), bezweckt die Sicherheitspolizei des Bundes zusätzlich den Schutz fremder Staatsoberhäupter oder Regierungschefs bei Aufenthalt in der Schweiz, den Schutz der Bundesbehörden, den Schutz der Gebäude und wichtigen Anlagen des Bundes, die Bekämpfung von Anschlägen gegen die Luftfahrt, verzichtet aber auf die Katastrophenhilfe. Die Bekämpfung des Terrorismus und seiner Bedrohungsformen steht also vermehrt im Vordergrund.

Während die IMP sowohl kantonale wie Bundesaufgaben hätte erfüllen sollen, erfüllt die Sicherheitspolizei des Bundes ausschliesslich Bundesaufgaben. Sie wird aufgrund eines Beschlusses des Bundesrates und nach Anhören der Kantonsregierungen durch die Kantone aufgeboten. Für die Einsätze der IMP hätte dagegen der Bundesrat die Aufgebote erlassen. Auch bei der Berufung der Kommandanten trägt die heutige Regelung unserer föderalistischen Struktur Rechnung: Die Kontingente werden in der Regel einem kantonalen Polizeibeamten unterstellt, während bei der IMP Bundespolizeibeamte oder ständige Kommandanten der IMP eingesetzt worden wären.

#### 5. Die wichtigsten Einwände gegen die Vorlage

##### 5.1 Fehlen der verfassungsrechtlichen Grundlage

Bei der Behandlung der Vorlage in den eidgenössischen Räten bezweifelten einzelne Votanten das Vorhandensein einer ausreichenden verfassungsrechtlichen Grundlage für die Schaffung einer Sicherheitspolizei des Bundes. Da die Bundesverfassung dem Bund weder ausdrücklich noch stillschweigend Polizeibefugnisse übertrage, seien auf diesem Gebiet ausschliesslich die Kantone zuständig.

Dazu Bundesrat Dr. Kurt Furgler im Ständerat:

"Wir glauben aber - nach sehr sorgfältiger Untersuchung -, dass eine so absolute Aussage näherer Prüfung nicht standhält. Ich habe in der Kommission dargelegt, dass es verschiedene Arten von Polizei gibt und demzufolge auch verschiedene Arten von Polizeihöheit: Wir haben den Zivilschutzbereich genannt, ferner die Wasserbaupolizei, Jagd- und Fischerei, Tierschutz, Gewerbepolizei, Strassenverkehr, Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier, Fremdenpolizei usw., usw. Ferner verweise ich auf Artikel 16 BV, der die eidgenössische Intervention dem Bund als Verpflichtung überträgt. Sie können auch Artikel 70 BV nehmen, der dem Bund das letzte Wort in der Ausweisung von Ausländern überträgt. Vor allem aber erinnere ich an Artikel 85 Ziffern 6 und 7 sowie an Artikel 102 Ziffern 8-10 BV, die dem Parlament und dem Bundesrat die Wahrung der inneren und der äusseren Sicherheit übertragen. Ich frage Sie: Wie wollen Sie, ohne auch dem Bund Polizeihöheit zuzuerkennen, die in der Verfassung dem Bund übertragenen Pflichten überhaupt ertragen, geschweige denn erfüllen? Schliesslich erwähne ich noch jene Bereiche, in denen der Bund seine eigenen Organisationen zu gestalten hat und dafür nach ungeschriebenem Recht zuständig ist, oder in denen er - wie bei der Aussenpolitik - nach der Verfassung verpflichtet ist, zu handeln, oder etwa die Befugnis des Bundes zur Gesetzgebung über die gesamte Luftfahrt. Ich möchte hier den grossen Fragenkreis der Beschränkung der Freiheitsrechte - immer verhältnismässig vorausgesetzt - nicht näher abgrenzen. Das würde den Rahmen dieser Diskussion sprengen, hat aber mit der Fragestellung doch etwas zu tun. Jedenfalls erhellt aus dem Gesagten, dass es neben der kantonalen Polizeihöheit auch eine solche des Bundes gibt."

(Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat 1977, S. 590 f)

Daraus ergibt sich zusammengefasst folgendes:

- Dass der Bund den Schutz der diplomatischen Missionen und konsularischen Posten, der internationalen Organisationen und der internationalen Konferenzen, der fremden Staatsoberhäupter und Regierungschefs in der Schweiz sicherstellen muss, folgt logischerweise aus seiner Verantwortung für die Aussenpolitik (Art. 8; 85 Ziffern 5 und 6; 102 Ziffern 8 und 9 BV).
- Der Schutz der Bundesbehörden sowie der Gebäude und wichtigen Anlagen des Bundes ist selbstverständliche Aufgabe des Bundes. Bereits mit dem Garantiesetz vom 23.12.1851 und 28.3.1934 wurde dieser Schutzgedanke verankert, der ohne weiteres den heutigen Gegebenheiten angepasst werden kann.

