

Arbeitskreis Verfassungsgeschichte

*Treffen vom 16. Februar 2010
in Genf*



"Macht und Recht: Die Bundesintervention im 19. und 20. Jahrhundert"



Inhalt

- **Innere Sicherheit**
- **Bundesintervention**
- **Genfer Wahlunruhen**
- **Tonhalle-Krawall**
- **Tessin**
- **Erster Weltkrieg**
- **1930er Jahre**
- **Nach dem Zweiten Weltkrieg**
- **Die Bundesintervention heute**
- **Verfassungsrechtliche Grenzen?**
- **Lehren?**

Innere Sicherheit

- Aufgabe des *modernen* Staates
(westfälische Ordnung;
später auch eigentlicher „Staats-“Schutz [Gesetze])
- Art. 96 der Helvetischen Verfassung:
Le Préfet national «(...) veille à la sûreté intérieure, exerce le droit d'appréhension et dispose de la force armée, sans pouvoir la commander lui-même.»
- Mediationsakte / Bundesvertrag 1815 / Pacte Rossi 1832 / Pacte Rossi 1833
- BV 1848: **Trennung** von **innerer** und **äusserer** Sicherheit

Bundesintervention (1)

- **Verfassungsrechtliche Grundlage: Art. 16 BV 1848 = Art. 16 BV 1874**
- **Vgl. auch das Beiblatt (BBl. 1849)**
- *„Bei **gestörter Ordnung im Innern**, oder wenn von einem andern Kantone Gefahr droht, hat die Regierung des bedrohten Kantons dem Bundesrathe sogleich Kenntniss zu geben, damit dieser inner den **Schranken seiner Kompetenz** (Art. 90, Nr. 3, 10 und 11) die **erforderlichen Massregeln** treffen oder die **Bundesversammlung** einberufen kann. In dringenden Fällen ist die betreffende Regierung befugt, unter sofortiger Anzeige an den Bundesrath, andere Kantone zur Hülfe zu mahnen, und die gemahnten Stände sind zur Hülfeleistung verpflichtet.
(...)“*

Bundesintervention (2)

(...)

*Wenn die Kantonsregierung **ausser Stande** ist, **Hilfe anzusprechen**, so kann, und wenn die **Sicherheit der Schweiz gefährdet** wird, so soll die kompetente Bundesbehörde **von sich aus einschreiten**.*

*In Fällen eidgenössischer Intervention sorgen die Bundesbehörden für Beachtung der Vorschriften von **Art. 5**.*

*Die **Kosten** trägt der mahnende oder die eidgenössische Intervention veranlassende Kanton, wenn nicht die Bundesversammlung wegen besonderer Umstände etwas Anderes beschliesst.“*

Indirekte Verankerung der **kantonalen Polizeihohheit**, welche dem Artikel gedanklich zu Grunde liegt und ihn in der Anwendung prägt.

Bundesintervention (3)

Zur Verfügung stehende **Mittel**:

- Andere Kantone
- Bundeskommissär
(ursprünglich meist ein Bundesrat und ein Oberst)
 - bewaffnete Bundesintervention
 - unbewaffnete Bundesintervention

(mögliche) **Folgen** einer bewaffneten Intervention:

- Anwendung des **Bundesstrafrechts**
- Ermittlung des General-Anwalts
- Prozess vor den Bundesassisen
- Bei Schuldspruch Möglichkeit der Begnadigung durch das Bundesparlament

Bundesintervention (4)

Bundesinterventionen vor dem Ersten Weltkrieg (Auswahl)

- Badener Wirren (1849/1849)
- Aufstände in der Lombardei (bis 1861)
- Neuenburg (Royalistenaufrüstung 1856)
- Wahlunruhen Genf (1864)
- Tonhalle-Krawall Zürich (1871)
- Arbeiterunruhen Göschenen (1875; Entsendung des Eidgenössischen Kommissärs, Herrn Ständerat Hold)
- Tessin
Stabio-Prozess 1876 (BGE, 457 = 5, 487; Mola und Konsorten); *präventive* Intervention 1889; Revolution 1890
- Käfigturm-Krawall Bern (1893)
BGE 20, 19 (Wassilieff und Genossen)
- Aussersihl-Krawall Zürich (1896)

