

Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie = Revue suisse de criminologie = Rivista svizzera di criminologia = Swiss Journal of Criminology

Band: 3 (2004)

Heft: 2

Artikel: Die Aufgabenverteilung zwischen verschiedenen Polizeidiensten in der Schweiz : Reform des Föderalismus?

Autor: Gamma, Marco

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1050810>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 15.10.2024

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

Marco Gamma¹

Die Aufgabenverteilung zwischen verschiedenen Polizeidiensten in der Schweiz – Reform des Föderalismus?

Zusammenfassung

Die Entwicklung der Polizei in der Schweiz zeigt einen Trend zur Regionalisierung und Zentralisierung. Der Autor dieses Beitrages vertritt dabei die Ansicht, dass man sich am Leitsatz «so dezentral wie zweckmässig und so zentral wie nötig» orientieren soll. Dabei stellt sich die Frage, wann dezentrale Aufgabenwahrnehmung zweckmässig und wann die zentrale Erfüllung nötig ist. Mittelfristig stehen für den Autor die Verbesserung der Koordination und die technische Harmonisierung im Vordergrund, längerfristig eine Gebietsreform und eine Zentralisierung der Polizeigesetzgebung.

Résumé

Le développement de la police en Suisse tend vers la régionalisation et la centralisation. L'auteur de cette contribution est de l'avis qu'il faut procéder selon le concept «aussi décentralisé que raisonnable et aussi centralisé que nécessaire». Se pose ainsi la question de savoir quand une organisation décentralisée est raisonnable et quand l'action centralisée est nécessaire. A moyen terme l'auteur voit au premier plan l'amélioration de la coordination et l'harmonisation technique, à long terme une réforme territoriale et la centralisation de la législation policière.

Summary

The development of the police in Switzerland shows a trend towards regionalization and centralization. The author of the following contribution takes the view that one should proceed according to the concept «as decentralized as reasonable and as centralized as necessary». However the question arises when a decentralized organization is reasonable and when a centralized action is necessary. On a middle term level the author pleads for an improved coordination and technical harmonization, on a long term level for a territorial reform and a centralization of police legislation.

1. Zentralisierung und Regionalisierung

In der Schweiz gibt es 121 Kantons-, Stadt- und Gemeindepolizeikorps. Darüber hinaus erfüllen weitere Träger polizeiliche Funktionen wie das Bundesamt für Polizei (fedpol)², die Armee³, Sonderpolizeibehörden wie die Bahnpolizei⁴, das Grenzwachtkorps⁵ und private Sicherheitsdienste. Die wesentliche Polizeihöhe liegt traditionell bei den Kantonen.

In den letzten Jahren ist Bewegung ins System der inneren Sicherheit gekommen. Diverse Kantone sowie der Bund haben die Polizeistrukturen und -kompetenzen in ihren Zuständigkeiten beleuchtet und teilweise umfassend reformiert.⁶ Des Weiteren haben die Projekte *USIS* und *Polizei XXI* das Sicherheitssystem grundlegend überprüft und Kernprobleme aufgedeckt. Auch konkrete polizeiliche Opera-

- 1 Der Autor ist Fachreferent für Interpol und Europol bei fedpol. Er vertritt im Artikel seine persönliche Meinung.
- 2 Gemäss Art. 185 Abs. 2 BV trifft der Bund Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit. Fedpol erfüllt sicherheits-, kriminal- und präventiv-polizeiliche Funktionen: Der Bundessicherheitsdienst ist zuständig für den Schutz von Behörden, Gebäuden und Informationen in Bundesverantwortung sowie von Personen und Gebäuden, für welche völkerrechtliche Schutzpflichten bestehen. Die Bundeskriminalpolizei führt Ermittlungen und Vorermittlungen in jenen Bereichen, die der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen. Für den kriminalnachrichtendienstlichen und präventiv-polizeilichen Bereich ist der Dienst für Analyse und Prävention zuständig. Darüber hinaus erfüllt fedpol spezialgesetzliche Aufgaben; vgl. beispielsweise die Verordnung über den Sonderstab Geiselnahme und Erpressung (SR 172.213.80).
- 3 Gemäss Art. 58 Abs. 2 BV unterstützt die Armee die zivilen Behörden bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung ausserordentlicher Lagen.
- 4 Die bisherige gesetzliche Grundlage, das Bahnpolizeigesetz (SR 742.147.1), genügt den heutigen Anforderung nicht mehr. Der Bund wird demnächst einen Erlass vorlegen, der den Transport-Unternehmen erlauben soll, eine Transportpolizei mit entsprechenden Kompetenzen zu errichten.
- 5 Das Grenzwachtkorps (GWK) erfüllt heute 70% verkehrs- bzw. sicherheits-polizeiliche und 30% fiskalische Aufgaben; vgl. dazu die verkehrspolizeilichen Kompetenzen gemäss Art. 136 der Verkehrszulassungsverordnung (SR 741.51).
- 6 Vgl. für den Bund das *Projekt Strukturen im Polizeibereich (Strupol)*, das die Polizeistrukturen umfassend reorganisierte: Fedpol wurde zu einem eigentlichen Polizeiamt umgestaltet. Alle gerichtspolizeilichen Vorermittlungs- und Ermittlungsverfahren wurden der Bundeskriminalpolizei zugeführt. Polizeifremde Bereiche wie die internationale Rechtshilfe oder das Strafregister wurden ins Bundesamt für Justiz übersiedelt. Die Bundesanwaltschaft und der zivile Nachrichtendienst (damals Bundespolizei, heute Dienst für Analyse und Prävention) wurden organisatorisch entflochten. Letzterer wurde in fedpol integriert.

tionen wie beim G8-Treffen in Evian⁷ oder im Rahmen der landesweiten Operation *Genesis* gegen Kinderpornografie⁸, haben Optimierungsbedarf aufgezeigt. Darüber hinaus hat der vermehrte Einsatz der Armee⁹ und privater Sicherheitsdienste zur Gewährleistung der inneren Sicherheit die Aufgabenzuordnung beeinflusst.

Die laufende Entwicklung zeigt einen Trend zur Regionalisierung und Zentralisierung in Bezug auf die gesetzlichen Grundlagen, die Zuständigkeiten und die Organisation der Polizei:

- Auf lokaler Ebene werden verschiedene städtische Polizeikorps ganz oder teilweise in die Kantonspolizei integriert. Die kommunalen Polizeiposten werden durch Einheitspolizeien mit mobilen und flexiblen Einsatzpolizeikräften ersetzt.¹⁰
- Die Kantonspolizeien ihrerseits haben gewisse Kompetenzen an regionale oder nationale Instanzen abgetreten. Hervorzuheben sind die neuen Ermittlungskompetenzen der Bundeskriminalpolizei (BKP). Diese ist seit 2002 obligatorisch zuständig für Ermittlungen gegen kriminelle Vereinigungen (Organisierte Kriminalität und Terrorismus), Geldwäscherei sowie Kor-

ruption und subsidiär zuständig im Bereich der Wirtschaftskriminalität.¹¹ De lege ferenda stehen weitere Kompetenzen zur Diskussion, z.B. im Bereich des Menschen-smuggels¹² oder der Internet-Kriminalität¹³. Gleichzeitig koordiniert die BKP die Ermittlungen und polizeilichen Operationen in jenen Bereichen, die in der kantonalen Zuständigkeit verblieben sind und mehrere Kantone betreffen. Ausserdem unterhält sie künftig Zweigstellen in Lausanne, Zürich und Lugano, die als Brückenschlag zwischen Bund und Kantonen dienen sollen.

- Interkantonal arbeiten die Kantone seit einigen Jahren mittels regionalen Polizeikonkordaten zusammen.¹⁴ Nach den Erfahrungen des G-8 Einsatzes in Evian wurden Ende 2003 Kooperationsgremien errichtet, die künftig interkantonale Einsätze der Kriminal-, Sicherheits- und Verkehrspolizei koordinieren sollen. Die so genannte Gruppe *Operationen* soll für planbare und ausserordentliche Grossereignisse eingesetzt werden. Auch eine politische Einbindung der verantwortlichen Kantonsbehörden ist vorgesehen. Zu diesem Zweck hat die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) Ende 2003 die Arbeitsgruppe GIP (Gesamtschweizerische interkantonale Polizeizusammenarbeit bei besonderen Ereignissen) geschaffen.
- Der Polizeiberuf ist seit 2003 eidgenössisch anerkannt. Im bildungspolitischen Gesamtkonzept sind vier regionale Ausbildungszentren geplant. Die Ausbildung soll künftig nach einer einheitlichen Doktrin erfolgen.¹⁵ Die Position des Schweizerischen Polizeiinstituts in Neuenburg soll gestärkt werden.
- Die meisten polizeilichen Informationssysteme sind noch nicht zentralisiert. Neu geschaffen wurde indes ein Gremium für Planung, Projektauf- und Standardisierung in der Informationsverwaltung, das die Informationsbearbeitung der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden harmonisieren soll. Im Aufbau befinden sich eine nationale Kriminalstatistik¹⁶ sowie ein nationaler Polizeiindex. Letzterer soll den beteiligten Behörden den Nachweis erlauben, ob eine Person in einem Informationssystem verzeichnet ist.

7 Das G8 Treffen in Evian (F) im Juni 2003 war der grösste bisherige Polizeieinsatz in der Schweiz. Dabei standen rund 11 000 Sicherheitskräfte im Einsatz, darunter auch rund 1000 Deutsche Polizisten.

8 Im Rahmen der Operation Genesis gegen Kinderpornografie wurden landesweit 1006 Personen überprüft, 1058 Hausdurchsuchungen vorgenommen, 1358 Computer beschlagnahmt sowie 24 389 Datenträger und 6200 Videos sichergestellt.

9 Am 6.11.2002 entschied der Bundesrat, die Armee im Rahmen des Grenz-, Konferenz- und Objektschutzes verstärkt und dauernd zur Unterstützung der Polizei einzusetzen. In der Praxis wurde der Armeeeinsatz zugunsten der Polizei in den letzten Jahren massiv ausgeweitet: Während im Jahr 2000 noch knapp 60 000 Dienstage geleistet wurden, stieg diese Zahl 2003 auf rund 365 000 Dienstage.

10 Vgl. beispielsweise das Projekt Horizont 2004 im Kanton Aargau. Im Rahmen des Projekts sollen die bestehenden 46 Polizeiposten auf 18 reduziert und durch mobile Einsatzpolizeikräfte ersetzt werden.

11 Vgl. dazu Art. 340bis StGB. Auch die vorbestehenden Ermittlungskompetenzen wurden erweitert; vgl. Art. 340 Ziff. 2 StGB (Genozid).

12 Vgl. dazu die parlamentarischen Beratungen zum Entwurf des BG über Ausländerinnen und Ausländer (AuG), Art. 111 Entwurf AuG.

13 Vgl. dazu die parlamentarische Initiative Aeppli, Amtl. Bull. NR, 11.12.2003, 02.452.

14 Mit Ausnahme von Zürich und Tessin sind sämtliche kantonalen Polizeikorps einem der vier Polizeikonkordate angeschlossen; vgl. dazu die Konkordate über die polizeiliche Zusammenarbeit in der Zentralschweiz (SR 133.7), in der Ostschweiz (SR 133.6), in der Nordwestschweiz (Systematische Sammlung BS 510.300), in der Westschweiz (Systematische Sammlung FR 559.3). Die Zusammenarbeit der einzelnen Konkordate reicht unterschiedlich weit und umfasst im weitreichenden Fall des Ostschweizer Konkordats auch die Kooperation bei der Materialbeschaffung oder bei Medienauftritten.

15 Vgl. zum Ganzen Karin Keller-Sutter, in: *Police*, 1/04, Seite 6 f.

16 Seit 1982 besteht in der Schweiz eine polizeiliche Kriminalstatistik. Dabei handelt es sich indes nicht um eine Gesamtstatistik, sondern nur um einen Ausschnitt aus der polizeilich verfolgten Kriminalität. Ausserdem erfolgt die Erfassung nicht in allen Kantonen gleich.

- Gesamtschweizerisch einheitlich geregelt werden neuerdings gewisse polizeiliche Eingriffsbefugnisse wie die verdeckte Ermittlung¹⁷ oder die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs¹⁸. Zwei umfassende Bundesgesetze für das Polizeiwesen befinden sich in Erarbeitung.¹⁹ Die Botschaft für eine schweizerische Strafprozessordnung soll bis Ende des laufenden Jahres ausgearbeitet sein. Sie wird nach Inkrafttreten die hauptsächliche Rechtsgrundlage sämtlicher Schweizer Gerichtspolizeibehörden sein.
- Diskutiert wird auf Bundesebene die Zusammenlegung der Sicherheitsaufgaben in einem Eidgenössischen Sicherheitsdepartement²⁰ sowie die Schaffung einer Bundes sicherheitspolizei.

2. Beurteilung und Ausblick

Einzelne der ambitionierten Polizeiprojekte sind inzwischen beendet (z.B. *USIS, Polizei XXI*), stehen teilweise in der Kritik (z.B. Einheitspolizei in gewissen Kantonen) oder kommen nur zögerlich voran (z.B. Informatikprojekte). Das ist bedauerlich, denn der eingeschlagene Weg der Regionalisierung und Zentralisierung zielt in die richtige Richtung. Er ist konsequent weiterzuverfolgen. Dabei gilt es, sich an dem in *USIS II* formulierten Leitsatz zu orientieren: «Das System der inneren Sicherheit [...] ist bezüglich Aufgabenwahrnehmung so dezentral wie zweckmässig und so zentral wie nötig auszugestalten (Subsidiarität).»²¹ Wann aber ist die dezentrale Aufgabenwahrnehmung zweckmässig bzw. wann ist die zentrale Erfüllung nötig?

Es ist sachgerecht, die Bekämpfung der organisierten Kriminalität (OK) und des Terrorismus zentralisiert durch die BKP wahrzunehmen. Ermittlungen gegen kriminelle Vereinigungen sind komplex und entsprechend personal- und kostenintensiv. Ermittlungserfolge stellen sich mitunter erst nach einigen Jahren ein, zuweilen nicht unmittelbar in der Schweiz, weil sich die Drahtzieher im Ausland aufhalten. Die BKP unterhält einen direkten Kontakt zu andern Staaten und internationalen Polizeiorganisationen und sie verfügt über die notwendige Spezialisierung.

Die dezentrale Aufgabenwahrnehmung ist dort zweckmässig, wo der Schutz der inneren Sicherheit am effizientesten und wirksamsten durch eine bürgernahe Polizei wahrgenommen

