

| | |
|---------------------|--|
| Zeitschrift: | Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie = Revue suisse de criminologie = Rivista svizzera di criminologia = Swiss Journal of Criminology |
| Herausgeber: | Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie |
| Band: | 3 (2004) |
| Heft: | 2 |
| Artikel: | Kooperation statt Zentralismus : ein Plädoyer für den Erhalt und die Erneuerung der kantonalen Polizeihoheit |
| Autor: | Keller-Sutter, Karin |
| DOI: | https://doi.org/10.5169/seals-1050812 |

Nutzungsbedingungen

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

Conditions d'utilisation

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

Terms of use

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

Download PDF: 08.01.2026

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

Karin Keller-Sutter

Kooperation statt Zentralismus – ein Plädoyer für den Erhalt und die Erneuerung der kantonalen Polizeihoheit

Zusammenfassung

Die kantonale Polizeihoheit in der Schweiz entspringt einem historisch gewachsenen und in der Bevölkerung stark verankerten föderalistischen Staatsverständnis. Trotzdem steht die kantonale Polizeihoheit unter einem erhöhten Druck. Die schleichende Zentralisierung, von der unser Land erfasst wird, beschlägt zunehmend auch den Polizeibereich. Verstärkt wird diese Problematik durch aussenpolitische Verpflichtungen des Bundes. Den kommenden Herausforderungen im Polizeibereich darf hingegen nicht durch zunehmende Zentralisierung begegnet werden. Vielmehr muss die Kooperation zwischen den Kantonen einerseits und den Kantonen und dem Bund andererseits intensiviert werden. Langfristig ist eine Gebietsreform anzustreben, welche die Kantone aufgrund optimalerer Grösse zu einer besseren Problemlösung befähigt und ihnen damit mehr Autonomie verleiht.

Résumé

La souveraineté cantonale sur la police en Suisse a ses racines dans le concept de l'état fédéraliste qui s'est développé dans l'histoire et qui est fortement enraciné dans la population. Néanmoins la souveraineté cantonale sur la police fait face à une pression croissante. La centralisation clandestine dont notre pays est saisi se montre de plus en plus aussi dans le secteur policier. Cette problématique est renforcée par des engagements de la Confédération dans la politique étrangère. Il est pourtant inadmissible de répondre aux futures exigences dans le secteur policier en augmentant la centralisation. Il faut plutôt intensifier la coopération entre les cantons d'une part et entre les cantons et la Confédération de l'autre. A long terme il faut aspirer à une réforme territoriale qui permette aux cantons de trouver de meilleures solutions aux problèmes posés en vertu d'une taille optimale et qui leur octroie ainsi une autonomie plus grande.

Summary

The police sovereignty of the cantons in Switzerland has its roots in the federalist state concept that has developed throughout history and is strongly rooted within the population. However, the police sovereignty of the cantons is under growing pressure. The clandestine centralisation the country is exposed to shows itself more and more in the police field as well. This problem is reinforced by obligations of the Confederation in foreign affairs. Rather than answering upcoming challenges with a growing centralization, the cooperation between the cantons on one hand and between the cantons and the Confederation on the other hand should be intensified. As a long term strategy one should aspire to a territorial reform that allows the cantons to find better solutions to problems based on their optimal size and thus grants them a bigger autonomy.

Die Schweiz ist historisch gesehen der erste Bundesstaat in Europa, auf den die heute geäußigen Merkmale des föderativen Gemeinwesens zutreffen. Sie ist als eine «Willensnation» aus verschiedenen Gliedstaaten heraus entstanden. Die dafür erforderliche Integration vermochte der Bundesstaat Schweiz nur durch die Gewährleistung der Vielgestaltigkeit im Gesamtstaat zustande zu bringen. Diese föderative Struktur ist in verschiedenen Politikbereichen – darunter das Polizeiwesen – auch weiterhin eine reale Bedingung für die staatliche Einheit der Schweiz. Kulturell ist der Föderalismus als «Einheit in der Vielfalt» stark im Bewusstsein der Bevölkerung verwurzelt.