Genfer Wahlunruhen

- Höchste Anspannung nach den kantonalen Wahlen (Radikale ↔ Independente); blutige Strassenkämpfe mit Toten und Verletzten
- Depesche des Staatsrats an den Bundesrat:
„Der Bürgerkrieg ist in Genf ausgebrochen; wollen Sie sofort einen Kommissär senden.“
- Entsendung BR Fornerod (Vorsteher EMD) und Oberst Barman mit Waadtländer Truppen
- Begeisterung in der Bevölkerung; Empfang der Truppen mit Applaus
- Paul Migy wird ausserordentlicher Bundesanwalt
- Prozess vor den Bundesassisen: 14 Freisprüche, da keine Gewalt gegen Bundesbehörden vorkam

Tonhalle-Krawall

- Armee im Aktivdienst (Grenzschutz 1870/1871)
- Soziale Spannungen, angespanntes Klima in Zürich
- Internierte (!) französische Offiziere stören deutsche Siegesfreier in der Tonhalle; Tumult entzündet sich
- Entsendung Nationalrat Joachim Heer (späterer Bundesrat) mit 3'500 Armeeangehörigen; der Bundesversammlung ist dies egal (BV 1848: ab 2'000 Mann Zustimmung der Bundesversammlung)
- Unklarheit über Kompetenzen vor Ort
(Platzkommandant / Regierungsrat / Armeestab / Bundesrat)
- Bereitstellung von Artillerie
(Schutz Zeughäuser vor Plünderung)
- Entladen der Waffen vor dem Einsatz
- Kostentragung durch den Kanton Zürich

Tessin

- 1889: Präventive Intervention im Tessin
 - Unklarheit über Kompetenzen vor Ort; widerwilliger Kanton
 - Alt Bundesrat und Weltpostdirektor Borel lässt kantonales Gefängnis von Interventionstruppen aufsprengen
 - keine Nachhaltigkeit des Eingreifens
- 1890: Revolution
 - Liberale stürmen Regierungsgebäude; töten Regierungsrat Rossi „aus Versehen“
 - Bundesrat entsendet Nationalrat Arnold Künzli als Kommissär mit zwei Bataillonen Ostschweizer Infanterie
 - Versuch einer „Führung ab Bern“ kompliziert die Intervention
 - Versammlungen und Schiessereien mit Bundestruppen
- lokalen Kommandanten überlassen, „das Richtige“ zu tun
- Erfolg, als der Bundesrat den behutsam vorgehenden Kommissär gewähren lässt

Der Erste Weltkrieg (1)

Auftrag des Generals

„Herr General!

(...)

*Sie werden den Befehl über die aufgebotenen Heeresteile übernehmen (...). Es ist Ihre Aufgabe, (...) unsere **volle staatliche Souveränität** und **Unabhängigkeit** gegenüber jeder **Beeinträchtigung von Innen oder von Aussen** zu wahren (...). Sie haben alle zu dem Ende **notwendigen oder dienlichen militärischen Massnahmen** im Sinne des Art. 208ff. der M.O. zu treffen (...).*

Für alle Fälle gilt noch Folgendes:

*1) Im Bereiche der militärischen Grenzbewachung ist Ihnen das Personal des **Grenzwächterkorps** unterstellt. (...)*

*3) Im Innern hat die Armee wo nötig mitzuwirken, um **Behörden und Beamte** bei Ausübung ihrer Befugnisse und Pflichten zu **schützen** und die **allgemeine Rechtsordnung ungestört zu erhalten.***

(...)“

Der Erste Weltkrieg (2)

- Oberstenaffäre (1916)
 - Nachrichtenhandel mit Deutschland
 - Tumult in Lausanne (Erstürmung des deutschen Konsulats); Einsatz der Armee
- affaire des trains (1916)
 - Bereitstellung von Eisenbahnkompositionen für schnelle Intervention in den Städten der Romandie
 - Politische Erdbeben (Westschweiz)
 - Korrektur des Auftrags des Generals
- Soziale Spannungen in Industriestädten / Angst vor einer bolschewistischen Revolution seit 1917
- Landesstreik (November 1918); Zürcher Regierung begehrt Intervention; grösstes Truppenaufgebot bis dahin
- Armeeteile bis 1. Oktober 1920 (!) im Aktivdienst
- Umsturzgesetz (später Ordnungsgesetz) scheitert
- Scheurer-Erlass (geheim)

Die 1930er Jahre

- Rechts- gegen Linksradikale in Genf
(G. Oltramare gegen L. Nicole)
- Bundesintervention in Genf 1932
 - Rekruten statt WK-Bataillone
 - Überforderung der Rekruten
 - Private und Polizei versuchen, den Rekruten zu helfen
 - Befehl eines Warnschusses; Kugelhagel in die Menge
 - 13 Tote, zahlreiche Verletzte
 - keine militärstrafrechtlichen Verfehlungen festgestellt
 - „Das Richtige“ getan?
- Verschärfung Dienstreglement
- Intensivierung des Erlasses von Gesetzen und Verordnungen zum Schutz des Staates und zur Bekämpfung von extremistischen „Umtrieben“

Nach dem Zweiten Weltkrieg

- Volksinitiative zur „Rückkehr zur direkten Demokratie“ (Fleiner und Giacometti)
- Keine Interkantonale Mobile Polizei / keine Bundessicherheitspolizei
- Aber auch keine Interventionen mehr
 - Konferenzschutz als gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen unter Beizug der Armee (Beispiele: Algerienkonferenz oder Gipfeltreffen Reagan-Gorbatschew)
 - Bekämpfung des Terrorismus: Sicherung der Flughäfen (Cointrin und Kloten) als Aktivdienst der Armee gemäss kantonalen Vorgaben; Bundeskompetenz?

Die Bundesintervention heute (1)

Art. 52 Verfassungsmässige Ordnung

- ¹ Der Bund schützt die **verfassungsmässige Ordnung** der Kantone.
- ² Er **greift ein**, wenn die Ordnung in einem Kanton **gestört oder bedroht** ist und der betroffene Kanton sie nicht selber oder mit Hilfe anderer Kantone schützen kann.

Art. 57 Sicherheit

- ¹ Bund und Kantone sorgen **im Rahmen ihrer Zuständigkeiten** für die **Sicherheit** des Landes und den Schutz der Bevölkerung.
- ² Sie **koordinieren** ihre Anstrengungen im Bereich der inneren Sicherheit.

Die Bundesintervention heute (2)

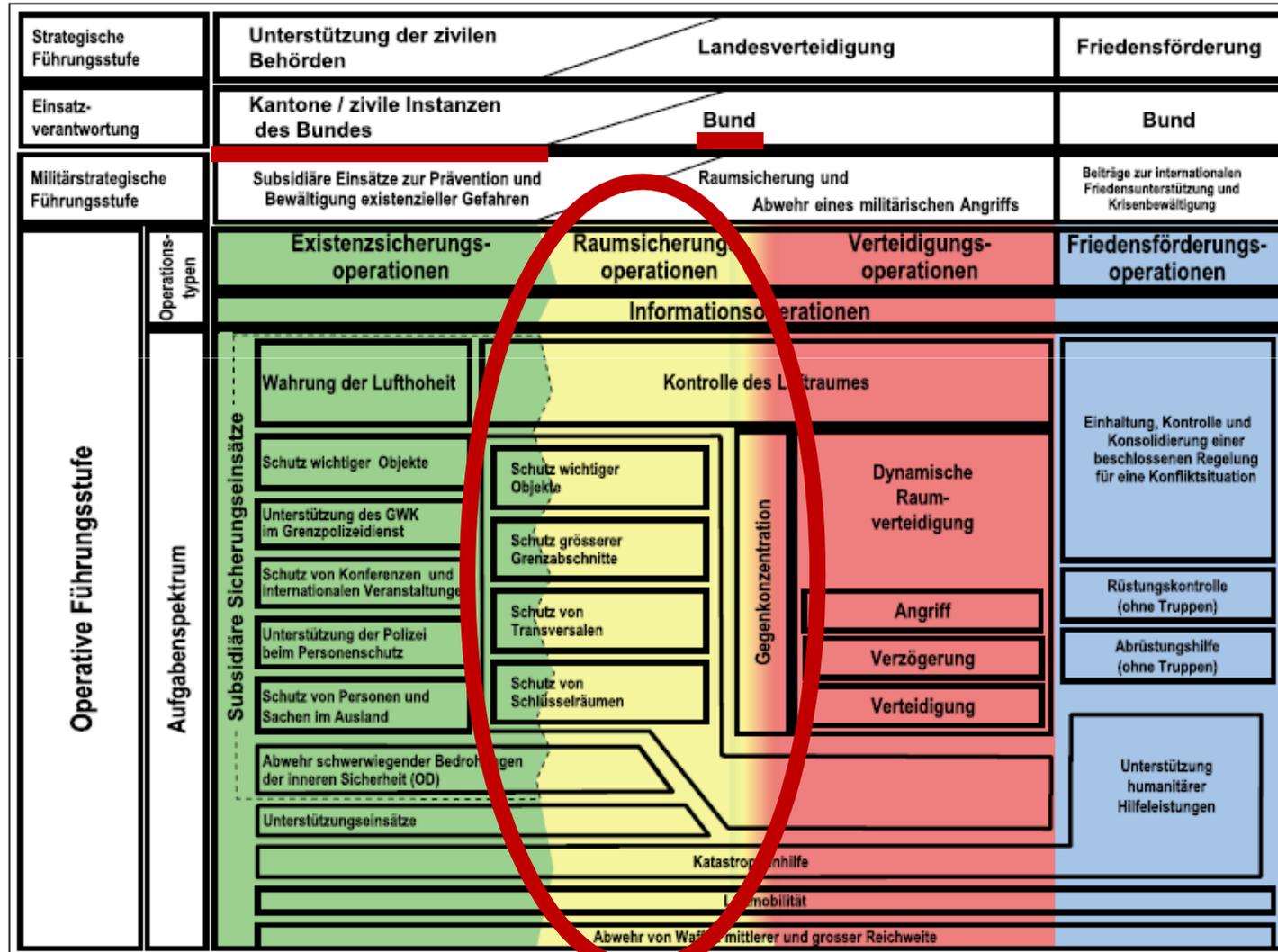
- Ausbau Grenzwachtkorps (27. Polizeikorps; modernste Mittel)
- Fusion Festungswachtkorps mit Militärpolizei zur Militärischen Sicherheit (Kernzone Davos, Botschaften Zürich, Unterstützung der Kantone)
- Institutionalisierung der subsidiären Einsätze der Armee im Innern (Assistenzdienst) erst mit der Armee 95 (Militärgesetz 1995)
- „Raumsicherung“
 - **Ergänzung** zu den **Reglementen** Operative Führung XXI und Taktische Führung XXI
 - **Operationstyp** der Schweizer Armee (Operation = grosser Verband = Brigade, Territorialregion, Armee)
 - Vorbeugung und Eindämmung von **Gewalt strategischen Ausmasses**

Die Bundesintervention heute (3)

Der Bundesrat zur Raumsicherung (ALB XXI)

*„Bei der Raumsicherung geht es darum, eine **akute Krisenlage** für Land und Volk autonom zu meistern und die Gefahr einer Eskalation einzudämmen. Mit den bereitgestellten Kräften soll **Gewalt strategischen Ausmasses** verhindert, eingedämmt oder neutralisiert werden. (...) Einsätze der Armee zur Raumsicherung sollen eine stabilisierende Wirkung erzeugen. Im Innern geht es um die Gewährleistung der Sicherheit der Bevölkerung, um die Wahrung der Funktionsfähigkeit von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft sowie um die Sicherung der politischen Handlungsfähigkeit. Mit Blick ins Ausland gilt es zu signalisieren, dass in der Schweiz kein Machtvakuum besteht und dass unser Land willens und fähig ist, auf seinem eigenen Territorium Stabilität zu bewahren. (...)“*

Die Bundesintervention heute (4)



Einhaltung des Verfassungsrechts



Lehren?

Vorschlag für eine Erweiterung von Art. 57 BV um Bundeskompetenzen nach bereits bestehendem und noch zu schaffendem Verfassungsrecht

Art. 57 Sicherheit

¹ Bund und Kantone sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung (*unverändert aus alt Abs. 1*). Sie koordinieren ihre jeweiligen Aufgaben miteinander (*anstatt alt Abs. 2*).

² Der Bund achtet die kantonale Polizeihochheit; zu seinen Aufgaben gehören

- a. der präventive Schutz der Eidgenossenschaft vor Risiken und Gefahren strategischen Ausmasses; insbesondere Terrorismus, gewalttätigem Extremismus, Proliferation von Massenvernichtungswaffen sowie verbotenen Nachrichtendienst;
- b. die Unterstützung der Kantone bei der Bekämpfung organisierter Kriminalität;
- c. der Schutz der eigenen Anlagen sowie besonderer Gefährdung ausgesetzter Mandatsträger oder Personen und Gebäude, welche unter diplomatischem Schutz stehen;
- d. der Schutz des Grenzraumes;
- e. die Gewährleistung der Sicherheit an Bord von Luftfahrzeugen sowie auf den Landesflughäfen;
- f. die Gesetzgebung zur Gewährleistung der Sicherheit im öffentlichen Verkehr;
- g. die Gewährleistung der Sicherheit von Kernenergieanlagen;
- h. der Luftpolizeidienst;
- i. das Bereithalten einer zivilen Polizeireserve für ausserordentliche Lagen;
- j. das Betreiben polizeilicher Informationssysteme.

³ Der Bund erlässt ein Bundespolizeigesetz.

⁴ Der Bund kann die Wahrnehmung seiner Aufgaben den Kantonen übertragen; er wird dafür vollumfänglich kostenpflichtig.

Vielen Dank