

9545

Botschaft
des Bundesrates an die Bundesversammlung
zum Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung
des Bundesgesetzes über den Strassenverkehr

(Vom 16. September 1966)

Herr Präsident!

Hochgeachtete Herren!

Wir beehren uns, Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf für einen Artikel 57^{bis} des Strassenverkehrsgesetzes über die Autobahnpolizei zu unterbreiten.

I

Die allmähliche Erweiterung des Autobahnnetzes schafft für die Verkehrspolizei eine neue Lage. Autobahnen verlangen eine intensivere Polizeitätigkeit. Für die Zuständigkeit hiefür ist eine strenge Bindung an die Kantonsgrenzen nicht mehr möglich.

Die Polizeidirektoren und Polizeikommandanten der Kantone sowie die Interkantonale Kommission für den Strassenverkehr (Ausschuss der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren) widmen sich seit längerer Zeit der Prüfung dieser Probleme. Ihre Vorarbeiten, auf die sich die folgenden Ausführungen im wesentlichen stützen, haben zum Ergebnis geführt, dass die neuen Gegebenheiten eine föderalistische Lösung, d. h. eine Autobahnpolizei auf kantonaler Basis nicht ausschliessen, wenn der Bund für eine interkantonale Tätigkeit der Autobahnpolizei gewisse organisationsrechtliche Voraussetzungen schafft. Dies soll durch einen neuen Artikel des Strassenverkehrsgesetzes geschehen. Auf weitere, namentlich finanzielle Probleme der Autobahnpolizei, ist hier nicht einzugehen; sie haben keinen unmittelbaren Zusammenhang mit der zu treffenden Regelung und sind noch nicht genügend geklärt.

II

Der Autobahnpolizei obliegen im wesentlichen die folgenden Aufgaben: allgemeine Verkehrsüberwachung; Behebung von Verkehrsstörungen (Umleitung bei Stockungen); Sicherung des Verkehrs; Hilfeleistung und Tatbestands-

aufnahme bei Unfällen; Auslösung von Gegenmassnahmen bei ungünstigen Witterungseinflüssen; Begleitung von Ausnahmetransporten; Überwachung der Signalisation und des Strassenzustandes (in Unterstützung des Unterhaltsdienstes); Fahrzeugkontrollen auf Parkplätzen; Fahndung nach ausgeschriebenen Fahrzeugen und Personen; Vornahme unaufschiebbarer kriminalpolizeilicher Aufgaben im Autobahnbereich. Grundsätzlich nicht Sache der Polizei ist dagegen der Pannendienst, dem sich die Verkehrsverbände widmen. Das Abschleppen beschädigter Fahrzeuge soll durch das ansässige Motorfahrzeuggewerbe geschehen.

Wenn die Autobahnen unter sich zusammenhängen, in vollem Betrieb stehen und dichten Verkehr aufweisen, muss der Polizeidienst durch eine besondere Mannschaft besorgt werden, die ausschliesslich auf der in zweckmässige Polizeiabschnitte eingeteilten Autobahn eingesetzt ist und in mehreren Ablösungen Tag und Nacht Dienst leistet. Wo in andern Staaten eine solche Organisation der Autobahnpolizei nicht besteht, wird sie angestrebt.

Das Personal muss hohen körperlichen und fachlichen Anforderungen genügen, um einen schnellen Verkehr vom noch schnelleren Polizeifahrzeug aus zu überwachen oder Tatbestandsaufnahmen in Unfallsituationen vorzunehmen, die meist nicht einmal kurze Zeit unverändert bleiben. Dem muss bei Auswahl, Ausbildung und Training der Leute Rechnung getragen werden. Trotzdem handelt es sich für den einzelnen Mann nicht um eine Daueraufgabe. Nach ausländischen Erfahrungen ist vom 40. Altersjahr an die Eignung für den Patrouillendienst auf den Autobahnen fraglich. Die persönliche Belastung durch den besonders gearbeteten Dienst auf der Autobahn scheint zu einer Personalrotation zu zwingen, bei welcher der einzelne Beamte nur eine begrenzte Zahl von Jahren auf der Autobahn tätig ist.

Auf den Autobahnen anderer Staaten hat es sich als zweckmässig erwiesen, Polizeiabschnitte von etwa 50 km Länge zu bilden. Auf kürzern Abschnitten wäre die Mannschaft, die wegen der ständigen Einsatzbereitschaft einen gewissen Mindestbestand nicht unterschreiten darf, oft ungenügend beschäftigt. Bei übermässig langen Abschnitten wird der Weg zu Störungsquellen und Unfallstellen zu gross. Bei vollem Betrieb und starkem Verkehr werden je Abschnitt insgesamt etwa 40 Polizeibeamte benötigt; die Verkürzung der Abschnitte gestattet keine Personaleinsparung.

Polizei und Unterhaltsdienst müssen vielfach zusammenarbeiten. Die Polizei hat bei Unterhaltsarbeiten den Verkehr zu regeln und zu sichern, sie meldet dem Unterhaltsdienst Feststellungen über den Strassenzustand, die auf Patrouillenfahrten gemacht werden. Der Unterhaltsdienst hat für die Polizei bewegliches Signalmaterial bereitzuhalten und nach Bedarf aufzustellen. Auch wird er bei der Räumung von Unfallstellen benötigt. Verbindungsmittel, wie Funk und Notrufsäulen, müssen weitgehend gemeinsam benützt werden; es ist in jeder Hinsicht vorteilhaft, wenn der Werkhof des Unterhaltsdienstes und der Polizeistützpunkt unmittelbar nebeneinander liegen und allenfalls baulich verbunden werden. Demzufolge sollten auch die Tätigkeitsbereiche, d.h. der Polizeiabschnitt mit dem Unterhaltsabschnitt, übereinstimmen.

III

Die Fachinstanzen des Bundes und der Kantone halten die vorstehend umrissene Konzeption der Autobahnpolizei für zweckmässig und notwendig. Die Erfahrungen, die bisher auf dem Autobahnstück Lausanne-Genève gesammelt werden konnten, führen nicht zu einem andern Schluss. Berücksichtigt man, dass der Verkehr noch keineswegs dicht ist, so scheinen sich auch hinsichtlich des Mannschaftsbestandes die ausländischen Richtwerte zu bestätigen. Die Waadtländer Autobahnpolizei zählte 1964 21 Mann, 1965 26 Mann. Eine gewisse Besonderheit der schweizerischen Autobahnen mag darin liegen, dass der Verkehr starken Schwankungen unterliegt, d. h. im Sommer viel intensiver sein dürfte als im Winter. Ob sich daraus eine Entlastung im Winter ergibt, ist zweifelhaft; denn nach den Feststellungen in Süddeutschland vermehrt schlechtes Wetter die Arbeit der Autobahnpolizei in besonderem Masse. Zweispurige Autostrassen lassen sich den Autobahnen in polizeilicher Hinsicht nicht gleichstellen; ihnen wird sich die allgemeine Verkehrspolizei widmen. Eine Autobahnpolizei rechtfertigt sich voraussichtlich nur auf einem mindestens vierspurigen, für Motorfahrzeuge reservierten Verkehrsweg.

Das heute festgelegte Nationalstrassennetz enthält rund 700 km Strecken I. Klasse (Autobahnen) und rund 600 km Strecken II. Klasse (Autostrassen), von denen ein Teil vierspurig, allenfalls nicht völlig kreuzungsfrei, allenfalls ohne Mittelstreifen, auszubauen sein wird; im ganzen darf man mit vierspurigen Nationalstrassen in der Grössenordnung von 1000 km Länge rechnen. Damit ergäben sich bei Vollendung des ganzen Netzes über 20 Polizeiabschnitte und, wenn der Verkehr einmal seine volle Dichte erreicht, ein Mannschaftsbestand von über 800 Mann.

Bei der Projektierung und beim Bau der zukünftigen Werkhöfe an den Autobahnstrecken des Nationalstrassennetzes wird auf die Koordination des Unterhaltsdienstes und der Polizei Rücksicht genommen. Der Bund leistet aus Nationalstrassengeldern Beiträge auch an die Erstellung der Gebäude für die Autobahnpolizei und an die darin fest eingebauten Installationen.

Eine vom Amt für Strassen- und Flussbau bestellte Werkhofkommission hat sich auf Grund kantonaler Vorschläge u. a. mit der möglichen Abgrenzung der Unterhaltsabschnitte auf den Nationalstrassen befasst, die nach der beschriebenen Konzeption mit den Polizeiabschnitten übereinstimmen sollen. So sehr darnach getrachtet wird, die Abschnittsgrenzen mit den Kantonsgrenzen zusammenfallen zu lassen, sind doch geringere oder grössere Überschneidungen nicht zu vermeiden. Namentlich bei komplexen Grenzverhältnissen, Enklaven usw. können sich Überschneidungen um mehrere Kilometer ergeben (z. B. zwischen Yverdon und Bern, in der Gegend Solothurn-Olten oder bei Zug).

Zur Schaffung einer Bundes-Autobahnpolizei besteht offensichtlich kein Anlass. In der Regel liegen die Unterhalts- und Polizeiabschnitte auf dem Gebiet eines Kantons. Die Ausnahmen sind nicht so bedeutsam, dass die Autobahnpolizei ohne Rücksicht auf die kantonale Hoheit durch Bundesbeamte ausgeübt werden müsste. Bei einer Bundes-Autobahnpolizei wäre zudem mit zahlreichen

Schwierigkeiten zu rechnen. Vor allem wäre die notwendige Personalrotation innerhalb eines Polizeikorps, das nur Autobahndienst leisten müsste, nicht zu erreichen. Komplikationen ergäben sich daraus, dass Verfahrensrecht und Gerichtsbarkeit kantonale sind. Es wäre nicht zu verantworten, dass der Bund sich bei der heutigen Aufgabenfülle ohne zwingende Gründe neben den Kantonen auch noch mit der Rekrutierung und Ausbildung von Polizeimannschaften beschäftigte.

Die Autobahnpolizei muss daher von den Kantonen gestellt werden. Zahlreiche Kantone lassen ihre Polizeirekruten regelmässig in Thun durch Instruktoren der Abteilung für Transportdienst und Reparaturtruppen des Eidgenössischen Militärdepartements in der Führung von Motorfahrzeugen und in fahrzeugtechnischer Hinsicht ausbilden. Für eine weitere Schulung von Polizeirekruten durch Bundesorgane besteht derzeit kein Grund.

Die Kantone benötigen dagegen eine Hilfe des Bundes bei der Lösung der rechtlichen und organisatorischen Probleme, die sich bei interkantonalen Polizeiabschnitten ergeben.

Dabei sei keineswegs verkannt, dass kleinere Kantone, bei denen die Autobahn-Polizeimannschaft möglicherweise zahlreicher wäre als das übrige Polizeikorps, auf grosse personelle und organisatorische Schwierigkeiten stossen könnten, wenn sie selber eine Autobahnpolizei zu bilden hätten. Diese Schwierigkeiten können aber durch Vereinbarungen mit Nachbarkantonen überwunden werden, allenfalls sogar dadurch, dass dem Nachbarkanton die Autobahnpolizei vollständig übertragen wird. Die damit verbundenen Probleme sind von jenen bei interkantonalen Autobahnabschnitten höchstens graduell verschieden.

IV

Das Nationalstrassengesetz beauftragt den Bundesrat, nötigenfalls für eine gemeinsame Ausführung des Nationalstrassenunterhalts durch die beteiligten Kantone zu sorgen (NStrG Art. 54, Abs. 1). Für bestimmte Strecken kann der Bundesrat im Einvernehmen mit den beteiligten Kantonen den betrieblichen Unterhalt einem Nachbarkanton übertragen, soweit dies für eine rasche und wirtschaftliche Ausführung angezeigt erscheint. Die Kosten trägt der Gebietskanton; über die Einzelheiten treffen die beteiligten Kantone eine Vereinbarung (Vollziehungsverordnung zum Nationalstrassengesetz, Art. 50). Der Bereich dieser Bestimmungen endet beim betrieblichen Unterhalt (Strassenreinigung, Pflege von Mittelstreifen und Böschungen). Die Nationalstrassengesetzgebung erstreckt sich nicht auf die Tätigkeit der Verkehrspolizei.

Durch eine am 22. Mai 1964 abgeschlossene, vom Bundesrat am 21. September 1964 gemäss Artikel 7, Absatz 2 der Bundesverfassung genehmigte Vereinbarung haben die Kantone Waadt und Genf festgelegt, dass die Verkehrspolizei auf dem Genfer Abschnitt der Autobahn Lausanne-Genf vom Polizeikorps des Kantons Waadt besorgt wird. Es fragt sich, ob die oben geschilderte Konzeption der Autobahnpolizei nicht im ganzen Land durch ein allgemeines Konkordat verwirklicht werden könnte. Die Aussichten für eine solche Lösung

sind jedoch nicht günstig. Zur Zeit sind nur wenige Kantone unmittelbar an der Frage interessiert, andere erlangen erst mit der Vervollständigung des Nationalstrassennetzes ein aktuelles Interesse. Eine entsprechende Übereinkunft würde in mehreren Kantonen dem Referendum, vorab dem obligatorischen Referendum, unterliegen (vgl. Giacometti, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, S. 482ff.) und könnte allenfalls auch auf gefühlsmässige Widerstände stossen. Die Verwirklichung der geschilderten Konzeption der Autobahnpolizei kann praktisch nur durch das Bundesrecht gewährleistet werden, aber ohne weiteres so, dass die Autobahnpolizei weiterhin den Kantonen obliegt.

V

Besteht die erforderliche Verfassungsgrundlage für eine solche Lösung? Sie ist nicht in den Nationalstrassenartikeln (Art. 36^{bis}, 36^{ter}) der Bundesverfassung zu finden, weil diese nur Planung, Bau, Unterhalt und technischen Betrieb, also die strassenrechtliche Seite und die Finanzierung der Nationalstrassen, beschlagen, jedoch nicht die verkehrsrechtlichen und verkehrspolizeilichen Aspekte.

Die Aufgaben der Autobahnpolizei stellen fast ausschliesslich Vollzug und Anwendung des eidgenössischen Strassenverkehrsrechtes dar. Der Bund kann auf diesem Gebiet nicht nur das materielle Recht aufstellen, sondern auch den Vollzug ordnen. Wenn nämlich die Bundesverfassung den Bund auf einem bestimmten Gebiet zur Gesetzgebung ermächtigt und die Zuständigkeit zur Anwendung und Vollziehung nicht selber regelt, so hat der Bundesgesetzgeber die Wahl, ob er den Bund oder die Kantone mit dem Vollzug betrauen will. Dies gilt auch für die sogenannten fragmentarischen Kompetenzen (Fleiner/Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 104; Sträuli, Die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiete der Gesetzgebung, S. 24, 27).

Die Befugnis des Bundes zum Erlass von Vorschriften über Motorfahrzeuge und Fahrräder (Bundesverfassung Art. 37^{bis}) ist ein solcher Fall. Bei der Beratung dieser Verfassungsbestimmung im Parlament bestand zwar eine verbreitete Meinung, der Bund sollte sich auf die Schaffung einheitlicher Verkehrsvorschriften beschränken, die Anwendung aber den Kantonen überlassen; die Strassenpolizei sei Sache der Kantone. Andererseits hat aber der Nationalrat einen ausdrücklichen Antrag, die Anwendung des eidgenössischen Verkehrsrechts den Kantonen vorzubehalten, abgelehnt, nachdem vom Kommissionsberichterstatler und vom Vertreter des Bundesrates erklärt worden war, die Zuständigkeitsfrage sei besser nicht in der Verfassung zu regeln, sondern der Gesetzgebung zu überlassen (Sten. Bull. 1912, NR 153, 187). Aus diesen Feststellungen ergibt sich, dass der Artikel 37^{bis} der Bundesverfassung den Bundesgesetzgeber ermächtigt, die Zuständigkeit und die Modalitäten der Anwendung des eidgenössischen Verkehrsrechts zu ordnen, also auch die Grundsätze für die Tätigkeit der Autobahnpolizei aufzustellen.

VI

Der Text des vorgeschlagenen Gesetzesartikels ruft folgende Erläuterungen:

Abs. 1

Das Prinzip, wonach Polizei- und Unterhaltsabschnitte übereinstimmen sollen, kann Ausnahmen erleiden, etwa bei Tunneln, bei städtischen Expressstrassen und eventuell auch als Übergangsmassnahme, solange ein Nationalstrassenabschnitt zum Teil noch in Bau, zum Teil schon dem Verkehr geöffnet ist.