Bevor wir uns der Frage der kantonalen Polizeihoheit in einem föderalistischen Staatswesen zuwenden, sollen kurz die Argumente beleuchtet werden, die für ein föderalistisches Staatssystem sprechen. Ein föderatives Gebilde legitimiert sich aus verschiedenen Elementen¹:

- Der Föderalismus dient der Machtkontrolle innerhalb des Staates und kommt dadurch der Erhaltung der Rechtsstaatlichkeit zugute. An die Stelle von bloss einer Einheitsebene treten mehrere Ebenen staatlicher Machtausübung, die sich gegenseitig kontrollieren und überwachen.
- Ein weiteres Argument, das für den Föderalismus spricht, liegt in seiner integrativen Funktion. Gerade in einer globalisierten Welt unterstützt er die Identitätsfindung der Menschen und vermittelt Stabilität und Heimat.
- Das Subsidiaritätsprinzip, wonach Gliedstaaten eine Aufgabe so lange selbst erfüllen, als sie dazu in der Lage sind und nicht ein übergeordnetes Interesse des gesamten Landes dagegen spricht, stärkt insgesamt die Effizienz des Gesamtsystems.

¹ Vgl. Ruch A., in: NZZ Nr. 105, vom 8. Mai 1999, S. 107.

Art. 57 der Bundesverfassung widerspiegelt diese Werte, indem Bund und Kantone aufgefordert werden, «im Rahmen ihrer Zuständigkeiten» für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung zu sorgen und ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit zu koordinieren. Nach traditionellem Verfassungsverständnis fallen hierunter zwei Grundtatbestände: einerseits die Unterstützung eines Kantons, wenn dessen eigene Mittel erschöpft sind oder die Art der Störung eine eidgenössische Intervention erfordert; andererseits Fälle, in denen die innere Sicherheit der Schweiz als Gesamtheit gefährdet oder schon gestört ist². An dieser bewährten Subsidiarität der Bundeszuständigkeit nahm der Bund beim Wechsel von der früheren zur nachgeführten Bundesverfassung keine Änderung vor. Vielmehr schrieb der Bundesrat in der Botschaft zur Bundesverfassung ausdrücklich, er gehe «vom Grundsatz der primären Verantwortung der Kantone für die innere Sicherheit auf ihrem Gebiet aus (Polizeihoheit)»³; es werde keine neue, umfassende Bundeskompetenz geschaffen, die in die Aufgabenbereiche der Kantone eingreifen würde. Demgemäß sorgt der Bund subsidiär, d.h. in Ergänzung zur kantonalen Polizeihoheit, insoweit mit eigenen Kräften für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, als die Kantone im Einzelfall hiezu nicht in der Lage sein sollten. Sein klassisches Instrument hiefür ist nach geltendem Recht die Armee, die gestützt auf Art. 58 Abs. 2 der Bundesverfassung und Art. 1 des Militärgesetzes subsidiär die zivilen Behörden zu unterstützen hat.

Die kantonale Polizeihoheit sowie die an sich bewährte Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ist in den letzten Jahren zwar nicht grundsätzlich ins Wanken geraten, aber verschiedentlich hinterfragt worden. Die Diskussionen widerspiegeln insgesamt die schlechende Zentralisierung in unserem Staatswesen, die leider auch in anderen Politikfeldern stattfindet und die Stellung der Kantone insgesamt schwächt. Bezogen auf den Be-

reich der inneren Sicherheit sind folgende Entwicklungen auszumachen⁴:

- Das Bestreben nach einem einheitlichen Rechtsraum führt zu einem vereinheitlichten Rechtsraum nach eidgenössischem Muster, was den föderalistischen Anliegen entgegenwirkt. Die kantonalen Rechtsetzungsmöglichkeiten werden eingeengt und die Kantone aus der Normierungsebene in die sekundäre Entscheidungsebene, namentlich die Vollzugsebene, zurückgedrängt.
- Die verschiedenen Spannungsfelder auf Bundesebene, Parlament contra Bundesrat und Bund contra Kantone, führen aus unterschiedlichen Motiven tendenziell zu einem reinen «Vollzugsföderalismus». Das Parlament betraut die Kantone einerseits aus Angst vor einer zu starken Zentralverwaltung mit dem Vollzug von Bundesgesetzen; andererseits ist auf Bundesebene kaum mehr Verständnis für eine «saubere» Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen vorhanden. So schüren «Pannen» und eine suboptimale Aufgabenerfüllung den Ruf nach mehr Zentralisierung und (bundesstaatlicher) Reglementierung.
- Die originäre Zuständigkeit des Bundes in der Aussenpolitik schwächt in verschiedenen kantonalen Politikbereichen die kantonale Souveränität. Mit der geplanten Assoziation der Schweiz zu den EU-Abkommen von Schengen tritt unser Land im Bereich der inneren Sicherheit seine Souveränität mindestens teilweise an die EU ab. Da aufgrund der Schengen-Verträge der künftige Schengen-Acquis durch die Schweiz ohne Mitentscheidungsrecht zu übernehmen sein wird, wird empfindlich in die kantonale Polizeihoheit eingegriffen. Lehnt ein Kanton eine Rechtsänderung in seinem Zuständigkeitsbereich ab und verletzt damit die Schengen-Konformität, kommt es zur Beendigung des Abkommens.

Wie können die Kantone diesen Zentralisierungstendenzen wirksam begegnen? In diesem Zusammenhang sind mittel- und langfristige Perspektiven zu unterscheiden.

2 Eichenberger K., *Kommentar zur Bundesverfassung*, Rz. 157 ff. zu Art. 102 aBV.

3 *Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996*, BBI 1997 I, S. 1 ff., S. 237.

4 Vgl. auch Kägi-Diener R., *Zweck und Aufgaben der Eidgenossenschaft aus bundesstaatlicher Sicht*, Zeitschrift für Schweizerisches Recht ZSR 1998, S. 503.