- Anschläge gegen die Luftfahrt hat der Bund aufgrund seiner ausschliesslichen Kompetenz im Gebiet der Luftfahrt (BV 37ter) abzuwehren. Die Gesetzgebungskompetenz umfasst auch die Befugnis, die Sicherheit in der Luftfahrt mit polizeilichen Mitteln zu gewährleisten.
- Schliesslich ist die Sicherstellung der öffentlichen Ordnung, wenn die Kantone dazu nicht in der Lage sind, subsidiär Aufgabe des Bundes (Art. 16 BV).

Aufgrund dieser Kompetenzen wäre der Bund nach Meinung zahlreicher Staatsrechtler befugt, eigene Polizeikräfte zu rekrutieren und einzusetzen. Um so mehr muss er berechtigt sein, kantonale Polizeikräfte beizuziehen.

## 5.2 Föderalistische Bedenken

Ein Teil der Opposition gegen die Sicherheitspolizei des Bundes kommt aus betont föderalistischen Kreisen, welche eine Gefährdung der Souveränität der Kantone auf dem Gebiet des Polizeiwesens befürchten.

Die Sicherheitspolizei des Bundes hat jedoch nicht zum Ziel, die Kantone von ihren Polizeifunktionen zu entlasten. Ihr Einsatz ist ausschliesslich auf die Erfüllung von Bundesaufgaben beschränkt. Sie soll und kann die Kantone nicht davon entlasten, in ihrem Zuständigkeitsbereich für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung zu sorgen. Dort aber, wo die Kantone nicht mehr handlungsfähig sind, brauchen sie die Hilfe des Bundes, wie dies bereits in Art. 16 BV vorgesehen ist.

Die Schaffung einer bundeseigenen Sicherheitspolizei wurde seinerzeit aus föderalistischen Ueberlegungen abgelehnt. Es geht darum, die anstehenden Probleme unter bestmöglicher Respektierung der kantonalen Polizeihöheit zu lösen. Es stellt sich dabei die Frage, ob der Bund befugt ist, zur Bewältigung seiner Aufgaben auf kantonale Polizeikräfte zu greifen. Bereits heute setzt er für die Erfüllung von Bundesaufgaben häufig die Kantone ein, überlässt ihnen jedoch in diesen Fällen die Organisation des Vollzugs. Mit der Sicherheitspolizei soll ein neuer Weg beschritten werden: Die Kantone erfüllen die Bundesaufgabe nicht selbständig, sondern sie stellen dem Bund ihre Polizeikräfte zur Verfügung, bieten sie auf Veranlassung des Bundes auf und lassen

sie direkt einsetzen. In einem Gutachten bestätigt Professor Kurt Eichenberger die Zulässigkeit dieses Vorgehens. Wenn man auf die Schaffung eines bundeseigenen Polizeikorps verzichte, müsse der Zugriff auf die kantonalen Polizeikorps möglich sein; denn dort, wo der Bund die Verantwortung trage, müsse er als von Verfassungs wegen befugt gelten, die zweckdienlichen Mittel zu beschaffen und einzusetzen.

"Der Bund steht unter einem eigenartigen Zwang ... Seine einzigen verfügbaren Instrumente sind erstens die ordentlichen der Rechtsetzung, Verwaltung, Justiz und Regierung, die beinahe alle gänzlich verbal bleiben, und zweitens die Armee, die zur Gewaltanwendung imstande wäre. Einig ist man sich, dass die Armee in der Regel ... nicht das geeignete Instrument darstellt. Dem Bund aber wird man mit Fug nicht zumuten wollen, entweder mit wirkungslosen, weil bloss verbalen, oder mit unverhältnismässigen, weil nicht auf die Aufgabe zugeschnittenen Kräften die Aktionen durchführen zu müssen. Es wäre eine Pervertierung der Staatsordnung und Gestaltung des Bundesstaates, wo Bund und Kantone erst zusammen die volle Staatsgewalt aktualisieren, dem Bund entgegenzuhalten, er müsse sich auf seine eigenen (unzulänglichen) Mittel beschränken, obschon seine Gliedstaaten über die zureichenden Institutionen und Instrumente verfügten ... Die Ratio des Bundesstaates als integrierte Handlungs- und Wirkungseinheit erheischt, dass dem Bund die Ressourcen des gesamten Landes zur Verfügung stehen, wenn er sich zu Einsätzen von Machtmitteln veranlasst sieht."

(Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat 1977, S. 591)

Föderalistische Bedenken sind auch deshalb nicht gerechtfertigt, weil die Vorlage in ihrer Detailausgestaltung stark auf die Anliegen der Kantone Rücksicht nimmt. Sie sichert das Mitspracherecht der Kantonsregierungen in allen Phasen des Einsatzes, beauftragt die Kantone mit dem Aufgebot, bestimmt, dass in der Regel das Kommando einem kantonalen Beamten zu übertragen sei, und sieht die Möglichkeit vor, dass der Bund einem Kanton sicherheitspolizeiliche Bundesaufgaben zur selbständigen Erfüllung überlässt.

Schliesslich ist mit Nachdruck darauf hinzuweisen, dass keine stehende Polizeitruppe geschaffen wird. Die kantonalen Polizeibeamten, die für Bundesaufgaben ausgebildet werden, leisten ihren ordentlichen Dienst im Stammkanton. Von dort werden sie nur für die Ausbildung und den Einzeleinsatz abgerufen.

### 5.3 Politische Einwände

#### 5.3.1 Gewalt erzeugt Gewalt

Die Gegner der Vorlage behaupten, das Bereitstellen von Polizeitruppen des Bundes erzeuge einen Gegendruck: Der Verhandlungsweg werde solchermaßen stark erschwert oder gar verunmöglicht. Die schwer bewaffneten Polizisten wären vor allem für "gewaltfreie" Demonstranten eine eigentliche Provokation. Erst durch deren Auftreten nehme eine friedlich gemeinte Demonstration gewaltsame Züge an.

Es ist falsch, zu behaupten, das Erscheinen der Polizei führe zu Gewalttätigkeit. Wo nicht die Bereitschaft zur Gewalt vorhanden ist, kann diese auch nicht durch das Auftreten der Polizei geweckt werden.

Es sind aber auch nicht die Polizeieinheiten, welche die Freiheit gefährden, sondern andere Kräfte bedrohen Rechtsstaat und Demokratie und rufen nach vermehrten Polizeikräften. Nur eine gut vorbereitete Polizei kann Gewähr dafür bieten, nicht eingesetzt werden zu müssen.

#### 5.3.2 Die Sicherheitspolizei des Bundes führt zur Vermehrung der kantonalen Polizeikorps-Bestände

Nationalrat Dr. H.J. Braunschweig warnt davor, neue Polizeieinheiten zu befürworten. Die Polizei sei neben der Armee wichtigstes Machtinstrument des Staates. Deshalb müsse der Bürger in einem demokratischen Staat die Schaffung neuer Polizeieinheiten immer sehr kritisch beurteilen. Hingewiesen wird auf die in einzelnen Kantonen in den letzten Jahren bereits erfolgten Vergrößerungen der kantonalen Polizeikorps, welche als Ausdruck wachsender Polizeistaatlichkeit dargestellt werden.

Es ist durchaus möglich - und die Botschaft zur Gesetzesvorlage führt dies auch ausdrücklich aus -, dass einzelne Kantone gezwungen sein werden, ihre Bestände etwas zu erhöhen, wenn sie auch bei Abkommandierung von Polizeibeamten für Aufgaben des Bundes den kantonalen Pflichten vollumfänglich nachkommen wollen. Dies ist jedoch keineswegs die Folge eines polizeistaatlichen Denkens der Behörden, sondern ergibt sich aus der gestiegenen und anders gelagerten Bedrohung des Rechtsstaates. Es gehört mit zur Taktik gewisser Kreise, den Rechtsstaat zu Massnahmen zu zwingen, welche ihm nachträglich als demo-

kratiefeindlich angelastet werden. Der schwache Rechtsstaat bleibt aber nicht lange ein Rechtsstaat, weil Gewalt und Drohung ihn zu ruinieren trachten.

