

Sitzung vom 24. Oktober 2001

1611. Anfragen (Einsatz von Mannstopp-Munition bei der Polizei / Einsatz von Dum-Dum-ähnlichen Geschossen bei der Kantonspolizei Zürich)

A. Kantonsrätin Susanne Rihs-Lanz, Glattfelden, hat am 20. August 2001 folgende Anfrage eingereicht:

Schiessereien, bei denen es ums Überleben der Polizistinnen oder Polizisten geht, sind äusserst selten. Die meisten von ihnen geraten während ihres Berufslebens nie in eine solche Situation. Trotzdem wollen die Polizeikommandanten der Schweiz ihre Mannschaften mit so genannter Mannstopp-Munition ausrüsten, welche bei einem potenziellen Täter grössere, schmerzhaftere, aber auch lebensgefährliche Verletzungen hervorrufen. Dabei geht es in den allermeisten Auseinandersetzungen zwischen Polizei und Tätern um Polizeikontrollen, Führerausweisentzüge, Einbrüche oder Diebstähle und nicht um Gewaltverbrechen. Dass nun die Polizistinnen und Polizisten in Zukunft nicht nur bei Sonder-, sondern während ihrer normalen Einsätzen mit so genannten Deformationsgeschossen ausgerüstet werden sollen, ist äusserst fragwürdig. Dies umso mehr, als solche Munition international sogar im Kriegseinsatz geächtet ist.

Ich ersuche deshalb den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie stellt sich der Regierungsrat grundsätzlich gegenüber dem Einsatz von Mannstopp-Munition?
Wie weit sind die Abklärungen über den Einsatz solcher Geschosse im Kanton Zürich?
2. Ist der Regierungsrat wie die Polizei auch der Meinung, dass die bisherigen Vollmantelgeschosse zur Bekämpfung von Verbrechen nicht mehr genügen und durch so genannte Deformationsgeschosse ersetzt werden müssen?
3. Werden Deformationsgeschosse im Kanton Zürich tatsächlich bereits eingesetzt?
Wo und bei welchen Gelegenheiten, und von wem bewilligt?
4. Ist der Regierungsrat nicht auch der Meinung, dass der Kanton Zürich die Regeln des Völkerrechts respektieren und den Grundsatz verfolgen sollte, nicht nur im Krieg, sondern auch bei polizeilichen Auseinandersetzungen unnötiges Leiden und Todesfälle zu vermeiden?

B. Die Kantonsräte Christoph Schürch, Winterthur, und Marco Ruggli, Zürich, haben am 20. August 2001 folgende Anfrage eingereicht:

Offensichtlich prüfen verschiedene Kantone, trotz Bedenken der Bundesbehörden, ob sie ihre Polizeikorps mit Dum-Dum-ähnlicher Munition ausrüsten wollen.

Wir bitten den Regierungsrat folgende Fragen zu beantworten:

1. Gedenkt der Kanton Zürich, sein Korps mit dieser international geächteten Munition auszurüsten?
2. Wenn ja, warum?
3. Wann würde solche Munition, die das Opfer praktisch bei jedem Treffer lebensgefährlich verletzt, eingesetzt?
4. Wurde die Prüfung der Anschaffung solcher Munition auch der kantonalen Ethikkommission zur Stellungnahme vorgelegt?

Auf Antrag der Direktion für Soziales und Sicherheit beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfragen Susanne Rihs-Lanz, Glattfelden, sowie Christoph Schürch, Winterthur, und Marco Ruggli, Zürich, werden wie folgt beantwortet:

Die Frage der künftigen Munitionswahl für den ordentlichen Polizeidienst hat in der letzten Zeit für etliche Publizität gesorgt. Eine sachliche Diskussion ist indessen nur möglich in Kenntnis der besonderen Situation des polizeilichen Schusswaffengebrauchs und seiner erheblichen Unterschiede zum militärischen Waffeneinsatz. Ungeachtet der Munitionsart besteht bei jedem Schusswaffeneinsatz für den Getroffenen ein gewisses Risiko schwerer, in unglücklichen Fällen gar tödlicher Verletzungen. Deshalb ist der polizeiliche Schusswaffengebrauch an sehr strenge Voraussetzungen gebunden. Der Grundsatz der Gesetzmäs-

