

Bundesblatt

Bern, 22. August 1977 129. Jahrgang Band II

Nr. 34

Erscheint wöchentl. Preis: Inland Fr. 85.– im Jahr, Fr. 48.50 im Halbjahr; Ausland Fr. 103.– im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellgebühr. Inseratenverwaltung: Permedia, Publicitas-Zentraldienst für Periodika, Hirschmattstrasse 36, 6002 Luzern, Tel. 041/23 66 66

77.047

Botschaft

zum Bundesgesetz über die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben des Bundes

vom 20. Juni 1977

Frau Nationalratspräsidentin, Herr Ständeratspräsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben des Bundes mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir beantragen Ihnen ferner, folgende Postulate abzuschreiben:

- | | | |
|--------|--------|---|
| 1974 P | 12 053 | Schutz vor Gewaltverbrechen (N 10. 12. 74, Müller-ZH) |
| 1975 P | 75.399 | Öffentliche Sicherheit (S 22. 9. 75, Honegger) |
| 1975 P | 75.404 | Öffentliche Sicherheit (N 17. 12. 75, Richter) |

Wir versichern Sie, Frau Präsidentin, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

20. Juni 1977

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Furgler

Der Bundeskanzler: Huber

Übersicht

Seit über 15 Jahren befasst sich der Bundesrat mit dem Problem der Verstärkung der polizeilichen Sicherheitsmassnahmen. Zu Beginn der Bestrebungen standen Schutzmassnahmen aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtung des Bundes und die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung im Vordergrund. Inzwischen hat sich die Lage durch den weltweiten Terror verschärft. Die Notwendigkeit einer Verstärkung der polizeilichen Mittel drängt sich mehr denn je auf.

Nach dem Scheitern des Projekts der Interkantonalen Mobilen Polizei hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement verschiedene andere Lösungsmöglichkeiten (bundeseigene Polizei, abgeändertes Konkordat) vorgeschlagen, die jedoch aus föderalistischen Gründen von den Kantonen abgelehnt wurden. Dagegen haben sich diese mit der Form und dem Konzept des vorgesehenen Bundesgesetzes einverstanden erklärt.

Dem Bundesgesetz liegt die Idee einer Sicherheitspolizei in der Hand des Bundesrates zugrunde, die nach dem Baukastensystem aus kantonalen Polizeibeständen zusammengesetzt und ausschliesslich für Bundesaufgaben eingesetzt werden soll. Diese Bestände werden vom Bund einheitlich ausgebildet und ausgerüstet. Befinden sie sich weder in der Ausbildung noch im Einsatz, so leisten sie ihren ordentlichen Dienst im Stammkanton. Die kantonale Polizeihöhe bleibt unangetastet.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Geltende Ordnung

Für die Gewährleistung der inneren Ordnung und des Schutzes der Bürger stehen unserem Staat einerseits die Gesetze und andererseits die Polizei und in Ausnahmefällen, gleichsam als letztes Mittel, auch die Armee zur Verfügung. Da der Bund über keine eigenen zivilen Ordnungskräfte verfügt, ist er zur Erfüllung seiner Polizeiaufgaben auf die Hilfe der Kantone angewiesen. Die Bundespolizei, welcher der Fahndungs- und Informationsdienst im Interesse der Wahrung der innern und äussern Sicherheit der Eidgenossenschaft obliegt, ist schon zahlenmässig nicht in der Lage, für Schutz- und Ordnungsdienstaufgaben eingesetzt zu werden.

12 Kritische Beurteilung der geltenden Ordnung

121 Die Bedrohung der Gesellschaftsordnung

Eine hochtechnisierte und hochspezialisierte Gesellschaft wie die unsrige ist auch hochgradig verwundbar. Die Gewährleistung der inneren Sicherheit ist eine der ersten Aufgaben des Staates. Erfüllt er sie nicht oder nicht mehr, so gibt er sich selbst auf und damit auch jede Sicherheit für seine Bürger.

Auch unser Staat weiss um seine innere Gefährdung. Auch unser Staat weiss, dass er keinen absoluten Schutz vor Gewalt und Terror zu bieten vermag. Er verspricht denn auch keine unbeschränkte Sicherheit, weil er den Preis der Freiheit kennt und die Grundrechte nicht opfern will. Rechtsstaat und umfassende Polizeigewalt schliessen sich gegenseitig aus. Die Idee der Freiheit ist nicht allein in der politischen Freiheit, sondern ebenso in der persönlichen Freiheit verwirklicht. Sie aber wird in Frage gestellt, wenn die Menschen unter ständiger Verbrechenstherapie leben müssen. Auch das normale Funktionieren der Behörden wird beeinträchtigt, wenn ihre Entscheide, sei es mit oder ohne Gewalt, herausgefordert oder gar erpresst werden oder wenn, wie dies auch in der Schweiz geschehen ist, auf Regierungsmitglieder Anschläge verübt werden. Die Behörden können sich deshalb der Pflicht nicht entziehen, Massnahmen zur Sicherstellung der persönlichen Freiheit und zur Aufrechterhaltung der rechtsstaatlichen Ordnung und öffentlichen Sicherheit zu ergreifen und angesichts deren Bedrohung die Schlagkraft der Polizei zu erhöhen.

Dazu kommt, dass die Bedrohung unserer Gesellschaftsordnung heute anders geartet ist als noch vor einigen Jahren. Sie ist nicht bloss gegen die Organisation der Gesellschaft selbst, den Staat, gerichtet, sondern vielfach gegen Menschen, die keinerlei Beziehungen zum Täter haben. Es ist vor allem der Terrorismus, der Schrecken erregt. Beängstigend ist auch, dass die Bedrohung nicht in einzelnen

Gewaltakten in Erscheinung tritt, sondern dass die Terrorakte durch Organisationen weltweit oder im Innern des Landes vorbereitet und ausgeführt werden.

Die Schweiz blieb weder von ernsthaften Störungen der öffentlichen Sicherheit noch von Terrorangriffen verschont. Es sei erinnert an den Anschlag auf ein Flugzeug der israelischen Fluggesellschaft El Al in Kloten vom 18. Februar 1969, auf den tragischen Absturz eines Linienflugzeugs der Swissair in Würenlingen vom 21. Februar 1970 mit 47 Toten und auf die Entführung einer Swissair-Maschine nach Zerka vom 6. September 1970. Zudem vergeht kaum ein Tag, ohne dass sich, weltweit gesehen, Terrorakte wie Geiselnahmen, Sprengstoffanschläge und Entführungen ereignen. Andererseits lassen sich Beispiele denken, wo die Grenzen der kantonalen Polizeikräfte zur Aufrechterhaltung der Ordnung sichtbar werden.

In der Schweiz ist vor allem bei internationalen Konferenzen mit Gewaltakten zu rechnen, was zusätzliche Sicherheitsmassnahmen erfordert. Es sei erinnert an die Nahost-Friedenskonferenz in Genf vom 20.–24. Dezember 1973. Der Kanton Genf sah sich ausserstande, den notwendigen polizeilichen Schutz der Konferenzteilnehmer zu garantieren. Er ersuchte daher den Bundesrat um Truppen für die Bewachung des Flughafengeländes Cointrin und die Mitkantone um Überlassung von Polizeibeamten für besondere Bewachungsaufgaben. Der private Aufenthalt des Schahs von Persien im Kanton Graubünden zu Beginn des Jahres 1974 erforderte für die Sicherstellung des Polizeischutzes ebenfalls den Einsatz von 14 ausserkantonalen Polizeifunktionären.

Wie dargelegt, bestehen heute beachtliche Lücken in der Abwehr, nämlich dort, wo besondere polizeiliche Sicherheitsmassnahmen gegen Terrorakte angeordnet werden müssen und wo der Bund primär oder subsidiär für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung verantwortlich ist. Der freiheitliche Staat kann nicht auf polizeiliche Massnahmen verzichten, wenn er der Bedrohung der Gesellschaft begegnen und den Terror gegen die Gesellschaft bekämpfen will.

Eine geeignete Polizeitruppe, die besonders geschult und rasch verfügbar, sowohl bei der Verhütung und der Abwehr von Gewaltakten, für Bewachungs- und für Ordnungsdienste gesamtschweizerisch eingesetzt werden könnte, fehlt bis zur Stunde. Diese Lücke muss so bald wie möglich geschlossen werden.

Freilich kann es auch Fälle geben, in denen die Polizei die Lage nicht allein meistern kann. In solchen Ausnahmefällen müssten als letztes Mittel militärische Kräfte beigezogen werden.

Aufgabe des Heeres ist jedoch in erster Linie die Behauptung der Unabhängigkeit des Landes gegen aussen, in zweiter Linie die Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern (Art. 195 der Militärorganisation). Der Einsatz militärischer Kräfte für Ordnungsdienst- und Schutzaufgaben ist aus innen- und aussenpolitischen Gründen nicht opportun, und es sollte solange als möglich vom Einsatz der Armee abgesehen werden. Dies auch aus psychologischen Gründen, denn der Einsatz der Armee bedeutet sowohl für die Soldaten und Offiziere wie auch für die Bevölkerung eine psychologische Belastung.

Trotz der erwähnten Bedenken kann es Fälle geben, in denen die Armee als letztes, aber entscheidendes Mittel eingesetzt werden muss. So kann der Bundesrat die Auffassung, die Armee sei von derartigen Aufgaben vollständig zu entlasten, nicht teilen.

In diesem Sinne erwähnt denn auch der Bericht des Bundesrates vom 29. September 1975 über das Leitbild der militärischen Landesverteidigung in den achtziger Jahren die Hilfeleistung der Armee an die zivilen Behörden bei massiven gewaltsamen Angriffen gegen die innere Ordnung, soweit sie mit normalen polizeilichen Mitteln nicht gemeistert werden können (BBl 1975 II 1706).

122 Reformbestrebungen

Der Bundesrat ist sich der erwähnten Lücke im Sicherheitssystem seit Jahren bewusst; in Zusammenarbeit mit den Kantonen hat er immer wieder versucht, geeignete Lösungen zu finden. Auch in der Bundesversammlung wurde das Problem erkannt. So führte ein bedauerlicher Zwischenfall beim Signal de Bougy während des Bewachungsdienstes im Zusammenhang mit den Algerienverhandlungen zu einer Kleinen Anfrage Germanier vom 12. März 1962. Darin wurde der Bundesrat angefragt, ob es nicht angezeigt sei, anstatt Miliztruppen eine besonders ausgebildete Berufstruppe für solche Bewachungsdienste einzusetzen. Eine Motion Borel vom 13. März 1962 verlangte die Schaffung einer kleinen Bundespolizeitruppe, die sich für die besonderen Dienstleistungen eignen würde, welche die wachsende Zahl der in unserem Lande stattfindenden Konferenzen und die Erfüllung der vielfältigen und heiklen Aufgaben unserer aktiven Neutralitätspolitik erforderten. Der Vorstoss wurde inzwischen wegen Ausscheidens des Motionärs aus dem Nationalrat abgeschrieben.

Durch Beschluss vom 7. Januar 1964 beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, zusammen mit den Kantonen die Bildung einer mobilen Polizeitruppe zu studieren. Das erste Projekt, eine bundeseigene Sicherheitspolizei, wurde von den kantonalen Polizeidirektoren aus staatspolitischen und praktischen Erwägungen abgelehnt. Befürwortet wurde hingegen der Vorschlag, mit Hilfe einer finanziellen Beteiligung des Bundes eine aus kantonalen Kontingenten bestehende, geschlossene Polizeitruppe zu bilden, die dem Bund und den anfordernden Kantonen von Fall zu Fall zur Verfügung gestellt werden könnte.

Gegen eine bundeseigene Sicherheitspolizei und für eine aus kantonalen Kontingenten bestehende Polizeitruppe wurden vor allem folgende Gründe geltend gemacht:

- erhebliche Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Kader und Mannschaften für die bundeseigene Polizei;
- Beschäftigungsschwierigkeiten für die Angehörigen der Bundespolizei ausserhalb der Einsätze;

- Beschäftigungsschwierigkeiten für die Angehörigen der Bundespolizei innerhalb des eidgenössischen Beamtenapparates nach Vollendung des 35. Altersjahres; bei der «kantonalen» Lösung können ältere Polizeibeamte in das betreffende Polizeikorps eingegliedert werden;
- grössere finanzielle Belastung des Bundes bei der «Bundeslösung».

Schliesslich mündeten die Arbeiten in das Projekt der «Interkantonalen Übereinkunft zur Verstärkung der polizeilichen Sicherheitsmassnahmen» vom 28. März 1968, in der die Kantone die Schaffung der «Interkantonalen Mobilen Polizei» (IMP) vereinbarten. Im Konkordat wurde der Zweck der IMP wie folgt umschrieben:

- 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 (SR 122) sicherte die Bundesversammlung die Unterstützung der IMP durch den Bund zu. In den Kantonen war jedoch dem Projekt kein Erfolg beschieden: Die Regierung des Kantons Zürich lehnte die IMP ab, die Regierung des Kantons Tessin machte gewisse Vorbehalte, die Regierung des Kantons Basel-Stadt liess sich nicht vernehmen, die übrigen Regierungen stimmten der Schaffung der IMP zu.

In der kantonalen Volksabstimmung vom 6. Dezember 1970 wurde der Beitritt des Kantons Genf zum Konkordat verweigert, obschon die IMP gerade diesem Kanton für Sicherheitsaufgaben bei internationalen Konferenzen in Genf in hohem Mass hätte nützlich sein können. Aufgrund dieser Sachlage beschlossen die kantonalen Polizeidirektoren im Januar 1971, das Projekt der IMP nicht weiterzuverfolgen. Der Bundesrat schloss sich dieser Auffassung an.

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement erwog in der Folge verschiedene andere Lösungsmöglichkeiten und unterbreitete sie den Kantonen zur Stellungnahme. Alle Vorschläge stiessen aber bei den Kantonen auf Widerstand; es waren meist föderalistische Erwägungen, die einer Verwirklichung bis heute im Weg standen.

Parlamentarische Vorstösse (Postulate Müller-Zürich vom 10. Dezember 1974, Honegger vom 22. September 1975 und Richter vom 17. Dezember 1975) unterstrichen die Notwendigkeit der Verstärkung polizeilicher Sicherheitsmassnahmen. Und bei der Beratung des Geschäftsberichts für 1974 hat Nationalrat Bratschi am 18. Juni 1975 darauf hingewiesen, dass eine ganze Reihe von Kantonen zur Bekämpfung moderner Gewaltverbrechen auf die Hilfe benachbarter Kantone angewiesen sei. Er verlangte deshalb eine gesamtschweizerische Polizeiorganisation mit einer Elitetruppe.

Im Zusammenhang mit den bisherigen Bestrebungen sind schliesslich die Anstrengungen des Bundes zur Aufrechterhaltung der Sicherheit im Luftverkehr zu erwähnen. Der Bund ist befugt zu sicherheitspolizeilichen Massnahmen zur Verhütung und zur Abwehr von Anschlägen gegen die Luftfahrt (vgl. Ziff. 21 der

Botschaft vom 24. November 1976 über die Änderung des Luftfahrtgesetzes; BBl 1976 III 1232). Diese Kompetenz umfasst namentlich die Durchsuchung der Fluggäste, der Luftfahrzeuge und der Ladung am Boden sowie bei Luftfahrzeugen schweizerischer Unternehmen den Einsatz von Sicherheitsbeauftragten in der Luft. Durch einen Bundesratsbeschluss vom 21. September 1970 wurde die Grundlage für die Ausbildung und den Einsatz von Sicherheitsbeauftragten geschaffen. Seither wurden in 108 Ausbildungskursen etwa 2700 Polizeibeamte für diese Aufgabe vorbereitet. Zudem wurden verschiedene zusätzliche Massnahmen auf den schweizerischen Flughäfen getroffen, um Terrorangriffe im Luftverkehr zu verunmöglichen oder wenigstens zu erschweren. Die finanziellen Aufwendungen des Bundes beliefen sich von 1970–1976 auf rund 106 Millionen Franken (106011043 Fr.).

Auch die Kantone sind nicht untätig geblieben. Die meisten verfügen über besonders ausgebildete und ausgerüstete Gruppen zur Bekämpfung von Terrorakten und zum Einsatz im Ordnungsdienst. Auch in der übrigen polizeilichen Ausbildung ist regional und auf gewissen Arbeitsgebieten gesamtschweizerisch eine einheitliche Grund- und Spezialausbildung verwirklicht worden. So sind einheitliche Weisungen für den Waffengebrauch ausgearbeitet worden; die Polizeigrenadiere sind weitgehend gleich ausgebildet und ausgerüstet. Sodann wurde das Vorgehen der einzelnen Kantone im Ordnungsdienst vereinheitlicht; es steht weitgehend gleichartiges Material zur Verfügung. Auch sind Ansätze vorhanden, Offiziere und Unteroffiziere der kantonalen und städtischen Polizeikorps nach grundsätzlichen Führungsprinzipien zu schulen, wobei das Problem einer systematischen Kaderausbildung und einer einheitlichen Führungsstruktur allerdings noch nicht gelöst ist. Schliesslich sind interkantonal und gesamtschweizerisch, teils unter Führung des Bundes, gemeinsame Einsätze durchgeführt oder geplant worden. Der Bund hat die Bestrebungen der Kantone materiell und finanziell sowie durch Überlassung von Übungsplätzen unterstützt.

Besonders hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die Bestrebungen in der Ostschweiz, die polizeiliche Zusammenarbeit zu verstärken und vertraglich zu regeln. Sie führten zu einer «interkantonalen Vereinbarung über die polizeiliche Zusammenarbeit», die der Bundesrat am 9. Februar 1977 (AS 1977 809) genehmigt hat und die durch ihr horizontales Verbundsystem wesentlich zur Bekämpfung der Gewaltverbrechen und zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit beizutragen vermag. Es ist zu hoffen, dass dem Konkordat möglichst viele Kantone beitreten werden.

123 Lösungsvorschlag

Für die Erfüllung der sicherheitspolizeilichen Aufgaben des Bundes, insbesondere der völkerrechtlichen Schutzpflichten, ist in erster Linie der Bundesrat verantwortlich. Mangels eigener Polizeikräfte war der Bundesrat bisher gezwungen, die erforderlichen Polizeikräfte «von Fall zu Fall» bei den Kantonen anzufordern. Die Nachteile einer solchen Regelung sind offenkundig. Sie werden – namentlich

mit der Zunahme des Terrorismus – immer augenfälliger. Alle Bestrebungen, dem Bundesrat auf vertraglicher Basis (IMP) oder auf dem Weg der Gesetzgebung (Schaffung einer bundeseigenen Sicherheitspolizei) ein schlagkräftiges Instrument zur Verfügung zu stellen, scheiterten – teils schon in der Vorbereitungsphase – am Widerstand der Kantone.

Der Bundesrat kann die Verantwortung im sicherheitspolizeilichen Bereich gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit nur übernehmen, wenn ihm die nötigen Mittel zur Verfügung gestellt werden. Ein diesbezüglicher Entscheid des Bundesgesetzgebers drängt sich heute auf, soll der höchst unbefriedigende und nicht ungefährliche Zustand endlich behoben werden.

Nach dem neuen Modell, das die kantonale Polizeihöheheit unangetastet lässt, werden kantonale Polizeikräfte vom Bund einheitlich ausgebildet und ausgerüstet und – je nach Aufgabe – zusammengesetzt. Der Bundesrat bestimmt das jeweils erforderliche Kontingent, erlässt das Aufgebot und verfügt den Einsatz. Befinden sich die kantonalen Polizeibeamten weder in der Ausbildung noch im Einsatz, so leisten sie ihren ordentlichen Dienst im Stammkanton. Es handelt sich also nicht um eine «stehende Polizeitruppe des Bundes». Im übrigen beschränkt das Modell die Mitwirkung der Kantone ausdrücklich auf die Erfüllung von Bundesaufgaben. Für die Einzelheiten dürfen wir auf unsere Erläuterungen zum Gesetzesentwurf verweisen (vgl. Ziff. 22).

13 Vernehmlassungsverfahren

Das Projekt wurde an der Jahresversammlung der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vom 4./5. November 1976 vorbesprochen und positiv aufgenommen.

Am 28. November 1976 leitete das Justiz- und Polizeidepartement bei den Kantonsregierungen das Vernehmlassungsverfahren ein. Die Ergebnisse wurden an der Tagung der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vom 10. Februar 1977 besprochen, ergänzt und präzisiert.

Alle Kantone haben zur Vorlage Stellung genommen. Sie bejahten das Bedürfnis, für die Erfüllung der sicherheitspolizeilichen Aufgaben des Bundes ein geeignetes Instrument bereitzustellen. Dabei gaben sie dem Zugriff auf die kantonalen Polizeibestände anstelle der Schaffung einer bundeseigenen Sicherheitspolizei den Vorzug. Auch befürworteten sie die Form des Bundesgesetzes; ein einziger Kanton hätte den Konkordatsweg vorgezogen.

Mit der grundsätzlichen Zustimmung wurden allerdings Vorbehalte verbunden:

So wurde das Projekt insofern beanstandet, als die kantonalen Polizeikontingente nur für Bundesaufgaben eingesetzt werden sollen, nicht auch für kantonale Bedürfnisse.

Die Kantone verlangten, dass die Intervention nach Artikel 16 BV ausdrücklich im Gesetz erwähnt und umschrieben werde. Ferner wurde eine Abgrenzung zum

Armee-Einsatz gewünscht. Die Bekämpfung des Terrors – eines der Hauptziele des Projekts – solle im Gesetzestext sichtbaren Ausdruck finden.

Bei den Entscheidungen, die der Bundesrat nach dem Entwurf zu treffen hat, möchten die Kantone in geeigneter Weise mitwirken. Ihres Erachtens sollte das Kommando grundsätzlich kantonalen Polizeioffizieren, nicht bundeseigenen Polizeibeamten übertragen werden. Auch verlangten sie, an der Ausbildung der Mannschaft beteiligt zu werden.

Eines der Hauptanliegen der Kantone bildet die Finanzierung. Verschiedene Kantone rechnen mit einer Erhöhung ihrer Polizeibestände; sie forderten vom Bund eine Beteiligung an den bezüglichen Mehrkosten – z. B. indem er ihnen das schwere Material gratis überlässt –, teils sogar die volle Übernahme der Mehrkosten.

Einzelne Kantone empfinden den Eingriff des Bundes in das kantonale Staatsrecht (Ermächtigung der Kantonsregierung, die im kantonalen Bereich erforderlichen Massnahmen zu treffen) als unnötig und fragwürdig. Schliesslich legen die Kantone Wert darauf, vor dem Erlass der bundesrätlichen Verordnung angehört zu werden.

Unser Entwurf trägt den Anliegen der Kantone im Rahmen des Möglichen und Vertretbaren Rechnung. Wir dürfen auf die Erläuterungen zu den Gesetzesartikeln verweisen.

2 Besonderer Teil

21 Polizeihoheit des Bundes – Polizeihoheit der Kantone

211

Nach Artikel 3 BV stehen dem Bund jene Kompetenzen zu, die ihm die Verfassung unmittelbar oder mittelbar zuweist, wogegen die Kantone in allen übrigen staatlichen Tätigkeitsbereichen zuständig sind. Aus dieser Verfassungsbestimmung wird gelegentlich gefolgert, die Polizeihoheit sei den Kantonen verblieben, da die Verfassung sie nicht dem Bund übertragen habe. Daraus wird weiter gefolgert, dem Bund sei es verfassungsrechtlich verwehrt, eigene Polizeikräfte zu rekrutieren, auszubilden, einzusetzen und zu kommandieren. Eine Ausnahme wird einzig für die sogenannte politische Bundespolizei anerkannt.

Diese – hier in etwas groben Umrissen wiedergegebene – Betrachtungsweise bedarf in dreifacher Hinsicht der Präzisierung.

- Einmal trifft es nicht zu, dass die Verfassung dem Bund weder geschriebene noch ungeschriebene Polizeibefugnisse übertragen hat, den Kantonen also die Polizeihoheit schlechthin verblieben ist. Zahlreiche in der Verfassung verankerte Bundeskompetenzen umfassen auch polizeiliche Befugnisse, so zum Beispiel Artikel 22^{bis} BV (Zivilschutz), Artikel 24 BV (Wasserbau- und Forstpolizei), Artikel 25 BV (Jagd und Fischerei), Artikel 25^{bis} BV (Tierschutz), Artikel 31^{bis} Absatz 2 BV (Gewerbepolizei), Artikel 35 BV (Kursaalspiele), Arti-

kel 37^{bis} BV (Strassenverkehr), Artikel 40 BV (Mass und Gewicht), Artikel 69 BV (Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier), Artikel 69^{bis} BV (Verkehr mit Nahrungs- und Genussmitteln sowie mit andern Gebrauchs- und Verbrauchsgegenständen) Artikel 69^{ter} BV (Fremdenpolizei). Zu erwähnen sind sodann die Verfassungsbestimmungen über die innere und äussere Sicherheit des Landes: Artikel 16 BV (eidgenössische Intervention), Artikel 70 BV (Ausweisung von Ausländern), Artikel 85 Ziffern 6 und 7 sowie Artikel 102 Ziffern 8–10 BV (innere und äussere Sicherheit).

- Es gibt Bereiche, in denen der Bund umfassend zuständig ist, d. h. sämtliche Zuständigkeiten besitzt oder beanspruchen kann (vgl. Hangartner, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, S. 175). Diese Zuständigkeiten erfassen im Prinzip nicht nur das materielle Recht, sondern auch das Organisations- und Verfahrensrecht. Hierzu gehören jene Kompetenzen, die auf den Bund als Rechtssubjekt bezogen sind, z. B. die Zuständigkeit für seine eigene Organisation und die Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten (Art. 8, 85 Ziff. 5 und 6 sowie 102 Abs. 1 Ziff. 8 und 9 BV); von Interesse ist hier ferner die Befugnis zur Gesetzgebung über die Luftfahrt (Art. 37^{ter} BV). Macht der Bund von einer umfassenden Kompetenz Gebrauch, so kann im Ernst nicht von einem Eingriff in kantonale Kompetenzsphären gesprochen werden, auch wenn er dabei Polizeibefugnisse in Anspruch nimmt.
- Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die persönlichen Freiheitsrechte unter dem allgemeinen Polizeivorbehalt stehen und nur in den durch die öffentliche Ordnung geforderten Schranken ausgeübt werden dürfen. Entsprechende Befugnisse stehen auch dem Bund zu, vor allem bei missbräuchlicher Ausübung der Freiheitsrechte durch Ausländer (Art. 70 BV). Ähnliche Regeln gelten beispielsweise für Beschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit.

Hieraus erhellt, dass sich gegenüber der traditionellen Auffassung, das Polizeiwesen sei Sache der Kantone, rechtlich ein differenziertes Verständnis aufdrängt (vgl. Grisel, La définition de la police, in der Festgabe der schweizerischen Rechtsfakultäten zur Hundertjahrfeier des Bundesgerichts, S. 91 ff.). Allerdings wird sich der Bund aus staatspolitischen (föderalistischen) Überlegungen Zurückhaltung auferlegen, wo Berührungen oder gar Überschneidungen seiner eigenen Kompetenzen mit der kantonalen Polizeihöhe zu erwarten sind.

212

Auf dem Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit obliegen dem Bund zahlreiche Aufgaben. Für deren Erfüllung stehen ihm grundsätzlich zwei Wege offen: Er erfüllt die Aufgaben selber, d. h. mit seinem eigenen Verwaltungsapparat, oder er zieht die Kantone zur Mitwirkung heran. Die Kantone können sich der Mitwirkungspflicht nicht entziehen. Diese ergibt sich aus der bundesstaatlichen Staatsstruktur der Eidgenossenschaft und bedarf keiner ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Regelung.

Mangels eigener Polizeikräfte musste der Bund bisher die zur Erfüllung seiner sicherheitspolizeilichen Aufgaben erforderlichen Polizeikontingente «von Fall zu Fall» bei den Kantonen anfordern. Verfassungsrechtlich stünde der Schaffung einer bundeseigenen Sicherheitspolizei zur Bewältigung dieser Aufgaben nichts im Weg. Der Zugriff auf die kantonalen Polizeibestände im Sinne des Gesetzesentwurfs verdient indessen den Vorzug.

213

Die Vorlage beschränkt die Mitwirkung der Kantone ausdrücklich auf die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben des Bundes. Die kantonale Polizeihöhe soll nicht angetastet werden. Der Einbezug kantonalen Aufgaben wäre schon verfassungsrechtlich fragwürdig. Die Kantone müssen die eigenen Polizeiaufgaben nach wie vor selber oder – wenn nötig und zweckmässig – gemeinsam (durch Verbundsysteme nach dem Vorbild des Ostschweizer Konkordates) erfüllen.

Erste Aufgabe der Polizei ist die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. Zu deren Bestand gehört auch der Schutz von Leib und Leben sowie von Eigentum und Besitz. Das vorgeschlagene Bundesgesetz will und kann den Kantonen, die auf ihrem Gebiet für die öffentliche Ordnung in erster Linie verantwortlich sind, diese – ordentlichen – Polizeiaufgaben nicht abnehmen. Die Kantone haben sie nach wie vor «in Ausübung ihrer eigenen Polizeihöhe» zu erfüllen. Es gibt aber Fälle, in denen die Beanspruchung einer kantonalen Polizei im Interesse des Bundes eine Häufigkeit oder Intensität erreicht, die den normalen Rahmen offensichtlich sprengen. Dieser Beanspruchung kann durch entsprechende Gegenleistungen des Bundes angemessen Rechnung getragen werden.

214

Besondere Verhältnisse bestehen im Bereich der Luftfahrt, wo Bund und Kantone zuständig sind und deshalb die Zuständigkeiten abgegrenzt werden müssen. Um die Sicherheit in der Luft wirksam aufrechterhalten zu können, müssen am Boden die bereits unter Ziffer 122 erwähnten besonderen Schutz- und Abwehrmassnahmen durchgeführt werden.

Die allgemeinen Massnahmen zur Sicherung gegen Anschläge am Boden bleiben auch in diesem Bereich eine Aufgabe der Kantone.

22 Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesartikeln

Ingress

Die Zuständigkeiten des Bundes im sicherheitspolizeilichen Bereich sind vielfältig. Ausdruck dieser Zuständigkeiten sind vor allem die Artikel 8, 85 Ziffern 5 und 6 sowie 102 Ziffern 8 und 9 BV (auswärtige Beziehungen), Artikel 16 BV (eidgenös-

sische Intervention), Artikel 37^{ter} BV (Luftfahrt) und Artikel 85 Ziffer 7 sowie Artikel 102 Ziffer 10 BV (innere Sicherheit). Andererseits beruht die Kompetenz des Bundes auch im ungeschriebenen Recht: Seine Stellung als souveränes Staatswesen auferlegt ihm die Wahrung der öffentlichen Sicherheit, die einen Grundbestandteil der Friedenssicherung durch den Staat darstellt. Wenn aber, wie hier, sowohl ungeschriebene wie geschriebene Bundeskompetenzen bestehen und die letzteren nicht abschliessend aufgezählt werden können, empfiehlt sich eine allgemeine Umschreibung, wie sie etwa für die Aussenpolitik (AS 1976 2087) und für die Kulturpolitik (BBl 1976 I 1265) verwendet worden ist.

Artikel 1

Im ersten Artikel wird die Pflicht der Kantone verankert, dem Bund die nötigen Polizeikräfte zur Verfügung zu stellen, damit er seine sicherheitspolizeilichen Aufgaben ordnungsgemäss erfüllen kann.

Grundsätzlich sollen alle Kantone in die Regelung einbezogen werden, ebenso die grösseren Städte. Nichts spricht dagegen, dass kleinere Kantone ein «gemeinsames» Kontingent stellen, wobei die Aufteilung diesen Kantonen überlassen bleiben kann.

Artikel 2

Absatz 1 zählt erläuternd die sicherheitspolizeilichen Bundesaufgaben auf, die zurzeit im Vordergrund stehen.

Einmal handelt es sich um völkerrechtliche Schutzpflichten, die eindeutig dem Bund obliegen (*Bst. a und b*). Ihn trifft auch die völkerrechtliche und politische Verantwortlichkeit. In Betracht fallen sodann Selbstschutzaufgaben (*Bst. c und d*). Zwar ist die Aufrechterhaltung von «Ruhe und Ordnung» bzw. der «öffentlichen Ordnung und Sicherheit» nach unserem Staatsrecht in erster Linie oder grundsätzlich eine Aufgabe der Kantone (statt vieler: Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Nr. 814). Doch weist die Verfassung auch dem Bund entsprechende Kompetenzen zu, nämlich einerseits in Artikel 16 (eidgenössische Intervention) und andererseits in den Artikeln 85 Ziffer 7 und 102 Ziffer 10, wonach Bundesversammlung und Bundesrat befugt sind, Massnahmen für die innere Sicherheit der Eidgenossenschaft und für die Handhabung von Ruhe und Ordnung zu treffen. Bei richtigem Verfassungsverständnis dürfen solche Massnahmen unabhängig von den Voraussetzungen für Interventionen nach Artikel 16 BV getroffen werden, dann nämlich, wenn Gefährdung und Angriffe sich gegen den Bund selber und seine verfassungsmässige Ordnung richten (in diesem Sinn auch Burckhardt, *Kommentar*, S. 680 und 739; Fleiner/Giacometti, *Bundesstaatsrecht*, S. 527). Hinzu kommt ein weiterer bedeutsamer Aspekt. Schon bei der Schaffung unseres Bundesstaates hielt es der Gesetzgeber für angezeigt, Schutzbestimmungen zur Sicherstellung der Tätigkeit der Bundesorgane zu erlassen, ohne sich dabei auf eine ausdrückliche Verfassungskompetenz berufen zu können (BG vom 23. Dezember 1851 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft, abgelöst durch das gleichnamige BG vom 26. März 1934;

SR 170.21). Die Befugnis leitete man – zu Recht – aus der Existenz und aus dem Wesen des Bundes selbst ab. «Denn um seine verfassungsmässigen Zwecke zu erfüllen, bedarf er auch dieser Organe, deren amtliche Tätigkeit er zu schützen befugt sein muss» (BBl 1851 III 251). Aus den gleichen Überlegungen wurden Schutzbestimmungen zur Sicherstellung von Bundeseigentum aufgenommen (BBl 1851 III 252). Nichts spricht dagegen, den im Garantiesgesetz verankerten Schutzgedanken den heutigen politischen Gegebenheiten und Notwendigkeiten anzupassen.

Ferner hat der Bund Massnahmen zur Bekämpfung von Anschlägen gegen die Luftfahrt zu treffen und damit namentlich die Sicherheit an Bord schweizerischer Luftfahrzeuge zu gewährleisten (*Bst. e*). Angesichts seiner umfassenden Kompetenz (Art. 37^{ter} BV) kann es nicht zweifelhaft sein, dass er dazu befugt und verpflichtet ist.

Schliesslich wird die Intervention nach Artikel 16 BV erwähnt (*Bst. f*). Wie bereits dargelegt, ist es in erster Linie Sache jedes einzelnen Kantons, auf seinem Gebiet Ruhe und Ordnung sicherzustellen. Ist ein Kanton dieser Aufgabe nicht mehr gewachsen, so tritt der Bund in die Verpflichtung ein: Der Bund hat dann die bedrohte öffentliche Ordnung im Kanton aufrechtzuerhalten oder die gestörte öffentliche Ordnung wiederherzustellen. Die Mitkantone können freilich auch zur Hilfeleistung aufgefordert werden, doch hat diese vorübergehenden und dringlichen Charakter (Art. 16 Abs. 1 zweiter Satz BV). Wann die Voraussetzungen für eine Bundesintervention erfüllt sind, kann nicht ein für allemal gültig beantwortet werden; der Entscheid muss den politischen Bundesbehörden vorbehalten bleiben.

Nicht unerwähnt bleibe, dass bei einer Intervention nach Artikel 16 BV die gesamten Kosten vom betroffenen Kanton zu tragen sind, sofern die Bundesversammlung nichts Gegenteiliges beschliesst. Absatz 4 von Artikel 16 lässt darüber keine Zweifel offen. Die Bestimmungen der Gesetzesvorlage über die Finanzierung durch den Bund sind daher in einem solchen Fall nicht oder nur beschränkt anwendbar.

Absatz 2 grenzt den Polizeieinsatz gegen den Einsatz der Armee für den Ordnungsdienst ab.

Artikel 3

Absatz 1 sichert den Kantonen ein angemessenes Mitspracherecht: Der Bundesrat ist gehalten, vor allen wichtigeren Entscheidungen (Bestimmung der Kontingente, Erlass des Aufgebots, Beschluss über den Einsatz) die betroffenen Kantonsregierungen anzuhören.

Absatz 2 regelt den Einsatz unter der ausschliesslichen Verantwortung des Bundes. Dabei überträgt der Bundesrat das Kommando in der Regel einem Polizeioffizier des betroffenen Kantons, er kann aber auch einen bundeseigenen Polizeibeamten mit der Aufgabe betrauen. Anstelle eines kantonalen Polizeibeamten kann auch ein städtischer Polizeioffizier das Kommando übernehmen.

Absatz 3. Es kann sich als notwendig oder als zweckmässig erweisen, die Regierung eines Kantons mit der Erfüllung einer sicherheitspolizeilichen Bundesaufgabe zu beauftragen. In diesem Fall übernimmt die Kantonsregierung die Verantwortung für den Einsatz; sie soll daher auch den Kommandanten bezeichnen können.

Artikel 4

Absatz 1. Die Kosten der zusätzlich zur kantonalen Grundschulung nötigen Ausbildung sowie der besonderen Ausrüstung gehen voll zu Lasten des Bundes.

Verantwortlich für die Ausbildung und die gesamte Administration wird die Bundespolizei sein, die zu diesem Zweck personell verstärkt werden muss. Für die Ausbildung, die in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen erfolgen wird, sollen indessen auch kantonale Kader beigezogen werden. Als Ausbildungsstätte steht das Schweizerische Polizeiinstitut in Neuenburg im Vordergrund, an das der Bund schon bisher Beiträge geleistet hat. Die Trägerschaft des Instituts wird aber im Hinblick auf die verstärkte finanzielle Verpflichtung des Bundes zu überprüfen sein. Die vorliegende Bestimmung bildet die Rechtsgrundlage für entsprechende Beteiligungen des Bundes.

Die Ausrüstung muss den besonderen Aufgaben angepasst werden. Soweit möglich wird auf vorhandenes Armee- und Zivilschutzmaterial gegriffen, um die Umtriebe und Kosten für Beschaffung, Lagerhaltung und Ersatz möglichst tiefzuhalten. Die persönliche Ausrüstung kann der Polizeibeamte auch in seinem Stammkanton benützen. Es wird zu prüfen sein, inwieweit das schwere Material den Kantonen zur Verfügung gestellt werden kann, wenn der Bund es nicht selber benötigt.

Absatz 2. Die kantonalen Polizeibeamten beziehen während ihres Bundesdienstes (Ausbildung und Einsatz) den gleichen Lohn und die gleichen Lohnzulagen, die sie im Stammkanton erhalten. Der Bund ersetzt den Kantonen diese Personalkosten.

Absatz 3. Wie schon unter Ziffer 213 angedeutet, kann es sich nicht darum handeln, dass der Bund die Personalkosten auch dann ersetzt, wenn ordentliche Polizeiaufgaben erfüllt werden, d. h. Aufgaben, deren Erfüllung den Kantonen aufgrund ihrer originären Polizeihöhe obliegt. Nur wo die Beanspruchung der kantonalen Polizei im Interesse des Bundes eine Häufigkeit oder Intensität erreicht, die den normalen Rahmen offensichtlich sprengt, soll eine Ausnahme gemacht werden. Für solche Ausnahmefälle sieht Absatz 3 die Möglichkeit einer angemessenen Entschädigung vor. So hat der Bund den Flughafenkantone Genf und Zürich seit 1971 auf Zusehen hin Beiträge an allgemeine Massnahmen zur Sicherung gegen Anschläge am Boden geleistet (z. B. an die Kosten einer Flughafenwache).

Absatz 4. Artikel 16 Absatz 4 BV lässt keine Zweifel darüber offen, dass die Kosten einer Bundesintervention vom «mahnden» oder «die Intervention veranlassenden» Kanton zu tragen sind, es sei denn, die Bundesversammlung be-

schliesse etwas anderes. Es versteht sich von selbst, dass der Gesetzgeber diesen Entscheid des Verfassungsgebers zu respektieren hat, also keine gegenteilige Regelung einführen kann. An sich ist es daher überflüssig, im Gesetz etwas darüber zu sagen. Gründe der politischen Zweckmässigkeit lassen es aber als angezeigt erscheinen, gleichwohl eine entsprechende Bestimmung aufzunehmen.

Absatz 5 schafft die Möglichkeit, den Kantonen – in Anlehnung an die IMP-Regelung – ein pro Mann und Tag berechnetes Wartegeld auszurichten. Dieses Wartegeld, das der Bundesrat festzusetzen hätte, ist als Pauschalentschädigung für Mehrkosten gedacht, die den Kantonen daraus entstehen können, dass sie dem Bund Polizeibeamte zur Verfügung stellen und darum ihre eigenen Mannschaftsbestände allenfalls erhöhen müssen.

Absatz 6. Im Vordergrund steht die Erhebung von Gebühren für besondere Massnahmen im Hinblick auf die Gewährleistung der Sicherheit an Bord von Luftfahrzeugen (z. B. Durchsuchungen). Rechtsgrundlage dafür bildet das Luftfahrtgesetz vom 21. Dezember 1948 (SR 748.0), nicht das hier vorgelegte Gesetz. Hier soll aber an die Möglichkeit der Gebührenerhebung erinnert werden.

Artikel 5

Absatz 1. Unter Bundesrecht ist das Bundesrecht im weiten Sinn zu verstehen, nicht etwa bloss das Strafrecht und das Strafprozessrecht. Sinngemäss gilt auch das Beamtenrecht, namentlich die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit.

Absatz 2. Die Disziplinarbefugnisse müssen unbedingt und ungeteilt der Wahlbehörde vorbehalten bleiben.

Artikel 6

Absatz 1. Die vorgeschlagene Lösung entspricht der seinerzeitigen IMP-Regelung: Der Bund trägt die Kosten aus Unfall oder Krankheit nur, soweit sie nicht durch eine Versicherung gedeckt sind. Sollte sich für besonders gefährliche Einsätze eine Spezialversicherung aufdrängen, so würde der Bund im eigenen Interesse nicht zögern, eine solche abzuschliessen.

Absatz 2. Das Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes ist sowohl im zivilrechtlichen wie im strafrechtlichen Bereich anwendbar. Dass eine Strafverfolgung nur nach Anhören der Regierung des betroffenen Kantons eingeleitet würde, versteht sich von selbst.

Artikel 7

Absatz 1. Im Gesetz sollen nur die Grundzüge verankert werden, wogegen die Einzelheiten, in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen, auf der Verordnungsstufe zu regeln sind.

Absatz 2 unterstreicht im ersten Satz die Bedeutung einer ständigen Zusammenarbeit zwischen Bundesrat und Kantonsregierungen. Im zweiten Satz werden die Kantonsregierungen ermächtigt, die im kantonalen Bereich nötigen Vorschriften zu erlassen. Die Durchführung des Gesetzes wäre nicht sichergestellt, wenn auf

die kantonalen Zuständigkeiten (Parlament, Referendum) uneingeschränkt Rücksicht genommen werden müsste; es darf an das Schicksal des IMP-Konkordates erinnert werden.

Abgesehen davon, dass allgemein angenommen wird, bundesrechtliche Eingriffe in das kantonale Staatsrecht seien zulässig, soweit die Verwirklichung des materiellen eidgenössischen Rechts sie gebietet, ist den Kantonen im übertragenen Wirkungsbereich keine Organisationsautonomie garantiert. Zieht der Bund in einem solchen Bereich die Kantone zur Mitwirkung bei, so darf er auch die Organisation der mit Bundesaufgaben betrauten Behörden mitbestimmen. Im übrigen gibt diese Bestimmung den Kantonsregierungen die Möglichkeit, auf die kommunalen Polizeikräfte zu greifen, und zwar auch dort, wo das kantonale Recht es (noch) nicht gestattet.

Absatz 3 bedarf keiner Erläuterung.

Artikel 8

Bedarf keiner Erläuterungen.

23 Verordnung

Nach Artikel 7 Absatz 1 des Gesetzesentwurfes regelt der Bundesrat die Einzelheiten. Vorgesehen sind eine Verordnung des Bundesrates sowie Ausführungsbestimmungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements. Folgende Probleme werden behandelt:

– *Organisation des Bundeskontingents*

Es soll berücksichtigt werden, dass sich die Organisation den jeweiligen Aufgaben anzupassen hat. 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.

– *Kontingente*

Die Kantone werden verpflichtet, im Verhältnis zu ihren Polizeibeständen Kontingente zu stellen, die zahlenmässig nach Absprache mit den Kantonen vom Bund festgelegt werden.

– *Anforderungen*

Es werden die Bedingungen festgelegt, welche für eine Einteilung in die Bundesgruppe massgebend sind.

– *Aufgebot*

Zu regeln sind die verschiedenen Arten des Aufgebots unter Benützung kantonalen Alarmsysteme. Die Kantone sind dafür verantwortlich, dass die verlangten Kontingente jederzeit einsatzbereit sind.

– *Ausbildung*

Je nach Art der Aufgabe wird eine besondere Ausbildung betrieben, wobei die Dauer und das Programm festzulegen sind. Jedes Jahr soll ein Wiederholungs-

kurs stattfinden. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Polizeibeamten ihre Grundausbildung nach wie vor in den kantonalen Polizeirekrutenschulen erhalten.

– *Ausrüstung*

Die persönliche Ausrüstung und die Korpsausrüstung sind im einzelnen festzulegen, wobei die Korpsausrüstung von den Kantonen unter bestimmten Bedingungen benützt werden kann.

– *Unterkunft*

Die Mannschaften sollen in armee-eigenen Einrichtungen untergebracht werden.

– *Finanzfragen*

Vor allem ist die Höhe des Wartegeldes zu bestimmen. Die Ausbildungs- und Ausrüstungskosten werden mit Ausnahme des Bereichs Luftfahrt jeweils im Voranschlag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements angeführt werden.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

31 Finanzielle Auswirkungen

Die dem Bund aus dem Vollzug des Bundesgesetzes entstehenden Hauptausgaben konnten im Finanzplan vom 9. Februar 1977 nicht mehr berücksichtigt werden. Sie sollen indessen durch Einsparungen in andern Bereichen ausgeglichen werden, so dass gesamthaft keine zusätzliche Belastung eintritt. Zudem ist zu berücksichtigen, dass eine weitgehende und echte Steuerung durch den Bundesrat und die Räte über die jährlichen Voranschlagskredite möglich ist.

Die Schaffung der neuen Polizeitruppe liegt im Interesse des Bundes. Somit hätte an sich der Bund grundsätzlich für die gesamten Kosten aufzukommen. Andererseits profitieren auch die Kantone davon, können sie doch ihre Spezialisten auf Kosten des Bundes ausbilden und auf zusätzliche Mittel zur Meisterung besonderer Aufgaben greifen. Deshalb sollte der Grundsatz der Gemeinschaftslösung auch in der Kostentragung zum Ausdruck kommen. Die Kantone kommen für die Rekrutierung und eigentliche Polizeiausbildung auf. Ausserdem haben sie nach wie vor die Kosten für die ordentlichen Schutzaufgaben im Rahmen ihrer Polizeihohheit zu übernehmen. Der Bund soll die zentrale Ausbildung sowie Material und Ausrüstung finanzieren. Vorgesehen ist auch, dass der Bund ein pro Mann und Tag berechnetes Wartegeld ausrichten kann. Der Bundesrat setzt die Höhe des Wartegeldes fest.

Die nachstehenden Ausführungen berücksichtigen die Verhältnisse im Bereich der Luftfahrt nicht. Die Aufwendungen des Bundes haben in den letzten Jahren stark zugenommen und betragen im Jahre 1976 21,6 Millionen Franken. Der weitere Verlauf wird entscheidend beeinflusst durch die Verkehrsentwicklung, die Bedrohungslage und die noch mit den betroffenen Kantonen für eine endgültige Regelung auszuhandelnde Kostenteilung.

Ein vorläufig ausgearbeitetes finanzielles Rahmenprogramm sieht u.a. für den Bund folgende Aufwendungen vor, wobei es nicht Anspruch auf Vollständigkeit erheben kann:

311 **Ausbildungskosten**

Vorbemerkung

Die vorliegende Berechnung erfolgt auf der Basis von 300 Mann. Noch nicht berücksichtigt ist die Ausbildung für Spezialisten (Helikopterpiloten, Führer von Spezialfahrzeugen usw.).

311.1 Jährliche Kosten

- <i>Wiederholungskurs</i>	Fr.
Dauer: zwei Wochen	
Teilnehmer: 300 Mann	
Durchschnittlicher Lohn: 4000 Franken monatlich.....	600 000
Übrige Kosten (Sold, Verpflegung, Diverses).....	<u>110 000</u>
	710 000
- <i>Kadervorkurs</i>	
Dauer: eine Woche	
Teilnehmer: 30 Mann	
Durchschnittlicher Lohn: 4500 Franken monatlich.....	34 000
Übrige Kosten (Sold, Verpflegung, Diverses).....	<u>10 000</u>
	44 000
- Eventuell Wartegeld für 200 Mann	
Pro Mann und Tag 10 Fr.	<u>730 000</u>
<i>Total jährliche Kosten</i>	<u>1 484 000</u>

311.2 Alle drei bis fünf Jahre wiederkehrende Kosten

- <i>Kaderausbildung</i>	
Dauer: drei Wochen	
Teilnehmer: 30 Mann	
Durchschnittlicher Lohn: 4500 Franken monatlich.....	95 000
Übrige Kosten (Sold, Verpflegung, Auslandsaufenthalte, Diverses)	<u>25 000</u>
<i>Total Kaderausbildung</i>	<u>120 000</u>

- <i>Spezialausbildung</i>	
Dauer: vier Wochen	Fr.
Teilnehmer: 300 Mann	
Durchschnittlicher Lohn: 4000 Franken monatlich	1 200 000
Übrige Kosten (Sold, Verpflegung, Diverses)	210 000
<i>Total Spezialausbildung</i>	<u>1 410 000</u>
Kaderausbildung	120 000
Spezialausbildung	1 410 000
<i>Total alle drei bis fünf Jahre wiederkehrende Kosten</i>	<u>1 530 000</u>

312 Sachauslagen

Vorbemerkung

Die Kosten für Material, das von der Armee und vom Zivilschutz bezogen werden kann, werden hier nicht in Rechnung gestellt. Ebenfalls nicht berücksichtigt werden die Kosten für die Benützung militärischer Anlagen und Einrichtungen für die Ausbildung. Bei der persönlichen Ausrüstung und der Korpsausrüstung werden nur die wesentlichsten Ausrüstungsgegenstände erwähnt. Die Anschaffung von weiterem Material im Laufe der Zeit ist möglich, kann aber heute noch nicht abgeschätzt werden.

312.1 Beschaffungskosten

- <i>Persönliche Ausrüstung</i>	Fr.
Pro Mann 1 Maschinenpistole HK 5 (zu 700 Fr.)	210 000
- <i>Korpsausrüstung</i>	
- 14 gepanzerte Radfahrzeuge (zu 500 000 Fr.)	7 000 000
- 30 Präzisionsschützengewehre HK 33, Kal. 5,56 (zu 1300 Fr.)	39 000
<i>Total Beschaffungskosten</i>	<u>7 249 000</u>

312.2 Jährliche Auslagen

- Munition für HK 5:	
Pro Mann jährlich 1500 Schuss (zu -.50 Fr.)	225 000
- Munition für HK 33:	
Pro Mann jährlich 1500 Schuss (zu -.50 Fr.)	23 000
- Munition Police 9 mm:	
Pro Mann jährlich 2000 Schuss (zu -.36 Fr.)	216 000
<i>Total jährliche Auslagen</i>	<u>464 000</u>

313 **Armeematerial**

Das notwendige Armeematerial wird, soweit die Kriegsbereitschaft der Armee nicht beeinträchtigt wird, vom Eidgenössischen Militärdepartement gebührenfrei abgegeben. Der Ersatz von verlorenem oder unbrauchbar gewordenem Material hat jedoch zu Lasten der Gesamtrechnung zu erfolgen und ist im Voranschlag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes zu berücksichtigen. Ausrüstung, welche angeschafft werden muss, wird über die Einkaufsstellen des Eidgenössischen Militärdepartementes beschafft.

Notwendig ist vor allem die Zurverfügungstellung folgender Ausrüstung:

- Helikopter;
(Auf lange Sicht wird es notwendig sein, eigene Polizeihelikopter anzuschaffen.)
- Transportfahrzeuge und PW;
- Übermittlungsmaterial;
- Pro Mann eine Armeepistole mit Munitio;n;
- verschiedene Gegenstände der persönlichen Ausrüstung.

314 **Kosten nach Artikel 4 Absatz 3 des Gesetzesentwurfs für 1978**

Die Aufwendungen des Bundes nach Artikel 4 Absatz 3 des Gesetzesentwurfs können für die bevorstehenden Jahre auf je etwa 3,5 Millionen Franken geschätzt werden (Kosten für die Sicherheit im Luftverkehr nicht eingeschlossen).

315 **Übrige Kosten**

Die Kosten für Einsätze nach Artikel 4 Absatz 2 des Gesetzesentwurfs sowie Verbindlichkeiten aus der Haftung nach eidgenössischem Verantwortlichkeitsgesetz sind nicht im voraus abzuschätzen.

Die voraussichtlichen Aufwendungen werden im jeweiligen Voranschlag berücksichtigt.

32 **Personelle Auswirkungen**

Nach Artikel 7 Absatz 2 des Gesetzesentwurfs obliegt der Vollzug der Bundesanwaltschaft. Um diese neue Aufgabe erfüllen zu können, muss diese Amtsstelle personell verstärkt werden. Vorgesehen ist ein der Bundespolizei angegliederter Stab, der fähig ist, die Ausbildung und in vom Bundesrat bestimmten Fällen den Einsatz zu leiten sowie Planungsstudien durchzuführen. Es sind mindestens fünf neue Stellen erforderlich, nämlich:

- 1 Ausbildungschef, der auch einen Einsatz leiten kann
(bereits ausgebildeter Polizeikommandant oder Polizeioffizier);

2 Gehilfen des Ausbildungschefs (Polizeioffiziere);
1 Chef der Administration;
1 Sekretärin.

Die Kosten belaufen sich auf rund 350 000–370 000 Franken.

In Berücksichtigung des Personalstopps werden die fünf benötigten Etatstellen verwaltungsintern beschafft.

33 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Es ist damit zu rechnen, dass die Polizeikorps wegen der Abkommandierung von Personal an die Bundestruppe ihre Bestände erhöhen müssen. Es kann jedoch dem Bund nicht zugemutet werden, die daraus entstehenden Kosten mitzutragen. Ein gewisser Ausgleich bietet das Wartegeld, das ausgerichtet werden kann.

4 Verfassungsmässigkeit

Zur Verfassungsmässigkeit der Vorlage haben wir uns unter den Ziffern 21 und 22 (Ingress) ausführlich geäussert.

Bundesgesetz

über die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben des Bundes

Entwurf

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf die Zuständigkeit des Bundes im sicherheitspolizeilichen Bereich,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 20. Juni 1977¹⁾,
beschliesst:

Art. 1 Grundsatz

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

Art. 2 Aufgaben

- ¹ 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 Aufenthalten in der Schweiz;
 - c. der Schutz eidgenössischer Magistraten und Parlamentarier;
 - d. der Schutz der Bundeshäuser und anderer wichtiger Einrichtungen des Bundes;
 - e. die Bekämpfung von Anschlägen gegen die Luftfahrt;
 - f. die Sicherstellung der öffentlichen Ordnung nach Artikel 16 der Bundesverfassung.

² Der Einsatz der Armee für den Ordnungsdienst bleibt vorbehalten.

Art. 3 Aufgebot und Einsatz

¹ Der Bundesrat bestimmt die erforderlichen Kontingente, erlässt das Aufgebot und verfügt den Einsatz. Er hört dazu die Kantonsregierungen an.

¹⁾ BBl 1977 II 1279

² Der Bundesrat bezeichnet den 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.

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 Polizeihohheit wird nicht entschädigt. Kantonen, die in besonderem Mass solche Aufgaben zu erfüllen haben, kann der Bund einen angemessenen Beitrag ausrichten.

⁴ Die Kosten einer Intervention im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe f sind vom betroffenen Kanton zu tragen, sofern die Bundesversammlung nichts anderes beschliesst (Art. 16 Abs. 4 BV).

⁵ 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.

⁶ Die Erhebung von Gebühren aufgrund besonderer Erlasse bleibt vorbehalten.

Art. 5 Dienstrecht

¹ Während der Ausbildung und im Einsatz unterstehen die kantonalen Polizeibeamten Bundesrecht.

² Disziplinarisch unterstehen sie dem kantonalen Recht.

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 vom 14. März 1958¹⁾ ist anwendbar.

¹⁾ SR 170.32

Art. 7 Vollzug

¹ Der Bundesrat regelt die Einzelheiten. Er hört dazu die Kantonsregierungen an.

² Er arbeitet mit den Kantonsregierungen zusammen. Diese erlassen im kantonalen Bereich die nötigen Vorschriften.

³ Der Vollzug obliegt innerhalb des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements der Bundesanwaltschaft.

Art. 8 Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Botschaft zum Bundesgesetz über die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben des Bundes vom 20. Juni 1977

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1977
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	34
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	77.047
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.08.1977
Date	
Data	
Seite	1279-1302
Page	
Pagina	
Ref. No	10 047 127

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.