werden kann. Das betrifft im Besonderen die Abwehr von Gefahren der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie die Bekämpfung der Alltagskriminalität. Die bürgernahe Polizei kennt die örtlichen Verhältnisse und verfügt über die erforderliche Nähe zum Geschehen, was eine rasche und wirksame Gefahrenabwehr ermöglicht und regionale Unterschiede berücksichtigt. Gefahren werden so durch jene Organe beseitigt, bei denen sie zunächst sichtbar werden. Eine bürgernahe Polizei fördert zudem das Ansehen und die Akzeptanz der Polizei in der Bevölkerung und steigert das subjektive Sicherheitsgefühl in der Gesellschaft. Die letztgenannten Aspekte sind für den Einzelnen wichtiger als statistische Aufklärungsraten. Auch die Strafverfolgung sollte weiterhin überwiegend dezentral erfolgen. Aufwändige Verfahren der Wirtschaftskriminalität und ähnlicher Bereiche betreffen mitunter ganze Regionen. Sie lösen eine Betroffenheit der Bevölkerung aus. Entsprechend sollte die juristische Aufarbeitung auch vor Ort erfolgen. Folgerichtig ist eine weitreichende Aufgaben- und Kompetenzverlagerung zum Bund abzulehnen und die dezentrale Polizeihöhe ist zu erhalten. Damit bleibt auch die vertikale Gewaltentrennung zwischen Bund und Kantonen, die dem schweizerischen Bundesstaat immanent ist, erhalten. Es besteht ein System der *checks and balances*, das sich positiv auf die gegenseitige Kontrolle und den Machtausgleich auswirkt.

Das *community-policing* Konzept sagt allerdings wenig darüber aus, auf welcher Ebene die Polizei zu organisieren ist bzw. deren Rechte und Pflichten auszugestalten sind. Auch ein städtischer Kantonspolizist ist vor Ort präsent, mit den örtlichen Verhältnissen vertraut und agiert flexibel, wenn der personelle Bestand, die interne Organisation und das Einsatzdispositiv die entsprechenden Voraussetzungen schaffen. Vor diesem Hintergrund sind die Bestrebungen hin zur Einheitspolizei zu begrüssen. Die parallele Existenz zweier eigenständi-

17 Vgl. das BG über die verdeckte Ermittlung vom 20.6.2003.

18 Vgl. das BG betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vom 6.10.2000 (SR 780.1).

19 Dabei handelt es sich zum einen um ein BG über die polizeiliche Datenbearbeitung. Die Vernehmlassung soll im Jahr 2004 abgeschlossen sein. Zum andern erarbeitet der Bund gegenwärtig ein Bundespolizeigesetz, das die polizeiliche Tätigkeit des Bundes zusammenfassen und bestehende Lücken schliessen soll.

20 Vgl. dazu: Interpellation Lang, Amtl. Bull. NR, 04.3007.

21 Vgl. *USIS II* vom 12.9.2001, Seite 26.

ger Polizeibehörden am gleichen Ort mit gleichen Aufgaben und Befugnissen schafft eine unnötige Doppelspurigkeit. Die verlorenen Ressourcen fehlen der Polizei in den Gemeinden, den Quartieren der Städte und auf der Strasse.

Zwischen der lokalen, bürgernahen Polizei und der nationalen Zentralbehörde steht in der Schweiz im Besonderen das Verhältnis der kantonalen Polizeibehörden untereinander bzw. zwischen Bund und Kantonen zur Diskussion. Dabei stellt sich grundsätzlich die Frage, ob im Rahmen der bestehenden Kompetenzen und Strukturen gezielte Massnahmen die Polizeitätigkeit optimieren können oder ob eine umfassende strukturelle oder kompetenzmässige Reform anzustreben und allenfalls eine Bundessicherheitspolizei zu schaffen ist. Brauchen wir eine neue Polizeikonzeption in der Schweiz, allenfalls eine Reform des Föderalismus?

Diverse Analysen zeigen die Schwächen des gegenwärtigen föderalistischen Polizeisystems: Beides, Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, erfordern ein konzertiertes Zusammenwirken der beteiligten Akteure. Je mehr Akteure eine Aufgabe wahrnehmen, umso komplexer und aufwändiger wird der Koordinationsaufwand. Bei einer grossen Anzahl von Akteuren erreicht der Koordinationsaufwand ein Mass, das sich negativ auf die Aufgabenwahrnehmung auswirken kann und jedenfalls nicht mehr effizient ist. Das zeigt sich besonders ausgeprägt bei der Entscheidfindung, obwohl gerade diese bei der Polizei oft unter Zeitdruck erfolgt. Eine Vielzahl von Akteuren erschwert die Entscheidfindung ausserordentlich. Bei interkantonalen Einsätzen fehlt eine eindeutige Zuweisung der Letztverantwortung und Letztentscheidung. Darüber hinaus besteht bei interkantonalen Aktionen laufend die Gefahr, dass ein Kanton aus der konzertierten Zusammenarbeit ausscheren und damit die Gefahrenabwehr oder Ermittlung, gefährden könnte.

Mittelfristig im Vordergrund steht daher die Verbesserung der operativen und strategischen Koordination und die technische Har-

monisierung von Ausrüstung und Ausbildung. Die Konzentration der Ausbildung auf einige wenige Ausbildungsstätten ist richtig. Das erleichtert gemeinsame Standards, verbessert die gegenseitigen Kontakte und nutzt Synergien, was insbesondere im Hinblick auf interkantonale Einsätze und Ermittlungen wertvoll ist. Auch gleiche Uniformen, wie sie z.B. die (ebenfalls föderalistisch organisierte) Polizei in Deutschland seit Jahren kennt, fördern ein einheitliches Auftreten und reduzieren die Kosten. Überfällig ist zudem die Harmonisierung der technischen Ausrüstungen dort, wo dies noch nicht erfolgt ist (z.B. Informatiksysteme, Lageanalysen).

Ausser Betracht steht demgegenüber die Idee eines suprakantonalen Polizeikorps, wie es namentlich für die Zentralschweiz angedacht wurde. Eine solche Behörde wäre verfassungswidrig. Zwar ist den Kantonen grundsätzlich freigestellt, Aufgaben gemeinsam wahrzunehmen. Gemäss Art. 3 i.V.m. Art. 53 der Bundesverfassung dürfen sie indes nicht ganze Verwaltungsbereiche an interkantonale Organe abtreten. Dieser Vorbehalt gilt in erhöhtem Mass für die Polizei, weil es sich hier um eine Kernaufgabe handelt und Auswirkungen hat auf die Justiz. Ebenfalls unzulässig wäre es, wenn ein Kanton seine Polizeiaufgaben einem andern Kanton abtreten möchte.²²

Trotz verbesserter Koordination bleibt eine zentrale Ausgangslage bestehen: Die Schweiz hat viele Kantone. Der Bund verfügt über keine Weisungsbefugnis. Namentlich kleinere Polizeikorps stossen bei aufwändigen Ermittlungen oder Gefahrenabwehrmassnahmen an personelle und strukturelle Grenzen. Für besondere Fälle fehlt mitunter die Fachkompetenz. Seit Jahren besteht in den Kantonen zudem ein personeller Unterbestand der Polizei. Dieser hat sich in den vergangenen Jahren noch verstärkt.²³ Angesichts dieser Entwicklung und des anhaltenden Spardrucks, muss die Frage erlaubt sein, ob die Kantone fähig und willens sind, den personellen Unterbestand zu decken. Wer aber rechtlich für sich die Polizeihöhe beansprucht, muss diese auch faktisch wahrnehmen können.

Langfristig ist daher in der Schweiz die Frage der Gebietsreform wieder zu thematisieren. Am Beispiel der Polizei zeigt sich besonders ausgeprägt das Bedürfnis nach der Abkehr von den bestehenden 26 Kantonen, hin zu fünf bis neun Regionen. Eine solche Reform bedeutet

²² Vgl. Hänni P., Verträge zwischen den Kantonen und zwischen dem Bund und den Kantonen, in: Thürer D./Aubert J.-E./ Müller J.P.(Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich, 2001, § 28, Rz. 27 m.w.H.

²³ Während Mitte der 1990er Jahre noch eine personelle Lücke von 1000 Polizisten konstatiert wurde, misst USIS III inzwischen einen Unterbestand von rund 1600 Polizeibeamten; vgl. USIS III, S. 81 ff.

keineswegs das Ende des Föderalismus. Im Gegenteil: Es trägt zu dessen Stärkung bei, weil die einzelnen Regionen den weit überwiegen- den Teil ihrer Aufgaben wieder selbstständig und souverän wahrnehmen können. Das gilt nicht nur für die Polizei, sondern ebenso für andere Staatsaufgaben. Zugleich wird das erwünschte Gleichgewicht zwischen Bund und Gliedstaaten wieder besser ausbalanciert, weil eine einzelne Region mehr Gewicht hat als ein heutiger Kanton. Der interne Verwaltungsaufwand und gegenseitige Koordinationsaufwand wird reduziert, was sich positiv auf die Effizienz und Kosten auswirkt. Letztere liegen für die Schweizer Polizei höher als bei jeder andern Polizei in Europa, obwohl der Personalbestand im Verhältnis zur Bevölkerung im unteren Mittelfeld liegt.²⁴ Darüber hinaus berücksichtigt die Regionalisierung die wachsende Mobilität. Allfälligen Bedenken in der Bevölkerung ist mit überzeugenden sachlichen Argumenten, einer offenen Diskussion und einem langfristig ausgerichteten Reformprojekt Rechnung zu tragen.

Parallel zur bundesstaatlichen Neugestaltung ist die Polizeigesetzgebung zu zentralisieren. Derzeit hat jeder Kanton sein eigenes Polizeigesetz, obwohl sich die Funktionen und Aufgaben der Polizei in den einzelnen Kantonen materiell nur unwesentlich unterscheiden. Die heute bestehenden teilweise beträchtlichen Unterschiede zwischen den kantonalen Polizeigesetzen sind im Wesentlichen nicht das Ergebnis unterschiedlicher Funktionen und Befugnisse der Polizei, sondern beruhen darauf, ob ein Kanton sein Polizeigesetz in den letzten Jahren den heutigen Anforderungen an das Legalitätsprinzip angepasst hat oder nicht.²⁵ Wenn – wie jetzt geschehen – die verdeckte Ermittlung und die Telefonüberwachung auf Bundesebene einheitlich geregelt werden, ist jedenfalls nicht einsehbar, weshalb dies nicht auch für den Schusswaffengebrauch oder Polizeigewahrsam erfolgen kann. Damit würden auch die Bestrebungen zur Harmonisierung von strafprozessualen und polizeilichen Eingriffsrechten erleichtert. Auch für den interkantonal tätigen Polizeibeamten wäre es dienlich, wenn überall dieselben Regeln gelten würden. Ein Schweizer Rahmenpolizeigesetz bedeutet nicht die Abkehr von der kantonalen Polizeihöhe. Stattdessen belässt es die Aufgabenverantwortung und Zwangshoheit bei den Kantonen (oder Regionen), regelt indes

die Funktionen und Befugnisse für die ganze Schweiz einheitlich. Darüber hinaus lässt es Raum für ergänzende kantonale Polizeinormen, falls ein bestimmter Kanton entsprechende Sonderaufgaben und -befugnisse seines Korps vorsehen will (z.B. besondere Einsatztruppen oder spezialisierte Kriminalistikabteilungen).

Seit dem erfolgreichen Referendum gegen die Bundessicherheitspolizei sind rund 25 Jahre vergangen.²⁶ Seither hat sich die Sicherheitslage in der Schweiz verändert. Während vor wenigen Jahren das *WEF* in Davos mit einem geringen Sicherheitsaufwand auskam, sind heute ein gesamtschweizerisches Gefahrenabwehrdispositiv und der Einsatz zahlreicher Sicherheitskräfte unverzichtbar. Der Sicherheitsaufwand beim G8-Gipfel hat für die Schweiz neue Massstäbe gesetzt. Mit der Fussball EM 2008 kommt ein Grossanlass auf die Schweiz zu, dessen Sicherheitsvorbereitungen bereits laufen und Ressourcen binden. Sollte die Schweiz dereinst die Olympischen Winterspiele austragen, wird der polizeiliche Aufwand einen neuen Rekordstand erreichen.²⁷ Doch auch kleinere Veranstaltungen aus verschiedensten Bereichen kommen kaum mehr ohne erheblichen Gefahrenabwehraufwand aus. Ein ähnliches Bild bietet die Strafverfolgung: Die Kriminalitätsrate, im Besonderen die Gewaltkriminalität, ist ansteigend.²⁸ Eine Trendwende ist nicht in Sicht. Neben den planbaren Ereignissen ist vermehrt mit neuen Gefahren (z.B. in der Informationstechnologie) und unvorhersehbaren Krisenfällen zu rechnen. Zudem nehmen die Auswirkungen des internationalen Umfelds auf die Schweiz laufend zu: Die innere Sicherheit wird nicht nur von Binnenfaktoren sondern massgeblich von der internationalen Entwicklung beeinflusst.

²⁴ Vgl. zur Thematik USIS III, Seite 53.

²⁵ Vgl. beispielhaft die Polizeigesetze der Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Bern oder Luzern.

²⁶ Zuletzt scheiterte 1978 das BG über die Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben des Bundes in der Volksabstimmung (vgl. dazu BBl 1977 II 1287). Zur Thematik auch Müller P., Impulse und Widerstände bei der Polizeigesetzgebung des Bundes, *AJP* 1997, 420 ff.

²⁷ Die Sicherheit der Olympischen Sommerspiele 2004 in Athen kostet über 1 Mia €. Dabei werden über 50 000 Sicherheitsleute im Einsatz stehen – mehr als die Hälfte davon von der Polizei. Der Sicherheitsaufwand Olympischer Winterspiele ist zwar geringer, aber ebenfalls erheblich zunehmend.

²⁸ Die Zahl der Straftaten ist in den beiden vergangenen Jahren um 8% (2003) bzw. 12% (2002) gestiegen. Überdurchschnittlich steigen seit einigen Jahren die Gewaltdelikte. Stark zugenommen hat auch die Wirtschaftskriminalität, deren Ermittlungen besonders aufwendig und langwierig sind.

Ausserdem bleibt die Schweiz Anziehungspunkt für das internationale Verbrechen.²⁹

Ob angesichts der eben skizzierten Herausforderungen dereinst ein Sicherheitsdepartement eingerichtet oder eine Bundessicherheitspolizei geschaffen wird, ist nicht die entscheidende Frage für die innere Sicherheit der Schweiz. Entscheidender ist, dass eine gesamtschweizerische und integrale Gefahrenabwehrstrategie entwickelt wird. Diese sollte vorsehen, wie die Schweiz die polizeilichen Aufgaben künftig optimal garantieren und die einzelnen Akteure in die Pflicht nehmen kann. Auszugehen ist dabei von der inneren Sicherheit als notwendige Kernaufgabe des Staates. Im Vordergrund sollte das Sicherheitsbedürf-

nis der Bevölkerung stehen und nicht die knappen finanziellen Ressourcen. Die engere Zusammenarbeit mit andern Akteuren, im Sinne eines *multi-agency-approach*, ist dabei ebenso zu beachten wie ein möglichst hohes Mass an Flexibilität und die optimale Nutzung der internationalen Polizeikooperation.

Marco GAMMA

Dr. iur. LL.M.

Fachreferent Interpol und Europol

Bundesamt für Polizei

Nussbaumstrasse 29

3003 Bern

E-Mail: marco.gamma@fedpol.admin.ch

²⁹ Bundesamt für Polizei, Bericht innere Sicherheit der Schweiz 2003, 13 f.