sigkeit verlangt, dass ein so genannter Rechtfertigungsgrund im Sinne von Art. 32f. des Strafgesetzbuches (SR 311.0; Gesetz, Amts- oder Berufspflicht oder Notwehr) vorliegt. Sodann ist der polizeiliche Waffeneinsatz im Sinne des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit stets das letzte und äusserste Zwangsmittel und darf nur dann erfolgen, wenn andere verfügbare Mittel, wie beispielsweise körperliche Gewalt, der Einsatz des Polizei-Mehrzweckstockes oder eines Diensthundes, nicht genügen. Im gleichen Sinne beschränkt sich der polizeiliche Schusswaffengebrauch ohnehin auf Fälle, in denen von der Gegenseite ein gefährlicher Angriff ausgeht oder diese ein schweres Verbrechen begangen oder eines solchen dringend verdächtig ist. In diesem Sinne äussern sich auch die (identischen) Bestimmungen der Dienstreglemente der Kantonspolizei Zürich, der Stadtpolizei Zürich und der Stadtpolizei Winterthur. Ob der konkrete Waffeneinsatz tatsächlich zulässig war, wird schliesslich in jedem Fall, in dem ein Mensch getroffen wurde, von den polizeiunabhängigen Strafuntersuchungsbehörden geklärt. Aus diesen Gründen ist der polizeiliche Schusswaffeneinsatz weit seltener, als die im Einzelfall damit verbundene Aufmerksamkeit in den Medien vermuten lässt. So verzeichnete die gesamte Kantonspolizei Zürich in den vergangenen Jahren jeweils weniger als zehn Schusswaffeneinsätze.

In all diesen Punkten zeigen sich grundlegende Unterschiede zwischen polizeilichem Schusswaffengebrauch und militärischem Waffeneinsatz im Kriegsfall. Der Kriegseinsatz hat letztlich zum Ziel, den Gegner zu vernichten (in diesem Sinne ausdrücklich das Reglement «Taktische Führung» der Schweizerischen Armee). Der militärische Waffeneinsatz ist grundsätzlich weder durch strafrechtliche Rechtfertigungsgründe eingeschränkt noch an das Prinzip der Verhältnismässigkeit gebunden. Aus diesem Grund versucht das Kriegsvölkerrecht dem an sich grenzenlosen Waffeneinsatz im Kriegsfall wenigstens gewisse humanitäre Schranken zu setzen. Dazu gehört die «Erklärung vom 29. Juli 1899 betreffend den Gebrauch von Kugeln, die sich leicht im menschlichen Körper ausbreiten oder abplatteln»; für den Kriegsfall ist auch die Schweiz an diese Norm gebunden. Sie verbietet den Kriegsparteien – entsprechend dem damaligen Stand der Munitions- und Waffentechnik – den Gebrauch von Munition, die beim Auftreffen aufsplittert, sich unkontrolliert deformiert oder wegen fehlender Drallstabilität zu besonders schweren Verletzungen führt (Dum-Dum-Geschosse). Dies führt dazu, dass auch die Schweizerische Armee als Ordonnanz- (und damit Kriegs-)Munition so genannte Vollmantelgeschosse verwendet, die drallstabilisiert sind und sich beim Aufprall nicht zerlegen. Nicht übersehen werden darf allerdings, dass das Kriegsvölkerrecht die Verwendung einer Vielzahl von Waffen und Munitionsarten erlaubt, die für den Polizeieinsatz gar nicht zur Diskussion stehen. Vor diesem Hintergrund ist das Kriegsvölkerrecht wegen seiner ganz anderen Stossrichtung nur ein beschränkt tauglicher Gradmesser für die polizeiliche Munitionswahl. Wie der Bundesrat in Beantwortung einer Einfachen Anfrage am 21. September dieses Jahres ausführte, gilt denn auch das kriegsvölkerrechtliche Verbot bestimmter Munitionsarten nicht ausdrücklich für den innerstaatlichen Polizeieinsatz.