1. Mittelfristige Perspektiven

- Die Bestände der Kantonspolizeien sind an die Realität anzupassen. Der veränderten Sicherheitslage bedingt durch den hohen Anteil fremdsprachiger Täter, neue Kriminalitätsformen (z.B. Internet), steigende Gewalt sowie zunehmende Abkommandierungen an nationale und internationale Anlässe (Sport, G8-Gipfel, WEF usw.) ist durch Reorganisationen in den Korps und durch den gezielten Ausbau des Personalbestandes Rechnung zu tragen. Die Kantone als Träger der Polizeihoheit sind hier auch in Zeiten knapper Finanzen gefordert, ihre Verantwortung wahrzunehmen. Im Kanton St. Gallen wird der Korpsbestand gemäss Beschluss des Kantonsrates vom Mai 2004 um 47 Stellen erhöht. Zudem wird auf den 1. Januar 2005 eine einheitliche Uniformpolizei geschaffen, was die Zusammenarbeit unter Polizei XXI erleichtert.
- Die Bestrebungen zur Schaffung von Einheitspolizeien sind zu begrüssen. Gemäss dem Grundsatz ein Chef, ein Raum, ein Auftrag müssen die Vereinigungen von Stadt- und Gemeindepolizeien mit den Kantonspolizeien unterstützt werden. Synergien und Einsparungen sind hier vor allem im Bereich der Führung auszumachen. Den Befürchtungen der Städte und Gemeinden, sie verlören damit die Kontrolle über einen wichtigen Politikbereich, der für die Standortqualität von Bedeutung ist, ist mit der nötigen Sensibilität zu begegnen. So verfügt z.B. der Kanton St. Gallen über ein Modell, das es den Gemeinden und Städten erlaubt, Kantonspolizisten zu «leasen». Kann der Kanton nicht die gewünschte Polizeidichte garantieren, kaufen die Gemeinden zusätzliche Polizisten ein, die ihrer Befehlsgewalt unterstehen und somit Schwerpunktbildungen aus Sicht der Gemeinde erlauben. Die Schaffung neuer Polizeiebenen (Bundessicherheitspolizei oder Umwandlung des GWK in einen Bundesgrenzschutz) ist aus verfassungsrechtlichen und praktischen Überlegungen abzulehnen.
- Die Koordination und die Zusammenarbeit unter den Kantonen sowie zwischen Kantonen und Bund müssen weiter optimiert und vertieft werden. So haben die Koordinationsmängel beim G8-Gipfel in der Zwischenzeit zur Gründung eines techni-
- schens und eines politischen Kontaktgremiums unter den Polizeikonkordaten und dem Bund geführt. Dabei darf nicht vergessen werden, dass die Einsatzverantwortung beim zuständigen Kanton liegt und dass dieser im Bedarfsfall Konkordatskräfte oder zusätzliche Polizeikräfte aus der ganzen Schweiz anzufordern hat.
- Im Sinne einer einheitlichen Doktrin und eines effizienten Einsatzes ist die Polizeiausbildung, wie im bildungspolitischen Gesamtkonzept vorgesehen, zu vereinheitlichen. Ein weiteres Zusammenrücken der Kantone ist durch die Bildung gemeinsamer Fachgruppen zu erreichen. Im Ostschweizer Polizeikonkordat bestehen solche Gruppen im Bereich Hundeführer, Polizeitaucher und Präzisionsschützen. Sodann wurde in St. Gallen ein Kompetenzzentrum Kriminaltechnik wie auch ein Lagezentrum für die ganze Ostschweiz und das benachbarte Ausland geschaffen. Die Polizeischule Ostschweiz mit Sitz in Amriswil (TG) soll ab 2006 ihren Betrieb aufnehmen.

2. Langfristige Perspektiven

Zur Stärkung der Gliedstaaten und damit zur Unterstützung der Polizeihoheit ist als letzter Ansatzpunkt die Gebietsreform zu erwähnen. Eine optimalere Gebietsaufteilung würde die Kantone für die Lösung der sich künftig stellenden Herausforderungen besser befähigen. Die Bildung homogenerer Kantone wäre geeignet, die Kosten zu senken. Durch die grössere finanzielle Eigenständigkeit würde die Autonomie gestärkt und die Verteilungs- und Entscheidungsprozesse würden gerechter.

3. Schluss

Die kantonale Polizeihoheit ist auch in Zukunft zu erhalten. Sie garantiert die bürgernahe Erfüllung von Polizeiaufgaben und schafft damit Vertrauen und Akzeptanz in der Bevölkerung. Der «Polizeiföderalismus» ist denn auch mehr als Folklore und entspricht dem gewachsenen Staatsverständnis der Schweiz. Ich bin überzeugt, dass die Kantonspolizeien auch die künftigen sicherheitspolizeilichen Herausforderungen sehr gut erfüllen können. Allerdings schützt nur eine gut funktionierende Zusammenarbeit unter den Kantonen die Gliedstaaten vor der zunehmenden Zentralisierung

des Bundesstaates. Zudem müssen Bund und Kantone aufeinander zugehen. Das Verhältnis Bund-Kantone soll nicht hierarchisch, sondern partnerschaftlich geprägt sein. In diesem Sinn ist die in USIS aufgestellte strategische These zur inneren Sicherheit «so dezentral wie zweckmässig und so zentral wie nötig» zu Gunsten der Maxime «so dezentral wie möglich und so zentral wie nötig» aufzugeben.

Karin KELLER-SUTTER
*Vorsteherin des Justiz- und Polizei-departementes des Kantons St. Gallen
Oberer Graben 32
9001 St. Gallen
E-Mail: karin.keller-sutter@sg.ch*