5.3.3 Terrorismusbekämpfung ist nur ein Vorwand -  
Hauptzweck ist der Einsatz gegen Arbeiter und Demonstranten

Verschiedene Gegner der Sicherheitspolizei des Bundes nehmen Anstoss an den Aussagen des Bundesrates, dass für die bundessicherheitspolizeilichen Aufgaben im engeren Sinn vorläufig an einen Bestand von 200 Mann (300 ausgebildete) gedacht ist, während für die nach Art. 16 BV zu erfüllenden Aufgaben rund 1000 Mann zur Verfügung stehen sollten. Terrorbekämpfung sei deshalb lediglich der günstige Vorwand, um eine eigentliche "Repressionspolizei" auf die Beine zu stellen.

"Die nationale Repressionspolizei ist nur die Spitze des Eisbergs. Sie muss im Zusammenhang mit der Repression auf allen Ebenen (zum Beispiel Berufsverbote, Kriminalisierung von AKW-Gegnern, Angriffe auf gewerkschaftliche Rechte, Bespitzelung) und dem Abbau der demokratischen Rechte gesehen werden. Eine nationale Repressionspolizei wäre ein neuer Schritt des Bundesrates in der Richtung, politische Konflikte mit polizeilichen Mitteln zu "lösen". Wir lehnen solche Methoden prinzipiell ab."

(Aus: Plattform des schweizerischen Komitees gegen die Schaffung einer nationalen Repressionspolizei)

Einsätze der Sicherheitspolizei des Bundes im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Lit. f haben niemals das Ziel, demokratische Rechte zu unterdrücken. Sie sollen vielmehr gerade die Freiheiten des Volkes wahren und das Funktionieren der demokratischen Einrichtungen sicherstellen.

Soziale und politische Konflikte müssen aber auf dem Boden des Rechts und der Demokratie ausgetragen werden. Ein Einsatz der Polizei ist dort nötig, wo diese Grenzen durch Anwendung von Gewalt missachtet und damit die Freiheitsrechte anderer Bürger geschmälert werden.

Das Gesetz schafft auch keineswegs eine neue Bundeskompetenz: Die Pflicht des Bundes, den Kantonen beizustehen, sobald sie nicht mehr in der Lage sind, Ruhe und Ordnung selbst wieder herzustellen, ist in der Verfassung seit der Schaffung des Bundesstaates verankert. Bisher stand dem Bund für solche Einsätze lediglich die Armee zur Verfügung, und gerade deren Tauglichkeit für solche Einsätze wird speziell von jenen Leuten bestritten, die sich nun auch gegen die

Bereitstellung geeigneter Polizeikräfte wenden. Die Armee ist für den Ordnungsdienst weder ausgebildet noch geeignet; mit der Ausdehnung der Aufgaben der Sicherheitspolizei des Bundes auf Einsätze gemäss BV 16 wird die "Schwelle" für einen allfälligen Einsatz der Armee massiv erhöht. Dieser bleibt denn auch ausdrücklich vorbehalten. Man kann durchaus sagen, Lit. f sei eine Art "Ausführungsgesetz" zu Art. 16 BV. Von einer geplanten Unterdrückung von Arbeitern und Demonstranten, wie sie auch im Parlament als Schreckgespenst aufgezeigt wurde, kann keine Rede sein.

Von einer erschreckenden Mentalität und einem sonderbaren Verständnis unserer demokratischen und rechtsstaatlichen Einrichtungen zeugen Aussagen wie die folgende:

"Dieser Staat lässt uns keine Wahl, er zwingt uns in die Illegalität, in die direkte Aktion, denn wir haben nicht genügend legale Methoden, um anders eine Mehrheit zu gewinnen oder gesamtschweizerisch einen Kampf erfolgreich zu bestehen", führt die "Leserzeitung" aus.

Und Bundesrat Kurt Furgler meint dazu:

"Ich bedaure solche Aussagen, denn sie gehen an der geschichtlichen, zeitgeschichtlichen Wirklichkeit dieses Staates vorbei. Wir haben die Möglichkeit, im Rahmen des Rechtsstaates Kritik zu üben. Ich wiederhole: keine Antidemonstrationspolizei. Wenn aber Rechtsgüter verletzt werden, wenn unter diesem Aspekt Ruhe und Ordnung gefährdet sind, dann müssen wir Einsätze wagen. ... Und auch das beweist die Geschichte: Wenn Sie als Behörde gegen Rechtsbruch nicht mehr reagieren, wenn man nicht mehr einschreitet, wenn ich morgen mit meiner Familie unaufgefordert in Ihre Wohnung komme, gewaltlos selbstverständlich, einfach um dort zu leben, dann laufen wir Gefahr, den Zeitpunkt für ein vernünftiges, massvolles Eingreifen vollständig zu verlieren."

(Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat 1977, S. 1722)

Bundesrat Furgler betonte wiederholt, dass weder er noch irgendeiner seiner Bundesratskollegen beabsichtige, die Bundespolizei bei Sozialkonflikten einzusetzen.

"Wir alle haben einen viel zu tiefen Respekt vor der Klugheit und der Geduld unserer Mitbürger sowie vor dem Willen unserer Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Sozialkonflikte im Gespräch friedlich zu lösen. Der soziale Friede ist eines der grössten Kapitalgüter in unserer Eidge-nossenschaft, und der Bundesrat, welches Departement einer auch führe, wird es sich angelegen sein lassen, diesen sozialen Frieden zu erhalten."

(Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat 1977, S. 1721)

## 6. Die Sicherheitspolizei des Bundes ist nötig und zweckmässig

Selbstverständlich wäre es erfreulicher, wenn auf die Schaffung der Sicherheitspolizei des Bundes verzichtet werden könnte, doch zwingen die äusseren Umstände dazu.

### 6.1 Der Bund hat verschiedene sicherheitspolizeiliche Aufgaben, aber keine eigenen Mittel, um sie zu erfüllen

Mit der Zustimmung zur Gesetzesvorlage wird der Bund endlich in die Lage versetzt, seine ihm von jeher zufallenden sicherheitspolizeilichen Aufgaben wirksam zu erfüllen. Er übernimmt keine neuen Pflichten, sondern erhält lediglich die Mittel, um den bisherigen Verpflichtungen nachzukommen.

### 6.2 Die Armee eignet sich nicht für den Ordnungsdienst

Aufgabe der Armee ist in erster Linie die Behauptung der Unabhängigkeit gegen aussen, erst in zweiter Linie die Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern. Der Einsatz militärischer Kräfte für Ordnungsdienst- und Schutzaufgaben ist aus politischen Gründen nicht opportun, weshalb so lange wie möglich von solchen Einsätzen abgesehen werden sollte. Die gleichen Kräfte, welche sich immer wieder vehement gegen den Einsatz der Armee für den Ordnungsdienst wenden, wollen jetzt aber auch deren Ersetzung durch die Sicherheitspolizei des Bundes verunmöglichen. Die Absicht ist klar: Das ungeeignete Mittel "Armee" soll erhalten bleiben, damit bei dessen Einsatz das Ungenügen des demokratischen Staates kritisiert werden kann.

6.3 Der Terror macht nicht an den Kantonsgrenzen halt

Für den modernen, speziell den internationalen Terrorismus gibt es keine Kantonsgrenzen. Schwächere Glieder in der Terrorabwehr können für das ganze Land eine Gefahr darstellen.

6.4 Der Bund greift mit der Sicherheitspolizei des Bundes nicht in die kantonale Polizeihochheit ein

Die dem Bund von den Kantonen zur Verfügung gestellten Polizeikräfte sind ausschliesslich für die Erfüllung von Bundesaufgaben vorgesehen. Auch die Einsätze nach Art. 2 Abs. 1 Lit. f (Sicherstellen der öffentlichen Ordnung) sind Bundesaufgabe, verpflichtet doch Art. 16 BV die Eidgenossenschaft, den Kantonen, wenn sie nicht mehr in der Lage sind, selbst für die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit zu sorgen, Hilfe zu leisten.

6.5 Den Kantonen wird ein weitgehendes Mitspracherecht eingeräumt

Überall, wo dies mit dem Zweck der Sicherheitspolizei des Bundes vereinbar ist, sieht das Gesetz die Mitsprache der kantonalen Regierungen vor. Diese bieten ihre Polizeikräfte für den Bundeseinsatz auf. Der Bund verständigt sich auch mit den Kantonsregierungen über die Ernennung des Kommandanten.

6.6 Die Sicherheitspolizei ist finanziell eine günstige Lösung

Die Kosten der Sicherheitspolizei des Bundes tragen Bund und Kantone gemeinsam. Die Kantone kommen für die Rekrutierung und die allgemeine Ausbildung auf, der Bund für die Spezialausbildung und die einheitliche Ausrüstung.

Die Aufwendungen des Bundes werden wie folgt veranschlagt:

Ausbildungskosten jährlich 1,5 Mio, alle drei bis fünf Jahre zusätzlich 1,5 Mio (Kaderaus- und Spezialausbildung), Sachauslagen jährlich 0,5 Mio (Munition). Für die Beschaffung der persönlichen und der Korpsausrüstung (14 gepanzerte Radfahrzeuge, 30 Präzisionsschützengewehre) sind 7,2 Mio Franken nötig; nicht in Rechnung gestellt wird die Verwendung von Armee- und Zivilschutzmaterial sowie die Benützung von Armeen Anlagen für die Ausbildung. Für die Abgeltung besonderer Leistungen

einzelner Kantone zugunsten des Bundes (Art. 4 Abs. 4) sind jährlich 3,5 Mio Franken budgetiert, zusätzlich zu den heute schon anfallenden Aufwendungen für die Sicherheit im Luftverkehr (jährlich ca 20 Mio). Der Vollzug des Gesetzes bedingt zudem eine personelle Verstärkung der Bundesanwaltschaft durch einen kleinen Stab, welcher die Ausbildung leitet und den Einsatz vorbereitet. Die fünf benötigten Stellen (Kosten ca 350'000 - 370'000 Franken) werden angesichts des Personalstopps verwaltungsintern beschafft.

Müsste der Bund zur Erfüllung seiner sicherheitspolizeilichen Aufgaben eigene Polizeikräfte rekrutieren, so wäre mit viel höheren finanziellen Aufwendungen zu rechnen. Die Polizeitruppe wäre zudem häufig unterbeschäftigt und daher finanziell wenig effizient eingesetzt. Der Bund kann bei der Ausbildung der Polizeibeamten auf der in den Kantonen erlangten Grundschulung aufbauen, die Kantone erhalten speziell geschulte Polizeikräfte, die auch für den Einsatz im Kanton besonders qualifiziert sind.

## 7. Zusammenfassung

Das "Bundesgesetz über die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben des Bundes" ist von den eidgenössischen Räten nach gründlicher Diskussion mit starken Mehrheiten angenommen worden. Es gibt dem Bund die Mittel in die Hand, den Terrorismus mit angemessenen Mitteln zu bekämpfen. Der Rechtsstaat muss in die Lage versetzt werden, sich gegen moderne Bedrohungsformen zu schützen.

Das Gesetz strebt eine ausgesprochen föderalistische Lösung an, was auch die Tatsache beweist, dass ihr sämtliche Kantone zugestimmt haben. Die Opposition welscher Föderalisten vermochte denn auch nur eine äusserst geringe Zahl von Referendumsunterschriften zu mobilisieren.

Die Hauptopposition erwächst dem Gesetz aus dem Lager der teils extremen Linken. Im "Komitee gegen die Schaffung einer nationalen Repressionspolizei" sind unter anderem eine ganze Anzahl von Atomkraftwerk-Gegner-Organisationen, Frauenbefreiungsorganisationen, Soldatenkomitees, demokratische Manifeste, einzelne Gewerkschaften sowie eine Reihe linksextremer Parteien wie POCH, PdA und Kommunistischer Jugendverband zusammengefasst. Schliesslich müssen auch der Schweizerische Friedensrat und die Aktion Strafvoilzug (ASTRA) erwähnt werden. Die Gründe für deren Opposition sind klar: Der Rechtsstaat soll nicht gestärkt werden. - Eine solche Gegnerschaft ist zu bekämpfen.

Ein Ueberborden der Polizei ist nicht zu befürchten, ebensowenig eine Einschränkung der Freiheitsrechte der Bürger. In unserem Staat untersteht auch die Polizei der legislativen Kontrolle, und die Bundesversammlung wird ein wachsames Auge darauf halten, dass die Sicherheitspolizei des Bundes ihrem Zwecke entsprechend zur Terrorbekämpfung und damit eben gerade zum Schutz der Freiheit und der Rechte der Bürger eingesetzt wird. Sie wird keineswegs der Unterdrückung von Streiks und Demonstrationen dienen, welche auf dem Boden des Rechts durchgeführt werden. Sie muss aber dort einschreiten, wo einzelne Gruppen zur Verfolgung ihrer Ziele Rechte und Freiheiten anderer Bürger beeinträchtigen und gefährden. Sie soll dazu beitragen, dass die Armee nur noch in äussersten Notfällen für Ordnungsdiensteinsätze aufgeboden werden muss. Sie soll aber vor allem dem Bund ermöglichen, brutalen Terroranschlägen nicht machtlos gegenüberstehen zu müssen.

Das Gesetz über die Sicherheitspolizei des Bundes verdient aus allen diesen Gründen eine überzeugte Unterstützung.