Dessen ungeachtet verwendet die Kantonspolizei Zürich im Regelfall – wie auch andere schweizerische Polizeikorps – als Einsatzmunition die erwähnten Vollmantelgeschosse, also eine militärische Kriegsmunition. Allerdings sind diese Geschosse für den polizeilichen Einsatz letztlich nicht geeignet. Da sie beim Aufprall ihre Form kaum verändern, ist die Energieabgabe gering und die Durchschlagskraft sehr hoch. Das bedeutet zum einen ein erhebliches Risiko, dass ein Körpertreffer zu einem Durchschuss führt und noch weitere Personen schwer gefährdet werden oder dass bei Fehlschüssen gefährliche «Querschläger» entstehen, die Dritte ebenfalls einer erheblichen Gefahr aussetzen. Im militärischen Kriegseinsatz ist dies ohne weiteres hinzunehmen, erhöht es doch sogar die Waffenwirkung und damit die gegnerischen Ausfälle; im polizeilichen Einsatz hingegen ist dies unannehmbar. Zum andern haben Vollmantelgeschosse mit ihrer geringen Energieabgabe den Nachteil, dass ein Körpertreffer in keiner Weise Garant für rasche Angriffs- beziehungsweise Fluchtunfähigkeit ist, getroffene Personen vielmehr in vielen Fällen durchaus noch zur Gegenwehr fähig bleiben und die nötige Wirkung nur erreicht wird, indem entweder mehrere Schüsse abgegeben oder besonders sensible, aber damit auch besonders gefährdete Körperpartien getroffen werden. Auch dies widerspricht dem Ziel des polizeilichen Schusswaffeneinsatzes, in den wenigen Fällen, in denen er vorkommt, rasch Wirkung zu erzielen.

Diese letztlich unbefriedigende Situation führte schon vor über zehn Jahren zur Diskussion, ob die Polizei künftig so genannte Hohlspitzmunition (Deformationsgeschoss) verwenden sollte. Die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) gab im Oktober 1986 eine Empfehlung ab, die besagte, dass für den ordentlichen Polizeidienst

weiterhin die gebräuchliche militärische Munition mit den bekannten Nachteilen verwendet werden solle. Für Spezialeinsätze auf besondere Anordnung hin (z.B. Personenschutz) und für die Erfüllung von Polizeiaufgaben in lokal begrenzten Einsatzräumen (z.B. Flughafen-terminals), in denen die Verwendung dieser Munition mit unverhältnismässig hohen Gefahren verbunden wäre, empfahl sie den Einsatz von Deformationsgeschossen, die drallstabilisiert sind und sich beim Aufprall nicht zerlegen, wie sie zum damaligem Zeitpunkt für den Polizeieinsatz erhältlich waren. Die Kantonspolizei Zürich hat sich bis heute an diese Empfehlung gehalten. Spezialmunition (Deformationsgeschosse) wird heute nur bei der Einsatzgruppe «Diamant» und für Aufgaben der Flughafensicherheitspolizei in den Terminals eingesetzt. Schliesslich wurde diese Art Munition bisher auch bei den fliegenden Sicherheitsbeamten an Bord von Swissair-Flugzeugen eingesetzt, wo es darum geht, dass die Gefährdung der sich auf engem Raum befindlichen unbeteiligten Dritten vermindert und ein Durchschlagen der Flugzeughaut verhindert wird.

Da die Verwendung von Vollmantelgeschossen auch im ordentlichen Polizeidienst mit den geschilderten Problemen verbunden ist, auf dem Markt jedoch keine Munition erhältlich war, welche die spezifischen polizeilichen Bedürfnisse befriedigte, beauftragte die KKPKS im Jahre 1997 die Schweizerische Polizeitechnische Kommission (SPTK) mit der Entwicklung einer eigentlichen Polizeimunition. Diese sollte beim Aufprall eine so hohe Energieabgabe aufweisen, dass das Risiko eines Durchschusses im Gegensatz zur Durchschlagskraft der heutigen Munition gering ausfällt. Auch sollte die gewünschte Wirkung (Angriffs- bzw. Fluchtunfähigkeit) möglichst mit nur einer Schussabgabe erzielt werden können, da mit jedem zusätzlichen Schuss die Wahrscheinlichkeit für schwere Verletzungen zunimmt. Dennoch sollte sich das Geschoss beim Aufprall nicht zerlegen und zudem drallstabilisiert sein. Es ging also darum, eine Munition zu entwickeln, welche die Vorteile der bereits heute in bestimmten Situationen verwendeten Deformationsgeschosse aufweist, deren Nachteile (grössere Verletzungen) jedoch in so engen Grenzen wie möglich hält.