Abs. 4

Mit dem Abschluss der Vollzugsvereinbarungen werden ausdrücklich die Kantonsregierungen betraut. Es handelt sich um rein rechtsgeschäftliche, nicht rechtssetzende Verträge über Einzelheiten der beamtenrechtlichen Stellung der Autobahn-Polizeimannschaft und namentlich über die Bestimmung der vom einen Kanton dem andern zu erstattenden Kosten. Art und Bedeutung der zu regelnden Gegenstände lassen es angezeigt erscheinen, die zuständige kantonale Behörde durch das Bundesrecht zu bezeichnen, wie es gelegentlich auch für den Erlass von kantonalen Vollzugsbestimmungen geschieht (vgl. Fleiner/Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 125).

Die damit den kantonalen Regierungen erteilte Ermächtigung bezieht sich nur auf Punkte, die notwendigerweise durch die Tätigkeit der Polizeiorgane des einen Kantons auf Strassenabschnitten des andern bedingt sind. Sollten zwei Kantone weitergehende Vereinbarungen treffen wollen, so hätten sie hierfür den vom kantonalen Staatsrecht vorgesehenen Weg zu wählen. Solche Vereinbarungen könnten sich allerdings nicht auf bundesrechtlich geordnete Fragen (z. B. Zuständigkeit, Art. 346ff. StrGB) beziehen.

Die Befugnis des Bundesrates, notfalls vorsorgliche Massnahmen zu ergreifen, würde ihm z. B. ermöglichen, den in Betracht kommenden Kanton zur Aufnahme der Polizeitätigkeit auf dem im andern Kanton liegenden Strassenstück anzuhalten, bevor sich die beiden Kantone über die Ausführungsmodalitäten geeinigt haben.

VII

Der Gesetzesentwurf stützt sich, gleich wie das zu ändernde Gesetz, auf Artikel 37^{bis} der Bundesverfassung.

VIII

Mit dieser Vorlage betrachten wir das Postulat Nr. 9336 von Herrn Nationalrat Allgöwer als erfüllt und beantragen Ihnen, es als erledigt abzuschreiben.

Wir beehren uns, Ihnen die Annahme des beiliegenden Gesetzesentwurfes zu empfehlen, und versichern Sie, Herr Präsident, hochgeachtete Herren, unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 16. September 1966.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Schaffner

Der Bundeskanzler

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesgesetz betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über den Strassenverkehr

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 16. September 1966,

beschliesst:

I

Das Bundesgesetz vom 19. Dezember 1958 über den Strassenverkehr wird wie folgt ergänzt:

Art. 57^{bis}

¹ Auf den für Motorfahrzeuge vorbehaltenen Strassen (Autobahnen und Autostrassen) sind für den Polizeidienst Zuständigkeitsabschnitte zu bilden, die mit den Strassenunterhaltsabschnitten übereinstimmen. Der Bundesrat kann aus zwingenden Gründen Ausnahmen gestatten.

² Die zuständige Polizei besorgt auf ihrem Abschnitt unabhängig von den Kantonsgrenzen den Ordnungs- und Sicherheitsdienst und die allgemeinen polizeilichen Ermittlungen sowie bei Straftaten jeder Natur die unaufschiebbaren Massnahmen, die auf Autobahngebiet vorzunehmen sind. Sie veranlasst bei nicht verkehrsbedingten Straffällen unverzüglich die Organe des Gebietskantons zu den weiteren Massnahmen.

³ Die Gerichtsbarkeit des Gebietskantons und die Anwendung seines Rechts bleiben unberührt.

⁴ Die Regierungen der beteiligten Kantone regeln die gegenseitigen Rechte und Pflichten aus der Polizeitätigkeit im Gebiet des Nachbarkantons. Ist der Polizeidienst wegen fehlender Einigung nicht gewährleistet, so trifft der Bundesrat vorsorgliche Verfügungen.

II

Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes.

**Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes
betreffend die Ergänzung des Bundesgesetzes über den Strassenverkehr (Vom 16.
September 1966)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1966
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	39
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9545
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.09.1966
Date	
Data	
Seite	332-338
Page	
Pagina	
Ref. No	10 043 407

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.