Wie auch den Medien zu entnehmen war, konnte nun nach mehrjähriger Entwicklungsarbeit eine Munition evaluiert werden, die auf die Zustimmung der Polizeikommandanten stösst. Ihrer Ansicht nach ist diese neue Munition für den ordentlichen Polizeidienst geeigneter als das heute verwendete Vollmantelgeschoss.

Allerdings hat inzwischen der Bundesrat die bereits erwähnte Stellungnahme bezüglich der Verwendung von Deformationsgeschossen abgegeben. Darin anerkennt er zwar, dass für die Bewaffnung der kantonalen Polizeikorps die Kantone zuständig sind. Wie bereits erwähnt hält er auch fest, dass das Kriegsvölkerrecht der Verwendung solcher Geschosse im täglichen Polizeidienst nicht ausdrücklich entgegensteht. Dennoch spricht er sich dafür aus, dass sich der Einsatz von Deformationsgeschossen auf klar umrissene Ausnahmesituationen beschränken soll. Als Begründung führt er namentlich an, dass andere Länder kaum verstehen würden, wenn die Schweiz, die sich für die Weiterentwicklung des Kriegsvölkerrechts einsetzt, innerstaatlich eine für den Kriegseinsatz verpönte Munition verwendet. Schliesslich spricht er sich dafür aus, dass – ungeachtet der kantonalen Zuständigkeit für die Bewaffnung der kantonalen Polizeikorps – der zukünftige Einsatz von Deformationsgeschossen koordiniert erfolgt. Nicht bekannt ist, ob dem Bundesrat die konkreten Unterlagen zu der für die Einführung vorgeschlagenen Polizeimunition bekannt waren. Unabhängig davon ist ein koordiniertes Vorgehen unbedingt anzustreben. Es besteht offensichtlich kein Grund, die verschiedenen Polizeikorps mit unterschiedlichen Munitionsarten auszurüsten. Auch der Kanton Zürich wird sich wenn immer möglich für eine gesamtschweizerische Lösung einsetzen. Schon aus diesem Grund besteht kein Anlass, dass sich die Kantonale Ethikkommission mit dem Thema befasst, abgesehen davon, dass es ausserhalb des Pflichtenheftes dieser Kommission liegt. Wie dargelegt liegt die Problematik generell auch viel mehr beim Entscheid für den Waffeneinsatz im Einzelfall als bei der Munitionswahl. Deshalb darf auch nicht verschwiegen werden, dass die bisher praktizierte (und vom Bundesrat zur weiteren Anwendung empfohlene) Unterscheidung zwischen alltäglichem Polizeidienst und besonderen Aufgaben, beispielsweise in lokal begrenzten Einsatzräumen, letztlich nicht überzeugen kann. Denn in unseren mehrheitlich urbanen Verhältnissen kann sich auch aus dem alltäglichen Polizeidienst ein Waffeneinsatz in lokal begrenzten Einsatzräumen ergeben.

Vor diesem Hintergrund wird sich die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) voraussichtlich im November mit dem Dossier «Neue Polizeimunition» befassen. Dabei geht es einerseits um die Präsentation der konkreten technischen und medizini-

schen Daten der von der SPTK vorgeschlagenen Munition, andererseits um die Frage des weiteren Vorgehens.

Denkbar wäre, dass vor einer generellen Einführung der neuen Polizeimunition und dem Ersatz der für den Polizeieinsatz problematischen militärischen Ordonnanzmunition vorerst ausländische Erfahrungen abgewartet werden. Solche könnten namentlich in Deutschland gesammelt werden, wo mehrere Bundesländer (unter anderem Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz) ihre Polizeikorps flächendeckend mit der neuen Einsatzmunition ausrüsten wollen. Damit könnte auch der Befürchtung des Bundesrates begegnet werden, ein solcher Schritt der Schweiz würde im Ausland nicht verstanden. Nichts spricht auf Grund der heutigen Informationslage indessen dagegen, die neu entwickelte Munition rasch mindestens in denjenigen Spezialfällen zu verwenden, in denen heute bereits Deformationsgeschosse eingesetzt werden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion für Soziales und Sicherheit.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi